

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

**Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)
zum Vorentwurf für eine Ko-Regulierung
im Film- und Videospielebereich**

Schlussbericht

Basel, 31. Mai 2018

Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zum Vorentwurf für eine Ko-Regulierung
im Film- und Videospieldbereich

Schlussbericht

zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV)

Autorenteam:

Harald Meier, Mirjam Suri, Florian Saurwein (Wissenschaftliche Begleitung)

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: harald.meier@bss-basel.ch

Inhalt

Tabellen	iii
Abbildungen	iv
Abkürzungen	v
Zusammenfassung	vii
Résumé	ix
Riassunto	xii
1. Einleitung	1
1.1. Ausgangslage	1
1.2. Ziele der Studie	2
2. Methode	3
2.1. Vorgehen.....	3
2.2. Limitierungen.....	5
3. Untersuchungsgegenstand	6
3.1. Ziele der Ko-Regulierung	6
3.2. Kurzbeschreibung Ko-Regulierung	7
3.3. Betroffene Akteure	8
4. Wirkungsmodell	11
5. Ergebnisse RFA Prüfpunkte	17
5.1. Prüfpunkt 1	17
5.2. Prüfpunkt 2	21
5.2.1. Bund.....	21
5.2.2. Kantone.....	23
5.2.3. Branchenorganisationen	25
5.2.4. Unternehmen	28
5.3. Prüfpunkt 3	41
5.4. Prüfpunkt 4	45
5.5. Prüfpunkt 5	48
6. Synthese	50
6.1. Validierung	50
6.2. Fazit	52
Annex 1: Wirkungsmodell	54
Annex 2: Erhebungsinstrumente	67

Annex 3: Daten- und Informationserhebung	75
Annex 4: Übersicht Kantone.....	76
Annex 5: Literatur	77

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht Vorgehen	3
Tabelle 2: Adressaten der Befragung.....	4
Tabelle 3: Branchenverbände und Unternehmen	9
Tabelle 4: Bund – Administrativer Mehraufwand	22
Tabelle 5: Kantone – Administrativer Mehraufwand	25
Tabelle 6: Branchenorganisationen – Administrativer Mehraufwand	26
Tabelle 7: Verleiher / Distributoren Filme – Administrativer Mehraufwand	29
Tabelle 8: Kinounternehmen – Administrativer Mehraufwand	32
Tabelle 9: Abrufdienste Filme – Administrativer Mehraufwand.....	33
Tabelle 10: Verleiher / Distributoren Videospiele – Administrativer Mehraufwand	35
Tabelle 11: Detailhandel (grosse Unternehmen) – Administrativer Mehraufwand	37
Tabelle 12: Übersicht Schätzung administrativer Mehraufwand.....	39
Tabelle 13: Narratives Wirkungsmodell	54

Abbildungen

Abbildung 1: Wirkungsmodell.....	12
Abbildung 2: Thesen zu nicht intendierten Wirkungen (Befragung).....	14
Abbildung 3: Adressierung aktueller Defizite (Befragung).....	19
Abbildung 4: Besseres Schutzniveau (Befragung)	20
Abbildung 5: Notwendigkeit staatlichen Handelns (Befragung).....	21
Abbildung 6: Auswirkungen auf gesamte Branche (Befragung).....	41
Abbildung 7: Wettbewerbssituation (Befragung).....	42
Abbildung 8: Wettbewerbsnachteile (Befragung)	43
Abbildung 9: Auswirkungen auf Gewinne, Löhne und Preise (Befragung)	44

Abkürzungen

AIR	Analyse d’Impact de la Réglementation Analisi d’Impatto della Regolamentazione
asut	Schweizerischer Verband der Telekommunikation
AVMD	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EU	Europäische Union
fds	filmdistribution schweiz
FSK	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
iSv	im Sinne von
JSFVG	Bundesgesetz über den Jugendschutz bei Filmen und Videospiele
n	Anzahl Nennungen
OFAS	Office Fédéral des Assurances Sociales
OTT	over-the-top
PEGI	Pan European Game Information
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SESF	Swiss e-Sports Federation
SIEA	Swiss Interactive Entertainment Association
SKV-ACS	Schweizerischer Kinoverband
SVV-ASV	Schweizerischer Video-Verband
UFAS	Ufficio Federale delle Assicurazioni Sociali

VE Vorentwurf

VoD Video-on-Demand

Zusammenfassung

Ausgangslage

Das Bundesamt für Sozialversicherungen erarbeitet im Auftrag des Bundesrats und unter Einbezug der wichtigsten Branchenverbände sowie der Kantone den Vorentwurf für ein *Bundesgesetz über den Jugendschutz bei Filmen und Videospielen (VE-JSFVG)*. Das gesetzliche Vorhaben wird in der vorliegenden Studie *ex ante* auf mögliche Auswirkungen hin untersucht.

Methodik

Methodisch wurde eine vereinfachte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt. Zur Beantwortung der Fragestellungen der sog. fünf RFA-Prüfpunkte wurden Literatur und Dokumente analysiert sowie Fachgespräche und eine schriftliche Befragung von betroffenen Akteuren durchgeführt. Die Ergebnisse wurden von externen Fachpersonen sowie dem BSV begutachtet und validiert.

Ergebnisse

Prüfpunkt 1 (Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns): Ausgangspunkt für das gesetzliche Vorhaben ist das gesellschaftliche Interesse, Kinder und Jugendliche vor dem Konsum von für sie ungeeigneten Inhalten zu schützen. Diesbezüglich wurden in Studien aus den vergangenen Jahren Defizite festgestellt, die mit einer neuen Regulierung korrigiert werden sollen. Der VE-JSFVG sieht dafür ein Regulierungsarrangement mit signifikanter Involvierung der Film- und Videospielebranche in der Umsetzung bei gleichzeitiger staatlicher Mitwirkung und Kontrolle auf Basis einer rechtlichen Grundlage vor (Ko-Regulierung). Die befragten Akteure sind tendenziell der Meinung, dass die Ko-Regulierung einige der aktuellen Defizite des Kinder- und Jugendschutzes im Bereich Filme und Videospiele auszuräumen vermag. Kritisch wird beurteilt, ob Kinder und Jugendliche *tatsächlich* besser geschützt werden. Dies vor allem mit der Begründung, dass Medienkanäle, die von Kindern und Jugendlichen vermehrt verwendet werden (z.B. Streamingdienste), im Ausland domiziliert und so der Schweizer Gesetzgebung mehrheitlich entzogen sind.

Prüfpunkt 2 (Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen): Auftragsgemäss wurde darauf fokussiert, die administrativen Mehraufwände abzuschätzen, die mit der Einführung der neuen Ko-Regulierung im Vergleich zum Status quo für die verschiedenen Akteure anfallen. Auf Seiten der öffentlichen Hand (Bund, Kantone) erwachsen jährlich anfallende Kosten von rund 400'000 CHF (staatliche Aufsicht, Sanktionierung, Berichterstattung). Davon ausgehend, dass zwei Branchenorganisationen etabliert werden, ergeben sich geschätzte Kosten von insgesamt 280'000 CHF pro Jahr (Aufsicht über Einhaltung der Branchen-

regelungen, Betrieb einer Ombudsstelle). Auf Ebene der Unternehmen unterscheiden sich die Aufwände nach Geschäftszweig: Sie liegen für den gesamten Geschäftszweig zwischen "vernachlässigbar" und 180'000 CHF pro Jahr (z.B. für Alterseinstufung/-kennzeichnung und Abgaben-/ Zugangskontrolle), wobei für einige Geschäftszweige keine Quantifizierungen vorliegen.

Anmerkung: Aufgrund der teilweise geringen Datenbasis sowie dem Umstand, dass zahlreiche Massnahmen erst noch bezüglich Umfang, Inhalt, Frequenz und Intensität etc. konkretisiert werden müssen, sind diese Ergebnisse als erste Einordnung zu verstehen.

Prüfpunkt 3 (Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft): Die Ergebnisse der RFA weisen darauf hin, dass zumindest ein Teil der befragten Akteure mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Unternehmen, die der Ko-Regulierung nicht im gleichen Ausmass unterworfen sind, rechnet. Insgesamt werden aber keine wesentlichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen erwartet.

Prüfpunkt 4 (Alternative Regelungen): Es bestehen mögliche Alternativen zur Erreichung einzelner Ziele des gesetzlichen Vorhabens. Beispiele sind Zielvorgaben, die die Branchen ohne weitere organisatorische Vorgaben erreichen müssen oder Testserien (Testkäufe, Testeintritte etc.), deren Ergebnisse medial veröffentlicht werden und zur stetigen Verbesserung hinwirken. Trotz potenzieller Alternativen dürfte aber die Kombination in einem einzigen Gesetz wie dem JSFVG eine Gesamtlösung sein, die Vorteile bringt.

Prüfpunkt 5 (Zweckmässigkeit im Vollzug): Das gesetzliche Vorhaben wird von den Befragten mehrheitlich unterstützt. Die befragten Akteure heben u.a. hervor, dass es für einen guten Vollzug bedeutsam sein wird, die Möglichkeiten bestens auszuloten, mit denen Rechtsgleichheit zwischen Schweizer Normadressaten und aus dem Ausland tätigen Akteuren gefunden werden kann.

Fazit

Das gesetzliche Vorhaben ist, im Vergleich zum Status quo, mit einem höheren Aufwand für die Marktakteure (zusätzliche Zugangskontrollen, Alterseinstufungen etc.) und mit einem höheren Aufwand für die Behörden (Aufsicht, Kontrolle, etc.) verbunden. Diese höheren Aufwände lassen sich auf mindestens ca. CHF 950'000 pro Jahr schätzen. Zudem ergeben sich einmalige anfallende Initialkosten in der Höhe von mindestens rund 1 Mio. CHF. Mit den geplanten Massnahmen lassen sich laut Einschätzung der befragten Fachpersonen aktuell identifizierte Defizite des Jugendmedienschutzes ausräumen; kritischer beurteilt wird hingegen, ob sie auch ausreichen, um umfassenden Kinder- und Jugendschutz erzielen zu können.

Résumé

Contexte

Sur mandat du Conseil fédéral, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) élabore, en concertation avec les principales associations de branche ainsi qu'avec les cantons, un avant-projet de *loi fédérale sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo*. La présente étude vise à analyser, au préalable, les conséquences possibles de ce projet de loi.

Méthodologie

Une analyse d'impact de la réglementation (AIR) simplifiée a été réalisée. Basée sur l'examen de la littérature spécialisée et des documents existants, sur des discussions avec des spécialistes ainsi que sur une enquête écrite menée auprès des acteurs concernés, l'analyse a permis de répondre aux cinq points d'analyse qui se posaient en vue de l'élaboration de la réglementation. Les résultats ont été expertisés et validés par des spécialistes externes ainsi que par l'OFAS.

Résultats

Point d'analyse 1 (Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État) : Le contexte du projet de loi est l'intérêt public de protéger les enfants et les jeunes de la consommation de contenus non adaptés à leur âge. Des études parues ces dernières années à ce sujet ont identifié les lacunes, que la nouvelle réglementation aura pour objectif de corriger. L'avant-projet de loi sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo prévoit un système de corégulation avec, d'une part, une forte implication de la branche des films et des jeux vidéo dans la mise en œuvre et, d'autre part, l'intervention et le contrôle de l'État fondés sur une base légale. Les acteurs interrogés tendent à penser que la corégulation peut combler quelques-unes des lacunes existantes dans la protection des enfants et des jeunes dans ce domaine. Mais, d'un regard critique, ils soulèvent la question de savoir si les enfants et les jeunes seront *effectivement* mieux protégés. En effet, certains canaux médiatiques, de plus en plus utilisés par les enfants et les jeunes (par ex. les services de streaming), sont hébergés à l'étranger et, pour la plupart, ne sont pas soumis à la législation suisse.

Point d'analyse 2 (Impact du projet sur les différents groupes de la société) : Conformément au mandat, l'accent a été mis sur le surcroît de dépenses qui résulterait, pour les divers acteurs, de l'introduction de la nouvelle corégulation. Pour les pouvoirs publics (Confédération, cantons), les dépenses annuelles seraient d'environ 400 000 francs (surveillance de l'État, sanctions, rapports). En partant du principe qu'il y aura deux organisations de branches, les coûts estimés devraient se monter à un total de 280 000 francs par année (surveillance du respect de la réglementation

de la branche, gestion d'un service de médiation). Pour les entreprises, les dépenses varieraient en fonction du secteur d'activité, mais devraient se situer, pour l'ensemble des secteurs d'activité, entre un montant moindre et 180 000 francs par année (par ex. pour la classification et le contrôle de l'âge, les contrôles dans le commerce et les contrôles d'accès). Pour certains secteurs d'activité, il n'y a pas de quantification des dépenses.

Remarque : Ces chiffres ne constituent qu'une première estimation. En effet, la base de données est encore très restreinte et de nombreuses mesures doivent encore être concrétisées (volume, contenu, fréquence et intensité des mesures).

Point d'analyse 3 (Implications pour l'économie dans son ensemble) : Les résultats de l'analyse d'impact indiquent qu'au moins une partie des acteurs interrogés s'attendent à des désavantages concurrentiels par rapport à des entreprises étrangères qui ne sont pas soumises de la même manière à la corégulation. Mais dans l'ensemble, les conséquences macroéconomiques devraient être relativement limitées.

Point d'analyse 4 (Autres réglementations entrant en ligne de compte) : Des scénarios alternatifs existent pour atteindre certains objectifs inscrits dans l'avant-projet de loi, il s'agit par exemple d'objectifs que les branches devraient atteindre sans autres prescriptions organisationnelles ou de séries de tests (achats tests, entrées tests, etc.) dont les résultats seraient publiés par voie médiatique et qui permettraient une amélioration constante. Mais même s'il existe des alternatives, regrouper ces dispositions dans une loi unique comme la loi sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo constitue une solution globale qui présente probablement des avantages.

Point d'analyse 5 (Aspects pratiques de l'exécution) : L'avant-projet de loi est soutenu par la majorité des acteurs interrogés. Ceux-ci soulignent notamment que, pour une bonne exécution, il sera important d'étudier au mieux les moyens d'assurer l'égalité de traitement entre les destinataires de la loi suisses et les acteurs actifs à l'étranger.

Conclusion

Par rapport au statu quo, l'avant-projet de loi occasionne des charges plus importantes pour les acteurs du marché (contrôles d'accès supplémentaires, classifications d'âge, etc.) ainsi que pour les autorités (surveillance, contrôle, etc.). Ces charges se montent à au moins 950 000 francs par année, sans compter les coûts initiaux uniques qui devraient s'élever à au moins un million de francs. Les spécialistes interrogés estiment que les mesures prévues permettront de combler les la-

cunes actuelles en matière de protection des jeunes face aux médias, mais doutent qu'elles suffisent à garantir leur protection entière.

Riassunto

Contesto

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) sta elaborando, su incarico del Consiglio federale e con il coinvolgimento delle principali associazioni di categoria interessate e dei Cantoni, un avamprogetto di *legge federale sulla protezione dei minori nell'ambito di film e videogiochi*. Nel presente studio si esamina *ex ante* il progetto legislativo per quanto concerne le sue possibili ripercussioni.

Metodo

Per quanto riguarda il metodo adottato, è stata svolta un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) semplificata. Per rispondere alle questioni relative ai cinque punti di verifica dell'AIR sono stati esaminati la letteratura scientifica e vari documenti in materia nonché svolti colloqui specialistici e un'indagine scritta presso vari attori interessati. I risultati sono stati valutati e validati da specialisti esterni e dall'UFAS.

Risultati

Punto di verifica 1 (Necessità e possibilità dell'intervento statale): il progetto legislativo scaturisce dall'interesse della società a proteggere i bambini e i giovani dal consumo di contenuti inappropriati. A tale proposito, alcuni studi degli anni passati hanno evidenziato lacune da colmare con una nuova regolamentazione. L'avamprogetto in questione è una soluzione normativa che prevede un forte coinvolgimento dei settori dei film e dei videogiochi nell'attuazione, parallelamente alla partecipazione statale e allo svolgimento di controlli fondati su una base legale (coregolamentazione). Gli attori interpellati sono tendenzialmente del parere che la coregolamentazione permetta di colmare alcune delle attuali lacune della protezione dell'infanzia e della gioventù nei settori dei film e dei videogiochi. Mostrano tuttavia un certo scetticismo riguardo all'*effettivo miglioramento* della protezione dei bambini e dei giovani. Questa posizione è motivata in particolare con il fatto che i canali sempre più utilizzati dai due gruppi in questione (p. es. servizi streaming) hanno sede all'estero e, di conseguenza, nella maggior parte dei casi la legislazione svizzera non è applicabile.

Punto di verifica 2 (Ripercussioni sui singoli gruppi sociali): conformemente al mandato conferito, ci si è concentrati sulla stima dell'onere amministrativo supplementare che i diversi attori dovrebbero sostenere in seguito all'introduzione della nuova coregolamentazione. Sul fronte degli enti pubblici (Confederazione e Cantoni), le spese ammonterebbero a circa 400 000 franchi all'anno (per la vigilanza statale, le sanzioni e la presentazione di rapporti). Presupponendo che vengano istituite due organizzazioni settoriali, le spese complessive in quest'ambito sono

stimate a 280 000 franchi all'anno (per il controllo del rispetto delle regolamentazioni settoriali e la gestione di un organo di mediazione). Per quanto concerne le imprese, le spese variano, a seconda del ramo economico, da un valore «trascurabile» a 180 000 franchi all'anno per l'intero ramo (p. es. per la classificazione e la limitazione in base all'età, i controlli al momento della vendita e quelli di accesso). Per alcuni rami non sono tuttavia disponibili dati quantitativi.

Osservazione: considerati l'esiguità dei dati disponibili in alcuni casi e il fatto che per numerose misure devono ancora essere concretizzati la portata, il contenuto, la frequenza, l'intensità e altri aspetti, questi risultati vanno interpretati come una prima stima.

Punto di verifica 3 (Ripercussioni per l'economia nel suo complesso): dai risultati dell'AIR emerge che almeno una parte degli attori interpellati si aspetta svantaggi concorrenziali rispetto alle imprese estere che non sono soggette alla coregolamentazione nella stessa misura. In generale, però, non si prevedono ripercussioni sostanziali per l'economia nel suo complesso.

Punto di verifica 4 (Regolamentazioni alternative): per raggiungere alcuni obiettivi del progetto legislativo esistono possibili alternative. Si possono ad esempio menzionare gli obiettivi che i settori sono tenuti a raggiungere senza ulteriori prescrizioni organizzative o le serie di test (d'acquisto, d'ingresso ecc.) i cui risultati sono pubblicati nei media e concorrono a un miglioramento costante. Nonostante l'esistenza di potenziali alternative, il disciplinamento in un'unica legge come quella proposta *dovrebbe* essere una soluzione globale più vantaggiosa.

Punto di verifica 5 (Adeguatezza dell'esecuzione): il progetto legislativo è sostenuto dalla maggioranza degli interpellati. Essi sottolineano, tra l'altro, che per una buona esecuzione è importante valutare bene le diverse possibilità per garantire l'uguaglianza giuridica tra i destinatari delle normative svizzeri e gli attori operanti all'estero.

Conclusioni

Rispetto al diritto vigente, il progetto legislativo comporterebbe un maggior onere per gli attori del mercato (più controlli di accesso, classificazioni in base all'età ecc.) e per le autorità (vigilanza, controlli ecc.). Nel complesso queste spese supplementari sono stimate a circa 950 000 franchi all'anno, cui andrebbero aggiunte spese iniziali uniche per almeno 1 milione di franchi. Gli specialisti interpellati ritengono che le misure previste permetterebbero di colmare attuali lacune individuate nella protezione della gioventù dai rischi dei media; per contro, dubitano che queste siano sufficienti per garantire una protezione completa dell'infanzia e della gioventù.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Die zunehmende Nutzung verschiedener Medien sowie rasche technologische Entwicklungen bergen, nebst allen Chancen, vor allem für Minderjährige spezifische Risiken durch den Konsum ungeeigneter Inhalte. So *können* etwa gewaltdarstellende, extremistische oder pornographische Inhalte die Rezeptions- und Reflektionskompetenz von Kindern und Jugendlichen überfordern und sie in der Folge beeinträchtigen. Zur Minimierung dieser Risiken dienen verschiedene Instrumente, die von Altersbeschränkungen, Abgabekontrollen, Sanktionen bis hin zu präventiven Massnahmen zur Steigerung der Medienkompetenz und Aufklärung reichen. Sie sind spezialgesetzlich geregelt¹ sowie teilweise auf kantonaler Ebene und in freiwilligen Selbstregulierungen einiger Marktakteure normiert. Das aktuelle System weist jedoch verschiedene Probleme auf (z.B. uneinheitliche Regelungen, Mängel bei der Effektivität bestehender Brancheninitiativen zum Jugendschutz), wie sie auch in einem Bericht des Bundesrats² zusammengefasst wurden.

Mit dem Erlass einer bundesrechtlichen Regelung sollen die identifizierten Defizite des aktuellen Kinder- und Jugendschutzes geschlossen werden. Für den Entwurf der Regulierung wurde das Modell einer *Ko-Regulierung* gewählt. Ko-Regulierungssysteme sind dadurch gekennzeichnet, dass eine Selbstregulierung der Branchen auf Basis einer gesetzlichen Grundlage und unter staatlicher Aufsicht erfolgt.³ D.h. das Gesetz hält lediglich die grundlegenden Rahmenbedingungen fest und es bleibt den Branchenorganisationen überlassen, einen detaillierten Vorschlag zur Ausgestaltung der Regulierung zu erstellen. Gelingt es nicht, innerhalb der Branche geeignete Vereinbarungen zu erarbeiten, übernimmt in diesem Fall subsidiär der Bund die diesbezügliche Kompetenz.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erarbeitete im Auftrag des Bundesrats und unter Einbezug der wichtigsten Branchenverbände sowie der Kantone den Vorentwurf für ein *Bundesgesetz über den Jugendschutz bei Filmen und Videospielen (VE-JSFVG)*. Das Vorhaben wurde von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung im Rahmen eines verwaltungsexternen Mandats mittels der vom Staats-

¹ Relevante Bestimmungen finden sich etwa im Strafgesetzbuch.

² Bundesrat (2015).

³ Latzer et. al (2002, 43), Latzer et al. (2015, 6f.).

sekretariat für Wirtschaft (SECO) entwickelten Methodik der *vereinfachten* Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)⁴ *ex ante* anhand von fünf Prüfpunkten bewertet.

1.2. Ziele der Studie

Die RFA dient dazu, die geplante Regulierung bereits in einem frühen Stadium des Erarbeitungsprozesses hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, ihrer Auswirkungen, ihrer Umsetzung sowie ihrer mutmasslichen Kosten und Nutzen kritisch zu beleuchten. Dies mit dem Ziel, auf eine effektive und effiziente Regulierung hinzuwirken. Die Ergebnisse der RFA fliessen denn auch in den weiteren Gesetzgebungsprozess ein. Konkret werden die folgenden fünf RFA-Prüfpunkte analysiert:

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
4. Alternative Regelungen
5. Zweckmässigkeit im Vollzug

Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Auswirkungen auf Unternehmen, den Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft⁵ sowie der Zweckmässigkeit im Vollzug. Ebenso wird überprüft, ob mit den geplanten Massnahmen die (identifizierten) Schwächen des Status quo korrigiert werden.

Der vorliegende Schlussbericht fasst die Ergebnisse der RFA zusammen. Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach dem methodischen Vorgehen (Kapitel 2) folgen der Beschrieb des Untersuchungsgegenstands (Kapitel 3) und das der Regulierung zugrundeliegende Wirkungsmodell (Kapitel 4). Die Ergebnisse der Daten- und Informationssammlung werden geordnet nach den Prüfpunkten dargestellt (Kapitel 5) und in Kapitel 6 validiert resp. zusammengefasst.

⁴ SECO (2013).

⁵ Die Auswirkungen wurden auf Ebene der Gesamtwirtschaft grob geschätzt. Demgegenüber wurden auf Ebene der Unternehmen und Branchenverbände genauere Quantifizierungen der administrativen Kosten angestrebt, die sich aus der Ko-Regulierung ergeben.

2. Methode

2.1. Vorgehen

Zur Sammlung der erforderlichen Daten und Informationen wurden Fachgespräche sowie eine semi-strukturierte Befragung durchgeführt (vgl. Annex 2); diese wurden ergänzt um eine Dokumentenanalyse sowie eigene Expertise. Das Vorgehen wurde in einem Studienkonzept im Detail dargestellt und mit der Auftraggeberin akkordiert und nun zur besseren Einordnung der Ergebnisse der RFA skizziert:

Tabelle 1: Übersicht Vorgehen

<p>Literatur- und Dokumentenanalyse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Methodik: Dokumentenanalyse • Inhalt: BSV Vorarbeiten (Gesprächs-/Sitzungsprotokolle, Regulierungskonzepte, Konsultationen) • Ergebnis: Wirkungsmodell
<p>Sondierungsgespräche</p> <ul style="list-style-type: none"> • Methodik: Fachgespräche (telefonisch) • Inhalt: Relevante Handlungspflichten, Marktdaten, erste Einordnung Kosten und Nutzen
<p>Befragung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Methodik: Schriftliche Befragung, Telefongespräche zur Plausibilisierung • Inhalt: Schätzungen zu den Prüfpunkten 1-5 und Thesen
<p>Fachgespräche</p> <ul style="list-style-type: none"> • Methodik: Fachgespräche (telefonisch) • Inhalt: Diskussion Ergebnisse / Validierung
<p>Berichterstattung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Methodik: Synthese Daten- und Informationen; Einarbeitung Feedback BSV • Ergebnis: Entwurf / Schlussbericht

Schritt 1: Literatur- und Dokumentenanalyse

Im Laufe der Studie wurden relevante Literatur und Dokumente – vor allem die vom BSV zur Verfügung gestellten Protokolle der Begleitgruppensitzungen, Gesprächsnotizen mit Branchenverbänden und weiteren Akteuren, das Normkonzept und die Entwürfe der Ko-Regulierung (Stand 15.12.2017, 9.2.2018 sowie 22.2.2018) – hinsichtlich der spezifischen Fragestellungen gesichtet. Eine Literatürübersicht findet sich in Annex 5. Darauf aufbauend wurde ein Wirkungsmodell erstellt, das die zu erwartenden (intendierten) und nicht intendierten Wirkungen der Ko-Regulierung bildlich darstellt. Es wurde nach dem Feedback der Auftraggeberin überarbeitet und im Rahmen der Befragungen anhand verschiedener Thesen validiert.

Schritt 2: Sondierungsgespräche

Anhand von fünf Sondierungsgesprächen mit Vertretern von Branchenverbänden wurden für die verschiedenen Akteure jene Massnahmen und Handlungspflichten⁶ ausgesucht, die voraussichtlich die relevantesten Auswirkungen mit sich bringen. Ebenso wurden Segmentierungskriterien⁷ identifiziert sowie Markt- und Branchendaten erhoben.

Schritt 3: Befragung

Nach der Durchführung von Fachgesprächen wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt; die Erhebungsinstrumente (siehe Annex 2 für ein Muster) wurden akteurspezifisch ausgestaltet und vorgängig vom BSV genehmigt.

Tabelle 2 fasst die befragten Akteure zusammen; sie wurden vor dem Hintergrund der noch fehlenden konkreten Ausgestaltung der Branchenregelungen⁸ gebeten, ein für sie "realistisches Szenario" zu schätzen. Die Auswahl der Branchenverbände orientierte sich an der Relevanz der Ko-Regulierung für die jeweilige Branche sowie der Grösse resp. Abdeckung des jeweiligen Verbands innerhalb der Branche. Die Unternehmen wurden seitens der Branchenverbände für die Befragung rekrutiert. Auch die Auswahl der befragten Akteure wurde mit dem BSV akkordiert.

Tabelle 2: Adressaten der Befragung

Akteure	Antworten
Bund	<ul style="list-style-type: none"> • BSV
Verbände	<ul style="list-style-type: none"> • filmdistribution schweiz (fds) • Schweizerischer Kinoverband (SKV-ACS) • Schweizerischer Verband der Telekommunikation (asut) • Schweizerischer Video-Verband (SVV-ASV) • Swiss e-Sports Federation (SESF) • Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA)
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Kinounternehmen: 6

⁶ Definition: „Eine Handlungspflicht ist eine Pflicht, die dem Normadressaten vorschreibt, welche Aktivitäten er befolgen muss, damit sein Verhalten normkonform ist.“ Es gibt verschiedene Typen wie z.B. Informations-, Bewilligungs-, Zahlungs- und Dokumentationspflichten. Vgl. SECO 2011.

⁷ Das sind solche Kriterien, aufgrund derer die gleiche gesetzliche Regelung unterschiedliche Aufwände bei verschiedenen Normadressaten mit sich bringen kann.

⁸ Der Begriff "Branchenregelung" entstammt dem VE-JSFVG in der Fassung vom 22. Februar 2018. Mittlerweile wird sie neu als "Jugendschutzregelung" bezeichnet. Dies gilt auch für andere Begriffe; die neuen Bezeichnungen finden sich in weiteren Fussnoten. Um konsistent mit den Erhebungsinstrumenten zu bleiben (Fragebogen, Leitfäden etc.), werden im vorliegenden Bericht die Begriffe des Vorentwurfs vom 22. Februar 2018 verwendet.

(angefragt wurden rund 31 Unternehmen, Rückmeldungen gingen von 24 Unternehmen ⁹ ein)	<ul style="list-style-type: none"> • Filmverleiher (Kinofilme): 4 • Filmverleiher (Videofilme): 6 • Video-on-Demand / Film-Abrufdienste: 3 • Videospiele-Veranstalter: 1 • Detailhandel (Film): 2 • Detailhandel, Entwickler und Abrufdienste (Videospiele): 4
Kantone	<ul style="list-style-type: none"> • Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Waadt, Zug, Zürich

Die im Rahmen der Befragung erhaltenen Schätzungen und Antworten wurden bei Unklarheiten plausibilisiert und dann ausgewertet. Zur Berechnung der administrativen Kosten wurden die Ergebnisse soweit möglich und sinnvoll auf die Branche hochgerechnet.

Schritt 4: Fachgespräche (Validierung)

Im Rahmen von vier telefonisch geführten semi-strukturierten Fachgesprächen mit Fachpersonen im Bereich Jugendmedien resp. aus Sicht von Konsumentinnen und Konsumenten¹⁰ wurden die geplante Ko-Regulierung und die vermuteten Auswirkungen auf unternehmerischer und gesamtwirtschaftlicher Ebene erörtert. Die mittels der Fachgespräche gesammelten Informationen dienen insbesondere dazu, die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit und Plausibilität einzuordnen.

Schritt 5: Berichterstattung

Die Ergebnisse wurden zunächst in einem Entwurf und nach Erhalt des Feedbacks seitens der Auftraggeberin in einem Schlussbericht zusammengefasst.

2.2. Limitierungen

Natur- und erfahrungsgemäss ist die Einschätzung der Auswirkungen in einem frühen Stadium der Normsetzung herausfordernd. Dies ist bei der vorliegenden Neuregelung nicht anders, vor allem, weil einige Handlungspflichten erst in den *künftigen Branchenregelungen* in Bezug auf Umfang, Inhalt, Frequenz und Intensität konkretisiert werden. Während die befragten Akteure durchwegs qualitative Einschätzungen lieferten und Thesen beurteilen konnten, bekundete eine Mehrheit von ihnen Mühe bei der Quantifizierung der mutmasslichen Auswirkungen (insb. der administrativen Mehraufwände) im Vergleich zum Status quo. Aus diesem

⁹ Zwei grosse Detailhändler beantworteten die Befragung separat für die Bereiche Videospiele und Filme und werden deshalb in der Detailauflistung zweifach aufgeführt.

¹⁰ Martin Hermida, Pädagogische Hochschule Schwyz; Olivier Steiner, Fachhochschule Nordwestschweiz; Thomas Riediker, GameRights; Florence Bettschart, Fédération romande des consommateurs.

Grund sind die unter Prüfpunkt 2 ausgewiesenen Effekte im Sinne einer *ersten und groben Einordnung* zu verstehen.

3. Untersuchungsgegenstand

3.1. Ziele der Ko-Regulierung

Der Untersuchungsgegenstand umfasst den VE-JSFVG und die damit verbundenen Handlungspflichten, die sich aus der Umsetzung der Regulierung für verschiedene Akteure ergeben würden. Zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sollen durch die Einführung der Ko-Regulierung die folgenden Ziele erreicht werden:

- *Einheitliche, medienübergreifende Alterskennzeichnung*: Einheitliche Alterseinstufungen für dieselben Inhalte, unabhängig von der Art der Verbreitung.
- *Effektive Altersprüfungsinstrumente*: Geeignete Altersprüfungsinstrumente für Abrufdienste (Video-on-Demand, VoD) und Plattformen.
- *Effektive Zugangskontrollen*: Konsequente Alterskontrolle beim Zugang zu resp. bei der Abgabe von Filmen oder Videospiele.
- *Stärkung von Selbstregulierungsinitiativen*: Gesetzliche Abstützung der Selbstregulierung (Ko-Regulierung) und Verbindlicherklärung für alle Marktakteure.
- *Effektive Interessenwahrnehmung durch Konsumentinnen und Konsumenten*: Ombudsstellen¹¹ verbessern die Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung von Konsumentinnen und Konsumenten (Minderjährige, Eltern).
- *Einheitliche kantonale Standards*: Harmonisierung von Alterseinstufungen, Vollzug und Sanktionierung.

Nicht im Untersuchungsgegenstand enthalten sind aktuelle Reformbemühungen auf der europäischen Ebene. Ebenso wird im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht näher darauf eingegangen, ob und inwieweit die übergeordneten Ziele der Ko-Regulierung (z.B. verbesserte soziale Gesundheit von Kindern, weniger Delinquenz von Jugendlichen) erreicht werden können. Schliesslich kommt der Umsetzungspraxis (insb. Kontrollen und Möglichkeit der Sanktionierung) entscheidendes Gewicht zu, inwieweit Nutzen aus der Regulierung resultiert. Aus diesem Grund

¹¹ Neuer Begriff gemäss aktuellster Version des VE-JSFVG: "Anlaufstelle für den Jugendschutz".

kann auch keine abschliessende Antwort über das Kosten-Nutzen Verhältnis der Ko-Regulierung aus volkswirtschaftlicher Sicht – im Sinne von Kosten der Ko-Regulierung vs. Nutzen Kindes- und Jugendwohl – gegeben werden.

3.2. Kurzbeschreibung Ko-Regulierung

Nachdem in einem ersten Kapitel des VE-JSFVG die allgemeinen Bestimmungen und Begriffsdefinitionen erläutert werden, legt Kapitel zwei zuerst die regulatorischen Vorgaben für Alterskennzeichnungen und Alterskontrollen für Filme und Videospiele fest. Anschliessend werden Vorgaben für die Selbstregulierung der Branchen formuliert. Diese umfassen Kriterien, die von Branchenorganisationen zu erfüllen sind, Anforderungen an Branchenregelungen sowie die Vorgehensweise zur Verbindlichkeitserklärung von Branchenregelungen. Separat behandelt sind die Anforderungen, welche Plattformdienste hinsichtlich des Jugendschutzes erfüllen müssen. Auf die Aufsicht, die Koordination, den Jahresbericht sowie die Finanzierung und die Strafbestimmungen wird in weiteren Kapiteln eingegangen. Nachfolgend werden die zentralsten der Massnahmen und Handlungspflichten skizziert, welche der VE-JSFVG vorsieht:

- *Erstellung Branchenorganisation und Branchenregelung:* Branchenakteure in den Sektoren Film und Videospiele schliessen sich zu je einer Branchenorganisation zusammen und erarbeiten jeweils eine Branchenregelung betreffend den Jugendschutz.
- *Alterseinstufung:* Filme und Videospiele werden gemäss eines in der Branchenregelung festgelegten Altersklassifizierungssystems (einheitlich, mit mind. fünf Altersstufen) eingestuft, wobei die Branchenregelung auch vorsehen kann, ein bestehendes System wie FSK oder PEGI¹² anzuwenden; Filme und Videospiele, welche noch nicht eingestuft sind, können in Form einer "Selbsteinstufung" eingestuft werden, sofern die Branchenregelungen dies vorsehen.
- *Alterskennzeichnung:* Anbieter von Trägermedien und Abrufdiensten sind verpflichtet nur Filme und Videospiele zugänglich zu machen, die mit einer gut sichtbaren Alterskennzeichnung versehen sind; Veranstalter weisen die Alterskennzeichnung an Verkaufsstellen und am Veranstaltungsort aus.

¹² Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (FSK) ist eine deutsche, von der Filmwirtschaft getragene Einrichtung, die v.a. Altersfreigabe von Medien prüft. Die Pan European Game Information (PEGI) ist ein europaweites Alterseinstufungssystem für Videospiele. Beide Klassifizierungssysteme sind in der Schweiz gut etabliert.

- *Zugangs- und Abgabekontrollen:* Kinder und Jugendliche *aller* Altersstufen werden durch Anbieter, Veranstalter, Abruf- und Plattformdienste etc. dahingehend kontrolliert, ob sie das für den Inhalt freigegebene Alter bereits erreicht haben. Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Bei Abrufdiensten beinhaltet dies die Einrichtung und den Betrieb von Systemen zur Altersüberprüfung und elterlichen Kontrolle. Plattformdienste sind ebenfalls zur Einrichtung und zum Betrieb eines Systems zur Altersüberprüfung verpflichtet und sollen zudem ein Meldesystem betreiben.
- *Aufsicht über die Einhaltung der Branchenregelung:* Die Branchenorganisationen sind zuständig für die Aufsicht über die Einhaltung der Branchenregelung bei allen Branchenakteuren.
- *Ombudsstelle:* Die Branchenorganisationen setzen je eine brancheninterne Ombudsstelle ein, welche Beanstandungen behandelt, allgemeine Anfragen in Bezug auf den Jugendschutz beantwortet und die Öffentlichkeit über die Inhalte der Branchenregelung informiert.
- *Kantone:* Die Kontrolle der Einhaltung der Pflichten betreffend die Alterskennzeichnung und -kontrolle vor Ort obliegt den Kantonen. Sie übernehmen die etwaige Strafverfolgung und erstatten jährlich Bericht an das BSV.
- *Bund:* Für den Bund ergeben sich folgende Aufgaben: Prüfung der Branchenregelungen, Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit, Aufsicht über die Einhaltung der sich aus dem Gesetz ergebenden Pflichten (Onlinehandel und bei Abruf- und Plattformdiensten) sowie den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone, jährliche Berichterstattung und fünfjährige Wirkungsevaluationen.

Die für die verschiedenen Akteure besonders relevanten Massnahmen resp. Handlungspflichten sind in Kapitel 5.2. näher beschrieben.

3.3. Betroffene Akteure

Die Akteure und deren Rollen und Handlungspflichten sind im Entwurf der Ko-Regulierung definiert. Sie werden im Folgenden im Überblick dargestellt.

- *Branchenverbände:* Zu den betroffenen Akteuren zählen die Branchenverbände, die sich künftig zum Zwecke des Jugendschutzes zu einer neuen resp. zusätzlichen (Branchen-) Organisation zusammenschliessen müssen, welcher die Ko-Regulierung originäre Handlungspflichten auferlegt (ge-

mäss VE-JSFVG ist für die Film- und Videospielebranche je *eine* Branchenorganisation¹³ zu bilden, welche eine Branchenregelung betreffend den Jugendschutz erarbeitet und für die Aufsicht über deren Einhaltung zuständig ist). Im Rahmen der Studie werden die in Tabelle 3 genannten Branchenverbände berücksichtigt, da aus ihnen mutmasslich die Branchenorganisationen erwachsen werden. Die Mitgliedunternehmen der Branchenverbände decken einen grossen Teil der betroffenen Unternehmen in der Schweiz ab.

- *Unternehmen:* Es gibt eine sehr weit verzweigte Unternehmenslandschaft, die – offline und online – Filme und Videospiele an Konsumentinnen und Konsumenten zugänglich machen (z.B. Video-on-Demand Abrufdienste, Kinos, Verkaufsstellen für Videospiele). Neben diesen Anbietern sind auch Hersteller sowie Zwischenhändler betroffen. Zu den Unternehmen zählen somit Produzenten / Hersteller, Importeure, Zwischenhändler, Distributoren, Anbieter, Veranstalter, Abrufdienste sowie Plattformdienste.

Tabelle 3: Branchenverbände und Unternehmen

Akteur	Organisation	Anmerkungen
SIEA: Produzenten, Hersteller, Distributoren (Videospiele)	Mitglieder: 8 Marktteilnehmer: ~75%	Bestehende Selbstregulierung: Ja (2017) Steigende Umsätze sowohl bei Hardware als auch Software; starke Steigerung der Umsätze bei e-Sports
SKV-ACS: Veranstalter (Kinofilme)	Mitglieder: ~135 Marktteilnehmer: ~98%	Bestehende Selbstregulierung: Nein BFS 2016: 278 Kinobetriebe in ~170 Unternehmen 550 neue Kinofilme jährlich; Kinobereich befindet sich in Veränderung, Umsatzrückgang von 10% zwischen 2015/2016, aber stabile Entwicklung prognostiziert ¹⁴
SVV-ASV: Produzenten/Hersteller, Importeure, Zwischenhändler, Distributoren, Detailhändler (Video/DVD)	Mitglieder: ~20 Marktteilnehmer: n/a	Bestehende Selbstregulierung: Ja (movie-guide Version 2.1) auch durch Nicht-Mitglieder (Detailhändler, Zulieferer etc.) unterzeichnet Gemäss Selbsteinschätzung SVV betrug die Abdeckung der Selbstregulie-

¹³ Neuer Begriff gemäss aktuellster Version des VE-JSFVG: "Organisation für den Jugendschutz".

¹⁴ PwC (2017)

		<p>2013 97% des DVD/Video-Marktes.¹⁵</p> <p>Gemäss SVV sind in CH 45'000 Titel verfügbar, jährlich mehrere Tausend neue DVD, 4000 neuerscheinende Videofilme pro Jahr; sinkende Verkaufszahlen physischer Bildträger (Video/DVD)</p>
fds: Zwischenhändler, Distributoren (Kinofilme)	<p>Mitglieder: ~30</p> <p>Marktteilnehmer: >95%</p>	Bestehende Selbstregulierung: Nein
asut: Anbieter von Abrufdiensten (Video/VoD)	<p>Mitglieder: ~400, davon 6 Abrufdienste, davon 4 Marktführer</p> <p>Marktteilnehmer: ~70% (inkl. ausländischer Anbieter)</p>	<p>Bestehende Selbstregulierung: Ja (2016); VoD Jugendschutzfunktion / Sperrung Filme mit Altersbeschränkung</p> <p>~70% VoD Marktanteil der Anbieter Salt, Sunrise, Swisscom, UPC; nicht abdeckt sind Schweizer Anbieter wie Wilmaa und Zattoo, sowie ausländische Anbieter wie Netflix, Amazon Prime Video etc.</p>
SESF: Veranstalter (Videospiele)	<p>Mitglieder: 37 Organisationen (v.a. Vereine) sowie 22 Einzelpersonen</p>	<p>pro Woche ca. 1-2 e-Sports Events in der Schweiz, davon ca. 20% mit mind. 100 Teilnehmenden; Anzahl e-Sports Messen (mehrere Tausend Besucher) nimmt zu.</p> <p>Gemäss Schätzung SESF werden 80% der Veranstaltungen in der Schweiz von Mitgliedern des SESF oder in Zusammenarbeit mit diesen durchgeführt.</p>

- *Staatliche Akteure:* Die Ko-Regulierung räumt dem Bund – konkret vor allem dem BSV – neue Kompetenzen und Handlungspflichten ein. Ebenso werden die Kantone mit dem Vollzug der Ko-Regulierung mitbetraut, insbesondere bei den Kontrollaktivitäten und der Strafverfolgung. Die entsprechenden Vollzugsorgane finden sich teilweise in den Sicherheits- und teilweise in den Volkswirtschaftsdepartementen (Gewerbepolizei).¹⁶
- *Betroffene Personen (Kinder, Jugendliche, Eltern):* Aktuell leben ca. 1.6 Mio. Kinder- und Jugendliche (0-18 Jahre) resp. 0.75 Mio. im Alter von 10-18 Jahren in der Schweiz. Nicht alle davon sind im Sinne des Kinder- und Jugendschutzes betroffen, d.h. ungeeigneten Inhalten ausgesetzt. Die

¹⁵ Latzer et al. (2015, 27f).

¹⁶ Gemäss einer Studie von Huegli, E. & Bollinger, C. (2014) bestehen in etwa zwei Drittel der Kantone gesetzliche Grundlagen hinsichtlich des Jugendschutzes bei öffentlichen Filmvorführungen. Manche Kantone kennen zudem gesetzliche Bestimmungen zum Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware (siehe Tabelle im Annex 4).

Anzahl der betroffenen Personen zu ermitteln ist herausfordernd. Die aktuelle Literatur bietet vereinzelt und verstreut Daten, die auf den Zugang zu und die Nutzung von ungeeigneten Inhalte in der Schweiz verweisen.¹⁷ Eine abschließende Beurteilung wird jedoch u.a. dadurch erschwert, dass unbekannt ist, woher die Konsumentinnen und Konsumenten ihre Inhalte überhaupt beziehen.

Exkurs: Ausgewählte Markt- und Mediennutzungsdaten

Die aktuelle JAMES-Studie (Willemsse, I. et al. 2017) zeigt u.a., dass zwei Drittel der Jugendlichen (12-19 Jahre), die mindestens einen Lieblingsfilm genannt haben, bei ihren Lieblingsfilmen die entsprechende Altersfreigabe einhalten. Bei den Lieblingsvideospiele ist es ein Drittel der jugendlichen Gamer, das sich an die Altersfreigaben hält. Bei zwei Dritteln der Jugendlichen sind die Videos ihrer Lieblings-YouTuber ihrem Alter entsprechend.

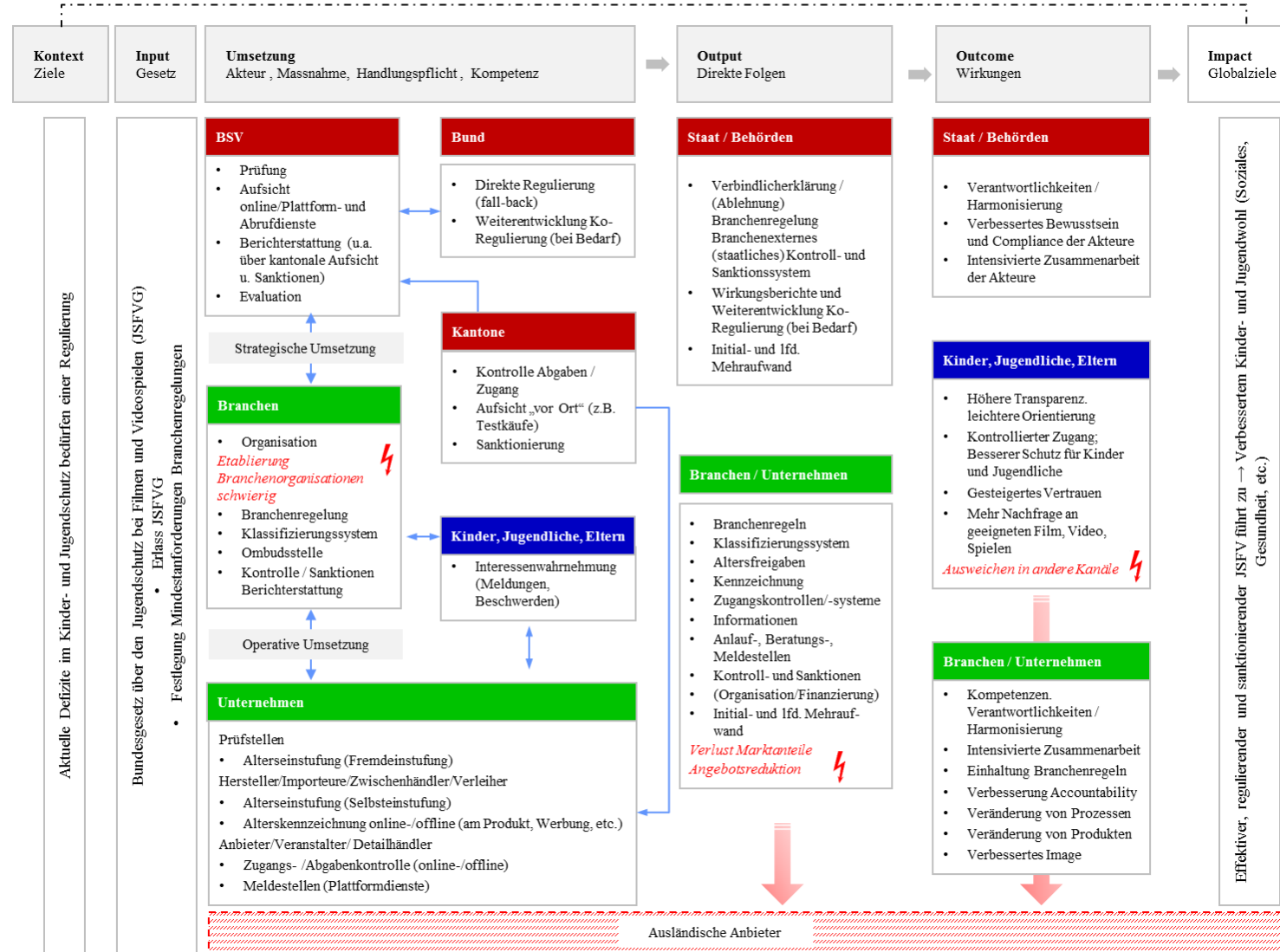
Die Hälfte der sog. "Generation Z" (geboren zwischen 1998 und jetzt) sind regelmässig online, wovon 60% Streamingdienste und WebTV nutzen. Sie nutzen vor allem Gratisdienste gegenüber Bezahlabonnements. (PWC, 2017).

4. Wirkungsmodell

Anhand des Wirkungsmodells (Abbildung 1) sollen Ausgangslage, die wichtigsten Massnahmen und Handlungspflichten und Ziele der Ko-Regulierung überblicksartig dargestellt werden. Es zeigt in den einzelnen Bestandteilen auf, wer für die Massnahmen zuständig ist und wie die Massnahmen der Ko-Regulierung zusammenhängen und idealerweise wirken. Ebenso werden mögliche Probleme oder nicht beabsichtigte Wirkungen darin dargestellt.

¹⁷ Hier nur eine Auswahl von Kennzahlen: Im klassischen Handel können in 47% der Fälle für die Altersklasse ungeeignete Produkte gekauft werden; im Online-Handel in 38% der Fälle (Latzer et al, 2015). Ca. 50% der Jungen und ca. 10% der Mädchen schauen sich ab der Pubertät Pornos an (Pastötter, 2015); ca. 20% haben bereits sexuelle Darstellungen im Internet gesehen, 13% davon wegen sog. Pop-Ups, gesamt haben 6% aller Schweizer Kinder unangenehme Erfahrungen mit sexuellen Darstellungen im Internet gemacht; ca. 20% aller Kinder zwischen 11-16 Jahren sind auf problematische nutzergenerierte Inhalte (Hassnachrichten, Selbstverletzungen, Drogenkonsum etc.) gestossen (Hermida, M., 2013).

Abbildung 1: Wirkungsmodell



Die Wirkungslogik der Ko-Regulierung ist, dass mittels eines koordinierten Zusammenspiels zwischen staatlichen (Bund, Kantone) und privaten Akteuren (Branchenverbände, Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten), die mit komplementären Kompetenzen, Rechten und Pflichten ausgestattet werden, aktuelle Defizite zum Schutz von Kindern und Jugendlichen beim Konsum von Filmen und Videospielen ausgeräumt und in der Folge das Kinder- und Jugendwohl verbessert werden kann.

Das Gesetz legt Rahmenbedingungen fest, innert derer sich die Branchen selbst regulieren können. Dies soll ermöglichen, auf bestehenden Strukturen und Initiativen aufzubauen, Eigeninitiativen der Branchen zu fördern und der Dynamik resp. den Abläufen des Marktes Rechnung zu tragen. Das Prüfungs-, Aufsichts- und Sanktionsrecht der staatlichen Akteure soll Fehlanreize der Selbstregulierung entgegenwirken. Diese Interventionskapazität des Staates soll sich auf die Etablierung und den Erfolg der Selbstregulierung auswirken. Wenn nämlich Akteure glaubhaft mit der Implementierung staatlicher regulatorischer Lösungen drohen können ("credible threats"), kann dies eine selbstregulatorische Lösung anstossen, um eine mitunter strengere gesetzliche Regelung zu verhindern.

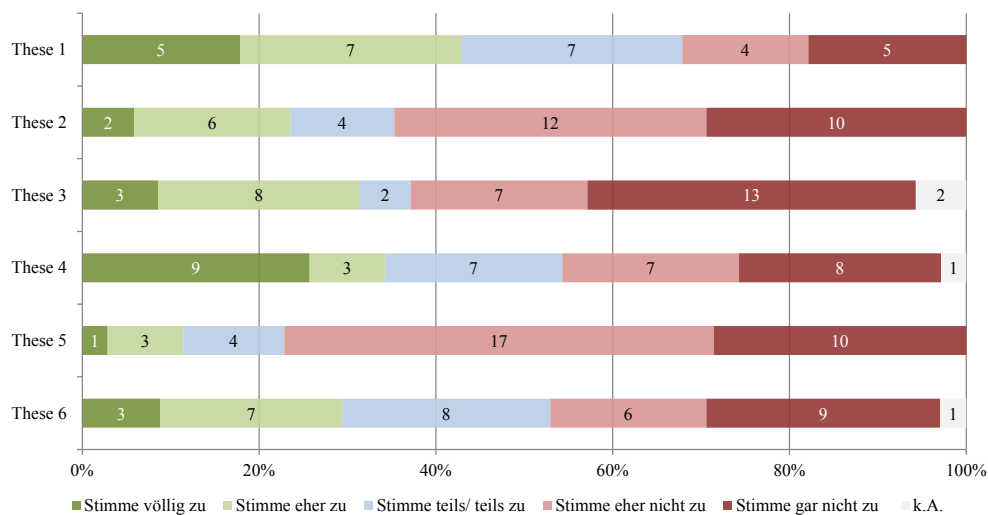
Die kontinuierliche Weiterentwicklung des Systems soll durch regelmässige Evaluationen sichergestellt werden. Ergänzt wird das System indem Konsumentinnen und Konsumenten besser befähigt werden sollen, ihre Interessen im Sinne des Kinder- und Jugendschutzes wahrzunehmen. Dies wird durch verbesserte Transparenz (z.B. einheitliche Alterseinstufungen und -kennzeichnung), öffentliche Information seitens der Branchenorganisationen oder die Einrichtung von Ombuds- resp. Meldestellen angestrebt.

Weitergehende Erläuterungen zu den Zusammenhängen zwischen den Massnahmen und den daraus folgenden intendierten Effekten des Kinder- und Jugendschutzes finden sich im *narrativen* Wirkungsmodell im Annex 1.

Wie im Wirkungsmodell dargestellt, *können* sich anlässlich der Umsetzung resp. als Folge der Umsetzung nicht intendierte Wirkungen resp. mögliche Probleme und Unklarheiten etc. einstellen. Um einzuordnen, inwieweit mit solchen nicht erwünschten Effekten zu rechnen ist, wurden die befragten Akteure gebeten, ihre Meinung zu sechs vorab formulierten Thesen abzugeben.¹⁸ Im Folgenden findet sich nach der graphischen Darstellung der Antworten zu jeder These ein erläuternder Text.

¹⁸ Die Thesen zu nicht intendierten Wirkungen stammen aus eigenen Überlegungen oder wurden aus Aussagen in den Konsultationsdokumenten entwickelt, die vom BSV zur Verfügung gestellt wurden.

Abbildung 2: Thesen zu nicht intendierten Wirkungen (Befragung)



Quelle: B,S,S. / Thesen sind nachfolgend im genauen Wortlaut ausgeführt. / n=28 These 1, n=34 Thesen 2 und 6, n=35 These 3, 4 und 5.

*These 1: Im Filmsektor bestehen mit Kino, Home-Entertainment und Abrufdiensten unterschiedliche Verwertungszweige mit unterschiedlicher Logistik und mehreren Interessenverbänden. Die Etablierung **einer** Branchenorganisation und einer Branchenregelung im Filmbereich wird scheitern.*

Die These wurde nur Akteuren der Filmbranche und des öffentlichen Sektors unterbreitet und von diesen öfter bestätigt als abgelehnt. Der öffentliche Sektor äusserte sich mehrheitlich zustimmend ebenso wie die Mehrheit der Filmbranche, mit Ausnahme der Vertreterinnen und Vertreter der Kinos, welche die These tendenziell verwerfen. Begründet wurde die Zustimmung mit der grossen Heterogenität der Filmbranche, in der sich die involvierten Akteure je nach Geschäftsmodell resp. Vertriebskanal gänzlich unterschiedlichen Herausforderungen stellen müssen. Das Risiko des Scheiterns ist demzufolge durchaus vorhanden. Es könnte möglicherweise verringert werden, wenn sich die verschiedenen Branchenakteure im Filmbereich lediglich auf eine gemeinsame Branchenregelung einigen müssten, ohne **eine** gemeinsame Branchenorganisation bilden zu müssen.

These 2: Die Einigung und Festlegung auf je ein Altersklassifizierungssystem für Filme und Videospiele innerhalb der Branche wird scheitern.

Rund zwei Drittel der befragten Akteure verwirft diese These. Insbesondere äusseren sich die Auskunftspersonen des öffentlichen Sektors und der Kinos ablehnend. Die zustimmenden Rückmeldungen stammen tendenziell aus der Film- und weniger aus der Videospielebranche. Als Gründe, die zu einem Scheitern der Einigung auf

ein einheitliches Altersklassifizierungssystem führen könnten, werden insbesondere die sprachlichen und kulturellen Unterschiede in der Schweiz sowie der Import von Filmen aus anderen Sprachregionen genannt.

These 3: Die Alterseinstufung durch eine Selbsteinstufung (z.B. durch computerbasierte Eingabe von Merkmalen von Filmen und Videospiele) im Rahmen der Ko-Regulierung würde dazu führen, dass viele Produkte nicht altersgerecht eingestuft wären.

Auch diese These wird von rund zwei Drittel der Antwortenden verworfen, was bedeutet, dass der Selbsteinstufung überwiegend vertraut wird. Es fällt auf, dass sich die Verbände in der ablehnenden Haltung einiger sind als die Unternehmen. Bei den Kommentierungen wird deutlich, dass praktische Aspekte in den Fokus gerückt werden, also weniger die Frage der altersgerechten Einstufung. So betonen bestätigende Stimmen, dass die Kosten für ein Altersklassifikationssystem losgelöst von den etablierten Klassifizierungssystemen (FSK, PEGI) enorm wären und sie deshalb umfassende Selbsteinstufungen ablehnen. Die Gegenseite argumentiert, dass (für jene Inhalte, für welche keine FSK/PEGI-Klassifizierung besteht) eine Selbsteinstufung einfacher und dynamischer umsetzbar wäre als eine Fremdeinstufung, beispielsweise durch ein einzusetzendes Gremium. Mit Bezug auf die computerbasierte Einstufung wurden Bedenken geäußert, ob diese Filme und Videospiele ausreichend differenziert beurteilen können (z.B. weil physische oder strukturelle Gewalt so nicht erfasst werden können). Es wurde die Befürchtung geäußert, dass Algorithmen nach fixen Kriterien eine Einschätzung vornehmen und das Gesamtbild des Filmes und seine Atmosphäre nicht erfassen können. Um diesen Bedenken zu begegnen, müsste ein computerbasiertes System sorgfältig erarbeitet und getestet werden.¹⁹

These 4: Für Anbieter resp. Veranstalter bringt die Ko-Regulierung höhere Kosten als Nutzen; sie werden daher auf einen Teil des Angebots verzichten.

Die Beantwortung dieser These ist uneinheitlich: fast gleich viele Akteure stimmten ihr zu bzw. lehnten sie ab. Erneut fällt auf, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Kinos die These mehrheitlich verwerfen. Dies mag mit der Annahme begründet sein, dass sich die mit der Ko-Regulierung verbundenen Kosten sehr unterschiedlich auf die Akteursgruppen verteilen. Besonders gross ist der Anteil der Zustimmung unter den Unternehmen im Videofilmbereich: namentlich dann, *wenn* im Home-

¹⁹ Eine Fachperson wies darauf hin, dass international mit PEGI bereits computerbasierte Einstufungen bestehen. Die automatisch generierten Einstufungen nach dem PEGI-Standard werden von professionellen Organisationen kontrolliert und bei Bedarf korrigiert. Diese Systeme hätten sich mittlerweile bewährt.

Entertainmentbereich der gesamte Bestand an Filmen zusätzlich resp. neu eingestuft werden müsste und hohe Kosten für die Einrichtung neuer, über das aktuelle Mass hinausgehender Alterskontrollsysteme anfielen. Ebenfalls hohe Kosten und damit ein potentieller Verzicht auf das Angebot werden bei den Videospiele-Veranstaltungen vermutet.

These 5: Für Anbieter bringt die Ko-Regulierung höhere Kosten als Nutzen; sie werden auf Kennzeichnung und Kontrollen verzichten und Sanktionen/Strafen in Kauf nehmen.

Diese These wurde besonders deutlich verworfen: Etwas mehr als drei Viertel der Akteure äusserten sich ablehnend und lediglich vereinzelte Stimmen bestätigten die These. Begründet wurde die Ablehnung zumeist damit, dass das Risiko des Reputationsverlusts bei einer Nichteinhaltung für die Unternehmen zu gross wäre. Zudem wurde mehrfach betont, dass sich die Unternehmen ihrer Verantwortung zur Umsetzung von Kinder- und Jugendschutzmassnahmen durchaus bewusst seien und entsprechend bereits freiwillig solche Massnahmen einhalten. Die Höhe der vorgesehenen Sanktionen wurde hingegen nicht thematisiert.

These 6: Die Ko-Regulierung wird zu effektiverem Jugendschutz im Film- und Videospielebereich führen. In der Folge werden Nutzerinnen und Nutzer vermehrt auf Plattformen ausweichen, wo Jugendschutz nicht sichergestellt werden kann.

Zu dieser letzten These äusserten sich wenige Stimmen mehr ablehnend als bestätigend. Allerdings muss beachtet werden, dass sich die Auskunftspersonen der Kinos einstimmig ablehnend äusserten, da ihr Angebot nicht durch Online-Plattformen substituiert werden kann. Wird dieser Bereich ausgeklammert, überwiegen die Akteure, die davon ausgehen, dass Nutzerinnen und Nutzer vermehrt auf Plattformen ausweichen, wo Jugendschutz nicht sichergestellt werden kann. Besonders klar zustimmend äusserten sich Unternehmen der Videospielebranche. Als Argument für die Bestätigung der These wurde v.a. erwähnt, dass gerade Jugendliche ohnehin oft Onlinekanäle nutzen. Durch eine Verschärfung der Jugendschutzbestimmungen und auch den damit verbundenen Kosten würden sie verstärkt auf ausländische Online-dienste zurückgreifen, welche nicht von der Regulierung erfasst sind – vorbehaltlich der unten beschriebenen Möglichkeiten im Rahmen von Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon Prinzip (vgl. Fussnote 25). Darunter möglicherweise auch auf Anbieter, welche kaum Jugendschutzmassnahmen umsetzen. Ein Teil der Kommentare zu den „teils/teils“-Antworten deutet in eine ähnliche Richtung: Auch hier wird eine verstärkte Abwanderung auf Plattformdienste oder ausländische Abrufdienste befürchtet (allerdings kann der erste Teil der These bezüglich des effektiveren Jugendschutzes nicht bestätigt werden, da laut Einschätzung der Branchen bereits aktuell ein Grossteil der Jugendlichen unkontrollierte Kanäle nutzt).

Zusammenfassend besteht die Möglichkeit von nicht intendierten Wirkungen insbesondere in folgenden Aspekten:

- Das mögliche Scheitern der Etablierung *einer* gemeinsamen Branchenorganisation und der Erarbeitung einer gemeinsamen Branchenregelung im Filmbereich.
- Der Verzicht auf einen Teil des Angebots an Videofilmen und an Videospielveranstaltungen aufgrund erhöhter Kosten.
- Die verstärkte Verlagerung des Bezugs von Filmen und Spielen auf den nicht regulierten Teil des Onlinebereichs.

5. Ergebnisse RFA Prüfpunkte

Im Folgenden beschreiben wir die Ergebnisse nach den fünf RFA Prüfpunkten. Angesichts der geringen Anzahl befragter Akteure resp. Antworten erlauben die Ergebnisse eine erste Einordnung der vermuteten Auswirkungen. Dies gilt insbesondere für die administrativen Mehraufwände sowie Auswertungen, die nach Akteuren oder Branchen unterteilt sind.

5.1. Prüfpunkt 1

Der erste Prüfpunkt behandelt die *Notwendigkeit und Möglichkeit* staatlichen Handelns. Die folgenden Überlegungen fassen vor allem auf eigener Expertise sowie auf Literatur- und Dokumentenanalyse.

Ausgangspunkt der geplanten Ko-Regulierung ist das bestehende *öffentliche Interesse*, Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten, beeinträchtigenden, nicht altersadäquaten Inhalten beim Konsum von Filmen und Videospielen zu schützen. Bei reinen Marktlösungen *kann* es zu Markversagen aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen Produzenten und Konsumenten kommen. Aufgrund der spezifischen Charakteristika von Medieninhalten als Vertrauens- oder Erfahrungsgüter ist es für Konsumentinnen und Konsumenten meist nicht möglich, die Qualität der Produkte vor dem Konsum zu beurteilen und auf Basis vollständiger Informationen rationale Konsumententscheidungen zu treffen. Dies gilt auch für die Beurteilung der Produkte hinsichtlich ihrer Eignung für den Konsum durch Kinder und Jugendliche;²⁰ dieser Umstand kann somit als Rechtfertigungsgrund für regulatorische Interventionen heran-

²⁰ Saurwein, F., & Latzer, M. (2010) (2010, 471); Latzer et al. (2015, 19).

gezogen werden. Mit Hilfe von Inhaltsbewertungs- resp. Altersklassifikationssystemen sollen Informationsasymmetrien abgebaut und die Transparenz für Konsumenten verbessert werden. Der Handel soll im Verkauf resp. bei öffentlichen Vorführungen durch eine Abgaben- bzw. Zugangskontrolle sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche altersgerechte Produkte beziehen.

Theoretische Analysen der Regulierungsoptionen²¹ empfehlen ein Regulierungsarrangement, das auf einer signifikanten Involvierung der Industrie in der operativen Praxis der Alterseinstufungen bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle basiert. Für die Selbstregulierung sprechen v.a. die steigende Zahl an Inhalten im digitalen Umfeld, die vergleichsweise geringen Risiken infolge eines Regulierungsversagens und die Verfügbarkeit von Branchenorganisationen, die regulatorische Aufgaben wahrnehmen können. Gegen eine reine Selbstregulierung sprechen Anreizdefizite für Selbstregulierung (höhere Kosten als Nutzen für die Branchen), Free-Rider-Probleme (Abdeckungslücken) sowie die Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen bei der Alterseinstufung.

Die geplante Ko-Regulierung im VE-JSFVG stimmt mit den Schlussfolgerungen dieser theoretischen Analyse überein und plant ein Regulierungsarrangement mit signifikanter Involvierung der Industrie in der Umsetzung bei gleichzeitiger öffentlicher Mitwirkung und Kontrolle im Rahmen der geplanten Ko-Regulierung.

Verschiedene Studien der jüngsten Vergangenheit weisen auf aktuelle Problemfelder beim Schutz von Jugendlichen und Kindern hin.²² So zeigt sich etwa eine gewisse Rechtszersplitterung auf kantonaler Ebene, da teilweise Regelungen fehlen resp. Regelungen uneinheitlich sind. Ebenso zeigen im Rahmen von Studien durchgeführte Kontrollen, dass die bereits bestehenden Selbstregulierungen *mancher* Branchen in der Praxis nicht immer ausreichend Wirkung entfalten, um die Abgabe ungeeigneter Inhalte an Minderjährige zu verhindern. Des Weiteren wird seitens des Bundesrates festgehalten, dass bisherig „*die Umsetzung der (Selbst-) Regulierungsmassnahmen sowohl seitens der Kantone bzw. des Bundes wie auch seitens der Branchen (mit Ausnahme der SIEA) [...] nicht bzw. nur sehr eingeschränkt und unsystematisch kontrolliert (wird)*“.²³

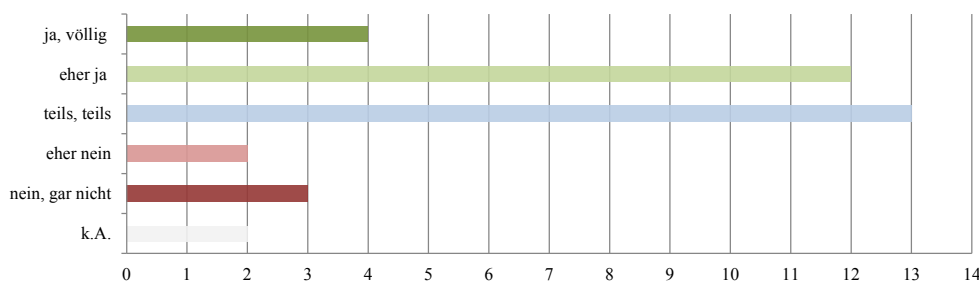
²¹ Latzer et al. (2015, 23).

²² Schulz et al. (2014); Huegli, E. & Bollinger, C. (2014) (2014); Latzer et al. (2015); Bundesrat (2015). Ähnliche Daten aus Deutschland: mpfs (2016).

²³ Bundesrat (2015, 60).

Die befragten Akteure beantworten die Frage, inwieweit die geplante Neuregelung die aktuellen Regulationsdefizite auszugleichen vermag, durchaus positiv wie sich in Abbildung 3 zeigt.²⁴

Abbildung 3: Adressierung aktueller Defizite (Befragung)



Quelle: B,S,S. / Frage: Würden mit dem aktuellen Vorentwurf des JSFVG (nachfolgend VE-JSFVG) die oben skizzierten Defizite im Jugendschutz bei Filmen und Videospiele ausgeräumt? / n=35.

Die hohe Zahl an neutralen ("teils, teils") Antworten lässt sich demgegenüber durch die folgenden wiederholt geäusserten Einwände erklären:

- *Konsumverhalten:* Im Offline-Bereich – also etwa beim Verkauf von Trägermedien – führen Harmonisierung, Vereinheitlichung *qua* Allgemeinverbindlicherklärung sowie Kontrollen und Sanktionen zu einer Verbesserung des Schutzniveaus. Jedoch ist der Trägermedienmarkt (DVD, Blu-ray etc.) rückläufig, während der Konsum auf digitalen Plattformen, Abrufdiensten sowie im Onlinehandel (also ohne persönlichen Kundenkontakt) steigt. Die Durchsetzung von Kinder- und Jugendschutzmassnahmen ist bei den digitalen Kanälen schwieriger.
- *Internationale Dimension:* Die Ko-Regulierung stösst bei verschiedenen Sachverhalten mit Auslandsberührung an ihre Grenzen, etwa beim Direktversand von Filmen und Videospiele auf Trägermedien durch ausländische Online-Versandhändler an Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz (z.B. Amazon) sowie beim Zugänglichmachen im Internetbereich auf Streaming-Diensten (z.B. Netflix) oder Plattformdiensten (z.B. peer-to-peer, fileshare, movie4k.to), die teilweise illegal operieren. In diesen Bereichen, bei denen die Anbieter häufig im Ausland und so dem Zugriff der

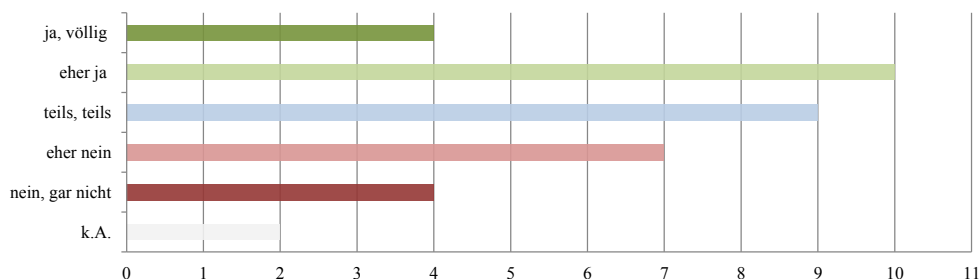
²⁴ Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass die Aussagen auf niedrigen Fallzahlen berufen; dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Aussagen nach Akteuren differenziert werden.

Schweizer Gesetzgebung entzogen sind, greift die geplante Ko-Regulierung ungleich weniger.²⁵

- *Elterliche Kontrollen:* Die Regulierungen für den Bereich der Film-Abrufdienste (VoD) werden als wenig griffig und teilweise kontraproduktiv²⁶ sowie technisch nicht umsetzbar²⁷ bewertet. Mehrere Befragte monieren in diesem Zusammenhang, dass der VE-JSFVG der Verantwortung von erziehungsberechtigten Personen (Eltern) wenig Beachtung schenkt.
- *Fehlende Flexibilität:* Einige Akteure merkten an, dass mit der gesetzlich verlangten Einigung auf **eine** Branchenregelung den verschiedenen Geschäftszweigen und ihren jeweiligen Herausforderungen nicht genügend Rechnung getragen werden könne. Dies mit der Folge, dass nicht das jeweils am meisten Schutz gewährende Instrument umgesetzt, sondern einer Kompromisslösung gefunden werden müsste.

Auch wenn mit der Ko-Regulierung die aktuell beschriebenen Defizite zumindest teilweise ausgeräumt werden können, beurteilten die Branchenakteure die Frage, ob der aktuelle VE-JSFVG Kinder und Jugendliche *"besser vor dem Konsum ungeeigneter Inhalte in Filmen und Videospielen"* schützt, deutlich kritischer. Dies insbesondere weil die Ko-Regulierung bei ausländischen Anbietern nur beschränkt anwendbar ist (Streamingdienste, YouTube, Netflix etc.).

Abbildung 4: Besseres Schutzniveau (Befragung)



Quelle: B,S,S. / Frage: Würden Kinder und Jugendliche mit dem aktuellen VE-JSFVG besser vor dem Konsum ungeeigneter Inhalte in Filmen und Videospielen geschützt? / n=36.

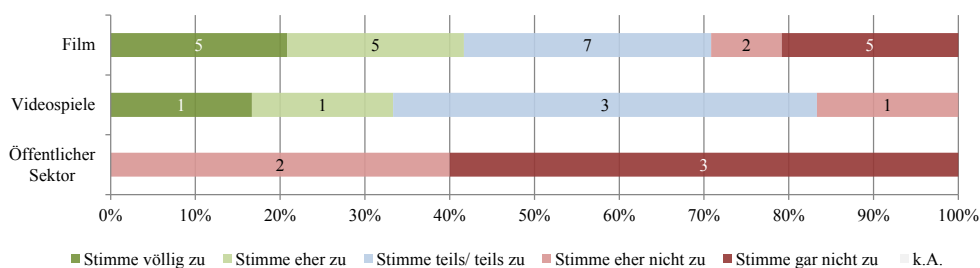
²⁵ Das BSV lotet aus diesem Grunde die Möglichkeiten für eine Ausnahmeregelung vom Cassis-de-Dijon Prinzip aus.

²⁶ Beispielsweise könnten komplexe Zugangskontrollen mittels PIN etc. dazu führen, dass diese als störend wahrgenommen werden und deshalb gänzlich auf die Nutzung von Instrumenten zur elterlichen Kontrolle verzichtet wird.

²⁷ Anders als etwa beim Besuch eines Kinofilms oder beim Kauf eines Videospieles in einem Geschäft fehlt der direkte Kundenkontakt.

Schliesslich wird auch eine der Thesen zur Notwendigkeit des staatlichen Handelns uneinheitlich beantwortet; dabei werden die Unterschiede nach den Akteuren augenfällig.

Abbildung 5: Notwendigkeit staatlichen Handelns (Befragung)



Quelle: B,S,S. / These: Die aktuelle Selbstregulierung der Branche genügt, um Jugendschutz bei Film und Videospiele sicherzustellen. Es braucht keine staatliche Intervention / n=35.

Neben den Akteuren des öffentlichen Sektors sind es v.a. die Auskunftspersonen der Kinobranche, welche sich ablehnend zur formulierten These äussern. Akteure, welche keine Notwendigkeit für eine staatliche Intervention sehen, äussern sich dahingehend, dass die bestehenden Selbstregulierungen pragmatisch und nutzenorientiert sind und ausreichend Schutz für Kinder und Jugendliche bieten. Die Gegenargumente beziehen sich in erster Linie darauf, dass der aktuelle Schutz nicht ausreichend sei. Vorteile werden zudem darin gesehen, dass mit einer staatlichen Intervention eine national einheitliche und für sämtliche Akteure verbindliche Regelung gefunden wird.

5.2. Prüfpunkt 2

Der zweite RFA Prüfpunkt analysiert die mutmasslichen **Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen**. Auftragsgemäss konzentriert das Kapitel auf die **administrativen Mehraufwände**, die mit der Umsetzung der Ko-Regulierung verbunden sind. Die Auswirkungen werden nach Akteuren differenziert und wo möglich und sinnvoll auf Basis der Ergebnisse der Befragung hochgerechnet.

5.2.1. Bund

Die Ko-Regulierung sieht für den Bund – vor allem das mit der Umsetzung federführend betraute BSV – die folgenden Handlungspflichten neu vor:

- Prüfung der Branchenregelung, Konsultation mit externen Fachpersonen und Kantonen, Veröffentlichung und Verbindlicherklärung (*Art. 13-14 VE-JSFVG*)
- Aufsicht über die Einhaltung der sich aus dem Gesetz ergebenden Pflichten der Normadressaten im Onlinebereich und des Vollzugs durch die Kantone (*Art. 21-23 VE-JSFVG*)
- Jährliche Berichterstattung über die Angaben der Ombudsstellen sowie die Aufsichtstätigkeit und die von den Kantonen verhängten Strafen (*Art. 27 VE-JSFVG*)
- Fünfjährige Evaluation und Berichterstattung über die Wirksamkeit des Kinder- und Jugendmedienschutzes (*Art. 28 VE-JSFVG*)

Die Schätzungen zu den daraus entstehenden Kosten sind in der Tabelle 4 zusammengefasst und umfassen Personal-, Sach- und Investitionskosten. Anzumerken ist, dass die Prüfung der Branchenregelung lediglich *einmalig* erfolgt, während die Durchführung einer Evaluation der Ko-Regulierung *nur alle fünf Jahre* erfolgt und die ausgewiesenen Kosten dementsprechend auf ein Jahr umgerechnet werden. Den Aufwänden des Bundes stehen Gebühreneinnahmen von CHF 4'000 pro Jahr entgegen. Diese reduzieren den Aufwand des Bundes, schlagen sich aber bei den Branchenorganisationen resp. den Unternehmen als finanzielle Mehrbelastung zu Buche. Administrative Entlastungen entstehen hingegen keine.

Tabelle 4: Bund – Administrativer Mehraufwand

Einmalig anfallende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Prüfung der Branchenregelung	63'500	160h pro Branchenregelung 20'000 externe Fachunterstützung pro Branchenregelung 2 Branchenregelungen
Wiederkehrende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Aufsicht über die Einhaltung	26'000	352h pro Jahr 500 Sachaufwand
Jährliche Berichterstattungen	12'000	160h pro Jahr
Evaluation und Berichterstattung	605'500	2816h pro Evaluation 400'000 Sachaufwand <i>Aufwand: 1x alle 5 Jahre</i>
Einnahmen	-4'000	Gebühren

Gesamt jährliche Kosten	~155'000	Evaluation auf ein Jahr umgerechnet
--------------------------------	-----------------	-------------------------------------

Quelle: Befragung, Stundensatz: 73 CHF (gem. BFS), Durchschnittswerte, alle gerundet.

Insgesamt resultieren gemäss Schätzungen des BSV wiederkehrende administrative Aufwände im Umfang von ca. 155'000 CHF pro Jahr sowie einmaligen Investitionskosten in der Höhe von rund 63'500 CHF.

5.2.2. Kantone

Die Kantone werden durch die Ko-Regulierung mit (teilweise subsidiären) Vollzugsaufgaben betraut. Es ergeben sich für die Kantone die folgenden Handlungspflichten:

- Kontrolle der Einhaltung der Pflichten betreffend die Alterskennzeichnung und die Alterskontrolle bei Anbietern von Trägermedien vor Ort resp. an Veranstaltungen, an denen Filme oder Videospiele vor Ort zugänglich gemacht werden (*Art. 20 VE-JSFVG*)
- Ahndung von Widerhandlungen sowie etwaige Strafverfolgung, inkl. solcher Übertretungen, die das BSV im Rahmen seiner Aufsicht nach Art. 21 VE-JSFVG feststellt²⁸ (*Art. 31-33 VE-JSFVG*)
- Jährliche Berichterstattung über kantonale Kontrolltätigkeiten und Massnahmen resp. Sanktionen an das BSV (*Art. 20 VE-JSFVG*)

Bezüglich der direkten Kosten gilt es zwischen den Kantonen mit resp. ohne bereits bestehender kantonaler Regelungen zum Jugendmedienschutz zu unterscheiden. Dementsprechend wurden im Rahmen der RFA sechs Kantone um eine Schätzung gebeten, von denen drei gut verwertbare Fragebogen abgegeben haben. Sie betonen, dass die Schätzungen zwar auf bisherigen Erfahrungen aufbauen, aber aufgrund der noch vagen Ausführungsbestimmungen der Ko-Regulierung rein spekulativ sind.

Von den vier Kantonen mit bestehender kantonaler Regelung zum Jugendmedienschutz gaben lediglich zwei Kantone an, im Jahr 2017 je eine Kontrolle durchgeführt zu haben (ohne weitere Anmerkung, wie viele Unternehmen in der jeweiligen Kontrolle geprüft wurden). Unabhängig etwaiger kantonaler Regelungen gehen drei Kantone davon aus, dass sie ihre Vollzugskontrolle nach Inkrafttreten der Ko-Regulierung intensivieren würden, wobei sich nur vier Kantone zu dieser Frage äus-

²⁸ Das BSV zeigt Übertretungen jener kantonalen Strafverfolgungsbehörde an, in dem der Abruf- oder Plattformdienst den Sitz hat.

serten.²⁹ Die Kantone schätzen, dass im Filmbereich 20-50% und im Bereich Videospiele 40-50% der Kontrollen zu Beanstandungen führen³⁰ würden und sie geben an, dass für solche Kontrollen auch Gebühren in Rechnung gestellt würden.

Auf Basis der vorliegenden Schätzungen erwachsen im Median administrative Kosten von rund 23'000 CHF pro Jahr pro Kanton sowie einmalige Investitionskosten von etwa 9'500 CHF. Zu letzteren zählen etwa die Erarbeitung des Kontrollkonzepts sowie die Erarbeitung von Aufträgen resp. Vereinbarungen mit beteiligten Behörden. Ein Kanton, dessen Einschätzung der Kosten für die Aufsicht über die Einhaltung relativ nahe bei den durchschnittlichen 16'000 CHF pro Jahr liegt, geht davon aus, dass in diesem Rahmen jährlich rund 40 Geschäftsstellen kontrolliert werden könnten.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Kontrollen, der nur subsidiären Aufsicht der Kantone sowie den Erfahrungen in ähnlichen Kontrollbereichen³¹ erscheinen die Medianwerte als hoch. Es bietet sich aus diesen Überlegungen an, anstelle der Median eine tiefere Schätzung zu verwenden, die auf langjähriger Erfahrung der befragten Person beruht. Die Initialkosten beliefen sich dann auf 6'000 CHF und die jährlichen administrativen Kosten auf 9'000 CHF pro Kanton.

Tabelle 5 fasst die geschätzten *Kosten pro Kanton* zusammen; aufgrund der geringen Daten weisen wir die Bandbreiten der Antworten aus. Einmalige Investitionskosten werden separat ausgewiesen. Für die wiederkehrenden Kosten werden Personal- und Sachkosten zusammengefasst. Gebühren führen zu Einnahmen.³²

²⁹ Nicht beantwortet werden kann, um welchen Faktor dies passieren würde, hängt die Kontrollintensität doch stark von der primären Kontrolle durch die Branchenorganisationen ab.

³⁰ Zum Vergleich: Die Studie Latzer et al. (2015) zeigt, dass in 49% der für die Studie durchgeführten Testkäufe ungeeignete DVDs verkauft wurden und in 45% der Testkäufe ungeeignete Videospiele. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass aktuell im Rahmen der Selbstregulierung einzig im Bereich Videospiele Kontrollen resp. Testkäufe durchgeführt werden.

³¹ Zwei Kantone, die keine Quantifizierung der administrativen Mehraufwände des JSFVG machten, lieferten Angaben zu den aktuellen Kosten für die Testkäufe im Rahmen der Alkoholprävention: Für rund 140 resp. 250 Testkäufe im Jahr fallen dabei Kosten in der Höhe von rund 13'000 resp. 21'000 CHF an (inkl. Nachbearbeitung). Die durchschnittlichen Kosten pro Testkauf betragen somit zwischen rund 85 und 95 CHF. Überträgt man diese Kosten pro Testkauf auf die Kontrollen im Rahmen der Ko-Regulierung, wären gemäss dem Medianwert der Befragung somit rund 180 Kontrollen im Jahr möglich. Inwieweit sich die Kontrollintensität im Bereich Alkohol auf den Medienbereich übertragen lässt, ist offen, aber vor dem Hintergrund der aktuellen Kontrollintensität (2 Kontrollen in vier Kantonen im Jahr 2017) erscheint ein solcher Zuwachs unwahrscheinlich. Zudem ist das unmittelbare Gesundheitsgefährdungspotenzial beim Alkoholkonsum höher und es gibt deutlich mehr Alkohol-Verkaufsstellen.

³² Keine weitere Berücksichtigung erfahren die künftig fehlenden Einnahmen aus den Visionierungen. Diesen Einnahmen stehen nämlich Kosten für den Einsatz von Filmsachverständigen, die Durchfüh-

Tabelle 5: Kantone – Administrativer Mehraufwand

Einmalig anfallende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Bandbreite
Erarbeitung des Systems zur Aufsicht, Ahndung, Berichterstattung	6'000	6'000-11'000
Wiederkehrende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Aufsicht über die Einhaltung	5'500	35-240h pro Jahr 3'000-20'000 Sachaufwand
Ahndung von Zuwiderhandlungen	3'000	40-100h pro Jahr 100-2'000 Sachaufwand
Jährliche Berichterstattung	500	5-40h pro Jahr 0-1'000 Sachaufwand
Einnahmen	n/a	
Gesamt jährliche Kosten	9'000	

Quelle: Befragung, Stundensatz: 73 CHF (gem. BFS), Minimalwerte, alle gerundet. n=3.

Auf alle Kantone bezogen beziffern sich die einmalig anfallenden Kosten auf ca. 160'000 CHF und die jährlichen administrativen Mehraufwände auf rund 230'000 CHF.

5.2.3. Branchenorganisationen

Die künftigen Branchenorganisationen nehmen im Rahmen der Ko-Regulierung eine entscheidende Rolle ein. Die wichtigsten Handlungspflichten sind:

- Etablierung einer gesamtschweizerisch tätigen, für die Branche repräsentativen Körperschaft ("Branchenorganisation") (Art. 8 VE-JSFVG)
- Erarbeitung einer Branchenregelung betreffend den Jugendschutz und Antrag auf Verbindlicherklärung (Art. 9 VE-JSFVG)
- Aufsicht über die Einhaltung der Branchenregelung bei allen Branchenakteuren (Testkäufe, -eintritte, -konten); Sanktionierung von Verstössen; jährliche Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und getroffene Massnahmen (Art. 9 und 19 VE-JSFVG)

rung von Filmsitzungen und sonstigen Personal- und Infrastrukturkosten gegenüber (vgl. dazu auch Kanton Zürich, Antrag des Regierungsrates vom 17. Mai 2017 bezüglich Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien).

- Einsetzung und Betrieb einer Ombudsstelle zur Behandlung von Beanstandungen und allgemeinen Anfragen sowie Öffentlichkeitsarbeit; jährliche Berichterstattung über eingegangene Beanstandungen (*9 und 11 VE-JSFVG*)

Der Vorentwurf sieht die Etablierung je einer Branchenorganisation für die Bereiche Filme und Videospiele vor. Die befragten Personen gehen davon aus, dass grossmehrheitlich auf bestehenden Organisationen resp. Selbstregulierungen, wo solche bestehen, aufgebaut werden kann. *Beispiel:* Im Filmsektor könnte der Verein Jugendschutz in den Medien (JIM) Ausgangspunkt einer künftigen Branchenorganisation sein, eine künftige Branchenregelung könnte auf dem bestehenden Verhaltenskodex "movie-guide" aufbauen.

Sechs Branchenverbände wurden für Schätzungen der administrativen Kosten für die Umsetzung der obigen Handlungspflichten angefragt (vier Schätzungen aus dem Bereich Film, zwei Schätzungen aus dem Bereich Videospiele). Tabelle 6 zeigt die Durchschnittswerte der Ergebnisse sowie die Bandbreiten der abgegebenen Schätzungen.³³ Es werden also die Schätzungen der Branchenverbände im Film- und im Videospieldbereich in die Berechnung miteinbezogen und nicht separate Werte ausgewiesen.

Tabelle 6: Branchenorganisationen – Administrativer Mehraufwand

Einmalig anfallende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Bandbreite
Etablierung Branchenorganisation	63'000	Personal 2'400-187'200 Sach-/Invest. 1'000-130'000
Erarbeitung Branchenregelung	65'000	Personal 7'800-130'000 Sach-/Invest. 10'000-45'000
Sonstige einmalige Kosten	25'000	Investitionskosten 2'000-50'000
Gesamt einmalige Kosten	153'000	
Wiederkehrende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Aufsicht über die Einhaltung	70'000	Personal 4'200-180'000 Sach-/Invest. 26'000-40'000

³³ Nicht alle der Schätzungen lassen sich *tel quel* vergleichen, da vor allem die Personalaufwände teilweise in Stunden (mit spezifischen Stundensätzen) und teilweise pauschal (in Schweizer Franken) erfolgten.

Ombudsstelle	67'000	Personal 6'000-82'000 Sach-/Invest. 20'000-40'000
Gesamt jährliche Kosten	137'000	

Quelle: Befragung, Stundensatz: 60 CHF (gem. BFS). n=6. Medianwerte, alle gerundet.

Insgesamt resultieren gemäss Schätzungen von sechs aktuell tätigen Branchenverbänden einmalige Investitionskosten in der Höhe von rund 153'000 CHF pro Branchenorganisation, wovon rund 80% auf die Etablierung der Branchenorganisation und die Erarbeitung der Branchenregelung fallen. Auch hier ist auf die grosse Bandbreite der Schätzungen für die erforderlichen Personal-, Sach- und Investitionskosten hinzuweisen. Wiederkehrende administrative Aufwände erwachsen im Umfang von ca. 137'000 CHF pro Jahr pro Branchenorganisation.³⁴

Diese Kosten sind im Sinne der Vorgaben des VE-JSFVG auf mindestens zwei Branchenorganisationen (Film- resp. Videobereich) zu multiplizieren. Im Bereich Film *könnten* diese administrativen Kosten durch administrative Entlastungen (Visionierungen) wieder aufgehoben werden, sofern die künftige Branchenregelung solche Visionierungen nicht mehr vorsieht.

Administrative Entlastungen ergeben sich aus dem Entfall der im Filmbereich durchgeführten Visionierungen sowie der den Branchenverbänden im Zusammenhang mit dem Verein JIM aktuell erwachsenden Kosten. Es sind dies v.a. die Mitgliedsbeiträge in der Höhe von etwa 40'000 CHF pro Jahr. Dieser Betrag umfasst nicht die Kosten der Visionierungen und die sog. Transaktionsgebühren, die bei den Unternehmen anfallen. Gebühren der Mitgliedsorganisationen führen zu Einnahmen.

Auf Basis der Rückmeldungen aus den Sitzungen der vom BSV eingerichteten Begleitgruppe resp. unseren Gesprächen ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Forderung erhoben wird, im Filmbereich mehr als zwei Branchenorganisationen etablieren zu können.³⁵

³⁴ Betrachtet man die Schätzungen der Branchenverbände nach Film- resp. Videospiele separat so zeigen sich Differenzen hinsichtlich der erwarteten Kosten. Bei einer separaten Berechnung lägen die einmalig anfallenden Kosten bei CHF 248'000 (Film) resp. CHF 159'000 (Videospiele) und die jährlich wiederkehrenden Kosten bei CHF 157'000 resp. CHF 180'000. Wobei diese Differenzen aufgrund der geringen Anzahl befragter Verbände mit Vorsicht zu interpretieren sind.

³⁵ Die bereits erwähnten unterschiedlichen Geschäftsmodelle der Produzenten, Lizenznehmer und Importeure sowie des Detailhandels im On- und Offlinebereich resp. "corporate governance" werden zur Begründung der Notwendigkeit mehrerer Branchenorganisationen vorgebracht.

5.2.4. Unternehmen

Im Folgenden werden die Kosten für die Unternehmen dargestellt. Aufgrund der unterschiedlichen Geschäftstätigkeiten und der damit verbundenen unterschiedlichen Handlungspflichten bietet es sich an, separate Analysen durchzuführen. Grundsätzlich wurden die Kosten pro Unternehmen erhoben. Wo möglich und sinnvoll wurde versucht, eine Hochrechnung der anfallenden Kosten auf die gesamte Branche vorzunehmen.

Verleiher / Distributoren (Filme)

Die Schätzungen der administrativen Mehraufwände erfolgten von fünf Mitgliedern des Verbands fds resp. sechs Mitgliedern des SVV. Die teilnehmenden Unternehmen repräsentieren gemeinsam mit den anderen Mitgliedern der Verbände einen substantiellen Teil des Schweizer Markts für den Verleih resp. die Distribution von Filmen.³⁶ Gemäss den Angaben der Verbände umfassen der fds rund 30 Mitglieder und der SVV rund 20 Mitglieder. Die für diese Unternehmen wichtigsten Handlungspflichten in der geplanten Regulierung sind:

- Alterseinstufung der Filme gem. des in der Branchenregelung festgelegten Altersklassifizierungssystems (*Art. 10 VE-JSFVG*)
- Alterskennzeichnung der Filme auf Trägermedien und Abrufdiensten mit einer gut sichtbaren Etikettierung (*Art. 5 VE-JSFVG*)
- ggf. Mitwirkung im Rahmen der Beantwortung resp. Aufklärung von an die Ombudsstelle gerichteten Beanstandungen (*Art. 10-11 VE-JSFVG*)

Bezüglich der *Alterseinstufung* schätzen die befragten Unternehmen die administrativen Aufwände in einer Bandbreite von 30 Minuten bis acht Stunden pro Film. Dies je nach Ausgestaltung der Instrumente resp. der Prozesse, anhand derer die Alterseinstufung vorgenommen werden soll. Die Unternehmen gehen insbesondere davon aus, dass auch in Zukunft das in der Schweiz bereits gängige FSK Modell zur Altersklassifizierung zur Anwendung gelangen wird. Die anfallenden Kosten werden in Tabelle 7 für den gesamten Branchenzweig kalkuliert. Einmalige Investitionskosten erwachsen in Höhe von geschätzt 10'000 CHF pro Unternehmen, mitunter um interne Prozesse für die Alterseinstufung einzuführen. Administrative Entlastungen entstehen durch den Umstand, dass die Alterseinstufungen künftig unternehmensintern erfolgen können und Visionierungen entfallen würden. Ebenso *könnten* sich für Unternehmen im Filmbereich administrative Entlastungen im Zusammenhang mit Mit-

³⁶ Die rund 30 Mitglieder des Verbands fds etwa erzielen gemeinsam einen Marktanteil von über 95%.

gliedsbeiträgen zum Verein JIM sowie den sog. Transaktionsgebühren ergeben (gesamt etwa 120'000 CHF). Zum aktuellen Zeitpunkt ist unklar, ob und in welchem Ausmass solche Beiträge und Gebühren in Zukunft allenthalben an die Branchenorganisation zu entrichten sind.

Auch bezüglich der *Alterskennzeichnung* gehen die Unternehmen bei den Schätzungen zunächst vom Szenario aus, dass am FSK Modell festgehalten wird, zumal ein grosser Teil der Importe von Filmen aus Deutschland stammt. Bei diesem Szenario entspricht die künftige Regelung dem Status quo und es würden keine (signifikanten) administrativen Mehraufwände erwachsen. Sollte ein anderes Szenario eintreten, könnten durch eine neue Alterskennzeichnung hingegen erhebliche Kosten entstehen (z.B. Logistik, Lagerhaltung). Die Kosten könnten ein Ausmass annehmen, das den wirtschaftlichen Betrieb empfindlich beeinträchtigen könnte.

Tabelle 7 fasst nun die Ergebnisse der Schätzungen für die Handlungspflichten Alterseinstufung und Alterskennzeichnung zusammen. Die einmaligen Kosten werden von den jährlich anfallenden separat ausgewiesen. Zur Berechnung der wiederkehrenden Kosten für die Alterseinstufung wurden Schätzwerte pro Film auf die Anzahl aller Filme in der Schweiz umgerechnet – dies auf Basis von Medianwerten der Schätzungen.

Tabelle 7: Verleiher / Distributoren Filme – Administrativer Mehraufwand

Einmalig anfallende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Bandbreite
Alterseinstufung	500'000	Personal-/Sachk. pro Unternehmen: 10'000 Anzahl Unternehmen: 50 künftige Branchenregelung orientiert sich an FSK
Alterskennzeichnung	0	künftige Branchenregelung orientiert sich an FSK
Wiederkehrende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Bandbreite
Alterseinstufung	156'000 240 (pro Film)	Personal 0.5-8 Stunden pro Film 650 Filme pro Jahr ohne FSK künftige Branchenregelung orientiert sich an FSK
Alterskennzeichnung	0 0 (pro Film)	künftige Branchenregelung orientiert sich an FSK
Gesamt	156'000	
Administrative Entlastung	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare

Entfall Visionierungen	54'000 375 (pro Film)*	150 Filme pro Jahr
------------------------	---------------------------	--------------------

* Berechnung: Einnahmen des Verein JIM im Geschäftsjahr 2017 in der Höhe von 90'000 CHF : 240 Visionierungen = 375 CHF pro Visionierung. Dies entspricht in etwa den von den Unternehmen geschätzten administrativen Entlastungen.

Quelle: Befragung, Stundensatz 60 CHF (gem. BFS), Medianwerte, alle gerundet. n=6.

Auf der Basis von 650 pro Jahr erscheinenden Filmen, die noch nicht über eine FSK-Alterseinstufung verfügen³⁷, erwachsen hochgerechnet auf alle Unternehmen der Branche administrative Aufwände in der Höhe von 156'000 CHF pro Jahr für die *Alterseinstufung*. Demgegenüber resultieren administrative Entlastungen in der Höhe von 54'000 CHF pro Jahr für den Entfall der Visionierungen.³⁸ Darin miteinberechnet sind Einsparungen infolge der Kostendifferenz zwischen der Einschätzung der unternehmensinternen Alterseinstufung und der gegenwärtigen (externen) Visionierung. Diese Kostendifferenz reduziert sich, wenn mit einem höheren Stundensatz als 60 CHF – wie dies in der RFA Methodik gehandhabt wird – kalkuliert wird. Hinzu kommen geschätzt bis zu 500'000 CHF an einmaligen Kosten für die Einführung von Prozessen für die unternehmensinterne Alterseinstufung. Solche Kosten belasten Verleiher / Distributoren, die wenige Titel auf den Markt bringen, ungleich mehr.

Bezüglich der *Alterskennzeichnung* gehen die befragten Unternehmen von keinen administrativen Mehraufwänden aus, *wenn* in Zukunft eine Etikettierung auf Basis des FSK Modells den Anforderungen der künftigen Regulierung entspricht (Filme ohne FSK-Label werden aktuell bereits mit einem SVV-Label gekennzeichnet). Im nachfolgenden Fallbeispiel wird dargestellt, mit welchen Auswirkungen ein Unternehmen rechnet, sollte ein anderes Szenario eintreten (also etwa dass ein "eigenes" Schweizer Altersklassifikationssystem resp. -kennzeichen etabliert würde). Die

³⁷ Pro Jahr gelangen rund 4'000 Filme auf den Video-Markt, wovon etwa 3'500 von FSK Deutschland geprüft und hinsichtlich des Alters eingestuft werden. Für die restlichen rund 500 Filme (zumeist aus Frankreich und Italien importiert) können in Zukunft Selbsteinstufungen durchgeführt werden, sofern die Branchenregelungen dies vorsehen. Zusätzlich werden rund 550 Filme jährlich in die Kinos gebracht, von welchen geschätzt 25% - also rund 150 - nicht über ein FSK-Label verfügen. Insgesamt müsste also 650 Filme (500 Video-Filme plus 150 Kino-Filme) ohne FSK eingestuft werden.

³⁸ Gemäss der Auskunft einer Fachperson ist es aktuell bei kleinen Verleihern teilweise Praxis, die Altersangabe ab 16 Jahren zu vergeben, um kein Kosten für eine Visionierung tragen zu müssen. In diesem Fall wäre die Entlastung durch wegfallende Visionierungen geringer. Hingegen ergibt sich hinsichtlich dieser aktuellen Praxis zusätzliche Nutzen der Ko-Regulierung: Die „ausweichende“ Einstufung auf 16 Jahren, um der Visionierung zu entgehen, unterminiert die Glaubwürdigkeit des Einstufungssystems. Durch den Zwang einer einheitlichen Einstufung würde diese Praxis ausgeschlossen.

Mehrheit der befragten Unternehmen hält denn auch ein anderes Szenario für "technisch resp. wirtschaftlich nicht darstellbar".

Exkurs: Fallbeispiel "Insellösung Schweiz"

An dieser Stelle soll exemplarisch dargestellt werden, mit welchen Auswirkungen ein in der Schweiz tätiges Unternehmen rechnet, wenn das Altersklassifikationssystem nicht an die FSK angelehnt wäre, sondern ein originäres, Schweiz-spezifisches System etabliert würde.

Das Unternehmen vertrieb im Jahr 2017 knapp 400'000 Trägermedien (DVD, Blu-ray etc.) an den stationären resp. Online-Handel in der Schweiz.

- *Einmalige Investitionskosten*: Front-Cover für alle deutschsprachigen Produkte (die FSK-Labels haben) neu gestalten, EAN neu vergeben und in IT-Systemen hinterlegen etc.; neue Lagerkapazitäten errichten
- *Laufende / indirekte Kosten*: höhere Kosten zur physischen Trennung der Produkte (Verdopplung der Lagerplätze resp. -kosten); vermehrte Produktion von Kleinmengen (für den Schweizer Markt), ergo höhere Produktionskosten etc.

Vor diesem Hintergrund würden knapp 640'000 CHF an einmaligen Investitions- und knapp 240'000 CHF an jährlichen laufenden Kosten anfallen.

Quelle: Befragung

Kinounternehmen

Die für die knapp 170 Kinos der Schweiz besonders relevanten Verpflichtungen sind:

- Zugangskontrolle dahingehend, ob Kinder und Jugendliche das für den Film freigegebene Alter bereits erreicht haben und zwar für jede Altersstufe (Ausnahme: Begleitung einer erwachsenen Person sofern Film nicht für 18+ Jahre freigegeben) (*Art. 6-7 VE-JSFVG*)
- Mitwirkung im Rahmen der Beantwortung resp. Aufklärung von an die Ombudsstelle gerichteten Beanstandungen (*im Sinne der Art. 19-23 VE-JSFVG*)

Die befragten Unternehmen sind alle Mitglieder des SKV, welcher insgesamt 135 Mitglieder zählt. Diese decken 98% des Markts ab. Die befragten sechs Kinos stellen allesamt fest, dass gegenüber dem Status quo keine nennenswerten Mehraufwände erwachsen – die Aussage gilt unabhängig der Grösse, der Anzahl Kinosäle oder dem Standort der befragten Kinos (vgl. Segmentierungskriterien). Dieses Ergebnis mag überraschen, wird jedoch einerseits begründet mit der bereits bestehenden Praxis der Alterskontrollen sowie andererseits mit dem Umstand, dass gem. Ko-Regulierung Alterskontrollen entfallen können, wenn Minderjährige von einer erwachsenen Person begleitet werden. Schliesslich wird der administrative Aufwand für gering eingeschätzt, weil zum einen nicht viele Kontrollen und zum anderen nur wenige Beanstandungen erwartet werden.

Tabelle 8: Kinounternehmen – Administrativer Mehraufwand

Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Alterskontrollen	0	Alterskontrollen bereits Status quo, bei Begleitung von erwachsener Person entfällt Alterskontrolle
Kontrollen / Beanstandungen	vernachlässigbar	vernachlässigbar
Gesamt jährliche Kosten	0	

Quelle: Befragung, n=6.

Insgesamt resultieren gemäss Schätzungen der Kinounternehmen keine nennenswerten administrativen Aufwände im Vergleich zum Status quo. Entsprechend ergeben sich auch hochgerechnet auf alle 135 Mitglieder des SKV keine signifikanten Kosten.

Abrufdienste – Film

Drei von vier in der Schweiz marktführenden Unternehmen, die Abrufdienste anbieten resp. ihren Kundinnen und Kunden ermöglichen, u.a. Filme direkt bei anderen Abrufdiensten (z.B. Netflix) zu beziehen³⁹, wurden zur Schätzung der administrativen Aufwände eingeladen. Die Unternehmen decken gemäss Aussage des Verbands asut rund 70% des Schweizer Marktes ab.⁴⁰ Die für diese Unternehmen massgebliche Handlungspflicht ist:

- Alterskontrolle dahingehend, dass Kinder und Jugendliche keinen Zugang zu für sie ungeeignete Inhalte haben; insbesondere Einrichtung und Betrieb von Systemen zur Altersüberprüfung resp. der elterlichen Kontrolle (*Art. 7 VE-JSFVG*)

Mit Verweis auf den aktuell noch unklaren Regelungsinhalt des VE-JSFVG lieferte keines der Unternehmen konkrete Schätzungen der möglichen administrativen Mehraufwände. Nichtsdestotrotz lassen sich aus den Antworten Aussagen zu den

³⁹ Die Kundinnen und Kunden schliessen dabei Verträge direkt mit Anbietern ab und erhalten von diesen das Zugriffsrecht auf die Inhalte des Abrufdienstes. Über die Apps der Abrufdienste auf der Plattform des Schweizer Unternehmens können sich die Kunden in den Abrufdienst einloggen und die Filme auswählen und beziehen. Das Schweizer Unternehmen hat keinen Einfluss darauf, welche Inhalte der Abrufdienst bereitstellt.

⁴⁰ Gemäss der Auskunft des Verbands asut bieten insgesamt sechs Unternehmen im Verband asut Film-Abrufdienste an. Für die Befragung lag der Fokus jedoch auf den vier grössten. Insgesamt bestünden in der Schweiz rund 12 Unternehmen, die Abrufdienste betreiben sowie rund 200 Unternehmen, welche Abrufdienste nutzen, um wiederum ihren Kunden Inhalte zugänglich zu machen.

vermuteten Auswirkungen für die Unternehmen machen. Ausgangspunkt sind dabei die aktuellen Jugendschutzmechanismen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Aktuell können nur solche Personen ein Abonnement für den Zugang zum Inhalt der Abrufdienste abschliessen, die über 18 Jahre alt sind. Dies wird mittels Ausweisen überprüft. Die Kundinnen und Kunden haben sodann innerhalb des Abrufdienstes die Möglichkeit, individuell eine Kindersicherung einzurichten resp. nach geeigneten Inhalten zu filtern und den Zugriff auf den Abrufdienst mittels Zugangscode (PIN) zu sichern. Es erfolgt damit eine Altersüberprüfung jener Person, die das VoD-Abonnement löst und folglich einen PIN-Code für den Zugang zum Abrufdienst erhält. So wird diese Person in die Lage versetzt, mittels Nutzung des PIN-Codes den etwaigen Konsum ungeeigneter Inhalte durch Kinder und Jugendliche über das eigene Abonnement im VoD-Abrufdienst zu verhindern. Nicht überprüft wird der einzelne Filmbezug *per se*.

Die Unternehmen unterscheiden zwei möglich Szenarien.

- *Szenario 1:* Davon ausgehend, dass die aktuellen Systeme der Alters- und Zugangskontrolle im Sinne der Regulierung für ausreichend befunden werden, erwachsen den Unternehmen keine resp. geringe Mehraufwände gegenüber dem Status quo.
- *Szenario 2:* Sollten über die aktuelle Ausgestaltung hinausgehende technische Systeme verlangt werden, könnten signifikante administrative Mehraufwände erwachsen. Inwieweit technische Systeme überhaupt umsetzbar sind resp. wie wirksam diese wären, bleibt noch unbeantwortet.

Tabelle 9: Abrufdienste Filme – Administrativer Mehraufwand

Einmalig anfallende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Zugangskontrolle	keine	Szenario 1: aktuelle Abgabekontrolle (Abonnemente nur für Volljährige, PIN-Code für VoD Angebot, Filtermöglichkeiten, KOBIC-Liste) entspricht künftiger Ko-Regulierung
Wiederkehrende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Zugangskontrolle	keine	Szenario 1 (siehe oben)
Gesamt jährliche Kosten	keine	

Die Bandbreite der administrativen Aufwände für Abrufdienste im Filmsektor hängt von den Anforderungen ab, die gem. der künftigen Regulierung für "Systeme zur Altersüberprüfung resp. der elterlichen Kontrolle" erforderlich sein werden. Sie bewegen sich gemäss Aussagen von sehr geringem Aufwand bis hin zu "*technisch schwer umsetzbar*" (resp. nur mit unverhältnismässig hohen Investitionen). Aufgrund des Mangels an Angaben der Mehrkosten pro Unternehmen ist keine Hochrechnung auf die Mitglieder des Branchenverbandes möglich.

Im bisherigen Abschnitt für diesen Geschäftszweig nicht aufgeführt sind die Alters-einstufung und -kennzeichnung. Für neuerscheinende Filme entsteht hier kein administrativer Mehraufwand, da dieser durch die Verleiher / Distributoren getragen wird. Müssten hingegen alle Filme im Bestand erneut eingestuft und entsprechend gekennzeichnet werden, gehen die befragten Unternehmen ebenfalls von sehr hohen, aktuell nicht quantifizierbaren Kosten aus.⁴¹

Exkurs: Schätzung Alterskontrolle bei Abrufdiensten für Videospiele

Nur eine Schätzung liegt für die Alterskontrolle bei den Abrufdiensten für Videospiele vor: Unter der Annahme, dass das aktuelle Kontrollsystem des befragten Abrufdiensts (konkret die Registrierung via Ausweisdokument) den Anforderungen des VE-JSFVG gerecht würde, ist von keinen Mehraufwänden auszugehen. Werden hingegen über das aktuelle Ausmass hinausgehende technische Kontrollen erforderlich, ergäben sich geschätzt Mehraufwände von 4'500 CHF pro Jahr.

Quelle: Befragung

Verleiher / Distributoren – Videospiele

Zwei Mitglieder des Verbands SIEA wurden zur Befragung eingeladen, zudem wurde eine telefonische Auskunft von einem weiteren SIEA Mitglied eingeholt. Die im SIEA mitwirkenden Unternehmen repräsentieren gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des Verbands (insgesamt 8 Unternehmen) mit 75% einen substantiellen Teil des Schweizer Markts für die Distribution von Videospiele. Die für diese Unternehmen wichtigsten Handlungspflichten in der geplanten Regulierung sind:

- Alterseinstufung der Videospiele gem. des in der Branchenregelung festgelegten Altersklassifizierungssystems (*Art. 10 VE-JSFVG*)
- Alterskennzeichnung der Videospiele auf Trägermedien und Abrufdiensten mit einer gut sichtbaren Etikettierung (*Art. 5 VE-JSFVG*)

⁴¹ Wobei ein Teil dieser Kosten auch bei den Verleihern resp. Distributoren anfallen könnte, d.h. auch sie bereits einen Teil der Filme neu einstufen müssten.

- ggf. Mitwirkung im Rahmen der Beantwortung resp. Aufklärung von an die Ombudsstelle gerichteten Beanstandungen (*Art. 10-11 VE-JSFVG*)

Nur ein Unternehmen nahm an der Befragung teil. Zwar konnte es keine Quantifizierung der administrativen Mehraufwände vornehmen, geht aber von der Annahme aus, dass auch in Zukunft die Altersklassifikation nach PEGI (analog dem Status quo) als Branchenstandard genutzt wird. Da der weit überwiegende Teil der in der Schweiz verkauften Videospiele über eine Altersklassifikation nach PEGI verfügt⁴², kann davon ausgegangen werden, dass sich auch branchenweit keine grossen Auswirkungen ergäben.

Vielmehr wird lediglich die aktuelle Praxis kodifiziert und für allgemeinverbindlich erklärt. Einzig für Unternehmen, die (u.a.) Videospiele mit anderer Altersklassifikation verkaufen (z.B. USK), erwachsen administrative Aufwände für die Alterseinstufung und -kennzeichnung und ggf. weitere Auswirkungen auf ihr Geschäftsmodell. Der Umfang dieses Mehraufwandes kann anhand der verfügbaren Angaben nicht quantifiziert werden.⁴³

Tabelle 10: Verleiher / Distributoren Videospiele – Administrativer Mehraufwand

Einmalig anfallende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Alterseinstufung	0	Altersklassifikation nach PEGI bleibt Branchenstandard
Alterskennzeichnung	0	Dito
Wiederkehrende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Alterseinstufung	nicht substantiell	Dito
Alterskennzeichnung	nicht substantiell	Dito
Gesamt	nicht substantiell	

⁴² Gemäss einer Schätzung der SIEA beträgt die Abdeckung der Selbstregulierung mit dem PEGI-System etwa 90-95% aller Spiele in der Schweiz (Angebotsvolumen). Die übrigen 5-10% der im Handel angebotenen Produkte verfügen über eine USK-Klassifizierung (vgl. Latzer et al. 2015, 42).

⁴³ Unklar ist zudem, wie die rund 5-10% der angebotenen Spiele ohne PEGI-Klassifizierung auf die Unternehmen verteilt sind: Sind wenige Unternehmen stark betroffen oder viele Unternehmen leicht. Ein Vertreter der Branche schätzt, dass eine einheitliche PEGI-Alterskennzeichnung Kosten für die gesamte Branche in der Höhe von 50'000 CHF pro Jahr verursachen würde.

Insgesamt kann unter oben beschriebenen Annahme und den Marktverhältnissen davon ausgegangen werden, dass für die überwiegende Mehrheit der Verleiher / Distributoren von Videospiele geringe administrative Mehraufwände erwachsen. Bezogen auf die gesamten Mehrkosten für sämtliche Mitglieder des Verbands SIEA ist entsprechend ebenfalls von eher geringen Kosten auszugehen.

Weder Höhe noch Verteilung der Kosten für die Alterseinstufung und -kennzeichnung der USK-klassifizierten Videospiele können mit den verfügbaren Daten geschätzt werden.

Exkurs: Veranstalter im Bereich Videospiele

Ein Veranstalter im Bereich Videospiele nahm an der Befragung teil. Das betreffende Unternehmen veranstaltet Videospielemessen, an welchen verschiedene Aussteller Videospiele zeigen resp. zum Testspiel anbieten. Da es sich lediglich um ein Unternehmen handelt, ist eine Hochrechnung analog zu den anderen Unternehmenstypen nicht möglich. Das Unternehmen war nicht in der Lage, die anfallenden administrativen Mehrkosten zu quantifizieren. Erläuternd wies die befragte Person darauf hin, dass eine durchgängige Zugangskontrolle für sämtliche Altersstufen (wie im VE-JSFVG vorgesehen) mit einem enormen Aufwand und entsprechend hohen Kosten verbunden wäre. Die Umsetzung würde bedingen, dass für jedes Spiel ein abgeschirmter Bereich mit Eingangskontrolle einzurichten wäre. Unter diesen Voraussetzungen sei es in der Praxis nicht mehr möglich, Videospiele-Veranstaltungen durchzuführen. Die Auswirkungen für diesen Geschäftszweig werden entsprechend als sehr hoch eingeschätzt. Es wurde dabei darauf hingewiesen, dass bereits aktuell Kontrollen für den Zutritt zu Ausstellungsständen mit Inhalten 18+ durchgeführt würde. Dies sei auch weiterhin die einzige realistisch umsetzbare Massnahme.

Detailhandel (Filme und Videospiele)

Für die Schätzung der administrativen Aufwände wurden verschiedene im Handel tätige Unternehmen angefragt. Zwei Antworten gingen von grossen Schweizer Detailhändlern, die u.a. Filme und Videospiele auf Trägermedien über Verkaufsstellen und über Onlinehandel verkaufen, ein. Ebenso liegen Daten eines spezialisierten Händlers von Videospiele vor, der sowohl Trägermedien verkauft als auch einen Abrufdienst betreibt. Es handelt sich ebenso um einen grossen Akteur in diesem Bereich. Die befragten Unternehmen verkauften im Jahr 2017 insgesamt ca. 1,5 Mio. Trägermedien.

Die für diese Unternehmen massgeblichen Handlungspflichten sind:

- Alterskennzeichnung: alle Filme und Videospiele müssen mit einer gut sichtbaren Alterskennzeichnung versehen sein (*Art. 5 VE-JSFVG*)
- Abgabe- und Zugangskontrolle dahingehend, dass Kinder und Jugendliche keinen Zugang zu für sie ungeeigneten Inhalten haben; insbesondere Alterskontrolle bei der Abgabe von physischen Trägermedien sowie die Einrich-

tung und Betrieb von Systemen zur Altersüberprüfung resp. der elterlichen Kontrolle bei Abrufdiensten (*Art. 6-7 VE-JSFVG*)

- Mitwirkung im Rahmen der Beantwortung resp. Aufklärung von an die Ombudsstelle gerichteten Beanstandungen (*im Sinne der Art. 19-23 VE-JSFVG*)

Zwei der befragten Unternehmen gehen nicht davon aus, dass Investitionskosten anfallen werden. Ein Unternehmen schätzt demgegenüber, dass – je nach technischer Umsetzungsmöglichkeit – Kosten von bis zu 240'000 CHF für die Anpassung der Kassensysteme erwachsen könnten, um die Altersüberprüfung sicherzustellen.

Die wiederkehrenden Kosten durch die Alterskontrolle werden auf ca. 15'000 CHF pro Jahr und Unternehmen geschätzt. Diese Mehrkosten entstehen, da im Gegensatz zur aktuellen Praxis nicht nur die Abgabe von Filmen resp. Videospiele mit einer Altersfreigabe 16+ resp. 18+ geprüft werden müsste, sondern für *alle* Altersstufen. Die befragten Unternehmen gehen davon aus, dass neu bei rund 10% aller verkauften Trägermedien eine Alterskontrolle stattfinden müsste und diese pro Kontrolle durchschnittlich 30 Sekunden in Anspruch nimmt. Weiterer Aufwand entsteht im Zusammenhang mit der Schulung von Mitarbeitenden.

Exkurs: Schätzung der Alterskennzeichnung für Videospiele

Eine Schätzung liegt für die Alterskennzeichnung im Bereich Videospiele vor: Unter der Annahme, dass die aktuelle Alterskennzeichnung den Anforderungen des VE-JSFVG gerecht würde, ist für das befragte Unternehmen von keinen Mehraufwänden auszugehen. Würden hingegen neue Alterskennzeichnungen erforderlich, welche das Unternehmen als Detailhändler selber umzusetzen hätte (z.B. durch die Einführung eines neuen Klassifizierungssystems), ergäben sich schätzungsweise jährliche Mehrkosten von 18'500 CHF.

Quelle: Befragung

Es wird für die Zwecke der RFA davon ausgegangen, dass sich die von diesen Unternehmen erhobenen Schätzungen auch auf andere grosse Detailhandelsunternehmen übertragen lassen. Wird von rund sechs grossen Detailhändlern ausgegangen, die alle sowohl im Bereich Videospiele und Filme tätig sind, würden die zuvor dargelegten Kosten rund 12-fach anfallen.

Tabelle 11: Detailhandel (grosse Unternehmen) – Administrativer Mehraufwand

Einmalig anfallende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	Annahmen / Kommentare
Alterskontrolle	k.A.	je nach technischer Umsetzungsmöglichkeit Kosten von 0 bis 240'000 zur Anpassung von Kassensystemen

Wiederkehrende Kosten		
Massnahme	Kosten (in CHF)	
Alterskennzeichnung	k.A.	Kosten in der Höhe von bis zu 40'000 pro Unternehmen und Jahr, wenn die Kennzeichnung nicht durch den Lieferanten vorgenommen wird
Alterskontrolle	180'000	15'000 pro Unternehmen und Bereich (Personal 9'000-26'000) Ø 30 Sek. pro Alterskontrolle, Kontrolle bei ca. 10% aller verkauften Trägermedien für 6 Unternehmen mit je zwei Bereichen (Videospiele und Filme): 180'000 pro Jahr
Gesamt jährliche Kosten	180'000	

Quelle: Befragung, Stundensatz 60 CHF (gem. BFS), Medianwerte, alle gerundet. n=5 (die beiden grossen Detailhändler beantworteten die Fragen gesondert für den Film – und Videospielebereich.

Angaben zur Anzahl der zu erwartenden Beanstandungen sowie den damit verbundenen Kosten machte kein Unternehmen aus diesem Bereich.

Für die grossen Detailhändler ergäben sich auf dieser Basis Kosten in der Höhe von rund 180'000 CHF pro Jahr.

Exkurs: Kleine und Mittlere Detailhändler

Neben den grossen Detailhändler, für welche die Auswirkungen obenstehend beschrieben wurden, bestehen viele kleine und mittlere Detailhändler, welche Videospiele und/oder Filme anbieten. Durch die Ko-Regulierung werden auch bei diesen Mehrkosten entstehen. Im Rahmen der vorliegenden RFA ist es nicht möglich, diese Mehrkosten abzuschätzen, da einerseits die Anzahl betroffener Unternehmen unklar ist und andererseits, da sich die Kosten pro Unternehmen nicht von einer Unternehmensgrösse auf die anderen übertragen lassen. Die zusätzlichen Aufwände pro verkauftem Videospiegel resp. Film dürften bei kleinen Unternehmen höher liegen als bei den grossen Detailhändlern. Zudem weisen Studienergebnisse (Latzer et al. 2015, 59) darauf hin, dass kleinere Detailhändler bis dato weniger Bemühungen zur Alterskontrolle einsetzen und entsprechend stärker von der Ko-Regulierung betroffen wären.

Zwischenfazit

In Prüfpunkt 2 wurde nun dargelegt, welche administrativen Mehraufwände die verschiedenen betroffenen Akteure durch die Ko-Regulierung erwarten. Die diesbezüglichen Schätzungen sind als erste Anhaltspunkte zu verstehen. Insgesamt ergeben sich administrative Mehraufwände von mindestens 950'000 CHF pro Jahr. Hinzu kommen noch einmalige Aufwände im Ausmass von mindestens 1'000'000 CHF. Die Ergebnisse sind in Tabelle 12 zusammengefasst. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, basieren die Ergebnisse teilweise auf geringer Datenbasis. In der Tabelle

sind jene Schätzungen markiert, die aus Sicht der Autoren als wenig valide betrachtet werden.

Inwieweit diese direkten administrativen Kosten einem (quantifizierbaren) Nutzen gegenüberstehen (z.B. Niveau des Jugendschutzes, Verbesserung des Kindes- und Jugendwohls) kann im Rahmen des vorliegenden Berichts (*ex-ante*) nicht abschliessend beurteilt werden. Eine solche Beurteilung ist mitunter *ex-post* mittels Wirkungsmessungen (z.B. Befragungen von Kindern und Jugendlichen, Testkäufe und -eintritte) sowie im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Evaluationen möglich.

Tabelle 12: Übersicht Schätzung administrativer Mehraufwand

Akteur	Einmalige Kosten	Wiederkehrende Kosten (pro Jahr)	Anmerkungen
Bund	63'500 CHF Prüfung der Branchenregelung	155'000 CHF Aufsicht über die Einhaltung des VE-JSFVG, jährliche Berichterstattung, Evaluation und Berichterstattung an Bundesrat (alle 5 Jahre)	
Kantone Anzahl Antworten: 6	156'000 CHF Erarbeitung des Systems zur Aufsicht, Ahndung, Berichterstattung	230'000 CHF Aufsicht über die Einhaltung, Ahndung von Zuwiderhandlungen, Jährliche Berichterstattung an BSV	Medianwerte der Schätzungen führen zu Kosten von 250'000 resp. 600'000 CHF
Branchenverbände Anzahl Antworten: 6	300'000 CHF Etablierung Branchenorganisation, Erarbeitung Branchenregelung, Sonstige einmalige Kosten	270'000 CHF Aufsicht über die Einhaltung, Betrieb einer Ombudsstelle (Beanstandungen und öffentliche Information)	Kosten für zwei Branchenorganisationen; Schätzungen aus Sicht bestehender Branchenverbände Auf-/Ausbau bestehender Organisationen und Brancheninitiativen (z.B. Verein JIM, <i>movie-guide</i>) Administrative Entlastung im Zusammenhang mit aktueller Mitwirkung bei Verein JIM möglich
Unternehmen			
Verleiher / Distributoren Filme Anzahl Antworten: 2-6 (je nach Handlungspflicht)	500'000 CHF Alterseinstufung, Alterskennzeichnung	102'000 CHF Alterseinstufung, Alterskennzeichnung	Annahme, dass auch in Zukunft FSK Modell zur Alterseinstufung in Verwendung bleibt Alterseinstufung von ca. 650 Filmen pro Jahr, die noch nicht über eine FSK-Alterseinstufung verfügen Administrative Kosten (pro Jahr): 156'000 CHF abzüglich 54'000 CHF Entfall Visionierungen =

			102'000 CHF Sofern FSK Modell nicht zur Anwendung gelangt "technisch resp. wirtschaftlich nicht darstellbare" administrative Aufwände für die Alters-einstufung und -kennzeichnung von Trägermedien
Verleiher / Distributoren Videospiele Anzahl Antworten: 1 sowie 1 telefonische Auskunft	nicht substantiell	nicht substantiell	Annahme, dass Alterskennzeichnung nach PEGI im Sinne des VE-JSFVG für allgemein verbindlich erklärt wird Über 95% der in der Schweiz verkauften Videospiele verfügt über PEGI Kennzeichnung
Kinounternehmen Anzahl Antworten: 5	vernachlässigbar	vernachlässigbar	Alterskontrollen bereits Status quo, bei Begleitung von erwachsener Person entfällt Alterskontrolle
Abrufdienste Filme (VoD) Anzahl Antworten: 3	<i>Szenario 1:</i> keine <i>Szenario 2:</i> technisch / wirtschaftlich nicht umsetzbar	<i>Szenario 1:</i> keine <i>Szenario 2:</i> technisch / wirtschaftlich nicht umsetzbar	<i>Szenario 1:</i> aktuelle Abgabekontrolle (Abonnemente nur für Volljährige, PIN Code für VoD Angebot, Filtermöglichkeiten, KOBIC-Liste) entspricht künftiger Ko-Regulierung <i>Szenario 2:</i> aktuelle Abgabekontrolle entspricht nicht den Anforderungen
Detailhandel Anzahl Antworten: 5	0 CHF Alterskontrollen	180'000 CHF Alterskontrolle	Alterskontrollen bei 16+ bereits Status quo, bei Begleitung von erwachsener Person entfällt Alterskontrolle Zusätzliche Kontrollen bei ca. 10% der Trägermedien mit Aufwand von Ø ca. 30 Sek/Kontrolle Annahme: aktuelle Alterskennzeichnung und -kontrolle Online / bei Abrufdiensten entspricht den Anforderungen Annahme: 6 grosse Detailhandelsunternehmen in der Schweiz, die Filme / Videospiele verkaufen
Veranstalter Videospiele Anzahl Antworten: 1	keine Quantifizierung, "grosse Auswirkungen"	keine Quantifizierung, "grosse Auswirkungen"	Szenario: Durchgängige Zugangskontrolle für sämtliche Altersstufen

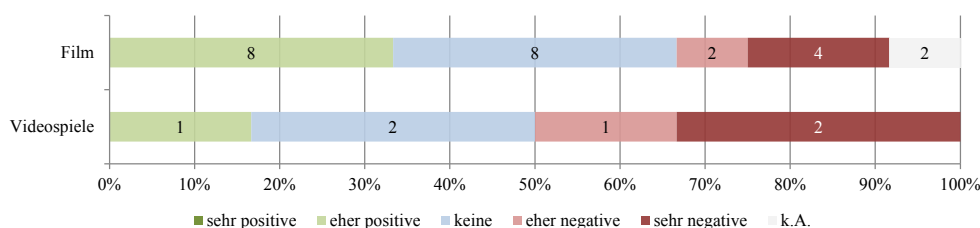
5.3. Prüfpunkt 3

In diesem Kapitel werden die sich kumulativ ergebenden *Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft* erfasst, namentlich in Bezug auf die Erträge der Branchen, die wettbewerbliche Situation mit Anbietern aus dem Ausland resp. mit Anbietern anderer Branchen (Kino vs. DVD vs. Internet/Abrufdienste)⁴⁴ sowie Umsätze, Löhne und Preise.

Auswirkungen auf Branche insgesamt

Die Branchenakteure (Verbände und Unternehmen) wurden befragt, ob sie insgesamt positive oder negative Auswirkungen auf ihre Branche durch die Ko-Regulierung erwarten.

Abbildung 6: Auswirkungen auf gesamte Branche (Befragung)



Quelle: B,S,S. / Frage: Welche Auswirkungen würde die Umsetzung des VE-JSFVG in der aktuellen Fassung für Ihre gesamte Branche mit sich bringen? / Film n=24, Videospiele n=6.

Dabei zeigte sich eine grosse Heterogenität der Rückmeldungen: Jeweils ca. ein Drittel erwartet positive, negative oder keine Auswirkungen. Der Anteil der Akteure, die negative Auswirkungen erwarten, ist dabei im Bereich der Videospiele höher als in der Filmbranche. Auch hier ist angesichts der geringen Fallzahlen mit Vorsicht zu interpretieren. Innerhalb der Filmbranche sind es v.a. Unternehmen aus dem Bereich der Abrufdienste (VoD), welche die Auswirkungen der Ko-Regulierung als negativ erachten. Angemerkt werden muss in diesem Zusammenhang, dass letztere vor allem dann von negativen Auswirkungen ausgehen, wenn die aktuellen Jugendschutzsysteme als ungenügend im Sinne der künftigen Branchenregelung erachtet würden.

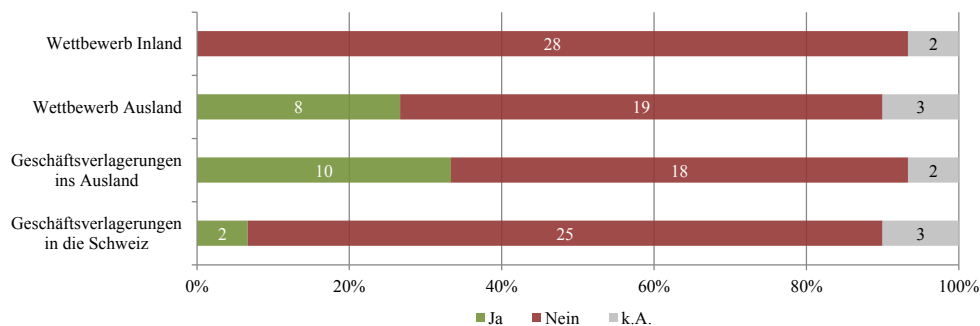
⁴⁴ Dies könnte z.B. relevant sein, wenn strengere physische Zugangskontrollen dazu führen könnten, dass Konsumentinnen / Konsumenten auf das Internet ausweichen, wo technische oder betriebliche Altersprüfungsinstrumente leichter umgangen werden können.

Genügen hingegen die bestehenden Systeme, werden keine (relevanten) Auswirkungen erwartet.

Wettbewerbssituation

Es ist denkbar, dass sich durch die Einführung der Ko-Regulierung die wettbewerbliche Situation mit Akteuren im In- und Ausland verändert (Beispiel: Der Offline-Konsum verlagert sich in Richtung Online-Konsum). Mit Wettbewerbsveränderungen innerhalb der Schweiz rechnet keiner der befragten Akteure. Ein Drittel der befragten Akteure erwartet infolge der Ko-Regulierung jedoch Geschäftsverlagerungen ins Ausland und knapp ein Viertel rechnet mit einem gesteigerten Wettbewerb zwischen Unternehmen in der Schweiz und Unternehmen im Ausland.

Abbildung 7: Wettbewerbssituation (Befragung)



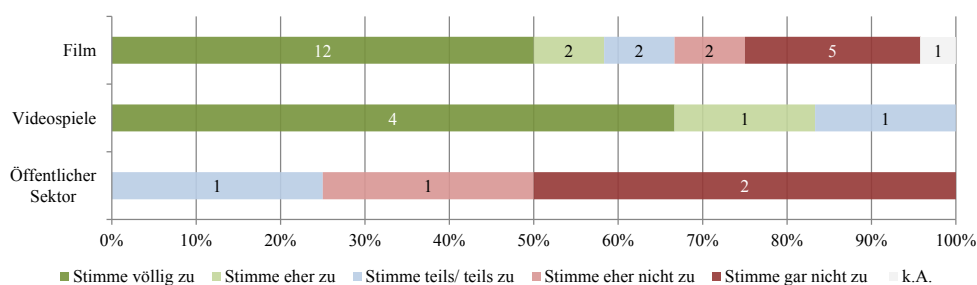
Quelle: B,S,S. / Frage: Gehen Sie davon aus, dass es aufgrund der Umsetzung des VE-JSFVG in der aktuellen Version i) zu mehr Wettbewerb innerhalb der Schweiz resp. zwischen den verschiedenen Branchen der Film- resp. Videospielebranchen in der Schweiz kommen würde? ii) zu mehr Wettbewerb zwischen Unternehmen der Film- und Videospielebranchen in der Schweiz und dem Ausland kommen würde? iii) mehr Geschäftsverlagerungen von Unternehmen der Film- und Videospielebranchen von der Schweiz ins Ausland geben würde? iv) mehr Geschäftsverlagerungen von Unternehmen der Film- und Videospielebranchen aus dem Ausland in die Schweiz geben würde? / n=30.

Differenzierte Auswertungen zeigen, dass bei den zwei Aspekten, bei denen am meisten Veränderungen erwartet werden – dem gesteigerten Wettbewerb mit Unternehmen im Ausland und vermehrten Geschäftsverlagerungen ins Ausland – der Anteil an zustimmenden Akteuren in der Videospielebranche höher liegt als in der Filmbranche. Eine Verschärfung der Wettbewerbssituation mit Unternehmen aus dem Ausland ergibt sich gemäss den Befragten einerseits aufgrund der erhöhten administrativen Kosten und damit möglicherweise verbundene Preiserhöhungen sowie andererseits aufgrund der zusätzlichen Zugangshürden – beides Veränderungen, welche nur inländische Unternehmen treffen würden. Angesichts der voranschreitenden Digitalisierung ist es für die Kunden einfach, vermehrt auf die Angebote ausländischer

scher Unternehmen zurückzugreifen. Diese Wettbewerbsnachteile für Unternehmen in der Schweiz könnten auch zu vermehrten Geschäftsverlagerungen ins Ausland führen.

Die befragten Akteure wurden in diesem Kontext weiter gebeten, zur These Stellung zu beziehen, dass die Ko-Regulierung Wettbewerbsnachteile für inländische Anbieter gegenüber ausländischen Konkurrenten mit sich bringt. Mehr als die Hälfte der Befragten stimmte dieser These zu. Erneut zeigen sich merkliche Unterschiede nach Akteuren: Neben dem öffentlichen Sektor äusserten sich in erster Linie die Vertreterinnen und Vertreter der Kinos ablehnend zu dieser These.

Abbildung 8: Wettbewerbsnachteile (Befragung)



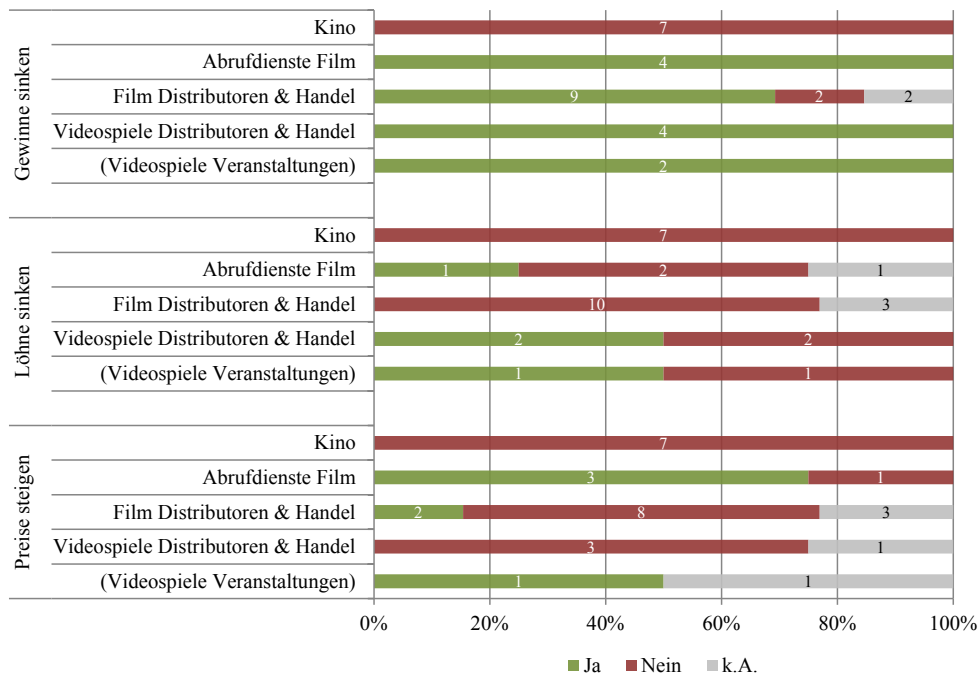
Quelle: B,S,S. / These: Die Ko-Regulierung bringt Wettbewerbsnachteile für inländische Anbieter gegenüber ausländischen Konkurrenten, die nicht von der Regulierung erfasst werden. / Film n=24, Videospiele n=6, Öffentlicher Sektor n=4.

Zur Bestätigung der These wurde angemerkt, dass die Ko-Regulierung höhere Preise und eine verringerte Benutzerfreundlichkeit zur Folge haben, wodurch Kunden sich vermehrt an ausländische – nicht von der Regulierung erfasste – Unternehmen wenden würden. In besonderem Ausmass gilt dies für den Onlinebereich (Online-Handel, Abruf- und Plattformdienste), bei dem konkurrierende ausländische Angebote einfach zugänglich sind. Kritische Äusserungen werten die Ko-Regulierung als „zahnlosen Tiger“, sofern ausländische Unternehmen nicht erfasst würden. Dies gilt umso mehr, als gerade Kinder und Jugendliche oft Vertriebskanäle im Onlinebereich nutzen.

Auswirkungen auf Gewinne, Löhne und Preise

Weiter stellt sich die Frage, wie mit den entstehenden administrativen Mehrkosten umgegangen wird: Sinken die Unternehmensgewinne oder werden die Kosten auf die Löhne der Mitarbeitenden oder die Produktpreise abgewälzt?

Abbildung 9: Auswirkungen auf Gewinne, Löhne und Preise (Befragung)



Quelle: B,S,S. / Frage: Sofern administrative Mehraufwände aufgrund der Ko-Regulierung resultieren gehen Sie davon aus, dass i) Gewinne der Unternehmen sinken würden? ii) Löhne der Mitarbeitenden sinken würden? iii) Preise steigen würden? / Auswertung nach Branchenakteuren, wobei Unternehmen und Verbände nach ihrem Tätigkeitsbereich zusammengefasst wurden: Kino n=7, Abrufdienste Film n=4, Film Distributoren & Handel n=13, Videospiele Distributoren & Handel n=4, Videospiele Veranstaltungen n=2 (aufgrund der geringen Fallzahl in Klammern ausgewiesen).

Anmerkung: Der Unterschied zwischen den Segmenten ist aufgrund der niedrigen Fallzahlen nicht signifikant; entsprechend vorsichtig ist bei der Interpretation vorzugehen.

Die Mehrheit aller befragten Akteure geht davon aus, dass die Unternehmensgewinne im Falle der Einführung der Ko-Regulierung sinken würden. Diese Ansicht vertreten alle befragten Akteure der Videospielebranche sowie die Vertreter/innen der Abrufdienste. Ausgenommen hiervon sind die Kinounternehmen; sie gehen von keinen Mehrkosten oder anderweitigen Effekten aus. Entsprechend sind aus ihrer Sicht auch keine Auswirkungen auf Gewinne, Löhne oder Preise zu erwarten.⁴⁵

⁴⁵ Die Auskunftspersonen der Kinobranche wählten einstimmig die Antwortkategorie „Keine Angabe“. Bei der Plausibilisierung der Antworten wurde deutlich, dass sie sich darauf bezogen, dass keine Mehrkosten anfallen und sie entsprechend die Frage nicht beantworten konnten. Um die Rückmeldungen dennoch darstellen zu können, wurden sie nachträglich zu „Nein“ angepasst.

Rund die Hälfte der Akteure der Videospielebranche erwartet, dass die Löhne der Mitarbeitenden gesenkt würden. In der Filmbranche erachten die Vertreter/innen der Film-Distributoren und des Handels diese Auswirkung nicht als wahrscheinlich, im Gegensatz zu einem Teil der Vertreter/innen der Abrufdienste.

Von einer Abwälzung der Mehrkosten in der Form einer Erhöhung der Preise gehen mehr Akteure in der Filmbranche aus (in erster Linie die Abrufdienste), als dies in der Videospielebranche der Fall ist. Innerhalb der Videospielebranche sind es die Veranstalter, welche die Auswirkung teilweise erwarten, während die Distributoren und der Handel nicht von einer entsprechenden Preiserhöhung ausgehen.

Dass die grössten Auswirkungen auf den Gewinnen erwartet werden, wurde mit der Wettbewerbssituation mit der internationalen Konkurrenz begründet, welche eine Preiserhöhung verunmöglicht, da die Kunden zumindest im digitalen Bereich problemlos auf ausländische Konkurrenzangebote ausweichen können. Verschiedentlich wurde erwähnt, dass die Auswirkungen auf kleinere Unternehmen gravierender wären als bei grösseren; vor allem, weil sie höheren administrativen Aufwand ungleich schwerer amortisieren können.

Zusammenfassend rechnet zumindest ein Teil der befragten Akteure mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Unternehmen aufgrund der Ko-Regulierung und den damit verbundenen Mehrkosten. Die allfälligen Mehrkosten werden sich gemäss den Erwartungen der Befragten in erster Linie in sinkenden Unternehmensgewinnen widerspiegeln. Einschränkend muss erwähnt werden, dass die befragten Akteure unseres Erachtens angesichts der unklaren Ausgestaltung der Ko-Regulierung von einer Ausgestaltungsform mit maximalen Auswirkungen auf ihr Unternehmen ausgingen. Wäre die Ko-Regulierung hingegen so zu interpretieren, dass viele der aktuell bereits umgesetzten Jugendschutzmassnahmen die Anforderungen der Ko-Regulierung erfüllen, wäre mit deutlich geringeren Auswirkungen zu rechnen.

Die folgenden Kapitel widmen sich nun möglichen alternativen Regelungsinstrumenten und -inhalten (Prüfpunkt 4) und der Frage, inwieweit der Vollzug der Vorlage möglichst effektiv und effizient ausgestaltet werden kann (Prüfpunkt 5).

5.4. Prüfpunkt 4

Aus RFA-Perspektive stellt sich die Frage, ob sich anstelle hoheitlicher Vorgaben in Form von gesetzlichen Geboten und Verboten für Alterskennzeichnung und Zu-

gangskontrolle im Rahmen einer Ko-Regulierung in einem neuen JSFVG auch *alternative Regelungsinstrumente und -inhalte* anbieten.

Eine Überprüfung entlang der wichtigsten Zielsetzungen des Gesetzentwurfes führt zu folgenden Einschätzungen:

- Zur Sicherstellung einer schweizweit (kantonsübergreifend) *einheitlichen Alterseinstufung* bieten sich keine Regulierungsinstrumente an, die wirksamer, für den Staat kosteneffizienter und mit geringeren Einschränkungen für die Adressaten verbunden sind. Kosteneffizienz aus Sicht des Staates ergibt sich, weil die einheitliche Einstufung von den Branchen selbst vorgenommen wird.
- Zur Sicherstellung einer *einheitlichen Alterseinstufung für gleiche Inhalte* unabhängig von der Verbreitungsform böten sich als Alternative zur Ko-Regulierung und detaillierten Verhaltensvorschriften „Zielvorgaben“ für die Branchen an, die z.B. durch „Koordinationslösungen“ umgesetzt werden können. Die Vereinheitlichung der Alterseinstufung für gleiche Inhalte setzt nämlich die Einigung auf ein spezifisches Altersklassifizierungssystem (z.B. FSK) voraus. Eine einheitliche Alterseinstufung für gleiche Inhalte setzt aber nicht zwingend eine gemeinsame Branchenorganisation und -regelung (gem. Art 8 und 9 VE-JSFVG) voraus. Das Ziel einer einheitlichen Alterseinstufung für gleiche Inhalte *könnte* auch durch eine „Koordination“ von Einstufungsprozessen und -ergebnissen erreicht werden, ohne dass dafür etwa detaillierte Vorschriften zur institutionellen Umsetzung rechtlich normiert werden. Eine zwischen den Branchenakteuren koordinierte Vorgangsweise ist mit weniger Vorschriften/Geboten für die Adressaten verbunden und könnte sich als kosteneffizienter erweisen. Die Möglichkeit effizienter Koordinationslösungen würde dafürsprechen, zur Umsetzung des Regulierungsziels eine *Zielvorgabe* hinsichtlich einheitlicher Alterseinstufungen zu machen, *anstatt einer detaillierten Regelung* mit genauen Vorschriften/Geboten zur Bildung einer neuen Branchenorganisation und -regelung. Die Umsetzung einer einheitlichen Alterseinstufung könnte durch eine regulatorische Zielvorgabe verpflichtend sein. Die Art der Umsetzung, inkl. der Kontrolle, bleibt jedoch den Branchenakteuren überlassen.
- Zur Sicherstellung der *Einhaltung des Mindestalters beim Zugang und der Abgabe* von Filmen und Videospiele bieten sich statt „harten“ rechtlichen/gesetzlichen Verboten und starken Sanktionen auch „weichere“ alternative Instrumente an: Regelmässige Testkäufe können als Präventions-, Kontroll- und Benchmarking-Instrument von Behörden eingesetzt werden

und etablieren ein vereinfachtes Kontrollsystem im Vergleich zur aufwendigeren Ko-Regulierung im geplanten JSFVG.⁴⁶ Dabei fungiert das bestehende System der Branchenselbstregulierung – das die Abgabekontrolle vorsieht – als regulatorische Grundlage. Zusätzlich werden regelmässige Kontrollen in Form von Testkäufen vorgesehen. Für die Schweiz wurde beispielsweise vorgeschlagen (Latzer et al. 2015, 207), dass Branchenverbände selbst regelmässige Kontrollen (Testkäufe) einführen sollen, die gemeinsam durchgeführt (Synergieeffekte) und gegebenenfalls von den zuständigen Behörden beauftragt, mitfinanziert und kontrolliert werden könnten. So könnte auch eine staatliche Involvierung sichergestellt werden. Testkäufe erfüllen nicht nur die Funktion unerlaubte Abgaben zu identifizieren und ggf. die Abgeber zu bestrafen. Wenn Testkäufe regelmässig, systematisch, repräsentativ und im gleichen Setting durchgeführt werden, sollte ein „Präventions- und Benchmarking Effekt“⁴⁷ eintreten. Unter den befragten Akteuren vertraten einige die Überzeugung, dass die Kontrolle über die Einhaltung des Mindestalters in der Selbstverantwortung der Branche resp. der Anbieter bleiben sollte. Eine Aufsplitterung der Verantwortlichkeitsbereiche wird dabei nicht als zweckmässig erachtet. Die Kontrolle durch Kantone und Bund soll dagegen erst subsidiär bei Versagen der marktinternen Kontrollen zu Tragen kommen. Inwieweit für solche regelmässigen Testkäufe eine gesetzliche Ermächtigung notwendig wäre (betreffend die Mitwirkung des Bundes oder der Kantone), wäre zu prüfen.

- Das Ziel der *Verbindlichkeit für alle Marktakteure* kann nur durch rechtliche/gesetzliche Massnahmen erreicht werden. Eine Selbstregulierung gilt in der Regel nur für jene Marktakteure, die sich den Branchenregeln freiwillig

⁴⁶ In den USA wurden zwischen 2000 und 2012 regelmässig Testkäufe für Kinotickets, Filme, CDs und Spiele im Auftrag der Federal Trade Commission (FTC) durchgeführt. Der Anteil der Fälle, in denen die Abgabe ungeeigneter Produkte verweigert wird, stieg ab 2000 in allen Testbereichen kontinuierlich. Von 20% auf 70% bei Filmen bzw. vom 15% auf 87% bei Spielen (FTC 2013; Latzer et al 2015, 207). Dies zeigt, dass die regelmässige Verkaufskontrolle zu Verbesserungen führt.

Gepprüft werden müsste, ob der aktuelle Rechtsrahmen ein wie oben beschriebenes vereinfachtes Kontrollsystem basierend auf Testserien generell „ermöglichen“ würde, oder ob dafür (bislang) geeignete rechtliche Grundlagen fehlen und diese demzufolge erst geschaffen werden müssten.

⁴⁷ Branchenakteure die wissen, dass Kontrollen stattfinden werden, reagieren idealerweise präventiv und achten auf die Abgabekontrolle. Branchen und Behörden sehen, ob und in welchem Ausmass die Zugangskontrolle funktioniert resp. ob sich die Regelbefolgung im Zeitverlauf verbessert oder verschlechtert. Öffentliche Berichte über Testkaufsergebnisse bieten regelmässig Anlass für öffentliche Diskussionen, wobei die Branchen aus Reputationsgründen Kritik und negative Berichterstattung aufgrund schlechter Testergebnisse verhindern wollen. Bei wiederholt schlechten Testergebnissen kann mit weiteren Verschärfungen der Regulierungen gedroht werden.

unterwerfen. In der Praxis haben sich bislang viele – aber nicht alle – Akteure in den Schweizer Märkten für Filme und Videospiele der freiwilligen Selbstregulierung der Branchen unterworfen. Die gesetzliche Regelung schafft Verbindlichkeit für alle Marktteilnehmer – wenngleich auch *vorausichtlich* nur jener mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz.

In der Summe zeigt die Überprüfung, dass sich für die Erreichung einzelner Ziele mögliche Alternativen anbieten (Zielvorgaben, Testkäufe), die hinsichtlich Wirksamkeit, Kosteneffizienz und Einschränkungen für die Adressaten geprüft werden könnten. Trotz potenziell effektiver Alternativen für einzelne Ziele dürfte aber die Kombination in einem einzigen Gesetz/Rechtsakt wie dem JSFVG eine Gesamtlösung bieten, die Vorteile gegenüber Teillösungen bringt.

Einige der befragten Akteure brachten indes auch alternative Vorschläge vor, welche ganz im Gegensatz zur geplanten Ko-Regulierung stehen:

- Der Verzicht auf die Erarbeitung einer Regelung mit Verboten und Kontrolle, da sich diese im Bereich Kinder- und Jugendschutz häufig als das falsche Instrument erwiesen hätten. Einziges wirksames Mittel sei die Förderung der Medienkompetenz der Kinder und Jugendlichen sowie der Eltern, wodurch ein verantwortungsbewusster Umgang mit Medien erreicht werden könne. Voraussetzung für die Wahrnehmung der Kontrolle durch Erziehungsrechtigte ist jedoch eine durchgängige Alterseinstufung und -kennzeichnung, so dass eine Einschätzung der Inhalte überhaupt möglich ist.

5.5. Prüfpunkt 5

Im letzten RFA Prüfpunkt wird dargestellt, wie ein möglichst *effektiver und effizienter Vollzug* der Ko-Regulierung erzielt werden kann.⁴⁸ Die möglichen Massnahmen wurden seitens der Befragten vorgeschlagen oder entstammen eigenen Überlegungen.

- *Einführung der Ko-Regulierung*: Die Information und Einbindung der Branchenverbände in die Vorbereitung der Ko-Regulierung ist gegeben, namentlich in Form der vom BSV eingesetzten Begleitgruppe sowie den bilateralen

⁴⁸ Eine mögliche Herausforderung für den Vollzug erwähnten Akteure aus dem Bereich Videospiele: Gemäss Art. 11 VE-JSFVG hat die Ombudsstelle Beanstandungen innert 30 Tagen zu beantworten. Bei der Übernahme der PEGI-Klassifizierung käme auch das im Rahmen von PEGI vorgesehene Verfahren zur Prüfung von Beanstandungen zum Zug, welches aber im Regelfall länger als 30 Tage dauert.

Gesprächen, die zwischen dem BSV und Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Akteure geführt wurden. Darüber hinaus ist eine aktive Rolle der Branchen im Rahmen der Ko-Regulierung vorgesehen. Dadurch sollte die Regelbefolgung unterstützt werden. Verschiedene Befragte wünschen sich zweckmässige Übergangsfristen resp. -bestimmungen vor dem eigentlichen Inkrafttreten der Neuregelung.

- *Rollenverteilung*: Einige Befragte monieren, dass die Ko-Regulierung den staatlichen Behörden eine marginale Rolle zuteilt, auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Dies könnte die Effektivität der Ko-Regulierung schmälern. Dementsprechend wird argumentiert, dass gute Kommunikation und Koordination zwischen den staatlichen Akteuren und auch zivilgesellschaftlicher Gruppen anzustreben sei, um auf eine ausgewogenere Rollenverteilung hinzuwirken.
- *Kontrollsystem*: Für eine möglichst effiziente und effektive Umsetzung der Kontrollen durch die Branchenorganisationen empfahl ein befragter Akteur die Auslagerung der Testkäufe und Zugangskontrollen an einen externen Dienstleister. Mit einem solchen System *könnten* gleichbleibende Standards (Wissenschaftlichkeit, Vergleichbarkeit, Unabhängigkeit, Akzeptanz etc.) besser sichergestellt werden.
- *Ausnahmebestimmungen*: Die in Art. 6 Abs. 2 VE-JSFVG normierten Ausnahmen (Begleitung erwachsene Person, schriftliche Einwilligung), aufgrund denen Minderjährige Filme oder Videospiele mit höherer Altersfreigabe kaufen resp. konsumieren können, bergen das Risiko, den Jugendschutz zu umgehen resp. zu verunmöglichen. Dem halten andere Befragte die elterliche Aufsichts- und Fürsorgepflicht entgegen.
- *Alterseinstufung*: Eine mögliche Herausforderung für den Vollzug sehen manche befragte Branchenakteure in der Selbsteinstufung für Filme und Videospiele, welche nicht über das FSK resp. PEGI Label verfügen. Diese ist mit Aufwand verbunden und birgt das Risiko einer uneinheitlichen Einstufungspraxis. Alternativ könnte ein durch die Branchenorganisation festgelegtes Gremium von Experten sämtliche Einstufungen vornehmen, dies in Anlehnung an die heutige Tätigkeit der JIF.
- *Internationale Dimension*: Wie bereits erwähnt stösst die Ko-Regulierung bei verschiedenen Sachverhalten mit Auslandsberührung an ihre Grenzen. Für einen guten Vollzug der Ko-Regulierung wird es bedeutsam sein, die Möglichkeiten bestens auszuloten, mit denen Rechtsgleichheit zwischen Schweizer Normadressaten und aus dem Ausland tätigen Akteuren zu finden

ist. Dies schliesst die enge Anbindung resp. Orientierung an die Entwicklung in der Europäischen Union in Sachen Jugendmedienschutz ein.

- *Weitere Vorschläge:* Weitere im Rahmen der Validierungsgespräche geäusserte Vorschläge umfassen die verpflichtende Ernennung von Jugendschutzbeauftragten in den Unternehmen; die Sicherstellung, dass mit Prepaid-Kreditkarten der Kinder- und Jugendschutz nicht umgangen werden kann; die gesetzliche Definition von Mindestanforderungen an die seitens Branchenorganisationen durchzuführenden Kontrollen; die Definition der Aufgaben der Ombudsstellen; sowie die weitere Förderung der Medienkompetenzen v.a. von sozioökonomisch schwächeren Gruppen und gezielte Bekanntmachungsmassnahmen der Ko-Regulierung.

6. Synthese

6.1. Validierung

Die Validierung der Ergebnisse der RFA erfolgte – nebst der kritischen Durchsicht seitens der Auftraggeberin – in Gesprächen mit vier Fachpersonen. Sie wurden gebeten, ihre Einschätzungen bezüglich der Nachvollziehbarkeit und Plausibilität zentraler Ergebnisse zu äussern.⁴⁹ Die Einschätzungen der Fachpersonen werden nachfolgend nach drei Themen geordnet.

- *Thema Wirkung Jugendschutz (Anmerkung: Konkret wurden die Fachpersonen vor allem um eine Diskussion der Ergebnisse in Abbildung 4 gebeten.):* Alle Fachpersonen äussern sich grundsätzlich positiv über die gesetzliche Vorlage. Sie teilen auch die Meinung, dass die Ko-Regulierung den Jugendmedienschutz in den "etablierten, klassischen Kanälen" verbessert, in dem verschiedene Akteure in eine gemeinsame Richtung geleitet werden. Inwieweit die Ko-Regulierung tatsächlich praktische Wirkung entfalten wird, hängt laut ihren Aussagen massgeblich vom Willen der betroffenen Normadressaten ab, die Handlungspflichten umzusetzen. Der Ansatz einer Ko-Regulierung sollte in dieser Hinsicht förderlich sein. Allerdings sind sich die Fachpersonen auch einig, dass dem effektiven Jugendschutz ein wichti-

⁴⁹ Zudem wurden die Fachpersonen um Vorschläge für einen effektiven und effizienten Vollzug der Ko-Regulierung sowie um weitere Anmerkungen zum VE-JSFVG gebeten. Die diesbezüglichen Rückmeldungen wurden in Kapitel 5 behandelt.

ger Aspekt entgegensteht, nämlich dass ausländische Akteure (insbesondere Plattformdienste, Sharingportale etc.) nur ungenügend von der Ko-Regulierung erfasst werden können. Womöglich deckt die Ko-Regulierung somit gerade jene Medienkanäle unzureichend ab, die mittlerweile resp. in Zukunft für Kinder und Jugendliche am relevantesten sein werden. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen seien die durchaus geteilten Meinungen zum erreichbaren Schutzniveau (in Abbildung 4) nachvollziehbar. Ergänzend halten drei der Fachpersonen denn auch fest, dass es weitere Bemühungen für einen effektiven Jugendschutz brauche; diese reichen von der Einbindung ausländischer Akteure, der Mitwirkung an europäischen und internationalen Massnahmen in Sachen Jugendmedienschutz bis hin zur Verbesserung der Medienkompetenzen von Eltern, Kindern und Jugendlichen, v.a. solchen in sozioökonomisch benachteiligten Familien.

- *Thema administrative Kosten (Anmerkung: Die Fachpersonen validierten die unter Prüfpunkt 2 besprochenen Ergebnisse.)*

Die Fachpersonen können die geschätzten administrativen Aufwände grossteils nachvollziehen. Eher überraschende Ergebnisse, beispielweise die tiefen Umsetzungskosten im Detailhandel oder die hohen Initialkosten der Branchenorganisationen, seien im Lichte der geringen Datenbasis zwar zu relativieren, aber als grobe Anhaltspunkte geeignet.

- *Thema Auswirkungen auf die gesamte Branche (Anmerkung: Die Fachpersonen validierten die in Abbildung 6 zusammengefassten Ergebnisse.):*

Drei Fachpersonen fallen die negativen Einschätzungen der befragten Akteure zu den Auswirkungen für die gesamte Branche auf (vgl. Abbildung 6). Dies vor allem im Lichte der vielfach geringen administrativen Mehraufwände, die durch die Ko-Regulierung geschätzt ausgelöst werden. Eine Fachperson mutmasste, dass die befragten Akteure zu wenig berücksichtigt haben könnten, dass sich die Branchen und Unternehmen mit der Umsetzung der in der Ko-Regulierung vorgesehenen Massnahmen (Alterskennzeichnung, Öffentlichkeitsarbeit, Kontrollintensität etc.) positiv positionieren und bei Konsumentinnen und Konsumenten Vertrauen gewinnen können; langfristig könnte die Ko-Regulierung und mit ihr verbundener administrativer Aufwand "return on investment" mit sich bringen.

Insgesamt halten die Fachpersonen die gesammelten Ergebnisse überwiegend für nachvollziehbar. Bessere Schätzungen der Auswirkungen liessen sich machen, wenn feststehen würde, welche Branchenregelungen konkret zur Umsetzung gelangen werden.

6.2. Fazit

Die Neuregelung mit dem VE-JSFVG ist, im Vergleich zum Status quo, mit einem höheren Aufwand für die Marktakteure (zusätzliche Zugangskontrollen, Alterseinstufungen etc.) und mit einem höheren Aufwand für die Behörden (Aufsicht, Kontrolle etc.) verbunden. Diese höheren Aufwände lassen sich auf ca. 950'000 CHF pro Jahr schätzen. Zudem ergeben sich einmalig anfallende Initialkosten.

Eine abschliessende Einschätzung der *Wirksamkeit* der Neuregelung ist aufgrund von Unklarheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Bezugsverhaltens von Kindern und Jugendlichen nicht oder nur schwer möglich. Einerseits gibt es Gründe, die für eine *höhere Wirksamkeit* aufgrund der Neuregelung mit dem VE-JSFVG sprechen: Die Neuregelung wird von den Branchen im System der Ko-Regulierung mitverantwortet und inhaltlich ausgestaltet. Die Einbindung der Branche, die Verbindlicherklärung für alle Akteure und die starke Sanktionierung dürfte vermutlich zu einer hohen Regelbefolgung bei jenen Anbietern führen, die der Regelung und der Sanktionierung unmittelbar unterworfen sind, sprich Marktakteuren mit Sitz und Niederlassung in der Schweiz. Andererseits ist die *Wirksamkeit beschränkt*, weil mit einem JSFVG lediglich Anbieter mit Sitz und/oder Niederlassung in der Schweiz direkt umfasst sind. Bezugskanäle mit Sitz im Ausland wie Torrent-Portale, Streaming-Anbieter, Sharehoster aber auch speziell bei Kindern und Jugendlichen beliebte Plattform- und Abrufdienste wie YouTube oder Netflix werden durch die Schweizer Ko-Regulierung nicht direkt erfasst – wobei diese wiederum von der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der Europäischen Union (2010/13/EU, AVMD-Richtlinie) erfasst werden und die darin normierten Jugendschutzmassnahmen umsetzen müssen. Eine Revision der Richtlinie (Ausweitung auf Videoplattformdienste) befindet sich in Ausarbeitung und sollte noch in diesem Jahr verabschiedet werden.⁵⁰

Die Wirksamkeit der Regelung hängt schliesslich auch davon ab, in welchem Umfang Kinder und Jugendliche zum Bezug ungeeigneter Inhalte auf alternative Plattformen ausweichen, die der Neuregelung im JSFVG nicht unmittelbar unterworfen sind. Vor dem Hintergrund der mittlerweile starken Nutzung von z.B. YouTube durch Kinder und Jugendliche⁵¹ könnten daher Zweifel an der "Alltagsrelevanz" der Schweizer Ko-Regulierung aufkommen.

⁵⁰ Auch übernimmt Netflix teilweise die in einem Land explizit geregelten Altersklassifizierungen (vgl. <https://help.netflix.com/de/node/2064>, zuletzt eingesehen am 27.04.2018).

⁵¹ Genner et al. (2017, 44).

Hier können allenfalls EU-Vorgaben zum Kinder- und Jugendschutz im Rahmen der AVMD-Richtlinie und deren Umsetzung und Durchsetzung in den EU-Mitgliedstaaten eine Verbesserung des Schutzniveaus bewirken.

Annex 1: Wirkungsmodell

Tabelle 13 beschreibt die Mechanismen und Wirkungen der geplanten Massnahmen der Ko-Regulierung. Es werden die erwarteten (intendierten) und nicht intendierten Wirkungen der Ko-Regulierung erläutert.

Tabelle 13: Narratives Wirkungsmodell

Geplante Massnahmen	Umsetzung und Ergebnis (Output)	Mechanismen und Wirkung (Outcome, Impact)	Anmerkungen, Risiken, nicht-intendierte Effekte, Barrieren, Unklarheiten
Massnahmen zur Initiierung der Revision und der Ko-Regulierung			
Ausarbeitung und Beschluss eines Bundesgesetzes über den Jugendschutz bei Filmen und Videospiele (JSFVG)	Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen zur Etablierung eines Ko-Regulierungssystem im Bereich Jugendmedienschutz <i>Ergebnis (Output):</i> Rechtsgrundlage (inkl. Anforderungen an Branchenregelungen); Verteilung der Kompetenzen (Verantwortlichkeiten) zwischen Staat/Behörden und Branchen	Im Schweizer Jugendmedienschutz wurden eine Zersplitterung von Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, kantonale Unterschiede bei Normen und Vollzugspraxis, sowie Defizite der Selbstregulierung der Branchen festgestellt. Das Gesetz soll zu einer Harmonisierung der Rechtsgrundlagen und des Vollzuges führen und dazu beitragen, Defizite der Selbstregulierung zu korrigieren. Dafür soll ein Ko-Regulierungssystem etabliert werden. Ko-Regulierungssysteme sind dadurch gekennzeichnet, dass eine Selbstregulierung der Branchen auf Basis einer rechtlichen Grundlage und unter staatlicher Kontrolle/Aufsicht erfolgt. Dadurch werden Verantwortlichkeiten zwischen Unternehmen, Branchenorganisationen und Behörden geteilt und geregelt. Der Normvollzug verursacht Kosten für involvierte Akteure, z.B. für Koordination, Kontrollen (z.B. Testkäufe) und Sanktionsverfahren. Mit der Finanzierungsregulierung wird die Zuständigkeit für die Kostenübernahme zwischen	Im Idealfall lassen sich mit Ko-Regulierungen die Vorteile der Selbstregulierung (z.B. Flexibilität) mit den Vorteilen der staatlichen Regulierung (z.B. Verbindlichkeit) kombinieren. Im schlechten Fall werden Nachteile der staatlichen Regulierung (z.B. zu starre Regelungen) mit Nachteilen der Selbstregulierung kombiniert (z.B. Interessenabwägungen). Nicht alle im Markt auftretenden Akteure können von der Verbindlichkeitsklärung erfasst werden (z.B. YouTube und ggf. ausländischer Versandhandel). Es besteht das Risiko von Wettbewerbsbenachteiligung inländischer Unternehmen.

		<p>Branchen, Bund und Kantone festgelegt; mit Ausnahme von Gebühren tragen die Akteure jeweils ihre Kosten.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektiver regulierender und sanktionierender JSFV; geteilte Verantwortlichkeit zwischen Staat und Branchen</p>	
<p>Ausarbeitung und Vorlage von Branchenregelungen betreffend den Jugendschutz bei Filmen und Videospielen</p>	<p>Erarbeitung und Beschluss von Branchenregeln durch Branchenorganisationen; Entwicklung normativer Bezugsdokumente</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Branchenregeln (Regelwerke; Codes of Conduct, Verhaltenskodizes) mit Anforderungen an Unternehmen in relevanten Branchen</p>	<p>Ko-Regulierung bedeutet Selbstregulierung auf Basis einer rechtlichen Grundlage. Die Selbstregulierung kann mittels Branchenregelungen erfolgen. Ausgearbeitete Branchenregelungen formulieren Anforderungen an Unternehmen sowie brancheninterne Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Dadurch werden Verantwortlichkeiten von Unternehmen und Branchenorganisationen festgelegt. Die Branchenregelungen bilden die Grundlage für eine Beurteilung und Genehmigung durch staatliche Stellen.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Intensivierte Zusammenarbeit der Akteure, klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Branchen</p>	
<p>Verpflichtung der Branchen zur Festlegung eines Altersklassifizierungssystems im Filmsektor (Kino, Video)</p> <p>Anmerkung: System = Standard der Altersklassifizierung</p>	<p>Koordinierung und Festlegung auf ein konkretes Klassifikationssystem für Filme durch Übernahme eines etablierten Systems (z.B. FSK) oder Entwicklung eines neuen Systems</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Etabliertes, verbindliches, einheitliches System</p>	<p>Im Bereich Film besteht die Gefahr der Fragmentierung, wenn Produkte nach unterschiedlichen Altersklassifikationssystemen beurteilt werden. Eine Verpflichtung/Festlegung auf <i>ein</i> Altersklassifikationssystem für den gesamten Filmsektor soll eine Fragmentierung verhindern.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Intensivierte Zusammenarbeit der Akteure, Harmonisierung, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer</p>	<p>Anm.: Potenziell hohe Kosten würden mit einer „Insellösung Schweiz“ entstehen – also mit einem neuen, eigenen Klassifizierungssystem, das nicht an internationale Systeme angebunden ist.</p> <p>Unklarheit: ob die Verwendung eines bestehenden Systems (z.B. FSK) ergänzt durch resp. in Kombination mit anderem Rating für jene Inhalte, die</p>

			<p>dort nicht klassifiziert werden, als <i>ein</i> System gelten kann.</p> <p>Anm.: Bei Verwendung weiterer, zusätzlicher Kennzeichnungen besteht die Gefahr der Fragmentierung. Andererseits spielt für Nutzer/innen nur eine Rolle, dass es eine verlässliche Altersklassifizierung ist – unabhängig des Systems.</p>
<p>Verpflichtung zur Festlegung eines Altersklassifikationssystems im Videospielektor</p>	<p>Koordination und Festlegung auf ein konkretes Klassifikationssystem für Spiele durch Übernahme eines etablierten Systems (z.B. PEGI) oder Entwicklung eines neuen Systems</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Etabliertes, verbindliches, einheitliches System</p>	<p>Im Bereich Videospiele besteht die Gefahr der Fragmentierung, wenn Produkte nach unterschiedlichen Altersklassifikationssystemen beurteilt werden (z.B. PEGI, USK). Eine Verpflichtung auf <i>ein</i> Altersklassifikationssystem für den gesamten Videospielektor soll eine Fragmentierung verhindern.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Intensivierte Zusammenarbeit der Akteure, Harmonisierung, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer</p>	<p>Anm.: Durch die aktuell relativ umfassende Anwendung der PEGI-Klassifizierung scheint das Risiko der Fragmentierung im Videospielebereich geringer als im Filmbereich. Potenziell hohen Kosten würden mit einer „Insel-lösung Schweiz“ entstehen, also mit einem neuen, eignen Klassifizierungssystem, das nicht an internationale Systeme angebunden ist.</p> <p>Unklarheit: ob die Verwendung eines bestehenden Systems (z.B. PEGI) in Kombination mit anderem Rating für jene Inhalte, die dort nicht klassifiziert werden, als <i>ein</i> System gelten kann.</p>
<p>Prüfung und Genehmigung der Branchenregelungen</p>	<p>Behördliche Überprüfung der Branchenregelungen durch das BSV; sowie Genehmigung, Verbindlicherklärung, Veröffentlichung</p>	<p>Ko-Regulierung bedeutet Selbstregulierung der Branchen auf Basis einer rechtlichen Grundlage und unter staatlicher Kontrolle/Aufsicht. Durch behördliche (“staatliche“) Genehmigung der „privaten“ Branchenregelung wird das Ko-Regulierungssystem etabliert. Eine behördliche Genehmi-</p>	

	<p><i>Ergebnis (Output):</i> Genehmigung; formaler Beschluss des Ko-Regulierungssystems</p>	<p>gung bildet ein zentrales Element der staatlichen Aufsicht über Selbstregulierung. Durch die behördliche Genehmigung wird die Selbstregulierung durch Behörden kontrolliert und staatliche Verantwortlichkeit wahrgenommen.</p> <p>Selbstregulierungen haben zudem aufgrund von Freiwilligkeit häufig praktisch Probleme mit Reichweite und "free-ridern". Durch die staatliche Genehmigung werden Branchenregeln für alle Marktakteure verbindlich.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, Harmonisierung, Einbindung aller Akteure</p>	
<p>Massnahmen zur (operativen) Umsetzung des Kinder- und Jugendschutzes</p>			
<p>Verpflichtung zur Alterseinstufung von Filmen</p>	<p>Sichtung (Visionierung) von Filmen und Festlegung einer konkreten Alterseinstufung für jeden Film durch Prüfstellen (Fremdeinstufung, z.B. FSK) oder Filmanbieter (Selbsteinstufung)</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Altersfreigaben; durchgängig und einheitlich eingestufte Titel/Filme</p>	<p>Kinder und Jugendliche sollen vor Inhalten geschützt werden, die ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen können. Dies erfordert eine Sichtung und Beurteilung der Filminhalte und die Alterseinstufung von Filmen. Die Alterseinstufung bildet die Grundlage/Voraussetzung für Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle im Filmsektor. Durch adäquate Alterseinstufung sollen Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Einheitliche Klassifizierung, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer</p>	<p>Anm.: Praktisch umstritten sind Fragen wie z.B. wer die Einstufung vornehmen soll, wenn keine FSK Einstufung vorliegt (Selbst-/Fremdrating), wie eine (Fremd)Einstufung logistisch zeitgerecht erreicht werden könnte, wie Möglichkeiten zur Einsprache gestaltet werden sollen, etc.</p> <p>Die Branche wünscht eine Selbsteinstufung aufgrund des kurzen Zeitfensters zw. Auslieferung und Veröffentlichung; Kantone streben Einbindung von Staat und Vertretern des Jugendschutzes an.</p>
<p>Verpflichtung zur Alterseinstufung von Videospiele</p>	<p>Sichtung (Testung) oder standardisierte Beschreibung von Spielen sowie Fest-</p>	<p>Kinder und Jugendliche sollen vor Inhalten geschützt werden, die ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche</p>	<p>Praktisch stellt sich im Falle der Übernahme der PEGI-Klassifizierung die</p>

	<p>legung einer konkreten Alterseinstufung für jedes Spiel; (z.B. bei PEGI mittels technisch generierter Einstufungen auf Basis von Publisher-Angaben)</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Altersfreigaben; durchgängig und einheitlich eingestufte Titel/Spiele</p>	<p>oder soziale Entwicklung beeinträchtigen können. Dies erfordert eine Sichtung/Testung und Beurteilung der Spiele und die Alterseinstufung. Die Alterseinstufung bildet die Grundlage/Voraussetzung für Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle im Videospielektor. Durch adäquate Alterseinstufung sollen Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Einheitliche Klassifizierung, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer</p>	<p>Herausforderung, dass Produkte mit USK-Klassifizierung (v.a. aus dem deutschen Markt) neu gekennzeichnet werden müssten.</p>
<p>Verpflichtung zur Alterskennzeichnung von Filmen</p> <p>Umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - klassische / physische Kanäle - Abruf-/Onlinedienste 	<p>Anbringung von sichtbaren Alterskennzeichnungen auf allen Produkten (z.B. DVD-Hüllen) und bei Verkaufs- und Veranstaltungsorten</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> gekennzeichnete Produkte</p>	<p>Kinder und Jugendliche sollen vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden. Die Alterskennzeichnung auf Produkten fungiert als <i>Orientierungshilfe</i>. Sie schafft <i>Transparenz</i> für Konsument/innen darüber, welche Filme für Kinder und Jugendliche welcher Altersgruppe geeignet sind und welche nicht. Die Alterskennzeichnung soll den Bezug altersadäquater Filme ermöglichen.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektive Schutzmechanismen, verbesserte Orientierung / Transparent für Nutzerinnen und Nutzer</p>	<p>Anm.: Angestrebt wird eine einheitliche Kennzeichnung mit einem Label, z.B. FSK. Aber: Darf das FSK-Kennzeichen auch verwendet werden, wenn die Einstufung nicht von der FSK selbst stammt (Markenschutz)? Bei Verwendung anderer Kennzeichnungen besteht Gefahr der Fragmentierung.</p> <p>Anm.: Art. 5 sieht vor, dass „Anbieter von Trägermedien und Abrufdienste“ sowie „Veranstalter“ Filme mit einer Alterskennzeichnung versehen. Praktisch wird die Kennzeichnung der Produkte mittels Label/Sticker hauptsächlich von Herstellern, Importeuren und Distributoren durchgeführt. Führt das zu Problemen bezüglich Verantwortlichkeit?</p>

			Unklarheit: Abruf-/Onlinedienste: Wie muss die Kennzeichnung ausgestaltet sein?
<p>Verpflichtung zur Alterskennzeichnung von Videospielen</p> <p>Umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - klassische / physische Kanäle - Abruf-/Onlinedienste 	<p>Anbringung von sichtbaren Alterskennzeichnungen auf allen Produkten bei Verkaufs- und Veranstaltungsorten</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> gekennzeichnete Produkte</p>	<p>Kinder und Jugendliche sollen vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden. Die Alterskennzeichnung auf Produkten fungiert als <i>Orientierungshilfe</i>. Sie schafft <i>Transparenz</i> für Konsument/innen darüber, welche Videospiele für Kinder und Jugendliche welcher Altersgruppe geeignet sind und welche nicht. Die Alterskennzeichnung soll den Bezug altersadäquater Videospiele ermöglichen.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektive Schutzmechanismen, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer</p>	<p>Siehe oben: Verpflichtung zur Alterskennzeichnung von Filmen.</p>
<p>Verpflichtung zur Alterskontrolle durch Anbieter von Trägermedien und Veranstalter im Bereich Filme</p> <p>Umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - klassisch / physischer Handel - Online Handel - Veranstaltungen / Vorführungen 	<p>Alterskontrolle, Ausweiskontrolle am <i>Point of Sale</i> oder Zugangsort (Kinokasse, Geschäftskassa, Online-Bestellung etc.)</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Zugangskontrollsystem; Zugangskontrollen und Zugangsbeschränkung bei ungeeigneten Inhalten</p>	<p>Kinder und Jugendliche sollen vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden. Dies erfordert die Verhinderung des Zugangs zu ungeeigneten Inhalten. Zugangs-/Abgabekontrollen durch Altersüberprüfung in Kinos und Geschäften sollen Kinder und Jugendliche am Bezug und Konsum ungeeigneter Inhalte hindern.</p> <p>Testkäufe (vgl. Latzer et al. 2015, 56f.) zeigen, dass die Abgabekontrolle in Geschäften bislang nicht lückenlos umgesetzt wird. Eine rechtliche Verpflichtung zur Alterskontrolle (Art. 6), effektive Kontrollen (Testkäufe) und starke Sanktionsmöglichkeiten (Art. 31ff) sollen die Umsetzung der Zugangskontrolle verbessern.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektive Schutzmechanismen, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerin-</p>	<p>Anm.: Die Alterskontrolle soll neu für alle Alterseinstufungen durchgeführt werden, während die aktuellen Alterskontrollen im Rahmen der Selbstregulierung sich üblicherweise auf die Einstufungen 16+/18+ beschränken.</p>

		nen und Nutzer	
<p>Verpflichtung zur Alterskontrolle durch Anbieter von Trägermedien und Veranstalter im Bereich Videospiele</p> <p>Umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> - klassisch / physischer Handel - Online Handel - Veranstaltungen / Vorführungen 	<p>Alterskontrolle, Ausweiskontrolle am <i>Point of Sale</i> oder Zugangsort (Geschäftskassa, Veranstaltung, Online-Bestellung etc.)</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Zugangskontrollsystem; Zugangskontrollen und Zugangsbeschränkung bei ungeeigneten Inhalten</p>	<p>Kinder und Jugendliche sollen vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden. Dies erfordert die Verhinderung des Zugangs zu ungeeigneten Inhalten. Zugangs-/Abgabekontrollen durch Altersüberprüfung in Geschäften und bei Videospiele-Veranstaltungen sollen Kinder und Jugendliche am Bezug und Konsum ungeeigneter Inhalte hindern.</p> <p>Testkäufe (vgl. Latzer et al. 2015, 56f.) zeigen, dass die Abgabekontrolle in Geschäften bislang nicht lückenlos umgesetzt wird. Eine rechtliche Verpflichtung zur Alterskontrolle (Art. 6), effektive Kontrollen (Testkäufe) und starke Sanktionsmöglichkeiten (Art. 31ff.) sollen die Umsetzung der Zugangskontrolle verbessern.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektive Schutzmechanismen, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer</p>	<p>Siehe oben: Verpflichtung zur Alterskontrolle durch Anbieter von Trägermedien und Veranstalter im Bereich Filme</p> <p>Spezielle Herausforderungen bestehen bei Videospiele-Events (z.B. e-Sports-Veranstaltungen; Videospielemessen etc.)</p>
<p>Verpflichtung zur Implementierung von geeigneten Altersprüfinstrumenten bei Abrufdiensten</p>	<p>Einrichtung eines Systems der Altersüberprüfung sowie eines Systems zur elterlichen Kontrolle</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Zugangskontrollsystem; Zugangskontrollen und Zugangsbeschränkung bei ungeeigneten Inhalten (auf Abrufdiensten mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz)</p>	<p>Kinder und Jugendliche sollen vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden. Dies erfordert die Verhinderung des Zugangs zu ungeeigneten Inhalten. Zugangs-/Abgabekontrollen durch Altersüberprüfung bei Abrufdiensten sollen Kinder und Jugendliche am Bezug und Konsum ungeeigneter Inhalte hindern.</p> <p>Zugangstests, Branchen- und Experteneinschätzungen (vgl. Konsultation) verweisen jedoch vielfach auf praktische Durchsetzungsprobleme von Alterskontrollen im Online-Bereich.</p>	<p>Anm.: Keine Durchsetzungsmöglichkeit bei ausländischen Anbietern.</p> <p>Zugangstests (Latzer et al. 2015, 63) zeigen, dass Torrent-Portale, Streaming-Anbieter oder Sharehoster Inhalte meist ohne Lizenz im Internet zur Verfügung stellen und dabei Jugendschutz keine Rolle spielt. „Entsprechend bleibt auf absehbare Zeit ständig die Möglichkeit (auch) für Jugendliche zu nicht-altersgerechten</p>

		<i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektive Schutzmechanismen, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer	Inhalten zu gelangen. Dies auch deshalb, weil Regulierungsmassnahmen auf nationaler Ebene den Grossteil des international erreichbaren digitalen Angebots nicht erfassen können.“
Verpflichtung zur Implementierung von geeigneten Altersprüfinstrumenten bei Plattformdiensten	Einrichtung eines Systems der Altersüberprüfung sowie eines Meldesystems, bei welchem Nutzer ungeeignete Inhalte melden können. <i>Ergebnis (Output):</i> Zugangskontrollsystem; Zugangsbeschränkung bei ungeeigneten Inhalten (auf Plattformen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz), Meldesystem	Kinder und Jugendliche sollen vor ungeeigneten Inhalten geschützt werden. Dies erfordert die Verhinderung des Zugangs zu ungeeigneten Inhalten. Zugangs-/Abgabekontrollen durch Altersüberprüfung bei Abrufdiensten sollen Kinder und Jugendliche am Bezug und Konsum ungeeigneter Inhalte hindern. Zugangstests, Branchen- und Experteneinschätzungen (vgl. Konsultation) verweisen jedoch vielfach auf praktische Durchsetzungsprobleme von Alterskontrollen im Online-Bereich. <i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektive Schutzmechanismen, verbesserte Orientierung / Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer	Siehe oben.
Aufsicht, Kontrolle und Beschwerdemanagement			
Verpflichtung zur Einsetzung je einer brancheninternen Ombudsstelle für den Film- resp. Videospielebereich	Einsetzung und Betrieb einer brancheninternen Ombudsstelle durch die Branchenorganisation; Zuständig für die Beantwortung von Beanstandungen und allgemeinen Anfragen zum Jugendschutz	Im Bereich Altersklassifikation bestehen für Produzenten und Distributoren ökonomische Anreize, Alterseinstufungen für Produkte tendenziell niedriger anzusetzen („underlabelling“), um Zielgruppen breit zu halten und Erlöse zu maximieren. Deshalb sollte die Alterseinstufung nicht ausschliesslich der Branche überlassen sein (Latzer et al. 2015). Ombudsstellen bieten die Möglichkeit, Beanstan-	Unklarheit: Dürften bestehende Sanktionsausschüsse als Ombudsstelle fungieren (und würden sie es auch tun? Beispiel: internationaler PEGI-Ausschuss (Videospiele)). Aus Sicht Nutzerinnen und Nutzer erscheint eine gut sichtbare, erreichbare Ombudsstelle in der

	<p><i>Ergebnis (Output):</i> Möglichkeit der Beanstandung, Anlauf- und Informationsstelle</p>	<p>dungen vorzunehmen, welche durch die Ombudsstelle zu beantworten sind.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Verbesserte Bewusstseinsbildung, effektive Interessenwahrnehmung, verbesserte Compliance der Akteure</p>	Schweiz mutmasslich von Vorteil.
Berichterstattungs- und Auskunftspflicht der Ombudsstellen gegenüber BSV	<p>Ombudsstellen müssen dem BSV über Beschwerden und Neueinstufungen berichten; BSV kann Einsicht in sämtliche Unterlagen verlangen</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Bericht (Tätigkeitsbericht); ggf. Einsichtnahme</p>	<p>Ko-Regulierungssysteme sind dadurch gekennzeichnet, dass eine Selbstregulierung der Branchen auf Basis einer rechtlichen Grundlage und unter staatlicher Kontrolle/Aufsicht erfolgt. Berichterstattungspflicht und Berichterstattung der Ombudsstellen an Behörden bilden institutionelle und prozedurale Elemente, um staatliche Kontrolle und Aufsicht zu ermöglichen.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, verbesserte Compliance der Akteure</p>	<p>Das Verfahren bei der Ombudsstelle ist kein eigentliches Beschwerdeverfahren. Die Ombudsstellen erstatten dem BSV jedoch jährlich Bericht über die Anzahl, Inhalt und Ergebnisse der behandelten Beanstandungen, wodurch eine Kontrollwirkung zustande kommt.</p> <p>Zudem können Personen, die mit den Abklärungen der Ombudsstellen im Rahmen einer Beanstandung nicht einverstanden sind, mit einer Meldung an das BSV gelangen.</p>

<p>Information der Öffentlichkeit über Altersklassifikationssystem, Kennzeichnung, Zugangskontrolle und Ombudsstellen</p>	<p>Massnahmen zur Information der Öffentlichkeit (z.B. mittels Website, Broschüren, etc.)</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Informationsmaterial und adäquate Verbreitungsmassnahmen</p>	<p>Für Altersklassifikationssysteme sind Bekanntheit und Verständnis (z.B. bei Eltern) wichtige Erfolgsfaktoren. Um Beanstandungen als Kontrollressource zu nutzen, müssen auch Ombudsstellen über Bekanntheit verfügen. Evaluationen (Lutzer et al. 2015) haben ergeben, dass die Alterskennzeichnung eine sehr hohe Bekanntheit in der Bevölkerung geniesst; die Verbände jedoch als Anlaufstelle für Information oder Beschwerden bislang kaum bekannt sind. Eine Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit über Altersklassifikationssystem, Möglichkeit für Beanstandungen etc. soll die Bekanntheit der Systeme und damit ihre Wirkung verbessern.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Verbesserte Bewusstseinsbildung, effektive Interessenwahrnehmung</p>	<p>Anm.: Es ist nicht im unmittelbaren Interesse der Branchen ihre Ombudsstellen möglichst bekannt zu machen und so eine Vielzahl an Beanstandungen zu fördern.</p>
<p>Verpflichtung zur Kontrolle der Umsetzung der Branchenregelungen</p>	<p>Die (beiden) Branchenorganisationen sind zuständig für die Kontrolle der Umsetzung der Branchenregelung (VEJSFVG, Art. 9 d)</p> <p><i>Wirkung (Output):</i> Zuständigkeit/Verantwortlichkeit; Kontrollen und Sanktionierung von Fehlverhalten</p>	<p>Bei Selbstregulierung besteht die Gefahr, dass Regeln/Normen zwar beschlossen werden, aber keine Kontrolle der Umsetzung und keine Sanktionierung von Fehlverhalten erfolgen. Dadurch fehlt mitunter der Druck/Anreiz für die Regelbefolgung. Eine Festlegung von Kontrolle und Sanktionierung in den Branchenregeln bildet die Grundlage für die Normdurchsetzung im Rahmen der Selbstregulierung. Die (Regelung der) Normdurchsetzung und die praktische regelentsprechende Kontroll- und Sanktionstätigkeit soll zu einer zufriedenstellenden Regelbefolgung bei Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle führen und dadurch Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Inhalten schützen.</p> <p>Mit der Regelung der Kontrolle und Sanktionierung durch</p>	<p>Anm.: Kontrollmassnahmen und Sanktionierung sollten in Verhaltenskodizes festgelegt werden. Allerdings besteht ein generelles Problem und entsprechende Kritik an Selbstregulierung wegen schwachen Kontrollen und Sanktionen.</p> <p>So hat der SVV im Filmbereich bisher im Rahmen der Selbstregulierung keine Kontrolltätigkeit entfaltet. Siehe ausführlich Lutzer et al. (2015, 34f.):</p> <p>Auch der Umfang der Kosten (für die Branche) hängt vom Umfang der Kontrollmassnahmen ab. Umfassende pro-</p>

		<p>Branchenorganisationen wird Verantwortlichkeit im selbstregulatorischen Teil des Ko-Regulierungsarrangements festgelegt.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektiver regulierender und sanktionierender JSFV, verbesserte Compliance der Akteure</p>	<p>aktive ex-ante Überprüfungen (Kauf-tests, etc.) sind aufwendiger als eine reaktive ex-post Behandlungen von einzelnen Beanstandungen.</p>
<p>Kantonale Aufsicht und Kontrolle über Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle „vor Ort“</p>	<p>Kantone sind zuständig für Aufsicht über Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle „vor Ort“ (in Kinos, Geschäften, etc.); Kontrollmassnahmen (z.B. Testkäufe) und Sanktionierung bei allfälligen Fehlverhalten. Sie erstatten dem BSV jährlich Bericht.</p> <p><i>Wirkung (Output):</i> Zuständigkeit; Verantwortlichkeit Aufsicht, Sanktionierung</p>	<p>Bei Ko-Regulierung erfolgt eine Selbstregulierung der Branchen unter staatlicher Kontrolle/Aufsicht. Aufsichtspflicht und Kontrolle der Kantone bilden institutionelle und prozedurale Elemente staatlicher Aufsicht und legen Verantwortlichkeit im staatlichen Teil des Ko-Regulierungsarrangements fest.</p> <p>Die (Regelung der) Kontrolle und Aufsicht sowie praktische regelentsprechende Kontrolltätigkeit und Sanktionstätigkeit sollen zu einer zufriedenstellenden Regelbefolgung bei Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle führen und dadurch Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Inhalten schützen.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektiver regulierender und sanktionierender JSFV, verbesserte Compliance der Akteure</p>	<p>Anm.: Angestrebt wird mit dem Gesetz eine schweizweite Harmonisierung im Jugendmedienschutz. Es kann das Risiko bestehen, dass die Aufsicht/Kontrolle in den Kantonen in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen wird. Die SIEA (siehe Konsultation) verweist auf Bedeutung einer einheitlichen Regelung/Koordination für Aufsicht und Sanktionierung; Ev. Gefahr kantonaler Unterschiede?</p>

<p>Aufsicht und Kontrolle über Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle im Internet</p>	<p>BSV ist zuständig für Aufsicht über Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle im Internet; Kontrollmassnahmen (z.B. Testkäufe, Testkonten) und Sanktionen bei allfälligen Fehlverhalten (→ delegiert an Kantone)</p> <p><i>Wirkung (Output):</i> Zuständigkeit; Verantwortlichkeit Aufsicht, Sanktionierung</p>	<p>Bei Ko-Regulierung erfolgt eine Selbstregulierung der Branchen unter staatlicher Kontrolle/Aufsicht. Aufsichtspflicht und Kontrolle der Kantone bilden institutionelle und prozedurale Elemente staatlicher Aufsicht und legen Verantwortlichkeit im staatlichen Teil des Ko-Regulierungsarrangements fest.</p> <p>Die (Regelung der) Kontrolle und Aufsicht sowie praktische regelentsprechende Kontrolltätigkeit und Sanktionstätigkeit sollen zu einer zufriedenstellenden Regelbefolgung bei Alterskennzeichnung und Zugangskontrolle führen und dadurch Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Inhalten schützen.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektiver regulierender und sanktionierender JSFV</p>	
<p>Koordination, internationale Zusammenarbeit</p>	<p>BSV koordiniert Massnahmen im Bereich Kinder und Jugendmedienschutz; sorgt für Informationsaustausch; kann internationale Vereinbarungen abschliessen</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Information; internationale Vereinbarungen</p>	<p>Durch die Vielzahl und Vielfalt involvierter Akteure im Jugendmedienschutz besteht hoher Bedarf an Koordination und klaren Zuständigkeiten. Eine zentrale Koordinationsfunktion des BSV kann die zentrale Zuständigkeit unterstreichen und Koordinationsbedarf decken.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektiver regulierender und sanktionierender JSFV</p>	
<p>Statistik und Evaluation</p>	<p>BSV veröffentlicht Statistik zu Beanstandungen, Kontroll- und Sanktionstätigkeit, evaluiert Wirksamkeit des Kinder- und Jugendmedienschutzes und</p>	<p>Staatliche Eingriffe in die Wirtschaft stehen hinsichtlich Bedarf und Wirksamkeit unter Rechtfertigungsdruck. Monitoring und Evaluation dienen der Kontrolle, fördern Transparenz und sollen dabei helfen, Fehlentwicklungen</p>	

	<p>erstellt alle 5 Jahre Bericht an den Bundesrat</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Kontrollen; Evaluationsberichte an den Bundesrat</p>	<p>zu verhindern. Ergebnisse der Evaluationen können die Grundlage für (evidenzbasierte) Reformentscheidungen bilden, um das Regulierungsarrangement im Kinder- und Jugendschutz (bei Bedarf) zu korrigieren und zu verbessern.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Verbesserte Bewusstseinsbildung, effektive Interessenwahrnehmung, verbesserte Compliance der Akteure, klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten</p>	
Regelung durch den Bundesrat	<p>Erlass von Vorschriften zum Jugendmedienschutz wenn Ko-Regulierung scheitert (fall-back Szenario)</p> <p><i>Ergebnis (Output):</i> Vorläufig kein direktes Ergebnis; jedoch indirekt Druck auf Branche zur Etablierung der Ko-Regulierung; ggf. staatliche Regelung</p>	<p>Die Interventionskapazität des Staates kann sich auf die Etablierung und den Erfolg von Selbstregulierung auswirken. Wenn staatliche Akteure glaubhaft mit der Implementierung staatlicher regulatorischer Lösungen drohen können ("credible threats"), kann dies eine selbstregulatorische Lösung anstossen, um eine mitunter strengere gesetzliche Regelung zu verhindern.</p> <p><i>Ergebnis (Outcome / Impact):</i> Effektiver regulierender und sanktionierender JSFV</p>	

Annex 2: Erhebungsinstrumente

Für die Befragungen wurden für jede Akteursgruppe Fragebogen resp. Leitfäden entwickelt. Diese Erhebungsinstrumente wurden vom BSV vorgängig genehmigt. Hier wird exemplarisch ein Fragebogen gezeigt.

[...]

Fragebogen / Leitfaden: Kino

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erarbeitet im Auftrag des Bundesrats und unter Einbezug der wichtigsten Branchenverbände sowie der Kantone eine Ko-Regulierung zum Jugendschutz bei Filmen und Videospielen (JSFVG).

Das gesetzliche Vorhaben wird verwaltungsextern mittels der vom SECO entwickelten Methodik⁵² im Rahmen einer sog. einfachen Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) *ex ante* bewertet. Die Ergebnisse der RFA fliessen in den weiteren Gesetzgebungsprozess ein. Das BSV hat B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel, mit der Durchführung der RFA mandatiert.

Für die Studie sind Befragungen und Interviews mit beteiligten Akteuren geplant. Die RFA eröffnet diesen Akteuren Gelegenheit, bereits in einem frühen Stadium des Erarbeitungsprozesses die mutmasslichen Kosten und Nutzen der Ko-Regulierung abzuschätzen und auf eine effektive und effiziente Ko-Regulierung hinzuwirken.

Vorgehen

- Bitte füllen Sie Ihre Antworten in die dafür vorgesehenen, blau hinterlegten Felder ein.
- Bei der Schätzung von Kosten / administrativen Aufwänden oder Entlastungen können Sie auch Bandbreiten angeben.
- Fallen keine Kosten / administrativen Aufwände oder Entlastungen an, füllen Sie bitte eine „0“ ein.
- Können Sie hingegen keine Schätzung durchführen, so bitten wir Sie, dies mit einem Strich zu signalisieren (-).
- Wenden Sie sich bei Unklarheiten, Rückfragen oder zur Unterstützung beim Ausfüllen gerne an: Harald Meier, harald.meier@bss-basel.ch, +41 61 263 00 58.
- Bitte senden Sie uns den ausgefüllten Fragebogen bis spätestens am **Montag, 19. März 2018**.

⁵² Vgl. Regulierungsfolgenabschätzung Handbuch, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, 2013.

Die Ko-Regulierung in Kürze**Ziele:**

- Verbesserter, effektiver Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten, beeinträchtigenden Inhalten in Filmen resp. Videospiele
- Verbesserte, effektive Selbstregulierung der Film- resp. Videospielebranchen durch staatliche Prüfung der Branchenregelungen, Verbindlicherklärung, Aufsicht und Sanktionierung
- Verbesserte Möglichkeiten zur Interessenwahrnehmung seitens Konsumentinnen und Konsumenten von Filmen resp. Videospiele
- Harmonisierung und Vereinheitlichung der aktuell fragmentierten Regelungen und Praxis des Schutzes von Kindern und Jugendlichen

Massnahmen / Handlungspflichten:

- Zugangskontrolle für Kinder und Jugendliche

Weitere Informationen

- Aktueller Vorentwurf der Ko-Regulierung: anbei (vertraulich).



Vorentwurf
JSFVG_20180222_v18

0. Strukturdaten

Die nachfolgenden Strukturdaten benötigen wir zur Einordnung Ihrer Angaben.

Strukturdaten	Information / Daten
Unternehmen (Name)	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.
Name der ausfüllenden Fachperson	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.
Branche (ggf. NOGA Code) ⁵³	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.

⁵³ NOGA-Codes (Nomenclature Générale des Activités économiques, Deutsch: Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige) werden zu statistischen Zwecken genutzt. Mit dieser Systematik können die Unternehmen anhand ihrer wirtschaftlichen Haupttätigkeit klassiert und gruppiert werden.

Standort (Kanton)	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.
Anzahl Mitarbeitende 2017	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.
Anzahl Kinosäle 2017	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.
Anzahl Besucher/innen pro Jahr 2017	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.

1. Fragen zu Notwendigkeit staatlichen Handelns

Kontext: Der regulierende Jugendschutz bei Filmen und Videospiele ist fragmentiert und uneinheitlich. So sind etwa Alterskennzeichnung und Zugangs- resp. Abgabekontrollen im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen, Filme auf Bildtonträgern und Videospiele kantonale überwiegend nicht resp. sehr unterschiedlich geregelt. Jüngst durchgeführte Studien weisen auf Schwächen bestehender Schutzinstrumente hin, beispielsweise was geeignete technische Lösungen zur Verifikation des Alters von Kindern und Jugendlichen beim Onlineverkauf und bei Abruf- und Plattformdiensten betrifft. Trotz bestehender Branchenregelungen konnten Minderjährige in Testkäufen im Online- und Offline Handel in rund der Hälfte der Fälle Filme oder Videospiele kaufen, die nicht für ihr Alter freigegeben waren.

Frage 1.1: Würden mit dem aktuellen Vorentwurf des JSFVG (nachfolgend VE-JSFVG) die oben skizzierten Defizite im Jugendschutz bei Filmen und Videospiele ausgeräumt?

ja, völlig	eher ja	teils, teils	eher nein	nein, gar nicht	k.A.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 1.2: Können Sie Ihre Antwort kurz begründen? [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

Frage 1.3: Würden Kinder und Jugendliche mit dem aktuellen VE-JSFVG besser vor dem Konsum ungeeigneter Inhalte in Filmen und Videospiele geschützt?

ja, völlig	eher ja	teils, teils	eher nein	nein, gar nicht	k.A.
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Fragen zu Auswirkungen auf einzelne Unternehmen

Massnahme / Handlungspflicht: Gem. Art. 6 und 7 des VE-JSFVG werden bei öffentlichen Filmveranstaltungen (Kino, Open Air Kino etc.) Kinder und Jugendliche **aller** Altersstufen dahingehend zu kontrollieren sein, ob sie das für den Film freigegebene Alter bereits erreicht haben. Ausgenommen davon sind solche Kinder und Jugendliche, die von einer erwachsenen Person begleitet werden. Diese Ausnahme gilt nicht für Filme, die für 18+ Jahre freigegeben wurden.

Frage 2.1: Wie hoch schätzen Sie den administrativen Mehraufwand für diese Massnahme / Handlungspflicht für Ihr Unternehmen im Vergleich zur aktuellen Situation ein (d.h. gegenüber der aktuell allenfalls geltenden kantonalen Regelung in Ihrem Kanton oder Ihrer eigenen Praxis im Unternehmen)?

Bitte schätzen Sie den *administrativen Aufwand* in *Personalaufwand in Stunden* pro Jahr, den *Sachaufwand*⁵⁴ *in Schweizer Franken* pro Jahr sowie den einmaligen *Investitionsaufwand*⁵⁵ *in Schweizer Franken*.

Zugangskontrolle Filmvorführung (Kino, Open Air Kino etc.)	Schätzung administrativer Mehraufwand pro Jahr	
Personalaufwand pro Jahr	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.	Stunden
Sachaufwand pro Jahr	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.	CHF
Einmaliger Investitionsaufwand	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.	CHF

Frage 2.2: Ergeben sich aus dem VE-JSFVG *administrative Entlastungen* im Vergleich zur aktuellen Situation (direkte oder indirekte Entlastungen)?

Falls ja, bitte erläutern Sie die administrative Entlastung und quantifizieren Sie diese *Entlastung pauschal in Schweizer Franken* pro Jahr.

Administrative Entlastung	Schätzung administrative Entlastung pro Jahr	
Klicken Sie hier, um Text einzugeben.	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.	CHF
Klicken Sie hier, um Text einzugeben.	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.	CHF

⁵⁴ Zu den Sachaufwänden zählen insbesondere Beschaffungen von Büromaterialien oder Software sowie der Einkauf von externen Dienstleistungen (z.B. externe Beratung).

⁵⁵ Als Investitionsaufwand gelten einmalig zu tätige Ausgaben, die auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet sind.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.	Klicken Sie hier, um Wert einzugeben.	CHF
---------------------------------------	---------------------------------------	-----

3. Fragen zu den Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Kontext: In der Schweiz gibt es aktuell ca. 150 Kinounternehmen und gesamthaft werden Umsätze in der Höhe von ca. 210 Millionen Franken pro Jahr aus dem Verkauf von Kinotickets erwirtschaftet (also exklusive der Umsätze, die etwa durch Werbeeinlagen oder den Verkauf von Getränken, Snacks etc. erzielt werden).

Frage 3.1: Welche Auswirkungen würde die Umsetzung des VE-JSFVG in der aktuellen Fassung für Ihre gesamte Branche mit sich bringen?

sehr positive	eher positive	keine	eher negative	sehr negative	k.A.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 3.2: Gehen Sie davon aus, dass es aufgrund der Umsetzung des VE-JSFVG in der aktuellen Version

- ... zu mehr Wettbewerb *innerhalb* der Schweiz resp. zwischen den verschiedenen Branchen der Film- resp. Videospielebranchen in der Schweiz kommen würde? (Beispiel: mehr Kinobesuche, weniger Video on Demand)
- ... zu mehr Wettbewerb zwischen Unternehmen der Film- und Videospielebranchen in der Schweiz und dem Ausland kommen würde?
- ... mehr Geschäftsverlagerungen von Unternehmen der Film- und Videospielebranchen von der Schweiz ins Ausland geben würde?
- ... mehr Geschäftsverlagerungen von Unternehmen der Film- und Videospielebranchen aus dem Ausland in die Schweiz geben würde?

Auswirkung	Ja	Nein	k.A.	Falls ja, Begründung?
Wettbewerb Inland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Wettbewerb Ausland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Geschäftsverlagerungen ins Ausland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Geschäftsverlagerungen in die Schweiz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Frage 3.3: Sofern administrative Mehraufwände aufgrund der Ko-Regulierung resultieren gehen Sie davon aus, dass

- ... Gewinne der Unternehmen sinken würden?
- ... Löhne der Mitarbeitenden sinken würden?
- ... Preise steigen würden?

Auswirkung	Ja	Nein	k.A.	Falls ja, Begründung?
Unternehmensgewinne sinken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Löhne Mitarbeitende sinken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Preise steigen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

4. Fragen zur Zweckmässigkeit im Vollzug

Frage 4.1: Haben Sie Vorschläge, um den Vollzug der künftigen Ko-Regulierung im Jugendschutz bei Filmen und Videospiele effektiv und effizient zu gestalten?

Falls, ja bitte beschreiben Sie Ihre Vorschläge kurz. [Klicken Sie hier, um Text einzugeben.](#)

5. Thesen

Nachfolgend finden Sie eine Sammlung von Thesen, die wir autorensseitig aus den uns vorliegenden Unterlagen formuliert haben. Bitte geben Sie an, inwiefern Sie den in der Tabelle aufgeführten Thesen zustimmen. Sollten Sie "stimme eher zu" oder "stimme völlig" zu antworten, bitten wir um einen kurzen Kommentar, warum Sie zustimmen.

Thesen	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme teils/ teils zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu	Falls "stimme eher zu" oder "stimme völlig" zu.
These 1: Die aktuelle Selbstregulierung der Branche genügt, um Jugendschutz bei Film und Videospiele sicherzustellen. Es braucht keine staatliche Intervention.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Warum? Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

						ben.
<p>These 2: Im Filmsektor bestehen mit Kino, Home-Entertainment und Abrufdiensten unterschiedliche Verwertungszweige mit unterschiedlicher Logistik und mehreren Interessenverbänden. Die Etablierung <i>einer</i> Branchenorganisation und <i>einer</i> Branchenregelung im Filmbereich wird scheitern.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p>Warum?</p> <p>Klicken Sie hier, um Text einzugeben.</p>
<p>These 3: Die Einigung und Festlegung auf <i>je ein</i> Altersklassifizierungssystem für Filme und Videospiele innerhalb der Branche wird scheitern.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p>Warum?</p> <p>Klicken Sie hier, um Text einzugeben.</p>
<p>These 4: Die Alterseinstufung durch eine Selbsteinstufung (z.B. durch computerbasierte Eingabe von Merkmalen Filmen und Videospiele) im Rahmen der Ko-Regulierung würde dazu führen, dass viele Produkte nicht altersgerecht eingestuft wären.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p>Warum?</p> <p>Klicken Sie hier, um Text einzugeben.</p>
<p>These 5: Für Anbieter resp. Veranstalter bringt die Ko-Regulierung höhere Kosten als Nutzen; sie werden daher auf einen Teil des Angebots verzichten.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p>Warum?</p> <p>Klicken Sie hier, um Text einzugeben.</p>
<p>These 6: Für Anbieter bringt die Ko-Regulierung höhere Kosten als Nutzen; sie werden auf Kennzeichnung und Kontrollen verzichten und Sanktionen/Strafen in Kauf nehmen.</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p>Warum?</p> <p>Klicken Sie hier, um Text einzugeben.</p>
<p>These 7: Die Ko-Regulierung wird zu effektiverem Jugendschutz im Film- und Videospielebereich führen. In der Folge werden Nutzerinnen und Nutzer vermehrt auf Plattformen ausweichen, wo Jugend-</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p>Warum?</p> <p>Klicken Sie hier, um Text einzugeben.</p>

schutz nicht sichergestellt werden kann.						ben.
These 8: Die Ko-Regulierung bringt Wettbewerbsnachteile für inländische Anbieter gegenüber ausländischen Konkurrenten, die nicht von der Regulierung erfasst werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Warum? Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
(optional): Weitere These: Klicken Sie hier, um Text einzugeben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Warum? Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Vielen Dank für Ihre wertvolle Mitwirkung.

Annex 3: Daten- und Informationserhebung

Sondierungsgespräche

Datum	Name	Organisation
15.2.2018	Roger Chevellaz	fds
15.2.2018	Eva Sobieszek	JIM
15.2.2018	Franz Woodtli	SVV
16.2.2018	Cédric Bourquard	SKV-ACS
16.2.2018	Peter Züger	SIEA
22.2.2018	Christian Grasser	asut

Befragung Unternehmen

Die Erhebungsinstrumente wurden grossteils seitens der Branchenverbände an Mitgliedsunternehmen versendet. Die Mitgliedsunternehmen haben anonymisiert an der Befragung teilgenommen und werden aus diesem Grund nicht aufgezählt.

Befragung Fachpersonen

Datum	Name	Organisation
23.04.2018	Olivier Steiner	Institut für Medien und Schule der PH Schwyz
23.04.2018	Martin Hermida	Institut für Medien und Schule der PH Schwyz
23.04.2018	Thomas Riediker	GameRights
26.04.2018	Florence Bettchart	Allianz der drei Konsumentenschutz-Organisationen (SKS, ACSI, FRC)

Annex 4: Übersicht Kantone

In 15 Kantonen bestehen gesetzliche Grundlagen zum Jugendschutz bei öff. Filmvorführungen und 5 Kantone haben zudem gesetzliche Bestimmungen zum Jugendschutz beim Verkauf/Verleih von Filmen auf Bildtonträgern und interaktiver Unterhaltungssoftware. In weiteren 11 Kantonen bestehen keine gesetzlichen Grundlagen.

Kanton	Gesetzliche Grundlage	<i>Praxis</i>	<i>Praxis</i>	Gesetzliche Grundlage	Gesetzliche Grundlage	<i>Praxis</i>
	öffentliche Filmvorführungen	<i>Anschlagpflicht bei öff. Filmvorführungen</i>	<i>Kant. Kontrolle bei öff. Filmvorführungen</i>	Filme auf Bildtonträgern	interaktive Unterhaltungssoftware	<i>Deklarationspflicht Filme auf Bildtonträger & interaktive Unterhaltungssoftware</i>
AG	Nein			Nein	Nein	
AI	Nein			Nein	Nein	
AR	Nein			Nein	Nein	
BE	Nein			Nein	Nein	
BL	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
BS	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
FR	Ja			Nein	Nein	
GE	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	
GL	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	
GR	Ja	Ja		Nein	Nein	
JU	Ja			Nein	Nein	
LU	Ja			Nein	Nein	
NE	Ja	Ja		Ja	Ja	
NW	Nein			Nein	Nein	
OW	Nein			Nein	Nein	
SG	Ja	Ja		Nein	Nein	
SH	Nein			Nein	Nein	
SO	Ja			Nein	Nein	
SZ	Nein			Nein	Nein	
TG	Nein			Nein	Nein	
TI	Ja			Nein	Nein	
UR	Nein			Nein	Nein	
VD	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
VS	Ja	Ja		Ja	Ja	
ZG	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	
ZH	Ja			Nein	Nein	

Quelle: Huegli, E. & Bollinger, C. (2014), adaptiert / aktualisiert (Kanton Zug, Kanton Neuenburg).

Annex 5: Literatur

Bundesrat (2015): Jugend und Medien: Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz, Bericht des Bundesrates, 2015

Genner et al. (2017): Genner, S., Suter, L., Waller, G., Schoch, P., Willemse, I. & Süss, D.: MIKE – Medien, Interaktion, Kinder, Eltern: Ergebnisbericht zur MIKE-Studie 2017, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2017

Hermida, M. (2013): EU Kids Online Schweiz, Schweizer Kinder und Jugendliche im Internet: Risikoerfahrungen und Umgang mit Risiken, Zürich / London, 2015

Huegli, E. & Bollinger, C. (2014): Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), 2014

Latzer et al. (2015): Latzer M., Saurwein, F., Dörr, K., Just, N. & Wallace, J.: Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Forschungsbericht der IPMZ-Abteilung Medienwandel & Innovation im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), 2015

Latzer et al. (2002): Latzer, M., Just, N., Saurwein, F., Slominiski, P.: Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

mpfs (2016): KIM-Studie 2016, Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest, 2016

Pastötter, J. (2015): Präsentation anlässlich des 3. Nationalen Fachforums Jugendmedienschutz am 7. September 2015 in Bern. <https://de.slideshare.net/jugendundmedien/ws-7-pptpastoetterdweb>; zuletzt eingesehen 20.01.2018.

PWC (2017): Swiss Entertainment and Media Outlook 2017, PricewaterhouseCoopers AG, 2017

Saurwein, F., & Latzer, M. (2010): Regulatory Choice in Communications: The Case of Content-Rating Schemes in the Audiovisual Industry. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54 (3) 2010, 463–484

Schulz et al. (2015): Schulz, W., Dreyer, S., Dankert, K., Puppis, M., Künzler, M., & Wassmer, C.: Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), 2014

SECO (2013): Regulierungsfolgenabschätzung Handbuch, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, 2013

Willemse, I. et al. (2017): Willemse, I., Genner, S., Waller, G., Suter, L. & Süss, D.: JAMESfocus. Filme – Games – You-Tuber, Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2017

Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film, Jahresbericht JIM/JIF 2017, 2018