



Schweizer Werbe-Auftraggeberverband
Utenti Svizzeri Pubblicità

Association Suisse des Annonceurs
Association of Swiss Advertisers

Einschreiben

Bundesamt für Sozialversicherungen
Herrn Ludwig Gärtner
Vizedirektor und Leiter Geschäftsfeld
Familie, Generationen und Gesellschaft
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 20. Juni 2019

**Entwurf / Vorlage zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz
über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG)**

Sehr geehrter Herr Gärtner

Der Schweizer Werbe-Auftraggeberverband (SWA/ASA) vertritt die Interessen namhafter Schweizer Unternehmen im Werbemarkt. Die heute über 190 Mitglieder repräsentieren rund 75 % des Schweizer Werbemarktes mit einem Gesamtvolumen von etwa 7 Milliarden Franken. Eines der wichtigsten Ziele des Verbandes sind kompetitive Rahmenbedingungen für die Marktaktivitäten seiner Mitglieder. Im SWA sind ausschliesslich Werbe-Auftraggeber aller Branchen organisiert.

Der SWA begrüsst das Anliegen des JSFVG-Entwurfs, eine zeitgemässe, für den ganzen Markt in der Schweiz einheitliche Regelung des Jugendschutzes bei Filmen und interaktiven Spielen zu schaffen, und dabei primär auf Selbstregulierung («Ko-Regulierung») zu setzen.

Wichtig wäre es aber, gleich lange Spiesse für die Anbieter und Akteure auf diesem Markt zu gewährleisten, was der Entwurf mit Blick auf ausländische Anbieter nicht gewährleisten kann.

Anträge

- (1) Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist mit klaren Kriterien einzugrenzen nach der Art und Zweckbestimmung der Filme; nämlich auf solche Filme, die gezielt an ein breites Publikum vertrieben werden (Verkauf, Abonnemente oder werbefinanzierte redaktionelle Abrufangebote).
- (2) Werbung und andere Unternehmenskommunikation, einschliesslich der diesbezüglichen Produktionstätigkeit, sind explizit auszuschliessen (etwa in Art. 4 lit. d, analog den Nachrichtenmedien) oder gesondert und sachgerecht zu regeln.
- (3) In Art. 4 lit. d ist klarzustellen, dass ein Abrufdienst der Regulierung nicht untersteht, wenn und soweit er hauptsächlich die Kommunikation von Werbung und anderweitige Unternehmenskommunikation zum Gegenstand hat, einschliesslich solcher Auftritte, in denen Produzentinnen ihre eigenen Produktionen zu Zwecken geschäftlicher Referenz zugänglich machen.
- (4) Für den Bereich der Werbung und anderen Unternehmenskommunikation ist auf bestehende Regelwerke insbesondere des Lauterkeitsrechts (u.a. zur Einordnung geeigneter/ungeeigneter Videos im Sinn von Art. 7 Abs. 1 in der Unternehmenskommunikation) zu verweisen und auf weitergehende bzw. anderweitige Regulierung zu verzichten.
- (5) Falls dennoch Regulierungsbedarf gesehen wird, sind diese Bereiche der Unternehmenskommunikation und Werbung selbständig, durch eine eigenständige Organisation und nach eigenständigen Regelwerken zu regulieren. Zuvor ist eine nachvollziehbare Evaluation des Regulierungsbedarfs für diesen Bereich nachzuholen.

Begründung

Anwendungsbereich

- 1 Mangels Bestimmung im Entwurf und mit Blick auf die Einheitlichkeit der Rechtsordnung wäre **«Film»** nach der geltenden Legaldefinition in Art. 2 Abs. 2 des Filmgesetzes (FiG, SR 443.1) zu bestimmen. Diese umfasst **jegliches Bewegtbild**. Auch der Entwurf will offenbar ein sehr breites Spektrum abdecken, sind doch spezifisch nur «Filme in Form von Nachrichtenbeiträgen» ausgenommen, hingegen selbst «User Generated Content» wie private Videos erfasst (Art. 4 lit. d und e).

- 2 Grosse Teile der **Unternehmens- und sonstigen Kommunikation** finden heute audiovisuell, mit Bewegtbild statt. Bei weitem nicht jedes Bewegtbild-Angebot wirft die vom Bericht (S. 9) indizierten Probleme (Gewalt, Hass, Bedrohung, Pornographie, Belästigung, Einschüchterung usw.) überhaupt auf.
- 3 Bei der Regulierung muss die ausserordentliche Breite der alltäglichen Verwendung von Bewegtbild jeglicher Art im Auge behalten, entsprechend differenziert und der Anwendungsbereich sachgemäss eingegrenzt werden.
- 4 Dies lassen der Vorentwurf und der erläuternde Bericht vermissen. Sie scheinen allein am **konventionellen Publikumsfilm** (Kino-/ Unterhaltungsfilm; nebst den «Videospiele») ausgerichtet zu sein: Bezugnahme auf die bestehenden Regulierungen für Kino und DVD-Handel; «Bereich Film» für die Wertschöpfungsketten dieser Filmbranche wie **Filmdistribution**, Bericht S. 27 ff., 37) Es wurden offenbar auch bloss Verbände dieser Branchen an der Ausarbeitung des Entwurfs beteiligt (S. 6). **Werbung, Unternehmenskommunikation**, Aufklärungs-/Schulungsfilme und deren Akteure – grosse Teile der Schweizer Wirtschaft aller Branchen und der Gesellschaft – kommen in den Erwägungen praktisch nicht vor.
- 5 Das scheint durchaus gerechtfertigt, denn die erwähnten Probleme stellen sich vor allem beim Publikums-/Unterhaltungsfilm. Dann allerdings muss auch die Regulierung auf diese Branchen zugeschnitten sein. Sie kann nicht ohne weiteres jegliche andere Bewegtbild-Kommunikation und beliebige andere Akteure mit einschliessen. Das wäre aber nach dem Entwurf voraussichtlich der Fall (und ist offenbar ohne Erwägung der Konsequenzen beabsichtigt; vgl. S. 35: «*auch wenn sie dies bspw. nur als Massnahme zum Marketing einsetzt*» - wäre es nicht beabsichtigt, müsste der Entwurf viel klarer abgrenzen):
- 6 Als «**Anbieter**» soll die Regulierung jeden erfassen, der einen «**Abrufdienst**» für Bewegtbild betreibt (Art. 4 lit. b). Das kann ohne weiteres auch die Kommunikationskanäle (Websites, Social Media Kanäle) beliebiger Unternehmen (z. B. Werbeauftraggeber) oder Organisationen betreffen; ebenso die der Auftragsproduzentinnen, die ihre Produktionen als «Online-Archiv» oder Unternehmensreferenz zugänglich machen.
- 7 Dass der «**Hauptzweck**» des Dienstes in der **Bereitstellung von Bewegtbildern für die Allgemeinheit** bestehen soll, ist als Abgrenzungskriterium arbiträr und ungeeignet, eine vernünftige Grenze zu ziehen. Umso heikler sind die Erläuterungen, wonach «*alle natürlichen und juristischen Personen, die im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in direktem Kontakt mit Konsumenten stehen*», zu den Schutzmassnahmen verpflichtet würden (Bericht, S. 27).
- 8 Die AVMD-Richtlinie (an der sich der Entwurf ja orientieren soll), bezieht sich demgegenüber auch in der geänderten Neufassung 2018 nur auf solche Dienste, deren Hauptzweck (oder der eines trennbaren Teils) darin besteht, unter der **redaktionellen Verantwortung** des Betreibers **Sendungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit** bereitzustellen (Art. 1 Abs. 1 lit. a).

- 9 Der **«Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit»** (Art. 2 Abs. 1 lit. a) taugt ebenso wenig zur Eingrenzung. Diese wäre bei Unternehmenskommunikation praktisch immer gegeben.
- 10 Im Ergebnis wäre jedes Unternehmen, das eine Website oder einen Social-Media-Kanal betreibt und dort in relevantem Masse Videomaterial gleich welcher Art und Inhalts zugänglich macht, potentiell der Regulierung unterstellt; also z. B. Industrieunternehmen, die technische Videos zeigen; Auftraggeber, die über eigene Websites oder Kanäle über ihr Unternehmen kommunizieren; Einzelhändler, die Bewegtbild-Promotionkampagnen aufschalten; oder Produzentinnen und Agenturen mit ihren Online-Archiven und Referenzfilmen.
- 11 Weiter würde jeglicher **«Akteur»**, der in irgendeinem wirtschaftlichen Bezug zur Bewegtbild-Produktion und Verwendung steht (Art. 4 lit. a, Bericht S. 27), in die Regulierung einbezogen, u.a. mit unvorhersehbaren Kostenfolgen (Art. 30 Abs. 1 und 3).

Regelungsbedarf

- 12 Für einen so weiten Anwendungsbereich ausserhalb des herkömmlichen Unterhaltungsfilms kann kein Regulierungsbedarf ausgemacht werden. Der Erläuternde Bericht enthält dazu auch keine Erwägungen. Beeinträchtigungen Minderjähriger durch Unternehmenskommunikation im Allgemeinen sind nicht belegt. Keines der im Bericht erwähnten Regulierungsprobleme (S. 23 ff.) betrifft die Unternehmenskommunikation und Werbung.
- 13 Audiovisuelle Werbung im Besonderen unterliegt bereits heute einschlägigen Jugendschutz-Regeln, die sich u.a. in den ICC-Rules (Art. 17 f. und C7 *Advertising and Marketing Communications Code der International Chamber of Commerce*, <https://iccwbo.org/publication/icc-advertising-and-marketing-communications-code/>) niedergelegt sind und so auch in den *«Grundsätzen Lauterkeit in der kommerziellen Kommunikation»* der Schweizerischen Lauterkeitskommission (<https://www.faire-werbung.ch/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/Grundsaeetze.pdf>) in Bezug genommen werden. Diese Lauterkeitsregeln sind bereits unter geltendem Recht durch das UWG gesetzlich verankert.
- 14 Der Schutz gegen den harten Bereich verbotener Medieninhalte ist durch das Strafrecht gewährleistet.
- 15 Im Übrigen geht der Entwurf an den Problemen, die sich hier real stellen würden (Ausnützung der Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit, schädigende Einflüsse in der Werbung) denn auch vorbei.
- 16 Es besteht kein Anlass, Werbung und Unternehmenskommunikation in die umfassende und undifferenzierte Regulierung des JSFVG einzubeziehen.

Konsequenzen

Regulatorische Pflichten, Investitionsaufwand für grosse Teile der Wirtschaft

- 17 Der Entwurf unterwirft **unterschiedslos** die verschiedensten Inhalte und Anbieter ein und denselben, strengen Mindestverpflichtungen. Demgegenüber sieht z. B. die AVMD-Richtlinie abgestufte Massnahmen im Verhältnis zur Schädigung vor, differenziert insbesondere zwischen «schädlichsten» Inhalten (Pornographie, grundlose Gewalt) und minder schädlichen und behält die Abwägung gegenüber den Grundrechten sowie das Prinzip der Verhältnismässigkeit ausdrücklich vor (Art. 6a Abs. 1, 3).
- 18 Als **«Anbieter von Abrufdiensten»** wären Auftragsproduzenten und ihre Auftraggeber verpflichtet, jegliches Bewegtbild mit einer **Alterskennzeichnung** und **Inhaltsdeskriptoren** für jegliches Bewegtbild zu versehen. Das macht bei einer Vielzahl audiovisueller Produktionen keinen Sinn. Anders als beim Publikums-/ Unterhaltungsfilm, besteht auch kein System von Kriterien, nach denen eine solche Kennzeichnung vorzunehmen wäre.
- 19 Mit dieser undifferenzierten Regelung würde ein **Grossteil der Schweizer Wirtschaft** mit ihrer Kommunikation den Jugendschutzvorschriften der Filmbranche unterworfen. Das erscheint als überzogen, unverhältnismässig und sachfremd. Es fehlt im Entwurf an geeigneten Eingrenzungen.
- 20 Realitätsfremd wäre es, jegliche audiovisuelle Unternehmenskommunikation in Abrufdiensten (Websites, Social-Media-Kanäle) einem **Alterskontrollsystem** und zusätzlich noch einem **Parental Control System** zu unterstellen (Art. 7 Abs. 2). Die Formulierung *«mindestens beinhalten»* könnte als regulatorische Untergrenze so zu verstehen sein, dass solche Systeme in jedem Fall vorzuhalten sind, auch wenn keine jugendgefährdenden Inhalte zugänglich sind, was unverhältnismässig wäre. Die Annahme des erläuternden Berichts, wonach eine Alterskontrolle *«sinnvollerweise beim Vertragsabschluss oder bei der Erstellung eines Nutzerkontos»* erfolgen solle (41) und für eine Elternkontrolle *ein PIN oder Passwort* vorgesehen werden könnte, ist lebensfremd, weil es das eine wie das andere in den meisten betroffenen Kommunikationsformen gar nicht gibt.
- 21 Im Gegenteil, darf es keinesfalls möglich sein, z. B. ein «Parental Control System» zum Blocken üblicher Werbung zu missbrauchen. Ein solcher Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit wäre durch nichts zu rechtfertigen.
- 22 Ebenso wenig ist es möglich oder sinnvoll, eine Produktpräsentation, ein Unternehmensportrait oder einen Werbespot auf einer Website mit einer Altersklassifikation zu versehen und dem Konsumenten die Wahl zu überlassen, ob dieser abgespielt werden soll oder nicht. Altersklassifikationen und Deskriptoren ergeben nur Sinn, wo Konsumenten eine Auswahlentscheidung für ein bestimmtes Unterhaltungsprodukt treffen.

Anschluss an Branchenorganisation und Kostenlast

- 23 Ebenso sachfremd ist es, solche Akteure unter dem Dach einer einheitlichen **Jugendschutz-Branchenorganisation** zusammenfassen und verbindlich deren

Selbstregulierungs-Codes unterstellen zu wollen (Art. 8). Anders als im «Bereich Videospiele» sind die Kommunikationsformen, die im «Bereich Film» zusammenzufassen wären, viel zu heterogen. Im Ergebnis würden Werbung und Unternehmenskommunikation denselben Regeln unterstellt, wie Spiel- und Dokumentarfilme und Serien. Das ist umso weniger sinnvoll, als eine solche Organisation – gemäss der Stossrichtung des Gesetzes – primär mit der Regulierung der Vertriebskanäle für Publikumsfilme befasst und daher von den betreffenden Akteuren dominiert wäre, die ganz andere Interessen verfolgen als Auftragsproduzenten und deren Auftraggeber.

- 24 Die Organisation müsste allen «Akteuren» des jeweiligen Bereichs **offen stehen** (Art. 9 Abs. 1 lit. b), potentiell also allen audiovisuell kommunizierenden Unternehmen der Schweiz – praktisch der gesamten Schweizer Wirtschaft.
- 25 Umgekehrt müssten Auftragsproduzenten wie auch audiovisuell kommunizierende Auftraggeber unterschiedslos – auch als «Aussenseiter» – damit rechnen, für die **Kosten dieser Selbstregulierung** aufzukommen (Art. 30), welche die Organisation im «Bereich Film» z. B. für Altersidentifikation im Filmvertrieb verursacht; und umgekehrt die Filmvertriebsbranche für die Kosten einer Selbstregulierung in der Unternehmenskommunikation und Werbung. Dies ist eine beiderseits unfaire und für die einzelnen Unternehmen unberechenbare Kostenlast.
- 26 Wenn schon, müsste der Jugendschutz in der Unternehmenskommunikation und Werbung einer eigenen Organisation anvertraut werden, z. B. im Rahmen der bereits bestehenden Lauterkeitsregeln der Lauterkeitskommission. Regelwerk und Praxis sind hier längst etabliert.

Ungerechtfertigte Eingriffe in Grundfreiheiten

- 27 Alterskontrollsysteme (d.h. Zugangsschranken) und Altersklassifizierungen bzw. Deskriptoren (je nach Ausgestaltung durch eine private oder staatliche Zertifizierungsstelle) bei Werbespots, Corporate Image Filmen, aber z.B. auch Aufklärungsfilmern greifen ohne Grund und unverhältnismässig in die Wirtschafts- und Kommunikationsfreiheiten ein.

Verantwortlichkeitsrisiken

- 28 Anders als bei der Produktion und dem Vertrieb von Publikumsfilmen, wird audiovisuelle Unternehmenskommunikation im Auftrag erstellt und dann vom Auftraggeber nach Bedarf eingesetzt. Auftragsproduzenten haben oft keinen Einfluss auf die Art und Weise der Verwendung.
- 29 Der Einbezug der Produzenten in die «Akteure» des «Bereichs Film» bei unklaren regulatorischen Pflichten und in die Verantwortung zur Altersklassifizierung schon bei der Herstellung (Bericht S. 27) rückt sie daher zu Unrecht in die Nähe einer Mit-Verantwortlichkeit für die Einhaltung von Jugendschutzbestimmungen durch Auftraggeber; insbesondere auch mit Blick auf die strafrechtlichen Sanktionen (Art. 32) und die strafbare Gehilfenschaft (Abs. 4).

30 Offensichtlich zu weit gefasst und rechtsstaatlich bedenklich unbestimmt ist der Straftatbestand in Art. 30 Abs. 1, wonach bereits das **Zugänglichmachen eines Films** oder Videos unter (vorsätzlicher) Unterlassung einer Alterskennzeichnung, von Inhaltsdeskriptoren, einer Alterskontrolle oder eines Parental Control Systems strafbar ist, Versuch und Gehilfenschaft inklusiv.

Fazit

31 Der Gesetzentwurf grenzt den Bereich der Regulierung ungenügend ein, und erfasst Bereiche, in denen eine Regulierung in dieser Form sachfremd ist. Er geht damit weit über den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie der EU hinaus.

32 Insoweit ist weder ein Regelungsbedarf ausgewiesen, noch sind Erwägungen zur Reichweite und den Konsequenzen der Regulierung ersichtlich.

33 Die Regulierung in dieser Form würde nicht nur Auftragsproduzenten, sondern eine Vielzahl audiovisuell kommunizierender Akteure der Schweizer Wirtschaft kostspieligen Verpflichtungen und einer aufwendigen Selbstregulierung unterwerfen. Aufwand und Kosten dieser Regulierung für grosse Teile der Wirtschaft scheinen massiv unterschätzt zu sein; ebenso die Einschränkungen, die diese in den Wirtschaft- und Kommunikationsfreiheiten mit sich bringen würde.

Wir danken Ihnen für die Würdigung unserer Stellungnahme und hoffen gerne, dass unsere Anregungen und Wünsche Beachtung finden werden.

Freundliche Grüsse

Schweizer Werbe-Auftraggeberverband SWA/ASA



Roger Harlacher
Präsident



Roland Ehrler
Direktor