



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**

Bern, 26. Juni 2024

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

**Erläuternder Bericht**

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

Mit der vorliegenden Verordnung 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);
- die Repräsentativität der Branchenorganisation und der Einbezug von Expertinnen und Experten in die Organisation (Art. 10);
- der Antrag auf Verbindlichkeit und die regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelung (Art. 15 und 18);
- die Alterskontrolle und das Meldesystem bei Plattformdiensten (Art. 20);
- die Durchführung und Koordination von Tests (Art. 21, 22, 23 und 25);
- die Koordination des Vollzugs des Gesetzes (Art. 28);
- die Massnahmen und Finanzhilfen zur Förderung der Medienkompetenz und der Prävention (Art. 29) sowie
- die Gebühren für Tests (Art. 33).

## 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

Die Vernehmlassungsergebnisse werden im Ergebnisbericht ausführlich dargestellt.<sup>1</sup> Es sind insgesamt 68 Stellungnahmen eingegangen. Stellung genommen haben 25 Kantone, 5 politische Parteien (FDP, Grüne, SP, SVP, Piratenpartei), 37 interessierte Organisationen (darunter 14 Wirtschaftsverbände, 2 Ausserparlamentarische Kommissionen, diverse Kinderschutz-, Jugend- und Suchtorganisationen und weitere Organisationen) sowie eine Einzelperson. Nachfolgend wird zunächst die Gesamtbeurteilung der Vernehmlassungsvorlage entlang der verschiedenen Akteursgruppen kurz dargestellt und anschliessend auf gewichtige materielle Rückmeldungen eingegangen.

#### 2.2.1 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

Die **Kantone** sind mit den Anforderungen an die Abruf- und Plattformdienste mehrheitlich einverstanden bzw. fordern sogar schärfere Vorgaben. Einige Kantone äussern sich gegen die vorgesehene Aufgabenteilung zwischen dem BSV und den Kantonen im Bereich der Tests. Zudem schlagen diverse Kantone Präzisierungen zu den Expertinnen und Experten, die von den Branchenorganisationen beizuziehen sind, vor. Schliesslich bestehen bei mehreren Kantonen offene Fragen zur Inkraftsetzung von Gesetz und Verordnung.

Die **Parteien** beurteilen die Vernehmlassungsvorlage zwar mehrheitlich eher positiv (mit Ausnahme der Piratenpartei), fordern jedoch verschiedene Anpassungen, die die Anforderungen an die Anbieterinnen von Filmen und Videospiele entweder verschärfen oder lockern.

Die Akteurinnen der **Film- und der Videospielebranche** beurteilen den Vorentwurf der Verordnung insgesamt und insbesondere die Bestimmungen für die Anbieterinnen von Abrufdiensten als kritisch. Diese werden als strenger als diejenigen auf EU-Ebene erachtet. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die höheren Anforderungen für die Alterskontrolle durch Abrufdienste im Vergleich zu Plattformdiensten dem Willen des Gesetzgebers widersprechen. Des Weiteren werden die Bestimmungen zur Repräsentativität mehrheitlich als ungenügend beurteilt. Schliesslich beantragen sie eine Verschiebung des Inkrafttretens, damit dieses mit der neuen E-ID koordiniert werden kann bzw. mehr Zeit für die notwendigen technischen Anpassungen bleibt.

**Kinderschutz-, Jugend- und Suchtorganisationen** sowie zwei **ausserparlamentarische Kommissionen** erachten insbesondere die Vorgaben für Abruf- und Plattformdienste als eher zu schwach und fordern eine explizite Verankerung von Datenschutzbestimmungen in der Verordnung. Sie verlangen zudem eine Ausweitung der Definition des Begriffs der für Minderjährige ungeeigneten Inhalte auf solche, die die Gesundheit und die Entwicklung schädigen können bzw. ein gesundheitschädigendes Verhalten fördern (Suizidversuche, selbstverletzendes Verhalten, Essstörungen, Drogenmissbrauch etc.). Schliesslich wünschen sie sich mehr Mittel für die Prävention.

<sup>1</sup> Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2023 > EDI

## 2.2.2 Die bedeutendsten Kritikpunkte

### *Anforderungen an das System zur Alterskontrolle bei Abrufdiensten (Art. 1)*

Die Ausgestaltung der Alterskontrolle bei den Abrufdiensten (Art. 1 E-JSFVV) hat Kritik von verschiedener Seite hervorgerufen. Kritisiert werden insbesondere die Verhältnismässigkeit der Anforderungen an die Abrufdienste im Vergleich zu den Plattformdiensten, die Umgehungsmöglichkeiten sowie das Risiko einer mangelnden Datensicherheit. Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass sechs Kantone sowie die KKJPD die Anforderungen an Abruf- und Plattformdienste explizit als sinnvoll einstufen.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende betonen, dass die Anforderungen an das System der Alterskontrolle über die europäischen Bestimmungen hinaus gehen. Sie bemängeln zudem, dass der Wille des Gesetzgebers, nämlich die Gleichbehandlung von Abruf- und Plattformdiensten, nicht adäquat umgesetzt worden sei. Aus diesen Gründen fordern sie eine Anpassung von Art. 1 E-JSFVV analog zu Art. 7 E-JSFVV (Anforderungen an Plattformdienste), so dass eine Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung des Abrufdienstes nur dann erfolgen muss, wenn Inhalte zugänglich gemacht werden, die für Minderjährige ungeeignet sind (Abs. 1). Als ungeeignete Inhalte seien in Absatz 2, ebenfalls analog zu Art. 7 E-JSFVV übermässige Gewalt sowie explizite sexuelle Handlungen zu definieren. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende fordern zudem, auch funktionale Elemente als für Minderjährige ungeeignet zu erfassen, wie Belohnungssysteme, Lootboxen oder Mikrotransaktionen.

Insbesondere Anbieterinnen von Abrufdiensten argumentieren, dass die Anforderungen an die Alterskontrolle für Abrufdienste in einem angemessenen Verhältnis zu den drohenden Gefahren stehen müssten und dass bei der Alterskontrolle im Online-Bereich eine Abwägung zwischen dem verfolgten Schutzziel und den Gefahren für Datenschutz und -sicherheit gemacht werden müsse. Aus Sicht dieser Akteurinnen sind strengere Bestimmungen für Abrufdienste im Vergleich zu den Plattformdiensten nicht zu rechtfertigen: vor allem weil die Gefahren, die von den nutzergenerierten Inhalten auf Plattformdiensten ausgehen würden, grösser einzustufen seien als bei redaktionell kuratierten Video-On-Demand Angeboten.

### *Repräsentativität der Branchenorganisationen (Art. 3)*

Die Mehrheit der Vertreterinnen und Vertreter der Film- und der Videospielebranche kritisieren die Bestimmungen zur Repräsentativität, häufig mit dem Verweis, dass keine gerechte Vertretung sämtlicher Akteursgruppen gewährleistet sei. Sie fordern sicherzustellen, dass alle Arten von Akteurinnen des Film- bzw. des Videospielebereichs auch in der jeweiligen Branchenorganisation repräsentiert sind. Weiter müsse dafür gesorgt werden, dass nicht eine grosse Anzahl kleiner Anbieterinnen eine Branchenorganisation dominieren könne, ohne über bedeutende Marktanteile zu verfügen.

### *Anforderungen an das System zur Alterskontrolle bei Plattformdiensten (Art. 7)*

Einige Vernehmlassungsteilnehmende sind der Ansicht, dass die Definition von «ungeeignete Inhalte» präzisiert werden müsse, da die Begriffe «übermässige Gewaltdarstellungen» und «explizite Darstellungen von Sexualität» zu wenig konkret und stark auslegungsbedürftig seien. Andere wiederum sprechen sich für eine Ausweitung der Definition auf Inhalte aus, die die Gesundheit und die Entwicklung schädigen bzw. ein solches Verhalten fördern (u.a. Suizidversuche, selbstverletzendes Verhalten, Essstörungen oder Drogenmissbrauch).

### *Bearbeitung der Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten (Art. 9)*

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende haben sich zur Bearbeitung der Meldungen von ungeeigneten Inhalten geäussert. Einige fordern eine kürzere Frist zur Bearbeitung solcher Inhalte oder eine provisorische Blockierung der Inhalte bis zum Abschluss der Überprüfung. Andere sind der Ansicht, dass die Anbieterinnen von Plattformdiensten zusätzlich verpflichtet werden sollten, die meldende Person nach Abschluss der Bearbeitung über das Resultat und die weiteren Schritte zu informieren.

### *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantone bei Tests (Art. 11, 12 und 17)*

Viele Kantone kritisieren die in Artikel 11 festgehaltene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und fordern, dass die Aufsicht über die durch die Kantone beauftragten Fachorganisationen durch die zuständigen kantonalen Behörden und nicht durch das BSV wahrzunehmen sei. Zudem wehren sich einige Kantone gegen zu breite Weisungskompetenzen des Bundes in diesem Bereich.

### *Inkrafttreten (Art. 24)*

Viele Kantone äussern sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens. Sie weisen darauf hin, dass die Frist von zwei Jahren zu kurz sei, wenn auf kantonaler Stufe neu legiferiert werden müsse. Zudem bestehe mit dem gestaffelten Inkrafttreten generell eine Unsicherheit, wann die Bestimmungen wirklich wirksam werden und welchen Spielraum die Kantone in der Zwischenzeit haben. Auch viele Vertreterinnen und Vertreter der Film- und Videospielbranche fordern, dass Gesetz und Verordnung erst per 1. Januar 2025 in Kraft treten. Dies mit Verweis darauf, dass wenigstens die formellen Vorarbeiten (Zusammenbringen der Träger der zukünftigen Branchenorganisation, Finanzierung der Einrichtungsphase, Definition der Projektorganisation) bis dahin bewältigt werden können. Für das zweite Inkrafttreten und die gleichzeitige Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen solle zudem die geplante E-ID als datensparsame Lösung für die Alterskontrolle abgewartet werden.

### **2.2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sind grundsätzlich positiv zu werten. Bis auf eine Ausnahme drängen sich keine grundlegenden Anpassungen an den Verordnungsbestimmungen auf. Bei verschiedenen Bestimmungen sind hingegen aufgrund der Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmenden kleinere Anpassungen erfolgt.

Die wesentliche Änderung betrifft die Bestimmungen zur Alterskontrolle bei Abrufdiensten. Sie wurden an die Bestimmungen für Plattformdienste angeglichen. Damit wird der Wille des Gesetzgebers in aller Konsequenz umgesetzt. Im ursprünglichen, vom Bundesrat verabschiedeten Entwurf des Gesetzes war vorgesehen, dass Anbieterinnen von Abrufdiensten Massnahmen treffen müssen, damit Minderjährige keinen Zugang zu Inhalten haben, für die sie *das erforderliche Mindestalter* nicht haben, während Anbieterinnen von Plattformdiensten Massnahmen hätten treffen müssen, damit *Minderjährige vor für sie ungeeigneten Inhalten* geschützt werden. Gemäss dieser Formulierung müssten Anbieterinnen von Abrufdiensten bei der erstmaligen Nutzung ihres Dienstes immer eine Alterskontrolle durchführen und anschliessend den Zugang zu denjenigen Inhalten blockieren, die nicht dem Alter des Nutzers bzw. der Nutzerin entsprechen. Die Anbieterinnen von Plattformdiensten hätten hingegen eine Alterskontrolle nur dann vornehmen müssen, wenn der Nutzer bzw. die Nutzerin Inhalte konsumieren möchte, die nicht für Minderjährige geeignet sind.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung hat das Parlament im Gesetz den Wortlaut der Bestimmung zur Alterskontrolle durch Anbieterinnen von Abrufdiensten (Art. 8 E-JSFVG) an denjenigen zur Alterskontrolle durch Anbieterinnen von Plattformdiensten (Art. 20 E-JSFVG) angeglichen. Analog zu Artikel 20 Absatz 1 formuliert Artikel 8 Absatz 1 JSFVG nun, dass die Anbieterinnen von Abrufdiensten geeignete Massnahmen treffen müssen, «damit Minderjährige vor für sie ungeeigneten Inhalten geschützt werden». Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass im Gesetz eine Gleichbehandlung der Anbieterinnen von audiovisuellen Trägermedien, der Veranstalterinnen (von öffentlichen Kinovorführungen, Spielermessen etc.) sowie der Anbieterinnen von Abrufdiensten angelegt ist (u.a. Art. 2, Art. 5 Bst. a und d, Art. 6). Alle diese Akteurinnen bieten Inhalte an, die sie redaktionell verantworten, entsprechend sind sie auch verantwortlich für eine korrekte Alterskennzeichnung sowie den Schutz von bestimmten Altersgruppen vor für sie nicht geeigneten Inhalten. Diese drei Akteursgruppen bilden gemeinsam die Branchenorganisation gemäss Artikel 9 und 10 JSFVG und sind gehalten, gemäss Artikel 11 JSFVG eine gemeinsame Jugendschutzregelung zu erarbeiten. Die Plattformdienste ihrerseits bilden eine gesonderte Akteurskategorie, welche zwar ebenfalls potentiell ungeeignete Inhalte zur Verfügung stellt, für die sie aber keine redaktionelle Verantwortung trägt (vgl. Art. 5 Bst. e). Eine Gleichbehandlung von Abruf- und Plattformdiensten war somit ursprünglich nicht vorgesehen. Der Gesetzgeber hingegen hat dies ausdrücklich gewünscht, indem er für die Abrufdienste eine analoge Formulierung gewählt hat. In

der Konsequenz wurde nun auch die Formulierung der entsprechenden Verordnungsartikel angeglichen (vgl. Art. 1 und Art. 7 JSFVV). Damit sind die Anbieterinnen von Abrufdiensten zukünftig lediglich dann zu einer Alterskontrolle verpflichtet, wenn sie Inhalte anbieten, die für Minderjährige, also unter 18-Jährige, ungeeignet sind, d.h. gemäss Verordnung insbesondere Inhalte mit übermässiger Gewalt oder expliziten sexuellen Handlungen.

Es ist zu betonen, dass die Schwelle damit nicht bei den gemäss Strafgesetzbuch strafbaren Inhalten wie Pornografie (Art. 197 StGB) oder grausame Gewalttätigkeiten (Art. 135 StGB) liegt, sondern nach wie vor tiefer. Unter «ungeeignete Inhalte» fallen auch weitere Inhalte oder Verhaltensweisen, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gefährden können (vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen zu Art. 7 Abs. 2 und Art. 1 Abs. 2 JSFVV). Zudem müssen sich die Abrufdienste nach wie vor an die Pflicht der Alterskennzeichnung für alle Inhalte halten, die sie anbieten. Dies im Gegensatz zu den Plattformdiensten. Dennoch muss festgehalten werden, dass der Jugendschutz bei Abrufdiensten mit der geänderten Bestimmung gelockert wird. Es wird nicht mehr verlangt, dass sie ihr Angebot entsprechend dem Alter der Person, die ein Konto einrichtet, limitieren. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass insbesondere die Abrufdienste im Filmbereich in den allermeisten Fällen von den Eltern abonniert werden. Diese können den Konsum ihrer Kinder über das nach wie vor vorgesehene Elternkontrollsystem steuern. Dass ein Jugendlicher selbst den Dienst abonniert, ist nicht die Regel. Es ist dafür zudem im Normalfall eine Kreditkarte nötig. Es liegt in der Verantwortung der Eltern, den Einsatz der Kreditkarte angemessen zu kontrollieren. Zudem ist bei Jugendlichen eine Entwicklungsgefährdung aufgrund von ungeeigneten Inhalten als unwahrscheinlicher einzuschätzen als bei kleineren Kindern. Und schliesslich ist bei Inhalten, die nur für ein erwachsenes Publikum geeignet sind, nach wie vor eine Alterskontrolle verpflichtend.

Die Anforderungen an die Repräsentativität (Art. 3 JSFVV) wurden dahingehend präzisiert, dass klar wird, dass eine Mehrheit der Akteurinnen aus allen Akteursgruppen, die Tätigkeiten im Sinne von Art. 5 Bst. a JSFVG ausführen, in der Branchenorganisation vertreten sein muss. Es ist wichtig, dass alle Akteursgruppen bei der Branchenorganisation mitbestimmen dürfen – gleichzeitig darf aber auch keine Gruppe mehr Gewicht haben als andere. Damit wurde die Forderung von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden erfüllt, dies besser zu definieren.

Die Definition von «ungeeignete Inhalte» wurde im Wortlaut der Artikel (Art. 7 Abs. 2 sowie neu Art. 1 Abs. 2 JSFVV) zwar nicht angepasst, es ist aber darauf hinzuweisen, dass übermässige Gewalt und explizite sexuelle Handlungen lediglich zwei Ausprägungen darstellen. Dies war mit dem «insbesondere» bereits im Vorentwurf so angelegt. Darunter fallen auch weitere Inhalte, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gefährden können, so bspw. Suizid bzw. Suizidversuche, selbstverletzendes Verhalten, Essstörungen oder Drogenmissbrauch.

Die Beaufsichtigung der Fachorganisationen wird dahingehend geändert, dass statt des BSV die kantonalen Behörden zuständig sind für die Aufsicht über die durch sie beauftragten Fachorganisationen. Das BSV ist lediglich zuständig für die Aufsicht der von ihm selbst beauftragten Fachorganisation. Weiter soll das Testkonzept dem BSV, der zuständigen kantonalen Behörde bzw. der Branchenorganisation zur Genehmigung vorgelegt werden. Damit wird dem Wunsch von vielen Kantonen sowie der interkantonalen Konferenzen entsprochen. An den Durchführungsbestimmungen im Grundsatz ändern diese Präzisierungen nichts.

Das Inkraftsetzen wird um ein halbes Jahr verschoben auf den 1. Januar 2025. Damit wird dem Wunsch vieler Kantone sowie der Film- und Videospielebranche entsprochen, mehr Zeit für die Vorbereitungsarbeiten zu haben. Gleichzeitig sollte so gewährleistet sein, dass die E-ID als mögliche Lösung für eine datensparsame Alterskontrolle bei der Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen und dem zweiten Inkrafttreten bereits operativ sein wird.

#### **2.2.4 Offen gebliebene strittige Punkte**

Auf die Forderung, die Definition von «ungeeigneten Inhalten» zu erweitern auf Funktionalitäten, die insbesondere in Videospiele enthalten sind, wurde nicht eingegangen. Erwähnt wurden in diesem Zusammenhang insbesondere Mikrotransaktionen bzw. Lootboxen. Der Gesetzgeber hat während der parlamentarischen Debatte die Frage, ob Mikrotransaktionen auch in das Gesetz aufgenommen werden sollten, ausführlich diskutiert und schlussendlich verneint. Die Frage, wie und ob

Mikrotransaktionen zukünftig zu regeln sind, wird zudem in Erfüllung des Postulats WBK-N 23.3004 Schutz vor Zusatzfunktionen in Videospiele (Microtransaktionen) geklärt.

Die Frist zur Bearbeitung der Meldungen von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten wurde nicht geändert und verbleibt damit bei sieben Tagen. Ebenso wurde eine Verpflichtung zur Rückmeldung an die meldende Person nicht in die Verordnung aufgenommen. Dies unter anderem darum, weil die Menge an Inhalten bei Plattformdiensten generell ausgesprochen hoch ist. Zudem werden die Meldemöglichkeiten bei Plattformdiensten immer wieder von Nutzerinnen und Nutzern missbraucht, um unliebsame (aber harmlose) Inhalte zu melden. Der Aufwand für die Plattformdienste zur Bearbeitung dieser Falschmeldungen ist sehr hoch, und eine Verpflichtung zur Rückmeldung über die getroffenen Massnahmen würde den Aufwand nochmals stark erhöhen.

Die von den Anbieterinnen der Film- und Videospielebranche geforderte zusätzliche Bestimmung, wonach das BSV für das Durchsetzen einer finanziellen Beteiligung der Nicht-Mitglieder der Branchenorganisation zuständig sein soll, wird nicht umgesetzt. Sinn und Zweck einer Koregulierung ist es, dass die Branchenorganisation die Ausgestaltung der Umsetzung definiert und durchsetzt. Art. 32 Abs. 2 JSFVG hält zudem bereits fest, dass sich Nicht-Mitglieder an den Kosten beteiligen müssen, die der Branchenorganisation bei der Erarbeitung und Umsetzung der Jugendschutzregelung entstehen. Hingegen ist es nicht Aufgabe des Bundes, diese Kosten vorzuschüssen und einzutreiben. Es bleibt der Branchenorganisation überlassen, ein geeignetes Finanzierungsmodell zu wählen, das auch Nicht-Mitglieder verpflichtet, ihren Teil zu leisten.

### **3 Die Bestimmungen im Überblick**

Mit der Verordnung 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 Experte bzw. Expertin 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: Gemäss Artikel 8 JSFVG sind Abrufdienste verpflichtet, Minderjährige vor für sie ungeeigneten Inhalten zu schützen. Einige Vernehmlassungsteilnehmende haben indes darauf hingewiesen, dass die im Vorentwurf der Verordnung festgelegten Anforderungen an die Anbieterinnen von Abrufdiensten nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Ihrer Ansicht nach wollte der Gesetzgeber für Abrufdienste und Plattformdienste ähnliche Anforderungen vorsehen, weshalb der Gesetzestext identisch war.

Der neue Wortlaut des Artikels berücksichtigt diese Anmerkungen und konkretisiert die Schutzpflicht. Demnach müssen Anbieterinnen von Abrufdiensten, die Inhalte für ein volljähriges Publikum anbieten, die Volljährigkeit der Nutzerinnen und Nutzer vor dem ersten Zugang zu solchen Inhalten

kontrollieren. Die Alterskontrollpflicht gilt auch bei Probeabos sowie bei Abrufdiensten, deren Nutzung unentgeltlich ist, und bei Abrufdiensten, die Inhalte unabhängig von der Eröffnung eines Kontos zugänglich machen.

Als Inhalte, die ausschliesslich für volljährige Personen bestimmt sind, gelten Inhalte, die nach Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b JSFVG der gemäss Jugendschutzregelung restriktivsten Altersgruppe vorbehalten sind. Darüber hinaus sind die Anbieterinnen von Abrufdiensten selbstverständlich an die Bestimmungen des Strafgesetzbuches gebunden, wonach pornografische Inhalte Personen unter 16 Jahren nicht zugänglich gemacht werden dürfen (Art. 197 Abs. 1 StGB).

In Bezug auf die Verfahren zur Alterskontrolle ist der Absatz 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 der Volljährigkeit 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. Zudem können vermehrt auch Debitkarten für Online-Zahlungen verwendet werden. Die blossige Eingabe des Alters oder das Setzen eines Häkchens z. B. zur Bestätigung der Volljährigkeit erfüllt die Anforderungen an die Alterskontrolle ebenfalls nicht.

Weil heutzutage jede Kontrollmassnahme umgangen werden kann und weil nicht jeder Anbieter in der Lage sein wird, die Authentizität der angegebenen Informationen formell zu überprüfen, können sie davon ausgehen, dass diese Angaben wahr sind. Gerade bei der physischen Kontrolle eines Ausweises 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. Gemäss den allgemeinen Datenschutzbestimmungen und nach Artikel 8 Absatz 3 JSFVG sind in jedem Fall möglichst datensparsame Verfahren zu verwenden.

Absatz 2: In Absatz 2 wird spezifiziert, was als «für Minderjährige ungeeignet» einzustufen ist. Die Grenze zwischen «geeigneten» und «ungeeigneten» Inhalten ist bei der Volljährigkeit zu ziehen. Von dieser Einstufung sind hauptsächlich übermässige Gewalt- und explizite Sexualdarstellungen betroffen. Wie einige Vernehmlassungsteilnehmende betont haben, kann eine klare Abgrenzung im Einzelfall schwierig sein. Der Zusatz «insbesondere» verweist darauf, dass auch andere Inhalte als «ungeeignet» eingestuft werden können. PEGI, das Alterseinstufungssystem für Computer- und Videospiele, stuft beispielsweise auch die Verherrlichung illegalen Drogenkonsums sowie die Simulation von Glücksspielen in die höchste Alterskategorie ein. Als für Minderjährige ungeeignet gelten zudem auch Inhalte wie unreflektierte Darstellungen, die zur Nachahmung von Selbstmordversuchen, Selbstverletzungen und Essstörungen animieren.



## **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 werden können. Ist das Elternkontrollsystem deaktiviert und die Nutzerin oder der Nutzer konnte die Volljährigkeit bei der Anmeldung nachweisen, sind alle Inhalte zugänglich. Wird die Nutzerin oder der Nutzer bei der Anmeldung als minderjährig erkannt, sperrt das in Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung vorgesehene System zur Alterskontrolle standardmässig alle Inhalte, die volljährigen Personen vorbehalten sind. Diese Einschränkung wird mit dem Nachweis der Volljährigkeit jedoch wieder aufgehoben.

Durch Aktivierung des Elternkontrollsystems können die Nutzerinnen bzw. Nutzer den Zugang zu Inhalten, die für jüngere Altersgruppen vorgesehen sind, freiwillig einschränken.

Absatz 2: Das Elternkontrollsystem, das die Abrufdienste von Gesetzes wegen einrichten müssen, bezieht sich lediglich auf die Beschränkungen in Bezug auf die Altersstufen. Allerdings kann das Elternkontrollsystem selbstverständlich 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: die Eröffnung eines separaten «Kinder-Kontos», welches ohne Passwortschutz o. ä. zugänglich ist, über das jedoch nur ein eingeschränktes Angebot verfügbar ist (entsprechend dem Willen der Eltern), oder die Verwendung eines einzigen Kontos, 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 Videospielen in Detail zu überwachen. Eltern sind gehalten, die Privatsphäre ihrer Kinder so weit wie möglich zu achten.

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

### **Artikel 3 Repräsentativität der Branchenorganisation**

Absatz 1: Die Verordnung präzisiert die Anforderungen, mit denen die gesetzlich geforderte Repräsentativität einer Branchenorganisation sichergestellt werden kann. 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 überprüfbare 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 alle Typen von Akteurinnen, gemäss Artikel 5 Buchstabe a JSFVG vertreten sein müssen. Die Vertretung kann direkt über die Teilnahme einer Akteurin in der Branchenorganisation oder (idealerweise) indirekt über einen Dachverband, der eine Akteursgruppe vertritt (z. B. Pro Cinema), geschehen. Das Erfordernis der Repräsentativität ist erfüllt, wenn darüber hinaus die Mehrheit der Akteurinnen von jeder der genannten Tätigkeiten sowie die Sprachregionen angemessen vertreten sind.

Konkret bedeutet dies, dass in der Organisation der Filmbranche nicht nur die Produzentinnen, sondern auch die Filmverleiherinnen, -verkäuferinnen und -vertreiberinnen vertreten sein müssen. Darüber hinaus muss innerhalb des Tätigkeitstyps «Filmproduktion» die Mehrheit der Produzentinnen

mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz vertreten sein, und diese Produzentinnen dürfen nicht alle aus derselben Sprachregion stammen.

Zu beachten ist, dass für die Bestimmung, ob die Voraussetzung der Repräsentativität erfüllt ist, 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**

Absatz 1: 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 Kinder- oder Jugendschutzes aufweisen, bei einer anerkannten Kinder- oder Jugendschutzorganisation tätig sein oder, wie es einige Vernehmlassungsteilnehmende gewünscht haben, über langjährige praktische Erfahrung im Themengebiet verfügen.

Die Publikations- oder Lehrtätigkeit im Themenfeld Kinder- oder 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.

Absatz 2: 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.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende haben zurecht darauf hingewiesen, dass im Falle einer Änderung der Jugendschutzregelung ein komplett neues Verfahren für eine Verbindlicherklärung

durchgeführt werden müsste. Entsprechend müssten erneut Expertinnen und Experten beigezogen werden.

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

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

Absatz 1: Im Gegensatz zu den Anbieterinnen von Abrufdiensten verbreiten Anbieterinnen von Plattformdiensten in erster Linie nutzergenerierte Inhalte. Die Anzahl an unterschiedlichen Urheberinnen und Urhebern ist entsprechend gross. Dadurch ist auch die Menge der täglich bereitgestellten Inhalte deutlich höher als bei Abrufdiensten. Angesichts dieser Feststellungen müssen die Regeln für die Alters- und Zugangskontrolle bei den Anbieterinnen von Plattformdiensten etwas anders ausgestaltet werden.

Des Weiteren sind Plattformdienste für sämtliche Internet-Nutzerinnen und -Nutzer meist frei zugänglich, 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, ebenso wie bei den Abrufdiensten, 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 zur Klärung der Volljährigkeit eine Alterskontrolle analog derjenigen bei den Abrufdiensten erforderlich, (vgl. Ausführungen zu Art. 1). Betreffend die möglichen anzuwendenden Kontrollsysteme können sich die Plattformdienste an den von der Branchenorganisation gewählten Systemen orientieren, da die Anforderungen ähnlich sind.

Absatz 2: In Absatz 2 wird analog zu Artikel 1 Absatz 2 JSFVV spezifiziert, was als «für Minderjährige ungeeignet» einzustufen ist. Eine Abstufung der Inhalte nach unterschiedlichen Altersstufen ist für Plattformdienste 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 übermässige Gewalt- und explizite Sexualdarstellungen erfasst.

Wie einige Vernehmlassungsteilnehmende betont haben, kann eine klare Abgrenzung im Einzelfall allerdings schwierig sein. Der Zusatz «insbesondere» verweist darauf, dass auch andere Inhalte als «ungeeignet» eingestuft werden können. Anbieterinnen von Plattformdiensten können sich aber am Altersklassifizierungssystem der vom Bundesrat verbindlich erklärten Jugendschutzregelung orientieren, denn dieses wird eine Altersstufe umfassen, die volljährigen Personen vorbehalten ist (vgl. Ausführungen zu Art. 1).

Zu beachten ist, dass es sich hierbei nur um die gesetzlichen Mindestanforderungen gemäss JSFVG handelt. Die Anbieterinnen von Plattformdiensten können, ebenso wie die Anbieterinnen von Abrufdiensten, 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 somit 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.

In der Vernehmlassung wurden unterschiedliche Fristvorschläge vorgebracht. Für die Praxis am geeignetsten scheint die Frist von sieben Tagen, da die Plattformdienste täglich eine hohe Anzahl an Meldungen bearbeiten müssen. Diese Frist ist auch deshalb sinnvoll, weil gewisse Nutzerinnen und Nutzer diese Möglichkeit zweckentfremden und bisweilen Inhalte, mit denen sie nicht einverstanden sind (Künstler/-innen, politische Aussagen usw.), melden, damit sie ausgeblendet werden.

Zudem haben einige Vernehmlassungsteilnehmende gefordert, dass die Nutzerinnen und Nutzer darüber informiert werden, welche Folgemaßnahmen ihre Meldung hat. Diese Forderung wurde aufgrund des damit verbundenen Aufwands als unverhältnismässig erachtet.

## **5. Abschnitt: Tests**

### **Artikel 10 Anforderungen an die Fachorganisationen**

Dieser Artikel hält die Grundanforderungen fest, die für Fachorganisationen, die Tests durchführen, gelten, nämlich die Art ihrer üblichen Aktivitäten sowie die Unabhängigkeit von den Akteurinnen des Bereichs, in welchem die Tests durchgeführt werden.

### **Artikel 11 Beaufsichtigung der Fachorganisationen**

Absatz 1: Das BSV, die Kantone und die Branchenorganisationen 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.

Wie von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden gewünscht, sind die Kantone, das BSV beziehungsweise die Branchenorganisationen je für die Beaufsichtigung der Fachorganisationen, die sie im Rahmen der Anwendung des JSFVG mit der Durchführung von Tests beauftragen, zuständig. Im Auftrag muss festgehalten werden, mit welchen Massnahmen die Fachorganisationen beaufsichtigt werden.

### **Artikel 12 Testkonzepte**

Absatz 1: Die Testkonzepte des BSV, der Kantone, der Fachorganisationen und der Branchenorganisationen müssen vor der erstmaligen Durchführung eines Tests vorliegen und gewisse Mindestinhalte gemäss Absatz 1 aufweisen.

Absatz 2: Bevor eine Fachorganisation einen Test im Sinne von Artikel 21 ff. JSFVG durchführen darf, hat sie dem BSV, der beauftragenden kantonalen Behörde oder der Branchenorganisation ihr Testkonzept zur Genehmigung zu unterbreiten. Die beauftragende Behörde beziehungsweise Branchenorganisation hat dieses zu prüfen und der Fachorganisation Rückmeldung zu geben: Entweder hat diese Nachbesserungen vorzunehmen oder es wird eine Genehmigung erteilt.

### **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, die Branchenorganisation 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, Branchenorganisation oder eine Fachorganisation arbeitet, begleitet die minderjährige Testperson während der Durchführung eines Tests. Sie wahrt hierzu den nötigen Abstand, hält sich aber in der Nähe der minderjährigen Person auf, 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) oder der Verwendung einer in Zukunft verfügbaren E-ID die Anonymität der minderjährigen Person nicht verletzt. Obwohl es eine Herausforderung ist, die Anonymität der Minderjährigen, die an den Tests teilnehmen, sicherzustellen, insbesondere bei Online-Tests, sind Tests dennoch möglich.

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 Belege und allfällige Fotos 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**

Die Anbieterinnen und Veranstalterinnen, bei welchen der Test durchgeführt wurde, sind über das Ergebnis des Tests und das weitere Verfahren zu informieren. Zudem ist ihnen eine Kopie des Protokolls sowie der weiteren Belege und von allfälligen Fotos auszuhändigen. Die Behörde, Branchenorganisation oder Fachorganisation muss dies innerhalb der im Testkonzept festgelegten Frist, spätestens aber innerhalb von 30 Tagen nach Durchführung des Tests erledigen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. g JSFVV). Eine zu kurze Frist könnte den weiteren Verlauf der Testkäufe und den Überraschungseffekt bei anderen Anbieterinnen beeinträchtigen, wenn diese informiert werden. Diese Präzisierungen entsprechen dem Wunsch von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden.

#### **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. Dadurch kann das BSV eine effiziente Koordination der Testkäufe sicherstellen.

## **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. Keine Gebühren dürfen für Tests auferlegt werden, welche zu keiner Beanstandung geführt haben.

Die Gebühren werden nach der Anzahl der durchgeführten Tests berechnet. Für einen Test, der den Kauf mehrerer Filme oder Videospiele am selben Verkaufsort beinhaltet, kann nur eine Gebühr erhoben werden. Dasselbe gilt, wenn mehrere Minderjährige in dasselbe Kino geschickt werden. Die Anzahl Verkaufsorte definiert damit die Anzahl Tests.

## **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. Dies erfolgt im Sinne der Ko-Regulierung, die dem JSFVG zugrunde liegt.

Einmal pro Jahr teilen die Kantone dem BSV mit, bei welchen Anbieterinnen und mit welcher generellen Strategie sie Tests durchgeführt haben. 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 könnten sich proportional an der (geschätzten) Anzahl Verkaufsstellen von Trägermedien, Kinos, Filmfestivals, Videospieleturnieren etc. 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, Bezugspersonen, 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 mit den neuen rechtlichen Grundlagen in diesem Rahmen weitergeführt werden. Das BSV kann seine Sensibilisierungstätigkeiten bei Bedarf auf bestimmte Zielgruppen ausrichten wie z.B. vulnerable Eltern oder eine bestimmte Berufsgruppe, die mit Jugendlichen arbeitet.

Absatz 2: Der kompetente Umgang mit Chancen und Risiken von digitalen Medien wird über verschiedenste Massnahmen gefördert. Diese können die Unterstützung von Vorhaben von Organisationen und Multiplikatoren in Form von Beratung, Wissensaustausch oder Beteiligung umfassen. Das BSV kann zum Auf- oder Ausbau einer Wissensbasis zu einem Schwerpunktthema auch Studien in Auftrag geben oder Studien finanziell unterstützen, die von anderen Körperschaften in Auftrag gegeben wurden (z.B. MIKE, EU Kids online).

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 Experten-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 20 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 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 zwei französischsprachigen oder drei deutschsprachigen Kantonen durchgeführt werden kann. In der italienischsprachigen und rätoromanischen Schweiz muss je die gesamte Sprachregion erreicht werden.

Absatz 3: Dieser Absatz regelt die Anforderungen an Modellprojekte. Die Definition orientiert sich dabei an derjenigen der Modellvorhaben gemäss dem Bundesgesetz über die Förderung der auserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG, SR 446.1) und der dazugehörigen Verordnung über die Förderung der auserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFV, SR 446.11).

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. Nach der Vernehmlassung wurde Buchstabe h hinzugefügt, wonach Gesuchen von Gemeinden eine Stellungnahme des Kantons beiliegen muss. Das BSV muss diese Stellungnahme bei ihrem Entscheid berücksichtigen, ist aber nicht daran gebunden.

## **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 eines öffentlich-rechtlichen Vertrags. 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**

Die Verordnung sieht ein gestaffeltes Inkrafttreten vor (vgl. Ziffer 6), da zahlreiche Bestimmungen erst in Kraft treten können, wenn die erste Jugendschutzregelung verbindlich erklärt worden ist.

## **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 rund 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. Diese Aufwendungen sowie diejenigen zur Förderung der Medienkompetenz und Prävention, namentlich die Umsetzung von Sensibilisierung und fachlicher Weiterentwicklung nach Artikel 20 JSFVV, sind im Globalbudget des BSV eingestellt.

### **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 FTE notwendig. Zudem sind rund 0.7 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 von einem zusätzlichen personellen Mehrbedarf von 1.5 FTE auszugehen. Die für die Umsetzung notwendigen Mittel werden über eine EDI-interne Kompensation sichergestellt.

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, wenngleich einige Vernehmlassungsteilnehmende mehr Mittel für die Förderung der Medienkompetenz und Prävention gefordert haben.

## **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. Januar 2025 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 kann der Bundesrat eine Regelung erlassen, wenn keine Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt ist, frühestens aber zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes. Deshalb haben die Branchenorganisationen maximal zwei Jahre Zeit, um eine gemeinsame, tragfähige Lösung zu finden und dem Bundesrat vorzulegen.



Aus diesem Grund müssen in einem ersten Schritt sämtliche Artikel des JSFVG betreffend der Verbindlicherklärung von Jugendschutzregelungen (Art. 9 – 13 sowie 15 – 18) in Kraft treten. Davon ausgenommen ist Artikel 14 zu den Anlaufstellen. Weiter werden auch bereits die allgemeinen Bestimmungen (Art. 1 – 5), die Bestimmung zur subsidiären Regelung durch den Bundesrat (Art. 19), diejenige zur Förderung der Medienkompetenz und Prävention (Art. 29), diejenigen zur Finanzierung (Art. 32) 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), diejenige zur Anlaufstelle (Art. 14), diejenige zu den Plattformdiensten (Art. 20), diejenigen zu den Tests (Art. 21 – 25) sowie zu Aufsicht und Koordination (Art. 26 – 28), diejenigen zu den Jahresberichten und Evaluation (Art. 30 und 31), diejenige zu den Gebühren (Art. 33) sowie die Strafbestimmungen (Art. 34 – 36) und die Übergangsbestimmung betreffend Altersklassifizierung (Art. 40) 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) und zum Inkrafttreten (Art. 24 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).

Die Kantone sind verpflichtet, ihre Gesetzgebung an die Anforderungen des JSFVG und der JSFVV anzupassen oder eine entsprechende neue Gesetzgebung zu schaffen. Ab dem 1. Januar 2025 haben sie zwei Jahre Zeit, diese Vorgaben zu erfüllen. Für die Inkraftsetzung können sie das Inkrafttreten des zweiten Teils der Bestimmungen und die Verbindlicherklärung abwarten.