



12. Januar 2016
2012/511/GG/AK

Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTG)

Allgemeine Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf vom 12. Januar 2016

1. Ausgangslage

1.1 Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV; SR 101). Gleichzeitig haben sie Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 Abs. 1 BV). Darunter fällt unter anderem der Schutz vor ungeeigneten Medieninhalten.

Die Schweiz kennt kein umfassendes Jugendmedienschutzgesetz. Das schweizerische Kinder- und Jugendmedienschutzsystem präsentiert sich vielmehr hoch komplex und fragmentiert. Vereinfacht gesagt besteht für die Regulierung der unterschiedlichen Medienbereiche eine geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen. Beim Bund liegt die Zuständigkeit für die Strafgesetzgebung (nicht aber für den Vollzug) sowie die Regulierungshoheit für die Bereiche Fernsehen, Radio und Telekommunikation. Die Kantone sind zuständig für die Regulierungen im Film- und Unterhaltungsmedienbereich. Gleichzeitig übernehmen Branchenverbände und weitere private Trägerschaften selbstregulierende und präventive Aufgaben.

Trotz kantonaler Zuständigkeit in weiten Teilen wurden in den letzten Jahren viele Vorstösse auf Bundesebene eingereicht mit dem Ziel, den Jugendmedienschutz gesamtschweizerisch zu regeln. Der Bund hat die Problematik erkannt und im Juni 2010 das „Nationale Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (Jugend und Medien)“ mit einer Laufzeit von fünf Jahren verabschiedet. Dieses Programm befindet sich nunmehr in der Endphase. Im Schlussbericht des Bundesrates „Jugend und Medien – Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz“ vom 13. Mai 2015 werden im Bereich Regulierung verschiedene Massnahmen aus Expertensicht vorgeschlagen. Für die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen werden drei Varianten aufgezeigt mit jeweils unterschiedlichem Erfüllungsgrad der politischen Forderungen. Die



erste Variante beschränkt sich auf punktuelle Anpassungen bestehender Bundeserlasse, die ohne zusätzliche Ressourcen möglich sein sollten. Die zuständigen Departemente wurden bereits mit der Ausarbeitung entsprechender Vorentwürfe beauftragt. Dies betrifft im online Bereich namentlich eine Beratungspflicht der Internetdiensteanbieterinnen in Bezug auf technische Jugendschutzmassnahmen, namentlich Filterprogramme und die Stärkung des Datenschutzes bei Minderjährigen. Die zivilrechtliche Verantwortung von Internet Plattformbetreiberinnen und Providern befindet sich noch in Abklärung und könnte zu einer Revision des Zivilgesetzbuches führen. Die zweite Umsetzungsvariante sieht nebst den punktuellen Anpassungen bestehender Bundeserlasse die Weiterführung einer aktiven Unterstützungsrolle des Bundes im Bereich des erzieherischen Jugendmedienschutzes vor. In der dritten Variante wird schliesslich auch der Film- und Computerspielebereich berücksichtigt. Vorgesehen ist – zusätzlich zu den bereits erwähnten Massnahmenvorschlägen – der Erlass eines Bundesgesetzes zum Kinder- und Jugendmedienschutz, womit auf nationaler Ebene im Film- und Computerspielebereich in Bezug auf Altersklassifizierungen und -kennzeichnungen ein einheitlicher und verbindlicher Rahmen für die Selbstregulierung durch die Wirtschaft geschaffen werden könnte.

Der Bundesrat hat das Bundesamt für Sozialversicherungen beauftragt zu prüfen, ob eine bundesgesetzlich abgestützte Regulierung im Film- und Computerspielebereich gestützt auf Art. 95 Abs. 1 BV zielführend ist und wie diese ausgestaltet werden könnte. Die Ergebnisse sind mit einem Antrag zum weiteren Vorgehen bis Sommer 2016 vorzulegen. Damit ist zwar eine regulative Weiterentwicklung des Jugendmedienschutzes auf Bundesebene zu erwarten. Der Zeitplan und die konkrete Ausgestaltung stehen derzeit aber noch nicht fest.

1.2 Kinder- und Jugendmedienschutz im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich regeln das Filmgesetz vom 7. Februar 1971 (LS 935.21) und die Verordnung zum kantonalen Filmgesetz vom 18. März 1971 (LS 935.22) die öffentlichen Filmvorführungen und gewährleisten den Kinder- und Jugendmedienschutz in erster Linie mittels Beschränkung des Zutrittsalters. Weitere Bereiche, insbesondere der Bereich der Bildtonträger (Filme und Spiele auf Speichermedien) sowie der online Bereich sind nicht Gegenstand des Filmgesetzes.



1.3 Kinder- und Jugendmedienschutz bei Branchenvereinbarungen

Die Branchenverbände der Bereiche Filme und Spiele haben sich in den vergangenen Jahrzehnten intensiv mit dem Thema Jugendschutz befasst und allgemein akzeptierte Vereinbarungen zur Selbstregulierung ausgearbeitet. Bei Trägermedien mit Filmen liegt mit dem Verhaltenskodex „Movie-Guide Code of Conduct“ des Schweizerischen Video-Verbandes (SVV) und der Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz schweizweit eine brancheninterne Verpflichtung zur Deklaration einer Altersfreigabe vor. Die Altersfreigabe orientiert sich dabei stark an der Einstufung der freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft in Deutschland (FSK). Im Bereich der Computer- und Videospiele hat die Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) im 2006 den Verhaltenskodex „SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz“ beschlossen. Dieser Kodex verpflichtet alle beteiligten Unterzeichner, interaktive Unterhaltungssoftware mit der Altersempfehlung nach dem PEGI-Standard (Pan European Game Information) zu kennzeichnen und im Verkauf Ausweiskontrollen durchzuführen. Das PEGI-System wird europaweit genutzt und anerkannt.

Die „Branche“ im Bereich des Internets ist nicht einfach zu fassen. Sie besteht aus einer Vielzahl von Betroffenen, von der Einzelperson bis hin zu grossen, international tätigen Firmen. Eine umfassende Branchenvereinbarung zum Thema Jugendschutz im Internet besteht in der Schweiz bislang nicht.

2. Regelungsbedarf

2.1 Ziel

Ziel des Gesetzesentwurfs ist eine Verbesserung des Jugendmedienschutzes im Kanton Zürich, indem Kindern und Jugendlichen der Zugang zu Medienprodukten erschwert wird, die ihre geistige und seelische Entwicklung und ihr Sozialverhalten beeinträchtigen oder gar gefährden.

2.2 Öffentliche Filmvorführungen und Trägermedien

Kinder und Jugendliche sollen vor ungeeigneten Medieninhalten geschützt werden, indem gesetzlich vorgeschrieben wird, unter welchen Voraussetzungen sie zu öffentlichen Filmvorführungen zugelassen und unter welchen Voraussetzungen ihnen Trägermedien zugänglich gemacht werden dürfen. Für die Umsetzung ist ein ko-regulativer Ansatz geplant,



bei dem die Selbstkontrolle der Wirtschaft an eine geeignete staatliche Kontrolle zurückgebunden wird. Dadurch sollen bestehende Branchenvereinbarungen gestärkt, aber auch kontrolliert werden.

Im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen sorgt seit dem 1. Januar 2013 die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (nachfolgend: SKJiF) für eine nationale Harmonisierung des Zutrittsalters. Die Arbeit der SKJiF stützt sich auf eine Vereinbarung zwischen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), dem Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema), dem Schweizerischen Video-Verband (SVV) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Alle Kantone haben sich mit ihrer Zustimmung zur Vereinbarung verpflichtet, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um die Vereinbarung einhalten zu können. Mit dem hier vorgeschlagenen Neuerlass soll unter anderem die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit die Empfehlungen der SKJiF grundsätzlich auch im Kanton Zürich für verbindlich erklärt werden können.

Bei den Trägermedien bestehen bereits allgemein anerkannte Selbstregulierungsmassnahmen wie die Alterseinstufungen nach FSK für Filme und PEGI für Spiele. Solche Einstufungen sollen auf kantonaler Ebene für verbindlich erklärt werden können und so zur Stärkung der Branche und gleichzeitig zu einer Verbesserung des Jugendmedienschutzes führen.

Gemäss erwähntem Schlussbericht Jugend und Medien des Bundesrates wird auf Stufe Bundesgesetz eine Regulierung im Film- und Computerspielebereich zwar geprüft. Sofern das Gesetzesvorhaben tatsächlich umgesetzt wird, ist erfahrungsgemäss bis zur Inkraftsetzung mit einem mehrjährigen Zeithorizont zu rechnen. Zudem ist nach heutigem Stand davon auszugehen, dass eine allfällige Bundesregelung der geplanten kantonalen Regelung inhaltlich nicht entgegenstehen würde, da die dritte Umsetzungsvariante gemäss Schlussbericht des Bundesrates auch eine Ko-Regulierung im Film- und Computerspielebereich vorsieht. Da überdies die Kantone für den Vollzug des beabsichtigten Bundesgesetzes zuständig sein dürften, wird mit dem hier vorgeschlagenen Neuerlass voraussichtlich lediglich eine dannzumal zu treffende Vollzugsregelung vorweggenommen. Aus all diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt und angezeigt, die kantonalen Bestrebungen zur Verbesserungen des Kinder- und Jugendmedienschutzes in den Bereichen öffentliche Filmvorführungen und Trägermedien voranzutreiben.



2.3 Internet

Ein wirksamer Jugendmedienschutz müsste sich grundsätzlich auch mit Gefährdungen im online Bereich befassen, besteht doch gerade im Internet ein erhöhtes Bedürfnis nach einem besseren Schutz der Kinder und Jugendlichen. Ausserdem ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Hersteller und Händler von gegenständlich verbreitbaren Trägermedien härteren Jugendschutzbestimmungen unterworfen werden sollen als der wachsende online Bereich. Nichtsdestotrotz erscheint aus heutiger Sicht eine Regulierung des online Bereichs auf Kantonsstufe, soweit die Gesetzgebungskompetenz bei den Kantonen liegt, nicht zielführend. So bestehen zum Thema Jugendmedienschutz im online Bereich noch fast keine Selbstregulierungsmassnahmen der Privatwirtschaft, die im Rahmen einer Ko-Regulierung herangezogen werden könnten. Die Umsetzung von kantonalen Vorschriften wäre damit sowohl für den Kanton als auch für die Privatwirtschaft im Kanton Zürich voraussichtlich mit erheblichem Aufwand verbunden. Ein solcher Aufwand erscheint unverhältnismässig, wenn man bedenkt, dass kantonale Regelungen im online Bereich, soweit sie überhaupt mehrheitsfähig wären, nur beschränkte Wirkung entfalten könnten. Gesamtschweizerische Lösungen wären in diesem Bereich klar vorzuziehen. Die neusten Entwicklungen auf Bundesebene im Bereich Jugendmedienschutz, insbesondere die Ergebnisse aus dem Schlussbericht des Bundesrates zum nationalen Programm Jugend und Medien, lassen denn auch Gesetzgebungsbemühungen des Bundes erwarten. Aus all diesen Gründen ist derzeit von kantonalen Vorschriften zum Jugendmedienschutz im online Bereich abzusehen. Sollte der Bund von einer Regulierung des Jugendmedienschutzes im online Bereich gänzlich absehen, was zu bedauern wäre, wäre dannzumal der Erlass von kantonalen Vorschriften zu prüfen und soweit sinnvoll umzusetzen.

2.4 Erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz

Zu einem umfassenden Kinder- und Jugendmedienschutz gehören auch Massnahmen im präventiven Bereich. Mit den neuen Medien wird eine medienpädagogische Begleitung der Heranwachsenden immer wichtiger. Medienerziehung ist in erster Linie Aufgabe der Eltern und der Schulen.

Im Kanton Zürich gibt es in der Bildungsdirektion sowie der Sicherheitsdirektion konzeptionelle Grundlagen, auf die bei Aktivitäten im Bereich Jugend und Medien Bezug genommen wird. In der Bildungsdirektion unterstützt die Fachstelle Bildung und ICT (Informations- und Kommunikationstechnologien) im Umgang mit ICT und digitalen Medien im



Unterricht. Im Mittelschul- und Berufsbildungsamt beschäftigt sich der Bereich Prävention und Sicherheit mit den sucht- und gewaltpräventiven Aspekten und dem sicheren Umgang im Bereich Neue Medien. Weiter enthält die an Schulen, Eltern und Schülerinnen und Schüler gerichtete Webseite www.stopp-gewalt.zh.ch Informationen zum Thema Jugendmedienschutz und zur Förderung der Medienkompetenz. Zur Stärkung, Umsetzung und Koordination aller Massnahmen im Bereich Gewaltprävention und -intervention an Schulen wurde die Stelle eines Beauftragten "Gewalt im schulischen Umfeld" geschaffen. Ferner befasst sich die Koordinationsgruppe „Medienkompetenz und Gewaltprävention“ mit ergänzenden Massnahmen im Bereich Jugendmedienschutz und der (gewaltpräventiven) Förderung von Medienkompetenzen. In der Sicherheitsdirektion ist der Jugenddienst der Kantonspolizei mit der Kampagne "blijf sauber!" insbesondere im Bereich Internet und Handy aktiv. Dem Thema online Abhängigkeit nehmen sich die Stellen für Suchtprävention im Kanton Zürich an, insbesondere das Zentrum für Spielsucht und andere Verhaltenssuchte.

Auf nationaler Ebene konnte sich das Programm Jugend und Medien als Anlaufstelle für den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz etablieren. Auf dem online Informationsportal www.jugendundmedien.ch finden Eltern, Lehr- und Fachpersonen weiterführende Informationen sowie Schulungs- und Beratungsangebote zur Förderung von Medienkompetenzen in der gesamten Schweiz.

Vor diesem Hintergrund besteht aus heutiger Sicht kein Bedarf für die Aufnahme einer Regelung zur Förderung der Medienkompetenz im Neuerlass. Dennoch ist festzuhalten, dass ein rein fördernder und erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz angesichts der grossen Herausforderungen, die vorab die neuen Medien an den Jugendschutz stellen, alleine nicht ausreichen kann. Deshalb sollen die präventiven Bemühungen durch staatliche Vorschriften wie Handelsbeschränkungen ergänzt werden.

2.5 Neuerlass

Im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen bedarf das Filmgesetz einer grundsätzlichen Anpassung. Zudem soll der Regelungsbereich der Trägermedien erstmals normiert werden. Aus diesen Gründen ist ein Neuerlass vorgesehen, der beide Regelungsbereiche erfasst. Mit Inkrafttreten des Gesetzes über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTG) ist das Filmgesetz von 1971 vollumfänglich aufzuheben.



2.6 Verordnung

Der Regierungsrat erlässt die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen. Er legt fest, welche Alterseinstufungen Dritter anerkannt werden und welchem Zutrittsalter bei öffentlichen Filmvorführungen resp. welcher Altersfreigabe bei den Trägermedien im Falle von unterschiedlichen anerkannten Alterseinstufungen der Vorrang zukommt. In der Verordnung ist zudem der Beizug von Filmsachverständigen vorzusehen, welche die zuständige Direktion bei der Festsetzung des Zutrittsalters bei öffentlichen Filmvorführungen beraten. Weitere Ausführungsbestimmungen erscheinen nicht notwendig. Es ist folglich von einer kurzen Verordnung auszugehen.

3. Überblick über den Regelungsgegenstand

3.1 Öffentliche Filmvorführungen

Mit dem JFTG soll – wie bisher mit dem Filmgesetz – geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen Kinder und Jugendliche zu öffentlichen Filmvorführungen zugelassen werden dürfen. Nach heute geltendem Filmgesetz haben unter Vorbehalt der Vorschriften über Jugendvorstellungen nur Personen, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben, Zutritt zu öffentlichen Filmvorführungen (§ 5 Abs. 1 Filmgesetz). Auf Gesuch des Veranstalters kann die zuständige Direktion jüngeren Personen Zutritt gestatten (§ 6 Filmgesetz). Die Direktion legt das Zutrittsalter gestützt auf Berichte von geeigneten Sachverständigen fest (§§ 9 ff. Filmgesetz). In der Praxis bedeutet dies, dass ein Filmverleiher für jede Jugendvorstellung ein Gesuch stellen muss, woraufhin der entsprechende Film durch drei Filmsachverständige visioniert wird, bevor dann die zuständige Direktion die Altersfreigabe verfügt.

Dieser grosse Aufwand – seitens Privatwirtschaft wie auch seitens der Verwaltung – kann erheblich vermindert werden, indem sich der Kanton den Empfehlungen der SKJiF anschliesst bzw. deren Empfehlungen als verbindliche Altersfreigaben erklärt. Nebst den Empfehlungen der SKJiF sollen auch die Alterseinstufungen von etablierten Organisationen anerkannt werden können, wie beispielsweise die Einstufungen der FSK. Ausserdem soll die Möglichkeit erhalten bleiben, dass die zuständige Direktion das Zutrittsalter nach wie vor selber festlegt. Dadurch wird gewährleistet, dass eine Alterseinstufung vorgenommen werden kann, auch wenn die anerkannten Einstufungen Dritter – aus welchen Gründen auch immer – wegfallen sollten. Diese Option dient auch als Korrektiv, falls sich



eine anerkannte Alterseinstufung als unangemessen erweisen sollte. Die Veranstalterinnen und Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen haben auf das geltende Zutrittsalter hinzuweisen und müssen die Erfüllung der Altersvorschrift auch kontrollieren.

3.2 Trägermedien

Der Begriff Trägermedien im Sinne des Gesetzesentwurfs erfasst gegenständlich verarbeitbare Medienträger, auf denen sich audiovisuelle Daten befinden. Weder die klassischen Medien wie Radio oder Fernsehen noch Printmedien auf Papier und reine Tonträger wie CDs fallen demnach unter den Begriff. Es geht vorwiegend um Filme und Spiele auf Trägermedien wie DVDs, Blu-Rays und Computerspiele, aber zum Beispiel auch um Spielkonsolen, auf welchen sich bereits vorinstallierte Spiele befinden. Es soll gesetzlich festgelegt werden, ab welchem Alter ein bestimmtes Trägermedium einem Minderjährigen zugänglich gemacht werden darf. Dabei soll der Anwendungsbereich nicht auf den Verkauf von Trägermedien beschränkt werden, sondern auch weitere Handlungen miteinschliessen, durch welche Minderjährige mit Trägermedien in Kontakt kommen können. Zu denken ist dabei zum Beispiel an das Aufstellen von Spielkonsolen zur unentgeltlichen Nutzung in einem Verkaufslokal.

Aufgrund der Menge und der Komplexität der laufend auf den Markt gebrachten Trägermedien ist nicht vorgesehen, dass der Kanton eigene Alterseinstufungen der Trägermedien vornimmt. Vielmehr sollen in der Privatwirtschaft etablierte Alterseinstufungen anerkannt und für den Kanton Zürich verbindlich erklärt werden können. In der deutschsprachigen Schweiz sind im Bereich der Computerspiele vor allem die Einstufungen der PEGI und der deutschen Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) und im Bereich der Filme jene der FSK allgemein bekannt. Wie die Veranstaltenden von öffentlichen Filmvorführungen haben auch die Anbieterinnen und Anbieter von Trägermedien auf die geltenden Altersfreigaben hinzuweisen und die Erfüllung der Altersvorschriften zu kontrollieren – auch bei Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt.

4. Die Bestimmungen im Einzelnen

[für Gesetzestext und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen vgl. Synopse]



5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Heute

Das geltende System zu den öffentlichen Filmvorführungen ist für den Kanton weitgehend kostenneutral. So betragen die Gebühreneinnahmen für den Kanton im 2014 knapp Fr. 71 000. Die Entschädigungen für die Filmsachverständigen beliefen sich auf rund Fr. 55 000. Daneben fielen nicht gesondert ausgewiesene Personal- und Infrastrukturkosten des Sekretariates des Jugendfilmwesens bei der Oberjugendanwaltschaft an.

5.2 Auswirkungen auf den Kanton

Durch die grundsätzliche Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter werden die Filmsachverständigen zwar weniger Filme visionieren müssen, im Gegenzug fallen aber auch die Gebühreneinnahmen für den Kanton weg. Zur Prüfung, ob die Altersvorschriften eingehalten werden, sind polizeiliche Kontrollen vorgesehen. Diese führen zwangsläufig zu einem Mehraufwand. Ein geringer Mehraufwand ist zudem für die Prüfung und Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter zu erwarten.

5.3 Auswirkungen auf die Unternehmen

Die vorgesehenen Regelungen zu den öffentlichen Filmvorführungen entlasten die Filmverleiher. Sie müssen im Kanton Zürich nicht mehr für jede Jugendvorstellung Gesuche einreichen und keine Gebühren für Visionierungen mehr entrichten.

Im Bereich Trägermedien führen die Hinweis- und die Prüfpflicht zu einem Mehraufwand bei denjenigen Herstellern und Händler, die keiner Selbstregulierung angeschlossen sind. Davon dürften im Kanton Zürich allerdings nur wenige Unternehmen betroffen sein. Damit ist das Ziel des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) erreicht.