

Bundesrat Alain Berset  
Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Inselgasse 1  
3003 Bern

Eingereicht per Email an:  
jugendschutz@bsv.admin.ch

Bern, 6. Oktober 2023

## **Stellungnahme zur Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Juni 2023 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (E-JSFVV) eröffnet. Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) vertritt die Interessen der Telekommunikations- und Netzwerkbranche, und diverse Telekommunikationsunternehmen bieten ihren Kundinnen und Kunden auch Abrufdienste für Filme an. Vom vorliegenden Rechtsetzungsvorhaben sind unsere Mitglieder direkt betroffen, und gerne senden wir Ihnen fristgerecht unsere Einschätzung zum Verordnungsentwurf.

### **Einleitende Bemerkungen**

Bereits 2008 hatte die asut eine Brancheninitiative zum Jugendmedienschutz sowie zur Förderung der Medienkompetenz eingeführt, welche von den führenden Telekommunikationsunternehmen unterzeichnet und umgesetzt wurde. Seit 2016 enthält die Brancheninitiative auch Verpflichtungen für Video-on-Demand-Dienste (d.h. Abrufdienste) hinsichtlich Sperrmöglichkeiten und Alterskennzeichnung von Filmen. Eltern und erwachsene Bezugspersonen konnten seither mit diesen Instrumenten den verantwortungsvollen Konsum von Filmen durch Kinder und Jugendliche sicherstellen.

Diese etablierten und freiwilligen Massnahmen im Bereich Jugendmedienschutz werden nun durch das «Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele» (JSFVG) sowie die dazugehörige E-JSFVV ersetzt. Dabei geben Gesetz und Verordnung lediglich den Rahmen der Jugendschutzbestimmungen vor, welche dann von den betroffenen Branchen entwickelt, eingeführt und umgesetzt werden sollen. Diese Ko-Regulation stellt spezifische Anforderungen an die E-JSFVV: Die Verordnung soll die zwingenden Punkte regeln, damit die Branchenorganisation in der Lage ist, wirksame und den unterschiedlichen Branchen und Geschäftsmodellen entsprechende Jugendschutzbestimmungen zu entwickeln. Die vorliegende E-JSFVV und die dazugehörige Botschaft werden diesen Anforderungen jedoch nicht gerecht und müssen daher in den folgenden Punkten substantiell überarbeitet werden.

### **Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 1 E-JSFVV)**

Gemäss Art. 8 Ziff. 1 des JSFVG müssen Anbieterinnen von Abrufdiensten «geeignete Massnahmen treffen, damit Minderjährige vor für sie ungeeigneten Inhalten geschützt werden». Was ungeeignete Inhalte umfassen, wird in Art. 7 Ziff. 2 der E-JSFVV genauer bezeichnet. Dazu gehören insbesondere «Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.» Diese Regelung geht auf einen Paradigmenwechsel in der parlamentarischen Debatte zurück. Ursprünglich schlug der Bundesrat im JSFVG hinsichtlich der Abrufdienste eine viel strengere Regelung vor. Danach sollten «Minderjährige keinen Zugang zu Inhalten haben, für die sie das erforderliche Mindestalter nicht haben.» Der Gesetzgeber hat dies jedoch korrigiert und damit gelten für die Abrufdienste dieselben Vorgaben wie für Plattformdienste. Massgeblich für die Alterskontrolle ist damit nicht mehr ein Mindestalter, sondern der Schutz Minderjähriger vor der Darstellung übermässiger Gewalt oder expliziter sexueller Handlungen.

Die E-JSFVV missachtet jedoch in Art. 1 Ziff. 1 die Vorgaben des Gesetzgebers für all jene Anbieterinnen von Abrufdiensten, die keine Filme mit Darstellungen übermässiger Gewalt oder expliziter sexueller Handlungen anbieten. Bei solchen Diensten soll auf eine Alterskontrolle verzichtet werden oder zumindest ein System zulässig sein, welches dem Grad einer möglichen Gefährdung entspricht (risikobasierter Ansatz). Eine generelle ausweisbasierte Alterskontrolle, wie sie in der Botschaft faktisch gefordert wird, ist daher nicht verhältnismässig. So stellt beispielsweise auch die Zahlung mit einer Kreditkarte für Kinder und Jugendliche eine deutliche Schwelle dar, da spätestens bei einer Monatsabrechnung der Filmkonsum für die Eltern ersichtlich wird und diese dann ihre elterliche Kontrolle ausüben können.

Gleichermassen kann auf eine Alterskontrolle verzichtet werden, wenn ein Abrufdienst in Kombination mit einer weiteren Dienstleistung, beispielsweise einem Internetanschluss, abonniert wird, die in der Regel nur von Erwachsenen bezogen wird. Hier kann davon ausgegangen werden, dass der Vertragspartner beim Abrufdienst in der Regel volljährig ist.

Zudem möchten wir auf Widersprüche zwischen dem Verordnungstext der E-JSFVV und der dazugehörigen Botschaft hinweisen. Die E-JSFVV geht richtigerweise davon aus, dass eine Alterskontrolle bei Vertragsabschluss stattfinden muss und ausschliesslich den Vertragspartner und Kontoinhaber betrifft. Der Kontoinhaber ist dann im Rahmen der elterlichen Kontrolle dafür verantwortlich, dass die einzelnen Nutzerinnen und Nutzer nur Zugang zu denjenigen Filmen erhalten, die für ihr Alter geeignet sind. In der Botschaft wird dann aber auf Seite 4 festgehalten, dass die Anbieterinnen von Abrufdiensten das Alter aller Nutzerinnen und Nutzer kontrollieren müssen. Dies ist jedoch in der Praxis gar nicht möglich, da eine Anbieterin gar keine Kenntnis haben kann, wer alles den Dienst nutzt. Diese Aufgabe liegt zwingend beim Vertragspartner und Kontoinhaber des Abrufdienstes.

Des Weiteren verzichtet die E-JSFVV auf eine konkrete Vorgabe zum System der Alterskontrolle. In der Botschaft werden die Möglichkeiten aber deutlich eingegrenzt, so dass faktisch nur eine Ausweiskontrolle in Frage kommt. Um den Aufwand zu reduzieren kann jedoch gemäss Botschaft bei der Alterskontrolle nur der maschinenlesbare Teil eines Ausweises genügen. Diese Daten können jedoch einfach manipuliert werden und im Internet finden sich Anleitungen, wie die Prüfwerte auf einer Identitätskarte berechnet werden können. Gerade findige Jugendliche werden damit einfach in der Lage sein, ein Konto mit einem höheren Alter zu generieren. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, wieso dann andere Systeme, wie beispielsweise eine Kreditkartenzahlung, nicht für eine Alterskontrolle genügen sollen.

Diese Widersprüche zwischen E-JSFVV und Botschaft schaffen eine grosse Rechtsunsicherheit für die Branchenorganisation, da bei der Entwicklung der Jugendschutzrichtlinien unklar ist, welche Anforderungen massgebend sind.

### **Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle (Art.2 E-JSFVV)**

Wie oben dargelegt bieten viele Anbieterinnen von Abrufdiensten keine Filme der höchsten Altersstufe an, die sich ausschliesslich an ein erwachsenes Publikum richten. Dies gilt beispielsweise für Netflix, Salt TV, Sunrise TV und Swisscom Blue. In Art. 2 Ziff. 4 E-JSFVV wird jedoch generell gefordert, dass bei erstmaliger Nutzung eines Abrufdienstes keine Filme angezeigt werden, die der höchsten Altersstufe entsprechen. Um Missverständnisse zu vermeiden, soll diese Pflicht explizit nur für diejenigen Abrufdienste gelten, welche auch Filme in der höchsten Altersstufe anbieten.

### Repräsentativität der Branchenorganisation (Art. 3 E-JSFVV)

Gemäss Botschaft zum E-JSFVV soll eine Mehrheit der Akteurinnen einer Branche in der Branchenorganisation direkt oder indirekt über Branchenverbände vertreten sein. Damit soll verhindert werden, dass einzelne marktmächtige Unternehmen die Branchenorganisation dominieren. Diese Argumentation zielt jedoch in die falsche Richtung. Gemäss JSFVG steht die Branchenorganisation allen Akteurinnen eines Bereichs offen. Dies wird voraussichtlich dazu führen, dass die Branchenorganisation viele Mitwirkende hat und damit die Bedeutung einzelner – auch grosser – Unternehmen beschränkt ist.

Viel gravierender ist jedoch, dass der Film-Markt kein einheitlicher Markt ist. Er umfasst Akteurinnen aus dem Detailhandel inkl. Online-Handel (DVD-Verkauf), Video-Verleih (DVD-Vermietung), Kinos, Video-on-Demand (Abrufdienste) sowie Verkauf von Onlinefilmen. Online-Angebote können dabei auch aus dem Ausland angeboten werden, und Abrufdienste werden auch von kleineren Akteurinnen ausserhalb der klassischen Film-Branche angeboten. Dazu gehören Museen, Bibliotheken, Schulungs-Videos von Unternehmen etc. Offen ist zudem die Stellung von Film-Bibliotheken der Fernsehsender im Gegensatz zum linearen Fernsehen und zum Replay-TV, welche den Jugendschutzregelungen des RTVG unterstehen.

Diese Teilmärkte unterscheiden sich deutlich und stehen gleichzeitig in einem wirtschaftlichen Wettbewerb zueinander. Die Jugendschutzbestimmungen werden sich unterschiedlich auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen auswirken. Sollten Akteurinnen eines Teilmarktes die Branchenorganisation dominieren, dann könnte dies zu Wettbewerbsverzerrungen führen. In der Botschaft fehlen jedoch Hinweise, wie eine Diskriminierung verhindert werden kann. Unklar ist ebenfalls, in welchem Verhältnis die Jugendschutzbestimmungen zum Wettbewerbs- und Kartellrecht stehen. Insbesondere da das Risiko bei einer Klage bei den Akteurinnen liegt, die sich in der Branchenorganisation engagieren.

In Bezug auf ausländische Anbieterinnen von Abrufdiensten, die gemäss Botschaft nicht Mitglied der Branchenorganisation sein können, hat sich der Bundesrat diese Überlegungen gemacht. So darf sich gemäss Botschaft die «Jugendschutzregelung nicht gegen ausländische Anbieterinnen richten [...], indem sie diese faktisch vom Markt ausschliesst.» Umgekehrt bedeutet dies jedoch, dass Wettbewerbsverzerrungen unterhalb eines Marktausschlusses zulässig wären. Ob dies mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar ist, bleibt offen. Diese Rechtsunsicherheit ist jedoch für die Akteurinnen und für die Branchenorganisation nicht tragbar.

### Inkrafttreten (Art. 24 E-JSFVV)

In Art. 24 Ziff. 2 wird festgehalten, dass die aufgeführten Artikel erst zu einem späteren Zeitpunkt mit der Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung durch den Bundesrat in Kraft treten sollen. Bei der zeitlichen Planung muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Anpassung der technischen Systeme (z.B. Alterskontrolle, elterliche Kontrolle etc.) bei den Anbieterinnen von Abrufdiensten erst nach der Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung erfolgen kann. Dies aus Gründen der Rechtssicherheit und des Investitionsschutzes. Dafür muss mindestens ein Jahr Zeit veranschlagt werden. Dies gilt grundsätzlich auch bei Art. 6 E-JSFVV, wenn das Bundesamt eine Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung setzt. Auch hier müsste eine zusätzliche Frist zur Anpassung der technischen Systeme berücksichtigt werden.

In der Botschaft wird zudem auf die geplante e-ID als Instrument zur Alterskontrolle hingewiesen. Sollte an einer umfassenden Alterskontrolle festgehalten werden, dann sollte die Einführung gemäss Art. 24 Ziff. 2 mit der e-ID koordiniert werden. Es wäre unverhältnismässig, wenn die betroffenen Akteurinnen ein eigenes System entwickeln und einführen müssten, welches nach kürzester Zeit bereits obsolet ist. Zudem besteht ein öffentliches Interesse nach einer breit abgestützten und akzeptierten e-ID. Eine unkoordinierte Einführung der JSFVV würde dazu führen, dass faktisch vor Einführung der e-ID ein Konkurrenzprodukt auf den Markt gebracht wird.

**Kostenteilung (Art. 32 JSFVG)**

Im Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele ist in Art. 32 die Kostenteilung geregelt. Gemäss Art. 32 Ziff. 1 JSFVG tragen die Akteurinnen im Bereich Film die in ihrem Zuständigkeitsbereich entstehenden Kosten beim Vollzug dieses Gesetzes. Dies ist jedoch nur angebracht, wenn in den oben aufgeführten Teilmärkten vergleichbare Kosten entstehen. Ansonsten würde eine Quersubventionierung zwischen den Unternehmen und entsprechende Wettbewerbsverzerrungen stattfinden.

In Art. 32 Ziff. 2 JSFVG wird geregelt, dass sich Unternehmen, die nicht Mitglied der Branchenorganisation sind, an den Kosten der Branchenorganisation beteiligen müssen. Offen bleibt jedoch, auf welcher Grundlage und mit welchen Mitteln die Branchenorganisation diese Beträge in Rechnung stellen und eintreiben kann. Dies insbesondere bei ausländischen Unternehmen. Die E-JSFVV soll mit entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu diesen beiden Punkten ergänzt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**asut** – Schweizerischer Verband der Telekommunikation



Peter Grütter  
Präsident

Eidg. Departement  
des Inneren EDI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesell-  
schaft FGG  
Bereich Kinder- und Jugendfragen KJ  
jugendschutz@bsv.admin.ch

Bern, 4. Oktober 2023

## ► **Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
Sehr geehrte Damen und Herren

fds, filmdistribution schweiz ist der massgebende Berufsverband der in der Schweiz tätigen Filmdistributionsunternehmen. Er umfasst 24 Mitglieder, die zusammen mehr als 95% des in der Schweiz jährlich getätigten Verleihumsatzes mit Kinofilmen erzielen. Seine Mitglieder sind im Verleih mit Kinofilmen, in der Distribution von Tonbildträgern, in der Lizenzierung von Filmen für Digitale Plattformen und für das lineare Fernsehen tätig. fds ist Mitglied vom Dachverband ProCinema. ProCinema ist zusammen mit Swisscom Mitglied vom Verein Jugenschutz in den Medien (JIM). Die Filmdistributionsunternehmen finanzieren heutzutage den grössten Teil des Vereins JIM.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, Ihnen nachfolgend unsere Überlegungen und Vorschläge zum Entwurf der «Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele» mitteilen zu können. Unsere Stellungnahme gliedert sich wie folgt:

### **1. Allgemeine Würdigung des Entwurfs zur Verordnung JSFVV**

Mit dem Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele sollen Minderjährige vor ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospielen geschützt werden, die ihre Entwicklung gefährden könnten. Die Alterskennzeichnung soll schweizweit einheitlich und unabhängig vom Distributionskanal sein, d.h. beim Film soll „1 Film = 1 Alter“ gelten. Dieser Grundsatz erleichtert einerseits Minderjährigen und den Erziehungsberechtigten die Orientierung andererseits schafft er für die konkurrierenden Anbieter der verschiedenen Auswertungskanäle ein „level playing field“.

*Der Verordnungsentwurf setzt die vom Gesetzgeber gewollten und im „Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“ (nachfolgend „Erläuterungen“) bestätigten Ziele nur ungenügend um.*

Der Verordnungsentwurf geht davon aus, dass eine differenzierte Kontrolle von Altersabstufungen bei den Plattformdiensten nicht möglich ist und begnügt sich damit, die in Art. 20 Abs. 2 genannte Mindestanforderung umzusetzen. Offensichtlich nimmt das BSV (nicht zu Unrecht) an, die komplizierten Regelungen für die Abrufdienste bei den vornehmlich im Ausland domizilierten Plattformdiensten nicht durchsetzen zu können und beschränkt sich darauf, jene Dienste zu regeln, die nicht zu global sind für eine Regelung (too big to govern).

Immerhin hätte die Schweiz mit der Einführung der eID ein verlässliches, staatlich homologiertes und breit anwendbares Altersidentifikations-Modell zur Hand. Eine eigenständige - lediglich übergangsweise - einsetzbare proprietäre Lösung scheint nicht verhältnismässig und ist der Sache nicht dienlich.

Die in fds vertretenen Distributionsunternehmungen fordern eine kohärente Regelung für alle Anbieter von Filmen und Videospielen.

Dazu gehört auch, dass die Verordnung klare Bestimmungen zur Kostenbeteiligung von Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele enthält, die Nicht-Mitglieder einer Branchenorganisation sind, deren Jugendschutzregelung verbindlich erklärt wurde (vgl. dazu unten den Antrag zu einem neuen Art. 17a JSFVV).

## **2. Stellungnahme zu einzelnen Abschnitten und Artikeln**

### **1. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Abrufdiensten**

Ein gesetzeskonformer Umgang mit den zur Alterskontrolle zu erhebenden und zu bearbeitenden besonders schützenswerten Personendaten stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Datenbearbeitung. Kleinere Anbieter von Abrufdiensten werden selbst nicht in der Lage sein, die gesetzlichen Anforderungen an die Datenbearbeitung zu erfüllen und sind auf die Zusammenarbeit mit einem Auftragsbearbeiter (Art. 9 DSGVO) angewiesen. Es ist zudem davon auszugehen, dass grössere Anbieter oder Auftragsbearbeiter ihren Sitz im Ausland haben, mit der Folge weitergehender datenschutzrechtlicher Pflichten. Die „Erläuterungen“ beschränken sich auf den Satz „In jedem Fall wünschenswert wäre es jedoch, dass möglichst datensparsame Verfahren zur Anwendung gelangen“. Es bleibt der Hinweis - Art. 7 DSGVO – dass es sich nicht um einen Wunsch des Gesetzgebers handelt, sondern um eine gesetzliche Verpflichtung.

Es darf davon ausgegangen werden, dass eine gesetzeskonforme Altersverifikation erhebliche Einrichtungs- und Betriebskosten für die Anbieter von Abrufdiensten zur Folge haben wird. Die kleineren Abrufdienste werden nicht in der Lage sein, diese Kosten zu tragen, bzw. auf ihre Kunden abzuwälzen. Es sind aber insbesondere die kleineren Abrufdienste, die einen wesentlichen Beitrag zur Angebotsvielfalt und zum Zugang zur Filmkultur leisten, was der Bund durch seine Kulturpolitik unterstützt. Der Bund bzw. das Bundesamt für Kultur wird nicht darum herumkommen, die Mittel zur Unterstützung der kleineren Abrufdienste zu erhöhen, damit diese wegen dem vom JSFVG ausgelösten Kostenschub nicht vom Markt verschwinden.

Eine Gesamtschau der neuen jugendschutzrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der filmkulturellen Anstrengungen des Bundes müsste zum Schluss gelangen, dass der vom JSFVG angestrebte Jugendschutz mit Augenmass umzusetzen ist und das Gewicht auf die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Behörden, Branche und interessierten Jugendschutzorganisationen zu legen ist.

**Art. 1 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung  
(Art. 8 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Das Alter der Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, ist vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes mittels angemessener Verfahren zu überprüfen. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung des Alters im Einzelfall erlaubt.
2. Ist die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, minderjährig, so ist das Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen einzuschränken. Die Einschränkung darf durch die minderjährige Person nicht aufgehoben werden können.

**Antrag auf Änderung des Artikels 1:**

1. *Werden über einen Abrufdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.*
2. *Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.*

**Begründung:**

Die Einschränkung des Angebots auf eine Altersstufe bedingt bei jeder Nutzung eine datumsscharfe Kontrolle der Altersberechtigung der Nutzerin oder des Nutzers. Diese andauernde Kontrolltätigkeit verhindert eine datensparsame Lösung, die darin besteht, bei Vertragsabschluss eine Alterskontrolle auf Volljährigkeit vorzunehmen und es dann der Nutzerin oder dem Nutzer zu überlassen, bei Erreichen der Volljährigkeit die Beseitigung der Sperre zu verlangen.

Die Kontrolle der Altersstufe bei jedem Filmabruf ist unangemessen, weil gerade Jugendliche Filme in Gruppen konsumieren und die datumsscharfe Alterskontrolle der jugendlichen Konsumenten nur in Bezug auf den Vertragsinhaber sichergestellt werden kann.

Wir weisen weiter darauf hin, dass Art. 6 JSFVG die Angabe der Alterskennzeichnung und der Inhaltsdeskriptoren verlangt. Die Nutzerinnen und Nutzer (und die Personen mit Elternpflichten) wissen also vor dem Konsum eines Filmes durchaus, ob der Film altersmässig geeignet ist oder nicht. Dies im Unterschied zur Nutzung von user generated content bei Plattformdiensten.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen macht es Sinn, die Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung für Abrufdienste und Plattformdienste identisch zu formulieren. Die Gesetzeswortlaute von Art. 8 Abs. 2 lit a und Art. 20 Abs. 2 lit a JSFVG unterscheiden sich nicht. Es ist nicht zu rechtfertigen, weshalb die Verordnung hier Unterschiede macht.

**Art 2 - Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle  
(Art. 8 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

1. Bei der erstmaligen Nutzung eines Abrufdienstes muss die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst eingerichtet hat,
  - a. über das Vorhandensein eines Systems zur elterlichen Kontrolle und dessen Funktion informiert werden;
  - b. die Möglichkeit haben, das System zu aktivieren oder deaktivieren.

2. Das System zur elterlichen Kontrolle muss es ermöglichen, den Zugang zu Inhalten bestimmter Altersstufen für andere Nutzerinnen und Nutzer einzuschränken. Der Zugriff auf das System zur elterlichen Kontrolle muss durch ein Passwort oder ein anderes Mittel zur Erkennung der Person beschränkt werden.
3. Die Einschränkung der Inhalte kann insbesondere über die Einrichtung eines individuellen Kontos mit beschränktem Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen erfolgen oder über die Freischaltung einzelner Inhalte.
4. Das System zur elterlichen Kontrolle muss bei der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes standardmässig so eingestellt sein, dass keine Angebote angezeigt werden, die in der höchsten Altersstufe eingestuft sind

**Hinweise:**

Es wird für viele kleine, aber kulturpolitisch wichtige Anbieter von Abrufdiensten finanziell nicht tragbar sein, in ihre singulären, oft eigenentwickelten Abrufdienste ein System zur elterlichen Kontrolle einzubauen, das den gesetzlichen Anforderungen genügt. Es besteht die Gefahr, dass aus Kostengründen kulturell wertvolle Filme, die unter 16 Jahren freigegeben sind, für Kinder und Jugendliche auf diesen Abrufdiensten nicht mehr zugänglich sein werden. Damit ist zwar den Anliegen des Jugendschutzes Rechnung getragen, nicht aber der kulturpolitischen Zielsetzung, Inhalte einer kulturell interessierten (jungen) Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund werden in Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ nur mit Blick auf die Aufgaben des BSV umschrieben. Das ist ungenügend. Das Bundesamt für Kultur wird nicht darum herumkommen in seinem Budget zusätzliche finanzielle Mittel einzusetzen, um Anbieter von Abrufdiensten bei der Implementierung von Altersverifikationssystem zu unterstützen.

Zusätzlich wird zu prüfen sein, ob neue Mittel vorzusehen sind, damit im Rahmen der Film(post)produktion geprüft werden kann, ob die für eine Vermarktung des Filmes notwendige (allenfalls mit den Auswertern vertraglich vereinbarte) Altersfreigabe erreicht wird. Die Branchenorganisation wird dazu ein Verfahren zur Verfügung stellen müssen, das es erlaubt, durch gezielte Änderungen am Film eine niedrigere Alterseinstufung erreichen zu können.

Diese Hinweise sollen deutlich machen, dass die neue Gesetzgebung zum Jugendschutz mannigfaltige Auswirkungen hat, die antizipiert werden wollen, wenn die Gesetzgebung erfolgreich eingeführt werden soll.

**2. Abschnitt: Anforderungen an die Branchenorganisation und an die beigezogenen Expertinnen und Experten**

**Art 3 – Repräsentativität der Branchenorganisation  
(Art. 10 Abs. 1 Bst. c JSFVG)**

1. Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.
2. Akteurinnen, die auf eine Mitgliedschaft in der Branchenorganisation verzichten, werden angerechnet, um zu beurteilen, ob die Voraussetzung nach Absatz 1 erfüllt ist.

In den „Erläuterungen“ wird ausgeführt, „dass sich die zu erarbeitende Jugendschutzregelung nicht gegen ausländische Anbieterinnen richten darf, indem sie diese faktisch vom Markt ausschliesst.“<sup>1</sup> Dazu drängen sich zwei Anmerkungen auf:

Erstens wird es nicht die von der Branchenorganisation zu erarbeitenden Jugendschutzregelung sein, die ausländische Anbieter vom Markt ausschliesst, sondern die schweizerische Gesetzgebung selbst, die Regelungen trifft, die international nicht üblich sind. Es ist davon auszugehen, dass internationale Anbieter ohne Sitz in der Schweiz sich über die Gesetzgebung hinwegsetzen werden. Es wird Sache der Behörde und nicht der Branchenorganisation sein, dagegen Massnahmen zu ergreifen. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Adressat der Bestimmungen zu den Abrufdiensten nicht die Wiederverkäufer entsprechender Abonnemente ist, sondern die eigentlichen Betreiber der Abrufdienste.

Zweitens besteht ein Risiko, das schweizerische Anbieter Nachteile erleiden oder vom Markt verdrängt werden, weil deren Konkurrenten ohne Sitz in der Schweiz von den Strafverfolgungsbehörden nicht belangt werden können. Es gilt deshalb bei der Konkretisierung der Gesetzgebung durch die Verordnung und bei der Umsetzung durch die Branchenorganisation sich an der Rechtsordnung und der Rechtswirklichkeit der umliegenden Staaten zu orientieren und den gegenüber ausländischen Anbietern nicht durchsetzbaren schweizerischen Sonderweg zu vermeiden.

#### **Art 4 – Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten (Art. 10 Abs. 1 Bst. f JSFVG)**

Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele unabhängig sein.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 4:**

*Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig sein oder über langjährige und praktische Erfahrungen im Kinder- und Jugendmedienschutz verfügen und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele wirtschaftlich unabhängig sein.*

#### **Begründung:**

Es gibt in der Schweiz nur wenige Expertinnen und Experten, welche die formulierten Anforderungen erfüllen. Viele von ihnen waren oder sind für Akteurinnen der Branche tätig. Wir empfehlen, den Personenkreis zu erweitern und den Begriff der Unabhängigkeit zu präzisieren. So werden bspw. die Mitglieder der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film für ihre Tätigkeit von den Mitgliedern des Vereins Jugendschutz in den Medien entschädigt; trotzdem dürfen sie als unabhängig gelten.

### **3. Abschnitt: Verbindlicherklärung und regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung**

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 16.6.2023, Kommentare zu Artikel 3, Seite 5

#### **Art 5 – Beilagen zum Antrag auf Verbindlichkeitserklärung der Jugendschutzregelung (Art. 15 Abs. 2 JSFVG)**

Dem Antrag auf Verbindlichkeitserklärung der Jugendschutzregelung sind sämtliche Dokumente beizulegen, die die Einhaltung der Anforderungen an die Branchenorganisation nach Artikel 10 JSFVG belegen, einschliesslich:

- a. der Bestätigung der Expertinnen und Experten, dass sie für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen wurden;
- b. einer Stellungnahme der Expertinnen und Experten zur Jugendschutzregelung

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar.

#### **Art 6 – Regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung (Art. 18 JSFVG)**

1. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verfolgt die wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen in Bezug auf den Jugendschutz. Es steht dazu in regelmässigem Austausch mit den Branchenorganisationen.
2. Es überprüft gestützt auf neue Erkenntnisse die Jugendschutzregelungen.
3. Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. Es setzt ihr eine Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung.

#### **Antrag auf Änderung des Artikels 6:**

*Art. 6 Abs. 1 und 2 unverändert*

*Art. 6 Abs. 3: Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. Es kann ihr mit Verfügung eine angemessene Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung setzen.*

#### **Begründung:**

In der Verordnung ist davon auszugehen, dass zwischen BSV und Branchenorganisation eine respektvolle und konstruktive Zusammenarbeit besteht. Kann über die Anpassung der Jugendschutzregelung und/oder die dafür notwendige Frist keine Einigkeit erzielt werden, soll mittels anfechtbarer Verfügungsverfügung eine angemessene Frist angesetzt werden.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Anpassung einer Jugendschutzregelung für die gesamte Branche erhebliche Investitionen auslösen kann. Der Rechtsschutz ist zu gewährleisten.

### **4. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Plattformdiensten**

#### **Art 7 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 20 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Werden über einen Plattformdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.
2. Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.

**Antrag zur Änderung des Artikels 7:**

*Art. 7 Abs. 1 und 2 unverändert*

*Art. 7 Abs. 3 (neu): Bietet ein Plattformdienst im Rahmen seines Gesamtangebotes einen nicht abgetrennten Abrufdienst an, gelten für das Gesamtangebot die Regelungen für Abrufdienste.*

**Begründung:**

Art. 5 lit d und e JSFVG gehen für die Klassifikation als Abrufdienst bzw. als Plattformdienst von abtrennbaren Teilen eines Dienstes aus. Die Überschrift des 3. Kapitels JSFVG ist missverständlich; es geht im Art. 20 JSFVG ausschliesslich um Filme und Videospiele, die als user generated content bezeichnet werden können. In der Verordnung ist deshalb klarzumachen, dass ein Abrufdienst, der nicht klar vom Plattformdienst abgetrennt ist, den gesamten Plattformdienst als Abrufdienst qualifiziert. Es ist bereits heute absehbar, dass Plattformdienste in Teilangeboten vermehrt das Geschäftsmodell der Abrufdienste kopieren. Gelingt dem Gesetzgeber die strikte Trennung der Abrufdienste von den Plattformdiensten nicht, ist in einer Gesetzesnovelle die gesetzliche Regelung der Plattformdienste auch für die Abrufdienste zu übernehmen. Andererseits besteht die Gefahr, dass Abrufdienste neu eine Abteilung für user generated content einrichten, um als Plattformdienst zu gelten.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass heute hinter nutzergenerierten Inhalten von Plattformdiensten und den Inhalten unentgeltlicher Abrufdienste Geschäftsmodelle stehen können, die kaum zu unterscheiden sind.

**Art 8 – Anforderungen an das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

Das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten muss es den Nutzerinnen und Nutzern erlauben, der Anbieterin des Plattformdienstes Inhalte einfach und schnell zu melden.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 9 – Bearbeitung der Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anbieterin des Plattformdienstes muss die Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten innerhalb von sieben Tagen bearbeiten.
2. Gemeldete Inhalte, die nach Artikel 7 Absatz 2 für Minderjährige ungeeignet sind, dürfen nur Nutzerinnen und Nutzern zugänglich gemacht werden, deren Volljährigkeit nach Artikel 7 Absatz 1 überprüft wurde.

**Antrag zur Änderung des Artikels 9:**

*Art 9 Abs. 1 und 2 unverändert.*

*Art. 9 Abs. 3 (neu): Die Anbieterin des Plattformdienstes muss der meldenden Person die Ergebnisse ihrer Abklärungen innerhalb von sieben Tagen mitteilen und sie über die weiteren Schritte informieren.*

**Begründung:**

Die Vernehmlasserin weist darauf hin, dass die Branchenorganisation Meldungen nach Art. 8 JSFVV nicht behandeln wird und demnach auch auf Beanstandungen von Meldenden wegen Missachtung von Art. 9 Abs. 2 nicht eintreten kann. Es ist Sache des BSV entsprechende Meldestellen einzurichten. Um die Meldenden nicht im Ungewissen zu belassen, ist analog zu Art. 14 Abs. 3 JSFVG eine obligatorische Rückmeldung der Plattformbetreibenden vorzusehen. Die nicht erfolgte bzw. erfolgte Rückmeldung kann dem BSV in der Folge als Grundlage für weitere Massnahmen dienen, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Strafbestimmung in Art. 34 Abs. 1 lit d JSFVG.

**5. Abschnitt – Tests**

Art. 11 lit h JSFVG sieht vor, dass die Branchenorganisation Testkäufe durchführt. In Art. 10 und 11 JSFVV sind die Branchenorganisationen nicht erwähnt. Es ist somit der Branchenorganisation überlassen, welche Art von Tests sie durchführt, wobei von vornherein Tests mit minderjährigen Personen ausser Betracht fallen.

**Art 10 – Anforderungen an die Fachorganisationen  
(Art. 21 Abs. 1 JSFVG)**

Fachorganisationen, die Testkäufe und Testeintritte durchführen möchten, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Sie sind aktiv in den Themenfeldern Jugendschutz, Prävention oder Gesundheit.
- b. Sie sind unabhängig von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 11 – Beaufsichtigung der Fachorganisationen  
(Art. 25 Bst. a JSFVG)**

Das BSV ist für die Beaufsichtigung der von ihm oder den Kantonen beauftragten Fachorganisationen zuständig

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 12 – Testkonzepte  
(Art. 25 Bst. b und c JSFVG)**

1. Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:
  - a. Rekrutierung von minderjährigen Testpersonen;
  - b. Planung und Vorbereitung der Tests;
  - c. Ablauf der Tests;
  - d. Dokumentation der Tests
  - e. Kommunikation der Testresultate.
2. Die Fachorganisationen müssen dem BSV ihr Testkonzept zur Genehmigung unterbreiten.

**Antrag zur Änderung des Artikels 12:**

*Art 12 Abs. 1 Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone, die Branchenorganisation und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:... (Rest unverändert)*

**Begründung:**

Die Branchenorganisation ist in der Lage, wesentliche Inputs bei der Entwicklung der Testkonzepte zu leisten. Es versteht sich von selbst, dass sie bei der konkreten Planung und Vorbereitung einzelner Tests nicht dabei ist.

**Art 13 – Vorbereitung des Tests und Begleitung der minderjährigen Person  
(Art. 25 Bst. b JSFVG)**

1. Die minderjährige Person sowie eine Inhaberin oder ein Inhaber der elterlichen Sorge müssen hinreichend über den Ablauf des Tests informiert werden, namentlich darüber, dass:
  - a. die minderjährige Person auf den Test vorbereitet wird;
  - b. die minderjährige Person immer von einer erwachsenen Person begleitet wird;
  - c. die Anonymität der minderjährigen Person gewährleistet ist.
2. Vor Beginn der Vorbereitung müssen sie der Teilnahme am Test schriftlich zustimmen.
3. Die Vorbereitung der minderjährigen Person umfasst mindestens:
  - a. die Vermittlung von theoretischen Grundlagen;
  - b. Anweisungen zum Verhalten während der Durchführung des Tests;
  - c. einen praktischen Übungslauf des Tests.
4. Eine für die den Test durchführende Stelle tätige erwachsene Person hält sich während der Durchführung des Tests ständig in Sichtweite der minderjährigen Person auf. Ist es für den Schutz der minderjährigen Person angezeigt, so greift sie in den Ablauf des Tests ein.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 14 – Gewährleistung der Anonymität der minderjährigen Person  
(Art. 25 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anonymität der minderjährigen Person ist während des gesamten Testverfahrens zu gewährleisten.
2. Die minderjährige Person und die Begleitperson nach Artikel 13 Absatz 4 dürfen keine Tests in Lokalitäten durchführen, die sie regelmässig besuchen.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 15 – Protokollierung des Tests  
(Art. 25 Bst. c JSFVG)**

1. Nach der Durchführung des Tests muss ein schriftliches Protokoll erstellt werden.
2. Im Protokoll sind sämtliche relevanten Angaben zum Test festzuhalten. Belege und Fotos sind dem Protokoll beizulegen.
3. Das Protokoll darf ausser dem Geburtsdatum keine Angaben zur minderjährigen Person enthalten.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 16 – Rückmeldungen an die betroffenen Anbieterinnen und Veranstalterinnen  
(Art. 25 Bst. d JSFVG)**

Die Anbieterinnen und die Veranstalterinnen, bei denen ein Test durchgeführt wurde, sind innert zehn Arbeitstagen über den Test, dessen Ergebnis und das weitere Verfahren zu informieren. Gleichzeitig ist ihnen eine Kopie des Protokolls und der dazugehörigen Belege zuzustellen.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 17 – Koordination von Testkäufen  
(Art. 23 Abs. 1 JSFVG)**

1. Das BSV kann von den Kantonen alle Auskünfte verlangen, die es benötigt, um seine eigenen Testkäufe auf diejenigen der Kantone abzustimmen.
2. Für einen Testkauf im Rahmen seiner eigenen Aufsichtsaufgaben kann es sich einem von einem Kanton geplanten Testkauf anschliessen. Der Kanton kann dies ablehnen, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen.

**Antrag zur Änderung des Artikels 17:**

Art. 17a (neu) – Kostenbeteiligung der Nicht-Mitglieder der jeweiligen Branchenorganisation  
(Art. 17 und 32 JSFVG)

*Hat der Bundesrat eine Jugendschutzregelung verbindlich erklärt, setzt das BSV durch Verfügung die Höhe der Beteiligung der Nicht-Mitglieder der Branchenorganisation an deren Kosten fest.*

*Das BSV überweist den verfügbaren Kostenanteil der Branchenorganisation innert 30 Tagen nach Erlass der Verfügung. Das BSV ist zuständig für die Durchsetzung der Verfügung gegenüber dem Verfügungsadressaten.*

**Begründung:**

Der Verordnungsentwurf versäumt es auszuführen, wie Art. 32 Abs. 2 JSFVG umgesetzt werden soll. Der Branchenorganisation stehen keine Rechtsbehelfe zur Verfügung, um Nichtmitglieder zu Beitragszahlungen zu verpflichten. Es ist deshalb Aufgabe des Bundesrates im Rahmen der Verbindlicherklärung die Kostenbeteiligung der Akteure zu klären und Aufgabe des BSV die Kostenbeteiligung bei den Nichtmitgliedern der Branchenorganisation einzufordern. Da anzunehmen ist, dass Nichtmitglieder die Verfügung des BSV anfechten werden - aber andererseits die Branchenorganisation auf die budgetierten Beitragszahlungen angewiesen ist - hat das BSV der Branchenorganisation die verfügbaren Beitragszahlungen der Nicht-Mitglieder zu überweisen. Das BSV verfügt über die notwendigen Rechtsbehelfe, um die Beitragszahlungen gegenüber den Nicht-Mitgliedern durchzusetzen. Es ist Sache des BSV, die finanziellen Auswirkungen dieser beantragten Verordnungsbestimmung abzuschätzen und Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ entsprechend zu ergänzen.

Allenfalls sind in Art. 5 „Beilagen zum Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugenschutzregelung“ des Verordnungsentwurfs zusätzliche Bestimmungen aufzunehmen betreffend vorgesehene Kostenteilung unter den Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele.

#### **Art 18 – Gebühren für Tests (Art. 33 Abs. 1 JSFVG)**

1. Führt ein Test, den das BSV durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann das BSV der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
2. Führt ein Test, den ein Kanton durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann der Kanton der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von höchstens 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
3. Pro Test nach Absatz 1 oder 2 dürfen höchstens fünf Stunden Arbeitsaufwand in Rechnung gestellt werden.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **6. Abschnitt: Koordination des Vollzugs**

#### **(Art. 28 Abs. 3 und 4 JSFVG)**

##### **Art 19**

1. Das BSV lädt die Kantone und die Branchenorganisationen mindestens einmal pro Jahr zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch ein.
2. Die Kantone melden dem BSV einmal pro Jahr die Massnahmen, die sie im folgenden Jahr zu ergreifen gedenken.
3. Das BSV kann Weisungen zuhanden der Kantone zu den von diesen zu ergreifenden Massnahmen erlassen, namentlich die Mindestanzahl der durchzuführenden Tests

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **7. Abschnitt: Förderung der Medienkompetenz sowie Prävention**

**Art 20 – Sensibilisierung und fachliche Weiterentwicklung  
(Art. 29 Abs. 1 und 2 JSFVG)**

1. Das BSV betreibt die nationale Plattform «Jugend und Medien». Die Plattform dient der Information und der Sensibilisierung des breiten Publikums und der fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der digitalen Medien.
2. Es ergreift Massnahmen zur fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der Medienkompetenzförderung. Es kann insbesondere Studien in Auftrag geben.
3. Es fördert die Vernetzung zwischen den in der Medienkompetenzförderung tätigen Fachpersonen.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 21 – Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte  
(Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder der Prävention von Risiken digitaler Medien gewähren. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.
2. Als überregional gilt eine Aktivität, wenn sie in mindestens drei Kantonen, in der italienischsprachigen oder in der rätoromanischen Schweiz durchgeführt werden kann.
3. Modellprojekte müssen:
  - a. örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstruktur durchführbar sein;
  - b. neue Formen der Medienkompetenzförderung entwickeln oder bisher bekannte Formen in wesentlichen Punkten ergänzen oder weiterentwickeln;
  - c. auf andere Kontexte übertragbar sein;
  - d. einem nachgewiesenen Bedürfnis entsprechen;
  - e. einen Wissenstransfer sicherstellen.
4. Das Gesuch um Finanzhilfen muss mindestens die folgenden Unterlagen und Angaben zur geplanten Aktivität oder zum geplanten Modellprojekt enthalten:
  - a. Art und Umfang;
  - b. Ziel, Zielgruppen und Nutzen;
  - c. beteiligte Personen und Organisationen;
  - d. Finanzierung und Budget;
  - e. revidierte Jahresrechnung des Vorjahres;
  - f. falls vorhanden: Statuten und Leitbild oder Organisationsbeschreibung;
  - g. bei Modellprojekten nach Absatz 3: Modellcharakter.

**Antrag zur Änderung des Artikels 21:**

*Art 21 Abs. 1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder der Prävention von Risiken gewähren. Die Information der Öffentlichkeit über die Inhalte der Jugendschutzregelung gilt als Risikoprävention. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.*

*Art 21 Abs. 2 bis 4 unverändert.*

**Begründung:**

Es besteht ein erhebliches Interesse bei Inkraftsetzung der materiellen neuen Gesetzgebung die Öffentlichkeit über die konkrete Umsetzung der Jugendschutzregelung zu informieren. Diese Aufgabe werden die Branchenorganisationen nicht allein leisten können. Es besteht zudem ein Interesse daran, dass die Information neutral und nicht durch die Branche selbst erfolgt.

**Art 22 – Gewährung der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte (Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Finanzhilfen an nicht gewinnorientierte privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisationen werden durch Verfügung gewährt.
2. Finanzhilfen an Kantone und Gemeinden werden aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäss Artikel 16 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 19902 (SuG) gewährt. Der Vertrag regelt namentlich:
  - a. die Art, den Umfang, die Zielsetzung und den Nutzen der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. die Leistungen des Kantons oder der Gemeinde;
  - c. die beteiligten Personen und Organisationen;
  - d. die Berichterstattung und die Qualitätssicherung;
  - e. die Zahlungsmodalitäten.
3. Die Finanzhilfen an die Gemeinden erfolgen in Absprache mit den betroffenen Kantonen

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 23 – Höhe der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte (Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Die Höhe der Finanzhilfen bemisst sich nach:
  - a. der Art und Bedeutung der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. dem Interesse des Bundes an der Aktivität oder am Modellprojekt;
  - c. den Eigenleistungen der Organisationen, Kantone oder Gemeinden sowie den Beiträgen anderer Bundesstellen und von Dritten.
2. Die Finanzhilfen betragen höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben.
3. Anrechenbar sind die tatsächlich entstandenen Kosten, die unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der Aktivität oder des Modellprojekts zusammenhängen und zur zweckmässigen Erfüllung unbedingt erforderlich sind.
4. Übersteigen die beantragten Finanzhilfen die verfügbaren Mittel, so erstellt das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) gemäss Artikel 13 Absatz 2 des SuG eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**8. Abschnitt: Inkrafttreten**

**Art. 24**

1. Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Juli 2024 in Kraft.
2. Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft.

**Antrag zur Änderung des Artikels 24:**

*Art 24 Abs. 1 Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Januar 2025 in Kraft.*

*Art 24 Abs. 2 Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft, frühestens 2 Jahre nach Einführung der E-ID.*

**Begründung:**

Erst mit der Verabschiedung der Verordnung durch den Bundesrat haben Kantone und die Branche Gewissheit bezüglich der Umsetzung der Gesetzgebung. Da für die Branche mit der Inkraftsetzung der Gesetzgebung die zweijährige Frist gemäss Art. 19 Abs. 1 lit b JSFVG beginnt, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen, um zumindest die formellen Vorarbeiten (Zusammenbringen der Träger der zukünftigen Branchenorganisation, Finanzierung der Einrichtungsphase, Definition der Projektorganisation) vor Anlaufen der Frist abschliessen zu können. Es wäre wünschenswert, wenn das BSV den Zeitpunkt der Inkraftsetzung mit den Kantonen und den betroffenen Branchen vor Antragstellung an den Bundesrat nochmals abspricht und Kantone, Branchen und BSV sich auf einen detaillierten Fahrplan für die noch zu tätigen Koordinationsabsprachen einigen könnten. Dies umso mehr, als immer noch nicht klar ist, ob einzelne Akteure, wie z.B. Mediatheken oder Lokalfernsehstationen vom Gesetz betroffen sind.

Der erste Schritt der Inkraftsetzung sollte deshalb nicht schon am 1. Juli 2024, sondern erst am 1. Januar 2025 erfolgen.

Der zweite Schritt der Inkraftsetzung ist zeitlich so vorzusehen, dass es möglich ist, die E-ID als Instrument zur Alterskontrolle einzusetzen. Es genügt der Branche nicht, wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26.04.2023 zur Interpellation 23.3077 (NR Mäder Jörg) schreibt, er könne eine Sistierung der Umsetzung der Gesetzgebung bis zum Vorliegen der E-ID prüfen. Auch wenn die E-ID keine Voraussetzung für die Umsetzung des Gesetzes ist, wird die Branche schon aus Kosten- und Akzeptanzgründen die Entwicklung eines proprietären Altersverifikationssystems nicht in Angriff nehmen, sondern die Einführung der E-ID abwarten. Die Verordnung soll deshalb die Sicherheit bieten, dass die Branche genügend Zeit hat, nach Einführung der E-ID dieses System in ihre Systeme zu implementieren.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anträge und Anregungen.

Mit freundlichen Grüssen

filmdistribution schweiz



Lea Meister  
Geschäftsführerin

Bundesamt für Sozialversicherungen  
z.K. Y. Haldimann  
Effingerstrasse 20  
3008 Bern  
Per Mail an: jugendschutz@bsv.admin.ch

Bern  
03. Oktober 2023

## Vernehmlassung betreffend der Verordnung über den Ju- gendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die IG Detailhandel Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit, zur oben genannten Verord-  
nung Stellung nehmen zu können.

Zwei Mitglieder der IG Detailhandel Schweiz, Coop und Migros, betreiben mit Tochterunter-  
nehmen Onlineshops im Unterhaltungselektronikbereich. In deren Sortimente sind unter an-  
derem auch Videos und Videogames-Downloads gelistet.

Die Mitglieder der IG Detailhandel setzen sich seit vielen Jahren für die strenge Umsetzung  
der geltenden Jugendschutzbestimmungen in allen Bereichen ein. Dementsprechend hat sich  
die IG Detailhandel positiv zum neuen Gesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film  
und Videospiele geäussert und insbesondere die Ko-Regulierung begrüsst.

Wir unterstützen nun auch den vorliegenden Verordnungsentwurf und die darin vorgesehene  
Umsetzung mithilfe von Meldesystemen, Alterskontrollen und Testkäufen. Dass der Geltungs-  
bereich Abrufdienste umfasst, ist aus unserer Sicht nachvollziehbar in Bezug auf die heutigen  
Konsumgewohnheiten in diesem Bereich.

In den Ausführungen in der Botschaft zum JSFVG vom 11. September 2020, BBI 2020,  
8222 f., werden Abrufdienste wie folgt definiert: *In der Schweiz bieten u. a. Telekommunikati-  
onsunternehmen und Veranstalterinnen von Fernsehprogrammen audiovisuelle Medien-  
dienste auf Abruf an, namentlich VoD. VoD kann genutzt werden, indem die Inhalte nach dem  
Herunterladen betrachtet werden (Download) oder indem die Inhalte gleichzeitig herunterge-  
laden und wiedergegeben werden (Streaming). Abrufdienste werden aber auch von ausländi-  
schen Anbieterinnen via Internet betrieben (z. B. Netflix). Und schliesslich werden Videopro-  
dukte auch vom Detailhandel online zum Download vertrieben.*



Aus unserer Sicht ist nicht abschliessend klar, ob der blosse Verkauf von Downloadlinks und -Codes im Detailhandel als Abrufdienst klassifiziert wird. Im Handel, respektive in den Onlineshops wird das Produkt zwar erworben, abgerufen wird es allerdings auf der Seite des Anbieters.

Dementsprechend beantragt die IG Detailhandel eine Präzisierung des Begriffs auf Verordnungsebene, da für die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen der Anbieter des Video-Downloads, nicht aber der Vertreiber des Download-Codes zuständig sein sollte. Eine solche Präzisierung entspricht aus unserer Sicht dem Ansinnen des Gesetzes und der darin vorgesehenen Verantwortlichkeiten.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unseres Antrags.

Freundliche Grüsse

Salome Hofer  
Leiterin AG Produktsicherheit  
Coop Nachhaltigkeit/Wirtschaftspolitik

Gabi Buchwalder  
Mitglied AG Produktsicherheit  
MGB Wirtschaftspolitik



**Stellungnahme der Motion Picture Association (MPA) im Rahmen der Vernehmlassung 2023/11 des Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) zum Entwurf einer Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)**

**Vorbemerkung**

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zu den Verordnungen für eine Umsetzung des im Herbst 2021 vom Parlament verabschiedeten neuen Gesetz über den Jugendschutz bei Filmen und Videospiele (JSFVG). Wir begrüßen das Ansinnen des Bundesrates, ein einheitliches Jugendschutzniveau in der Schweiz zu etablieren und gerade für internationale Anbieter von Abrufdiensten eine internationale Anschlussfähigkeit durch eine Orientierung an der EU-weit gültigen Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste zu erreichen.

**Über die MPA**

Die Motion Picture Association (MPA) fungiert als globale Stimme und Interessensvertreter der internationalen Film-, Fernseh- und Streaming-Branche. Unsere Mitglieder sind Walt Disney Studios Motion Pictures, Netflix Studios, Paramount Pictures Corporation, Sony Pictures Entertainment Inc, Universal City Studios LLC, und Warner Bros. Discovery. Unsere Mitglieder produzieren seit vielen Jahrzehnten international beliebte Filme und Serieninhalte auf der ganzen Welt - auch in der Schweiz - und sind ein wesentlicher Bestandteil des Produktions- und Vertriebsökosystems in der gesamten EMEA-Region. Die MPA-Mitglieder arbeiten in nahezu allen Ländern der Welt und sind sowohl in der regionalen als auch in der nationalen audiovisuellen Branche stark engagiert und betreiben weltweit auch Abrufdienste, selbst und/oder zusammen mit lokalen Partnern.

Die MPA-Mitglieder pflegen seit langem und heute mehr denn je die transatlantische Zusammenarbeit, produzieren, ko-produzieren und erwerben lokale - auch schweizerische - Inhalte, vertreiben sie weltweit, investieren in europäische Produktionen und schaffen Arbeitsplätze und Wachstum.

Das Angebot gut funktionierender Jugendschutzsysteme ist dabei für die Mitglieder der MPA sehr wichtig. Tatsächlich zeichnet sich die MPA mit der unabhängigen Tochtergesellschaft Classification & Ratings Administration (CARA) für die Filmbewertung und damit den Jugendschutz in den Vereinigten Staaten von Amerika verantwortlich und hat daher umfangreiche Erfahrungen mit Jugendschutzsystemen nicht nur in den USA, sondern weltweit.

Das 1968 in Anlehnung an den Hays Code der klassischen Hollywood-Kinoära eingeführte MPA-Bewertungssystem ist eines von mehreren Filmbewertungssystemen, die Eltern bei der Entscheidung helfen sollen, welche Filme für ihre Kinder geeignet sind. Auch heute spielt der Jugendschutz für die Mitglieder der MPA weltweit eine tragende Rolle.

Die Dienste, die von MPA-Mitgliedern bereitgestellt werden, nutzen Alterskennzeichnungen. Durch verschiedene Benutzerprofile können Eltern bestimmen, welche Inhalte ihre Kinder sehen dürfen und den Zugang zu unpassenden Inhalten einschränken. Im Vergleich zu einigen anderen Angeboten bergen diese Dienste keine signifikanten Risiken für Kinder und Jugendliche. Dies liegt daran, dass sie keine jugendgefährdenden Materialien wie Pornografie oder die Verherrlichung von Gewalt zeigen. Darüber hinaus wird eine lückenlose redaktionelle Kontrolle über alle bereitgestellten Inhalte gewährleistet. Das unterscheidet sie von Videosharing-Plattformen, bei denen Nutzer ohne Überprüfung Inhalte hochladen können.

### **Das Schutzniveau AVMD-Richtlinie in der EU als Maßstab**

Wir befürworten das Bestreben des schweizerischen Gesetzgebers und der Aufsichtsbehörden, durch die Jugendschutzgesetzgebung schweizweit einheitliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Das Ziel ist einerseits, in der gesamten Schweiz einen konsistenten Jugendschutz für elektronische Medien nach klaren Standards sicherzustellen. Andererseits zielt das Gesetz darauf ab, den Vorgaben der überarbeiteten audiovisuellen Medienrichtlinie der EU (in der geänderten Fassung von 2018, künftig als AVMD-RL bezeichnet) zu entsprechen. So ist in der Botschaft zum JSFVG ausgeführt:

„Der E-JSFVG sieht vor, dass hier das Schutzniveau an die revidierte AVMD-Richtlinie angenähert wird (vgl. Ziff. 3.3). Dies bedeutet, dass Anbieterinnen von Abruf- und Plattformdiensten mit Sitz in der Schweiz vergleichbare gesetzliche Verpflichtungen haben sollen wie solche mit Sitz in der EU. Sie müssen geeigneten Massnahmen treffen, damit Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten haben. Anbieterinnen von Abrufdiensten sollen über die Alterskennzeichnung hinaus anlog zur AVMD-Richtlinie dazu verpflichtet werden, ein System zur Alterskontrolle sowie zur elterlichen Kontrolle einzurichten (Art. 8).“

Ebenso wird in der JSFVG-Botschaft betont:

„Dies schliesst die enge Anbindung an die Entwicklung in der EU in Sachen Jugendmedienschutz ein.“

Diese harmonisierten europäischen Standards würden es der Schweiz ermöglichen, wieder am EU MEDIA-Programm teilzunehmen und von etablierten Marktstandards in der EU zu profitieren. Dies ist auch im Kontext der wachsenden grenzübergreifenden Mediennutzung in Europa relevant, beispielsweise durch Angebote von MPA-Mitgliedern, die international ausgerichtet sind und auf einer Vielzahl von Märkten aktiv sind.

In der JSFVG-Botschaft wird festgehalten:

„Die Richtlinie basiert auf dem Herkunftslandprinzip, das heisst die Dienstanbieterinnen unterliegen den Vorschriften des EU-Staates, in dem sie ihren Hauptsitz haben. Anbieterinnen mit Hauptsitz ausserhalb der EU wie Netflix und Amazon, die in der EU ansässige Tochtergesellschaften haben, werden von den Bestimmungen der AVMD-Richtlinie ebenfalls erfasst.“

Das Herkunftslandprinzip ist ein wichtiger Aspekt und Grundlage der Aktivitäten der MPA-Mitglieder in der EU. Um eine weitestgehend nahtlose „Durchlässigkeit“ und Markttätigkeit von MPA-Mitgliedern in der Schweiz zu ermöglichen, ist eine stringente Orientierung an diesen Maßstäben durch flexibel ausgestaltete Regelungen und Anerkennungen von EU-Jugendschutzmaßnahmen unerlässlich.

In der JSFVG-Botschaft ist unter 7.2. weiter ausgeführt:

„Aus dem internationalen Recht ergibt sich aktuell keine Verpflichtung der Schweiz, den Zugang zu Filmen und Videospiele für Minderjährige zu reglementieren. Mit den Massnahmen, die der E-JSFVG vorsieht, wird indes eine Angleichung an das Jugendschutzniveau in der EU erreicht (vgl. dazu Ziff. 3.3). Würde auf diese Massnahmen verzichtet, bliebe die Schweiz das einzige Land im Zentrum von Europa, in dem der Jugendschutz bei Filmen und Videospiele für Abruf- und Plattformdienste nicht geregelt ist. Dies würde die Schweiz für ausländische Anbieterinnen attraktiv machen, welche mit einem Wechsel des Firmensitzes die strengeren Vorschriften in den EU-Ländern umgehen wollen.“

Mit den vorgeschlagenen Konkretisierungen des JSFVG durch die JSFVV gibt es erhebliche Bedenken, ob die vorgeschlagene Regulierung die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht. Anders als – wie oben erwähnt – in der Botschaft ausgeführt, wird eine Angleichung an das Jugendschutzniveau der EU eben nicht erreicht. Die vorgeschlagenen Konkretisierungen durch die JSFVV würden genau das Gegenteil erreichen: Das JSFVG stellt bereits höhere Anforderungen als die EU-Vorgaben. Dies widerspricht der Harmonisierung, die die AVMD-RL anstrebt, und könnte für internationale Dienste zu Umsetzungsproblemen führen und die Schweiz aus diesen Gründen für ausländische Anbieterinnen unattraktiv machen. Es könnte den freien Zugang und die Nutzung von Mediendiensten in Europa behindern. Insbesondere scheint die Regelung unverhältnismässige Anforderungen für VOD-Dienste vorzusehen, obwohl ihre potenzielle Gefahr für junge Menschen - abgesehen von spezifisch schädlichen Inhalten - geringer ist als bei Video-Sharing-Diensten.

Diese Schwierigkeiten sind im Gesetz verankert und können im Verordnungsverfahren nicht mehr geändert werden. Deshalb ist es umso wichtiger, dass durch die Verordnung innerhalb dieses Rahmens eine praktikable und hinreichend flexible Lösung geschaffen wird, die es internationalen Anbietern ermöglicht, in der Schweiz aktiv zu sein. Die Anforderungen an den Jugendschutz sollten dem tatsächlichen Gefährdungspotenzial entsprechend und vor allen Dingen verhältnismässig sein. Der aktuelle Entwurf erfüllt dies allerdings nicht.

Zudem sollte die Verordnung flexibler auf die wachsende Internationalität der Medien reagieren. Sie sollte die Schweizer Regelungen mit den in Europa gängigen Standards in Einklang

bringen und internationalen Anbietern ermöglichen, sich aktiv an der Selbst- und Co-Regulierung in der Schweiz zu beteiligen. Der aktuelle Entwurf berücksichtigt auch diese Aspekte nicht ausreichend. Die AVMD-RL setzt hierbei in Artikel 6a einen EU-weiten Standard, dem die Anbieter in diesen Märkten folgen. So heißt es in Absatz 4 von Artikel 6a AVMD-RL:

“4) Die Kommission ermutigt die Mediendiensteanbieter, bewährte Verfahren bezüglich auf Koregulierung beruhender Verhaltenskodizes auszutauschen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission können für die Zwecke dieses Artikels die Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes der Union gemäß Artikel 4a Absatz 2 fördern.“

Auch dies rechtfertigt eine möglichst eng an die AVMD-RL angelehnte Umsetzung von Jugendschutzmaßnahmen in der Schweiz, da nicht nur ein einheitliches Schutzniveau erreicht wird, sondern auch die Anbieter in der Schweiz vom Austausch über bewährte Verfahren profitieren können.

In den nachfolgend angeführten einzelnen Punkten weisen wir auf die Probleme hin und regen entsprechende Anpassungen des Verordnungsentwurfs an:

#### **Artikel 1 JSFVV: Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (i.V.m. Artikel 7 JSFVV)**

Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a JSFVG gibt vor, dass bei Abrufdiensten vor der erstmaligen Nutzung eine Alterskontrolle vorzunehmen ist. Zwar ist in der Botschaft zum JSFVG zu Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a ausgeführt, dass

“ein System eingerichtet werden [muss], mit welchem das Alter der Nutzerinnen und Nutzer vor der erstmaligen Anmeldung beim Abrufdienst überprüft werden kann.“

Dies solle

“sinnvollerweise beim Vertragsabschluss oder bei der Erstellung eines Nutzerkontos, welches vor der Nutzung eines Abrufdienstes erstellt werden muss“

geschehen. Dabei soll

“das geforderte System dabei nicht ausschliesslich technisch zu verstehen“

sein, sondern könne

“zum Beispiel auch über die Einforderung einer Kopie des Personalausweises der Nutzerin oder des Nutzers bei der Kontoeröffnung geschehen“.

Weiter heißt es:

“Ist die Nutzung eines Abrufdienstes an ein kostenpflichtiges Abonnementverhältnis mit einer volljährigen Person geknüpft, so ist mit der Überprüfung der Volljährigkeit bei

Vertragsabschluss die Pflicht der Anbieterin des Abrufdienstes zur Alterskontrolle erfüllt. Ab diesem Zeitpunkt liegt die Verantwortung für die Nutzung des Abrufdienstes und für den Abruf einzelner Filme oder Videospiele bei der erwachsenen Person. Falls die Nutzung des Dienstes bereits vor der Volljährigkeit einer Nutzerin oder eines Nutzers ermöglicht wird, ist sicherzustellen, dass für die betreffende Person keine als ungeeignet eingestuft Inhalte zugänglich gemacht werden. Unter dem Blickwinkel des Schutzes der Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospielen ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass zum Beispiel einer 14-jährigen Person der Zugang zu einem Abrufdienst offensteht, sofern Inhalte, welche nicht für 14-Jährige geeignet erscheinen, dieser Person nicht zugänglich gemacht werden. Damit soll die Gleichbehandlung mit den Anbieterinnen von Trägermedien und Veranstalterinnen ermöglicht werden, für die dieselben Einschränkungen gelten.“

Das JSFVG selbst enthält jedoch keine weiteren Konkretisierungen. Zweck der Regelung ist die Umsetzung der übergeordneten Pflicht aus Artikel 8 Absatz 1 JSFVG,

“Maßnahmen [zu] treffen, dass Minderjährige vor für sie ungeeigneten Inhalten geschützt werden.“

Dies wiederum immer auch verbunden mit dem Anspruch, ein vergleichbares Schutzniveau wie in der EU und eine Annäherung an die AVMD-RL zu erreichen. Ein hundertprozentiger Schutz für Kinder und Jugendliche kann allerdings selbst mit den komplexesten Methoden nicht garantiert werden und ist allgemein anerkannt auch nicht das Hauptziel. Wichtiger ist es, dass die ergriffenen Maßnahmen in einem sinnvollen und angemessenen Verhältnis zu den potenziellen Risiken stehen. Die europäische AVMD-Richtlinie bringt es insofern richtig zum Ausdruck, wenn sie in Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a) (iii) besagt, dass

“[Maßnahmen] in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Schutzziele[n] [stehen]“

müssen.

Weiterhin schreibt Artikel 6a der AVMD-RL in Absatz 1 vor:

#### *„Artikel 6a*

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass audiovisuelle Mediendienste, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbietern bereitgestellt werden und die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, nur so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können. Zu solchen Maßnahmen zählen beispielsweise die Wahl der Sendezeit, Mittel zur Altersverifikation oder andere technische Maßnahmen. Sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu der potenziellen Schädigung durch die Sendung stehen.

Die schädlichsten Inhalte wie grundlose Gewalttätigkeiten und Pornografie müssen den strengsten Maßnahmen unterliegen.“

Auch hier spielen die Angemessenheit und die Verhältnismäßigkeit eine große Rolle, insbesondere auch, was die technischen Maßnahmen für „Mittel zur Altersverifikation“, die nur als ein Beispiel – jedoch nicht als zwingende Maßnahme – in der AVMD-RL aufgeführt wird. Mit den vorgeschlagenen Regelungen wird daher nicht – wie in der Zielsetzung in der Botschaft zum JSFVG formuliert – eine Annäherung an das Schutzniveau der AVMD-RL erreicht, sondern überschießende Anforderungen vorgeschlagen, die weder angemessen noch verhältnismäßig sind und daher auch nicht im Einklang mit den etablierten Standards in EU-Ländern stehen.

Die Überprüfung des Alters online gestaltet sich als komplexes Unterfangen. In der Schweiz fehlt es momentan an einer benutzerfreundlichen und weitläufig anerkannten elektronischen Identität (eID), auch wenn in der Botschaft zum JSFVG darauf hingewiesen wird:

“Mit dem Bundesgesetz vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) könnte hierzu eine Grundlage geschaffen werden, welche zukünftig eine Online-Altersverifizierung auf relativ einfache Art und Weise ermöglicht.“

Obwohl Überlegungen bestehen, eine solche in der Schweiz zu etablieren, ist die zukünftige Annahme und tatsächliche Nutzung, vor allem hinsichtlich ihrer Bedienbarkeit, noch unklar. Zum Vergleich: Die in Deutschland schon länger verfügbare Online-Identifikationsfunktion des Personalausweises wird von den Einwohnern nur sporadisch verwendet und oft gar nicht erst eingerichtet.

Auch wenn man das Ziel verfolgen könnte, dass online dieselben Sicherheitsstandards wie offline gelten sollten, muss man akzeptieren, dass selbst offline eine durchgängige und zuverlässige Altersüberprüfung selten umgesetzt wird und schwer umsetzbar ist. Beispielsweise wurde der Kauf von Kinokarten größtenteils ins Internet verlagert. Bei der Präsentation der Online-Tickets im gedämpften Licht am Einlass erfolgt eine Altersprüfung, wenn überhaupt, meist nur durch einen kurzen Blick auf das Gesicht und sicherlich nicht durch eine konsequente Kontrolle des Ausweises.

Es muss jedoch anerkannt werden, dass die damit verbundenen Risiken verhältnismäßig niedrig sind, solange keine Inhalte vorliegen, die für Jugendliche besonders gefährlich sind. Insoweit gibt der deutsche Regelungsansatz im Jugendmedienschutz (im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, JMStV) eine Richtung vor, der klar zwischen entwicklungsbeeinträchtigenden und tatsächlich jugendgefährdenden Inhalten unterscheidet. Während es für erstere reicht, dass üblicherweise gewährleistet ist, dass Kinder und Jugendliche keine für sie ungeeigneten Inhalte sehen, wird für den tatsächlich jugendgefährdenden Bereich (Pornographie, grundlose Gewaltdarstellung) das Vorliegen einer geschlossenen Benutzergruppe mit strengen Alterskontrollanforderungen verlangt.

Analog dazu sollte die JSFVV gestaffelte Sicherheitssysteme zulassen, die verschiedenen Gefährdungsgraden entsprechen. Die strengsten Vorgaben, einschließlich einer rigorosen Altersüberprüfung und Authentifizierung bei jeder Nutzung, sollten nur für den Zugriff auf Pornografie oder extrem gewalttätige Darstellungen gelten (siehe auch Artikel 6a AVMD-RL). Für weniger bedenkliche Inhalte könnten niedrigere Standards angesetzt werden. Insbesondere bei

Diensten, die solch kritische Inhalte nicht bereitstellen (oder sogar nur Inhalte mit einer Altersempfehlung von 16 oder darunter anbieten), könnten die Anforderungen reduziert werden.

Ein anschauliches Beispiel ist die explizit genannte Verwendung von Zahlungsmitteln, die laut den Erläuterungen des Bundesrats unzureichend sein sollen. Obwohl diese Einschätzung für den Zugriff auf Pornographie verständlich ist, scheint uns diese pauschale Vorgabe für andere Dienste unnötig restriktiv. Denn obwohl solch ein Zahlungsmittel in Einzelfällen bei älteren, aber nicht volljährigen Jugendlichen vorhanden sein könnte, ist es bei jüngeren Kindern fast sicher nicht der Fall. Daher könnte die Existenz bestimmter Zahlungsmittel (hier könnten in Zusammenarbeit mit dem Finanzsektor auch Unterscheidungen nach Karten- oder Kontotypen getroffen werden) durchaus ein ausreichender Altersnachweis für Dienste sein, die keine besonders gefährlichen Inhalte für Jugendliche bieten.

Es bleibt unbestritten, dass für Dienste mit hochriskanten Inhalten, wie beispielsweise Pornographie, strenge Anforderungen gelten sollten. Doch es erscheint nicht angemessen, Unterhaltungs- und Pornographie-Angebote mit den gleichen Standards zu behandeln. Vor allem, wenn man Artikel 7 der JSFVV betrachtet, der für Plattformdienste vorgeschlagen wird, zeigt sich ein Paradox: Während die rechtlichen Vorgaben des JSFVG für VOD und Plattform-Dienste in Artikeln 8 und 20 identisch sind, unterstreicht dies die erkannte Tatsache, dass Plattformdienste potenziell größere Risiken bergen als redaktionell ausgewählte VOD-Inhalte.

Die gleiche gesetzliche Formulierung bedeutet jedoch, dass in der praktischen Anwendung gleiche Standards gelten sollten, sonst käme es zu einer unfairen Diskriminierung zwischen konkurrierenden Diensten. Das Gesetz verbietet ausdrücklich solche Ungleichbehandlungen.

Ebenso würde ein differenzierter Ansatz bei den Alterskontrollanforderungen, je nach Gefahrenpotential des Inhalts, den Jugendschutz insgesamt nicht schwächen, sondern eher verstärken. Zu strenge Regeln könnten die Nutzer jedoch davon abhalten, sich legalen Angeboten zuzuwenden und stattdessen zu nicht regulierten oder sogar illegalen Alternativen greifen. Dies würde nicht nur den legalen Markt schädigen, sondern die Nutzer auch völlig ohne Schutzmaßnahmen zurücklassen - ein klarer Schritt in die falsche Richtung. Die Annahme, dass der Zugriff auf alle nicht-konformen oder illegalen Internetangebote verhindert werden könnte, ist zudem unrealistisch, zumal die Schweiz nicht über die rechtlichen Mittel verfügt, um solche Sperren durchzusetzen.

Daher sollte man, um einen effektiven und von den Nutzern akzeptierten Jugendschutz zu gewährleisten, die Anforderungen an die Alterskontrolle je nach Risiko des Angebots flexibel gestalten. Die Vorgaben des JSFVG stehen dieser Praxis nicht im Wege.

Entsprechend schlagen wir vor, Artikel 1 Absatz 1 JSFVV in Anlehnung an die bewährte Formulierung aus Artikel 3 Absatz 4 a) (iii) und Artikel 6a Absatz 1 AVMD-RL, wie folgt, zu ergänzen:

<sup>1</sup> Das Alter der Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, ist vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes mittels angemessener Verfahren zu überprüfen. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung des

Alters im Einzelfall erlaubt. Das Verfahren muss in einem angemessenen Verhältnis zu der potenziellen Schädigung durch die zur Verfügung gestellten Inhalte stehen.

## **Artikel 2 JSFVV: Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle**

Wie zu Beginn erläutert, bieten MPA-Mitglieder ihren Nutzern ein umfangreiches, jedoch benutzerfreundliches System für elterliche Kontrollen. Dies ermöglicht zum Beispiel die Einrichtung spezifischer Profile mit unterschiedlichen Altersbeschränkungen innerhalb eines Accounts. Zudem ist die Sperrung spezieller Titel für ausgewählte Profile möglich, wobei die Benutzer aufgefordert werden, für jeden Account-Nutzer ein eigenes Profil zu erstellen.

In diesem System können Benutzer entscheiden, ob sie Altersbeschränkungen in ihrem Haushalt für notwendig halten und dementsprechend entscheiden. Da diese Regelung bereits in Artikel 2 Absatz 1 JSFVV festgelegt ist, scheint es für die MPA überflüssig, in Absatz 4 zusätzlich zu verlangen, dass Accounts von ausschließlich erwachsenen Nutzern keinen sofortigen Zugriff auf Inhalte der höchsten Altersklasse haben dürfen.

Die technische Implementierung solch einer Regel ist kompliziert und bietet keinen sichtbaren zusätzlichen Vorteil. Erwachsene würden diese Einschränkung direkt aufheben, und Jugendliche könnten, falls sie unerwartet Zugang hätten, die Voreinstellungen ebenso ändern. Diese Regelung scheint nur bei Inhalten, die als hochriskant für Jugendliche gelten, wie pornografische oder gewaltverherrlichende Inhalte, sinnvoll, da viele Erwachsene nicht ungewollt auf solche Inhalte stoßen möchten.

Letztendlich sollte die Entscheidung über solche spezifischen Regelungen den branchenspezifischen Selbstregulierungsorganisationen überlassen werden.

Daher schlagen wir die ersatzlose Streichung von Artikel 2 Absatz 4 JSFVV vor.

Sollte diesem Vorschlag nicht gefolgt werden, schlagen wir zumindest die folgende Änderung vor:

4 Soweit Anbieterinnen den Zugang zu schwer jugendgefährdenden Inhalten (pornographische oder gewaltverherrlichende Inhalte) eröffnen, muss ~~Das System zur elterlichen Kontrolle muss~~ bei der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes standardmässig so eingestellt sein, dass derartige Inhalte zunächst nicht keine Angebote angezeigt werden, die der höchsten Altersstufe eingestuft sind.

## **Artikel 3 JSFVV: Repräsentativität der Branchenorganisation**

Artikel 3 Absatz 1 JSFVV legt fest, dass eine Branchenorganisation als repräsentativ zusammengesetzt gilt, wenn

“die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.“

Dies führt zu einer erheblichen Diskriminierung internationaler Akteurinnen, wie sie die MPA vertritt, unabhängig von ihrer Marktrelevanz in der Schweiz. Internationale Akteurinnen sind zwar gesetzlich verpflichtet, an der Selbstregulierung der Branche teilzunehmen, doch in der Praxis würde ihnen oft eine effektive Mitsprache gehen. Sie könnten zwar theoretisch einer Branchenorganisation beitreten, doch ihre Bedeutung für die Repräsentativität ist minimal. Daraus resultiert, dass ihre Standpunkte weniger Berücksichtigung finden, und Entscheidungen können auch ohne ihre Einwilligung erfolgen.

Dies wird besonders brisant, wenn man die aktuelle Marktsituation betrachtet: Während in Bereichen wie Kino und Produktion lokale Akteurinnen dominieren, haben internationale Akteurinnen im Bereich der digitalen Filmverbreitung einen erheblichen Marktanteil. Werden sie bei der Repräsentativität einer Branchenorganisation nicht berücksichtigt, kommt es zu einem Ungleichgewicht, das den digitalen Bereich des Filmvertriebs benachteiligt.

Für diese Benachteiligung internationaler Anbieter gibt es keinen triftigen Grund, insbesondere da Artikel 3 Absatz 2 JSFVV sicherstellt, dass die Abwesenheit einer Akteurin die Gründung und Konsensfindung innerhalb einer Branchenorganisation nicht beeinträchtigt. Es wäre ratsam, internationale Akteurinnen, die den Schweizer Markt im Blick haben, in die Repräsentativität einzubeziehen. Selbst bei mangelnder Kooperation könnten sie als beteiligt angesehen werden. Dies würde sicherstellen, dass nur jene, die unkooperativ sind, Nachteile erfahren und nicht alle internationalen Teilnehmer aufgrund ihrer Herkunft benachteiligt werden.

Eindringlich erbitten wir daher eine entsprechende Anpassung in Artikel 3 JSFVV, nämlich:

<sup>1</sup> Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen ~~mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz~~ direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.

<sup>2</sup> Akteurinnen, die auf eine Mitgliedschaft in der Branchenorganisation verzichten, werden angerechnet, um zu beurteilen, ob die Voraussetzung nach Absatz 1 erfüllt ist.

### **Artikel 6 JSFVV: Regelmäßige Überprüfung der Jugendschutzregelung**

Wir begrüßen den Vorschlag, die Jugendschutzbestimmungen regelmäßig zu überdenken. In diesem Kontext sollten auch die gesetzlichen und verordnungsbedingten Regulierungsvorgaben berücksichtigt werden.

Es ist essenziell, um die internationale Kompatibilität der Schweiz sicherzustellen, dass in diese Überprüfung auch Erkenntnisse und Erfahrungswerte aus anderen Nationen und Marktbereichen einfließen. Dies hilft dabei, das Risiko einer zu stark abgeschotteten Regelung zu minimieren.

Wir regen daher die Aufnahme dieses Aspektes in Artikel 6 Absatz 1 JSFVV an und schlagen die folgende Formulierung vor:

<sup>1</sup> Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) verfolgt die wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen in Bezug auf den Jugendschutz und bezieht dabei internationale Erfahrungen und Erkenntnisse mit ein. Es steht dazu in regelmässigem Austausch mit den Branchenorganisationen.

### **Weitere Anmerkung: Inheldeskriptoren und Piktogramme**

Der vorgelegte Verordnungsentwurf sieht keine zusätzlichen Bestimmungen zu den in Artikel 6, 11 und 13 JSFVG beschriebenen Inhaltsdeskriptoren vor. Dies erscheint konsistent, da die genaue Ausarbeitung dieser Deskriptoren den Branchenorganisationen übertragen wird.

Jedoch möchten wir darauf hinweisen, dass das JSFVG durch die Wahl des Begriffs "Piktogramme" in Artikel 5 Buchstabe f JSFVG möglicherweise vorschnell eine Entscheidung getroffen hat, die nicht optimal erscheint. In anderen Staaten, die bereits Deskriptoren nutzen, und in Jugendschutzsystemen, die solche zusätzlichen Informationen verwenden, sind Textdeskriptoren statt Bilddeskriptoren dominant. Dies liegt unter anderem daran, dass bildliche Darstellungen oft missverständlich sind.

Darüber hinaus können Piktogramme oft nicht das Detaillierungsgrad von Informationen bieten, das für Erziehungsberechtigte nützlich wäre. Ein Beispiel hierfür ist Deutschland, wo eine detailliertere Unterteilung von Deskriptoren existiert, die nur in Textform darstellbar ist. Die Freiwillige Selbstkontrolle FSK beispielsweise unterteilt den Deskriptor "Angst" in weitere Kategorien wie "Bedrohung", "Verletzung" und "belastende Szenen". Eine klare Abbildung solcher Deskriptoren durch Piktogramme wäre komplex.

Daher wäre es angebracht, entweder in der aktuellen Verordnung oder in der fortlaufenden Arbeit der Branchenorganisationen, die Möglichkeit von Textdeskriptoren als Alternative zu Piktogrammen in Betracht zu ziehen.

### **Schlussbemerkung**

Mit unseren Anmerkungen möchten wir zur Gestaltung eines praxisnahen Jugendschutzes beitragen und danken für die Gelegenheit, uns einzubringen. Wir danken Ihnen ebenso für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und begrüßen jede Möglichkeit, mit den zuständigen Stellen die oben genannten Punkte zu klären und/oder weitere diskussionswürdige Punkte anzusprechen. Wir freuen uns auf eine Gelegenheit, direkt mit Ihnen zu sprechen, um alle Punkte im Detail zu besprechen.

**Eidg. Departement  
des Inneren EDI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft FGG  
Bereich Kinder- und Jugendfragen KJ**

jugendschutz@bsv.admin.ch

Datum 04. Oktober 2023

Ihr Kontakt René Gerber / Doris Fiala

Betrifft **Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, Ihnen nachfolgend unsere Überlegungen und Vorschläge zum Entwurf der „Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)“ mitteilen zu können.

Als Dachverband der Auswertungsbranche vertritt ProCinema die gemeinsamen Interessen der Kino- und Filmverleihunternehmen. Dabei handelt es sich um 196 Kinounternehmen, 265 Kinokomplexe mit insgesamt 605 Leinwänden sowie 169 Filmverleihfirmen. Im Zentrum der Verbandstätigkeit steht **die Unterstützung und Förderung des Films im Kinosaal.**

Bereits mit der heutigen «Vereinbarung Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film» sind unsere Mitglieder in den Prozess der Festlegung eines Zutrittsalters (Schutzalter) für Kinofilme eingebunden. Auch mit dem neuen Gesetz sind sie direkt betroffen.

## **1. Allgemeine Würdigung des Entwurfs zur Verordnung JSFVV**

Mit dem Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele sollen Minderjährige vor ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospielen geschützt werden, die ihre Entwicklung gefährden könnten.

***Der Verordnungsentwurf setzt die vom Gesetzgeber gewollten und im „Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“ (nachfolgend „Erläuterungen“) bestätigten Ziele nur ungenügend um.***

Der Verordnungsentwurf geht davon aus, dass eine differenzierte Kontrolle von Altersabstufungen bei den Plattformdiensten nicht möglich ist und begnügt sich damit, die in Art. 20 Abs. 2 genannte Mindestanforderung umzusetzen. Offensichtlich nimmt das BSV (nicht zu Unrecht) an, die komplizierten Regelungen für die Abrufdienste bei den vornehmlich im Ausland domizilierten Plattformdiensten nicht durchsetzen zu können und beschränkt sich darauf, jene Dienste zu regeln, die nicht zu global sind für eine Regelung (too big to govern).

Immerhin hätte die Schweiz mit der Einführung der eID ein verlässliches, staatlich homologiertes und breit anwendbares Altersidentifikations-Modell zur Hand. Eine eigenständige - lediglich übergangsweise - einsetzbare proprietäre Lösung scheint nicht verhältnismässig und ist der Sache nicht dienlich.

Die im Verein Jugendschutz in den Medien vertretenen Anbieter von Filmen fordern eine kohärente Regelung für alle Anbieter von Filmen und Videospielen.

Dazu gehört auch, dass die Verordnung klare Bestimmungen zur Kostenbeteiligung von Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele enthält, die Nicht-Mitglieder einer Branchenorganisation sind, deren Jugendschutzregelung verbindlich erklärt wurde (vgl. dazu unten den Antrag zu einem neuen Art. 17a JSFVV).

## 2. Stellungnahme zu einzelnen Abschnitten und Artikeln

### 1. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Abrufdiensten

Ein gesetzeskonformer Umgang mit den zur Alterskontrolle zu erhebenden und zu bearbeitenden besonders schützenswerten Personendaten stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Datenbearbeitung. Kleinere Anbieter von Abrufdiensten werden selbst nicht in der Lage sein, die gesetzlichen Anforderungen an die Datenbearbeitung zu erfüllen und sind auf die Zusammenarbeit mit einem Auftragsbearbeiter (Art. 9 DSGVO) angewiesen. Es ist zudem davon auszugehen, dass grössere Anbieter oder Auftragsbearbeiter ihren Sitz im Ausland haben, mit der Folge weitergehender datenschutzrechtlicher Pflichten. Die „Erläuterungen“ beschränken sich auf den Satz „*In jedem Fall wünschenswert wäre es jedoch, dass möglichst datensparsame Verfahren zur Anwendung gelangen*“. Es bleibt der Hinweis - Art. 7 DSGVO – dass es sich nicht um einen Wunsch des Gesetzgebers handelt, sondern um eine gesetzliche Verpflichtung.

Es darf davon ausgegangen werden, dass eine gesetzeskonforme Altersverifikation erhebliche Einrichtungs- und Betriebskosten für die Anbieter von Abrufdiensten zur Folge haben wird. Die kleineren Abrufdienste werden nicht in der Lage sein, diese Kosten zu tragen, bzw. auf ihre Kunden abzuwälzen. Es sind aber insbesondere die kleineren Abrufdienste, die einen wesentlichen Beitrag zur Angebotsvielfalt und zum Zugang zur Filmkultur leisten, was der Bund durch seine Kulturpolitik unterstützt. Der Bund bzw. das Bundesamt für Kultur wird nicht darum herumkommen, die Mittel zur Unterstützung der kleineren Abrufdienste zu erhöhen, damit diese wegen dem vom JSFVG ausgelösten Kostenschub nicht vom Markt verschwinden.

Eine Gesamtschau der neuen jugendschutzrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der filmkulturellen Anstrengungen des Bundes müsste zum Schluss gelangen, dass der vom JSFVG angestrebte Jugendschutz mit Augenmass umzusetzen ist und das Gewicht auf die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Behörden, Branche und interessierten Jugendschutzorganisationen zu legen ist.

### **Art. 1 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 8 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Das Alter der Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, ist vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes mittels angemessener Verfahren zu überprüfen. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung des Alters im Einzelfall erlaubt.
2. Ist die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, minderjährig, so ist das Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen einzuschränken. Die Einschränkung darf durch die minderjährige Person nicht aufgehoben werden können.

### **Antrag auf Änderung des Artikels 1:**

1. Werden über einen Abrufdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.
2. Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.

## Begründung:

Die Einschränkung des Angebots auf eine Altersstufe bedingt bei jeder Nutzung eine datumscharfe Kontrolle der Altersberechtigung der Nutzerin oder des Nutzers. Diese andauernde Kontrolltätigkeit verhindert eine datensparsame Lösung, die darin besteht, bei Vertragsabschluss eine Alterskontrolle auf Volljährigkeit vorzunehmen und es dann der Nutzerin oder dem Nutzer zu überlassen, bei Erreichen der Volljährigkeit die Beseitigung der Sperre zu verlangen.

Die Kontrolle der Altersstufe bei jedem Filmabruf ist unangemessen, weil gerade Jugendliche Filme in Gruppen konsumieren und die datumscharfe Alterskontrolle der jugendlichen Konsumenten nur in Bezug auf den Vertragsinhaber sichergestellt werden kann.

Wir weisen weiter darauf hin, dass Art. 6 JSFVG die Angabe der Alterskennzeichnung und der Inhaltsdeskriptoren verlangt. Die Nutzerinnen und Nutzer (und die Personen mit Elternpflichten) wissen also vor dem Konsum eines Filmes durchaus, ob der Film altersmässig geeignet ist oder nicht. Dies im Unterschied zur Nutzung von user generated content bei Plattformdiensten.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen macht es Sinn, die Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung für Abrufdienste und Plattformdienste identisch zu formulieren. Die Gesetzeswortlaute von Art. 8 Abs. 2 lit a und Art. 20 Abs. 2 lit a JSFVG unterscheiden sich nicht. Es ist nicht zu rechtfertigen, weshalb die Verordnung hier Unterschiede macht.

## Art 2 - Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle (Art. 8 Abs. 2 Bst. b JSFVG)

1. Bei der erstmaligen Nutzung eines Abrufdienstes muss die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst eingerichtet hat,
  - a. über das Vorhandensein eines Systems zur elterlichen Kontrolle und dessen Funktion informiert werden;
  - b. die Möglichkeit haben, das System zu aktivieren oder deaktivieren.
2. Das System zur elterlichen Kontrolle muss es ermöglichen, den Zugang zu Inhalten bestimmter Altersstufen für andere Nutzerinnen und Nutzer einzuschränken. Der Zugriff auf das System zur elterlichen Kontrolle muss durch ein Passwort oder ein anderes Mittel zur Erkennung der Person beschränkt werden.
3. Die Einschränkung der Inhalte kann insbesondere über die Einrichtung eines individuellen Kontos mit beschränktem Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen erfolgen oder über die Freischaltung einzelner Inhalte.
4. Das System zur elterlichen Kontrolle muss bei der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes standardmässig so eingestellt sein, dass keine Angebote angezeigt werden, die in der höchsten Altersstufe eingestuft sind

## Hinweise:

Es wird für viele kleine, aber kulturpolitisch wichtige Anbieter von Abrufdiensten finanziell nicht tragbar sein, in ihre singulären, oft eigenentwickelten Abrufdienste ein System zur elterlichen Kontrolle einzubauen, das den gesetzlichen Anforderungen genügt. Es besteht die Gefahr, dass aus Kostengründen kulturell wertvolle Filme, die unter 16 Jahren freigegeben sind, für Kinder und Jugendliche auf diesen Abrufdiensten nicht mehr zugänglich sein werden. Damit ist zwar den Anliegen des Jugendschutzes Rechnung getragen, nicht aber der kulturpolitischen Zielsetzung, Inhalte einer kulturell interessierten (jungen) Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund werden in Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ nur mit Blick auf die Aufgaben des BSV umschrieben. Das ist ungenügend. Das Bundesamt für Kultur wird nicht darum herumkommen in seinem Budget zusätzliche finanzielle Mittel einzusetzen, um Anbieter von Abrufdiensten bei der Implementierung von Altersverifikationssystemen zu unterstützen.

Zusätzlich wird zu prüfen sein, ob neue Mittel vorzusehen sind, damit im Rahmen der Film(post)produktion geprüft werden kann, ob die für eine Vermarktung des Filmes notwendige (allenfalls mit den Auswertern vertraglich vereinbarte) Altersfreigabe erreicht wird. Die Branchenorganisation wird dazu

ein Verfahren zur Verfügung stellen müssen, das es erlaubt, durch gezielte Änderungen am Film eine niedrigere Alterseinstufung erreichen zu können.

Diese Hinweise sollen deutlich machen, dass die neue Gesetzgebung zum Jugendschutz mannigfaltige Auswirkungen hat, die antizipiert werden wollen, wenn die Gesetzgebung erfolgreich eingeführt werden soll.

## 2. Abschnitt: Anforderungen an die Branchenorganisation und an die beigezogenen Expertinnen und Experten

### **Art 3 – Repräsentativität der Branchenorganisation (Art. 10 Abs. 1 Bst. c JSFVG)**

1. Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.
2. Akteurinnen, die auf eine Mitgliedschaft in der Branchenorganisation verzichten, werden angerechnet, um zu beurteilen, ob die Voraussetzung nach Absatz 1 erfüllt ist.

In den „Erläuterungen“ wird ausgeführt, „*dass sich die zu erarbeitende Jugendschutzregelung nicht gegen ausländische Anbieterinnen richten darf, indem sie diese faktisch vom Markt ausschliesst*“.<sup>1</sup> Dazu drängen sich zwei Anmerkungen auf:

**Erstens** wird es nicht die von der Branchenorganisation zu erarbeitenden Jugendschutzregelung sein, die ausländische Anbieter vom Markt ausschliesst, sondern die schweizerische Gesetzgebung selbst, die Regelungen trifft, die international nicht üblich sind. Es ist davon auszugehen, dass internationale Anbieter ohne Sitz in der Schweiz sich über die Gesetzgebung hinwegsetzen werden. Es wird Sache der Behörde und nicht der Branchenorganisation sein, dagegen Massnahmen zu ergreifen. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Adressat der Bestimmungen zu den Abrufdiensten nicht die Wiederverkäufer entsprechender Abonnemente ist, sondern die eigentlichen Betreiber der Abrufdienste.

**Zweitens** besteht ein Risiko, das schweizerische Anbieter Nachteile erleiden oder vom Markt verdrängt werden, weil deren Konkurrenten ohne Sitz in der Schweiz von den Strafverfolgungsbehörden nicht belangt werden können. Es gilt deshalb bei der Konkretisierung der Gesetzgebung durch die Verordnung und bei der Umsetzung durch die Branchenorganisation sich an der Rechtsordnung und der Rechtswirklichkeit der umliegenden Staaten zu orientieren und den gegenüber ausländischen Anbietern nicht durchsetzbaren schweizerischen Sonderweg zu vermeiden.

### **Art 4 – Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten (Art. 10 Abs. 1 Bst. f JSFVG)**

Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele unabhängig sein.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 4:**

*Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig sein oder über langjährige und praktische Erfahrungen im Kinder- und Jugendmedienschutz verfügen und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele wirtschaftlich unabhängig sein.*

## **Begründung:**

Es gibt in der Schweiz nur wenige Expertinnen und Experten, welche die formulierten Anforderungen erfüllen. Viele von ihnen waren oder sind für Akteurinnen der Branche tätig. Wir empfehlen, den Personenkreis zu erweitern und den Begriff der Unabhängigkeit zu präzisieren. So werden bspw. die Mitglieder der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film für ihre Tätigkeit von den Mitgliedern des Vereins Jugendschutz in den Medien entschädigt; trotzdem dürfen sie als unabhängig gelten.

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 16.6.2023, Kommentare zu Artikel 3, Seite 5

## **3. Abschnitt: Verbindlicherklärung und regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung**

### **Art 5 – Beilagen zum Antrag auf Verbindlichkeitserklärung der Jugendschutzregelung (Art. 15 Abs. 2 JSFVG)**

Dem Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung sind sämtliche Dokumente beizulegen, die die Einhaltung der Anforderungen an die Branchenorganisation nach Artikel 10 JSFVG belegen, einschliesslich:

- a. der Bestätigung der Expertinnen und Experten, dass sie für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen wurden;
- b. einer Stellungnahme der Expertinnen und Experten zur Jugendschutzregelung

### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar.

### **Art 6 – Regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung (Art. 18 JSFVG)**

1. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verfolgt die wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen in Bezug auf den Jugendschutz. Es steht dazu in regelmässigem Austausch mit den Branchenorganisationen.
2. Es überprüft gestützt auf neue Erkenntnisse die Jugendschutzregelungen.
3. Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. Es setzt ihr eine Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung.

### **Antrag auf Änderung des Artikels 6:**

*Art. 6 Abs. 1 und 2 unverändert*

*Art. 6 Abs. 3: Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. **Es kann ihr mit Verfügung eine angemessene Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung setzen.***

### **Begründung:**

In der Verordnung ist davon auszugehen, dass zwischen BSV und Branchenorganisation eine respektvolle und konstruktive Zusammenarbeit besteht. Kann über die Anpassung der Jugendschutzregelung und/oder die dafür notwendige Frist keine Einigkeit erzielt werden, soll mittels anfechtbarer Verwaltungsverfügung eine angemessene Frist angesetzt werden.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Anpassung einer Jugendschutzregelung für die gesamte Branche erhebliche Investitionen auslösen kann. Der Rechtsschutz ist zu gewährleisten.

## **4. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Plattformdiensten**

### **Art 7 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 20 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Werden über einen Plattformdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.
2. Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 7:**

*Art. 7 Abs. 1 und 2 unverändert*

**Art. 7 Abs. 3 (neu): Bietet ein Plattformdienst im Rahmen seines Gesamtangebotes einen nicht abgetrennten Abrufdienst an, gelten für das Gesamtangebot die Regelungen für Abrufdienste.**

#### **Begründung:**

Art. 5 lit d und e JSFVG gehen für die Klassifikation als Abrufdienst bzw. als Plattformdienst von abtrennbaren Teilen eines Dienstes aus. Die Überschrift des 3. Kapitels JSFVG ist missverständlich; es geht im Art. 20 JSFVG ausschliesslich um Filme und Videospiele, die als user generated content bezeichnet werden können. In der Verordnung ist deshalb klarzumachen, dass ein Abrufdienst, der nicht klar vom Plattformdienst abgetrennt ist, den gesamten Plattformdienst als Abrufdienst qualifiziert. Es ist bereits heute absehbar, dass Plattformdienste in Teilangeboten vermehrt das Geschäftsmodell der Abrufdienste kopieren. Gelingt dem Gesetzgeber die strikte Trennung der Abrufdienste von den Plattformdiensten nicht, ist in einer Gesetzesnovelle die gesetzliche Regelung der Plattformdienste auch für die Abrufdienste zu übernehmen. Andererseits besteht die Gefahr, dass Abrufdienste neu eine Abteilung für user generated content einrichten, um als Plattformdienst zu gelten. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass heute hinter nutzergenerierten Inhalten von Plattformdiensten und den Inhalten unentgeltlicher Abrufdienste Geschäftsmodelle stehen können, die kaum zu unterscheiden sind.

#### **Art 8 – Anforderungen an das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

Das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten muss es den Nutzerinnen und Nutzern erlauben, der Anbieterin des Plattformdienstes Inhalte einfach und schnell zu melden.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

#### **Art 9 – Bearbeitung der Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anbieterin des Plattformdienstes muss die Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten innerhalb von sieben Tagen bearbeiten.
2. Gemeldete Inhalte, die nach Artikel 7 Absatz 2 für Minderjährige ungeeignet sind, dürfen nur Nutzerinnen und Nutzern zugänglich gemacht werden, deren Volljährigkeit nach Artikel 7 Absatz 1 überprüft wurde.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 9:**

*Art 9 Abs. 1 und 2 unverändert.*

**Art. 9 Abs. 3 (neu): Die Anbieterin des Plattformdienstes muss der meldenden Person die Ergebnisse ihrer Abklärungen innerhalb von sieben Tagen mitteilen und sie über die weiteren Schritte informieren.**

#### **Begründung:**

Die Vernehmlasserin weist darauf hin, dass die Branchenorganisation Meldungen nach Art. 8 JSFVV nicht behandeln wird und demnach auch auf Beanstandungen von Meldenden wegen Missachtung von Art. 9 Abs. 2 nicht eintreten kann. Es ist Sache des BSV entsprechende Meldestellen einzurichten. Um die Meldenden nicht im Ungewissen zu belassen, ist analog zu Art. 14 Abs. 3 JSFVG eine obligatorische Rückmeldung der Plattformbetreibenden vorzusehen. Die nicht erfolgte bzw. erfolgte Rückmeldung kann dem BSV in der Folge als Grundlage für weitere Massnahmen dienen, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Strafbestimmung in Art. 34 Abs. 1 lit d JSFVG.

## 5. Abschnitt – Tests

Art. 11 lit h JSFVG sieht vor, dass die Branchenorganisation Testkäufe durchführt. In Art. 10 und 11 JSFVV sind die Branchenorganisationen nicht erwähnt. Es ist somit der Branchenorganisation überlassen, welche Art von Tests sie durchführt, wobei von vornherein Tests mit minderjährigen Personen ausser Betracht fallen.

### **Art 10 – Anforderungen an die Fachorganisationen (Art. 21 Abs. 1 JSFVG)**

Fachorganisationen, die Testkäufe und Testeintritte durchführen möchten, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Sie sind aktiv in den Themenfeldern Jugendschutz, Prävention oder Gesundheit.
- b. Sie sind unabhängig von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **Art 11 – Beaufsichtigung der Fachorganisationen (Art. 25 Bst. a JSFVG)**

Das BSV ist für die Beaufsichtigung der von ihm oder den Kantonen beauftragten Fachorganisationen zuständig

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **Art 12 – Testkonzepte (Art. 25 Bst. b und c JSFVG)**

1. Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:
  - a. Rekrutierung von minderjährigen Testpersonen;
  - b. Planung und Vorbereitung der Tests;
  - c. Ablauf der Tests;
  - d. Dokumentation der Tests
  - e. Kommunikation der Testresultate.
2. Die Fachorganisationen müssen dem BSV ihr Testkonzept zur Genehmigung unterbreiten.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 12:**

*Art 12 Abs. 1 Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone, die **Branchenorganisation** und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:... (Rest unverändert)*

**Begründung:**

Die Branchenorganisation ist in der Lage, wesentliche Inputs bei der Entwicklung der Testkonzepte zu leisten. Es versteht sich von selbst, dass sie bei der konkreten Planung und Vorbereitung einzelner Tests nicht dabei ist.

### **Art 13 – Vorbereitung des Tests und Begleitung der minderjährigen Person (Art. 25 Bst. b JSFVG)**

1. Die minderjährige Person sowie eine Inhaberin oder ein Inhaber der elterlichen Sorge müssen hinreichend über den Ablauf des Tests informiert werden, namentlich darüber, dass:
  - a. die minderjährige Person auf den Test vorbereitet wird;
  - b. die minderjährige Person immer von einer erwachsenen Person begleitet wird;
  - c. die Anonymität der minderjährigen Person gewährleistet ist.
2. Vor Beginn der Vorbereitung müssen sie der Teilnahme am Test schriftlich zustimmen.
3. Die Vorbereitung der minderjährigen Person umfasst mindestens:
  - a. die Vermittlung von theoretischen Grundlagen;
  - b. Anweisungen zum Verhalten während der Durchführung des Tests;
  - c. einen praktischen Übungslauf des Tests.
4. Eine für die den Test durchführende Stelle tätige erwachsene Person hält sich während der Durchführung des Tests ständig in Sichtweite der minderjährigen Person auf. Ist es für den Schutz der minderjährigen Person angezeigt, so greift sie in den Ablauf des Tests ein.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **Art 14 – Gewährleistung der Anonymität der minderjährigen Person (Art. 25 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anonymität der minderjährigen Person ist während des gesamten Testverfahrens zu gewährleisten.
2. Die minderjährige Person und die Begleitperson nach Artikel 13 Absatz 4 dürfen keine Tests in Lokalitäten durchführen, die sie regelmässig besuchen.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **Art 15 – Protokollierung des Tests (Art. 25 Bst. c JSFVG)**

1. Nach der Durchführung des Tests muss ein schriftliches Protokoll erstellt werden.
2. Im Protokoll sind sämtliche relevanten Angaben zum Test festzuhalten. Belege und Fotos sind dem Protokoll beizulegen.
3. Das Protokoll darf ausser dem Geburtsdatum keine Angaben zur minderjährigen Person enthalten.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **Art 16 – Rückmeldungen an die betroffenen Anbieterinnen und Veranstalterinnen (Art. 25 Bst. d JSFVG)**

Die Anbieterinnen und die Veranstalterinnen, bei denen ein Test durchgeführt wurde, sind innert zehn Arbeitstagen über den Test, dessen Ergebnis und das weitere Verfahren zu informieren. Gleichzeitig ist ihnen eine Kopie des Protokolls und der dazugehörigen Belege zuzustellen.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

## Art 17 – Koordination von Testkäufen (Art. 23 Abs. 1 JSFVG)

1. Das BSV kann von den Kantonen alle Auskünfte verlangen, die es benötigt, um seine eigenen Testkäufe auf diejenigen der Kantone abzustimmen.
2. Für einen Testkauf im Rahmen seiner eigenen Aufsichtsaufgaben kann es sich einem von einem Kanton geplanten Testkauf anschliessen. Der Kanton kann dies ablehnen, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen.

### Antrag zur Änderung des Artikels 17:

#### Art. 17a (neu) – Kostenbeteiligung der Nicht-Mitglieder der jeweiligen Branchenorganisation (Art. 17 und 32 JSFVG)

***Hat der Bundesrat eine Jugendschutzregelung verbindlich erklärt, setzt das BSV durch Verfügung die Höhe der Beteiligung der Nicht-Mitglieder der Branchenorganisation an deren Kosten fest.***

***Das BSV überweist den verfügten Kostenanteil der Branchenorganisation innert 30 Tagen nach Erlass der Verfügung. Das BSV ist zuständig für die Durchsetzung der Verfügung gegenüber dem Verfügungsadressaten.***

#### **Begründung:**

Der Verordnungsentwurf versäumt es auszuführen, wie Art. 32 Abs. 2 JSFVG umgesetzt werden soll. Der Branchenorganisation stehen keine Rechtsbehelfe zur Verfügung, um Nichtmitglieder zu Beitragszahlungen zu verpflichten. Es ist deshalb Aufgabe des Bundesrates im Rahmen der Verbindlicherklärung die Kostenbeteiligung der Akteure zu klären und Aufgabe des BSV die Kostenbeteiligung bei den Nichtmitgliedern der Branchenorganisation einzufordern. Da anzunehmen ist, dass Nichtmitglieder die Verfügung des BSV anfechten werden - aber andererseits die Branchenorganisation auf die budgetierten Beitragszahlungen angewiesen ist - hat das BSV der Branchenorganisation die verfügten Beitragszahlungen der Nicht-Mitglieder zu überweisen. Das BSV verfügt über die notwendigen Rechtsbehelfe, um die Beitragszahlungen gegenüber den Nicht-Mitgliedern durchzusetzen. Es ist Sache des BSV, die finanziellen Auswirkungen dieser beantragten Verordnungsbestimmung abzuschätzen und Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ entsprechend zu ergänzen.

Allenfalls sind in Art. 5 „Beilagen zum Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung“ des Verordnungsentwurfs zusätzliche Bestimmungen aufzunehmen betreffend vorgesehene Kostenteilung unter den Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele.

## Art 18 – Gebühren für Tests (Art. 33 Abs. 1 JSFVG)

1. Führt ein Test, den das BSV durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann das BSV der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
2. Führt ein Test, den ein Kanton durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann der Kanton der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von höchstens 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
3. Pro Test nach Absatz 1 oder 2 dürfen höchstens fünf Stunden Arbeitsaufwand in Rechnung gestellt werden.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

## 6. Abschnitt: Koordination des Vollzugs (Art. 28 Abs. 3 und 4 JSFVG)

### Art 19

1. Das BSV lädt die Kantone und die Branchenorganisationen mindestens einmal pro Jahr zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch ein.
2. Die Kantone melden dem BSV einmal pro Jahr die Massnahmen, die sie im folgenden Jahr zu ergreifen gedenken.
3. Das BSV kann Weisungen zuhanden der Kantone zu den von diesen zu ergreifenden Massnahmen erlassen, namentlich die Mindestanzahl der durchzuführenden Tests

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

## 7. Abschnitt: Förderung der Medienkompetenz sowie Prävention

### **Art 20 – Sensibilisierung und fachliche Weiterentwicklung** **(Art. 29 Abs. 1 und 2 JSFVG)**

1. Das BSV betreibt die nationale Plattform «Jugend und Medien». Die Plattform dient der Information und der Sensibilisierung des breiten Publikums und der fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der digitalen Medien.
2. Es ergreift Massnahmen zur fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der Medienkompetenzförderung. Es kann insbesondere Studien in Auftrag geben.
3. Es fördert die Vernetzung zwischen den in der Medienkompetenzförderung tätigen Fachpersonen.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **Art 21 – Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte** **(Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder der Prävention von Risiken digitaler Medien gewähren. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.
2. Als überregional gilt eine Aktivität, wenn sie in mindestens drei Kantonen, in der italienischsprachigen oder in der rätoromanischen Schweiz durchgeführt werden kann.
3. Modellprojekte müssen:
  - a. örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstruktur durchführbar sein;
  - b. neue Formen der Medienkompetenzförderung entwickeln oder bisher bekannte Formen in wesentlichen Punkten ergänzen oder weiterentwickeln;
  - c. auf andere Kontexte übertragbar sein;
  - d. einem nachgewiesenen Bedürfnis entsprechen;
  - e. einen Wissenstransfer sicherstellen.
4. Das Gesuch um Finanzhilfen muss mindestens die folgenden Unterlagen und Angaben zur geplanten Aktivität oder zum geplanten Modellprojekt enthalten:
  - a. Art und Umfang;
  - b. Ziel, Zielgruppen und Nutzen;
  - c. beteiligte Personen und Organisationen;
  - d. Finanzierung und Budget;
  - e. revidierte Jahresrechnung des Vorjahres;
  - f. falls vorhanden: Statuten und Leitbild oder Organisationsbeschrieb;
  - g. bei Modellprojekten nach Absatz 3: Modellcharakter.

## **Antrag zur Änderung des Artikels 21:**

*Art 21 Abs. 1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder **der Prävention von Risiken gewähren. Die Information der Öffentlichkeit über die Inhalte der Jugendschutzregelung gilt als Risikoprävention. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.***

*Art 21 Abs. 2 bis 4 unverändert.*

### **Begründung:**

Es besteht ein erhebliches Interesse bei Inkraftsetzung der materiellen neuen Gesetzgebung die Öffentlichkeit über die konkrete Umsetzung der Jugendschutzregelung zu informieren. Diese Aufgabe werden die Branchenorganisationen nicht allein leisten können. Es besteht zudem ein Interesse daran, dass die Information neutral und nicht durch die Branche selbst erfolgt.

### **Art 22 – Gewährung der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte (Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Finanzhilfen an nicht gewinnorientierte privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisationen werden durch Verfügung gewährt.
2. Finanzhilfen an Kantone und Gemeinden werden aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäss Artikel 16 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 19902 (SuG) gewährt. Der Vertrag regelt namentlich:
  - a. die Art, den Umfang, die Zielsetzung und den Nutzen der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. die Leistungen des Kantons oder der Gemeinde;
  - c. die beteiligten Personen und Organisationen;
  - d. die Berichterstattung und die Qualitätssicherung;
  - e. die Zahlungsmodalitäten.
3. Die Finanzhilfen an die Gemeinden erfolgen in Absprache mit den betroffenen Kantonen

### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

### **Art 23 – Höhe der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte (Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Die Höhe der Finanzhilfen bemisst sich nach:
  - a. der Art und Bedeutung der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. dem Interesse des Bundes an der Aktivität oder am Modellprojekt;
  - c. den Eigenleistungen der Organisationen, Kantone oder Gemeinden sowie den Beiträgen anderer Bundesstellen und von Dritten.
2. Die Finanzhilfen betragen höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben.
3. Anrechenbar sind die tatsächlich entstandenen Kosten, die unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der Aktivität oder des Modellprojekts zusammenhängen und zur zweckmässigen Erfüllung unbedingt erforderlich sind.
4. Übersteigen die beantragten Finanzhilfen die verfügbaren Mittel, so erstellt das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) gemäss Artikel 13 Absatz 2 des SuG eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden.

### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

## 8. Abschnitt: Inkrafttreten

### Art. 24

1. Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Juli 2024 in Kraft.
2. Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft.

### Antrag zur Änderung des Artikels 24:

Art 24 Abs. 1 Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am **1. Januar 2025** in Kraft.  
Art 24 Abs. 2 Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft, **frühestens 2 Jahre nach Einführung der E-ID**.

### Begründung:

Erst mit der Verabschiedung der Verordnung durch den Bundesrat haben Kantone und die Branche Gewissheit bezüglich der Umsetzung der Gesetzgebung. Da für die Branche mit der Inkraftsetzung der Gesetzgebung die zweijährige Frist gemäss Art. 19 Abs. 1 lit b JSFVG beginnt, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen, um zumindest die formellen Vorarbeiten (Zusammenbringen der Träger der zukünftigen Branchenorganisation, Finanzierung der Einrichtungsphase, Definition der Projektorganisation) vor Anlaufen der Frist abschliessen zu können. Es wäre wünschenswert, wenn das BSV den Zeitpunkt der Inkraftsetzung mit den Kantonen und den betroffenen Branchen vor Antragstellung an den Bundesrat nochmals abspricht und Kantone, Branchen und BSV sich auf einen detaillierten Fahrplan für die noch zu tätigen Koordinationsabsprachen einigen könnten. Dies umso mehr, als immer noch nicht klar ist, ob einzelne Akteure, wie z.B. Mediatheken oder Lokalfernsehstationen vom Gesetz betroffen sind.

Der erste Schritt der Inkraftsetzung sollte deshalb nicht schon am 1. Juli 2024, sondern erst am 1. Januar 2025 erfolgen.

Der zweite Schritt der Inkraftsetzung ist zeitlich so vorzusehen, dass es möglich ist, die E-ID als Instrument zur Alterskontrolle einzusetzen. Es genügt der Branche nicht, wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26.04.2023 zur Interpellation 23.3077 (NR Mäder Jörg) schreibt, er könne eine Sistierung der Umsetzung der Gesetzgebung bis zum Vorliegen der E-ID prüfen. Auch wenn die E-ID keine Voraussetzung für die Umsetzung des Gesetzes ist, wird die Branche schon aus Kosten- und Akzeptanzgründen die Entwicklung eines proprietären Altersverifikationssystems nicht in Angriff nehmen, sondern die Einführung der E-ID abwarten. Die Verordnung soll deshalb die Sicherheit bieten, dass die Branche genügend Zeit hat, nach Einführung der E-ID dieses System in ihre Systeme zu implementieren.

Im Namen von ProCinema danken wir für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen und Anregungen.

Mit freundlichen Grüssen

ProCinema



Doris Fiala  
Präsidentin

ProCinema



René Gerber  
Generalsekretär

Eidg. Departement des Innern EDI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
PDF und Word-Version per Email an  
[jugendschutz@bsv.admin.ch](mailto:jugendschutz@bsv.admin.ch)

Bern, 22. August 2023

## **Vernehmlassungsverfahren: Vorentwurf Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele**

### **Vernehmlassungsantwort Swiss Esports Federation SESF**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele. Gerne geben wir wie folgt unsere Einschätzung dazu ab:

#### **Ziel des Gesetzes**

Die Swiss Esports Federation unterstützt nach wie vor das Ziel, einen schweizweit vereinheitlichten und griffigen Jugendschutz im Rahmen von Film und Videospiele, sowie das grundlegende Vorgehen der Co-Regulierung, wonach die Branche entlang von vordefinierten Richtlinien die Umsetzung des Jugendschutzes in einer Branchenorganisation eigenständig sicherstellt.

#### **Art. 3 Repräsentativität der Branchenorganisation**

Für eine zielführende Umsetzung der Vorgaben zum Jugendschutz durch die Branche braucht es zwingend eine breit abgestützte, tragfähige Jugendschutzorganisation, welche die betroffenen Akteure ganzheitlich einbezieht. Entsprechend

Aus dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die Funktion der Branchen-Jugendschutzorganisation auch von einem Branchen-Dachverband wahrgenommen werden kann. Dem stimmen wir im Grundsatz zu.

Mit grossem Erstaunen haben wir jedoch zur Kenntnis genommen, dass für den Gaming- & Esports-Bereich (Videospieleindustrie) die Swiss Interactive Entertainment Association "SIEA" explizit als Dachverband genannt wird. Wir weisen mit Nachdruck darauf hin, dass besagte Organisation diese Rolle nicht wahrnehmen kann, da unter ihr ausschliesslich ausländische Spiele-Publisher vereinigt sind und Schweizer Akteure, namentlich die Mitglieder im SIEA-Gefäss "Swiss Gaming", keinerlei Mitsprache- und Stimmrecht besitzen. Entsprechend ist die SIEA als demokratisch legitimierter Dachverband nicht geeignet.

Diese Ausführung im erläuternden Bericht zeigt, dass die vorgeschlagene Formulierung des Verordnungsartikels 3 Absatz 1 nicht ausreicht, um die notwendigen Garantien für eine gerechte Vertretung der verschiedenen Akteure der Videospiegelindustrie zu bieten.

Deshalb schlagen wir folgende Änderung (in **rot**) zur Präzisierung von **Art. 3 Abs. 1** vor:

*Deutsch:* Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen, **welche die verschiedenen Arten von Akteuren in demselben Sektor repräsentieren**, mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.

*Französisch:* L'organisation de branche est représentative lorsque la majorité des acteurs concernés par la réglementation relative à la protection des mineurs, **représentant les différents types d'acteurs du même secteur**, et ayant leur siège ou une filiale en Suisse sont représentés directement ou indirectement dans l'organisation de branche.

**Fazit:** Unter Einbezug der oben genannten Präzisierung von Art. 3 Abs. 1, sind wir mit dem vorliegenden Verordnungs-Vorentwurf einverstanden.

Wir danken bestens für das Berücksichtigen unseres Anliegens und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

**Swiss Esports Federation**



Jon Baumann  
Präsident



Swiss Game Developers Association SGDA  
Militärstrasse 90  
8004 Zürich

Eidg. Departement des Inneren EDI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und  
Gesellschaft FGG Bereich Kinder- und  
Jugendfragen KJ

PDF und Word-Version per Email an  
[jugendschutz@bsf.admin.ch](mailto:jugendschutz@bsf.admin.ch)

Zürich, 6. Oktober 2023

## Vernehmlassungsverfahren: Vorentwurf Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele. Gerne geben wir wie folgt unsere Einschätzung dazu ab:

### **Ziel des Gesetzes**

Die Swiss Game Developers Association SGDA unterstützt nach wie vor das Ziel, einen schweizweit vereinheitlichten und griffigen Jugendschutz im Rahmen von Film und Videospiele, sowie das grundlegende Vorgehen der Co-Regulierung, wonach die Branche entlang von vordefinierten Richtlinien die Umsetzung des Jugendschutzes in einer Branchenorganisation eigenständig sicherstellt.

## Art. 1 - Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 8 Abs. 2 Bst. a JSFVG)

### Aktuelle Formulierung

*1. Das Alter der Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, ist vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes mittels angemessener Verfahren zu überprüfen. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung des Alters im Einzelfall erlaubt.*

*2. Ist die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, minderjährig, so ist das Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen einzuschränken. Die Einschränkung darf durch die minderjährige Person nicht aufgehoben werden können.*

### Hinweis

Wir lehnen eine maschinelle Altersüberprüfung von ID oder Pass als unverhältnismässige Übergangslösung ab, da sie zu einem schwachen Jugendschutz führt.

Die Formulierung "Angemessene Verfahren sollen üblicherweise eine Feststellung im Einzelfall erlauben " erachten wir als unverhältnismässig, da eine solche Bestimmung für Minderjährige mit Wohnsitz in der Schweiz, die keine Schweizer ID oder keinen Pass haben, derzeit nicht möglich ist. Wir empfehlen vielmehr einen Ansatz, der ein Verfahren als angemessen qualifiziert, wenn es den Zugang zu beeinträchtigenden Inhalten üblicherweise verhindert."

## Art. 3 Repräsentativität der Branchenorganisation (Art. 10 Abs. 1 Bst. c JSFVG)

*Art. 3 Abs. 1 Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.*

Für eine zielführende Umsetzung der Vorgaben zum Jugendschutz durch die Branche muss die vorgesehene Branchenorganisation zwingend breit abgestützt sein und der gesamten Vielfalt der Akteure gerecht werden.

Aus dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die Funktion der Branchenorganisation auch von einem Branchendachverband wahrgenommen werden kann.

Mit grossem Erstaunen haben wir zur Kenntnis genommen, dass für den Bereich Videospiele die Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) explizit als Dachverband genannt wird.

Wir weisen mit Nachdruck darauf hin, dass besagte Organisation diese Rolle nicht wahrnehmen kann, da unter ihr ausschliesslich ausländische Spiele-Publisher vereinigt sind und Schweizer Akteure, namentlich die Mitglieder im SIEA-Community-Gefäss "Swiss Gaming", keinerlei Mitsprache- und Stimmrecht besitzen.

Zusätzlich machen wir darauf aufmerksam, dass die in der Schweiz aktiven Gameschaffenden nicht in der SIEA vertreten sind. Sie sind in der Swiss Game Developers Association SGDA vereint.

Es kann nicht Sinn der Verordnung sein, dass die Schweizer Gameschaffenden zur Mitgliedschaft bei der durch internationale Konzerne dominierten SIEA gezwungen werden.

Es braucht deshalb eine neue, eigenständige Branchenorganisation, mit einer Struktur, die der Vielfalt des Sektors gerecht wird.

Die Ausführung im erläuternden Bericht zeigt, dass die vorgeschlagene Formulierung des Verordnungsartikels 3 Absatz 1 nicht ausreicht, um die notwendigen Garantien für eine gerechte Vertretung der verschiedenen Akteure der Videospieleindustrie zu bieten.

## Antrag auf Änderung

*Art. 3 Abs. 1: Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind. Die Branchenorganisation umfasst alle unterschiedlichen Arten, der am gesamten Entwicklungs- und Verwertungsprozess beteiligten Akteurinnen.*

## Art 4 – Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten (Art. 10 Abs. 1 Bst. f JSFVG)

*Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele unabhängig sein.*

## Antrag auf Änderung

*Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig sein oder über langjährige und praktische Erfahrungen im Kinder- und Jugendmedienschutz verfügen und von den*

Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele wirtschaftlich unabhängig sein.

## Art 12 – Testkonzepte (Art. 25 Bst. b und c JSFVG)

1. Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:

- a. Rekrutierung von minderjährigen Testpersonen;
- b. Planung und Vorbereitung der Tests;
- c. Ablauf der Tests;
- d. Dokumentation der Tests
- e. Kommunikation der Testresultate.

2. Die Fachorganisationen müssen dem BSV ihr Testkonzept zur Genehmigung unterbreiten.

### Antrag zur Änderung des Artikels 12:

Art 12 Abs. 1: Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone, die Branchenorganisation und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält: [...]

### Begründung:

Die Branchenorganisation ist in der Lage, wesentliche Inputs bei der Entwicklung der Testkonzepte zu leisten. Es versteht sich von selbst, dass sie bei der konkreten Planung und Vorbereitung einzelner Tests nicht dabei ist.

### Antrag zur Änderung des Artikels 17:

Art. 17a (neu) – Kostenbeteiligung der Nicht-Mitglieder der jeweiligen Branchenorganisation (Art. 17 und 32 JSFVG)

Hat der Bundesrat eine Jugendschutzregelung verbindlich erklärt, setzt das BSV durch Verfügung die Höhe der Beteiligung der Nicht-Mitglieder der Branchenorganisation an deren Kosten fest.

Das BSV überweist den verfügten Kostenanteil der Branchenorganisation innert 30 Tagen nach Erlass der Verfügung. Das BSV ist zuständig für die Durchsetzung der Verfügung gegenüber dem Verfügungsadressaten.

### Begründung:

Der Verordnungsentwurf lässt offen, wie Art. 32 Abs. 2 JSFVG umgesetzt werden soll. Der Branchenorganisation stehen keine Rechtsmittel zur Verfügung, um Nichtmitglieder zur Beitragszahlung zu verpflichten. Es ist deshalb Aufgabe des

Bundesrates, die Kostenbeteiligung der Akteure im Rahmen der Verbindlichkeitserklärung zu klären und Aufgabe des BSV, die Kostenbeteiligung von den Nichtmitgliedern der Branchenorganisation einzufordern.

Da davon auszugehen ist, dass die Nichtmitglieder die Verfügung des BSV anfechten werden - andererseits aber die Branchenorganisation auf die budgetierten Beitragszahlungen angewiesen ist - muss das BSV die verfügbaren Beitragszahlungen der Nichtmitglieder an die Branchenorganisation überweisen.

Das BSV verfügt über die notwendigen Rechtsmittel, um die Beitragszahlungen gegenüber den Nichtmitgliedern durchzusetzen. Es ist Sache des BSV, die finanziellen Auswirkungen dieser vorgeschlagenen Verordnungsbestimmung zu beurteilen und Punkt 5.1 der "Erläuterungen" entsprechend anzupassen.

Falls nötig, sollten zusätzliche Bestimmungen in Art. 5 "Ergänzungen zum Antrag auf Verbindlichkeitserklärung der Jugendschutzverordnung" des Verordnungsentwurfs bezüglich der vorgesehenen Kostenteilung unter den Akteuren in den Bereichen Film und Videospiele.

## 8. Abschnitt: Inkrafttreten

*Art. 24*

*1. Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Juli 2024 in Kraft.*

*2. Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft.*

### Antrag zur Änderung

*Art 24 Abs. 1 Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Januar 2025 in Kraft.*

*Art 24 Abs. 2: Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft.*

### Begründung:

Erst wenn die Verordnung vom Bundesrat verabschiedet ist, haben die Kantone und die Wirtschaft Gewissheit über die Umsetzung der Gesetzgebung. Da die Zweijahresfrist gemäss Art. 19 Abs. 1 lit b JSFVG für die Branche mit dem Inkrafttreten des Gesetzes beginnt, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen, um zumindest die formellen Vorarbeiten (Zusammenführung der Trägerschaft der künftigen Branchenorganisation, Finanzierung der Aufbauphase, Festlegung der Projektorganisation) vor Ablauf der Frist abschliessen zu können.

Es wäre wünschenswert, dass das BSV den Zeitpunkt des Inkrafttretens mit den Kantonen und den betroffenen Branchen bespricht, bevor es dem Bundesrat ein Gesuch unterbreitet und die Kantone, die Branchen und das BSV einen detaillierten Zeitplan für die noch zu treffenden Koordinationsvereinbarungen vereinbaren können.

Dies gilt umso mehr, als noch nicht klar ist, ob einzelne Akteure wie die Entwickler von App-Spielen von dem Gesetz betroffen sind.

Der erste Schritt des Inkrafttretens dürfte daher nicht schon am 1. Juli 2024, sondern frühestens am 1. Januar 2025 erfolgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Für allfällige Rückfragen und zur Erläuterung unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung unter 032 511 14 77 oder [info@sgda.ch](mailto:info@sgda.ch).

Freundliche Grüsse

Alice Ruppert  
Präsidentin

Michel Kaeppeli  
Geschäftsführer

# Swiss Game Developers Association SGDA

Die SGDA ist ein unabhängiger Verein, der von seinen Mitgliedern getragen wird. Sie ist Fürsprecherin der Schweizer Spieleentwickler\*innen.

Die SGDA verfolgt als gemeinnützige Organisation das Ziel der Nachhaltigkeit auf sozialer, ökonomischer und ökologischer Ebene in der Entwicklung von Games.

Die SGDA setzt sich für die weitere Professionalisierung und die Stärkung von Fachkenntnissen ein. Sie fördert junge Talente. Sie ergreift Massnahmen für eine erhöhte Sichtbarkeit und die Stärkung der Schweizer Gameentwicklung.

Die SGDA ist Veranstalterin der jährlich vergebenen Swiss Game Awards. Die Auszeichnung für kulturell wertvolle und innovative Spiele im digitalen Raum.

Die SGDA ist Initiatorin und Organisatorin des jährlichen, überregionalen Spielfestivals Gamesweek Zurich.

-

Swiss Game Developers Association SGDA  
[www.sgda.ch](http://www.sgda.ch)

Swiss Game Awards  
[www.swissgameawards.ch](http://www.swissgameawards.ch)

Gamesweek Zurich  
[www.gamesweekzurich.org](http://www.gamesweekzurich.org)



Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

[jugendschutz@bsv.admin.ch](mailto:jugendschutz@bsv.admin.ch)

Bern, 6. Oktober 2023 sgv-KI/ye

## **Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 16. Juni 2023 lädt das Eidgenössische Departement des Innern EDI ein, sich zur Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv hat sich damals bereits im Rahmen der Beratungen zum Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (20.069) kritisch geäussert und dieses abgelehnt. Entsprechend orientieren wir uns an einem schlanken Verordnungsentwurf, der unnötige Regulierungen weglässt.

### **Zum Entwurf der Verordnung nimmt der sgv wie folgt Stellung:**

#### **1. Alterskontrolle und Verhältnismässigkeit**

Im Gesetz wird zwischen Abrufdiensten (Video on Demand, VOD) und Plattformdiensten unterschieden. Beide werden verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um Kindern und Jugendlichen Zugang zu nicht jugendfreien Inhalten zu verwehren. VOD-Anbieter müssen vor der ersten Benutzung das genaue Alter einer Person feststellen. Die Verordnungsentwurf fordert, dass VOD-Dienste in jedem Fall das genaue Alter bei der erstmaligen Benutzung überprüfen sollen, selbst wenn der Dienst keine jugendgefährdenden Inhalte anbietet.

Der Verordnungsentwurf führt weiter in Art. 7 aus, was unter « für Minderjährige ungeeignete Inhalte » verstanden wird. Dabei geht es um Darstellung von übermässiger Gewalt oder sexuellen Handlungen. Viele VOD-Dienste verzichten vollständig auf solche Inhalte und bieten keine für Minderjährige ungeeignete Inhalte in diesem Sinn an. Kinder und Jugendliche werden sich kaum über VOD Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten verschaffen. Bei etablierten VOD-Diensten müssen diese oft zu einem TV- oder Internetpaket hinzugebucht werden. Viel mehr findet der entsprechende Konsum auf einschlägigen Internetseiten statt. Eine generelle Alterskontrolle zu verlangen, ist deshalb unverhältnismässig. Diese sollte sich auf Inhalte und Angebote beschränken, die für Kinder und Jugendliche tatsächlich ungeeignet sind.

## **Der Schweizerische Gewerbeverband sgV fordert deshalb eine Anpassung von Art. 7 der Verordnung:**

1 Werden über einen Abrufdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes die Volljährigkeit der Person, die ein Konto einrichten will, mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.

2 Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.

### **2. Identitätspreisgabe für den Zugang zu Plattformdiensten unnötig**

Gefährdende Inhalte im Sinne von Art. 7 des Verordnungsentwurfs sind bereits heute auf grossen Plattformen nicht zugelassen. Plattformbetreiber entfernen Inhalte, die gegen die entsprechenden Nutzungsbedingungen verstossen. Auch auf grossen sozialen Netzwerken werden rund 99% der unzulässigen Inhalte entfernt, bevor sie zu den Nutzerinnen und Nutzern gelangen. Die Wahrscheinlichkeit als Nutzerin oder Nutzer auf unzulässige Inhalte zu stossen ist damit gering. Damit ist eine Verifikation des Alters nicht notwendig. Der sgV lehnt eine solche ab.

### **3. Keine grundsätzliche Verifikationspflicht bei der Erstellung eines Nutzerkontos**

Im erläuternden Bericht wird auf Seite 6 impliziert, dass ein Nutzerkonto auf einer Plattform nur ohne Verifikation eröffnet werden kann, wenn auf einer Plattform ausschliesslich jugendfreie Inhalte verfügbar sind. Die Möglichkeit einer Kontoeröffnung ohne Altersverifikation scheint in solchen Fällen nicht vorgesehen. Die Einführung einer Login- und Identifikationspflicht für den Zugang zu Plattformen ist unverhältnismässig. Zugang zu Plattformen muss möglich bleiben, ohne die Preisgabe von hochpersönlichen Daten oder mühsamen Verifikationsprozessen.

### **4. Rolle der künftigen E-ID bei den Altersverifikationsmethoden berücksichtigen**

Im erläuternden Bericht zum Verordnungsentwurf werden nicht hinreichende Massnahmen zur Alterskontrolle beschrieben. Darunter sollen die Angabe einer Kreditkarte und die Selbstdeklaration fallen. Auf der anderen Seite werden weder in der Verordnung noch im erläuternden Bericht Methoden genannt, die zur Altersverifikation geeignet sind. Ausweisdokumente, Bilder zur Gesichtserkennung und weitere Angaben zur Altersprüfung stellen hochpersönliche Daten dar. Entsprechend müssen Verifikationsmethoden hohen Datenschutzerfordernissen gerecht werden. Zurzeit werden in der EU und in der Schweiz Standards zur Identifikation und Altersverifikation erarbeitet. Die E-ID, die frühestens 2026 eingeführt wird, wird im Idealfall eine einfache Altersverifikation ohne Preisgabe der Identität ermöglichen. Bis dahin müssten VOD-Dienste und Plattformbetreiber gemäss Verordnungsentwurf alternative Systeme erarbeiten und betreiben, die mit der E-ID obsolet würden. In Anbetracht der bestehenden Unklarheiten und laufenden Entwicklungen ist es zu begrüssen, dass die Verordnung keine konkrete Verifikationsmethode vorschreibt. Gleichzeitig muss die Umsetzung bestehende Rahmenbedingungen und Grenzen der Technologie berücksichtigen. Es darf nicht sein, dass Anbieterinnen und Anbieter unausgereifte Verfahren implementieren müssen, nur um sie gleich wieder durch nationale oder europäische Standards zu ersetzen.

### **5. Angemessene Fristen bei Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten**

Grosse Plattformbetreiberinnen bieten die Möglichkeit an, dass Nutzerinnen und Nutzer nicht jugendfreie Inhalte melden können. Dabei kann nicht nur die Entfernung von illegalen Inhalten beantragt werden, sondern auch von Inhalten, die gegen sonstige Nutzungsbestimmungen der Plattform verstossen. Neben explizit sexuellen und gewaltbezogenen Inhalten gehören dazu auch Spam oder Inhalte, die gefährliches aber grundsätzlich legales Verhalten zeigen. Die Möglichkeit, nicht jugendfreie Inhalte zu melden ist bereits heute übererfüllt. Der sgV lehnt die fixe Frist in Art. 9 des Verordnungsentwurfs, dass «die Anbieterin

des Plattformdienstes die Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten innerhalb von sieben Tagen bearbeiten muss», ab. Die meisten nicht jugendfreien und schädlichen Inhalte werden durch automatisierte Systeme innert weniger Stunden entfernt. Dort, wo Inhalte nicht automatisiert ausgewertet werden können, kann die Überprüfung durch eine Person in Moderator-Funktion mehr Zeit in Anspruch nehmen. Der sgv fordert, dass dieser Umstand berücksichtigt wird.

## 6. Repräsentativität Branchenorganisation

Die jeweiligen Akteure eines Bereichs sind gefordert, eine Branchenorganisation zu bilden, die eine verbindliche Jugendschutzregelung erarbeitet. Es ist aber fraglich, ob die Interessen von VOD-Anbieterinnen, Kinos und Trägermedienverkäufern in einer einzigen Branchenorganisation abgedeckt werden können. Zudem soll es den Branchenorganisationen freistehen, ausländische Anbieter zu berücksichtigen.

Die Branchenorganisationen sollten aus Sicht des sgv allen Anbietern offenstehen. Im VOD- und Plattformbereich sind viele der Anbieter ausserhalb der Schweiz domiziliert. Ihnen muss innerhalb der Branchenorganisationen eine Möglichkeit zur Mitwirkung gewährt werden. Andernfalls könnten Regeln beschlossen werden, die ausländische Anbieter benachteiligen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Kurt Gfeller  
Vizedirektor



Dieter Kläy  
Ressortleiter

Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)  
Im Tiergärtli 36  
8124 Maur  
[gf@siea.ch](mailto:gf@siea.ch)



Eidg. Departement des Inneren EDI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft FGG  
Bereich Kinder- und Jugendfragen KJ

Maur, 6. Oktober 2023

## Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir am oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren teil.

### 1. Einführung

Da mehr als 52 % der europäischen Bevölkerung in allen Altersgruppen Videospiele spielt und das Spielen von Videospiele ein beliebter Zeitvertreib für Kinder ist, setzen sich die SIEA und ihre Mitglieder seit vielen Jahren für eine unterhaltsame und sichere Videospieldumgebung ein und nehmen den Schutz von Minderjährigen ernst.

Die Videospieldbranche hat sich über einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren entwickelt und verfügt über einen soliden Rahmen, der sicheres Spielen sowohl für Erwachsene als auch für Kinder in den Vordergrund stellt. Die Branche ergreift verschiedene Massnahmen und setzt eine Reihe von Instrumenten ein, die bereits seit vielen Jahren bestehen und heute als **Best-Practice-Beispiele für andere Branchen** gelten. Dazu gehören

- i. das **PEGI-System** für altersgerechte Inhalte und seinen Code of Conduct, der Verpflichtungen für die **Online-Sicherheit, unabhängige Rechtsmittel für Verbraucher und verantwortungsvolle Werbung** enthält;
- ii. eine Vielzahl von Instrumenten und Schutzmassnahmen, darunter robuste und einfach zu bedienende **Instrumente zur elterlichen Kontrolle**, die es Eltern und Kindern ermöglichen, gemeinsam über die beste altersgerechte Videospielderfahrung zu entscheiden;

- iii. der «SIEA Code of Conduct» für die Alterskontrolle im Schweizer Handel;
- iv. die finanziell wie personelle Unterstützung des Projektes «Jugend & Medien»;
- v. diverse Aufklärungsmassnahmen, die sich an Spieler aller Altersgruppen, Eltern und Pädagogen richten und Informationen über Hilfsmittel, Tipps und geeignete Spiele liefern, um sicherzustellen, dass die Eltern wissen, welche Möglichkeiten sie haben, um die Online-Aktivitäten und das Spielen ihrer Kinder zu steuern;
- vi. der Start des Projekts "PlaySmart" zur weiteren Verbreitung von PEGI und geeigneten Jugendschutzmassnahmen bei Eltern und Partnern.

Instrumente der elterlichen Kontrolle werden als eine Form der Alterssicherung anerkannt. Die elterliche Kontrolle ist eine Form der Kontobestätigung, die eine funktionale Alterssicherung bietet.

Kürzlich gaben der Europäische Datenschutzausschuss und der Europäische Datenschutzbeauftragte eine gemeinsame Stellungnahme ab, in der sie feststellten, dass elterliche Kontrollmechanismen in der aufstrebenden technologischen Entwicklung eine Alternative zur Altersüberprüfung darstellen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [joint Opinion 04/2022 on the draft proposal for a regulation laying down rules to prevent and combat child sexual abuse \(CSAM\)](#), §92.

## 2. Allgemeine Würdigung des Entwurfs zur JSFVG Verordnung

Wir haben die aktuelle Situation in den verschiedenen Ländern in Europa und weltweit untersucht, und **kein Land hat eine ähnliche Anforderung** oder technische Umsetzung wie sie im Entwurf und im erläuternden Bericht skizziert werden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass kein oder nur sehr wenige Länder einen Ausweis für Kinder und Jugendliche ausstellen. Konkret bedeutet dies also, dass eine **Schweizer Lösung eine Insellösung wäre.**

Aus heutiger Sicht der weltweiten Spieleindustrie sollte jede nationale Verpflichtung zur Altersüberprüfung gleichwertige Lösungen anerkennen, die das gleiche Ziel erreichen. Die SIEA und ihre Mitglieder sind **besorgt**, dass eine Altersüberprüfung durch eine maschinelle Überprüfung eines Ausweisdokuments (Personalausweis, Reisepass) aus den folgenden Gründen **nicht praktikabel, nicht sinnvoll und auch nicht durchführbar** ist.

Die Gründe dafür sind:

1. Ende 2022 lag der **Ausländeranteil** an der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz bei **26%**, Tendenz steigend. D.h. sie besitzen weder eine Schweizer Identitätskarte noch einen Schweizer Pass. Eine maschinelle Überprüfung von ID oder Pass würde demnach **nur bei einem Teil der Bevölkerung möglich** sein.  
Die Ausdehnung auf eine maschinelle Überprüfung von nicht schweizerischen ID oder Pässen ist auf Grund der Komplexität **nicht machbar**. Eine manuelle Kontrolle, wie sie z.T. im Handel erfolgt, ist extrem aufwändig und somit nicht verhältnismässig und v.a. für Online-Downloads keine praktikable Lösung für eine weltweit agierende und inzwischen hauptsächlich Online-basierte Branche.
2. Alle Anbieter von Abrufdiensten betreiben internationale Plattformen, so dass eine **Schweizer Insellösung** Folgendes bedeuten würde:
  - Für die Anbieter von Abrufdiensten würde dies einen **unverhältnismässigen Aufwand** bedeuten, da ein Schweiz spezifischer Abrufdienst mindestens in den drei Landessprachen geführt werden muss.
  - Anbieter von Abrufdiensten ohne Schweizer Sitz wären vom JSFVG nicht betroffen, was eine **Ungleichbehandlung** darstellen würde.
  - Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine **mobile App** auch als Abrufdienst gilt, was den vorherigen Punkt noch verstärken würde, da die **grosse Mehrheit der App-Anbieter nicht in der Schweiz ansässig** ist. Dies ist die Form des Videospiele (mobile Spiele), die die grösste Wachstumsrate in Bezug auf Spieler und Einnahmen aufweist.
  - Der Umgang mit **personenbezogenen Daten** (Personalausweis- oder Reisepassnummer in Kombination mit Namen sowie E-Mail-Adresse) ist immer mit einem gewissen **Risiko** verbunden: Wo werden die Daten gespeichert? Wie werden die Daten gesichert, usw.? Dies gilt insbesondere in Situationen, in denen grosse Mengen sensibler Daten an Dritte weitergegeben werden müssen, um Identität und Alter zu bestätigen.

- Die ID- oder Passnummer ist leicht zu manipulieren, da das Geburtsdatum offen sichtbar ist und Informationen zur Umgehung des Systems wahrscheinlich irgendwann im Internet zu finden sein werden. Dies stellt ein Sicherheitsrisiko dar.

Als Fazit stellen wir fest, dass eine maschinelle Überprüfung von Personalausweis oder Reisepass nur sehr unvollständig umgesetzt werden kann, was zu einem schwachen Jugendschutz führt. Wir lehnen diese Massnahme daher als unverhältnismässige Übergangslösung ab

Eine eigenständige, proprietäre Lösung, die nur übergangsweise eingesetzt werden kann, erscheint nicht verhältnismässig und dient nicht der Sache, da sie möglicherweise nur einen kleinen Teil des Marktes abdeckt.

Uns ist bekannt, dass in der EU Anstrengungen unternommen werden, um ein EU-weites System der digitalen Identität zu definieren. Wir gehen davon aus, dass dieses in den nächsten Jahren eingeführt werden wird.

SIEA empfiehlt daher, eine europäische oder internationale Lösung für die Altersverifizierung (vor der ersten Registrierung) abzuwarten. In der Zwischenzeit sollten Instrumente zur elterlichen Kontrolle als Alternative zu Lösungen zur Altersverifizierung anerkannt werden, so wie sie von den europäischen Datenschutzbehörden anerkannt werden.

Die SIEA möchte die Regierung ermutigen, ihre Zusammenarbeit mit der Industrie weiter auszubauen. SIEA ist bereit, Lösungen und Projekte vorzustellen, die derzeit in der Industrie in diesem Bereich entwickelt werden.

Die SIEA, deren Mitglieder und die Industrie verpflichten sich, sich weiterhin zu bemühen, mit den jeweiligen Parteien geeignete Lösungen zu finden, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen.

### 3. Stellungnahme zu den einzelnen und ausgewählten Abschnitten und Artikeln

Nachfolgend wird zu einzelnen Abschnitten oder Artikel Stellung bezogen. Zu allen anderen Abschnitte oder Artikel ist von der SIEA kein Kommentar angebracht.

#### **Art. 1 - Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 8 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

##### **Aktuelle Formulierung**

1. Das Alter der Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, ist vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes mittels angemessener Verfahren zu überprüfen. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung des Alters im Einzelfall erlaubt.

2. Ist die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, minderjährig, so ist das Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen einzuschränken. Die Einschränkung darf durch die minderjährige Person nicht aufgehoben werden können.

##### **Hinweis**

Wie bereits erwähnt, lehnen wir eine maschinelle Altersüberprüfung von ID oder Pass als unverhältnismässige Übergangslösung ab, da sie zu einem schwachen Jugendschutz führt.

Die Formulierung "Angemessene Verfahren sollen üblicherweise eine Feststellung im Einzelfall erlauben" erachten wir als unverhältnismässig, da eine solche Bestimmung für Minderjährige mit Wohnsitz in der Schweiz, die keine Schweizer ID oder keinen Pass haben, derzeit nicht möglich ist. Wir empfehlen vielmehr einen Ansatz, der ein Verfahren als angemessen qualifiziert, wenn es den Zugang zu beeinträchtigenden Inhalten üblicherweise verhindert."

#### **Art 2 - Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle (Art. 8 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

##### **Hinweis**

Beachten Sie, dass die Mehrheit der Spieler (76 %) Erwachsene sind. Das bedeutet, dass ein mechanisches System zur Altersüberprüfung erwachsene Nutzer dazu zwingen würde, zuerst die Kindersicherung zu deaktivieren, bevor sie auf Inhalte zugreifen können, die ab 18 Jahren freigegeben sind. Eine solche Anforderung ist nicht verhältnismässig und erlaubt es den Diensten nicht, die elterliche Kontrolle so zu integrieren, wie es für ihre Nutzer und Tools am besten ist. Sie wird Eltern davon abhalten, für ihre Kinder eine Kindersicherung einzurichten, nachdem sie ihre eigene deaktiviert haben.

## 2. Abschnitt: Anforderungen an die Branchenorganisation und an die beigezogenen Expertinnen und Experten

### Art 3 – Repräsentativität der Branchenorganisation (Art. 10 Abs. 1 Bst. c JSFVG)

In den "Erläuterungen" heisst es, "dass die zu entwickelnde Jugendschutzregelung nicht gegen ausländische Anbieter gerichtet sein darf, indem sie diese de facto vom Markt ausschliesst." Dazu drängen sich zwei Bemerkungen auf:

Erstens wird es nicht die von der Branchenorganisation zu entwickelnde Jugendschutzregelung sein, die ausländische Anbieter vom Markt ausschliesst, sondern die schweizerische Gesetzgebung selbst, die international nicht übliche Regelungen trifft.

Es ist davon auszugehen, dass internationale Anbieter, die nicht in der Schweiz ansässig sind, die Gesetzgebung ignorieren werden. Es wird an der Behörde und nicht an der Branchenorganisation liegen, dagegen vorzugehen. Es bleibt festzuhalten, dass Adressat der Bestimmungen über Abrufdienste nicht die Wiederverkäufer entsprechender Abonnements sind, sondern die eigentlichen Betreiber der Abrufdienste.

Zweitens besteht die Gefahr, dass Schweizer Anbieter Nachteile erleiden oder aus dem Markt gedrängt werden, weil ihre Konkurrenten, die nicht in der Schweiz ansässig sind, von den Strafverfolgungsbehörden nicht belangt werden können. Es ist deshalb wichtig, sich bei der Konkretisierung der Gesetzgebung durch die Verordnung und bei der Umsetzung durch die Branchenorganisation an der Rechtsordnung und der Rechtswirklichkeit der umliegenden Länder zu orientieren und den schweizerischen Sonderweg zu vermeiden, der gegenüber ausländischen Anbietern nicht durchgesetzt werden kann.

## **Art 4 – Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten (Art. 10 Abs. 1 Bst. f JSFVG)**

### **Aktuelle Formulierung**

Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele unabhängig sein.

### **Antrag auf Änderung**

Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzverordnung herangezogen werden, müssen in einer Kinder- und Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Bereich Jugendschutz tätig sein oder über langjährige praktische Erfahrungen im Kinder- und Jugendmedienschutz verfügen und von den Akteuren im Bereich Film oder Videospiele wirtschaftlich unabhängig sein.

### **Begründung**

In der Schweiz gibt es nur wenige Fachleute, die die formulierten Anforderungen erfüllen. Viele von ihnen haben für Akteure der Branche gearbeitet oder arbeiten für diese. Wir empfehlen, den Personenkreis zu erweitern und den Begriff der Unabhängigkeit zu präzisieren. In der Vergangenheit wurden z.B. Experten im Rahmen von Jugendschutzfragen von der SIEA konsultiert und teilweise entschädigt; trotzdem können sie als unabhängig gelten.

## **Art 12 – Testkonzepte (Art. 25 Bst. b und c JSFVG)**

### **Aktuelle Formulierung**

1. Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:
  - a. Rekrutierung von minderjährigen Testpersonen;
  - b. Planung und Vorbereitung der Tests;
  - c. Ablauf der Tests;
  - d. Dokumentation der Tests
  - e. Kommunikation der Testresultate.
2. Die Fachorganisationen müssen dem BSV ihr Testkonzept zur Genehmigung unterbreiten.

### **Antrag zur Änderung des Artikels 12, Abs 1:**

Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erstellen das BSV, die Kantone, die Branchenorganisation und die Organisationen der Arbeitswelt ein Testkonzept, das mindestens Erläuterungen zu folgenden Punkten enthält:... (Rest unverändert).

### **Begründung**

Die Branchenorganisation ist in der Lage, bei der Erarbeitung der Testkonzepte wesentliche Beiträge zu leisten. An der eigentlichen Planung und Vorbereitung der einzelnen Tests ist sie selbstverständlich nicht beteiligt.

## **Art 17 – Koordination von Testkäufen (Art. 23 Abs. 1 JSFVG)**

### **Aktuelle Formulierung**

1. Das BSV kann von den Kantonen alle Auskünfte verlangen, die es benötigt, um seine eigenen Testkäufe auf diejenigen der Kantone abzustimmen.
2. Für einen Testkauf im Rahmen seiner eigenen Aufsichtsaufgaben kann es sich einem von einem Kanton geplanten Testkauf anschliessen. Der Kanton kann dies ablehnen, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen.

### **Antrag zur Änderung des Artikels 17:**

#### **Art. 17a (neu) – Kostenbeteiligung der Nicht-Mitglieder der jeweiligen Branchenorganisation (Art. 17 und 32 JSFVG)**

Hat der Bundesrat eine Jugendschutzregelung verbindlich erklärt, setzt das BSV durch Verfügung die Höhe der Beteiligung der Nicht-Mitglieder der Branchenorganisation an deren Kosten fest.

Das BSV überweist den verfügbaren Kostenanteil der Branchenorganisation innert 30 Tagen nach Erlass der Verfügung. Das BSV ist zuständig für die Durchsetzung der Verfügung gegenüber dem Verfügungsadressaten.

### **Begründung:**

Der Verordnungsentwurf lässt offen, wie Art. 32 Abs. 2 JSFVG umgesetzt werden soll. Der Branchenorganisation stehen keine Rechtsmittel zur Verfügung, um Nicht-Mitglieder zur Beitragszahlung zu verpflichten. Es ist deshalb Aufgabe des Bundesrates, die Kostenbeteiligung der Akteure im Rahmen der Verbindlichkeitserklärung zu klären und Aufgabe des BSV, die Kostenbeteiligung von den Nichtmitgliedern der Branchenorganisation einzufordern.

Da davon auszugehen ist, dass die Nichtmitglieder die Verfügung des BSV anfechten werden - andererseits aber die Branchenorganisation auf die budgetierten Beitragszahlungen angewiesen ist - muss das BSV die verfügbaren Beitragszahlungen der Nichtmitglieder an die Branchenorganisation überweisen.

Das BSV verfügt über die notwendigen Rechtsmittel, um die Beitragszahlungen gegenüber den Nichtmitgliedern durchzusetzen. Es ist Sache des BSV, die finanziellen Auswirkungen dieser vorgeschlagenen Verordnungsbestimmung zu beurteilen und Punkt 5.1 der "Erläuterungen" entsprechend anzupassen.

Falls nötig, sollten zusätzliche Bestimmungen in Art. 5 "Ergänzungen zum Antrag auf Verbindlichkeitserklärung der Jugendschutzverordnung" des Verordnungsentwurfs bezüglich der vorgesehenen Kostenteilung unter den Akteuren in den Bereichen Film und Videospiele.

## 8. Abschnitt: Inkrafttreten

### Aktuelle Formulierung

#### Art. 24

1. Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Juli 2024 in Kraft.
2. Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft.

#### Antrag zur Änderung des Artikels 24:

*Art 24 Abs. 1 Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Januar 2025 in Kraft.*

*Art 24 Abs. 2 Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft*

#### Begründung:

Erst wenn die Verordnung vom Bundesrat verabschiedet ist, haben die Kantone und die Wirtschaft Gewissheit über die Umsetzung der Gesetzgebung. Da die Zweijahresfrist gemäss Art. 19 Abs. 1 lit b JSFVG für die Branche mit dem Inkrafttreten des Gesetzes beginnt, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen, um zumindest die formellen Vorarbeiten (Zusammenführung der Trägerschaft der künftigen Branchenorganisation, Finanzierung der Aufbauphase, Festlegung der Projektorganisation) vor Ablauf der Frist abschliessen zu können.

Es wäre wünschenswert, dass das BSV den Zeitpunkt des Inkrafttretens mit den Kantonen und den betroffenen Branchen bespricht, bevor es dem Bundesrat ein Gesuch unterbreitet und die Kantone, die Branchen und das BSV einen detaillierten Zeitplan für die noch zu treffenden Koordinationsvereinbarungen vereinbaren können. Dies gilt umso mehr, als noch nicht klar ist, ob einzelne Akteure wie die Entwickler von App-Spielen von dem Gesetz betroffen sind.

Der erste Schritt des Inkrafttretens dürfte daher nicht schon am 1. Juli 2024, sondern erst am 1. Januar 2025 erfolgen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anträge und Anregungen.

Freundliche Grüsse

Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)

Peter Züger  
Präsident & Geschäftsführer

Nicolas Akladios  
Vize-Präsident

Eidg. Departement des Inneren EDI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft FGG  
Bereich Kinder- und Jugendfragen KJ

jugendschutz@bsv.admin.ch

Zürich, den 5. Oktober 2023

## **Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV) zu äussern.

### **1. Zum Schweizerischen Kino-Verband (SKV)**

*Der Schweizerische Kino-Verband (SKV) ist der grösste Verband von Kinobetreiber\*innen in der Schweiz. Er vertritt über 150 Kinobetreiber\*innen mit 230 Kinos und 600 Leinwänden, sowie rund 40 Open-Air-Kinos und 10 Filmclubs. Unsere Mitglieder repräsentieren die Vielfalt der Kinosäle - vom Multiplex bis zum Dorfkino - sowie die geografische und sprachliche Vielfalt der Schweizer Kinolandschaft mit Kinos in allen Kantonen.*

### **2. Allgemeine Würdigung des Entwurfs zur Verordnung JSFVV**

Mit dem Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele sollen Minderjährige vor ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospielen geschützt werden, die ihre Entwicklung gefährden könnten. Aus Sicht der Kinos muss die Altersfreigabe überall gleich sein, unabhängig vom Medium nach dem Motto "1 Film = 1 Alter". Kinos kontrollieren das Alter der Zuschauer seit Jahrzehnten, und es ist klar, dass auch andere Medien - im Rahmen der technischen und praktischen Möglichkeiten - die gesetzliche Altersangabe für Filme beachten und den Eltern die Möglichkeit geben müssen, eine elterliche Kontrolle zu aktivieren. Wir betonen auch, dass die Kosten für die Einführung und die Kontrollen (Tests) nicht allein von der Branche getragen werden können

und dass wir, um sicherzustellen, dass jeder seinen Beitrag leistet (wir denken dabei an die Nicht-Mitgliedsgesellschaften), die Unterstützung des BSV benötigen werden.

***Der Verordnungsentwurf setzt die vom Gesetzgeber gewollten und im „Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“ (nachfolgend „Erläuterungen“) bestätigten Ziele nur ungenügend um.***

Der Verordnungsentwurf geht davon aus, dass eine differenzierte Kontrolle von Altersabstufungen bei den Plattformdiensten nicht möglich ist und begnügt sich damit, die in Art. 20 Abs. 2 genannte Mindestanforderung umzusetzen. Offensichtlich nimmt das BSV (nicht zu Unrecht) an, die komplizierten Regelungen für die Abrufdienste bei den vornehmlich im Ausland domizilierten Plattformdiensten nicht durchsetzen zu können und beschränkt sich darauf, jene Dienste zu regeln, die nicht zu global sind für eine Regelung (too big to govern).

Immerhin hätte die Schweiz mit der Einführung der eID ein verlässliches, staatlich homologiertes und breit anwendbares Altersidentifikations-Modell zur Hand. Eine eigenständige - lediglich übergangsweise - einsetzbare proprietäre Lösung scheint nicht verhältnismässig und ist der Sache nicht dienlich.

Die in dem SKV vertretenen Kinobetriebe fordern eine einheitliche Regelung für alle Anbieter von Filmen und Videospielen.

Dazu gehört auch, dass die Verordnung klare Bestimmungen zur Kostenbeteiligung von Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele enthält, die Nicht-Mitglieder einer Branchenorganisation sind, deren Jugendschutzregelung verbindlich erklärt wurde (vgl. dazu unten den Antrag zu einem neuen Art. 17a JSFVV).

### **3. Stellungnahme zu einzelnen Abschnitten und Artikeln**

#### **1. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Abrufdiensten**

Ein gesetzeskonformer Umgang mit den zur Alterskontrolle zu erhebenden und zu bearbeitenden besonders schützenswerten Personendaten stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Datenbearbeitung. Kleinere Anbieter von Abrufdiensten werden selbst nicht in der Lage sein, die gesetzlichen Anforderungen an die Datenbearbeitung zu erfüllen und sind auf die Zusammenarbeit mit einem Auftragsbearbeiter (Art. 9 DSG) angewiesen. Es ist zudem davon auszugehen, dass grössere Anbieter oder Auftragsbearbeiter ihren Sitz im Ausland haben, mit der Folge weitergehender datenschutzrechtlicher Pflichten. Die „Erläuterungen“ beschränken sich auf den Satz *„In jedem Fall wünschenswert wäre es jedoch, dass möglichst datensparsame Verfahren zur Anwendung gelangen“*. Es bleibt der Hinweis - Art. 7 DSG – dass es sich nicht um einen Wunsch des Gesetzgebers handelt, sondern um eine gesetzliche Verpflichtung.

Es darf davon ausgegangen werden, dass eine gesetzeskonforme Altersverifikation erhebliche Einrichtungs- und Betriebskosten für die Anbieter von Abrufdiensten zur Folge haben wird. Die kleineren Abrufdienste werden nicht in der Lage sein, diese Kosten zu tragen, bzw. auf ihre Kunden abzuwälzen. Es sind aber insbesondere die kleineren Abrufdienste, die einen wesentlichen Beitrag zur Angebotsvielfalt und zum Zugang zur Filmkultur leisten, was der Bund durch seine Kulturpolitik unterstützt. Der Bund bzw. das Bundesamt für Kultur wird nicht darum herumkommen, die Mittel zur Unterstützung der kleineren Abrufdienste zu erhöhen, damit diese wegen dem vom JSFVG ausgelösten Kostenschub nicht vom Markt verschwinden.

Eine Gesamtschau der neuen jugendschutzrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der filmkulturellen Anstrengungen des Bundes müsste zum Schluss gelangen, dass der vom JSFVG angestrebte Jugendschutz mit Augenmass umzusetzen ist und das Gewicht auf die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Behörden, Branche und interessierten Jugendschutzorganisationen zu legen ist.

#### **Art. 1 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 8 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Das Alter der Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, ist vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes mittels angemessener Verfahren zu überprüfen. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung des Alters im Einzelfall erlaubt.
2. Ist die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, minderjährig, so ist das Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen einzuschränken. Die Einschränkung darf durch die minderjährige Person nicht aufgehoben werden können.

#### **Antrag auf Änderung des Artikels 1:**

1. *Werden über einen Abrufdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.*
2. *Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.*

#### **Begründung:**

Die Einschränkung des Angebots auf eine Altersstufe bedingt bei jeder Nutzung eine datumsscharfe Kontrolle der Altersberechtigung der Nutzerin oder des Nutzers. Diese andauernde Kontrolltätigkeit verhindert eine datensparsame Lösung, die darin besteht, bei Vertragsabschluss eine Alterskontrolle auf Volljährigkeit vorzunehmen und es dann der Nutzerin oder dem Nutzer zu überlassen, bei Erreichen der Volljährigkeit die Beseitigung der Sperre zu verlangen.

Die Kontrolle der Altersstufe bei jedem Filmabruf ist unangemessen, weil gerade Jugendliche Filme in Gruppen konsumieren und die datumsscharfe Alterskontrolle der jugendlichen Konsumenten nur in Bezug auf den Vertragsinhaber sichergestellt werden kann.

Wir weisen weiter darauf hin, dass Art. 6 JSFVG die Angabe der Alterskennzeichnung und der Inhaltsdeskriptoren verlangt. Die Nutzerinnen und Nutzer (und die Personen mit Elternpflichten) wissen also vor dem Konsum eines Filmes durchaus, ob der Film altersmässig geeignet ist oder nicht. Dies im Unterschied zur Nutzung von user generated content bei Plattformdiensten.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen macht es Sinn, die Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung für Abrufdienste und Plattformdienste identisch zu formulieren. Die Gesetzeswortlaute von Art. 8 Abs. 2 lit a und Art. 20 Abs. 2 lit a JSFVG unterscheiden sich nicht. Es ist nicht zu rechtfertigen, weshalb die Verordnung hier Unterschiede macht.

## **Art 2 - Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle** **(Art. 8 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

1. Bei der erstmaligen Nutzung eines Abrufdienstes muss die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst eingerichtet hat,
  - a. über das Vorhandensein eines Systems zur elterlichen Kontrolle und dessen Funktion informiert werden;
  - b. die Möglichkeit haben, das System zu aktivieren oder deaktivieren.
2. Das System zur elterlichen Kontrolle muss es ermöglichen, den Zugang zu Inhalten bestimmter Altersstufen für andere Nutzerinnen und Nutzer einzuschränken. Der Zugriff auf das System zur elterlichen Kontrolle muss durch ein Passwort oder ein anderes Mittel zur Erkennung der Person beschränkt werden.
3. Die Einschränkung der Inhalte kann insbesondere über die Einrichtung eines individuellen Kontos mit beschränktem Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen erfolgen oder über die Freischaltung einzelner Inhalte.
4. Das System zur elterlichen Kontrolle muss bei der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes standardmässig so eingestellt sein, dass keine Angebote angezeigt werden, die in der höchsten Altersstufe eingestuft sind

### **Hinweise:**

Es wird für viele kleine, aber kulturpolitisch wichtige Anbieter von Abrufdiensten finanziell nicht tragbar sein, in ihre singulären, oft eigenentwickelten Abrufdienste ein System zur elterlichen Kontrolle einzubauen, das den gesetzlichen Anforderungen genügt. Es besteht die Gefahr, dass aus Kostengründen kulturell wertvolle Filme, die unter 16 Jahren freigegeben sind, für Kinder und Jugendliche auf diesen Abrufdiensten nicht mehr zugänglich sein werden. Damit ist zwar den Anliegen des Jugendschutzes Rechnung getragen, nicht aber der kulturpolitischen Zielsetzung, Inhalte einer kulturell interessierten (jungen) Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund werden in Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ nur mit Blick auf die Aufgaben des BSV umschrieben. Das ist ungenügend. Das Bundesamt für Kultur wird nicht darum herumkommen in seinem Budget zusätzliche finanzielle Mittel einzusetzen, um Anbieter von Abrufdiensten bei der Implementierung von Altersverifikationssystem zu unterstützen.

Zusätzlich wird zu prüfen sein, ob neue Mittel vorzusehen sind, damit im Rahmen der Film(post)produktion geprüft werden kann, ob die für eine Vermarktung des Filmes notwendige (allenfalls mit den Auswertern vertraglich vereinbarte) Altersfreigabe erreicht wird. Die Branchenorganisation wird dazu ein Verfahren zur Verfügung stellen müssen, das es erlaubt, durch gezielte Änderungen am Film eine niedrigere Alterseinstufung erreichen zu können.

Diese Hinweise sollen deutlich machen, dass die neue Gesetzgebung zum Jugendschutz mannigfaltige Auswirkungen hat, die antizipiert werden wollen, wenn die Gesetzgebung erfolgreich eingeführt werden soll.

## 2. Abschnitt: Anforderungen an die Branchenorganisation und an die beigezogenen Expertinnen und Experten

### **Art 3 – Repräsentativität der Branchenorganisation (Art. 10 Abs. 1 Bst. c JSFVG)**

1. Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.
2. Akteurinnen, die auf eine Mitgliedschaft in der Branchenorganisation verzichten, werden angerechnet, um zu beurteilen, ob die Voraussetzung nach Absatz 1 erfüllt ist.

In den „Erläuterungen“ wird ausgeführt, „*dass sich die zu erarbeitende Jugendschutzregelung nicht gegen ausländische Anbieterinnen richten darf, indem sie diese faktisch vom Markt ausschliesst<sup>1</sup>.*“

Dazu drängen sich zwei Anmerkungen auf:

**Erstens** wird es nicht die von der Branchenorganisation zu erarbeitenden Jugendschutzregelung sein, die ausländische Anbieter vom Markt ausschliesst, sondern die schweizerische Gesetzgebung selbst, die Regelungen trifft, die international nicht üblich sind. Es ist davon auszugehen, dass internationale Anbieter ohne Sitz in der Schweiz sich über die Gesetzgebung hinwegsetzen werden. Es wird Sache der Behörde und nicht der Branchenorganisation sein, dagegen Massnahmen zu ergreifen. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Adressat der Bestimmungen zu den Abrufdiensten nicht die Wiederverkäufer entsprechender Abonnemente ist, sondern die eigentlichen Betreiber der Abrufdienste.

**Zweitens** besteht ein Risiko, das schweizerische Anbieter Nachteile erleiden oder vom Markt verdrängt werden, weil deren Konkurrenten ohne Sitz in der Schweiz von den Strafverfolgungsbehörden nicht belangt werden können. Es gilt deshalb bei der Konkretisierung der Gesetzgebung durch die Verordnung und bei der Umsetzung durch die Branchenorganisation sich an

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 16.6.2023, Kommentare zu Artikel 3, Seite 5

der Rechtsordnung und der Rechtswirklichkeit der umliegenden Staaten zu orientieren und den gegenüber ausländischen Anbietern nicht durchsetzbaren schweizerischen Sonderweg zu vermeiden.

#### Art 4 – Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten (Art. 10 Abs. 1 Bst. f JSFVG)

Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele unabhängig sein.

#### Antrag zur Änderung des Artikels 4:

*Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig sein **oder über langjährige und praktische Erfahrungen im Kinder- und Jugendmedienschutz verfügen** und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele **wirtschaftlich unabhängig sein.***

#### Begründung:

Es gibt in der Schweiz nur wenige Expertinnen und Experten, welche die formulierten Anforderungen erfüllen. Viele von ihnen waren oder sind für Akteurinnen der Branche tätig. Wir empfehlen, den Personenkreis zu erweitern und den Begriff der Unabhängigkeit zu präzisieren. So werden bspw. die Mitglieder der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film für ihre Tätigkeit von den Mitgliedern des Vereins Jugendschutz in den Medien entschädigt; trotzdem dürfen sie als unabhängig gelten.

### 3. Abschnitt: Verbindlicherklärung und regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung

#### Art 5 – Beilagen zum Antrag auf Verbindlichkeitserklärung der Jugendschutzregelung (Art. 15 Abs. 2 JSFVG)

Dem Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung sind sämtliche Dokumente beizulegen, die die Einhaltung der Anforderungen an die Branchenorganisation nach Artikel 10 JSFVG belegen, einschliesslich:

- a. der Bestätigung der Expertinnen und Experten, dass sie für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen wurden;
- b. einer Stellungnahme der Expertinnen und Experten zur Jugendschutzregelung

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar.

**Art 6 – Regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung  
(Art. 18 JSFVG)**

1. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verfolgt die wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen in Bezug auf den Jugendschutz. Es steht dazu in regelmässigem Austausch mit den Branchenorganisationen.
2. Es überprüft gestützt auf neue Erkenntnisse die Jugendschutzregelungen.
3. Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. Es setzt ihr eine Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung.

**Antrag auf Änderung des Artikels 6:**

*Art. 6 Abs. 1 und 2 unverändert*

*Art. 6 Abs. 3: Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. **Es kann ihr mit Verfügung eine angemessene Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung setzen.***

**Begründung:**

In der Verordnung ist davon auszugehen, dass zwischen BSV und Branchenorganisation eine respektvolle und konstruktive Zusammenarbeit besteht. Kann über die Anpassung der Jugendschutzregelung und/oder die dafür notwendige Frist keine Einigkeit erzielt werden, soll mittels anfechtbarer Verwaltungsverfügung eine angemessene Frist angesetzt werden.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Anpassung einer Jugendschutzregelung für die gesamte Branche erhebliche Investitionen auslösen kann. Der Rechtsschutz ist zu gewährleisten.

**4. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Plattformdiensten**

**Art 7 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung  
(Art. 20 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Werden über einen Plattformdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.
2. Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.

**Antrag zur Änderung des Artikels 7:**

*Art. 7 Abs. 1 und 2 unverändert*

**Art. 7 Abs. 3 (neu): Bietet ein Plattformdienst im Rahmen seines Gesamtangebotes einen nicht abgetrennten Abrufdienst an, gelten für das Gesamtangebot die Regelungen für Abrufdienste.**

**Begründung:**

Art. 5 lit d und e JSFVG gehen für die Klassifikation als Abrufdienst bzw. als Plattformdienst von abtrennbaren Teilen eines Dienstes aus. Die Überschrift des 3. Kapitels JSFVG ist missverständlich; es geht im Art. 20 JSFVG ausschliesslich um Filme und Videospiele, die als user generated content bezeichnet werden können. In der Verordnung ist deshalb klarzumachen, dass ein Abrufdienst, der nicht klar vom Plattformdienst abgetrennt ist, den gesamten Plattformdienst als Abrufdienst qualifiziert. Es ist bereits heute absehbar, dass Plattformdienste in Teilangeboten vermehrt das Geschäftsmodell der Abrufdienste kopieren. Gelingt dem Gesetzgeber die strikte Trennung der Abrufdienste von den Plattformdiensten nicht, ist in einer Gesetzesnovelle die gesetzliche Regelung der Plattformdienste auch für die Abrufdienste zu übernehmen. Andererseits besteht die Gefahr, dass Abrufdienste neu eine Abteilung für user generated content einrichten, um als Plattformdienst zu gelten.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass heute hinter nutzergenerierten Inhalten von Plattformdiensten und den Inhalten unentgeltlicher Abrufdienste Geschäftsmodelle stehen können, die kaum zu unterscheiden sind.

**Art 8 – Anforderungen an das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

Das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten muss es den Nutzerinnen und Nutzern erlauben, der Anbieterin des Plattformdienstes Inhalte einfach und schnell zu melden.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 9 – Bearbeitung der Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anbieterin des Plattformdienstes muss die Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten innerhalb von sieben Tagen bearbeiten.
2. Gemeldete Inhalte, die nach Artikel 7 Absatz 2 für Minderjährige ungeeignet sind, dürfen nur Nutzerinnen und Nutzern zugänglich gemacht werden, deren Volljährigkeit nach Artikel 7 Absatz 1 überprüft wurde.

**Antrag zur Änderung des Artikels 9:**

*Art 9 Abs. 1 und 2 unverändert.*

**Art. 9 Abs. 3 (neu): Die Anbieterin des Plattformdienstes muss der meldenden Person die Ergebnisse ihrer Abklärungen innerhalb von sieben Tagen mitteilen und sie über die weiteren Schritte informieren.**

**Begründung:**

Die Vernehmlasserin weist darauf hin, dass die Branchenorganisation Meldungen nach Art. 8 JSFVV nicht behandeln wird und demnach auch auf Beanstandungen von Meldenden wegen Missachtung von Art. 9 Abs. 2 nicht eintreten kann. Es ist Sache des BSV entsprechende Meldestellen einzurichten. Um die Meldenden nicht im Ungewissen zu belassen, ist analog zu Art. 14 Abs. 3 JSFVG eine obligatorische Rückmeldung der Plattformbetreibenden vorzusehen. Die nicht erfolgte bzw. erfolgte Rückmeldung kann dem BSV in der Folge als Grundlage für weitere Massnahmen dienen, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Strafbestimmung in Art. 34 Abs. 1 lit d JSFVG.

**5. Abschnitt – Tests**

Art. 11 lit h JSFVG sieht vor, dass die Branchenorganisation Testkäufe durchführt. In Art. 10 und 11 JSFVV sind die Branchenorganisationen nicht erwähnt. Es ist somit der Branchenorganisation überlassen, welche Art von Tests sie durchführt, wobei von vornherein Tests mit minderjährigen Personen ausser Betracht fallen.

**Art 10 – Anforderungen an die Fachorganisationen  
(Art. 21 Abs. 1 JSFVG)**

Fachorganisationen, die Testkäufe und Testeintritte durchführen möchten, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Sie sind aktiv in den Themenfeldern Jugendschutz, Prävention oder Gesundheit.
- b. Sie sind unabhängig von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 11 – Beaufsichtigung der Fachorganisationen  
(Art. 25 Bst. a JSFVG)**

Das BSV ist für die Beaufsichtigung der von ihm oder den Kantonen beauftragten Fachorganisationen zuständig

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 12 – Testkonzepte**

**(Art. 25 Bst. b und c JSFVG)**

1. Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:
  - a. Rekrutierung von minderjährigen Testpersonen;
  - b. Planung und Vorbereitung der Tests;
  - c. Ablauf der Tests;
  - d. Dokumentation der Tests
  - e. Kommunikation der Testresultate.
2. Die Fachorganisationen müssen dem BSV ihr Testkonzept zur Genehmigung unterbreiten.

**Antrag zur Änderung des Artikels 12:**

*Art 12 Abs. 1 Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone, die **Branchenorganisation** und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:... (Rest unverändert)*

**Begründung:**

Die Branchenorganisation ist in der Lage, wesentliche Inputs bei der Entwicklung der Testkonzepte zu leisten. Es versteht sich von selbst, dass sie bei der konkreten Planung und Vorbereitung einzelner Tests nicht dabei ist.

**Art 13 – Vorbereitung des Tests und Begleitung der minderjährigen Person**

**(Art. 25 Bst. b JSFVG)**

1. Die minderjährige Person sowie eine Inhaberin oder ein Inhaber der elterlichen Sorge müssen hinreichend über den Ablauf des Tests informiert werden, namentlich darüber, dass:
  - a. die minderjährige Person auf den Test vorbereitet wird;
  - b. die minderjährige Person immer von einer erwachsenen Person begleitet wird;
  - c. die Anonymität der minderjährigen Person gewährleistet ist.
2. Vor Beginn der Vorbereitung müssen sie der Teilnahme am Test schriftlich zustimmen.
3. Die Vorbereitung der minderjährigen Person umfasst mindestens:
  - a. die Vermittlung von theoretischen Grundlagen;
  - b. Anweisungen zum Verhalten während der Durchführung des Tests;
  - c. einen praktischen Übungslauf des Tests.
4. Eine für die den Test durchführende Stelle tätige erwachsene Person hält sich während der Durchführung des Tests ständig in Sichtweite der minderjährigen Person auf. Ist es für den Schutz der minderjährigen Person angezeigt, so greift sie in den Ablauf des Tests ein.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 14 – Gewährleistung der Anonymität der minderjährigen Person  
(Art. 25 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anonymität der minderjährigen Person ist während des gesamten Testverfahrens zu gewährleisten.
2. Die minderjährige Person und die Begleitperson nach Artikel 13 Absatz 4 dürfen keine Tests in Lokalisationen durchführen, die sie regelmässig besuchen.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 15 – Protokollierung des Tests  
(Art. 25 Bst. c JSFVG)**

1. Nach der Durchführung des Tests muss ein schriftliches Protokoll erstellt werden.
2. Im Protokoll sind sämtliche relevanten Angaben zum Test festzuhalten. Belege und Fotos sind dem Protokoll beizulegen.
3. Das Protokoll darf ausser dem Geburtsdatum keine Angaben zur minderjährigen Person enthalten.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 16 – Rückmeldungen an die betroffenen Anbieterinnen und Veranstalterinnen  
(Art. 25 Bst. d JSFVG)**

Die Anbieterinnen und die Veranstalterinnen, bei denen ein Test durchgeführt wurde, sind innerhalb zehn Arbeitstagen über den Test, dessen Ergebnis und das weitere Verfahren zu informieren. Gleichzeitig ist ihnen eine Kopie des Protokolls und der dazugehörigen Belege zuzustellen.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 17 – Koordination von Testkäufen  
(Art. 23 Abs. 1 JSFVG)**

1. Das BSV kann von den Kantonen alle Auskünfte verlangen, die es benötigt, um seine eigenen Testkäufe auf diejenigen der Kantone abzustimmen.
2. Für einen Testkauf im Rahmen seiner eigenen Aufsichtsaufgaben kann es sich einem von einem Kanton geplanten Testkauf anschliessen. Der Kanton kann dies ablehnen, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen.

**Antrag zur Änderung des Artikels 17:**

**Art. 17a (neu) – Kostenbeteiligung der Nicht-Mitglieder der jeweiligen Branchenorganisation  
(Art. 17 und 32 JSFVG)**

***Hat der Bundesrat eine Jugendschutzregelung verbindlich erklärt, setzt das BSV durch Verfügung die Höhe der Beteiligung der Nicht-Mitglieder der Branchenorganisation an deren Kosten fest.***

***Das BSV überweist den verfügten Kostenanteil der Branchenorganisation innert 30 Tagen nach Erlass der Verfügung. Das BSV ist zuständig für die Durchsetzung der Verfügung gegenüber dem Verfügungsadressaten.***

**Begründung:**

Der Verordnungsentwurf versäumt es auszuführen, wie Art. 32 Abs. 2 JSFVG umgesetzt werden soll. Der Branchenorganisation stehen keine Rechtsbehelfe zur Verfügung, um Nichtmitglieder zu Beitragszahlungen zu verpflichten. Es ist deshalb Aufgabe des Bundesrates im Rahmen der Verbindlicherklärung die Kostenbeteiligung der Akteure zu klären und Aufgabe des BSV die Kostenbeteiligung bei den Nichtmitgliedern der Branchenorganisation einzufordern. Da anzunehmen ist, dass Nichtmitglieder die Verfügung des BSV anfechten werden - aber andererseits die Branchenorganisation auf die budgetierten Beitragszahlungen angewiesen ist - hat das BSV der Branchenorganisation die verfügten Beitragszahlungen der Nicht-Mitglieder zu überweisen. Das BSV verfügt über die notwendigen Rechtsbehelfe, um die Beitragszahlungen gegenüber den Nicht-Mitgliedern durchzusetzen. Es ist Sache des BSV, die finanziellen Auswirkungen dieser beantragten Verordnungsbestimmung abzuschätzen und Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ entsprechend zu ergänzen.

Allenfalls sind in Art. 5 „Beilagen zum Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung“ des Verordnungsentwurfs zusätzliche Bestimmungen aufzunehmen betreffend vorgesehene Kostenteilung unter den Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele.

## **Art 18 – Gebühren für Tests**

### **(Art. 33 Abs. 1 JSFVG)**

1. Führt ein Test, den das BSV durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann das BSV der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
2. Führt ein Test, den ein Kanton durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann der Kanton der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von höchstens 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
3. Pro Test nach Absatz 1 oder 2 dürfen höchstens fünf Stunden Arbeitsaufwand in Rechnung gestellt werden.

### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

## **6. Abschnitt: Koordination des Vollzugs**

### **(Art. 28 Abs. 3 und 4 JSFVG)**

## **Art 19**

1. Das BSV lädt die Kantone und die Branchenorganisationen mindestens einmal pro Jahr zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch ein.
2. Die Kantone melden dem BSV einmal pro Jahr die Massnahmen, die sie im folgenden Jahr zu ergreifen gedenken.
3. Das BSV kann Weisungen zuhanden der Kantone zu den von diesen zu ergreifenden Massnahmen erlassen, namentlich die Mindestanzahl der durchzuführenden Tests

### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

## **7. Abschnitt: Förderung der Medienkompetenz sowie Prävention**

## **Art 20 – Sensibilisierung und fachliche Weiterentwicklung**

### **(Art. 29 Abs. 1 und 2 JSFVG)**

1. Das BSV betreibt die nationale Plattform «Jugend und Medien». Die Plattform dient der Information und der Sensibilisierung des breiten Publikums und der fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der digitalen Medien.
2. Es ergreift Massnahmen zur fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der Medienkompetenzförderung. Es kann insbesondere Studien in Auftrag geben.
3. Es fördert die Vernetzung zwischen den in der Medienkompetenzförderung tätigen Fachpersonen.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 21 – Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte  
(Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder der Prävention von Risiken digitaler Medien gewähren. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.
2. Als überregional gilt eine Aktivität, wenn sie in mindestens drei Kantonen, in der italienischsprachigen oder in der rätoromanischen Schweiz durchgeführt werden kann.
3. Modellprojekte müssen:
  - a. örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstruktur durchführbar sein;
  - b. neue Formen der Medienkompetenzförderung entwickeln oder bisher bekannte Formen in wesentlichen Punkten ergänzen oder weiterentwickeln;
  - c. auf andere Kontexte übertragbar sein;
  - d. einem nachgewiesenen Bedürfnis entsprechen;
  - e. einen Wissenstransfer sicherstellen.
4. Das Gesuch um Finanzhilfen muss mindestens die folgenden Unterlagen und Angaben zur geplanten Aktivität oder zum geplanten Modellprojekt enthalten:
  - a. Art und Umfang;
  - b. Ziel, Zielgruppen und Nutzen;
  - c. beteiligte Personen und Organisationen;
  - d. Finanzierung und Budget;
  - e. revidierte Jahresrechnung des Vorjahres;
  - f. falls vorhanden: Statuten und Leitbild oder Organisationsbeschreibung;
  - g. bei Modellprojekten nach Absatz 3: Modellcharakter.

**Antrag zur Änderung des Artikels 21:**

*Art 21 Abs. 1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder **der Prävention von Risiken gewähren. Die Information der Öffentlichkeit über die Inhalte der Jugendschutzregelung gilt als Risikoprävention.** Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.*

*Art 21 Abs. 2 bis 4 unverändert.*

**Begründung:**

Es besteht ein erhebliches Interesse bei Inkraftsetzung der materiellen neuen Gesetzgebung die Öffentlichkeit über die konkrete Umsetzung der Jugendschutzregelung zu informieren. Diese Aufgabe werden die Branchenorganisationen nicht allein leisten können. Es besteht zudem ein Interesse daran, dass die Information neutral und nicht durch die Branche selbst erfolgt.

**Art 22 – Gewährung der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte  
(Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Finanzhilfen an nicht gewinnorientierte privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisationen werden durch Verfügung gewährt.
2. Finanzhilfen an Kantone und Gemeinden werden aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäss Artikel 16 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG) gewährt. Der Vertrag regelt namentlich:
  - a. die Art, den Umfang, die Zielsetzung und den Nutzen der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. die Leistungen des Kantons oder der Gemeinde;
  - c. die beteiligten Personen und Organisationen;
  - d. die Berichterstattung und die Qualitätssicherung;
  - e. die Zahlungsmodalitäten.
3. Die Finanzhilfen an die Gemeinden erfolgen in Absprache mit den betroffenen Kantonen

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 23 – Höhe der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte  
(Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Die Höhe der Finanzhilfen bemisst sich nach:
  - a. der Art und Bedeutung der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. dem Interesse des Bundes an der Aktivität oder am Modellprojekt;
  - c. den Eigenleistungen der Organisationen, Kantone oder Gemeinden sowie den Beiträgen anderer Bundesstellen und von Dritten.
2. Die Finanzhilfen betragen höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben.
3. Anrechenbar sind die tatsächlich entstandenen Kosten, die unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der Aktivität oder des Modellprojekts zusammenhängen und zur zweckmässigen Erfüllung unbedingt erforderlich sind.
4. Übersteigen die beantragten Finanzhilfen die verfügbaren Mittel, so erstellt das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) gemäss Artikel 13 Absatz 2 des SuG eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

## 8. Abschnitt: Inkrafttreten

### Art. 24

1. Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Juli 2024 in Kraft.
2. Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft.

### Antrag zur Änderung des Artikels 24:

*Art 24 Abs. 1 Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am **1. Januar 2025** in Kraft.*

*Art 24 Abs. 2 Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft, **frühestens 2 Jahre nach Einführung der E-ID.***

### Begründung:

Erst mit der Verabschiedung der Verordnung durch den Bundesrat haben Kantone und die Branche Gewissheit bezüglich der Umsetzung der Gesetzgebung. Da für die Branche mit der Inkraftsetzung der Gesetzgebung die zweijährige Frist gemäss Art. 19 Abs. 1 lit b JSFVG beginnt, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen, um zumindest die formellen Vorarbeiten (Zusammenbringen der Träger der zukünftigen Branchenorganisation, Finanzierung der Einrichtungsphase, Definition der Projektorganisation) vor Anlaufen der Frist abschliessen zu können. Es wäre wünschenswert, wenn das BSV den Zeitpunkt der Inkraftsetzung mit den Kantonen und den betroffenen Branchen vor Antragstellung an den Bundesrat nochmals abspricht und Kantone, Branchen und BSV sich auf einen detaillierten Fahrplan für die noch zu tätigen Koordinationsabsprachen einigen könnten. Dies umso mehr, als immer noch nicht klar ist, ob einzelne Akteure, wie z.B. Mediatheken oder Lokalfernsehstationen vom Gesetz betroffen sind.

Der erste Schritt der Inkraftsetzung sollte deshalb nicht schon am 1. Juli 2024, sondern erst am 1. Januar 2025 erfolgen.

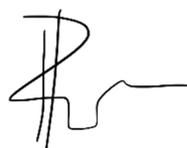
Der zweite Schritt der Inkraftsetzung ist zeitlich so vorzusehen, dass es möglich ist, die E-ID als Instrument zur Alterskontrolle einzusetzen. Es genügt der Branche nicht, wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26.04.2023 zur Interpellation 23.3077 (NR Mäder Jörg) schreibt, er könne eine Sistierung der Umsetzung der Gesetzgebung bis zum Vorliegen der E-ID prüfen. Auch wenn die E-ID keine Voraussetzung für die Umsetzung des Gesetzes ist, wird die Branche schon aus Kosten- und Akzeptanzgründen die Entwicklung eines proprietären Altersverifikationssystems nicht in Angriff nehmen, sondern die Einführung der E-ID abwarten. Die Verordnung soll deshalb die Sicherheit bieten, dass die Branche genügend Zeit hat, nach Einführung der E-ID dieses System in ihre Systeme zu implementieren.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und stehen Ihnen bei Fragen zu diesem Dokument gerne zur Verfügung.

**Schweizerischer Kino-Verband  
Association Cinématographique Suisse  
Associazione Svizzera dei Cinema  
Swiss Cinema Association**

**SKV  
ACS  
ASC  
SCA**

Mit freundlichen Grüssen



Edna Epelbaum  
Präsidentin



Cédric Bourquard  
Sekretär



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

**Eidg. Departement des Inneren EDI**  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**  
**Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft FGG**  
**Bereich Kinder- und Jugendfragen KJ**

[jugendschutz@bsv.admin.ch](mailto:jugendschutz@bsv.admin.ch)

Zürich, den 4. Oktober 2023

## **Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV) zu äussern.

### **1. Zum Schweizer Studiofilm Verband (SSV/ASCA)**

Der Schweizer Studiofilm Verbands SSV / ASCA, vereint 50 Independent Kinos mit 80 Leinwänden und 13 Independent Verleihunternehmen. Sie alle leisten einen zentralen Beitrag zur Angebotsvielfalt in allen Landesteilen. Einige von ihnen betreiben auch eigene Streamingplattformen.

### **2. Allgemeine Würdigung des Entwurfs zur Verordnung JSFVV**

Mit dem Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele sollen Minderjährige vor ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospiele geschützt werden, die ihre Entwicklung gefährden könnten. Die Altersfreigabe muss, unabhängig vom Medium, schweizweit überall gleich sein - es soll "1 Film = 1 Alter" gelten. Dies erleichtert sowohl den Minderjährigen als auch den Erziehungsberechtigten die Orientierung und schafft für alle Anbieter und Auswertungskanäle die gleichen Bedingungen.



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

**Der Verordnungsentwurf setzt die vom Gesetzgeber gewollten und im „Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“ (nachfolgend „Erläuterungen“) bestätigten Ziele nur ungenügend um.**

Der Verordnungsentwurf geht davon aus, dass eine differenzierte Kontrolle von Altersabstufungen bei den Plattformdiensten nicht möglich ist und begnügt sich damit, die in Art. 20 Abs. 2 genannte Mindestanforderung umzusetzen. Offensichtlich nimmt das BSV (nicht zu Unrecht) an, die komplizierten Regelungen für die Abrufdienste bei den vornehmlich im Ausland domizilierten Plattformdiensten nicht durchsetzen zu können und beschränkt sich darauf, jene Dienste zu regeln, die nicht zu global sind für eine Regelung (too big to govern).

Immerhin hätte die Schweiz mit der Einführung der eID ein verlässliches, staatlich homologiertes und breit anwendbares Altersidentifikations-Modell zur Hand. Eine eigenständige - lediglich übergangsweise - einsetzbare proprietäre Lösung scheint nicht verhältnismässig und ist der Sache nicht dienlich.

Die in dem SKV vertretenen Kinobetriebe fordern eine einheitliche Regelung für alle Anbieter von Filmen und Videospielen.

Dazu gehört auch, dass die Verordnung klare Bestimmungen zur Kostenbeteiligung von Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele enthält, die Nicht-Mitglieder einer Branchenorganisation sind, deren Jugenschutzregelung verbindlich erklärt wurde (vgl. dazu unten den Antrag zu einem neuen Art. 17a JSFVV).

### **3. Stellungnahme zu einzelnen Abschnitten und Artikeln**

#### **1. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Abrufdiensten**

Ein gesetzeskonformer Umgang mit den zur Alterskontrolle zu erhebenden und zu bearbeitenden besonders schützenswerten Personendaten stellt hohe Anforderungen an die Qualität der Datenbearbeitung. Kleinere Anbieter von Abrufdiensten werden selbst nicht in der Lage sein, die gesetzlichen Anforderungen an die Datenbearbeitung zu erfüllen und sind auf die Zusammenarbeit mit einem Auftragsbearbeiter (Art. 9 DSG) angewiesen. Es ist zudem davon auszugehen, dass grössere Anbieter oder Auftragsbearbeiter ihren Sitz im Ausland haben, mit der Folge weitergehender datenschutzrechtlicher Pflichten. Die „Erläuterungen“ beschränken sich auf den Satz „*In jedem Fall wünschenswert wäre es jedoch, dass möglichst datensparsame Verfahren zur Anwendung gelangen*“. Es bleibt der Hinweis - Art. 7 DSG – dass es sich nicht um einen Wunsch des Gesetzgebers handelt, sondern um eine gesetzliche Verpflichtung.

Es darf davon ausgegangen werden, dass eine gesetzeskonforme Altersverifikation erhebliche Einrichtungs- und Betriebskosten für die Anbieter von Abrufdiensten zur Folge haben wird. Die kleineren Abrufdienste werden nicht in der Lage sein, diese Kosten zu tragen, bzw. auf ihre Kunden abzuwälzen. Es sind aber insbesondere die kleineren Abrufdienste, die einen wesentlichen Beitrag zur Angebotsvielfalt und zum Zugang zur Filmkultur leisten, was der Bund durch seine Kulturpolitik unterstützt. Der Bund bzw. das Bundesamt für Kultur wird nicht



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

darum herkommen, die Mittel zur Unterstützung der kleineren Abrufdienste zu erhöhen, damit diese wegen dem vom JSFVG ausgelösten Kostenschub nicht vom Markt verschwinden.

Eine Gesamtschau der neuen jugendschutzrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der filmkulturellen Anstrengungen des Bundes müsste zum Schluss gelangen, dass der vom JSFVG angestrebte Jugendschutz mit Augenmass umzusetzen ist und das Gewicht auf die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Behörden, Branche und interessierten Jugendschutzorganisationen zu legen ist.

### **Art. 1 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 8 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Das Alter der Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, ist vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes mittels angemessener Verfahren zu überprüfen. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung des Alters im Einzelfall erlaubt.
2. Ist die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst einrichten will, minderjährig, so ist das Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen einzuschränken. Die Einschränkung darf durch die minderjährige Person nicht aufgehoben werden können.

### **Antrag auf Änderung des Artikels 1:**

1. *Werden über einen Abrufdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.*
2. *Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.*

### **Begründung:**

Die Einschränkung des Angebots auf eine Altersstufe bedingt bei jeder Nutzung eine datumsscharfe Kontrolle der Altersberechtigung der Nutzerin oder des Nutzers. Diese andauernde Kontrolltätigkeit verhindert eine datensparsame Lösung, die darin besteht, bei Vertragsabschluss eine Alterskontrolle auf Volljährigkeit vorzunehmen und es dann der Nutzerin oder dem Nutzer zu überlassen, bei Erreichen der Volljährigkeit die Beseitigung der Sperre zu verlangen.

Die Kontrolle der Altersstufe bei jedem Filmabruf ist unangemessen, weil gerade Jugendliche Filme in Gruppen konsumieren und die datumsscharfe Alterskontrolle der jugendlichen Konsumenten nur in Bezug auf den Vertragsinhaber sichergestellt werden kann.

Wir weisen weiter darauf hin, dass Art. 6 JSFVG die Angabe der Alterskennzeichnung und der Inhaltsdeskriptoren verlangt. Die Nutzerinnen und Nutzer (und die Personen mit Elternpflichten) wissen also vor dem Konsum eines Filmes durchaus, ob der Film altersmässig geeignet ist oder nicht. Dies im Unterschied zur Nutzung von user generated content bei Plattformdiensten.



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen macht es Sinn, die Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung für Abrufdienste und Plattformdienste identisch zu formulieren. Die Gesetzeswortlaute von Art. 8 Abs. 2 lit a und Art. 20 Abs. 2 lit a JSFVG unterscheiden sich nicht. Es ist nicht zu rechtfertigen, weshalb die Verordnung hier Unterschiede macht.

## **Art 2 - Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle (Art. 8 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

1. Bei der erstmaligen Nutzung eines Abrufdienstes muss die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst eingerichtet hat,
  - a. über das Vorhandensein eines Systems zur elterlichen Kontrolle und dessen Funktion informiert werden;
  - b. die Möglichkeit haben, das System zu aktivieren oder deaktivieren.
2. Das System zur elterlichen Kontrolle muss es ermöglichen, den Zugang zu Inhalten bestimmter Altersstufen für andere Nutzerinnen und Nutzer einzuschränken. Der Zugriff auf das System zur elterlichen Kontrolle muss durch ein Passwort oder ein anderes Mittel zur Erkennung der Person beschränkt werden.
3. Die Einschränkung der Inhalte kann insbesondere über die Einrichtung eines individuellen Kontos mit beschränktem Angebot entsprechend den geltenden Altersstufen erfolgen oder über die Freischaltung einzelner Inhalte.
4. Das System zur elterlichen Kontrolle muss bei der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes standardmässig so eingestellt sein, dass keine Angebote angezeigt werden, die in der höchsten Altersstufe eingestuft sind

### **Hinweise:**

Es wird für viele kleine, aber kulturpolitisch wichtige Anbieter von Abrufdiensten finanziell nicht tragbar sein, in ihre singulären, oft eigenentwickelten Abrufdienste ein System zur elterlichen Kontrolle einzubauen, das den gesetzlichen Anforderungen genügt. Es besteht die Gefahr, dass aus Kostengründen kulturell wertvolle Filme, die unter 16 Jahren freigegeben sind, für Kinder und Jugendliche auf diesen Abrufdiensten nicht mehr zugänglich sein werden. Damit ist zwar den Anliegen des Jugendschutzes Rechnung getragen, nicht aber der kulturpolitischen Zielsetzung, Inhalte einer kulturell interessierten (jungen) Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund werden in Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ nur mit Blick auf die Aufgaben des BSV umschrieben. Das ist ungenügend. Das Bundesamt für Kultur wird nicht darum herumkommen in seinem Budget zusätzliche finanzielle Mittel einzusetzen, um Anbieter von Abrufdiensten bei der Implementierung von Altersverifikationssystem zu unterstützen.

Zusätzlich wird zu prüfen sein, ob neue Mittel vorzusehen sind, damit im Rahmen der Film(post)produktion geprüft werden kann, ob die für eine Vermarktung des Filmes notwendige (allenfalls mit den Auswertern vertraglich vereinbarte) Altersfreigabe erreicht wird. Die Branchenorganisation wird dazu ein Verfahren zur Verfügung stellen müssen, das es erlaubt, durch gezielte Änderungen am Film eine niedrigere Alterseinstufung erreichen zu können.



Diese Hinweise sollen deutlich machen, dass die neue Gesetzgebung zum Jugendschutz mannigfaltige Auswirkungen hat, die antizipiert werden wollen, wenn die Gesetzgebung erfolgreich eingeführt werden soll.

## 2. Abschnitt: Anforderungen an die Branchenorganisation und an die beigezogenen Expertinnen und Experten

### **Art 3 – Repräsentativität der Branchenorganisation (Art. 10 Abs. 1 Bst. c JSFVG)**

1. Die Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn die Mehrzahl der von der Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz direkt oder indirekt in der Branchenorganisation vertreten sind.
2. Akteurinnen, die auf eine Mitgliedschaft in der Branchenorganisation verzichten, werden angerechnet, um zu beurteilen, ob die Voraussetzung nach Absatz 1 erfüllt ist.

In den „Erläuterungen“ wird ausgeführt, „*dass sich die zu erarbeitende Jugendschutzregelung nicht gegen ausländische Anbieterinnen richten darf, indem sie diese faktisch vom Markt ausschliesst*<sup>1</sup>.“ Dazu drängen sich zwei Anmerkungen auf:

**Erstens** wird es nicht die von der Branchenorganisation zu erarbeitenden Jugendschutzregelung sein, die ausländische Anbieter vom Markt ausschliesst, sondern die schweizerische Gesetzgebung selbst, die Regelungen trifft, die international nicht üblich sind. Es ist davon auszugehen, dass internationale Anbieter ohne Sitz in der Schweiz sich über die Gesetzgebung hinwegsetzen werden. Es wird Sache der Behörde und nicht der Branchenorganisation sein, dagegen Massnahmen zu ergreifen. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Adressat der Bestimmungen zu den Abrufdiensten nicht die Wiederverkäufer entsprechender Abonnemente ist, sondern die eigentlichen Betreiber der Abrufdienste.

**Zweitens** besteht ein Risiko, das schweizerische Anbieter Nachteile erleiden oder vom Markt verdrängt werden, weil deren Konkurrenten ohne Sitz in der Schweiz von den Strafverfolgungsbehörden nicht belangt werden können. Es gilt deshalb bei der Konkretisierung der Gesetzgebung durch die Verordnung und bei der Umsetzung durch die Branchenorganisation sich an der Rechtsordnung und der Rechtswirklichkeit der umliegenden Staaten zu orientieren und den gegenüber ausländischen Anbietern nicht durchsetzbaren schweizerischen Sonderweg zu vermeiden.

### **Art 4 – Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten (Art. 10 Abs. 1 Bst. f JSFVG)**

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 16.6.2023, Kommentare zu Artikel 3, Seite 5



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele unabhängig sein.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 4:**

*Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig sein **oder über langjährige und praktische Erfahrungen im Kinder- und Jugendmedienschutz verfügen** und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele **wirtschaftlich unabhängig** sein.*

#### **Begründung:**

Es gibt in der Schweiz nur wenige Expertinnen und Experten, welche die formulierten Anforderungen erfüllen. Viele von ihnen waren oder sind für Akteurinnen der Branche tätig. Wir empfehlen, den Personenkreis zu erweitern und den Begriff der Unabhängigkeit zu präzisieren. So werden bspw. die Mitglieder der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film für ihre Tätigkeit von den Mitgliedern des Vereins Jugendschutz in den Medien entschädigt; trotzdem dürfen sie als unabhängig gelten.

### **3. Abschnitt: Verbindlicherklärung und regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung**

#### **Art 5 – Beilagen zum Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung (Art. 15 Abs. 2 JSFVG)**

Dem Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung sind sämtliche Dokumente beizulegen, die die Einhaltung der Anforderungen an die Branchenorganisation nach Artikel 10 JSFVG belegen, einschliesslich:

- a. der Bestätigung der Expertinnen und Experten, dass sie für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen wurden;
- b. einer Stellungnahme der Expertinnen und Experten zur Jugendschutzregelung

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar.

#### **Art 6 – Regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung (Art. 18 JSFVG)**



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

1. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verfolgt die wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen in Bezug auf den Jugendschutz. Es steht dazu in regelmässigem Austausch mit den Branchenorganisationen.
2. Es überprüft gestützt auf neue Erkenntnisse die Jugendschutzregelungen.
3. Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. Es setzt ihr eine Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung.

#### **Antrag auf Änderung des Artikels 6:**

*Art. 6 Abs. 1 und 2 unverändert*

*Art. 6 Abs. 3: Kommt das BSV zum Schluss, dass die Jugendschutzregelung den Anforderungen des Gesetzes nicht mehr genügt, so teilt es dies der jeweiligen Branchenorganisation unverzüglich mit. **Es kann ihr mit Verfügung eine angemessene Frist zur Anpassung der Jugendschutzregelung setzen.***

#### **Begründung:**

In der Verordnung ist davon auszugehen, dass zwischen BSV und Branchenorganisation eine respektvolle und konstruktive Zusammenarbeit besteht. Kann über die Anpassung der Jugendschutzregelung und/oder die dafür notwendige Frist keine Einigkeit erzielt werden, soll mittels anfechtbarer Verwaltungsverfügung eine angemessene Frist angesetzt werden.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Anpassung einer Jugendschutzregelung für die gesamte Branche erhebliche Investitionen auslösen kann. Der Rechtsschutz ist zu gewährleisten.

#### **4. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Plattformdiensten**

##### **Art 7 – Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung (Art. 20 Abs. 2 Bst. a JSFVG)**

1. Werden über einen Plattformdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Plattformdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.
2. Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 7:**

*Art. 7 Abs. 1 und 2 unverändert*



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

**Art. 7 Abs. 3 (neu): Bietet ein Plattformdienst im Rahmen seines Gesamtangebotes einen nicht abgetrennten Abrufdienst an, gelten für das Gesamtangebot die Regelungen für Abrufdienste.**

**Begründung:**

Art. 5 lit d und e JSFVG gehen für die Klassifikation als Abrufdienst bzw. als Plattformdienst von abtrennbaren Teilen eines Dienstes aus. Die Überschrift des 3. Kapitels JSFVG ist missverständlich; es geht im Art. 20 JSFVG ausschliesslich um Filme und Videospiele, die als user generated content bezeichnet werden können. In der Verordnung ist deshalb klarzumachen, dass ein Abrufdienst, der nicht klar vom Plattformdienst abgetrennt ist, den gesamten Plattformdienst als Abrufdienst qualifiziert. Es ist bereits heute absehbar, dass Plattformdienste in Teilangeboten vermehrt das Geschäftsmodell der Abrufdienste kopieren. Gelingt dem Gesetzgeber die strikte Trennung der Abrufdienste von den Plattformdiensten nicht, ist in einer Gesetzesnovelle die gesetzliche Regelung der Plattformdienste auch für die Abrufdienste zu übernehmen. Andererseits besteht die Gefahr, dass Abrufdienste neu eine Abteilung für user generated content einrichten, um als Plattformdienst zu gelten. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass heute hinter nutzergenerierten Inhalten von Plattformdiensten und den Inhalten unentgeltlicher Abrufdienste Geschäftsmodelle stehen können, die kaum zu unterscheiden sind.

**Art 8 – Anforderungen an das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

Das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten muss es den Nutzerinnen und Nutzern erlauben, der Anbieterin des Plattformdienstes Inhalte einfach und schnell zu melden.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 9 – Bearbeitung der Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anbieterin des Plattformdienstes muss die Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten innerhalb von sieben Tagen bearbeiten.
2. Gemeldete Inhalte, die nach Artikel 7 Absatz 2 für Minderjährige ungeeignet sind, dürfen nur Nutzerinnen und Nutzern zugänglich gemacht werden, deren Volljährigkeit nach Artikel 7 Absatz 1 überprüft wurde.

**Antrag zur Änderung des Artikels 9:**

Art 9 Abs. 1 und 2 unverändert.

**Art. 9 Abs. 3 (neu): Die Anbieterin des Plattformdienstes muss der meldenden Person die Ergebnisse ihrer Abklärungen innerhalb von sieben Tagen mitteilen und sie über die weiteren Schritte informieren.**



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

### **Begründung:**

Die Vernehmlasserin weist darauf hin, dass die Branchenorganisation Meldungen nach Art. 8 JSFVV nicht behandeln wird und demnach auch auf Beanstandungen von Meldenden wegen Missachtung von Art. 9 Abs. 2 nicht eintreten kann. Es ist Sache des BSV entsprechende Meldestellen einzurichten. Um die Meldenden nicht im Ungewissen zu belassen, ist analog zu Art. 14 Abs. 3 JSFVG eine obligatorische Rückmeldung der Plattformbetreibenden vorzusehen. Die nicht erfolgte bzw. erfolgte Rückmeldung kann dem BSV in der Folge als Grundlage für weitere Massnahmen dienen, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Strafbestimmung in Art. 34 Abs. 1 lit d JSFVG.

### **5. Abschnitt – Tests**

Art. 11 lit h JSFVG sieht vor, dass die Branchenorganisation Testkäufe durchführt. In Art. 10 und 11 JSFVV sind die Branchenorganisationen nicht erwähnt. Es ist somit der Branchenorganisation überlassen, welche Art von Tests sie durchführt, wobei von vornherein Tests mit minderjährigen Personen ausser Betracht fallen.

#### **Art 10 – Anforderungen an die Fachorganisationen (Art. 21 Abs. 1 JSFVG)**

Fachorganisationen, die Testkäufe und Testeintritte durchführen möchten, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Sie sind aktiv in den Themenfeldern Jugendschutz, Prävention oder Gesundheit.
- b. Sie sind unabhängig von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

#### **Art 11 – Beaufsichtigung der Fachorganisationen (Art. 25 Bst. a JSFVG)**

Das BSV ist für die Beaufsichtigung der von ihm oder den Kantonen beauftragten Fachorganisationen zuständig

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

#### **Art 12 – Testkonzepte**



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

#### (Art. 25 Bst. b und c JSFVG)

1. Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:
  - a. Rekrutierung von minderjährigen Testpersonen;
  - b. Planung und Vorbereitung der Tests;
  - c. Ablauf der Tests;
  - d. Dokumentation der Tests
  - e. Kommunikation der Testresultate.
2. Die Fachorganisationen müssen dem BSV ihr Testkonzept zur Genehmigung unterbreiten.

#### Antrag zur Änderung des Artikels 12:

*Art 12 Abs. 1 Vor der erstmaligen Durchführung eines Tests erarbeiten das BSV, die Kantone, die **Branchenorganisation** und die Fachorganisationen ein Testkonzept, das mindestens Ausführungen zu folgenden Punkten enthält:... (Rest unverändert)*

#### Begründung:

Die Branchenorganisation ist in der Lage, wesentliche Inputs bei der Entwicklung der Testkonzepte zu leisten. Es versteht sich von selbst, dass sie bei der konkreten Planung und Vorbereitung einzelner Tests nicht dabei ist.

#### Art 13 – Vorbereitung des Tests und Begleitung der minderjährigen Person (Art. 25 Bst. b JSFVG)

1. Die minderjährige Person sowie eine Inhaberin oder ein Inhaber der elterlichen Sorge müssen hinreichend über den Ablauf des Tests informiert werden, namentlich darüber, dass:
  - a. die minderjährige Person auf den Test vorbereitet wird;
  - b. die minderjährige Person immer von einer erwachsenen Person begleitet wird;
  - c. die Anonymität der minderjährigen Person gewährleistet ist.
2. Vor Beginn der Vorbereitung müssen sie der Teilnahme am Test schriftlich zustimmen.
3. Die Vorbereitung der minderjährigen Person umfasst mindestens:
  - a. die Vermittlung von theoretischen Grundlagen;
  - b. Anweisungen zum Verhalten während der Durchführung des Tests;
  - c. einen praktischen Übungslauf des Tests.
4. Eine für die den Test durchführende Stelle tätige erwachsene Person hält sich während der Durchführung des Tests ständig in Sichtweite der minderjährigen Person auf. Ist es für den Schutz der minderjährigen Person angezeigt, so greift sie in den Ablauf des Tests ein.

#### Stellungnahme:

Kein Kommentar



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

#### **Art 14 – Gewährleistung der Anonymität der minderjährigen Person (Art. 25 Bst. b JSFVG)**

1. Die Anonymität der minderjährigen Person ist während des gesamten Testverfahrens zu gewährleisten.
2. Die minderjährige Person und die Begleitperson nach Artikel 13 Absatz 4 dürfen keine Tests in Lokalitäten durchführen, die sie regelmässig besuchen.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

#### **Art 15 – Protokollierung des Tests (Art. 25 Bst. c JSFVG)**

1. Nach der Durchführung des Tests muss ein schriftliches Protokoll erstellt werden.
2. Im Protokoll sind sämtliche relevanten Angaben zum Test festzuhalten. Belege und Fotos sind dem Protokoll beizulegen.
3. Das Protokoll darf ausser dem Geburtsdatum keine Angaben zur minderjährigen Person enthalten.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

#### **Art 16 – Rückmeldungen an die betroffenen Anbieterinnen und Veranstalterinnen (Art. 25 Bst. d JSFVG)**

Die Anbieterinnen und die Veranstalterinnen, bei denen ein Test durchgeführt wurde, sind innert zehn Arbeitstagen über den Test, dessen Ergebnis und das weitere Verfahren zu informieren. Gleichzeitig ist ihnen eine Kopie des Protokolls und der dazugehörigen Belege zuzustellen.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

#### **Art 17 – Koordination von Testkäufen (Art. 23 Abs. 1 JSFVG)**

1. Das BSV kann von den Kantonen alle Auskünfte verlangen, die es benötigt, um seine eigenen Testkäufe auf diejenigen der Kantone abzustimmen.



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

- 
2. Für einen Testkauf im Rahmen seiner eigenen Aufsichtsaufgaben kann es sich einem von einem Kanton geplanten Testkauf anschliessen. Der Kanton kann dies ablehnen, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 17:**

#### **Art. 17a (neu) – Kostenbeteiligung der Nicht-Mitglieder der jeweiligen Branchenorganisation** **(Art. 17 und 32 JSFVG)**

***Hat der Bundesrat eine Jugendschutzregelung verbindlich erklärt, setzt das BSV durch Verfügung die Höhe der Beteiligung der Nicht-Mitglieder der Branchenorganisation an deren Kosten fest.***

***Das BSV überweist den verfügten Kostenanteil der Branchenorganisation innert 30 Tagen nach Erlass der Verfügung. Das BSV ist zuständig für die Durchsetzung der Verfügung gegenüber dem Verfügungsadressaten.***

#### **Begründung:**

Der Verordnungsentwurf versäumt es auszuführen, wie Art. 32 Abs. 2 JSFVG umgesetzt werden soll. Der Branchenorganisation stehen keine Rechtsbehelfe zur Verfügung, um Nichtmitglieder zu Beitragszahlungen zu verpflichten. Es ist deshalb Aufgabe des Bundesrates im Rahmen der Verbindlicherklärung die Kostenbeteiligung der Akteure zu klären und Aufgabe des BSV die Kostenbeteiligung bei den Nichtmitgliedern der Branchenorganisation einzufordern. Da anzunehmen ist, dass Nichtmitglieder die Verfügung des BSV anfechten werden - aber andererseits die Branchenorganisation auf die budgetierten Beitragszahlungen angewiesen ist - hat das BSV der Branchenorganisation die verfügten Beitragszahlungen der Nicht-Mitglieder zu überweisen. Das BSV verfügt über die notwendigen Rechtsbehelfe, um die Beitragszahlungen gegenüber den Nicht-Mitgliedern durchzusetzen. Es ist Sache des BSV, die finanziellen Auswirkungen dieser beantragten Verordnungsbestimmung abzuschätzen und Ziff. 5.1 der „Erläuterungen“ entsprechend zu ergänzen.

Allenfalls sind in Art. 5 „Beilagen zum Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung“ des Verordnungsentwurfs zusätzliche Bestimmungen aufzunehmen betreffend vorgesehene Kostenteilung unter den Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele.

#### **Art 18 – Gebühren für Tests** **(Art. 33 Abs. 1 JSFVG)**

1. Führt ein Test, den das BSV durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann das BSV der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
2. Führt ein Test, den ein Kanton durchgeführt hat, zu einer Beanstandung, so kann der Kanton der Anbieterin oder der Veranstalterin eine Gebühr auferlegen in der Höhe von höchstens 150 Franken pro Stunde Tätigkeit der mit dem Test betrauten Personen.
3. Pro Test nach Absatz 1 oder 2 dürfen höchstens fünf Stunden Arbeitsaufwand in Rechnung gestellt werden.



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**6. Abschnitt: Koordination des Vollzugs**  
**(Art. 28 Abs. 3 und 4 JSFVG)**

**Art 19**

1. Das BSV lädt die Kantone und die Branchenorganisationen mindestens einmal pro Jahr zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch ein.
2. Die Kantone melden dem BSV einmal pro Jahr die Massnahmen, die sie im folgenden Jahr zu ergreifen gedenken.
3. Das BSV kann Weisungen zuhanden der Kantone zu den von diesen zu ergreifenden Massnahmen erlassen, namentlich die Mindestanzahl der durchzuführenden Tests

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**7. Abschnitt: Förderung der Medienkompetenz sowie Prävention**

**Art 20 – Sensibilisierung und fachliche Weiterentwicklung**  
**(Art. 29 Abs. 1 und 2 JSFVG)**

1. Das BSV betreibt die nationale Plattform «Jugend und Medien». Die Plattform dient der Information und der Sensibilisierung des breiten Publikums und der fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der digitalen Medien.
2. Es ergreift Massnahmen zur fachlichen Weiterentwicklung im Bereich der Medienkompetenzförderung. Es kann insbesondere Studien in Auftrag geben.
3. Es fördert die Vernetzung zwischen den in der Medienkompetenzförderung tätigen Fachpersonen.

**Stellungnahme:**

Kein Kommentar

**Art 21 – Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte**  
**(Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder der Prävention von Risiken digitaler Medien gewähren. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.
2. Als überregional gilt eine Aktivität, wenn sie in mindestens drei Kantonen, in der italienischsprachigen oder in der rätoromanischen Schweiz durchgeführt werden kann.
3. Modellprojekte müssen:
  - a. örtlich übertragbar und unabhängig von der jeweiligen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstruktur durchführbar sein;
  - b. neue Formen der Medienkompetenzförderung entwickeln oder bisher bekannte Formen in wesentlichen Punkten ergänzen oder weiterentwickeln;
  - c. auf andere Kontexte übertragbar sein;
  - d. einem nachgewiesenen Bedürfnis entsprechen;
  - e. einen Wissenstransfer sicherstellen.
4. Das Gesuch um Finanzhilfen muss mindestens die folgenden Unterlagen und Angaben zur geplanten Aktivität oder zum geplanten Modellprojekt enthalten:
  - a. Art und Umfang;
  - b. Ziel, Zielgruppen und Nutzen;
  - c. beteiligte Personen und Organisationen;
  - d. Finanzierung und Budget;
  - e. revidierte Jahresrechnung des Vorjahres;
  - f. falls vorhanden: Statuten und Leitbild oder Organisationsbeschrieb;
  - g. bei Modellprojekten nach Absatz 3: Modellcharakter.

#### **Antrag zur Änderung des Artikels 21:**

*Art 21 Abs. 1. Das BSV kann nicht gewinnorientierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen sowie Kantonen und Gemeinden im Rahmen der jährlich bewilligten Kredite auf Gesuch hin Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten oder Modellprojekte im Zusammenhang mit der Förderung der Medienkompetenz oder der Prävention von Risiken gewähren. Die Information der Öffentlichkeit über die Inhalte der Jugendschutzregelung gilt als Risikoprävention. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen.*

*Art 21 Abs. 2 bis 4 unverändert.*

#### **Begründung:**

Es besteht ein erhebliches Interesse bei Inkraftsetzung der materiellen neuen Gesetzgebung die Öffentlichkeit über die konkrete Umsetzung der Jugendschutzregelung zu informieren. Diese Aufgabe werden die Branchenorganisationen nicht allein leisten können. Es besteht zudem ein Interesse daran, dass die Information neutral und nicht durch die Branche selbst erfolgt.

#### **Art 22 – Gewährung der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte**



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

#### (Art. 29 Abs. 3 JSFVG)

1. Finanzhilfen an nicht gewinnorientierte privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Organisationen werden durch Verfügung gewährt.
2. Finanzhilfen an Kantone und Gemeinden werden aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäss Artikel 16 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1992 (SuG) gewährt. Der Vertrag regelt namentlich:
  - a. die Art, den Umfang, die Zielsetzung und den Nutzen der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. die Leistungen des Kantons oder der Gemeinde;
  - c. die beteiligten Personen und Organisationen;
  - d. die Berichterstattung und die Qualitätssicherung;
  - e. die Zahlungsmodalitäten.
3. Die Finanzhilfen an die Gemeinden erfolgen in Absprache mit den betroffenen Kantonen

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar

#### **Art 23 – Höhe der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte (Art. 29 Abs. 3 JSFVG)**

1. Die Höhe der Finanzhilfen bemisst sich nach:
  - a. der Art und Bedeutung der Aktivität oder des Modellprojekts;
  - b. dem Interesse des Bundes an der Aktivität oder am Modellprojekt;
  - c. den Eigenleistungen der Organisationen, Kantone oder Gemeinden sowie den Beiträgen anderer Bundesstellen und von Dritten.
2. Die Finanzhilfen betragen höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben.
3. Anrechenbar sind die tatsächlich entstandenen Kosten, die unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der Aktivität oder des Modellprojekts zusammenhängen und zur zweckmässigen Erfüllung unbedingt erforderlich sind.
4. Übersteigen die beantragten Finanzhilfen die verfügbaren Mittel, so erstellt das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) gemäss Artikel 13 Absatz 2 des SuG eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden.

#### **Stellungnahme:**

Kein Kommentar



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

## 8. Abschnitt: Inkrafttreten

### Art. 24

1. Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Juli 2024 in Kraft.
2. Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft.

### Antrag zur Änderung des Artikels 24:

*Art 24 Abs. 1 Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. Januar 2025 in Kraft.*

*Art 24 Abs. 2 Die Artikel 1, 2, 7–19 treten zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft, **frühestens 2 Jahre nach Einführung der E-ID.***

### Begründung:

Erst mit der Verabschiedung der Verordnung durch den Bundesrat haben Kantone und die Branche Gewissheit bezüglich der Umsetzung der Gesetzgebung. Da für die Branche mit der Inkraftsetzung der Gesetzgebung die zweijährige Frist gemäss Art. 19 Abs. 1 lit b JSFVG beginnt, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen, um zumindest die formellen Vorarbeiten (Zusammenbringen der Träger der zukünftigen Branchenorganisation, Finanzierung der Einrichtungsphase, Definition der Projektorganisation) vor Anlaufen der Frist abschliessen zu können. Es wäre wünschenswert, wenn das BSV den Zeitpunkt der Inkraftsetzung mit den Kantonen und den betroffenen Branchen vor Antragstellung an den Bundesrat nochmals abspricht und Kantone, Branchen und BSV sich auf einen detaillierten Fahrplan für die noch zu tätigen Koordinationsabsprachen einigen könnten. Dies umso mehr, als immer noch nicht klar ist, ob einzelne Akteure, wie z.B. Mediatheken oder Lokalfernsehstationen vom Gesetz betroffen sind.

Der erste Schritt der Inkraftsetzung sollte deshalb nicht schon am 1. Juli 2024, sondern erst am 1. Januar 2025 erfolgen.

Der zweite Schritt der Inkraftsetzung ist zeitlich so vorzusehen, dass es möglich ist, die E-ID als Instrument zur Alterskontrolle einzusetzen. Es genügt der Branche nicht, wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26.04.2023 zur Interpellation 23.3077 (NR Mäder Jörg) schreibt, er könne eine Sistierung der Umsetzung der Gesetzgebung bis zum Vorliegen der E-ID prüfen. Auch wenn die E-ID keine Voraussetzung für die Umsetzung des Gesetzes ist, wird die Branche schon aus Kosten- und Akzeptanzgründen die Entwicklung eines proprietären Altersverifikationssystems nicht in Angriff nehmen, sondern die Einführung der E-ID abwarten. Die Verordnung soll deshalb die Sicherheit bieten, dass die Branche genügend Zeit hat, nach Einführung der E-ID dieses System in ihre Systeme zu implementieren.



[www.independent-pictures.ch](http://www.independent-pictures.ch)

Schweizer Studiofilmverband SSV  
Association Suisse du Cinéma d'Art ASCA  
c/o Filmcoopi Zürich AG  
Heinrichstrasse 114, CH-8005 Zürich

---

Im Namen von SSV / ASCA danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen Ihnen für weitere Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Laurent Dutoit  
Vorstand

Sabine Girsberger  
Präsidentin und Geschäftsführerin

**Per Email an jugendschutz@bsv.admin.ch**

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Bereich Kinder- und Jugendfragen  
Effingerstrasse 20  
CH-3003 Bern

Bern, 6. Oktober 2023

**Stellungnahme zum Verordnungsentwurf JSFVV**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrter Herr Direktor  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Juni 2023 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, bis zum 6. Oktober 2023 zum Entwurf der Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Meinungsäusserung, **verweisen dazu auf die Stellungnahme unseres Mitglieds Sunrise GmbH und unterstützen die dortigen Vorbringen integral.**

Die rund 180 Mitglieder unseres Branchenverbandes SUISSEDIGITAL sind von den neuen gesetzlichen Bestimmungen des JSFVG betroffen, weil sie im Rahmen des Betriebs ihrer Kommunikationsnetze mit den entsprechenden Fernmeldediensten ihren Kundinnen und Kunden teilweise auch eine Videothek zum Abruf (Video-on-Demand) zur Verfügung stellen. Vor diesem Hintergrund hat SUISSEDIGITAL seit jeher die Brancheninitiative Jugendmedienschutz des Verbandes für Telekommunikation asut (vgl. Beilage) unterstützt, wobei insbesondere Sunrise aktiv an deren Erarbeitung und Aktualisierung mitgewirkt hat.

Für Auskünfte und Fragen können Sie sich gerne an Herrn Stefan Flück, Leiter Rechtsdienst, wenden (stefan.flueck@suissedigital.ch).

Mit freundlichen Grüssen

**SUISSEDIGITAL – Verband für Kommunikationsnetze**



Dr. Simon Osterwalder, Rechtsanwalt  
Geschäftsführer



Stefan Flück, Fürsprecher LL.M.  
Leiter Rechtsdienst

**Beilage:** Brancheninitiative Jugendmedienschutz, Ausgabe Juni 2021

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

Ausschliesslich per Mail an:  
[jugendschutz@bsv.admin.ch](mailto:jugendschutz@bsv.admin.ch)

Zürich, 06.10.2023

## **Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele**

Sehr geehrter Bundesrat Berset,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele Stellung zu beziehen, und nehmen diese gerne innerhalb der angesetzten Frist wahr.

Swico unterstützt zielführende und verhältnismässige Bestrebungen, den Jugendschutz im Bereich Film und Videospiele zu stärken. Ein effektiver Jugendschutz darf aber nicht auf Kosten des Datenschutzes bzw. der Datensicherheit gehen. An dieser Stelle sei auf die parlamentarische Initiative Mäder ([23.463](#)) «Alterskontrolle ohne Identifikationspflicht» verweisen. Diese verlangt die entsprechenden Anpassungen im JSFVG, damit Alterskontrollen ohne Preisgabe der Identität erfolgen können.

Die Vorlage muss das Risiko der Überidentifikation ausschliessen: Eine Pflicht zur Identifikationspreisgabe im Bereich VOD- und Plattform-Dienste ist ein erheblicher Eingriff in die Privatsphäre der Nutzerinnen und Nutzer, der nicht gerechtfertigt ist. Künftige Verifikationsmethoden, wie beispielsweise die E-ID, müssen bereits in diesem Verordnungsvorhaben mitberücksichtigt werden. Ausserdem sieht Swico Anpassungsbedarf bei den Bestimmungen zu den Branchenorganisationen.

### **1 VOD: Verhältnismässigkeit bei der Alterskontrolle**

Im JSFVG wird zwischen Abrufdiensten (VOD) und Plattformdiensten unterschieden (Art. 5 JSFVG). Beide werden gemäss JSFVG verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um Kindern und Jugendlichen den Zugang zu nicht jugendfreien Inhalten zu verwehren.

Demnach müssen VOD-Anbieter vor der ersten Nutzung das genaue Alter einer Person feststellen. Weiter impliziert Art. 1 Abs. 1 E-JSFVV, dass VOD-Dienste in jedem Fall das genaue Alter bei der erstmaligen Benutzung überprüfen sollen, selbst wenn der Dienst keine jugendgefährdenden Inhalte anbietet.

In Art. 7 Abs. 2 E-JSFVV wird ausgeführt, was unter «für Minderjährige ungeeignete Inhalte» gemeint ist. Demnach handelt es sich um die Darstellung von übermässiger Gewalt oder expliziten sexuellen Handlungen. Viele VOD-Dienste verzichten indes auf solche Inhalte in ihrem Katalog und bieten keine für Minderjährige ungeeignete Inhalte in diesem Sinn an. Beispiele sind Sport- und Familienangebote, die für alle Altersklassen geeignet sind.

Es ist davon auszugehen, dass Kinder und Jugendliche sich kaum über VOD Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten verschaffen. Der Konsum findet mutmasslich mehrheitlich auf einschlägigen Internetseiten statt, wo der Zugang sich vergleichsweise einfach gestaltet. Bei den etablierten VOD-Diensten, die Erwachseneninhalte anbieten, müssen diese in der Regel zusätzlich zu TV- oder Internetpaketen hinzugebucht werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es unverhältnismässig, eine generelle Alterskontrolle bei Erstbenutzung zu verlangen. Diese sollte sich auf spezifische Inhalte und Angebote beschränken, die für Kinder und Jugendliche ungeeignet sind. Eine generelle Verifikationspflicht ist nicht nutzerfreundlich und entfaltet bei den meisten VOD-Angeboten keine Schutzwirkung.

## **2 Keine Preisgabe der Identität für den Zugang zu Plattformdiensten**

Gefährdende Inhalte im Sinne von Art. 7 Abs. 2 E-JSFVV sind auf grossen Plattformen bereits heute nicht zugelassen. Inhalte, die gegen die entsprechenden Nutzungsbedingungen verstossen, werden von den Plattformunternehmen konsequent entfernt. Selbst mit einschlägigen Suchbegriffen können kaum gewaltdarstellende oder sexuelle Inhalte gefunden werden. Auf grossen sozialen Netzwerken werden fast alle der unzulässigen Inhalte entfernt, bevor sie in den Feed der Nutzerinnen und Nutzer gelangen. Die Wahrscheinlichkeit als Nutzerin oder Nutzer auf unzulässige Inhalte zu stossen, bewegt sich zwischen 0.03% und 0.09% pro gesehenem Post. (Quelle: <https://transparency.fb.com/de-de/policies/community-standards>). Es zielt am gesetzgeberischen Willen vorbei, Altersverifikation auf Plattformen einzuführen, die keine expliziten sexuellen Handlungen oder exzessive Gewalt zeigen.

Ein Swiss-Finish würde zu Umgehungstendenzen bei Kindern und Jugendlichen führen. Sie könnten auf unmoderierte Dienste im Ausland ausweichen, die z.B. auch Raubkopien und illegale Inhalte bereitstellen. Auch Erwachsene kann ein zu mühseliger Verifikationsprozess davon abhalten, auf jugendschutzkonforme Webseiten zuzugreifen.

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu Motion [20.3374](#), «Unter-16-Jährige wirksam vor pornografischen Inhalten auf dem Internet schützen. #banporn4kids#», feststellt, gestaltet sich die Durchsetzung von Jugendschutzbestimmung gegenüber unmoderierten ausländischen Angeboten als herausfordernd.

## **2.1 Keine grundsätzliche Verifikationspflicht bei der Erstellung eines Nutzerkontos**

Im erläuternden Bericht (S. 6) wird impliziert, dass ein Nutzerkonto auf einer Plattform nur ohne Verifikation eröffnet werden kann, wenn auf einer Plattform ausschliesslich jugendfreie Inhalte verfügbar sind. Die Möglichkeit einer Kontoeröffnung ohne Altersverifikation scheint in solchen Fällen nicht vorgesehen, selbst wenn mit einem unverifizierten Konto nicht auf jugendgefährdende Inhalte zugegriffen werden kann.

Ein Konto auf Plattformdiensten bietet häufig erweiterte Funktionalitäten. Es können etwa Inhalte favorisiert oder anderen Nutzern «gefolgt» werden. Eine Nutzerin oder ein Nutzer muss also die eingeschränkte Funktionalität in Kauf nehmen, auch wenn sie oder er ausschliesslich auf die jugendfreien Inhalte einer Plattform zugreifen möchte. Bei einem Plattformdienst, bei dem Inhalte ausschliesslich mit einem Account angezeigt, wäre die Nutzung ohne Altersverifikation hingegen gar nicht mehr möglich.

Die Einführung einer Login- und Identifikationspflicht für den Zugang zu Plattformen ist unverhältnismässig. Zugang zu Plattformen muss möglich bleiben, ohne die Preisgabe von hochpersönlichen Daten oder mühsamen Verifikationsprozessen.

## **3 Rolle der künftigen E-ID bei den Altersverifikationsmethoden berücksichtigen**

Im erläuternden Bericht zur JSFVV werden nicht hinreichende Massnahmen zur Alterskontrolle beschrieben. Darunter sollen die Angabe einer Kreditkarte und die Selbstdeklaration fallen. Auf der anderen Seite werden weder in der Verordnung, noch im erläuternden Bericht, Methoden genannt, die zur Altersverifikation geeignet sind. Dies gibt die aktuellen Gegebenheiten wieder, wonach ein allgemeingültiger Standard zur Alterskontrolle im Internet nicht existiert.

Dies hängt mit vielseitigen Herausforderungen zusammen. Ausweisdokumente, Bilder zur Gesichtserkennung und weitere Angaben zur Altersprüfung stellen hochpersönliche Daten dar. Entsprechend müssen Verifikationsmethoden hohen Datenschutzerfordernungen gerecht werden.

Zurzeit werden in der EU und in der Schweiz Standards zur Identifikation und Altersverifikation erarbeitet. Idealerweise wird die **E-ID** eine einfache Altersverifikation ohne Preisgabe der Identität ermöglichen. Die E-ID wird in der Schweiz frühestens 2026 eingeführt. Bis dahin müssten VOD-Dienste und Plattformbetreiber gemäss E-JSFVV alternative Systeme erarbeiten und betreiben. Mit der Einführung der E-ID würden diese wieder hinfällig zu werden. Es müsste für kurze Zeit ein Parallelsystem aufgebaut werden.

In der Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) verlangt die EU von ihren Mitgliedstaaten, Kinder und Jugendliche im Internet vor ungeeigneten Inhalten zu schützen. Mit dem von der EU-Kommission eingereichten Vorschlag zur EU-eID soll die Altersverifizierung durch Rahmenbedingungen für die Zertifizierung und Interoperabilität weiterentwickelt werden. Mit euCONSENT besteht ein von der EU-Kommission finanziertes Projekt zur Entwicklung eines Netzwerks zur Altersüberprüfung und elterlichen Kontrolle.

Kurz: Standards zum Jugendschutz im Internet entwickelt sich auch in der EU. Die Kompatibilität mit dem EU-System ist wichtig.

In Anbetracht der bestehenden Unklarheiten und laufenden Entwicklungen ist zu begrüßen, dass die Verordnung keine spezifische Verifikationsmethode vorschreibt. Gleichzeitig muss die Umsetzung bestehende Rahmenbedingungen und Grenzen der Technologie berücksichtigen. Es darf nicht sein, dass Anbieterinnen und Anbieter unausgereifte Verfahren implementieren müssen, nur um sie gleich wieder durch nationale oder europäische Standards zu ersetzen.

### **3.1 Angemessene Fristen bei Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten**

Dass Nutzerinnen und Nutzer nicht jugendfreie Inhalte Melden können ist wichtig. Grosse Plattformbetreiberinnen bieten diese Möglichkeit an. Dabei kann nicht nur die Entfernung von illegalen Inhalten beantragt werden, sondern auch solchen, die gegen sonstige Nutzungsbestimmungen der Plattform verstossen. Neben explizit sexuellen und gewaltbezogenen Inhalten auch Spam oder Inhalte, die gefährliches aber grundsätzlich legales Verhalten zeigen. Die Möglichkeit, nicht jugendfreie Inhalte zu melden, ist bereits heute erfüllt.

Art. 9 E-JSFVV sieht vor, dass Meldungen innerhalb von Wochenfrist bearbeitet werden müssen. Die meisten nicht jugendfreien und schädlichen Inhalte werden durch dc automatisierte Systeme innert weniger Stunden entfernt, noch bevor sie Nutzerinnen und Nutzer überhaupt sehen. Jedoch können nicht alle Inhalte automatisiert ausgewertet werden. Die Überprüfung durch einen menschlichen Content-Moderator, die in einigen Fällen erforderlich ist, kann unter Umständen einige Zeit in Anspruch nehmen. Deshalb muss auch in Einzelfällen eine angemessene Frist gewährt werden.

## **4 Repräsentativität der Branchenorganisation**

Die jeweiligen Akteure eines Bereichs sind in Art. 9 JSFVG aufgefordert, eine Branchenorganisation zu bilden, die eine verbindliche Jugendschutzregelung erarbeitet.

Insbesondere der Bereich Film ist von Heterogenität geprägt. Daher ist fraglich, ob sich die Interessen von VOD-Anbietern, Kinos und Trägermedienverkäufern in einer einzigen Branchenorganisation abdecken lassen. Die Geschäftsmodelle und -Abläufe unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Die Erarbeitung von allgemeinverbindlichen Jugendschutzrichtlinien würde sich angesichts dieser Unterschiede herausfordernd gestalten.

Im erläuternden Bericht (S.5) wird impliziert, dass Branchenorganisationen für ausländische Anbieterinnen nicht grundsätzlich offenstehen: «Es ist aber grundsätzlich den Branchenorganisationen überlassen, ob sie sich weiter öffnen möchten oder beispielsweise für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung weitere (ausländische) Akteure anhören oder konsultieren möchten.» Die Branchenorganisationen sollten aus Sicht von Swico allen Anbietern offenstehen. Im VOD- und Plattformbereich sind viele der Anbieter ausserhalb der Schweiz domiziliert. Ihnen muss innerhalb der Branchenorganisationen eine Möglichkeit zur Mitwirkung gewährt werden. Andernfalls könnten Regeln beschlossen werden, die ausländische Anbieter benachteiligen. Art. 3 Abs. 2 E-JSFVV sieht vor, dass Akteure, die auf

eine Mitgliedschaft verzichten, der Repräsentativität einer Branchenorganisation nicht angerechnet werden. Damit ist bereits sichergestellt, dass Anbieter eine Branchenorganisation nicht blockieren können.

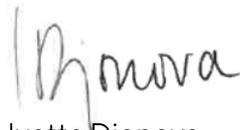
Art. 3 E-JSFVV nimmt die Anzahl Mitgliederunternehmen als Indikator für die Repräsentativität einer Branchenorganisation. In vielen Bereichen gibt es unzählige Anbieter – einen grösseren Marktanteil erreichen indes nur wenige. Diesem Umstand sollte in der oben genannten Bestimmung angemessen Rechnung getragen werden. Es darf nicht dazu kommen, dass eine grosse Zahl an sehr kleinen Anbietern eine Branchenorganisation dominiert, ohne über bedeutenden Marktanteil zu verfügen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zu Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Swico



Adrian Müller  
Präsident



Ivette Djonova  
Head Legal and Public Affairs



Verband Schweizer  
Privatfernsehen  
Association Télévisions  
Privées Suisses

Per E-Mail: jugendschutz@bsv.admin.ch

Zürich, 4. Oktober 2023

## **Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV): Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset  
Sehr geehrte Damen

Danke für Ihre Einladung zur Vernehmlassung betreffend E-JSFVV vom 16. Juni 2023. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, unsere Anliegen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele ("JSFVG") darzulegen und zu begründen.

### **I. BETROFFENHEIT DER VSPF MITGLIEDER**

Die Mitglieder unseres Verbandes veranstalten werbefinanzierte (nicht gebührenfinanzierte) TV Programme für das Publikum in der Schweiz. Sie sind vom JSFVG insofern betroffen, als sie zusätzlich zum linearen TV Programm auch Abrufdienste (sog. VOD Angebote) für Nutzer in der Schweiz bereitstellen.

Auf die linearen TV Programme unserer Mitglieder kommen weiterhin die Bestimmungen des RTVG (beziehungsweise für Mitglieder aus dem Ausland das Abkommen des Europarates zum grenzüberschreitenden Fernsehen) zur Anwendung. Redaktionell gestaltete Beiträge und Werbeeinhalte sind auch bei VOD Angeboten vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen (Art. 3 Abs. 1 JSFVG). Das neue Gesetz kommt somit bei unseren Mitgliedern nur insoweit zur Anwendung, als sie audiovisuelle Inhalte zugänglich machen, die nicht in die Kategorien der redaktionell gestalteten Beiträge oder der Werbung fallen. Das ist ein verhältnismässig geringer Anteil der durch unsere Mitglieder in der Schweiz zugänglich gemachten Inhalte. Umso wichtiger ist es, dass die Mitglieder unseres Verbandes die Verpflichtungen aus dem JSFVG mit angemessenem Aufwand erfüllen können.

**VSPF | ATPS**  
Verband Schweizer  
Privatfernsehen  
Thurgauerstrasse 80  
CH-8050 Zürich

info@vspf.ch

## II. KURZEINSCHÄTZUNG UND ZWECK DER VSPF STELLUNGNAHME

Der Entwurf der Verordnung zum JSFVG ("E-JSFVV") konkretisiert die für unsere Mitglieder relevanten Aspekte des Jugendschutzes (Alterskontrolle und Klassifizierung von Inhalten) gegenüber den im Gesetz definierten Anforderungen kaum, sondern überlässt dies der Anwendungspraxis der vom Gesetz vorgesehenen Jugendschutzorganisationen.

Die vom Gesetzgeber angedachte Co-Regulierung setzt voraus, dass für jeden Bereich der Filmwirtschaft und der Videospiegelbranche eine relevante und repräsentative Jugendschutzorganisation entsteht, welche die gesetzlichen Vorgaben für ihren Anwendungsbereich konkretisiert. Das ist eine anspruchsvolle Aufgabenstellung, zumal sich die kulturellen und kommerziellen Gegebenheiten der verschiedenen Vertriebswege für Filme (unser Verband äussert sich vorliegend nicht zum Bereich Videospiele) stark unterscheiden. So existiert seit Jahrzehnten eine lebendige und kleinräumig strukturierte (sowie regulierte) Kinolandschaft, während VOD Angebote grossräumig zugänglich gemacht werden. Die grössten Anbieter agieren aus dem Ausland.

Sollte für den Bereich Film nur eine einzige Branchenorganisation so unterschiedliche Bereiche wie Kino und VOD abdecken müssen besteht die Gefahr, dass sie die personalintensiven Klassifizierungsverfahren aus der Kinobranche auch auf VOD Inhalte anwenden will. Die Folge wäre ein unverhältnismässiger Aufwand für VOD Anbieter. Diese machen üblicherweise eine grössere Auswahl von Inhalten zur gleichen Zeit zugänglich als Betreiber von Kinos. Ein grosser Aufwand zur Klassifizierung von Inhalten könnte sich negativ auf die Angebotsvielfalt auswirken. Dabei stehen im Ausland bewährte Verfahren und Klassifizierungssysteme zur Verfügung, die sich gut auf VOD Angebote in der Schweiz anwenden lassen.

Das zentrale Anliegen unserer Mitglieder ist, dass sie frei entscheiden können, welche Verfahren der Alterskontrolle und der Klassifizierung von Inhalten sie in der Schweiz anwenden können, solange international übliche Standards eingehalten sind. Das setzt voraus, dass das BSV mehr als eine Jugendschutzorganisation (bzw. deren Jugendschutzregelung) für den Bereich Film anerkennt (zum Beispiel je eine für die Branchen Kino und VOD). Der Wortlaut des Gesetzes liesse eine solche Umsetzung zu. Zumindest aber dürfte das BSV eine Jugendschutzregelung nur dann als allgemeinverbindlich erklären, wenn sie den Besonderheiten der VOD Angebote und den in unseren Nachbarländern entwickelten Usancen Rechnung trägt.

Besonders bedenklich ist in diesem Zusammenhang, dass der JSFVV und die hierzu veröffentlichten Erläuterungen davon ausgehen, dass die Repräsentativität einer Branchenorganisation sich danach richten soll, ob «die Mehrzahl der von der auszuarbeitenden Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen in der Branchenorganisation vertreten» sind. Dieses Kriterium stellt allein auf die Zahl der Unternehmen ab, nicht etwa auf den Anteil an der Nutzung (Anzahl der über einen Anbieter geschauten Filme) oder den Marktanteil gemessen am Umsatz. Dies führt dazu, dass die kleinteilige Kinowirtschaft und ggf. noch der ebenso vielfältige Detailhandel

die Branchenorganisation dominieren wird, während die Anbieter elektronischer Vertriebsformen naturgemäss grösser und damit zahlenmässig aber weniger sind. Umso mehr besteht die Sorge, dass es hier zu einem wettbewerbswidrigen Diktat von Marktbedingungen über verschiedene Angebotsformen kommen kann.

### III. DIE ZENTRALEN FORDERUNGEN DER VSPF MITGLIEDER

#### A. Alterskontrolle: Keine Diskriminierung von VOD gegenüber Plattformen

Das JSFVG unterscheidet zwischen Abrufdiensten (VOD) und Plattformdiensten (auch als Video Sharing Dienste oder VSD bekannt). Beide sind vom Gesetz in gleicher Weise verpflichtet geeignete Massnahmen zu treffen, *"damit Minderjährige vor für sie ungeeigneten Inhalten geschützt werden."* (Art. 8 Abs. 1 JSFVG für VOD und Art. 20 Abs. 1 JSFVG für VSD). Anbieter beider Kategorien sind zu diesem Zweck verpflichtet, - mit ebenfalls identischer Gesetzesformulierung – ein System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung des Dienstes einzurichten und zu betreiben (Art. 8 Abs. 2 lit. A JSFVG für VOD und Art. 20 Abs. 1 lit. A JSFVG für VSD). VOD Anbieter sind darüber hinaus verpflichtet, ein System zur elterlichen Kontrolle bereitzustellen, während VSD Anbieter zur Einrichtung eines Meldesystems für Inhalte verpflichtet sind, die für Minderjährige ungeeignet sind (jeweils lit. B der vorstehend zitierten Gesetzesbestimmungen).

Die E-JSFVV will nun aber für VOD bei der Umsetzung der identischen gesetzlichen Anforderungen an die Alterskontrolle ganz erheblich höhere Hürden ansetzen als für VSD, obwohl dies durch nichts gerechtfertigt ist. VOD Anbieter sollen gemäss Art. 1 Abs 1 E-JSFVV vor der erstmaligen Nutzung *das genaue Alter* der Person erheben, die ein VOD Konto einrichten will. Demgegenüber sollen VSD Anbieter gemäss Art. 7 Abs. 1 E-JSFVV *bloss die Volljährigkeit* ihrer Nutzer überprüfen müssen, und auch dies nur falls sie *"für Minderjährige ungeeignete Inhalte"* zugänglich machen. Darunter sind gemäss Art. 7 Abs. 2 E-JSFVV die Darstellung von *"übermässiger Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen"* zu verstehen, was sich gemäss den Erläuterungen ausdrücklich auf echte «18+»-Inhalte beschränkt. Sofern sie keine derartigen Inhalte zugänglich machen (oder diese auf Beschwerde entfernen) sollen VSD gar keine Alterskontrolle vornehmen müssen. Das würde im Ergebnis dazu führen, dass die meistgenutzten VSD mit von Nutzern eingestellten Inhalten wie Youtube, Vimeo, Instagram, Tiktok oder Facebook auch unter dem neuen Gesetz keinerlei Zugangsschranke zur Altersprüfung einführen müssten, während VOD Anbieter in jedem Falle das genaue Alter ihrer Nutzer festzustellen hätten, auch wenn sie bloss redaktionell kuratierte Inhalte anbieten und ihrerseits ausdrücklich auf Inhalte mit übermässiger Gewalt oder expliziten sexuellen Handlungen verzichten (was VOD\_Anbieter sogar auch, anders als Video-Sharing-Dienste, verlässlich sicherstellen können).

Diese Schlechterstellung von VOD gegenüber Video-Sharing-Diensten gilt es zu beseitigen. Beim Endkunden stehen VOD Angebote mit den Video Sharing Diensten im Wettbewerb um Zeit und Aufmerksamkeit. Auch bei VOD reicht die Feststellung der Volljährigkeit, sofern das Angebot Inhalte enthält, die für Minderjährige ungeeignet sind. Eröffnet ein Minderjähriger das VOD Benutzerkonto (etwa weil er mit Billigung der erziehungsberechtigten Person über eine

Kreditkarte verfügt) lässt sich der Jugendschutz dadurch sicherstellen, dass dem betroffenen Nutzer nur Inhalte der tiefsten Alterskategorie angezeigt werden, bis ein volljähriger Nutzer das System zur elterlichen Kontrolle aktiviert und altersgerecht konfiguriert hat. Die Feststellung des genauen Alters eines Nutzers durch den VOD Anbieter ist nicht nötig. Es reicht aus, wenn die erziehungsberechtigte Person das Alter des Nutzers kennt und das System so konfiguriert, dass der Minderjährige nur Inhalte konsumieren kann, die gemäss Rating der Anbieter für das entsprechende Alter empfohlen sind. Diese Umsetzung lässt sich auch besser in Einklang bringen mit der datenschutzrechtlichen Anforderung der Datensparsamkeit.

Sollte der Bundesrat an der Anforderung der "Feststellung des Alters im Einzelfall" festhalten (Art. 1 Abs. 1 E-JSFVV) gilt es festzustellen, dass die datenschutzkonforme Umsetzung von Alterskontrollsystemen erst dann möglich sein wird, wenn in der Schweiz die gesetzlichen Voraussetzungen für die E-ID in Kraft treten und zur Vertraulichkeit verpflichtete Dienstleister die Identität und Merkmale wie das Alter von Nutzern zuverlässig feststellen und einem Anbieter (hier den VOD Anbietern) gegenüber bestätigen können. Mit der Inkraftsetzung des JSFVG müsste also zugewartet werden, bis das E-ID Gesetz in Kraft gesetzt ist oder zumindest eine Übergangsregelung geschaffen werden, damit die Pflicht zur konkreten Altersverifizierung bis zum Inkrafttreten des E-ID-Gesetzes entfällt. Auch in der Botschaft zum JSFVG hat der Bundesrat festgestellt, dass das E-ID-Gesetz eine entsprechende Grundlage schaffen werde, die es "auf relativ einfache Art und Weise ermöglicht", eine Online-Altersverifizierung durchzuführen (BBl 2019, 8265). Es ist den Anbietern von VOD-Angeboten nicht zuzumuten, bis zum Inkrafttreten des E-ID-Gesetzes eine eigene Lösung zu entwickeln, welche dann innert kurzer Zeit wohl obsolet werden wird, weil der Gesetzgeber andere Möglichkeiten zur Verfügung stellt. In jedem Fall sollte es für Anbieter von VOD-Angeboten möglich sein, unterschiedliche Methoden zur Altersverifizierung anzuwenden, um zu vermeiden, dass einzelne Nutzer diskriminiert werden, die nicht über eine E-ID verfügen.

Unabhängig davon ist zwecks Beseitigung der Schlechterstellung von VOD gegenüber VSD Art. 1 Abs. 1 E-JSFVV wie folgt Art. 6 Abs. 1 E-JSFVV anzugleichen:

Art. 1 Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung

*"1 Werden über einen Abrufdienst Inhalte zugänglich gemacht, die für Minderjährige ungeeignet sind, so muss vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer mittels angemessener Verfahren überprüft werden. Als angemessen gilt ein Verfahren, das üblicherweise eine korrekte Feststellung der Volljährigkeit im Einzelfall erlaubt.*

*2 Als für Minderjährige ungeeignet gelten insbesondere Inhalte, die übermässige Gewalt oder explizite sexuelle Handlungen darstellen. Solche Inhalte dürfen nur so zugänglich gemacht werden, dass sie von minderjährigen Nutzern üblicherweise nicht genutzt werden können."*

Der bisherige Art 1 Abs. 2 E-JSFVV ist überflüssig, weil VOD Anbieter ein System zur elterlichen Kontrolle anbieten müssen. Sofern dieses so ausgestaltet ist, dass es nur von volljährigen Nutzern aktiviert und konfiguriert werden kann, lässt sich der Jugendschutz dadurch sicherstellen,

dass bis zur Konfiguration des Systems zur elterlichen Kontrolle nur Angebote angezeigt werden, die in der tiefsten Altersstufe eingestuft sind.

Bei dieser Konzeption ist durch eine entsprechende Anpassung von Art. 2 E-JSFVV sicherzustellen, dass das System zur elterlichen Kontrolle nur durch eine volljährige Person aktiviert und konfiguriert werden kann. Das liesse sich durch Anpassung von Art. 2 Abs. 1 E-JSFVV bewerkstelligen:

Art. 2 Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle

1 Bei der erstmaligen Nutzung eines Abrufdienstes muss die Person, die ein Konto bei einem Abrufdienst eingerichtet hat, über das Vorhandensein eines Systems zur elterlichen Kontrolle und dessen Funktionen informiert werden.

2 Das System zur elterlichen Kontrolle kann nur durch eine volljährige Person aktiviert und konfiguriert werden. Bis zur Aktivierung und Konfigurierung des Systems zur elterlichen Kontrolle muss dieses so eingestellt sein, dass nur Inhalte der tiefsten Alterskategorie angezeigt werden.

Abs. 3 (vorher 2) und 4 (vorher 3) unverändert. Der letzte Absatz (vorher 4) ist dadurch obsolet.

## B. Offener Prozess für das Altersklassifizierungssystem

Das JSFVG sieht in Art. 12 lit. b vor, dass ein Altersklassifizierungssystem mindestens fünf verschiedene Altersstufen vorsehen muss. Ein "Altersklassifizierungssystem" bedeutet aber nur, dass Altersstufen und Klassifizierungskriterien vorgegeben sind. Das JSFVG gibt "mindestens fünf Altersstufen" vor und überlässt es der Jugendschutzorganisation zu bestimmen, ob sie gegebenenfalls mehr Altersstufen einführen will, und welche Kriterien zur Klassifikation von Inhalten anzuwenden sind.

Das Gesetz lässt den Prozess offen, wie (und von wem) das System angewandt wird. Das Gesetz gibt somit zu Recht nicht vor, ob die Altersratings für einzelne Filme durch eine Organisation oder durch ein Selbstrating des Anbieters vergeben werden. Auch die E-JSFVV enthält keine detaillierteren Vorgaben an die Prozesse. Dies will der Verordnungsgeber den Branchenorganisationen überlassen. Zumindest für den Bereich VOD muss zu diesem Zweck auch ein Selbstrating zulässig sein, wobei Beschwerdemöglichkeiten und nachträgliche Kontroll-/Korrektur-Optionen gewährleistet sein sollten. Es gilt zu verhindern, dass eine Branchenorganisation mit Altersratings ein eigenes neues Geschäftsmodell für sich entwickelt. Die Branchenorganisation wäre damit angesichts der Fülle der bei VOD Angeboten stets neu hinzukommenden Inhalte innert kürzester Zeit überfordert. Ein Rating System konnte bisher einzig im Bereich Kino (mit der im Vergleich beschränkten Anzahl Kinofilme) aufrechterhalten werden.

Um einen offenen Prozess für die Altersklassifizierung zu gewährleisten schlagen wir die Ergänzung des dritten Abschnittes vor, der die Anforderungen an die Jugendschutzregelung und deren regelmässige Überprüfung regelt. Die Ergänzungen sind rot gekennzeichnet.

"3. Abschnitt: *Verfahren*, Verbindlicherklärung und regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung

*Art. 5 (neu) Anforderungen an das Verfahren unter der Jugendschutzregelung*

*1 Den Akteurinnen ist es freigestellt, ob sie das System zur Altersklassifizierung ihrer Inhalte und zum Setzen von Inhaltsdeskriptoren von der Jugendschutzorganisation anwenden lassen oder ob sie diese Verpflichtungen unter Einhaltung von anerkannten Branchenstandards selber wahrnehmen oder durch Dritte wahrnehmen lassen.*

*2. Die Branchenorganisation hat unabhängig vom gewählten Verfahren und der eingesetzten Deskriptoren sicherzustellen, dass eine Beschwerdemöglichkeit besteht. Beschwerden sind durch die Branchenorganisation zu überprüfen. Die Branchenorganisation kann Akteurinnen auffordern, festgestellte Mängel innerhalb angemessener Frist zu beheben."*

## C. **Kein Schweizer Alleingang bei den Inhaltsdeskriptoren**

Ähnliches gilt für die vom Gesetz vorgeschriebenen Inhaltsdeskriptoren. Das JSFVG definiert diese in Art. 5 lit. f auf den ersten Blick einschränkend als "Piktogramme". Es klingt einleuchtend, die Vielfalt von audiovisuellen Inhalten über ein System von Piktogrammen zu klassifizieren und einfach verständlich darzustellen. Allerdings existiert kein international anerkanntes System von Piktogrammen. Ein solches müsste also eigens für die Schweiz entwickelt werden. Das würde dem Willen des Gesetzgebers widersprechen, der in Art. 13 JSFVG den Branchenorganisationen aufgibt, die internationalen Entwicklungen zu beachten und *"möglichst das Entstehen international vereinheitlichter Deskriptoren zu unterstützen"*.

Sprachliche Deskriptoren können wichtige Differenzierungen einführen, die Piktogramme wegen der notwendigen Übersichtlichkeit nicht erlauben würden (z.B. Die für Nutzende höchst relevant Aufsplittung von „Gewalt“ in „Gewalt“ und „sexualisierte Gewalt“ wäre über eine differenzierte Abbildung durch Piktogramme nur schwer vorstellbar). Sprachliche Deskriptoren oder *"linguistische Piktogramme"* müssen daher genügen, wenn sie sich in anderen Ländern bewährt haben.

Wir schlagen vor, diese Offenheit als Teil der vorstehend für die Altersklassifikation vorgeschlagenen neuen Bestimmung (Art. 5 neu, siehe vorstehend) in die Verordnung aufzunehmen.

## D. **Branchenorganisation muss repräsentativ sein**

Die jeweiligen Akteure eines Bereichs sind in Art. 9 JSFVG aufgefordert, eine Branchenorganisation zu bilden, die für ihren Bereich eine Jugendschutzregelung erlässt. Der Bundesrat kann für die Bereiche Film und Videospiele eine solche Jugendschutzregelung auch für Akteure anwendbar erklären, die der Organisation nicht als Mitglieder angehören.

Wie einleitend ausgeführt ist zu bezweifeln, ob sich so unterschiedliche Usancen und Bedürfnisse wie jene der Kinobranche und der VOD Anbieter in einer einzigen Branchenorganisation abdecken lassen. Selbst wenn dies gelingen sollte gilt es sicherzustellen, dass die Anforderungen und Prozesse in der Jugendschutzregelung so definiert werden, dass sie die Besonderheiten der einzelnen (Teil-) Branchen angemessen berücksichtigen.

Die Branchenorganisation muss allen relevanten Anbietern offenstehen und diese einschliessen, unabhängig davon ob sie ihr Domizil in der Schweiz haben. Dies gilt in besonderem Masse für den Bereich VOD, wo die grossen Anbieter (und auch einige unserer Mitglieder) ausserhalb der Schweiz domiziliert sind. Andernfalls wäre es einer Branchenorganisation möglich, auch ohne Mitwirkung relevanter Anbieter aus dem Ausland und ggf. gegen deren Interessen Regeln festzusetzen, um sich selbst Vorteile im Wettbewerb zu sichern. Dem verständlichen Ziel zu verhindern, dass ausländische Anbieter (wie auch inländische) die Entwicklung einer Branchenorganisation nicht blockieren können, wird schon durch die in Art. 3 Abs. 2 vorgesehene Regelung Rechnung getragen, dass Akteurinnen und deren Marktanteil, die auf eine Mitgliedschaft verzichten, nicht auf die Repräsentativität anzurechnen sind.

Die vorgeschlagene Regelung stellt zudem allein auf die Anzahl der Akteurinnen zur Bestimmung der Repräsentativität ab. Dies begünstigt die Branchenteile, die besonders kleinteilig organisiert sind, wie beim Film etwa der traditionelle Kinomarkt oder auch der Detailhandel beim Vertrieb von Trägermedien. Dem gegenüber ist der stärker landesweit, wenn nicht sogar international aufgestellte elektronische Vertrieb von audiovisuellen Medien stärker konzentriert, hat also weniger Marktakteurinnen. Die Bedeutung für den Zugang zu audiovisuellen Inhalten ist aber inzwischen um ein Vielfaches größer. Dieser Bedeutung muss auch bei der Ermittlung der Repräsentativität Rechnung getragen werden. Richtig wäre also auf die Zahl der Filmnutzungen (die ja z.B. für den Bereich Film durch die Statistiken des BAK zur Verfügung stünden) oder auf den Umsatz abzustellen, um die Repräsentativität zu bestimmen. Anderenfalls droht, gerade wenn tatsächlich nur eine Branchenorganisation zugelassen wird, eine wettbewerbswidrige Dominanz einzelner Sektoren durch andere Wettbewerbssektoren. Notfalls wäre zumindest sicherzustellen, dass für jeden einzelnen Subsektor (also z.B. Kino, Trägermedien, Abrufdienste) Repräsentativität bei der Mitgliedschaft erreicht wird.

Art. 3 E-JSFVV wird diesem Anspruch nicht gerecht, indem er einzig auf die Anzahl (statt etwa auf den Marktanteil) der einzelnen Akteure mit Sitz in der Schweiz abstellt. Wir schlagen vor, auch Kriterien wie die Marktanteile an Umsatz oder Filmaufrufen in der Schweiz zu berücksichtigen und diese Bestimmung wie folgt neu zu fassen:

### *"Art. 3 Repräsentativität der Branchenorganisation*

*1 Eine Branchenorganisation gilt als repräsentativ zusammengesetzt, wenn ihr die Mehrheit der in der Schweiz tätigen Akteurinnen angehören oder sich durch sie vertreten lassen und diese Akteurinnen zusammen mehr als die Hälfte des relevanten Marktanteils in Bezug auf Umsatz sowie Nutzung von Filmen bzw. Videospiele in der Schweiz abdecken.*

*2 Akteurinnen und deren Marktanteil, die auf eine Mitgliedschaft in der Branchenorganisation verzichten, und sich auch nicht durch diese vertreten lassen, werden angerechnet, um zu beurteilen, ob die Voraussetzung von Absatz 1 erfüllt ist."*

Abschliessend ersuchen wir Sie, die vorstehend genannten und begründeten Anliegen bei der Überarbeitung der Verordnung zu berücksichtigen. Für ergänzende Ausführungen oder für ein Gespräch stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**VSPF**



---

Roger Elsener, Präsident  
Präsident



---

Anne Peigné de Beaucé  
Geschäftsführerin