



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Bern, 16. Juni 2023

Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

1 Ausgangslage

1.1 Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG)

Das Parlament hat am 30. September 2022 das Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG) verabschiedet. Mit dem neuen Gesetz sollen Minderjährige vor Medieninhalten in Filmen und Videospiele geschützt werden, die ihre Entwicklung gefährden können. Es geht namentlich um Darstellungen von Gewalt, Sexualität und bedrohlichen Szenen. Schweizweit werden alle Kinos, Detailhändlerinnen, Online-Versandhändlerinnen und Anbieterinnen von Abrufdiensten zu Alterskennzeichnungen und -kontrollen verpflichtet. Zudem werden auch Anbieterinnen von Plattformdiensten in die Pflicht genommen.

Das Gesetz zielt in erster Linie darauf ab, den Eltern und Bezugspersonen die notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Verantwortung in Bezug auf den Konsum von altersgerechten Filmen und Videospiele ihrer Kinder wahrnehmen können. Gleichzeitig soll gewährleistet werden, dass die Anbieterinnen von Filmen und Videospiele eine Mitverantwortung für den Jugendschutz übernehmen. Zukünftig werden in der gesamten Schweiz für alle Anbieterinnen von Filmen und Videospiele – unabhängig vom Verbreitungskanal – die gleichen Regeln gelten. Mit der geplanten Koregulierung, die vorsieht, dass die Branchen selbst die Jugendschutzbestimmungen erarbeiten, wird Verbindlichkeit geschaffen, da die Bestimmungen zur Alterskennzeichnung und Alterskontrolle für alle Akteurinnen in der Schweiz über eine Verbindlicherklärung durch den Bundesrat verpflichtend sind. Die staatliche Involvement gewährleistet dabei die Einhaltung von einheitlichen Mindeststandards für den Jugendschutz bzw. eine subsidiäre Regelung im Falle eines Versagens der Branchenakteurinnen. Die Verantwortung für den Jugendschutz wird zwischen den drei Ebenen (Bund, Kantone und Branchen) geteilt, ebenso die Aufsicht sowie die Kosten.

Das Referendumsbegehren kam nicht zustande, da weniger als die Hälfte der verfassungsmässig vorgeschriebenen 50'000 gültigen Unterschriften gesammelt wurden.

Für die Umsetzung des neuen Gesetzes müssen einzelne Bestimmungen auf Verordnungsstufe präzisiert werden.

1.2 Ziel der neuen Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV)

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf sollen die notwendigen Ausführungsbestimmungen für die Umsetzung des Gesetzes erlassen werden. Folgende Bestimmungen des JSFVG sollen präzisiert werden:

- die Alterskontrolle und das System der elterlichen Kontrolle bei den Abrufdiensten (Art. 8 JSFVG);
- die Repräsentativität der Branchenorganisation und der Einbezug von Expertinnen und Experten in die Organisation (Art. 10 JSFVG);
- der Antrag auf Verbindlichkeit und die regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung (Art. 15 und 18 JSFVG);
- die Alterskontrolle und das Meldesystem bei Plattformdiensten (Art. 20 JSFVG)
- die Durchführung und Koordination von Tests (Art. 23 und 25 JSFVG);
- die Koordination des Vollzugs des Gesetzes (Art. 28 JSFVG);
- die Massnahmen und Finanzhilfen zur Förderung der Medienkompetenz und der Prävention (Art. 29 JSFVG) sowie
- die Gebühren für Tests (Art. 33 JSFVG).

2 Vorverfahren

2.1 Vorkonsultation

Mit dem JSFVG wurde ein System der Ko-Regulierung geschaffen: Der Bund hat mit dem Erlass des Gesetzes einen Rahmen geschaffen und verschiedene Mindestvoraussetzungen bestimmt. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens sind die Branchen selber für die Ausgestaltung der Umsetzungsbestimmungen verantwortlich, indem sie eine Jugendschutzregelung erarbeiten, welche durch den Bundesrat verbindlich erklärt wird. Aufgrund dieses Umstands wurde, wie bereits das JSFVG, auch der Entwurf der JSFVV in Abstimmung mit den betroffenen Branchen erarbeitet. Insbesondere die Frage der Repräsentativität sowie die technischen Aspekte der Verordnung wurden mit den Branchen diskutiert, damit eine umsetzbare und praxisnahe Lösung gefunden werden konnte.

2.2 Vernehmlassungsergebnisse

wird nach durchgeführter Vernehmlassung ergänzt

3 Die Bestimmungen im Überblick

Mit dem Verordnungsentwurf sollen verschiedene Bestimmungen des Gesetzes präzisiert werden. Bei den Abrufdiensten werden die Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung und an das System zur elterlichen Kontrolle präzisiert. Bei der Branchenorganisation wird konkretisiert, wann diese als repräsentativ zusammengesetzt gilt. Zudem wird genauer definiert, wer als Expertin bzw. Experte im Sinne des Gesetzes gilt. Beim Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung wird festgehalten, welche Dokumente dem Antrag beizulegen sind, und es wird geregelt, wie eine regelmässige Überprüfung der Regelung stattfinden soll. Für Plattformdienste werden die Bestimmungen zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung sowie zum Meldesystem für Nutzerinnen und Nutzer präzisiert. Einige Bestimmungen betreffen zudem die Tests. So wird unter anderem die Koordination von Testkäufen geregelt und es werden Ausführungsbestimmungen in Bezug auf die mit der Durchführung betrauten Fachorganisationen, die Testkonzepte, die beigezogenen minderjährigen Testpersonen und deren Anonymität sowie das Protokoll festgelegt. Weiter wird auch die Koordination des Vollzugs des Gesetzes genauer bestimmt. Und abschliessend werden die Bestimmungen rund um die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Medienkompetenz und Prävention genauer ausgeführt sowie die maximale Höhe der Gebühren für Tests festgehalten.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Abrufdiensten

Artikel 1 Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung

Absatz 1: Der Absatz ist offen formuliert, um zukünftige technologische Entwicklungen nicht von vorneherein auszuschliessen. Insbesondere mit Blick auf die Arbeiten an der staatlichen E-ID ist dies angezeigt. Als geeignetes Verfahren kommen heute bspw. die Überprüfung eines physischen Ausweises in Frage oder – im Onlinebereich – die Überprüfung der maschinenlesbaren Zeichen eines amtlichen Ausweises (Identitätskarte, Pass oder Führerausweis).

Nicht als geeignetes Verfahren zur Überprüfung des Alters gilt der Besitz einer Kreditkarte. Diese werden bereits für Jugendliche ab 16 Jahren ausgestellt, Prepaid-Kreditkarten sind teilweise sogar schon für Jugendliche ab 12 Jahren erhältlich. Die blosser Eingabe des Alters oder das Setzen eines Häkchens z.B. zur Bestätigung der Volljährigkeit ist zur Alterskontrolle ebenfalls nicht ausreichend.

Weil heutzutage jede Kontrollmassnahme umgangen werden kann, wurde in der Verordnung die Eingrenzung «üblicherweise» aufgenommen. Gerade bei der physischen Kontrolle eines Auswei-

ses wäre ein erhebliches Mass an krimineller Energie nötig, um sich vorher einen gefälschten Ausweis zu besorgen. Kontrolliert die Anbieterin eines Abrufdienstes deshalb ein offizielles Ausweisdokument, darf sie sich darauf verlassen, dass dieses korrekt ausgestellt wurde und der Wahrheit entspricht.

Auch die maschinenlesbaren Zeichen eines Ausweises, anhand welcher sich das Alter kontrollieren lässt, folgen einer bestimmten Logik, welche nachgeahmt werden könnte, um das Kontrollsystem zu unterlaufen. Es ist jedoch fraglich, ob Jugendliche diesen Aufwand betreiben, nur um sich Zugang zu einem Abrufdienst resp. zu dessen Inhalten zu verschaffen. Was die Benutzung eines fremden Ausweises betrifft (z.B. eines Elternteils), so liegt die Verantwortung klar bei den entsprechenden erwachsenen Personen. Aus diesen Gründen kann sich die Anbieterin auch auf das Ergebnis einer solchen Überprüfung des Alters verlassen.

Die Bestimmung, welche Alterskontrollsysteme in der Praxis konkret zur Anwendung kommen sollen, ist eine der Aufgaben der Branchenorganisation. Die Verordnung hält lediglich die Vorgaben an die Systeme fest, überlässt die Konkretisierung aber den Branchen selbst, welche die Möglichkeiten der praktischen Umsetzung am besten kennen. In jedem Fall wünschenswert wäre es jedoch, dass möglichst datensparsame Verfahren zur Anwendung gelangen.

Die Abrufdienste müssen gemäss Artikel 8 JSFVG zum Schutz von minderjährigen Personen vor ungeeigneten Inhalten das Alter aller Nutzerinnen und Nutzer vor der erstmaligen Nutzung des Dienstes kontrollieren. Das bedeutet, dass auch bei Probeabos das Alter zu kontrollieren ist. Dasselbe gilt für Abrufdienste, deren Nutzung unentgeltlich ist oder solche, die unabhängig von der Eröffnung eines Kontos Inhalte zugänglich machen.

Absatz 2: Grundsätzlich darf unter dem Blickwinkel des JSFVG Minderjährigen ein Abrufdienst zugänglich gemacht werden, jedoch ist der angezeigte Inhalt entsprechend des Alters der das Konto einrichtenden Person einzuschränken. Richtet eine 16-jährige Nutzerin ein Konto bei einem Abrufdienst ein, dann dürfen ihr keine Inhalte zugänglich gemacht werden, welche volljährigen Personen vorbehalten sind. Die Anbieterin hat daher dafür zu sorgen, dass nur dem Alter entsprechende Inhalte zugänglich gemacht werden und diese Freigabe nicht durch die minderjährigen Nutzerinnen und Nutzer selbst geändert werden können.

Artikel 2 Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle

Absatz 1: Anlässlich der ersten Nutzung des Abrufdienstes ist auf das Elternkontrollsystem hinzuweisen. Dieses muss je nach Wunsch der Nutzerin oder des Nutzers aktiviert und den individuellen Bedürfnissen entsprechend eingerichtet oder aber gänzlich deaktiviert werden können. Mit einer Deaktivierung des Elternkontrollsystems werden Inhalte aller Altersstufen frei zugänglich - inklusive der Inhalte der höchsten Altersstufe. Die Notwendigkeit einer einmaligen Einstellung zur Freigabe von solchen Inhalten durch Personen, in deren Haushalt keine Kinder und Jugendliche leben, stellt keinen übermässigen Aufwand dar. Weil die Jugendschutzbestimmungen höher wiegen, als eine möglichst einfache Handhabung, ist hier keine lockerere Lösung angezeigt.

Absatz 2: Die gesetzlich vorgeschriebene Möglichkeit zur Einschränkung von Inhalten, über welche das Elternkontrollsystem eines Abrufdienstes verfügen muss, bezieht sich nur auf die Altersstufen. Selbstverständlich kann die technische Basis auch weitere Filtermöglichkeiten (z. B. Sperren von Mikrotransaktionen) aufweisen, diese sind jedoch nicht obligatorisch.

Bei der Aktivierung des Systems zur elterlichen Kontrolle ist von der Person, die das Konto einrichtet, ein Passwort frei zu wählen. Einem Passwort gleichgestellt ist die Aufhebung einer Sperre bspw. mittels eines Scans des Fingerabdrucks oder Techniken zur Gesichtserkennung. Das betrifft heute in erster Linie die Nutzung eines Abrufdienstes auf einem Handy, wo solche Sicherheitsmassnahmen weit verbreitet sind.

Absatz 3: Wie genau das System der elterlichen Kontrolle ausgestaltet wird, ist relativ offen gehalten. Im Vordergrund stehen folgende zwei Möglichkeiten: Entweder kann ein separates «Kinder-Konto» eröffnet werden, welches ohne Passwortschutz o. ä. zugänglich ist, über das jedoch nur ein eingeschränktes Angebot verfügbar ist (entsprechend dem Willen der Eltern), oder es besteht nur ein einziges Konto, bei welchem jeder einzelne Inhalt separat über ein Passwort freigegeben werden muss. Die genannten zwei Möglichkeiten sind indes nicht als abschliessende Aufzählung

zu verstehen, weitere zielführende Möglichkeiten zur Einschränkung von bestimmten Inhalten bleiben denkbar und obliegen der Anbieterin. Zu berücksichtigen ist zudem, dass es das Ziel des Elternkontrollsystems ist, Kinder vor Inhalten zu schützen, die für ihr Alter ungeeignet sind und nicht, ihren Konsum von Filmen und Videospiele in Detail zu überwachen. Eltern sind gehalten, die Privatsphäre ihrer Kinder so weit wie möglich zu achten.

Absatz 4: Bei Haushalten mit Kindern und Jugendlichen liegt die Verantwortung bei den Eltern, das System zur elterlichen Kontrolle entsprechend ihren Wünschen einzustellen. Das System muss aber von Anfang an aktiviert sein, da ansonsten die Gefahr besteht, dass es von Eltern nicht zur Kenntnis genommen wird und sie es somit auch nicht aktivieren.

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

Artikel 3 Repräsentativität der Branchenorganisation

Absatz 1: Um die gesetzlich geforderte Repräsentativität einer Branchenorganisation sicherzustellen, präzisiert die Verordnung die Anforderungen an die Organisationen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Film- und die Videospielebranche in einem stetigen und teilweise auch sehr schnellen Wandel befinden. Zudem existieren nicht in allen Bereichen gesicherte und unabhängig zu überprüfende Zahlen zur Festlegung der Marktstärke.

Damit die Legitimität der Branchenorganisation sichergestellt ist und verhindert werden kann, dass nur einzelne marktmächtige Akteurinnen die Regeln für den gesamten Markt diktieren können, wird gefordert, dass die Mehrzahl der von der auszuarbeitenden Jugendschutzregelung betroffenen Akteurinnen in der Branchenorganisation vertreten sind. Dies kann direkt über die Teilnahme in der Branchenorganisation oder (idealerweise) indirekt über Dachverbände geschehen. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Erfordernis der Mehrzahl erfüllt ist, wenn die wichtigsten Verbände in der Branchenorganisation vertreten sind. Als Beispiele solcher heute bestehenden (Dach-)verbände können ProCinema als Dachverband der Schweizer Kino- und Filmverleihunternehmen oder die Swiss Interactive Entertainment Association SIEA als Verband der Schweizer Video- und Computerspiel-Branche genannt werden.

Zu beachten ist, dass für die Bestimmung der Mehrzahl nur Akteurinnen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz berücksichtigt werden. Es scheint nicht angebracht, dass ausländische Akteurinnen, welche in der Schweiz allenfalls über eine grosse Marktmacht verfügen, die Vorgaben für die in der Schweiz gültigen, verbindlich erklärten Jugendschutzregelung bestimmen. Es ist aber grundsätzlich den Branchenorganisationen überlassen, ob sie sich weiter öffnen möchten oder beispielsweise für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung weitere (ausländische) Akteurinnen anhören oder konsultieren möchten.

Es ist allerdings auch festzuhalten, dass sich die zu erarbeitende Jugendschutzregelung nicht gegen ausländische Anbieterinnen richten darf, indem sie diese faktisch vom Markt ausschliesst.

Absatz 2: Mit diesem Absatz soll verhindert werden, dass eine oder mehrere Akteurinnen, welche über eine gewisse Grösse verfügen, die Ausarbeitung einer Jugendschutzregelung durch eine Branchenorganisation verhindern können. Durch den gewollten Nichtbeitritt in die Branchenorganisation und damit den Verzicht auf die Teilnahme an den Arbeiten der Branchenorganisation durch eine Akteurin sollen den Branchenorganisationen keine Nachteile entstehen.

Artikel 4 Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten

Damit die Expertinnen und Experten, welche von der Branchenorganisation beigezogen werden, als solche angesehen werden können, müssen sie eine gewisse Publikations- oder Lehrtätigkeit an einer Hochschule im Themenfeld des Jugendschutzes aufweisen oder bei einer anerkannten Jugend- oder Kinderschutzorganisation tätig sein. Die Publikations- oder Lehrtätigkeit im Themenfeld Jugendschutz ist hierbei in einem erweiterten Sinne zu verstehen und umfasst bspw. die Bereiche Erziehungswissenschaft, Pädagogik, Psychologie, Sozialarbeit oder Gesundheit, stets mit engem Bezug zu Kindern und Jugendlichen. Als unabhängig kann eine Expertin oder ein Experte

angesehen werden, wenn sie oder er nicht in einem Arbeits- oder Mandatsverhältnis zu einer Akteurin im Bereich Film bzw. Videospiele steht.

3. Abschnitt: Verbindlicherklärung und regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung

Artikel 5 Beilagen zum Antrag auf Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung

Mit dem Erfordernis einer separaten Stellungnahme durch die Expertinnen und Experten soll sichergestellt werden, dass deren Einbezug in die Arbeiten tatsächlich stattfand und die erarbeitete Jugendschutzregelung den Anforderungen an den Jugendschutz genügt.

Artikel 6 Regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung

Eine Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelung kann hinfällig werden, wenn sie die aktuellen Erkenntnisse betreffend Jugendschutz nicht mehr abbildet. Das BSV verfolgt die aktuellen Entwicklungen im Bereich des Jugendschutzes sowie die Entwicklungen der technischen Möglichkeiten. Es befindet sich in einem stetigen Dialog mit den Branchenorganisationen und teilt diesen unverzüglich mit, wenn es einen Anpassungsbedarf sieht. Ein regelmässiger Austausch zwischen dem BSV und den beiden Branchenorganisationen ist unerlässlich, damit die Jugendschutzregelungen rechtzeitig angepasst und vom Bundesrat in geänderter Form verbindlich erklärt werden können. Hierfür setzt es der betroffenen Branchenorganisation eine angemessene Frist zur Anpassung und Unterbreitung der Jugendschutzregelung im Hinblick auf die erneute Verbindlicherklärung.

4. Abschnitt: Massnahmen der Anbieterinnen von Plattformdiensten

Artikel 7 Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung

Absatz 1: Für Anbieterinnen von Plattformdiensten können aufgrund der erheblichen Unterschiede zu den Abrufdiensten (allen voran die Menge an Inhalten, welche überdies nutzergeneriert sind und damit eine breite Masse an Urheberinnen und Urhebern haben) nicht dieselben Vorgaben für die Alterskontrolle gelten. Plattformdienste sind meist frei zugänglich für sämtliche Internet-Nutzerinnen und -Nutzer, womit der Personenkreis in der Schweiz, der Zugriff auf solche Plattformen hat, im Grunde die gesamte Schweizer Bevölkerung umfasst. Sofern es sich lediglich um harmlose, für Minderjährige geeignete Inhalte handelt, dürfen diese ohne Einschränkungen zugänglich sein.

Sollten auf dem Plattformdienst jedoch Inhalte verfügbar sein, die für minderjährige Personen ungeeignet sind, so dürfen diese erst nach einer Kontrolle der Volljährigkeit der Nutzerin oder des Nutzers zugänglich gemacht werden. Hierfür ist eine Alterskontrolle analog derjenigen bei den Abrufdiensten erforderlich (vgl. Ausführungen zu Art. 1 oben), wobei sich die Kontrolle nur auf die Frage der Voll- oder Minderjährigkeit beziehen muss. Betreffend die möglichen anzuwendenden Kontrollsysteme können sich die Plattformdienste an den von der Branchenorganisation gewählten Systemen orientieren, auch wenn die Vorgaben an die Plattformdienste nicht deckungsgleich mit denjenigen der Abrufdienste sind.

Absatz 2: In Absatz 2 wird spezifiziert, was als «für Minderjährige ungeeignet» einzustufen ist. Eine Abstufung der Inhalte nach unterschiedlichen Altersstufen ist für Plattformendienste aufgrund dessen, dass die Inhalte nutzergeneriert sind, realistischere Weise nicht möglich. Die Grenze zwischen «geeigneten» und «ungeeigneten» Inhalten ist daher bei der Volljährigkeit zu ziehen. Damit werden hauptsächlich Gewalt- und Sexualdarstellungen erfasst. Übermässige Gewaltdarstellungen und explizite Darstellungen von Sexualität gelten als für Minderjährige ungeeignet. Eine klare Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein. Anbieterinnen von Plattformdiensten können sich aber am Altersklassifizierungssystem der vom Bundesrat verbindlich erklärten Jugendschutzregelung für den Bereich Film resp. Videospiele orientieren, welches eine Altersstufe besitzen muss, die volljährigen Personen vorbehalten ist.

Zu beachten ist, dass es sich hierbei nur um die gesetzlichen Mindestanforderungen gemäss JSFVG handelt. Die Anbieterinnen von Plattformdiensten können von sich aus weiter gehen und

für bestimmte Inhalte bspw. eine zwingende Anmeldung beim Plattformdienst (inkl. Kontrolle der Volljährigkeit) verlangen.

Artikel 8 Anforderungen an das System zur Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten

Die Massnahmen zum Jugendschutz bei Plattformdiensten sind eingeschränkt. Um dem Ziel des Jugendschutzes auch bei diesen Diensten so gut wie möglich Rechnung zu tragen, ist neben der Kontrolle der Volljährigkeit gemäss Artikel 7 JSFVV ein Meldesystem einzuführen. Ein solches System kennen viele Plattformdienste bereits heute. Jede Nutzerin und jeder Nutzer der Plattform muss die Möglichkeit haben, der Anbieterin des Plattformdienstes auf einfache und schnelle Weise einzelne für Minderjährige potenziell ungeeignete Inhalte melden zu können.

Artikel 9 Bearbeitung der Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten

Die Anbieterin hat die erhaltenen Meldungen innerhalb von sieben Tagen zu prüfen und entsprechend der Ergebnisse zu reagieren. Entweder sind die gemeldeten Inhalte als für Minderjährige ungeeignet einzustufen, womit sie diesen nicht zugänglich gemacht werden und auf dem Plattformdienst erst nach erfolgter Kontrolle der Volljährigkeit abrufbar sein dürfen. Oder aber sie werden als für Minderjährige geeignet erachtet und dürfen weiterhin ohne Einschränkung zugänglich bleiben.

5. Abschnitt: Tests

Artikel 10 Anforderungen an die Fachorganisationen

Dieser Artikel hält die Grundanforderungen an die Fachorganisationen fest, nämlich deren übliche Aktivitäten sowie deren Unabhängigkeit von den Akteurinnen des Bereichs, in welchem die Tests durchgeführt werden.

Artikel 11 Beaufsichtigung der Fachorganisationen

Absatz 1: Sowohl das BSV als auch die Kantone haben möglicherweise nicht die personellen Kapazitäten oder fachlichen Kompetenzen, um selber Tests durchzuführen. In diesen Fällen können sie Fachorganisationen mit der Durchführung von Tests betrauen. Bereits heute werden im Bereich des Alkoholverkaufs regelmässig Testkäufe von privaten Organisationen, meist im Auftrag von einer Behörde, durchgeführt. Zukünftig soll das BSV für die Beaufsichtigung der Organisationen, welche für die Kantone oder es selber Tests im Rahmen des JSFVG durchführen, zuständig sein.

Artikel 12 Testkonzepte

Absatz 1: Die Testkonzepte der Fachorganisation, der Kantone und des BSV müssen vor der erstmaligen Durchführung eines Tests vorliegen und gewisse Mindestinhalte aufweisen, welche in Absatz 1 festgehalten sind.

Absatz 2: Bevor eine Fachorganisation einen Test im Sinne von Artikel 21 ff. JSFVG im Auftrag einer Behörde durchführen darf, hat sie dem BSV ihr Testkonzept zur Genehmigung zu unterbreiten. Das BSV hat dieses zu prüfen und der Fachorganisation Rückmeldung zu geben: Entweder hat diese Nachbesserungen vorzunehmen oder das BSV erteilt die Genehmigung.

Im Gegensatz hierzu müssen die Konzepte der Kantone nicht vom BSV genehmigt werden.

Artikel 13 Vorbereitung des Tests und Begleitung der minderjährigen Person

Absätze 1 und 2: Gleichzeitig mit der minderjährigen Person ist auch eine Person, welche die elterliche Sorge innehat, über die in Absatz 1 aufgeführten Punkte zu informieren, damit diese über hinreichend Informationen verfügen, bevor sie ihre schriftliche Zustimmung geben. Diese Zustimmung kann jederzeit sowohl von der minderjährigen Person als auch von der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge widerrufen werden.

Absatz 3: Die Behörde oder die Fachorganisation hat die beigezogene minderjährige Person vor der Durchführung eines Tests auf diesen vorzubereiten. Der Mindestinhalt der Vorbereitung ist in Absatz 3 aufgelistet. Minderjährige Personen, welche wiederholt bei Tests mitmachen, sind nicht jedes Mal wieder in gleichem Umfang vorzubereiten, wenn die letzte Teilnahme an einem Test noch nicht lange her ist.

Absatz 4: Eine erwachsene Person, welche entweder für die entsprechende Behörde oder eine Fachorganisation arbeitet, begleitet die minderjährige Testperson während der Durchführung eines Tests. Sie wahrt hierzu den nötigen Abstand, damit es für Aussenstehende nicht offensichtlich ist, dass es sich hierbei um eine Begleitperson handelt. Die Begleitperson greift nur in den Ablauf des Tests ein, wenn sie dies zum Schutz der minderjährigen Person bzw. ihrer Anonymität als nötig erachtet. Wann sie ein Eingreifen als nötig erachtet, liegt im Ermessen der Begleitperson. Ein solches wäre bspw. dann angezeigt, wenn die Verkaufsperson den Ausweis der minderjährigen Person kopieren wollte.

Artikel 14 Gewährleistung der Anonymität der minderjährigen Person

Absatz 1: Die Wahrung der Anonymität ist sowohl während des eigentlichen Tests als auch in der Nachbearbeitung des Tests einzuhalten. Das bedeutet, dass der Name der beigezogenen minderjährigen Person weder während des Tests mitgeteilt, noch dass der Name in der auszuhändigenden Kopie des zu erstellenden Protokolls (vgl. Art. 15 Abs. 3 JSFVV) aufgeführt werden darf. Mit dem Anschauen eines Ausweises an der Kasse wird die Anonymität noch nicht verletzt. Dies wäre erst der Fall, wenn die Verkaufsperson den Ausweis kopieren würde. Ebenso wird mit der Erfassung der maschinenlesbaren Zeichen eines amtlichen Ausweises (bei der Eröffnung von Testkonten) die Anonymität der minderjährigen Person nicht verletzt. Da im Onlinebereich jedoch meist auch eine Vielzahl weiterer Informationen erfragt wird, wird der Bezug von Minderjährigen im Onlinebereich wohl nur in Ausnahmefällen in Frage kommen.

Absatz 2: Als Teil der Wahrung der Anonymität ist auch der Umstand zu verstehen, dass eine minderjährige Person keine Tests in Lokalitäten durchführt, welche sie auch sonst regelmässig besucht. In diesen Fällen wäre die Aufrechterhaltung der Anonymität nicht mehr gewährleistet. Die Begleitperson sollte ebenfalls nicht bei Tests in Lokalitäten anwesend sein, in welchen sie regelmässig verkehrt.

Artikel 15 Protokollierung des Tests

Absätze 1 und 2: Nach erfolgtem Test ist von der durchführenden Stelle ein detailliertes Protokoll zu erstellen, welches alle relevanten Informationen inklusive allfälligen Fotos und Belegen enthält. Dies ist insbesondere im Hinblick auf ein folgendes Strafverfahren zentral (vgl. Art. 24 Abs. 2 Bst. f JSFVG), weshalb diesen Arbeiten auch ein gewisses Gewicht beigemessen werden muss.

Absatz 3: Wie bereits erwähnt, ist die Anonymität der beigezogenen minderjährigen Personen unter allen Umständen zu wahren. Aus diesem Grund sollen sich keine Informationen zu den minderjährigen Personen im Protokoll finden. Eine Ausnahme hierzu ist das Geburtsdatum der minderjährigen Person, da dieses für die Alterskontrolle eine wesentliche Information ist.

Artikel 16 Rückmeldungen an die betroffenen Anbieterinnen und Veranstalterinnen

Im Nachgang an den Test sind die Anbieterinnen und Veranstalterinnen, bei welchen der Test durchgeführt wurde, über den Test, dessen Ergebnis und die weiteren Schritte zu informieren und es ist ihnen eine Kopie des Protokolls sowie der weiteren Belege und Fotos auszuhändigen. Hierfür hat die Behörde oder die Fachorganisation nach Durchführung des Tests zehn Arbeitstage Zeit.

Artikel 17 Koordination von Testkäufen

Absatz 1: Das BSV hat das Recht, alle nötigen Informationen von den Kantonen zu verlangen, welche sich auf anstehende Testkäufe beziehen. Das BSV ist zuständig für Testkäufe bei Online-shops, welche oft auch in Verkaufsstellen vor Ort audiovisuelle Trägermedien verkaufen. Zur Nutzung von Synergien macht daher eine solche Abstimmung Sinn. Das BSV hat demgegenüber kein Recht, den Kantonen die Durchführung von Testkäufen bei ausgewählten Akteurinnen vorzuschreiben.

Absatz 2: Möchte das BSV sich einem von einem Kanton geplanten Testkauf anschliessen, so darf der Kanton sich dagegen wehren, wenn er dafür triftige Gründe vorbringen kann. Vorstellbar ist beispielsweise, dass er einen gross angelegten Testkauf zeitnah durchführen will und eine allfällige Verschiebung des geplanten Zeitpunkts, den der Anschluss durch das BSV mit sich bringen würde, als nicht hinnehmbar erscheint.

Artikel 18 Gebühren für Tests

Sowohl das BSV als auch die Kantone dürfen für durchgeführte Tests, welche zu einer Beanstandung geführt haben, Gebühren in Höhe von (für die Kantone: höchstens) 150 Franken pro Stunde Arbeitsaufwand auferlegen. Die Obergrenze der Anzahl Stunden liegt bei 5 Stunden. Es ist davon auszugehen, dass dies in den meisten Fällen ausreichend Zeit ist, um einen Test vorzubereiten, durchzuführen und nachzubereiten. Keine Gebühren dürfen für Tests auferlegt werden, welche zu keiner Beanstandung geführt haben.

Der Ausdruck «pro Test» ist indes so zu verstehen, dass ein einzelner Testkauf oder Testeintritt gemeint ist. Dabei können beispielsweise auch mehrere Filme oder Videospiele gleichzeitig gekauft werden. Eine Serie von Tests stellt demgegenüber mehrere einzelne Tests dar.

6. Abschnitt: Koordination des Vollzugs

Artikel 19

Absätze 1 und 2: Das BSV trifft sich mindestens einmal pro Jahr mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Branchenorganisationen, um sich über die Umsetzung des Gesetzes auszutauschen. Die Kantone haben dem BSV anlässlich dieser Treffen mitzuteilen, bei welchen Anbieterinnen sie in naher Zukunft Tests planen und umzusetzen gedenken, damit sich das BSV für die allfällige Koordination der Testkäufe vorbereiten und mit den entsprechenden Kantonen in bilateralen Kontakt treten kann. Dem BSV ist ebenfalls mitzuteilen, welches die generelle Strategie des jeweiligen Kantons für den Vollzug ist, bspw. wie viele Tests sie durchzuführen gedenken oder ob ihr Schwerpunkt bei wiederholten Tests bei bestimmten Anbieterinnen liegt. Umgekehrt teilt das BSV den Kantonen mit, bei welchen Unternehmen das BSV aufgrund seiner Durchführungsarbeiten und Erfahrungen der Vergangenheit eine Kontrolle für wünschenswert hält.

Absatz 3: Um eine möglichst homogene Umsetzung des JSFVG in der gesamten Schweiz zu gewährleisten, darf das BSV den Kantonen gewisse Mindestkontrollen vorschreiben. Die Vorgaben haben sich proportional an der (geschätzten) Anzahl Verkaufsstellen von Trägermedien, Kinos, Filmfestivals, Videospieleturnieren etc. zu orientieren. Möglich ist auch, dass das BSV thematische Schwerpunkte (bspw. im Sinne von «breite Kontrolle der Kinolandschaft») vorgeben kann.

7. Abschnitt: Förderung der Medienkompetenz sowie Prävention

Artikel 20 Sensibilisierung und fachliche Weiterentwicklung

Absatz 1: Das BSV ist mit der nationalen Plattform «Jugend und Medien» bereits heute vielseitig und über verschiedene Kanäle aktiv. Es betreibt zur Wahrnehmung seiner Aufgaben unter anderem eine Website und diverse Social Media-Kanäle, über welche Eltern und Bezugspersonen sowie Lehrkräfte und Betreuungspersonen im Kontakt mit Kindern und Jugendlichen sensibilisiert und deren Medienkompetenz gefördert wird. Auch regelmässige Newsletter, kostenlose Informationsbroschüren und Flyer sowie Presseartikel dienen diesem Zweck. Dieses Engagement soll auch im Rahmen der neuen rechtlichen Grundlagen weitergeführt werden.

Absatz 2: Der kompetente Umgang mit Chancen und Risiken von digitalen Medien wird über verschiedenste Massnahmen gefördert, sei es durch die Unterstützung von Vorhaben von Organisationen und Multiplikatoren in Form von Beratung, Wissensaustausch, aktiver Beteiligung oder auch Aufträgen für den Auf- und Ausbau einer Wissensbasis zu einem Schwerpunktthema.

Absatz 3: Das BSV verstärkt die Vernetzung und die Zusammenarbeit mit den Akteuren im Bereich Medienkompetenzförderung, um damit die Wissensverbreitung, den Erfahrungsaustausch und die Koordination von bestehenden Massnahmen zu verbessern. Als Beispiele hierfür sind die Begleitgruppe Jugend und Medien mit relevanten Akteurinnen und Akteuren, das Expertinnen- und Ex-

perten-Netzwerk Medienkompetenz, das Nationale Forum Jugend und Medien und themenspezifische Arbeitsgruppen zu nennen.

Artikel 21 Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte

Absatz 1: Das JSFVG ermöglicht es dem BSV sowohl private als auch öffentliche Akteure finanziell zu unterstützen. Zu beachten ist hierbei, dass die in Artikel 29 JSFVG genannten Akteure nicht mit den Akteurinnen des Gesetzes gleichzusetzen sind, wie sie in Artikel 5 Bst. a JSFVG definiert werden. Bei den Akteuren gemäss Artikel 29 JSFVG resp. Artikel 17 ff. JSFVV handelt es sich um sämtliche Personen, Organisationen und Gemeinwesen, welche sich im Bereich der Medienkompetenzförderung einsetzen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass das BSV in Bezug auf die Finanzhilfen einen Ermessensspielraum hat und damit kein Rechtsanspruch auf Unterstützung mittels Finanzhilfen besteht. Das BSV kann auch Schwerpunkte für eine gewisse Periode setzen, welche es mittels der Finanzhilfen besonders fördern will.

Absatz 2: In diesem Absatz wird definiert, was als «überregionale Aktivität» zu verstehen ist. Dies ist der Fall, wenn die Aktivität in mindestens drei deutsch- oder französischsprachigen Kantonen durchgeführt werden kann. Anderes hat für die italienischsprachige und die rätoromanische Schweiz zu gelten: Hier reicht es, wenn die gesamte Sprachregion erreicht werden kann.

Absatz 3: Dieser Absatz regelt die Anforderungen an Modellprojekte. Die Definition orientiert sich dabei stark an derjenigen der Modellvorhaben gemäss dem Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG, SR 446.1) und der dazugehörigen Verordnung über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFV, SR 446.11). Dies erscheint naheliegend, ist doch für die zukünftige Umsetzung des JSFVG und der JSFVV (auf Bundesebene), wie auch derjenigen des KJFG und der KJFV das BSV zuständig. Ein Wissenstransfer betreffend die Gewährung von Finanzhilfen ist damit sichergestellt.

Absatz 4: Damit ein Gesuch um Finanzhilfen geprüft werden kann, benötigt das BSV gewisse Informationen zum Projekt, welche in Absatz 4 aufgeführt werden und sich ebenfalls an diejenigen gemäss KJFG und KJFV anlehnt.

Artikel 22 Gewährung der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte

Wie die Finanzhilfen gewährt werden, regelt Artikel 22 der Verordnung. Diejenigen an privat- und öffentlich-rechtliche Organisationen mittels Verfügung, diejenigen an Kantone und Gemeinden mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag. Auch hier orientiert sich der Inhalt an den Vorgaben des KJFG sowie der KJFV.

Artikel 23 Höhe der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte

Wie hoch die Finanzhilfen im Einzelfall ausfallen, liegt im Ermessen des BSV. Es hat sich bei der Bemessung an den in Absatz 1 aufgeführten qualitativen Kriterien zu halten. In jedem Fall beträgt die Unterstützung einer überregionalen Aktivität oder eines Modellprojekts höchstens 50% der anrechenbaren Kosten, d.h. mindestens die Hälfte der Aufwände müssen anderweitig gedeckt werden.

8. Abschnitt: Inkrafttreten

Artikel 24

Vorgesehen ist ein gestaffeltes Inkrafttreten (vgl. Ziffer 6). Der erste Teil der Bestimmungen soll am 1. Juli 2024 in Kraft treten, der zweite Teil gemeinsam mit der Verbindlicherklärung der ersten Jugendschutzregelung zu einem späteren, vom Bundesrat zu bestimmenden Zeitpunkt.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Mit der Umsetzung des JSFVG kommen auf den Bund neue Aufgaben zu, wie die Prüfung der Jugendschutzregelungen, die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten der Normadressatinnen und den Vollzug durch die Kantone, die jährliche Berichterstattung sowie die regelmässige Evaluation

der Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz nach dem JSFVG. Für die Durchführung zeigt sich sowohl ein Zusatzbedarf an Personalressourcen wie an Sachmitteln.

5.1 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Umsetzung des JSFVG entsteht dem Bund ein zusätzlicher jährlicher Bedarf an Sachmitteln im Umfang von voraussichtlich rund CHF 100'000 bis CHF 150'000 pro Jahr. Damit können die Vorgaben bezüglich Evaluation und Berichterstattung an den Bundesrat (Art. 31 JSFVG) umgesetzt werden. Gemäss diesem Artikel ist die Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz unter Beizug externer Expertinnen und Experten sowie der Kantone regelmässig zu evaluieren. Alle fünf Jahre soll dem Bundesrat diesbezüglich Bericht erstattet werden. Für eine solche Evaluation werden jeweils mehrere Teilmandate notwendig sein, die bspw. die Umsetzung durch die Branche, die technischen Entwicklungen und die Nutzungstrends oder eine Elternbefragung zum Thema haben. Daneben sind auch Aufträge an Expertinnen und Experten zur Prüfung von Einzelfragen im Zusammenhang mit den Aufsichtsaufgaben des Bundesamts für Sozialversicherungen gemäss Artikel 28 JSFVG denkbar. Die Aufwendungen zur Umsetzung von Sensibilisierung und fachlicher Weiterentwicklung nach Artikel 20 JSFVV sowie die Finanzhilfen nach Artikel 21 – 23 JSFVV werden wie bisher über den Kredit A2111.0269 «Jugendschutzmassnahmen» gewährt.

5.2 Personelle Auswirkungen

Für die Begleitung der Branchenorganisationen, die Überprüfung der Jugendschutzregelungen sowie deren Anpassungsbedarf angesichts fortlaufender technischer, nutzungsbedingter und marktspezifischer Entwicklungen, für die Aufsicht über die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen durch Abruf- und Plattformdienste sowie durch den Online-Handel (inkl. Durchführung von Testkäufen) sind zusätzliche Personalressourcen im Umfang von rund 0.8 bis 1 FTE notwendig. Zudem sind rund 0.7 bis 1 FTE für die Beaufsichtigung und Koordination des Vollzugs des Gesetzes durch die Kantone, die jährliche Berichterstattung über die Aufsichtstätigkeit des Bundes und der Kantone sowie die regelmässige Evaluation der Wirksamkeit des Gesetzes notwendig. Insgesamt ist damit gemäss aktueller Schätzung des EDI (BSV) von einem zusätzlichen personellen Mehrbedarf von voraussichtlich rund 1.5 bis 2 FTE auszugehen.

Die Inkraftsetzung der Bestimmungen zu den Massnahmen des Bundes zur Förderung der Medienkompetenz und Prävention (Art. 29 JSFVG und Art. 20 – 23 JSFVV) hat keinen zusätzlichen Bedarf an Personal- oder Sachmitteln zur Folge. Die Aufgaben entsprechen den bereits wahrgenommenen Aktivitäten der vom BSV getragenen Plattform Jugend und Medien und werden in dieser Form weitergeführt und entsprechen dem Bundesratsbeschluss vom 13.05.2015.

Der genannte Mehrbedarf an Personal- und Sachmitteln und dessen Finanzierung werden nach der Vernehmlassung und im Hinblick auf die Inkraftsetzung des JSFVG und der JSFVV nochmals grundsätzlich überprüft.

6 Inkrafttreten

Gemäss Artikel 41 JSFVG und Artikel 24 JSFVV bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten.

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat das JSFVG und die JSFVV per 1. Juli 2024 in Kraft setzt. Das Inkrafttreten des Gesetzes wie auch der Verordnung muss gestaffelt erfolgen, da viele Bestimmungen erst zur Anwendung gelangen können, wenn eine Jugendschutzregelung vom Bundesrat für verbindlich erklärt worden ist. Damit eine solche aber erarbeitet und dem Bundesrat vorgelegt werden kann, bedingt es gewisse Absprachen innerhalb der Branche. Gemäss Artikel 19 JSFVG haben die Branchenorganisationen maximal zwei Jahre Zeit, um eine gemeinsame, tragfähige Lösung zu finden und dem Bundesrat vorzulegen. Sollte dies nicht gelingen, wird der Bundesrat subsidiär regeln.

Aus diesem Grund müssen in einem ersten Schritt sämtliche Artikel des JSFVG betreffend der Verbindlicherklärung von Jugendschutzregelungen (Art. 9 – 13 sowie 15 – 18 JSFVG) in Kraft treten. Davon ausgenommen ist Artikel 14 JSFVG zu den Anlaufstellen. Weiter werden auch bereits die allgemeinen Bestimmungen (Art. 1 – 5 JSFVG), die Bestimmung zur subsidiären Regelung durch den Bundesrat (Art. 19 JSFVG), diejenige zur Förderung der Medienkompetenz und Präven-

tion (Art. 29 JSFVG), diejenigen zur Finanzierung (Art. 32 und 33 JSFVG) sowie die Schlussbestimmungen (Art. 37 – 39 und 41) in Kraft gesetzt.

In einem zweiten Schritt werden dann die Bestimmungen zur Alterskennzeichnung und -kontrolle (Art. 6 – 8 JSFVG), diejenige zur Anlaufstelle (Art. 14 JSFVG), diejenige zu den Plattformdiensten (Art. 20 JSFVG), diejenigen zu den Tests (Art. 21 – 25 JSFVG) sowie zu Aufsicht und Koordination (Art. 26 – 28 JSFVG), diejenigen zu den Jahresberichten und Evaluation (Art. 30 und 31 JSFVG) sowie die Strafbestimmungen (Art. 34 – 36 JSFVG) und die Übergangsbestimmung betreffend Altersklassifizierung (Art. 40 JSFVG) in Kraft gesetzt.

Analog gilt für die Verordnung, dass in einem ersten Schritt die Bestimmungen zu den Branchenorganisationen (Art. 3 und 4 JSFVV), diejenigen zur Jugendschutzregelung (Art. 5 und 6 JSFVV) sowie diejenigen zur Förderung der Medienkompetenz und Prävention (Art. 20 – 23 JSFVV) in Kraft treten. In einem zweiten Schritt folgen dann die Bestimmungen zu den Abrufdiensten (Art. 1 und 2 JSFVV), diejenigen zu den Plattformdiensten (Art. 7 – 9 JSFVV), diejenigen zu den Tests (Art. 10 – 18 JSFVV) sowie diejenige zur Koordination des Vollzugs (Art. 19 JSFVV).

Beilagen (Erlassentwürfe)