

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 Prüfziffern 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