

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Ausschliesslich per Mail an:
jugendschutz@bsv.admin.ch

Zürich, 06.10.2023

Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele

Sehr geehrter Bundesrat Berset,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Verordnung über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele Stellung zu beziehen, und nehmen diese gerne innerhalb der angesetzten Frist wahr.

Swico unterstützt zielführende und verhältnismässige Bestrebungen, den Jugendschutz im Bereich Film und Videospiele zu stärken. Ein effektiver Jugendschutz darf aber nicht auf Kosten des Datenschutzes bzw. der Datensicherheit gehen. An dieser Stelle sei auf die parlamentarische Initiative Mäder ([23.463](#)) «Alterskontrolle ohne Identifikationspflicht» verweisen. Diese verlangt die entsprechenden Anpassungen im JSFVG, damit Alterskontrollen ohne Preisgabe der Identität erfolgen können.

Die Vorlage muss das Risiko der Überidentifikation ausschliessen: Eine Pflicht zur Identifikationspreisgabe im Bereich VOD- und Plattform-Dienste ist ein erheblicher Eingriff in die Privatsphäre der Nutzerinnen und Nutzer, der nicht gerechtfertigt ist. Künftige Verifikationsmethoden, wie beispielsweise die E-ID, müssen bereits in diesem Verordnungsvorhaben mitberücksichtigt werden. Ausserdem sieht Swico Anpassungsbedarf bei den Bestimmungen zu den Branchenorganisationen.

1 VOD: Verhältnismässigkeit bei der Alterskontrolle

Im JSFVG wird zwischen Abrufdiensten (VOD) und Plattformdiensten unterschieden (Art. 5 JSFVG). Beide werden gemäss JSFVG verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um Kindern und Jugendlichen den Zugang zu nicht jugendfreien Inhalten zu verwehren.

Demnach müssen VOD-Anbieter vor der ersten Nutzung das genaue Alter einer Person feststellen. Weiter impliziert Art. 1 Abs. 1 E-JSFVV, dass VOD-Dienste in jedem Fall das genaue Alter bei der erstmaligen Benutzung überprüfen sollen, selbst wenn der Dienst keine jugendgefährdenden Inhalte anbietet.

In Art. 7 Abs. 2 E-JSFVV wird ausgeführt, was unter «für Minderjährige ungeeignete Inhalte» gemeint ist. Demnach handelt es sich um die Darstellung von übermässiger Gewalt oder expliziten sexuellen Handlungen. Viele VOD-Dienste verzichten indes auf solche Inhalte in ihrem Katalog und bieten keine für Minderjährige ungeeignete Inhalte in diesem Sinn an. Beispiele sind Sport- und Familienangebote, die für alle Altersklassen geeignet sind.

Es ist davon auszugehen, dass Kinder und Jugendliche sich kaum über VOD Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten verschaffen. Der Konsum findet mutmasslich mehrheitlich auf einschlägigen Internetseiten statt, wo der Zugang sich vergleichsweise einfach gestaltet. Bei den etablierten VOD-Diensten, die Erwachseneninhalte anbieten, müssen diese in der Regel zusätzlich zu TV- oder Internetpaketen hinzugebucht werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es unverhältnismässig, eine generelle Alterskontrolle bei Erstbenutzung zu verlangen. Diese sollte sich auf spezifische Inhalte und Angebote beschränken, die für Kinder und Jugendliche ungeeignet sind. Eine generelle Verifikationspflicht ist nicht nutzerfreundlich und entfaltet bei den meisten VOD-Angeboten keine Schutzwirkung.

2 Keine Preisgabe der Identität für den Zugang zu Plattformdiensten

Gefährdende Inhalte im Sinne von Art. 7 Abs. 2 E-JSFVV sind auf grossen Plattformen bereits heute nicht zugelassen. Inhalte, die gegen die entsprechenden Nutzungsbedingungen verstossen, werden von den Plattformunternehmen konsequent entfernt. Selbst mit einschlägigen Suchbegriffen können kaum gewaltdarstellende oder sexuelle Inhalte gefunden werden. Auf grossen sozialen Netzwerken werden fast alle der unzulässigen Inhalte entfernt, bevor sie in den Feed der Nutzerinnen und Nutzer gelangen. Die Wahrscheinlichkeit als Nutzerin oder Nutzer auf unzulässige Inhalte zu stossen, bewegt sich zwischen 0.03% und 0.09% pro gesehenem Post. (Quelle: <https://transparency.fb.com/de-de/policies/community-standards>). Es zielt am gesetzgeberischen Willen vorbei, Altersverifikation auf Plattformen einzuführen, die keine expliziten sexuellen Handlungen oder exzessive Gewalt zeigen.

Ein Swiss-Finish würde zu Umgehungstendenzen bei Kindern und Jugendlichen führen. Sie könnten auf unmoderierte Dienste im Ausland ausweichen, die z.B. auch Raubkopien und illegale Inhalte bereitstellen. Auch Erwachsene kann ein zu mühseliger Verifikationsprozess davon abhalten, auf jugendschutzkonforme Webseiten zuzugreifen.

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu Motion [20.3374](#), «Unter-16-Jährige wirksam vor pornografischen Inhalten auf dem Internet schützen. #banporn4kids#», feststellt, gestaltet sich die Durchsetzung von Jugendschutzbestimmung gegenüber unmoderierten ausländischen Angeboten als herausfordernd.

2.1 Keine grundsätzliche Verifikationspflicht bei der Erstellung eines Nutzerkontos

Im erläuternden Bericht (S. 6) wird impliziert, dass ein Nutzerkonto auf einer Plattform nur ohne Verifikation eröffnet werden kann, wenn auf einer Plattform ausschliesslich jugendfreie Inhalte verfügbar sind. Die Möglichkeit einer Kontoeröffnung ohne Altersverifikation scheint in solchen Fällen nicht vorgesehen, selbst wenn mit einem unverifizierten Konto nicht auf jugendgefährdende Inhalte zugegriffen werden kann.

Ein Konto auf Plattformdiensten bietet häufig erweiterte Funktionalitäten. Es können etwa Inhalte favorisiert oder anderen Nutzern «gefolgt» werden. Eine Nutzerin oder ein Nutzer muss also die eingeschränkte Funktionalität in Kauf nehmen, auch wenn sie oder er ausschliesslich auf die jugendfreien Inhalte einer Plattform zugreifen möchte. Bei einem Plattformdienst, bei dem Inhalte ausschliesslich mit einem Account angezeigt, wäre die Nutzung ohne Altersverifikation hingegen gar nicht mehr möglich.

Die Einführung einer Login- und Identifikationspflicht für den Zugang zu Plattformen ist unverhältnismässig. Zugang zu Plattformen muss möglich bleiben, ohne die Preisgabe von hochpersönlichen Daten oder mühsamen Verifikationsprozessen.

3 Rolle der künftigen E-ID bei den Altersverifikationsmethoden berücksichtigen

Im erläuternden Bericht zur JSFVV werden nicht hinreichende Massnahmen zur Alterskontrolle beschrieben. Darunter sollen die Angabe einer Kreditkarte und die Selbstdeklaration fallen. Auf der anderen Seite werden weder in der Verordnung, noch im erläuternden Bericht, Methoden genannt, die zur Altersverifikation geeignet sind. Dies gibt die aktuellen Gegebenheiten wieder, wonach ein allgemeingültiger Standard zur Alterskontrolle im Internet nicht existiert.

Dies hängt mit vielseitigen Herausforderungen zusammen. Ausweisdokumente, Bilder zur Gesichtserkennung und weitere Angaben zur Altersprüfung stellen hochpersönliche Daten dar. Entsprechend müssen Verifikationsmethoden hohen Datenschutzerfordernungen gerecht werden.

Zurzeit werden in der EU und in der Schweiz Standards zur Identifikation und Altersverifikation erarbeitet. Idealerweise wird die **E-ID** eine einfache Altersverifikation ohne Preisgabe der Identität ermöglichen. Die E-ID wird in der Schweiz frühestens 2026 eingeführt. Bis dahin müssten VOD-Dienste und Plattformbetreiber gemäss E-JSFVV alternative Systeme erarbeiten und betreiben. Mit der Einführung der E-ID würden diese wieder hinfällig zu werden. Es müsste für kurze Zeit ein Parallelsystem aufgebaut werden.

In der Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) verlangt die EU von ihren Mitgliedstaaten, Kinder und Jugendliche im Internet vor ungeeigneten Inhalten zu schützen. Mit dem von der EU-Kommission eingereichten Vorschlag zur EU-eID soll die Altersverifizierung durch Rahmenbedingungen für die Zertifizierung und Interoperabilität weiterentwickelt werden. Mit euCONSENT besteht ein von der EU-Kommission finanziertes Projekt zur Entwicklung eines Netzwerks zur Altersüberprüfung und elterlichen Kontrolle.

Kurz: Standards zum Jugendschutz im Internet entwickelt sich auch in der EU. Die Kompatibilität mit dem EU-System ist wichtig.

In Anbetracht der bestehenden Unklarheiten und laufenden Entwicklungen ist zu begrüßen, dass die Verordnung keine spezifische Verifikationsmethode vorschreibt. Gleichzeitig muss die Umsetzung bestehende Rahmenbedingungen und Grenzen der Technologie berücksichtigen. Es darf nicht sein, dass Anbieterinnen und Anbieter unausgereifte Verfahren implementieren müssen, nur um sie gleich wieder durch nationale oder europäische Standards zu ersetzen.

3.1 Angemessene Fristen bei Meldung von für Minderjährige ungeeigneten Inhalten

Dass Nutzerinnen und Nutzer nicht jugendfreie Inhalte Melden können ist wichtig. Grosse Plattformbetreiberinnen bieten diese Möglichkeit an. Dabei kann nicht nur die Entfernung von illegalen Inhalten beantragt werden, sondern auch solchen, die gegen sonstige Nutzungsbestimmungen der Plattform verstossen. Neben explizit sexuellen und gewaltbezogenen Inhalten auch Spam oder Inhalte, die gefährliches aber grundsätzlich legales Verhalten zeigen. Die Möglichkeit, nicht jugendfreie Inhalte zu melden, ist bereits heute erfüllt.

Art. 9 E-JSFVV sieht vor, dass Meldungen innerhalb von Wochenfrist bearbeitet werden müssen. Die meisten nicht jugendfreien und schädlichen Inhalte werden durch dc automatisierte Systeme innert weniger Stunden entfernt, noch bevor sie Nutzerinnen und Nutzer überhaupt sehen. Jedoch können nicht alle Inhalte automatisiert ausgewertet werden. Die Überprüfung durch einen menschlichen Content-Moderator, die in einigen Fällen erforderlich ist, kann unter Umständen einige Zeit in Anspruch nehmen. Deshalb muss auch in Einzelfällen eine angemessene Frist gewährt werden.

4 Repräsentativität der Branchenorganisation

Die jeweiligen Akteure eines Bereichs sind in Art. 9 JSFVG aufgefordert, eine Branchenorganisation zu bilden, die eine verbindliche Jugendschutzregelung erarbeitet.

Insbesondere der Bereich Film ist von Heterogenität geprägt. Daher ist fraglich, ob sich die Interessen von VOD-Anbietern, Kinos und Trägermedienverkäufern in einer einzigen Branchenorganisation abdecken lassen. Die Geschäftsmodelle und -Abläufe unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Die Erarbeitung von allgemeinverbindlichen Jugendschutzrichtlinien würde sich angesichts dieser Unterschiede herausfordernd gestalten.

Im erläuternden Bericht (S.5) wird impliziert, dass Branchenorganisationen für ausländische Anbieterinnen nicht grundsätzlich offenstehen: «Es ist aber grundsätzlich den Branchenorganisationen überlassen, ob sie sich weiter öffnen möchten oder beispielsweise für die Erarbeitung der Jugendschutzregelung weitere (ausländische) Akteure anhören oder konsultieren möchten.» Die Branchenorganisationen sollten aus Sicht von Swico allen Anbietern offenstehen. Im VOD- und Plattformbereich sind viele der Anbieter ausserhalb der Schweiz domiziliert. Ihnen muss innerhalb der Branchenorganisationen eine Möglichkeit zur Mitwirkung gewährt werden. Andernfalls könnten Regeln beschlossen werden, die ausländische Anbieter benachteiligen. Art. 3 Abs. 2 E-JSFVV sieht vor, dass Akteure, die auf

eine Mitgliedschaft verzichten, der Repräsentativität einer Branchenorganisation nicht angerechnet werden. Damit ist bereits sichergestellt, dass Anbieter eine Branchenorganisation nicht blockieren können.

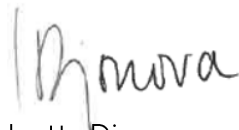
Art. 3 E-JSFVV nimmt die Anzahl Mitgliederunternehmen als Indikator für die Repräsentativität einer Branchenorganisation. In vielen Bereichen gibt es unzählige Anbieter – einen grösseren Marktanteil erreichen indes nur wenige. Diesem Umstand sollte in der oben genannten Bestimmung angemessen Rechnung getragen werden. Es darf nicht dazu kommen, dass eine grosse Zahl an sehr kleinen Anbietern eine Branchenorganisation dominiert, ohne über bedeutenden Marktanteil zu verfügen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zu Verfügung.

Freundliche Grüsse
Swico



Adrian Müller
Präsident



Ivette Djonova
Head Legal and Public Affairs