

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. September 2023

1104. Vorentwurf zu einer Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele; Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 16. Juni 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf zu einer Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele Stellung zu nehmen.

1. Ausgangslage

Die Bundesversammlung hat am 30. September 2022 das Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG) erlassen. Mit dem neuen Gesetz sollen Minderjährige vor Medieninhalten in Filmen und Videospiele, die ihre Entwicklung gefährden können, geschützt werden. Das Gesetz zielt in erster Linie darauf ab, den Eltern 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.

Für die Umsetzung des neuen Gesetzes müssen einzelne Bestimmungen auf Verordnungsstufe präzisiert werden. Der Vorentwurf zu einer Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (VE-JSFVV) regelt Folgendes:

- Die Anforderungen an das System zur Alterskontrolle und an das System zur elterlichen Kontrolle bei Abrufdiensten werden konkretisiert.
- Die Anforderungen in Bezug auf die Repräsentativität der Branchenorganisationen werden festgelegt.
- Die Anforderungen an das System zur Alterskontrolle und an das Meldesystem bei Plattformdiensten werden konkretisiert.
- Die Ausführungsbestimmungen zu den Testkäufen, Testeintritten und der Eröffnung von Testkonten regeln verschiedene Aspekte.
- Die Verordnung sieht Massnahmen des Bundes zur Förderung der Medienkompetenz sowie Prävention vor. Der Bund kann für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte Finanzhilfen gewähren.

2. Auswirkungen auf den Kanton

2.1 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Im Kanton Zürich gelten seit dem 1. Juli 2019 das Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien vom 26. November 2018 (JFTG; LS 935.21) und die Verordnung über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien vom 27. März 2019 (JFTV, LS 935.22). Sie umfassen teilweise den gleichen Regelungsgegenstand wie die erwähnten Bundeserlasse, nämlich die öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien. Das neue Bundesrecht wird darüber hinaus mit den Abrufdiensten und den Plattformdiensten technische Möglichkeiten von Film und Videospiele regulieren, die im gelgenden kantonalen Recht fehlen. Mit Inkrafttreten des JSFVG und der JSFVV werden das JFTG und die JFTV obsolet, weil für Filmvorführungen und Trägermedien mit Ausnahme der ausdrücklichen Vorbehalte in den Bundeserlassen kein eigenständiger kantonaler Regelungsbereich mehr verbleibt.

Aufgrund der neuen Bundeserlasse ergibt sich für die Kantone folgender Regelungsbedarf:

- Regelung der Zuständigkeit für die Ausarbeitung der Testkonzepte und die Durchführung von Testkäufen und Testeintritten sowie die Gebührenerhebung (Art. 21 JSFVG, Art. 12 Abs. 1 JSFVV, Art. 18 Abs. 2 JSFVV),
- Regelung der Zuständigkeit für die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten durch Anbieterinnen und Anbieter sowie Veranstalterinnen und Veranstalter und für die jährliche Berichterstattung über die Aufsichtstätigkeit (Art. 27 JSFVG, Art. 19 Abs. 2 JSFVV),
- Regelung der Kostentragung für den Vollzug des Gesetzes (Art. 32 Abs. 1 JSFVG),
- Regelung der Zuständigkeit für die Strafverfolgung (Art. 36 Abs. 1 JSFVG).

2.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Mit der Umsetzung des JSFVG und der JSFVV kommen auf die Kantone neue Aufgaben zu (vgl. voranstehend, 2.1). Es entsteht ein gewisser Zusatzbedarf an personellen und finanziellen Mitteln.

3. Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des Bundesgesetzes wie auch der Bundesverordnung wird 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 inner-

halb der Branche. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat das JSFVG und die JSFVV teilweise auf den 1. Juli 2024 in Kraft setzt. Die Kantone haben ihre Gesetzgebung innert zwei Jahren nach dem Inkrafttreten der Bundeserlasse anzupassen (Art. 37 JSFVG).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an jugendschutz@bsv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 16. Juni 2023 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf zu einer Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV) Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir unterstützen grundsätzlich die in der Verordnung vorgenommenen Konkretisierungen der gesetzlichen Regelungen. Insbesondere die Anforderungen an die Anbieterinnen und Anbieter von Abrufdiensten und Plattformdiensten erachten wir als sinnvoll und notwendig zum Erreichen eines wirksamen Kinder- und Jugendmedienschutzes. Dasselbe gilt auch für die vorgesehene regelmässige Überprüfung der Jugendschutzregelungen durch den Bund. Als notwendig erachten wir es zudem, dass die neu vorgesehenen Regelungen durch weitere Präventionsmassnahmen begleitet werden. Entsprechend begrüssen wir die im Verordnungsentwurf aufgenommene Regelung, wonach der Bund Studien in Auftrag geben sowie Finanzhilfen für Projekte zur Förderung der Medienkompetenz oder der Prävention von Risiken digitaler Medien gewähren kann. Es ist wichtig, dass sowohl Fachpersonen als auch die Bevölkerung durch Informations- und Erfahrungsaustauschanlässe weiter sensibilisiert werden.

Die in der Verordnung vorgeschlagene Aufgabenteilung bei den Tests zwischen dem Bund und den Kantonen erachten wir hingegen als wenig sinnvoll und nicht zielführend: Gemäss Art. 27 JSFVG gehören die Testkäufe und Testeintritte zu den Aufsichtsaufgaben der Kantone und Letztere tragen die Kosten dafür (Art. 32 JSFVG). Die Vorgaben der JSFVV sehen vor, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) künftig die Fachorganisationen, die für die Kantone oder das BSV selbst Tests im Rahmen des JSFVG durchführen, beaufsichtigt und deren Testkonzepte genehmigt. Damit übergibt der Bund zwar den Kantonen die Durchführung und Finanzierung der Tests, definiert aber gleichzeitig im Detail, wie die Tests durchzuführen sind, und behält die Aufsicht über die Umsetzung. Dies ist mit der Delegation der Tests an die Kantone und die damit verbundene autonome Umsetzung nicht vereinbar (siehe dazu auch Bemerkung zu Art. 11).

Neben diesen grundsätzlichen Bemerkungen haben wir folgende Anregungen und Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen:

Zu Art. 1 Anforderungen an das System zur Alterskontrolle vor der erstmaligen Nutzung

Der Vorentwurf sieht im ersten Abschnitt Bestimmungen bezüglich der zu erarbeitenden Massnahmen der Anbieterinnen und Anbieter von Abrufdiensten vor. Wir begrüssen, dass Nutzerinnen und Nutzer dieser Dienste bereits bei der ersten Nutzung sowie bei der Nutzung eines Probeabonnements bezüglich ihres Alters überprüft werden sollen. Der Vorentwurf lässt dabei offen, wie die Altersverifikation erfolgen soll, und überlässt die Konkretisierung den Branchenorganisationen. Aus unserer Sicht wäre es wünschenswert, wenn bestimmte Vorgaben in der Verordnung festgehalten würden und zu diesem Zweck das BSV mit den Branchenverbänden sowie Fachpersonen oder Organisationen aus dem Bereich des Datenschutzes jugendschutzhrechte und datensparsame Ansätze ermitteln würde. Der Einbezug der Perspektive des Datenschutzes soll dabei sicherstellen, dass bei Kindern und Jugendlichen lediglich die Altersangabe an die Anbieterinnen und Anbieter von Abrufdiensten gelangt. Eine Identitätsprüfung sollte ausserhalb des Einflussbereichs der Anbieterinnen und Anbieter erfolgen. Angesichts der Geschäftsmodelle einzelner – vor allem international tätiger – Anbieterinnen und Anbieter in der Branche, Inhalte gegen die Lieferung von Daten der Nutzenden kostenlos anzubieten, erachten wir aus Kinderschutzperspektive die Gefahr, dass aufgrund einer Vollregistrierung mittels behördlicher Ausweise zu viele Angaben an die Anbieterinnen und Anbieter fliessen und diese – insbesondere durch Verknüpfung mit anderen Datensammlungen – weiterverwendet werden könnten, als gross. Eine Registrierung mittels E-ID, durch die der Austausch auf genau festgelegte Daten eingeschränkt werden kann, wäre dereinst eine Lösung, aber bis zu deren Umsetzung braucht es entsprechende Alternativen.

Zu Art. 2 Anforderungen an das System zur elterlichen Kontrolle

Wir erachten es als wichtig, dass der Abrufdienst und das elterliche Kontrollsystem transparent gestaltet sind. Richtig ist auch, dass die Verantwortung der Eltern für die regelkonforme Nutzung der Abrufdienste durch ihre Kinder hervorgehoben wird. Letztlich liegt die Nutzung oder Nichtnutzung des Elternkontrollsystens im Ermessen der Erziehungsberechtigten. Sie sollten aber auch die Privatsphäre ihrer Kinder achten. Deshalb sollten die Kinder wählen können dürfen, ob sie ein solches Kontrollsystem wollen oder lieber vorerst auf die Inhalte verzichten. Um die elterliche Kontrollkompetenz zu aktivieren bzw. zu stärken, braucht es entsprechende Elterninformationen sowie fortlaufende Sensibilisierung zu entwicklungsgefährdenden Medieninhalten in Filmen und Videospielen.

Zu Art. 4 Anforderungen an die beigezogenen Expertinnen und Experten

Wir schlagen folgende Ergänzung vor:

«Expertinnen und Experten, die für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung beigezogen werden, müssen in einer Kinder- oder Jugendschutzorganisation oder an einer Hochschule im Themenfeld Jugendschutz tätig sein **oder über langjährige und praktische Erfahrungen im Kinder- und Jugendmedienschutz verfügen** und von den Akteurinnen im Bereich Film beziehungsweise Videospiele unabhängig sein.»

Begründung:

Der erläuternde Bericht führt zu diesem Artikel einzig aus, dass die Expertinnen und Experten «bei einer anerkannten Jugend- oder Kinderschutzorganisation tätig sein» müssen. Unklar bleibt, welche Organisationen konkret gemeint sind und wer diese Organisationen anerkennt. Wichtiger als das Tätigkeitsfeld erscheint uns jedoch die praktische Erfahrung im Kinder- und Jugendmedienschutz der Expertinnen und Experten. Mit der von uns vorgeschlagenen Ergänzung wird die Möglichkeit geschaffen, erfahrene Personen aus dem Kinder- und Jugendmedienschutz als Expertinnen und Experten einzusetzen.

Zu Art. 11 Beaufsichtigung der Fachorganisationen

Wir schlagen folgende Streichung vor:

«Das BSV ist für die Beaufsichtigung der von ihm **oder den Kantonen** beauftragten Fachorganisationen zuständig.»

Begründung:

In verschiedenen Kantonen besteht eine jahrelange praktische Erfahrung mit Testkäufen (Alkohol, Tabak) im Jugendschutzbereich. Die Kantone werden wie bis anhin Fachorganisationen mit Leistungsaufträgen und Finanzierungen zu Testkäufen beauftragten. Wenn das BSV die Aufsicht über diese Fachorganisationen übernimmt, werden die Kantone durch den Bund übersteuert. Die Aufsicht über die durch die Kantone beauftragten Fachorganisationen muss auch durch die zuständigen kantonalen Behörden wahrgenommen werden, damit Effizienz gewährleistet und Doppelspurigkeiten vermieden werden können.

Zu Art. 12 Testkonzepte

Wir schlagen folgende Ergänzung in Abs. 2 vor:

«² Die Fachorganisationen müssen dem BSV **oder der zuständigen kantonalen Stelle** ihr Testkonzept zur Genehmigung unterbreiten.»

Begründung:

Wenn die Kantone die Aufsicht über die von ihnen beauftragten Fachorganisationen übernehmen, müssen die Fachorganisationen die Testkonzepte den für die Testkäufe zuständigen kantonalen Stellen zur Genehmigung unterbreiten.

Zu Art. 14 Gewährleistung der Anonymität der minderjährigen Person

Online-Testkäufe mit Minderjährigen sind bei dieser Regelung nur beschränkt möglich, da die Anonymität nicht gewährleistet werden kann, wenn zusätzlich zu den maschinenlesbaren Zeichen eines amtlichen Ausweises noch weitere Informationen von der Anbieterin erfasst werden. Es sollte geprüft werden, ob konkrete Anforderungen an eine sparsame Datenerhebung durch die Anbieterinnen und Anbieter erlassen werden können, damit Online-Testkäufe unter Gewährleistung der Anonymität der Minderjährigen durchgeführt werden können. Dies sollte in den Erläuterungen zu Art. 14 Abs. 1 ergänzt werden.

Zu Art. 15 Protokollierung der Tests

Wir schlagen folgende Ergänzung in Abs. 2 vor:

«² Im Protokoll sind sämtliche relevanten Angaben zum Test festzuhalten. Belege und **allfällige** Fotos sind dem Protokoll beizulegen.»

Begründung:

Auch im erläuternden Bericht wird von «allfälligen Fotos» gesprochen. Wir regen an, diesen Begriff auch in der Verordnung zu verwenden, damit deutlich ist, dass die Beilage von Fotos nicht zwingend ist.

Für anschliessende Strafverfahren ist es für die Strafverfolgungsbehörden wichtig, dass die in Art. 15 pauschal genannten «relevanten Angaben» den Ansprüchen eines strafrechtlich relevanten Anfangsverdachts genügen. Allenfalls wäre hier eine Konkretisierung der relevanten Angaben notwendig.

Zu Art. 19 Koordination des Vollzugs

Wir schlagen vor, Abs. 2 folgendermassen zu ändern:

«² Die Kantone melden dem BSV einmal pro Jahr die Massnahmen, die sie im ~~Jahr zu ergreifen gedenken~~ vergangenen Jahr ergriffen haben.»

Begründung:

Gemäss Art. 21 JSFVG können die Kantone Testkäufe oder Testeintritte durchführen, müssen aber nicht. Wenn sie die im folgenden Jahr beabsichtigten Testkäufe melden, besteht noch keine Gewissheit, dass diese auch tatsächlich durchgeführt wurden.

Damit das BSV seine Aufsichts- und Koordinationsaufgaben gemäss Art. 28 JSFVG erfüllen kann, ist es zielführender, wenn die Kantone die ergriffenen Massnahmen rückblickend und nicht vorausschauend melden. Anhand der von den Kantonen konkret durchgeföhrten Testkäufe im vergangenen Jahr kann das BSV dann «den Kantonen im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug bestimmte Massnahmen vorschreiben» (Art. 28 Abs. 4 JSFVG). Diese werden in Abs. 3 dieses Artikels konkretisiert («namentlich die Mindestzahl der durchzuföhrenden Tests»).

Zu Art. 22 Gewährung der Finanzhilfen für überregionale Aktivitäten und Modellprojekte

Wir begrüssen die vorgeschlagene Regelung. Aus Art. 22 Abs. 3 und den zugehörigen Erläuterungen geht jedoch nicht hervor, wie und durch wen die Absprache zu erfolgen hat. Insofern erachten wir eine Präzisierung als angezeigt. Wir regen an, für Gemeinden eine analoge Regelung zu Art. 40 Abs. 2 Bst. h der Verordnung über die Förderung der ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (SR 446.11) zur Einreichung einer vorgängigen Stellungnahme des Kantons zu prüfen.

Zu Art. 24 Inkrafttreten

Bezugnehmend auf Seite 11 f. des erläuternden Berichts beantragen wir, Art. 37 JSFVG nicht auf den 1. Juli 2024, sondern auf den 1. Juli 2025 in Kraft zu setzen.

Begründung:

Gemäss erläuterndem Bericht muss das Inkrafttreten des Gesetzes wie auch der Verordnung gestaffelt erfolgen, da viele Bestimmungen erst zur Anwendung gelangen können, wenn eine Jugendschutzregelung vom Bundesrat für verbindlich erklärt worden ist. Gemäss Art. 19 JSFVG haben die Branchenorganisationen höchstens zwei Jahre Zeit, um eine gemeinsame, tragfähige Lösung zu finden und dem Bundesrat vorzulegen. Sollte dies nicht gelingen, wird der Bundesrat subsidiär regeln. Dem erläuternden Bericht kann entnommen werden, welche Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen am 1. Juli 2024 in Kraft treten sollen und welche gemeinsam mit der Verbindlicherklärung der ersten Jugendschutzregelung zu einem späteren, vom Bundesrat zu bestimmenden Zeitpunkt. Die gestaffelte Inkraftsetzung ist grundsätzlich nachvollziehbar.

Für die Kantone lösen insbesondere die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen, die in einem zweiten Schritt in Kraft treten sollen, gesetzgeberischen Handlungsbedarf aus. Es gilt aber zu bedenken, dass gemäss Art. 37 JSFVG die Kantone ihre Gesetzgebung innert zwei Jahren nach dem Inkrafttreten der Bundeserlasse anzupassen haben. Es ist vorgesehen, Art. 37 JSFVG auf den 1. Juli 2024 in Kraft zu setzen (erläuternder Bericht, S. 11 f.). Entsprechend ist davon auszugehen, dass die Kantone ihrerseits die aufgrund des JSFVG und der JSFVV zu erlassenden Bestimmungen auf den 1. Juli 2026 in Kraft zu setzen haben. Nachdem aber die Branchenorganisationen bis zum letztgenannten Termin die Möglichkeit haben, dem Bund Antrag auf Verbindlicherklärung ihrer Jugendschutzregelungen zu stellen, kann nicht ohne Weiteres damit gerechnet werden, dass in den erwähnten zwei Jahren der vorgesehene Prozess (Ausarbeitung von Jugendschutzregelungen durch die Branchenorganisationen, Antragstellung beim Bundesrat, Prüfung und Verbindlicherklärung der Jugendschutzregelungen durch den Bundesrat, gegebenenfalls Er-

satzregelungen durch den Bundesrat) abgeschlossen sein wird. Für eine reibungslose Umsetzung der bundesrechtlichen Vorschriften müssen die Kantone ihre Erlasse auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft setzen wie der Bund die Bestimmungen des JSFVG und der JSFVV, die nicht bereits am 1. Juli 2024 in Kraft treten werden. Damit darüber Klarheit und Planungssicherheit besteht, sollte auch das zweite Inkraftsetzungsdatum frühzeitig bekannt gegeben werden. Mit einer Inkraftsetzung von Art. 37 JSFVG auf den 1. Juli 2025 müssten die Kantone ihre erforderlichen Gesetze und Verordnungen auf den 1. Juli 2027 erlassen oder ändern, was aus heutiger Sicht machbar erscheint. Demgegenüber erachten wir eine Frist bis 1. Juli 2026 als zu knapp bemessen.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli