

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundeshaus Nord
3003 Bern

(eingereicht per Email in Word- und PDF-Fassung
an: jugendschutz@bsv.admin.ch)

Bern, 24. Juni 2019

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 15. März 2019 wurde das Vernehmlassungsverfahren hinsichtlich des Vorentwurfs des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, nachfolgend „VE-JSFVG“, eröffnet, und interessierte Kreise wurden zur Stellungnahme eingeladen. Der Schweizerischer Verband der Telekommunikation asut, nachfolgend „asut“, nimmt diese Gelegenheit der Meinungsäusserung gerne wahr und wir reichen Ihnen hiermit fristgerecht unsere Stellungnahme ein.

A. Ausgangslage und generelle Bemerkungen zur Vorlage

Ziel der Vorlage ist es, Minderjährige vor nicht altersgerechten Medieninhalten (bspw. Gewalt- und Sexualdarstellungen) in Filmen und Videospiele zu schützen. Die Telekommunikationsbranche ist in erster Linie von den Bestimmungen im Bereich der Abrufdienste (sogenannte Video-On-Demand-Angebote) betroffen.

asut ist Träger der Brancheninitiative Jugendmedienschutz und setzt sich gemeinsam mit den grossen Fernmeldediensteanbieterinnen bereits seit über 10 Jahren für einen verbesserten Jugendmedienschutz ein. Wir teilen die Ziele des Bundesrates hinsichtlich eines wirkungsvollen Jugendmedienschutzes und weisen darauf hin, dass die unterzeichnenden Unternehmen der Brancheninitiative bereits heute freiwillig Altersangaben und Sperrmöglichkeiten für Video-On-Demand-Angebote im Rahmen der genannten Brancheninitiative bieten.

1. Wirksamkeit des geplanten Regulierungsansatzes wird in Frage gestellt

Aus Sicht von asut ist grundsätzlich festzuhalten, dass der Vorschlag des Bundesrates verkennt, dass Kinder und Jugendliche nur selten kostenpflichtige Video-On-Demand-Angebote nutzen. Sie schauen Filme und Video vielmehr im offenen Internet an oder nutzen internationale Anbieterinnen wie beispielsweise Youtube oder Netflix: letzteres mit den Zugangsdaten und damit dem Einverständnis der Eltern. Die im VE-JSFVG vorgesehenen Auflagen für schweizerische Anbieterinnen von Abrufdiensten und Plattformdiensten verpuffen daher wirkungslos. Mitunter auch deshalb, weil die lokalen Bestimmungen ausländischen Anbietern gegenüber nicht durchgesetzt werden können. Der Aufwand und die Kosten belasten nur die schweizerischen Unternehmen, ohne dass damit der Jugendmedienschutz verbessert würde. Dies kommt somit einer Diskriminierung der schweizerischen Anbieterinnen gleich ohne den gewünschten Nutzen.

2. Vorgeschlagene Regulierung führt zu Doppelspurigkeiten im Bereich der Abrufdienste

Grundsätzlich sieht asut im Bereich der Abrufdienste – wie auch im Bereich der Plattformdienste – heute keinen ausgewiesenen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die mit dem VE-JSFVG vorgeschlagene Regulierung würde vielmehr zu problematischen und kaum gewollten Doppelspurigkeiten mit Vorhaben im Bereich Jugendmedienschutz, die bereits in anderen Gesetzesvorhaben adressiert oder verabschiedet wurden, führen.

Im Bereich der Abrufdienste gilt es darauf hinzuweisen, dass bereits der Vorentwurf zum neuen BGeM in Art. 8 u.a. vorsieht, dass Medienanbieterinnen mittels Altersprüfungssystemen sowie mittels Kontrollsystemen für Erziehungsberechtigte geeignete Massnahmen zu treffen haben, damit Medienbeiträge, welche die Entwicklung von Minderjährigen gefährden könnten, üblicherweise von diesen nicht gesehen werden können. Weiter wird in Abs. 3 von Art. 8 statuiert, dass sie dabei anerkannte Altersklassifizierungssysteme anzuwenden haben.

Art. 8 des VE-BGeM erfasst sämtliche nicht linearen Medienangebote (sog. Abrufdienste) und somit klarerweise auch solche ohne Leistungsauftrag. Von Art. 8 VE-BGeM miterfasst sind somit insbesondere auch die von Telekommunikationsunternehmen in der Schweiz angebotenen audiovisuellen Video-on-Demand-Mediatheken.

Mit anderen Worten führt die vorgeschlagene Regulierung im VE-JSFVG, welche neu explizit auch Anbieterinnen von genau diesen Abrufdiensten in die Pflicht nehmen will, offensichtlich zu Doppelspurigkeiten und damit unweigerlich auch zu Widersprüchen. Doppelspurigkeiten gilt es auch gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates zwingend zu vermeiden. Nach Ansicht von asut kann es nicht angehen, dass die Video-On-Demand-Mediatheken der schweizerischen Telekommunikationsunternehmen, mit ihren unbestrittenen weitestgehend harmlosen Inhalten, überreguliert werden. Die Diskussionen über eine allfällige Regulierung dieser Dienste sollen weiterhin einzig im Rahmen des neuen BGeM stattfinden. Den obigen Ausführungen entsprechend stellt asut folgenden Hauptantrag:

Abrufdienste und somit auch deren Anbieterinnen sind generell vom Geltungsbereich des VE-JSFVG auszunehmen.

Des Weiteren verweisen wir auf den von uns ausgefüllten Fragebogen, welche dieser Stellungnahme im Anhang beigefügt ist.

B. Einschätzungen und Anträge zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Ungeachtet den obigen Ausführungen erlauben wir uns nachfolgend gleichwohl einige inhaltliche Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen. In erster Linie beschränken wir uns auf jene, von welchen die Telekommunikationsbranche als Anbieterin von Abrufdiensten direkt tangiert ist.

1. Regulierung zielt an Nutzungsverhalten der Jugendlichen vorbei und birgt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen (Art. 2 und 4 VE-JSFVG)

Das Gesetz soll gemäss Art. 2 VE-JSFVG für Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele und Anbieterinnen von Plattformdiensten bei wirtschaftlicher Tätigkeit gelten. Gemäss Art. 4 VE-JSFVG zählen zu diesen Akteurinnen sowohl natürliche wie auch juristische Personen, die Filme oder Videospiele herstellen, verleihen, vertreiben oder damit handeln. Auch dazu gehören Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien, Anbieterinnen eines Abrufdienstes sowie Veranstalterinnen.

Konkret bedeutet dies, dass Video-on-Demand-Anbieterinnen wie Amazon, Apple, Netflix, Sky, Swisscom oder UPC (sogenannte Abrufdienste) und Plattformen wie Youtube (sogenannte Plattformdienste) vom Gesetz erfasst werden sollen. Zu letzteren gehören auch Piratenseiten wie movie4k.to oder kinox.to, auf denen urheberrechtlich geschützte Filme kostenlos, aber illegalerweise angeboten werden. Der Konsum dieser Filme hingegen ist gemäss Schweizer Urheberrecht legal und gerade bei Jugendlichen sehr beliebt. An dieser Stelle sei anzumerken, dass die aus Sicht Jugendschutz problematischen Inhalte nicht über die Abruf-Mediathek der inländischen (TV-)Anbieter bezogen werden, sondern über ausländische Anbieterinnen von Abrufdiensten (allen voran Netflix) und Webportale. Wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist, ist gerade Youtube das mit Abstand populärste Webportal (vgl. S.8).

Mit seinen Regelungen für Abrufdienste lässt der Gesetzesentwurf folglich das effektive Nutzerverhalten

von Kindern und Jugendlichen ausser Acht und verkennt, dass die vorgesehenen Auflagen mehr oder weniger verpuffen, da sie nicht bei jenen Kanälen greifen, über welche die Jugendlichen nicht altersgerechte Inhalte konsumieren.

Hinzu kommt, dass eine Schweizer Regulierung bei ausländischen Akteuren praktisch nicht durchsetzbar ist (Territorialitätsprinzip). Dies sieht auch das BSV so, das im Erläuternden Bericht darauf hinweist, dass die Wirkung der Jugendschutzmassnahmen wegen des Territorialitätsprinzips begrenzt seien (vgl. S. 30). Obwohl die im VE-JSFVG vorgesehenen Jugendschutzmassnahmen für Abruf- und Plattformdienste gemäss den Ausführungen im Erläuternden Bericht zum Vorentwurf (Vgl. S. 60 und S. 13) inhaltlich mit den Vorschriften der AVMD-Richtlinie übereinstimmen und sämtliche Anbieter mit in der EU ansässigen Tochtergesellschaften (wie Netflix und Amazon) von den Bestimmungen der AVMD-Richtlinie erfasst werden sollen, bleibt höchst fraglich wie, wann und ob diese internationalen Anbieter auch in der Schweiz effiziente Jugendschutzmassnahmen umsetzen werden. Tatsache bleibt, dass sie der schweizerischen Gesetzgebung schlichtweg nicht unterstellt werden können und somit für die vorgesehenen gesetzlichen Aufgaben - wie beispielsweise der Kostenbeteiligung an der Umsetzung der Jugendschutzregelungen (Art. 30 Abs. 2 VE-JSFVG) - nicht in die Pflicht genommen werden können. Weiter ist höchst zweifelhaft, ob Plattformanbieter wie Youtube überhaupt in der Lage sind, ein Alterskontrollsystem einzurichten, welches beim Vertragsabschluss oder Erstellen eines Nutzerkontos das Alter der Nutzenden überprüft, wie dies Art. 18 VE-JSFVG neu statuieren will. Beim Konsum eines Videos über Youtube muss heute weder ein Abonnementvertrag abgeschlossen noch ein Nutzerkonto eingerichtet werden.

Zusammengefasst ist zu befürchten, dass durch die neuen Verpflichtungen im Bereich der Abruf- und Plattformdienste die inländischen Anbieter gegenüber den grossen ausländischen Anbietern eine (weitere) Benachteiligung erfahren (ungleich lange Spiesse).

2. Swiss-Finish bei der Altersklassifizierung und den Inhaltsdeskriptoren (Art. 5 und Art. 11 VE-JSFVG)

Art. 5 Abs. 1 VE-JSFVG sieht vor, dass Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien und von Abrufdiensten Filme und Videospiele nur zugänglich machen dürfen, wenn das erforderliche Mindestalter (Alterskennzeichnung) sowie die jeweiligen Inhaltsdeskriptoren gut sichtbar angegeben sind.

Art. 11 VE-JSFVG verlangt, dass jede Jugendschutzregelung ein Altersklassifizierungssystem festlegen muss, das den aktuellen Erkenntnissen in Bezug auf den Jugendschutz Rechnung trägt.

In der Onlinewelt, wo Filmangebote aus verschiedenen Ländern nebeneinander verfügbar sind, ist eine einheitliche, auf die Schweiz bezogene Klassifizierung nicht zweckmässig. Die Video-On-Demand-Mediathek von schweizerischen Telekomaniern umfasst üblicherweise über 2'500 Filme, hinzu kommen zahlreiche Serien. Dies alles in verschiedenen Sprachen. Bereits heute sind alle unsere Inhalte mit einer Alterskennzeichnung versehen. Für viele Filme wird heute die Altersklassifizierung aus Deutschland übernommen (FSK). Diese kennt aber keine Deskriptoren. An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass nicht nur die Verbreiter von TV-Inhalten, sondern auch die Anbieterinnen von Abrufdiensten keine Verantwortung für die Altersklassifizierung der jeweiligen Beiträge resp. Filme übernehmen können. Vielmehr sind sie darauf angewiesen, dass die für die Inhalte verantwortlichen Akteure (Produzenten, Importeure von Filmen) korrekte Altersklassifizierungen vornehmen und diese Informationen jeweils mitliefern.

Da der Gesetzesentwurf eine einheitliche, auf die Schweiz spezifische Klassifizierung verlangt, müssten alle Filme extra für die Schweiz visioniert und klassifiziert werden. Dies bedeutete einen enormen Aufwand an Kosten und Arbeitszeit, der mehrere Personenjahre benötigen würde. Da aber internationale Anbieter wie Amazon, Apple oder Netflix nicht an diese Regelung gebunden wären, bliebe eine einheitliche Klassifizierung in der Praxis eine Illusion.

Schweizerische Anbieterinnen von Abrufdiensten sollen einzig dazu verpflichtet werden, anerkannte und vorhandene Altersklassifizierungen zu übernehmen. Alles andere führt wiederum zu einer Wettbewerbsverzerrung und zu Doppelspurigkeiten und Unklarheiten mit der Regelung in Art. 8 Abs. 3 VE-BGEM.

Bei den unterzeichnenden Unternehmen der Brancheninitiative Jugendmedienschutz sind die Video-On-Demand-Inhalte bereits heute mit einer klar sichtbaren Altersklassifizierung gekennzeichnet. asut lehnt die Einführung einer der Schweiz eigenen Altersklassifizierung klar ab. Zudem lehnen wir auch die Einführung von Inhaltsdeskriptoren nur für die Schweiz ab, solange für die Europäische Union kein einheitlicher Lösungsansatz verabschiedet wird. Sollte sich die europäische Filmindustrie auf einen Standard einigen, wird dieser auch in der Schweiz zur Anwendung kommen.

3. Alterskontrolle durch Anbieterinnen von Abrufdiensten (Art. 7 VE-JSFVG)

Anbieterinnen von Abrufdiensten sollen gemäss Art. 7 VE-JSFVG dafür sorgen, dass Minderjährige keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten haben. Dazu müssen sie ein System zur Alterskontrolle einrichten und betreiben sowie ein System zur elterlichen Kontrolle bereitstellen.

Die Altersprüfung des Nutzers soll gemäss Erläuterndem Bericht beim Vertragsabschluss oder bei Erstellung des Nutzerkontos erfolgen. Nicht vorgesehen sei eine Überprüfung des Alters vor jedem einzelnen Abruf eines Filmes oder eines Videospiele (vgl. S. 41). Während der Bundesrat in seinen Erläuterungen die Alterskontrolle also in einem gewissen Masse relativiert, so suggeriert der Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 VE-JSFVG dennoch, die Anbieterinnen von Abrufdiensten müssten Minderjährige vor dem Zugang zu ungeeigneten Inhalten bewahren. Obwohl der erläuternde Bericht auf Seite 41 richtigerweise darauf hinweist, dass die Verantwortung für den Medienkonsum von Kindern und Jugendlichen grundsätzlich bei den Eltern und Erziehungsberechtigten liege, kommt den Anbieterinnen von Abrufdiensten somit eine (zusätzliche) Kontroll- und Überwachungspflicht zu. Ein solcher Paradigmenwechsel ist aus den genannten Gründen abzulehnen. Ebenfalls abzulehnen ist eine eigentliche Alterskontrolle beim Anschlussinhaber bzw. Vertragspartner des Telekommunikationsanbieters. Ohne explizites Einverständnis der Eltern können Minderjährige bei den Anbietern keine entsprechenden Verträge abschliessen.

Davon abgesehen findet der Konsum von gefährdenden Inhalten häufiger im unkontrollierbaren „offenen“ Internet statt, und nicht über die Mediathek des Abrufdienstes des elterlichen TV-Anbieters. Der Erläuternde Bericht selbst führt auf, dass Youtube das bei den Schweizer Jugendlichen mit Abstand populärste Webportal sei (vgl. S. 7 ff.). Für den Konsum von Videos beispielsweise über Youtube, ist weder ein Abonnementsvertrag noch ein Nutzerkonto nötig.

Was das System zur elterlichen Kontrolle betrifft, so haben sich die unterzeichnenden Unternehmen bereits heute im Rahmen der Brancheninitiative Jugendmedienschutz dazu verpflichtet, ein Kontrollsystem anzubieten und tun dies mittels eines möglichen Pin-Schutzes von Abruf-Angeboten.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind für Kinos sinnvoll und anwendbar, da dort das Alter der Besucher überprüft werden kann. Bei Online-Angeboten ist dies nicht möglich, womit die Massnahmen schon deswegen nicht zielführend und somit absolut nicht verhältnismässig sind. Die aufwändige Einteilung von Inhalten nach Alterskategorien ist sinnlos, wenn das Alter der Nutzer nicht eruiert werden kann.

Bei den unterzeichnenden Unternehmen der Brancheninitiative Jugendmedienschutz sind die Video-On-Demand-Inhalte bereits heute mit einem Pin-Schutz versehen, welcher von den Vertragsnehmern (den Eltern) bei Bedarf eingesetzt werden kann.

Alterskontrollen sind letztlich nur dort sinnvoll und umsetzbar, wo das Alter des tatsächlichen Nutzers auch konkret überprüft werden kann, wie dies insbesondere beim physischen Besuch einer Veranstaltung der Fall ist.

Die vorgeschlagenen Auflagen für Anbieterinnen von Abrufdiensten sind somit aufgrund der fehlenden Verhältnismässigkeit und nicht erzielbaren Wirkung klar abzulehnen.

4. Zusammenschluss zu einer Jugendschutzorganisation mit Aufsichtsfunktion, inkl. Finanzierung (Art. 8 ff. VE-JSFVG, Art. 24 ff. VE-JSFVG und Art. 30 VE-JSFVG)

Grundsätzlich erscheint uns der vorgesehene Aufgaben- und Kompetenzbereich der von sämtlichen Akteuren zu bildenden Jugendschutzorganisationen (je eine für den Bereich Film und eine für den Bereich Videospiele), wie dies in Art. 8 ff. VE-JSFVG suggeriert wird, als zu weitreichend definiert. Nach unserem

Dafürhalten müsste der Zuständigkeitsbereich dieser Jugendschutzorganisationen primär auf die Bereiche der Altersklassifizierung und Alterskennzeichnung eingeschränkt bleiben.

Weiter sind wir der Ansicht, dass die verwaltungspolizeilichen Aufgaben (Kontrolle und Massnahmen bei Verstössen gemäss Art. 24 ff. VE-JSFVG) weiterhin von staatlichen Organen wahrgenommen werden sollten. Die Rechtsdurchsetzung ist Aufgabe des Staates. Verbänden und Privaten kann nicht zugemutet werden, Marktakteure zu überwachen und hierfür auch noch die Kosten zu übernehmen. Zudem scheinen uns die Aufsichtsaufgaben, welche in den Art. 24, 25 und 26 VE-JSFGV teils den Jugendschutzorganisationen, teils den Kantonen und teils dem BSV auferlegt werden, unklar abgegrenzt.

Gemäss dem derzeitigen Gesetzeswortlaut würden ausserdem *sämtliche Akteure* im Bereich Film oder Videospiele, das heisst von den Filmherstellern über die Händler, Veranstalter bis hin zu den Abrufdiensteanbietern und Plattformbetreiber in solchen Organisationen und deren Finanzierung eingebunden. Dies erscheint weder praktikabel noch sachgerecht. Eine einigermaßen einheitlich organisierte "Film-" und "Videospielebranche" existiert nicht. Vielmehr sind die Akteure über verschiedenste Wertschöpfungsketten verteilt und dabei mit jeweils unterschiedlichsten Aufgaben betraut. So kann es beispielsweise nicht die Aufgabe von Abrufdiensteanbietern und Plattformbetreibern sein, neu auch im Bereich der Festlegung von Altersklassifizierungssystemen mitzuwirken und die dabei anfallenden Kosten mitzutragen wie dies in Art. 30 Abs. 2 VE-JSFVG vorgeschlagen wird. Wie unter Ziffer 2 ausgeführt, sollen die Abrufdiensteanbieterinnen vielmehr einzig die von anderen Akteuren festgelegten Alterskennzeichnungen *übernehmen*. Hierfür sollen sie sich verantwortlich zeichnen. Nach Ansicht von asut kann es jedoch nicht angehen, dass bisher klar zugeteilte Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche neu auf sämtliche Branchenakteure verteilt werden sollen.

Die Vorschläge zum Zusammenschluss zu zwei Jugendschutzorganisationen mit Aufsichtsfunktion, inkl. Finanzierung scheinen uns nicht sachgerecht und praxisfremd.

Wir regen an, den Geltungsbereich und Fokus der gesetzlichen Regelung mit Blick auf das Hauptziel des Jugendmedienschutzgesetzes, nämlich eine einheitliche Altersklassifizierung in der Schweiz zu gewährleisten, einzugrenzen.

Die Kontrolle und Rechtsdurchsetzung ist unklar abgegrenzt und sollte Aufgabe des Staates bleiben.

Für die Prüfung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse



Peter Grütter
Präsident