

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. Juni 2019

574. Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG), Vernehmlassung

A. Ausgangslage

1. Mit Schreiben vom 15. März 2019 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG) eröffnet. Ziel eines modernen Kinder- und Jugendmedienschutzes muss es sein, Kinder und Jugendliche durch regulierende Massnahmen vor Medieninhalten zu schützen, die ihre Persönlichkeitsentwicklung negativ beeinflussen könnten (regulierender Kinder- und Jugendmedienschutz), sowie sie und ihre Erziehungspersonen durch die Förderung der Medienkompetenzen zu befähigen, kompetent mit den Chancen und Risiken umzugehen (erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz).

2. Der vorliegende Vorentwurf umfasst den regulierenden Kinder- und Jugendmedienschutz. Damit sollen die Minderjährigen vor Medieninhalten (Gewalt- oder Sexdarstellungen, bedrohliche Szenen usw.) in Filmen und Videospiele geschützt werden, die ihre körperliche, geistige, psychische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden können. Die gegenwärtig zurückhaltende Regulierung und uneinheitliche Praxis in den Kantonen führt dazu, dass der Schutz von Minderjährigen vor unangemessenen Inhalten gesetzlich nicht gewährleistet ist, was in einem Bereich wie dem Jugendschutz besonders stossend ist. Die Brancheninitiativen legen zwar Jugendschutzmassnahmen fest, diese sind jedoch nicht für alle Marktteilnehmenden verbindlich; zudem zeigen sich hier Vollzugsprobleme. Dazu kommen die Schwierigkeiten angesichts des weltumfassenden Rahmens des Internets und der Internationalität des Marktes.

3. Der Vorentwurf des JSFVG stützt sich auf Art. 95 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), der dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verschafft. Veranstalterinnen und Veranstalter von öffentlichen Anlässen, Anbieterinnen und Anbieter von Filmen und Videospiele auf audiovisuellen Trägermedien sowie auf Abrufdiensten sollen zu Alterskennzeichnungen und Alterskontrollen verpflichtet werden. Die Umsetzung dieser Massnahmen soll im Rahmen einer Ko-Regulierung geschehen: Die Akteurinnen und Akteure im Film- und Videospielebereich kön-

nen die Systeme zur Altersklassifizierung und die Regeln zur Alterskennzeichnung und zur Alterskontrolle entwickeln. Dazu haben sie sich je zu einer Jugendschutzorganisation zusammenzuschliessen und eine Jugendschutzregelung zu erarbeiten. Diese kann vom Bundesrat für alle Akteurinnen und Akteure für verbindlich erklärt werden. Die Jugendschutzregelungen müssen gewisse Mindestanforderungen erfüllen (einheitliches Klassifizierungssystem, Einrichtung einer Anlaufstelle für den Jugendschutz), die gesetzlich festgelegt werden. Ist zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes für den Film- und/oder Videospielebereich keine Jugendschutzregelung für verbindlich erklärt, wurde eine bestehende Verbindlicherklärung widerrufen oder ist sie hinfällig geworden, so kann der Bundesrat im Sinne eines Fall-back-Szenarios eine Jugendschutzregelung für den Film- und/oder Videospielebereich erlassen, damit die Regelungsziele erreicht werden.

4. Für den Bereich der Abruf- und Plattformdienste ist eine Abstimmung mit der Regulierung auf europäischer Ebene vorgesehen. Die revidierte EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) verpflichtet die Mitgliedstaaten unter anderem zum Erlass von Vorschriften für den Jugendmedienschutz bei Abrufdiensten und neu auch Videoplattformdiensten. Abruf- und Plattformdienste mit Sitz in der Schweiz sollen in Anlehnung an diese EU-Richtlinie zu Alterskontrollsystemen sowie Systemen zur elterlichen Kontrolle bzw. für die Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten verpflichtet werden.

5. Der Vorentwurf sieht vor, dass die Einhaltung der Jugendschutzregelungen durch die Jugendschutzorganisationen kontrolliert wird und diese auch für die Sanktionierung von Verstössen ihrer Mitglieder zuständig sind. Die Einhaltung der Pflicht zur Alterskennzeichnung, zur Angabe von Inhaltsbeschreibungen sowie zu Alterskontrollen beim Zugänglichmachen von Filmen und Videospielen wird aber ebenfalls durch die Kantone (vor Ort) und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Online-Handel und bei Abruf- und Plattformdiensten) kontrolliert. Die Jugendschutzorganisationen, die Kantone und das BSV können im Rahmen ihrer jeweiligen Aufsichtsaufgaben Testkäufe und Testeintritte durchführen bzw. Testkonten erstellen oder solche durchführen bzw. erstellen lassen. Gesetzesverstösse können sanktioniert werden. Vorgeesehen sind Bussen bis Fr. 40 000. Für die Strafverfolgung sind die Kantone zuständig. Die Kantone haben dem BSV jährlich Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit sowie die verhängten Sanktionen zu erstatten.

6. Schliesslich sieht der Vorentwurf vor, dass das BSV für die Koordination der Jugendschutzmassnahmen in den Bereichen Film und Videospiele zuständig ist und zu einer regelmässigen Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz nach dem JSFVG und einer periodischen Berichterstattung an den Bundesrat verpflichtet wird.

7. Im Vorentwurf nicht enthalten sind Jugendschutzbestimmungen für Fernsehprogramme, das zeitversetzte Fernsehen sowie das übrige publizistische Angebot der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft. Hier gelten ausschliesslich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40), welches zurzeit totalrevidiert wird. Der Vorentwurf des neuen Bundesgesetzes über elektronische Medien (VE-BGeM), welches das RTVG ablösen soll, erfasst auch Abrufdienste mit Leistungsauftrag. Die Jugendschutzbestimmungen des JSFVG und des BGeM sollen aufeinander abgestimmt werden. Ebenfalls vom Gesetz ausgenommen sind Anbieterinnen und Anbieter von Geldspielen, für die ausschliesslich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Geldspiele (BGS; SR 935.51) gelten.

8. Gemäss Vorentwurf tragen die Akteurinnen und Akteure im Film- und Videospielebereich sowie die Anbieterinnen und Anbieter von Plattformdiensten die Kosten für die Entwicklung und die Umsetzung der Jugendschutzregelungen bzw. der Kennzeichnungs- und Alterskontrollpflicht. Bund und Kantone tragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet die Kosten für den Vollzug dieses Gesetzes (Aufsicht, Kontrolle, Sanktionierung, Koordination, Evaluation). Eine erste Regulierungsfolgeabschätzung, die durch ein vom Bund beauftragtes privates Institut erfolgte, ergab, dass die Neuregelung gemäss VE-JSFVG im Vergleich zum heutigen Zustand mit einem grösseren Aufwand für die Akteurinnen und Akteure im Bereich Film und Videospiele und die Behörden verbunden ist. Pro Kanton werden Initialkosten von Fr. 6000 und jährliche Personal- und Sachkosten von Fr. 9000 geschätzt (Erläuternder Bericht, S. 55).

Die befragten Akteurinnen und Akteure sind mehrheitlich der Meinung, dass mit der Ko-Regulierung die beschriebenen bestehenden Defizite (z. B. uneinheitliche Regelungen, Mängel bei der Wirksamkeit bestehender Brancheninitiativen zum Jugendschutz) zumindest teilweise ausgeräumt werden können. Hingegen beurteilen sie die Frage, ob der VE-JSFVG Kinder und Jugendliche besser vor dem Konsum ungeeigneter Inhalte in Filmen und Videospiele schützt, kritischer. Dies wird insbesondere damit begründet, dass die Ko-Regulierung aufgrund des Territorialitätsprinzips des schweizerischen Rechts nur bedingt auf ausländische Anbieterinnen und Anbieter anwendbar ist. Immerhin werden aber für audiovisuelle Abruf- und Plattformdienste mit Sitz oder Tochtergesellschaften in der EU (wie Netflix und YouTube) ähnliche Anforderungen gelten wie in der Schweiz.

9. Die Kantone haben ihre Gesetze innert zweier Jahre nach dem Inkrafttreten des JSFVG anzupassen. Im Kanton Zürich wären insbesondere das Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTG; Vorlage 5366, ABl 2018-11-30) und die dazugehörige Verordnung aufzuheben bzw. anzupassen.

B. Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Die KKJPD verfasste eine grundsätzliche Stellungnahme der Kantone zum vorliegenden Vorentwurf. Die KKJPD unterstützt die Schaffung einer schweizweit einheitlichen Regelung in den Bereichen Film und Videospiele. Auch der Ansatz der Ko-Regulierung, wonach der Staat die Rahmenbedingungen vorgibt und es den Branchenakteurinnen und -akteuren überlässt, die konkreten Ausführungsbestimmungen zu definieren, wird von der KKJPD im Grundsatz unterstützt. Vorbehalte bringt die KKJPD in Bezug auf die personelle Zusammensetzung der einzusetzenden Jugendschutzorganisationen an. Sie bezweifelt konkret, dass ein unabhängiger und wirksamer Jugendschutz nur durch Vertreterinnen und Vertreter der Branche sichergestellt werden kann. Im Bereich der Oberaufsicht sollten Fachpersonen und kantonale Vertretungen angemessen einbezogen werden. So würden die Jugendschutzorganisationen sowie das BSV von den langjährigen Erfahrungen der Kantone im Bereich des Jugendschutzes profitieren, und in den Kantonen sei sichergestellt, dass die Fachleute mit den aktuellen Entwicklungen vertraut seien, um die kantonalen Aufsichtsaufgaben angemessen wahrnehmen zu können. Die Aufsichtstätigkeit, die Sanktionierung und die jährliche Berichterstattung führten in den Kantonen zu finanziellen Mehrbelastungen. Es werde erwartet, dass der Bund die Zusammenarbeit mit den Kantonen pragmatisch gestalte und diese auch bei der Festlegung der Gebühren, welche die Kantone für ihre Kontrolltätigkeit erheben dürfen, angemessen einbeziehe. Zudem müssten die finanziellen Auswirkungen periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst werden.

Auf materieller Ebene ist der unterbreitete Vorentwurf nach Ansicht der KKJPD ausbaufähig. In verschiedenen Bereichen bleibe noch zu wenig deutlich, wie stark der Jugendschutz tatsächlich ausfallen soll. Hierzu seien klarere Vorgaben – im Rahmen des vorliegenden Gesetzes oder der zugehörigen Verordnung – gewünscht, an denen sich die Jugendschutzorganisationen ausrichten könnten.

Neben diesen allgemeinen Anmerkungen erachtet die KKJPD im Besonderen Art. 6 Abs. 2 Bst. a–c VE-JSFVG als problematisch. Die Aufhebung jeglicher Zutrittsbeschränkung für Minderjährige in Begleitung einer volljährigen Person sei nicht zu verantworten. Dies führe faktisch dazu, dass ein Jugendlicher beispielsweise in Begleitung einer volljährigen Person aus dem Freundeskreis oder sogar einer gänzlich fremden erwachsenen Person Zugang zu nicht geeigneten audiovisuellen Inhalten erlangen könne, womit der Jugendschutz gänzlich ausgehebelt würde. Richtig wäre, dass die Altersklassifikation unabhängig von der Begleitperson immer verbindlich sei und eingehalten werden müsse.

C. Stellungnahme des Kantons Zürich

1. Die mit der Gesetzesvorlage beabsichtigte Verbesserung des Jugendschutzes deckt sich mit der Zielsetzung des Regierungsrates und des Kantonsrates im Rahmen des am 1. Juli 2019 in Kraft tretenden JFTG. Das JFTG umfasst neben dem Bereich der öffentlichen Filmvorführungen auch jenen der audiovisuellen Trägermedien. Der vorliegende Vorentwurf deckt diese Bereiche auch ab. Darüber hinaus gilt er auch für die Abruf- und Plattformdienste. Aufgrund der heutigen digitalen Zugriffsmöglichkeiten auf Filme und Spiele kann auch das neue Bundesgesetz den Jugendschutz nicht umfassend gewährleisten. Dennoch ist mit diesem beabsichtigten Neuerlass, mit dem erstmals für die ganze Schweiz ein einheitlicher Standard beim Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten beim Konsum von Filmen und Videospielen gelten soll, im Vergleich zur heutigen Rechtslage und Praxis eine Verbesserung des Minderjährigenschutzes zu erwarten. Die Vorlage ist grundsätzlich zu unterstützen.

2. Im Grundsatz ist auch die dem Vorentwurf zugrunde liegende Regelungsform der Ko-Regulierung zu begrüßen. Kritisch zu beurteilen ist aber die vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Behörden und den Privaten, weil die staatliche Einflussnahme gering ist.

3. Der mit den Vernehmlassungsunterlagen zugestellte Fragebogen des EDI, der die detaillierten Antworten des Kantons Zürich enthält, ist dem Schreiben an das EDI mitzugeben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version und unter Beilage des Fragebogens an jugendschutz@bsv.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG) und äussern uns wie folgt:

1. Wir begrüßen den geplanten Neuerlass, mit dem der Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele schweizweit und medienkanalübergreifend vereinheitlicht und verbessert werden soll. Die Zielsetzung deckt sich mit unserer Haltung, wie wir sie im neuen kantonalen Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTG; Inkrafttreten am 1. Juli 2019) vertreten. Wir unterstützen auch das Vorhaben des Bundes, die Wirksamkeit der Massnahmen zum

Jugendschutz nach dem JSFVG in der Schweiz regelmässig umfassend zu evaluieren. Es ist sinnvoll, dabei jeweils die technische Entwicklung, die neusten Trends der Mediennutzung durch Kinder und Jugendliche sowie die internationalen Entwicklungen zu berücksichtigen. Wir teilen die Auffassung im erläuternden Bericht, wonach eine rein staatliche Regulierung nicht zielführend ist, aber auch der heutige Zustand mit einer hoch fragmentierten und nicht für alle Akteurinnen und Akteure des Film- und Videospielebereichs verbindlichen Regulierung nicht genügt. Eine Ko-Regulierung erscheint sinnvoll und zweckmässig. Wichtig erachten wir, dass die Präventionsmassnahmen des Bundes zur Förderung der Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen neben der vorgesehenen Regelung weitergeführt werden. Wir regen an, dass anlässlich des Erlasses des JSFVG im Sinne einer Begleitmassnahme nochmals verstärkt auf diese Präventionsmassnahmen aufmerksam gemacht wird.

2. Wir möchten allerdings zu bedenken geben, dass mit dem Vorentwurf trotz der Annäherung an die europäischen Regelungen noch kein umfassender Schutz hinsichtlich des Zugangs zum internationalen Markt gewährleistet ist. Die Rechtsdurchsetzung bei ausländischen Abruf- und Plattformdiensten sowie im internationalen Online-Handel ist schwierig. Wir bezweifeln, dass – wie im Bericht erwähnt – die reine Kommunikation mit ausländischen Anbietenden ausreicht, um Kinder und Jugendliche vor schädigenden Einflüssen durch Medienträger oder Videospiele zu schützen. Wir können aber auch nachvollziehen, dass wegen der schwierigen Rechtsdurchsetzung von weitergehenden Vorschriften im Internetbereich im Rahmen des vorgeschlagenen neuen Bundesgesetzes abgesehen wurde.

3. Kritisch beurteilen wir die Ausgestaltung der vorgesehenen Ko-Regulierung, weil sie unseres Erachtens keine grösstmögliche Gewähr für einen wirksamen Jugendschutz bietet. Gemäss Vorentwurf soll der Staat zwar die Rahmenbedingungen vorgeben. Für die Ausgestaltung der Massnahmen soll – bis auf einige Bewilligungs- und Kontrollaufgaben des Staates – jedoch ausschliesslich die Branche zuständig sein. Es gilt zu bedenken, dass die Branche naturgemäss auch wirtschaftliche Aspekte stark gewichtet. Wir lehnen deshalb ab, dass sich die Jugendschutzorganisationen, welche die Jugendschutzregelungen erarbeiten, ausschliesslich aus Akteurinnen und Akteuren aus der entsprechenden Branche zusammensetzen. Damit gewährleistet ist, dass das nötige Fachwissen eingebracht wird und auch Personen mitwirken, die frei von jeglichem Interessenkonflikt sind, erscheint uns unabdingbar, dass in den Jugendschutzorganisationen auch branchenunabhängige Fachpersonen aus der Pädagogik, Psychologie, staatlichen Jugendschutzbehörden usw. angemessen ver-

treten sind. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Jugendschutzes in der Praxis und bei der Weiterentwicklung der Jugendschutzregelungen soll die Branche daher grundsätzlich verpflichtet werden, auch unabhängige Fachleute mitwirken zu lassen.

4. Die im Vorentwurf skizzierte Ko-Regulierung lässt der Branche für die Ausgestaltung der Jugendschutzregelungen einen sehr freien Rahmen. Deshalb kommt der staatlichen Aufsicht eine umso wichtigere Rolle zu. Das erfordert, dass dem BSV für diese Aufgabe ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zudem ist sicherzustellen, dass das BSV für seine Aufsichtstätigkeit über das notwendige Fachwissen verfügt und die technischen und internationalen Entwicklungen aktiv mitbegleiten kann. Zwar sieht der Vorentwurf vor, dass das BSV bei der Prüfung der Jugendschutzregelung externe Expertinnen und Experten beiziehen kann (Art. 14 VE-JSFVG). Diese Kann-Vorschrift erscheint uns indessen der Bedeutung der Aufgabe nicht gerecht zu werden.

5. Die vorgeschlagenen Regelungen zur Alterskontrolle (Art. 6 Abs. 2 Bst. a-c VE-JSFVG) erscheinen uns äusserst problematisch. So ist nicht nachvollziehbar, weshalb für Jugendliche in Begleitung einer volljährigen Person auf jegliche Alterskontrolle verzichtet werden kann. Dies dürfte in der Praxis dazu führen, dass eine minderjährige Person lediglich eine anwesende erwachsene Person zu bitten braucht, sie kurz bei der Kontrolle zu begleiten, um Eintritt zu einer Veranstaltung bzw. Zugang zu einem Trägermedium zu erhalten, für die bzw. das sie das Mindestalter noch nicht erreicht hat. Dies widerspricht der Zielsetzung des Vorentwurfs.

6. Die Aufteilung der Aufsicht (Art. 24-26 VE-JSFVG) auf die Jugendschutzorganisationen, die Kantone und den Bund (BSV) erscheint uns zweckmässig. Ebenso der Grundsatz, wonach die jeweiligen Verantwortlichen eines Zuständigkeitsbereichs auch für die jeweiligen Kosten des Vollzugs aufzukommen haben (Art. 30 VE-JSFVG). Die Festlegung der Höchstgrenzen für die Gebühren, welche die Kantone für die Durchführung von Tests erheben können, erscheint allerdings etwas systemwidrig. Vor der Festlegung der Höchstgrenzen sollten die Kantone jedenfalls konsultiert werden.

7. Abschliessend verweisen wir für weitere und detaillierte Bemerkungen auf den Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren, der diesem Schreiben beiliegt.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli