

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Departement des Innern
Bern

Per E-Mail an:
jugendschutz@bsv.admin.ch

Liestal, 18. Juni 2019

Vernehmlassung

zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und teilen Folgendes mit:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Eine schweizweit verbindliche und effiziente Jugendmedienschutzregelung ist wichtig, um Kinder und Jugendliche vor den negativen Folgen eines nicht altersadäquaten Medienkonsums schützen zu können. Daher begrüssen wir die Schaffung einer einheitlichen, schweizweiten und alle Plattformen umfassende Regelung in den Bereichen Film und Videospiele. Allerdings umfasst der Begriff "Jugendschutz" ein viel weiteres Feld als den im Gesetzesentwurf geregelten Kinder- und Jugendmedienschutz. Dies sollte nicht bloss im Gesetzestitel, sondern auch im weiteren Gesetzestext zum Ausdruck kommen. Wir bitten Sie, letzteren wo nötig zu präzisieren.

Den gewählten Ansatz einer Ko-Regulierung unterstützen wir im Grundsatz. Sie muss aber so ausgestaltet werden, dass ein wirksamer Jugendmedienschutz gewährleistet werden kann. Dies ist im Gesetzesentwurf nicht ausreichend erkennbar. Der Staat gibt zwar die Rahmenbedingungen vor, während in der Praxis die Branche – bis auf einige Bewilligungs- und Kontrollaufgaben – für die tatsächliche Ausgestaltung der Massnahmen ausschliesslich zuständig ist. Die Branche allein kann keine ausreichende Gewähr für einen wirksamen Jugendmedienschutz bieten, da sie naturgemäss die wirtschaftlichen Aspekte stark gewichtet wird. Deshalb muss das Gesetz die Branche verpflichten, für die inhaltliche Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes und die Weiterentwicklung der Jugendmedienschutzregelungen auch unabhängige Fachleute (Pädagogik, Psychologie usw.) beizuziehen und diese in den Jugend(medien)schutzorganisationen mitwirken zu lassen. Nur so kann sichergestellt werden, dass bei der Definition und der anschliessenden Weiterentwicklung der Jugendmedienschutzregelungen die Interessen von allen Beteiligten – insbesondere auch die der Kinder und Jugendlichen sowie der Erziehungsberechtigten, also des Kinder- und Jugendmedienschutzes – gewahrt bleiben und die aus Sicht der Branche zweifellos legitimen, aber nicht allein relevanten wirtschaftlichen Überlegungen nicht überwiegen.

Neben einer angemessenen Zusammensetzung der Gremien in den Jugendschutzorganisationen kommt auch der Oberaufsicht des Bundes über die Jugendmedienschutzregelungen eine zentrale Bedeutung zu. Fachpersonen und kantonale Vertretungen sind angemessen einzubeziehen. Wir regen eine ständige Expertengruppe an, die die Arbeiten des BSV in diesem Bereich begleitet und unterstützt. Sie könnte unter anderem die jährliche Berichterstattung der Kantone und des Bundes begleiten. Idealerweise würde sie aus Fachpersonen aus der Wissenschaft und der Praxis bestehen und auch Vertretungen der Branchen sowie der Kantone miteinbeziehen. Denkbar wäre auch – wie beispielsweise in Frankreich – der Einbezug von Eltern sowie Jugendlichen und Kindern¹. Dies alles gewährleistet einen angemessenen Einbezug der Kantone, was für alle Beteiligten von Vorteil wäre. Die Jugendschutzorganisationen sowie das BSV könnten von den langjährigen Erfahrungen der Kantone im Bereich des Jugendmedienschutzes profitieren, während in den Kantonen sichergestellt wäre, dass die Fachleute mit den aktuellen Entwicklungen vertraut sind, um die kantonalen Aufsichtsaufgaben wahrnehmen zu können. Die Aufsichtstätigkeit, die Sanktionierung und die jährliche Berichterstattung in den Kantonen wird einen Mehraufwand verursachen. Deshalb ist die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen so pragmatisch wie möglich auszugestalten und diese sind bei der Festlegung der Gebühren, die die Kantone für ihre Kontrolltätigkeit erheben dürfen, angemessen einzubeziehen. Zudem müssen die finanziellen Auswirkungen periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst werden.

In inhaltlicher Hinsicht scheint uns der unterbreitete Gesetzesentwurf noch verbesserungsfähig. In verschiedenen Bereichen besteht Klärungsbedarf, wie stark der Jugendmedienschutz tatsächlich ausfallen soll. Es braucht klarere Rahmenvorgaben, an denen sich die Jugendschutzorganisationen orientieren können. Zudem wird nicht ausreichend klar, welche Sanktionen im Rahmen der Branchenregelungen möglich sein sollen und wie wirksam sie sein werden. Die vorgeschlagenen Ausnahmen von der Pflicht zur Alterskontrolle (Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs) erachten wir als nicht sachgerecht. Die Aufhebung jeglicher Zutrittsbeschränkung für Minderjährige in Begleitung einer volljährigen Person lässt sich aus unserer Sicht nicht verantworten. So könnte eine Jugendliche oder ein Jugendlicher in Begleitung einer beliebigen – mehr oder weniger (oder gar nicht) bekannten – volljährigen Person Zugang zu nicht geeigneten audiovisuellen Inhalten erlangen, was den Jugendmedienschutz gänzlich aushebeln würde. Grundsätzlich muss die Altersklassifikation unabhängig von der Begleitperson verbindlich sein und eingehalten werden. Allenfalls sollen (einzig) erziehungsberechtigte Personen, die eine entsprechende Verantwortung gegenüber dem Kind oder der/dem Jugendlichen tragen, darüber befinden können. Das Zutrittsalter in Begleitung einer erziehungsberechtigten Person soll aber höchstens 2-3 Jahre tiefer liegen. Einem generellen Dispens vom Schutzalter stehen wir auch bei einer Elternbegleitung kritisch gegenüber. Zwar ist uns bewusst, dass in der Praxis das Feststellen der Erziehungsberechtigung unter Umständen schwierig sein kann. Dennoch sind wir überzeugt, dass der Gesetzgeber ein falsches Zeichen setzt, wenn die Begleitung durch eine beliebige erwachsene Person die – zum Schutz des Kindes oder der/des Jugendlichen geltende – Altersklassifizierung ausser Kraft setzen könnte.

¹ Siehe auch Artikel 12 der UNO-Kinderrechtskonvention.

B. Beantwortung des Fragenkatalogs

Unsere Antworten zum Fragebogen finden Sie in der Beilage.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

Beilage: ausgefüllter Fragebogen



Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG)

Fragebogen

Stellungnahme eingereicht durch

Kanton <input checked="" type="checkbox"/>	Verband, Organisation, etc. <input type="checkbox"/>
Absender: Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft	

Bitte den ausgefüllten Fragebogen wenn möglich elektronisch im Word-Format zurücksenden an jugendschutz@bsv.admin.ch

Fragen

1. Mit dem Gesetz sollen Minderjährige vor Inhalten in Filmen und Videospielen geschützt werden, welche ihre Entwicklung gefährden können. Sind Sie mit der Stossrichtung des Gesetzes einverstanden?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Den heute kantonal geregelten Kinder- und Jugendmedienschutz neu schweizweit einheitlich auf Bundesebene zu regeln, erscheint uns sachgerecht, insbesondere weil sich heute in einem globalisierten Umfeld sehr komplexe Fragen stellen. Die Stossrichtung des neuen Gesetzes, den Schutz von Minderjährigen vor den sie gefährdenden Inhalten in Filmen und Videospielen für sämtliche Vertriebswege wie öffentliche Anlässe, Handel und online-Vertrieb (download oder streaming) im gleichen Erlass zu regeln, bedeutet eine Verbesserung gegenüber den heute fehlenden Regelungen. Der Gesetzesentwurf wird aber in der vorliegenden Form den Ansprüchen an einen wirkungsvollen Kinder- und Jugendmedienschutz, wie er im Zweckartikel vorgesehen ist, noch zu wenig gerecht.

2. Sind Sie mit dem Grundprinzip der Ko-Regulierung einverstanden?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Es ist sinnvoll, die verschiedenen Akteure der Branche am Kinder- und Jugendmedienschutz zu beteiligen und mit einzubinden. Die vorgesehene Ko-Regulierung kann aber den fachlichen Ansprüchen des Kinder- und Jugendschutzes noch nicht genügen. So bleibt unklar und offen, woher die Akteurinnen das notwendige Fachwissen generieren sollen. Der Einfluss des notwendigen Expertenwissens muss auf Gesetzesebene geregelt werden.

3. Heute werden bei den audiovisuellen Trägermedien im Handel lediglich bei den Altersstufen 16 und 18 Alterskontrollen durchgeführt. Zukünftig sollen beim Verkauf alle Altersstufen kontrolliert werden (Art. 6). Erachten Sie diese Massnahme als sinnvoll?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

4. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Akteurinnen im Film- und Videospielerbereich Minderjährigen einen Film oder ein Videospiel ohne Alterskontrolle zugänglich machen können, sofern sie in Begleitung einer volljährigen Person sind (vorbehalten sind Filme / Videospiele, welche erst ab 18 Jahren freigegeben sind). (vgl. Art. 6, Abs. 2). Begrüssen Sie diese Regelung?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Die Aufhebung jeglicher Zutrittsbeschränkung für Minderjährige in Begleitung einer beliebigen volljährigen Person lässt sich aus der Sicht des Kinder- und Jugendschutzes nicht verantworten. Die vorgesehene Regelung weicht zudem von sämtlichen aktuellen Regelungen in den Kantonen (die erst vor Kurzem erlassen wurden) und von denjenigen in den meisten Europäischen Staaten ab. Auch die deutsche FSK, die von der Filmbranche als gute Jugendschutzregelungen beurteilt wird, verlangt die Einwilligung einer erziehungsberechtigten Person, wenn das festgesetzte Zutrittsalter unterschritten werden soll. Zudem legten die bisherigen Gesetzgeber fest, dass eine Unterschreitung um maximal zwei Jahre erfolgen darf. Die Ausnahmeregelungen in Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs sind an diese zweckmässigen Vorgaben anzupassen.

5. Der Gesetzesentwurf will neu auch Anbieterinnen von Abruf- und Plattformdiensten in die Pflicht nehmen. Abrufdienste müssen neben der Alterskennzeichnung von Filmen und Videospielen über ein System zur Alterskontrolle sowie zur elterlichen Kontrolle verfügen (Art. 7). Bei den Plattformdiensten werden ein System zur Alterskontrolle sowie ein Meldesystem für Inhalte, welche nicht für Minderjährige geeignet sind, verlangt (Art. 18). Begrüssen Sie diese Massnahmen?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

6. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass sich die bestehenden Akteurinnen im Bereich Film zu einer Jugendschutzorganisation zusammenschliessen und eine gemeinsame Jugendschutzregelung erlassen können, welche dann vom Bundesrat für verbindlich erklärt werden kann. Gleiches gilt auch für den Bereich Videospiele (vgl. Art. 8 und 9). Begrüssen Sie diese Massnahme?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Siehe die Antwort zur Frage 2 betreffend Ko-Regulierung. Im Gesetz ist zu regeln, welche fachlichen Kompetenzen die Jugendschutzorganisationen aufweisen müssen. Sie sollen nicht nur aus Personen bestehen, die unmittelbar am Herstellungs- oder Vertriebsprozess beteiligt sind, es müssen noch weitere Fachpersonen beigezogen werden. Nach Artikel 11 des Gesetzesentwurfs ist es unter anderem Aufgabe der Jugendschutzorganisation, „ein Altersklassifizierungssystem festzulegen, das den aktuellsten Erkenntnissen in Bezug auf den Jugendschutz Rechnung trägt“, und sie „muss dafür sorgen, dass das Altersklassifizierungssystem angepasst wird, wenn dies aufgrund von neuen Erkenntnissen erforderlich ist“. Beide Aufgaben können nur unter Einbezug von weiteren Jugendschutz-Fachpersonen (z. B. Psychologinnen/Psychologen oder Pädagoginnen/Pädagogen) adäquat erfüllt werden. Daher muss im Gesetz die Zusammensetzung der Jugendschutzorganisation breiter gefasst werden. Auch sollte geprüft werden, wie andere vom Kinder- und Jugendschutz betroffene Personen (wie Eltern oder Jugendliche) einbezogen werden können, so wie dies zum Teil auch andere europäische Länder bereits kennen. Zudem ist der im Gesetzestext verwendete allgemeine Begriff „Jugendschutz“ zu breit gefasst bzw. schon anderweitig und mit umfassenderem Inhalt besetzt. Gegenstand des unterbreiteten Gesetzesentwurfs ist der Jugendmedienschutz, entsprechend ist der Wortlaut der Regelungen wo nötig zu präzisieren.

7. Für den Film- und den Videospiegelbereich ist zukünftig je ein Altersklassifizierungssystem mit mind. fünf Altersstufen vorgesehen. Ein Film oder Videospiegel wird dabei standardmässig auf «ab 18 Jahren» festgesetzt, solange die Einstufung fehlt (Art. 11, Abs. 2, Bst. c). Stimmen Sie dieser Massnahme zu?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Das Festlegen von fünf Altersstufen (0, 6, 12, 16, 18) genügt den Anforderungen nicht. Wir schlagen analog zu England und Holland insgesamt sechs Altersstufen vor. Für einen Jugendschutz, der den kindlichen Entwicklungen entspricht, sind geringere Altersspannen nötig. Grosse Entwicklungsschritte machen Kinder vor allem im Alter zwischen 6 und 12 Jahren sowie etwas weniger stark im Alter zwischen 12 und 16 Jahren. Zumindest zwischen dem Alter 6 und 12 sollte noch eine zusätzliche Altersstufe festgelegt werden können.

8. Die Jugendschutzorganisationen sind angehalten, je eine Anlaufstelle für den Jugendschutz einzusetzen, welche Beanstandungen behandelt und Anfragen in Bezug auf den Jugendschutz bei Filmen und Videospiegeln beantwortet (Art. 12). Sind Sie mit dieser Massnahme einverstanden?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Grundsätzlich ist eine Anlaufstelle zu begrüssen, allerdings sollte sie bei Beanstandungen rasch handeln, um die gewünschte Schutzwirkung im Sinn des Gesetzeszwecks (Artikel 1) erzielen zu können. Unter diesem Aspekt erscheint die maximal 30-tägige Reaktionszeit relativ lang.

9. Der Gesetzesentwurf sieht Tests vor, um zu prüfen, ob die Bestimmungen in der Praxis eingehalten werden (Art. 19 - 23). Stimmen Sie diesen Massnahmen zu?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

10. Der Gesetzesentwurf sieht eine Dreiteilung der Aufsicht zwischen den gegründeten Jugendschutzorganisationen, den Kantonen sowie dem BSV vor (vgl. Art. 24 - 26). Begrüssen Sie die vorgeschlagene Aufgabenteilung?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Gegen eine Aufteilung der Aufsicht ist grundsätzlich nichts einzuwenden, allerdings müssen die Einzelheiten geklärt werden. Wenig sinnvoll scheint die Aufgabenteilung zwischen Jugendschutzorganisationen und Kantonen. Die Kontrolle der Jugendschutzregelung fällt primär der Jugendschutzorganisation zu (Artikel 10 Buchstabe f. und Artikel 24 des Gesetzesentwurfs). Dies soll vor allem durch Tests geschehen. Die Aufsichtsaufgabe des Kantons bleibt indessen unklar. Auch der Kanton ist zuständig für die Einhaltung der Jugendschutzregelung, was vor allem über Tests geschehen kann. Wir schlagen vor, dass die Jugendschutzorganisationen die Jugendschutzregelung umsetzen, während die Aufsicht über die Umsetzung den Kantonen obliegt. Der Gesetzesentwurf sieht in Artikel 16 Absatz 1 vor, dass der Bundesrat Jugendschutzregelungen widerrufen kann, wenn sie „den Anforderungen dieses Gesetzes nicht mehr genügen“. Da sich weder dem Gesetzesentwurf noch dem erläuternden Bericht entnehmen lässt, wer für diese Überprüfung zuständig ist, ist wohl anzunehmen, dass das BSV dafür vorgesehen ist. Das BSV soll jährlich einen Bericht der Anlaufstelle sowie einen Bericht über die Aufsichtstätigkeit der Kantone erhalten. Anhand dieser Unterlagen soll das BSV wohl abschätzen, ob die Jugendschutzregelung funktioniert. Allerdings fragt sich, ob das BSV die nötige Nähe zur Arbeit der Jugendschutzorganisationen hat, um seine Einschätzung vornehmen zu können. Mit einer auf Gesetzesesebene festgelegten Expertenkommission mit Fachpersonen, Interessenvertretungen und Behördenvertretungen wäre dies sicher gestellt (siehe auch unsere Antwort zur Frage 6).

11. Der Gesetzesentwurf sieht eine Kostenteilung zwischen den Akteurinnen in den Bereichen Film und Videospiele, den Anbieterinnen von Plattformdiensten, dem Bund und den Kantonen vor. Sie tragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Kosten für den Vollzug des Gesetzes (vgl. Art. 30). Sind Sie mit diesem Vorschlag einverstanden?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Die Frage muss erneut geprüft werden, wenn die Zusammensetzung der Jugendschutzorganisationen und die Aufgabenteilung zwischen Akteuren der Filmbranche, Bund und Kantonen klar geregelt ist. Zum heutigen Zeitpunkt können die Kosten nicht abgeschätzt werden.

12. Bei Übertretungen sieht der Gesetzesentwurf Strafbestimmungen vor (vgl. Art. 32 – Art. 34). Sind sie mit diesen einverstanden?

ja eher ja eher nein nein

Bemerkungen:

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

13. Haben Sie weitere Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf?

ja nein

Bemerkungen:

Wir schlagen vor, dass an geeigneter Stelle im Gesetz analog zu Artikel 14 Absatz 2 (Prüfung der Jugendschutzregelung) eine zusätzliche Bestimmung eingefügt wird, wonach auch die korrekte Einteilung

der Filme und Videospiele in die Alterskategorien vom BSV überprüft werden kann (Einsetzung oder mindestens Einbezug einer unabhängigen Fachstelle bzw. von Fachpersonen).