



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Vernehmlassungsentwurf

vom 12. Januar 2016

2012/511/GG/AK

Entwurf

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

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

(vom ...)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom [...] und der Kommission vom [...]

beschliesst:

A. Gemeinsame Bestimmungen

§ 1. Gegenstand

Dieses Gesetz regelt den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungsbeeinträchtigenden Medieninhalten bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien.

§ 2. Begriffe

In diesem Gesetz bedeuten:

Zu § 1

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV). 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 entwicklungsbeeinträchtigenden Medieninhalten. Nicht altersgerechte Angebote können die Entwicklung der Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen negativ beeinflussen. Die Medienwirkungsforschung gibt Anhaltspunkte darüber, welche Medieninhalte bei Minderjährigen beeinträchtigend oder gar schädlich wirken können. Einwicklungsbeeinträchtigend sind unter anderem sozialetisch desorientierende (so z.B. geschlechter- oder minderheitenspezifische Diskriminierungen propagierende) und gewaltbefürwortende Medieninhalte. Entsprechend muss dafür gesorgt werden, dass Kinder und Jugendliche vor einer Konfrontation mit solchen Angeboten geschützt werden. Dies soll im Kanton Zürich durch Vorschriften über die Zulassung zu öffentlichen Filmvorführungen und durch Vorschriften über das Zugänglichmachen von Trägermedien geschehen. Zu den Begriffen „öffentliche Filmvorführung“, „Trägermedien“ und „Zugänglichmachen“ vgl. § 2.

Zu § 2

lit. a

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

- a. öffentliche Filmvorführung: eine Filmvorführung, die weder im Familien- und Freundeskreis noch in einem durch persönliche Beziehungen oder besonderes Vertrauen geprägten Umfeld stattfindet,
- b. Veranstalter: jede natürliche oder juristische Person, die entgeltlich oder unentgeltlich öffentliche Filmvorführungen veranstaltet,
- c. Trägermedien: gegenständlich verbreitbare Medienprodukte, auf welchen sich digitale, audiovisuelle Informationen befinden,
- d. Zugänglichmachen: der Verkauf, das gewerbsmässige Ausleihen, die gewerbsmässige unentgeltliche Abgabe, das öffentliche Aufstellen zum Gebrauch und die öffentliche Vorführung, sowohl mit als auch ohne persönlichen Kontakt,
- e. Anbieter: Jede natürliche oder juristische Person, die Minderjährigen Trägermedien zugänglich macht.

Um Umgehungen der gesetzlichen Vorschriften zu verhindern, soll der Begriff „öffentlich“ weit ausgelegt werden. Es rechtfertigt sich, beim Begriff der „Öffentlichkeit“ an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Begriff der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 261^{bis} StGB (Rassendiskriminierung) anzulehnen. Öffentlich sind danach Handlungen, die nicht im privaten Rahmen erfolgen, d.h. nicht „im Familien- und Freundeskreis oder sonst in einem durch persönliche Beziehungen oder besonderes Vertrauen geprägten Umfeld“ (BGE 130 IV 111 E. 5.2.1 f.). Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, hängt von den konkreten Umständen ab, wobei auch die Zahl der Adressaten von Bedeutung, aber nicht allein ausschlaggebend sein kann. Auch die Öffentlichkeit des Orts ist nicht per se entscheidend. Folglich kann auch eine Filmvorführung in einem Vereinslokal, in einem Klub oder in einer anderen geschlossenen Gesellschaft unter Umständen als öffentlich gelten. Auch Veröffentlichungen im Internet können gegebenenfalls als öffentlich qualifiziert werden (vgl. Urteil des Zürcher Obergerichts SB130371-O vom 25. November 2013, offen gelassen vom Bundesgericht mit Urteil vom 8. April 2015 6B_256/2014). Unter dieses Kapitel fallen allerdings nur Vorführungen von Filmen, die von den Besucherinnen und Besuchern zeitgleich und an demselben Vorführungsort konsumiert werden.

lit. c

Unter den Begriff „Trägermedien“ im Sinne des JFTG fallen all diejenigen Medien mit digitalen Informationen, die nicht den klassischen Medien wie Radio oder Fernsehen zugerechnet werden können. Erfasst werden gegenständlich verbreitbare Trägermedien, auf welchen sich digitale, audiovisuelle Inhalte befinden. Darunter fallen namentlich Videofilme, DVDs, Blu-Ray-Discs, Videospiele, Computerspiele, Konsolen und Konsolenspiele etc.

Nicht vom Begriff „Trägermedien“ erfasst werden Printmedien auf Papier sowie reine Tonträger wie CDs oder Hörbücher. In gewissen Musikstilrichtungen sind jugendgefährdende Texte zwar häufig, eine Selbstregulierung der Branche fehlt indessen. Für eine Alterseinstufung bei Musik-CDs wäre demnach die Einführung eines neuen Selbstregulierungskonzeptes notwendig. Mit Blick auf die schwindende Nutzung von CDs erschiene eine solche Massnahme als unverhältnismässig, zumal sich auch in der Musikbranche der Handel zunehmend in den online Bereich verlagert.

lit. d

Unter „Zugänglichmachen“ fallen verschiedene Formen, wie Minderjährige in Kontakt mit Trägermedien kommen können. Erfasst wird zum einen der Verkauf, unabhängig davon, ob er gewerbsmässig oder privat

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

erfolgt. So fällt z.B. auch derjenige unter die gesetzliche Bestimmung, der ein Trägermedium über eine online-Plattform (wie Ricardo) anbietet. Beim Ausleihen und der unentgeltlichen Abgabe wird demgegenüber die Gewerbsmässigkeit vorausgesetzt. Unter gewerbsmässige Abgabe fällt z.B. die Abgabe eines Trägermediums als Werbegeschenk. Die Leihe und die unentgeltliche Abgabe (wie Schenkung) im privaten Bereich werden somit vom gesetzlichen Anwendungsbereich ausgenommen. Den privaten Bereich zu überprüfen wäre schwierig. Zudem erschiene es als unverhältnismässig, den Geltungsbereich derart weit auszudehnen, insbesondere wenn das Zugänglichmachen durch erziehungsberechtigte Personen erfolgt. Unter Zugänglichmachen ist auch das öffentliche Aufstellen zum Gebrauch zu verstehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Trägermedien z.B. in Gastwirtschaftsbetrieben oder an öffentlichen Veranstaltungen als zusätzliche Einnahmequelle oder zu Werbezwecken aufgestellt und von Jugendlichen konsumiert werden können. Ferner ist auch die (gegebenenfalls unentgeltliche) öffentliche Vorführung – etwa in Warenhäusern zu Werbezwecken – vom gesetzlichen Regelungsbereich umfasst. In solchen Fällen muss der Inhaber eines Betriebes durch geeignete Vorkehrungen sicherstellen, dass der Kinder- und Jugendmedienschutz gewährleistet ist.

Zusammenfassend erfasst die gesetzliche Regelung alle Formen des entgeltlichen oder unentgeltlichen gewerbsmässigen und des entgeltlichen privaten Zugänglichmachens von Trägermedien an Minderjährige.

Weil die Jugendmedienschutzbestimmungen bei Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt leicht umgangen werden können, umfasst das Zugänglichmachen explizit auch solche Vertriebsarten. Dazu gehören insbesondere telefonische Bestellungen von Trägermedien und der online-Handel mit Trägermedien.

§ 3. Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter

¹ Der Regierungsrat kann von Dritten festgelegte Alterseinstufungen anerkennen für

- a. das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen,
- b. die Altersfreigabe für Trägermedien.

² Er regelt die massgebende Alterseinstufung, falls mehrere Dritte oder Dritte und die für das Filmwesen zuständigen Direktion (Direktion) die Alterseinstufung unterschiedlich festlegen.

Zu § 3

Abs. 1

lit. a

Viele Filme, die im Kanton Zürich öffentlich vorgeführt werden, haben bereits ein Alterseinstufungsverfahren durchlaufen. Für eine kantonale Festlegung der Altersfreigaben besteht deshalb grundsätzlich kein Bedürfnis mehr. Mit dem JFTG wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die es ermöglicht, die Einstufungen der Privatwirtschaft und/oder anderer (staatlicher, privater oder gemischter) Fachkommissionen (namentlich der seit 1. Januar 2013 tätigen Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film; nachfolgend SKJiF) zu übernehmen bzw. allgemein für das Gebiet des Kantons Zürich als rechtlich bindend zu erklären. Dadurch wird für den Kanton Zürich der Aufwand, der mit Filmvisionierungen im Zusammenhang

**Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

steht, erheblich verringert. Gleichzeitig werden die Filmverleiher und die Veranstalter entlastet, weil sie nicht mehr für jede Jugendvorstellung im Kanton Zürich Gesuche einreichen und für Visionierungen Gebühren entrichten müssen. Welche Alterseinstufungen im Einzelnen anerkannt werden bzw. für den Kanton Zürich verbindlich sind, und in welchem Verhältnis verschiedene anerkannte Alterseinstufungen zueinander und zu den Einstufungen der Direktion stehen, legt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe fest. Würden die anerkannten Alterseinstufungen im Gesetz einzeln aufgeführt, könnte nicht zeitnah auf einen Wechsel der Bewertungssysteme reagiert werden.

Zu beachten ist der Fall, in dem eine Organisation zwei Alterseinstufungen, ein freigegebenes Alter und empfohlenes Alter, bekannt gibt. In solchen Fällen ist das freigegebene Alter massgebend, weil dieses die Grenze zieht, ab welchem Alter mit keiner Entwicklungsbeeinträchtigung zu rechnen ist. So hat die SKJIF die Möglichkeit, neben der Empfehlung des freigegebenen Alters auch eine Empfehlung in Bezug auf die Alterskategorie, die sie für den Konsum des Filmes als geeignet erachtet, abzugeben (sog. empfohlenes Alter). Das empfohlene Alter sagt aus, ab wann ein Zuschauer einen Film verstehen und Freude am Zuschauen haben könnte. Zur Ermittlung dieses Alters berücksichtigen die Kommissionsmitglieder insbesondere die Komplexität der Handlung sowie die Erfahrungen und Kenntnisse, über die ein Zuschauer verfügen muss, um das Thema des Films und seine filmische Umsetzung verstehen zu können. Das empfohlene Alter kann nie tiefer als das freigegebene Alter sein (vgl. <http://filmrating.ch/de/jugendschutz/alterseinstufung.html>).

lit. b

Aufgrund der hohen Zahl der laufend auf den Markt gebrachten Trägermedien kann es nicht Sache der Kantone sein, jedes Trägermedium einzeln zu begutachten und mit einer kantonalen Kennzeichnung zu versehen. Der Visionierungsaufwand einer kantonalen Behörde wäre in zeitlicher Hinsicht erheblich und würde den Kanton auch finanziell stark belasten. Zudem würde das in einem einzelnen Kanton wenig Sinn machen. Überdies befinden sich in der Praxis auf den meisten Trägermedien bereits Altersangaben der Hersteller oder einschlägiger Branchenorganisationen. Diese können bezüglich Alterseinstufungen auf langjährige Erfahrungen zurückgreifen. Es rechtfertigt sich daher, grundsätzlich auf die Altersangaben der Branche abzustellen. Indem der Regierungsrat aber bestimmt, welche Alterseinstufungen Dritter anerkannt werden, nimmt er eine gewisse staatliche Aufsicht wahr. Bei dieser Regelungsform der Ko-Regulierung wirken staatliche und nichtstaatliche Akteure zusammen.

Abs. 2

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Es ist Aufgabe des Regierungsrates zu bestimmen, welcher Direktion die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Filmwesen übertragen werden (vgl. § 38 Organisationsgesetz des Regierungsrates, OG RR; LS 172.1). Gemäss § 58 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR; LS 172.11) richten sich die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen nach Anhang 1 der Verordnung. Danach ist für das Filmwesen die Direktion der Justiz und des Innern zuständig (Bst. A. Ziff. 4 von Anhang 1 VOG RR Anhang).

Der Regierungsrat hat zu regeln, welches Zutrittsalter, resp. welche Altersfreigabe Vorrang hat, wenn für einen Film mehrere unterschiedliche anerkannte Zutrittsalter oder für ein Trägermedium mehrere unterschiedliche anerkannte Altersfreigaben bestehen.

§ 4. Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Der Regierungsrat kann mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Bereich des Kinder- und Jugendmedienschutzes schliessen.

§ 5. Information der Öffentlichkeit

Die Direktion informiert die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über den Kinder- und Jugendmedienschutz.

B. Öffentliche Filmvorführungen

§ 6. Zutrittsalter

¹ Das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen legen fest

- a. die Direktion
- b. Dritte gemäss § 3 Abs. 1 lit. a

Zu § 4

Angesichts der beschränkten Wirksamkeit kantonaler Regelungen in den Bereichen, die Gegenstand des JFTG sind, wird der Regierungsrat ermächtigt, Vereinbarungen mit anderen Kantonen abzuschliessen. Solche interkantonale Vereinbarungen sind ein wirksames Mittel zur Vereinheitlichung des Kinder- und Jugendmedienschutzes und entschärfen die Problematik der derzeit fehlenden umfassenden Bundeskompetenz in diesem Bereich. Sie ermöglichen die Einführung von einheitlichen Kinder- und Jugendmedienschutzbestimmungen in mehreren Kantonen und bestenfalls in allen Kantonen.

Zu § 5

Die Informationen können unter anderem die anerkannten Einstufungen Dritter, die Einstufungen der Direktion, die gesetzlichen Grundlagen etc. betreffen. Denkbar sind Veröffentlichungen von Informationen auf einer Internetseite.

Zu § 6

Abs. 1

lit. a

Solange ein Film ein anerkanntes Zutrittsalter aufweist, (§ 3 Abs. 1 lit. a), nimmt die Direktion in aller Regel

**Entwurf**

² Haben weder die Direktion noch Dritte ein Zutrittsalter festgelegt, gilt als Zutrittsalter 16 Jahre.

³ Kinder und Jugendliche, die höchstens zwei Jahre jünger sind als das gemäss Absatz 1 resp. 2 geltende Zutrittstalter, dürfen die Filmvorführung in Begleitung der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge besuchen.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

keine eigene Einstufung vor, ausser sie hält das Zutrittsalter für offensichtlich unangemessen. Die Direktion wird vielmehr dann und in der Regel auf Gesuch hin tätig, wenn ein Film noch von keiner anderen Stelle eingestuft worden ist, deren Einstufungen im Kanton anerkannt sind. Ziel ist es, die Alterseinstufung von öffentlichen Filmvorführungen im Kanton Zürich selbst dann zu gewährleisten, wenn die bestehenden (privaten, staatlichen und gemischten) anerkannten Zutrittsalter gemäss § 3 Abs. 1 lit. a – aus welchen Gründen auch immer – wegfallen sollten.

lit. b

Hat die Direktion kein Zutrittsalter festgelegt, gilt das anerkannte Zutrittsalter gemäss § 3 Abs. 1 lit. a.

Abs. 2

Wenn für einen Film weder ein Zutrittsalter der Direktion noch ein nach § 3 Abs. 1 lit. a anerkanntes Zutrittsalter vorliegt, gilt der Zutritt ab 16 Jahren.

Nach dem Filmgesetz von 1971 sind zu öffentlichen Filmvorführungen nur Personen zugelassen, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben (§ 5 Abs. 1 Filmgesetz). Im heutigen Zeitpunkt besteht keine Notwendigkeit, von dieser allgemeinen Altersgrenze abzurücken. Zum einen bezeichnet die Altersgrenze von 16 Jahren auch in anderen Lebensbereichen den Übergang vom Jugendlichen zum jungen Erwachsenen (z.B. Religion, Sexualität, Alkohol). Zum anderen sind die Filme, die im Kanton Zürich zur öffentlichen Vorführung (Kino) gelangen, überschaubar und dürften grundsätzlich das Alterseinstufungsverfahren der freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland und/oder der SKJiF durchlaufen haben. Da die Filme in der Öffentlichkeit kaum je nur von Minderjährigen angeschaut werden, besteht zudem eine gewisse gesellschaftliche Kontrolle. Es ist davon auszugehen, dass offensichtlich unangemessene Alterseinstufungen publik gemacht und entsprechend von der zuständigen Direktion zur Kenntnis genommen und die betroffenen Filme in der Folge visioniert und neu eingestuft werden. Gemäss FSK-Statistik 2012 erhielten nur 2 % aller 411 geprüften Kinofilme das Kennzeichen „Keine Jugendfreigabe“ (www.fsk.de > Service > Aktuelles). Dem Jugendmedienschutz ist damit Genüge getan, wenn bei Filmen, die noch keine anerkannte Alterseinstufung aufweisen, entsprechend dem bisherigen Recht vom Zulassungsalter ab 16 Jahren ausgegangen wird.

Wenn im Einzelfall der Inhalt einer öffentlichen Filmvorführung die geistig-seelische Entwicklung und das soziale Verhalten von Jugendlichen von mehr als 16 Jahren beeinträchtigen oder gefährden kann, dann soll die Direktion gestützt auf § 6 Abs. 1 lit. a als Korrektiv einschreiten und eine Altersfreigabe ab 18 Jah-

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

ren festlegen können, sofern nicht bereits die Strafgesetzgebung die Vorführung untersagt (vgl. z.B. Art. 135 StGB betreffend Gewaltdarstellungen und Art. 261^{bis} StGB betreffend Rassendiskriminierung).

Abs. 3

Nach dem Filmgesetz von 1971 ist es Erwachsenen untersagt, Personen, die das Zutrittsalter nicht erreicht haben, zu Filmvorführungen mitzunehmen (§ 5 Abs. 3 Filmgesetz). Diese Regelung greift zu stark in die Erziehungsverantwortung und die Entscheidungsfreiheit der Erziehungsberechtigten ein. Die hier vorgesehene Ausnahmebestimmung lehnt sich an jene in der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film an. Sie ist restriktiv und beschränkt sich auf Personen, welche die elterliche Sorge gemäss Art. 296 ff. ZGB ausüben. Damit soll verhindert werden, dass sich Kinder und Jugendliche mit irgendwelchen erwachsenen Begleitpersonen Filme ansehen, die eigentlich nicht für ihre Alterskategorie vorgesehen sind. Die Abweichung vom geltenden Zutrittsalter darf maximal zwei Jahre betragen. Eine grössere Abweichung liesse sich mit dem Jugendschutzgedanken schlecht vereinbaren. Filme, die ab 16 Jahren freigegeben sind, können also beispielsweise alle Personen ab 16 Jahren sowie Jugendliche im Alter von 14-16 Jahren besuchen, wenn sie von einer Person begleitet werden, welcher die elterliche Sorge zusteht.

§ 7. Geltung des Zutrittsalters

Alle an einer öffentlichen Filmvorführung gezeigten Filme, Vorfilme oder Werbefilme müssen für das für die Filmvorführung geltende Zutrittsalter geeignet sein.

§ 8. Pflichten des Veranstalters

¹ Der Veranstalter weist an den Verkaufsstellen auf das Zutrittsalter hin.

² Er prüft das Alter der Besucherinnen und Besucher.

Zu § 7

Der Kinder- und Jugendschutz gilt nicht nur für den Hauptfilm, sondern für die Vorführung als Ganzes. Mit anderen Worten soll ein minderjähriger Kinobesucher z.B. im Rahmen der Werbung vor dem Hauptfilm nicht mit Ausschnitten aus Filmen konfrontiert werden, für welche er das Zutrittsalter noch nicht erreicht hat.

*Zu § 8**Abs. 1*

Das für eine öffentliche Filmvorführung geltende Zutrittsalter ergibt sich aus § 6 Abs. 1. Der Veranstalter muss an den Verkaufsstellen auf das geltende Zutrittsalter hinweisen, wobei diese Informationspflicht auch für Verkaufsstellen im Internet gilt.

Abs. 2

Die Veranstalter haben unter Androhung von straf- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen (vgl. § 13) zu prüfen, ob die Besucherinnen und Besucher das für die öffentliche Filmvorführung geltende Zutrittsalter

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

erreicht haben. Konkrete Anweisungen für die Umsetzung können bei Bedarf auf Verordnungsstufe näher geregelt werden. In der Praxis wird eine erste Altersprüfung wohl regelmässig mittels Augenschein erfolgen. In Zweifelsfällen ist eine weitergehende Prüfung, zum Beispiel anhand eines Ausweises, angebracht. Ohne Altersnachweis ist der Zutritt zu verweigern.

Die Pflicht zur Altersprüfung gilt beim Einlass zu einer öffentlichen Filmvorführung. Mit anderen Worten greift sie noch nicht, wenn ein Kunde das Kinoticket im Internet kauft.

C. Trägermedien*§ 9. Hinweispflicht*

¹ Der Anbieter bringt auf Trägermedien den Hinweis auf die anerkannte Altersfreigabe an.

² Er darf auf den Hinweis verzichten bei Trägermedien, die

- a. Informations- oder Lehrzwecken dienen,
- b. die Entwicklung der Minderjährigen offensichtlich nicht beeinträchtigen und
- c. mit „Infoprogramm“, „Lehrprogramm“ oder einem vergleichbaren Begriff gekennzeichnet sind.

Zu § 9

Abs. 1

Grundsätzlich gilt die anerkannte Altersfreigabe (vgl. § 3 Abs. 1 lit. b und Abs. 2). Gemäss Definition des Begriffs „Anbieter“ nach § 2 lit. e sind nur Trägermedien betroffen, die Minderjährigen zugänglich gemacht werden. Folglich gilt ohne anerkannte Altersfreigabe grundsätzlich eine Freigabe ab 18 Jahren. Ohne anerkannte Altersfreigabe ist nämlich davon auszugehen, dass das entsprechende Produkt noch nicht auf für Kinder und Jugendliche allenfalls ungeeignete Inhalte geprüft wurde. Solche Produkte sollen Erwachsenen vorbehalten bleiben. Auf diese Weise kann am besten gewährleistet werden, dass Kinder und Jugendliche nicht mit Trägermedien konfrontiert werden, die sie in ihrer Entwicklung beeinträchtigen oder gar gefährden könnten.

Die in diesem Bereich abweichende Regelung im Vergleich zum Bereich der öffentlichen Filmvorführungen, in welchem als Grundsatz ohne Alterseinstufung ein Zulassungsalter ab 16 Jahren gilt (vgl. § 6 Abs. 1 lit. c), lässt sich wie folgt rechtfertigen: Die Vielzahl der Trägermedien (häufig auch aus fremdsprachigen Ländern), die Konsumation derselben im privaten Bereich und die dadurch nicht zwingend gewährleistete Kontrolle durch erwachsene Personen bieten nicht genügend Gewähr dafür, dass 16- und 17-Jährige diese Produkte bedenkenlos konsumieren können. Ausserdem ist dem erhöhten Wirkungspotential von Spielen durch die aktive Teilnahme gegenüber der passiven Konsumation von Filmen angemessen Rechnung zu tragen. Mit einer Altersfreigabe ab grundsätzlich 18 Jahren kann erreicht werden, dass Trägermedien, die Minderjährigen zugänglich gemacht werden sollen, konsequent ein einschlägiges Alterseinstufungsverfahren durchlaufen und entsprechend altersgerecht eingestuft werden.

Abs. 2

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Es erscheint gerechtfertigt bzw. ist mit dem Zweck dieses Gesetzes zu vereinbaren, die Trägermedien, die Informations- oder Lehrzwecken dienen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen offensichtlich nicht beeinträchtigen, vom Grundsatz „ohne Altersangabe Freigabe ab 18 Jahren“ auszunehmen. Darunter fallen z.B. Spielprogramme zum Erlernen einer Sprache, Naturdokumentarfilme u.dgl. Bei Abs. 2 lit. a bis c handelt es sich um kumulative Voraussetzungen.

§ 10. Prüfpflicht

Der Anbieter prüft die Einhaltung der Altersfreigabe bei Personen, denen er die Trägermedien zugänglich macht.

Zu § 10

Die Anbieter haben unter Androhung von straf- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen (vgl. § 13) zu prüfen, ob der minderjährige Konsument das festgesetzte Mindestalter erreicht hat. Der Umfang der Prüfpflicht kann bei Bedarf auf Verordnungsstufe näher geregelt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt naturgemäss höhere Anforderungen an die Alterskontrollpflicht zu stellen sind, da die Überprüfung durch Augenschein nicht möglich ist. Die Branche ist damit gefordert, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, damit die Kontrollpflicht auch für Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt umgesetzt werden kann. Schutzvorkehrungen können beispielsweise darin bestehen, dass das Alter des Konsumenten mittels Kreditkarte, welche das Alter des Konsumenten offenlegt bzw. die Volljährigkeit bestätigt, oder durch persönliche Kontaktaufnahme vor Eröffnung eines online-Kontos, überprüft wird. In Deutschland haben sich etliche solcher technischer und persönlicher Altersverifikationssysteme (AVS) wie etwa das Postident-Verfahren oder der SCHUFA-IdentitätsCheck Jugendschutz etabliert (vgl. http://www.jugendschutz.net/avs/avs_systeme/index.html).

§ 11. Unzutreffende Kennzeichnung

Stellt die Direktion fest, dass die Kennzeichnung eines Trägermediums gemäss § 9 Abs. 2 lit. c unzutreffend ist, weist sie die Anbieter an, die Kennzeichnung zu entfernen oder unkenntlich zu machen.

Zu § 11

Um gegen allfällige Missbräuche im Zusammenhang mit den Kennzeichnungen „Info- oder Lehrprogramm“ oder dgl. vorgehen zu können, ist dem Staat die Möglichkeit einzuräumen, im Einzelfall solche Kennzeichnungen zu untersagen. Bei entsprechender Anordnung durch die zuständige Behörde hat der Anbieter dafür zu sorgen, dass die Kennzeichnung auf dem Trägermedium entfernt oder sonst wie unkenntlich gemacht wird. Denkbar ist z.B., dass ein Infoprogramm-Kleber entfernt oder überklebt wird. Ohne anerkannte Altersfreigabe gilt ab dem Zeitpunkt der Anordnung der Direktion für ein solches Trägermedium die grundsätzliche Altersfreigabe ab 18 Jahren.

D. Strafbestimmungen

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen***§ 12. Kontrollen*

¹ Die Polizei kontrolliert die Einhaltung von Zutrittsalter und Altersfreigabe. Sie darf dazu Testkäufe durchführen oder durch Dritte durchführen lassen.

² Die Kontrollen setzen voraus, dass:

- a. die beigezogenen Minderjährigen und deren Inhaberinnen und Inhaber der elterlichen Sorge der Teilnahme an den Kontrollmassnahmen schriftlich zugestimmt haben,
- b. die Anonymität der Minderjährigen ausreichend gewährleistet wird,
- c. das wahre Alter der Minderjährigen nicht absichtlich verschleiert wird und
- d. die kontrollierten Personen umgehend über die durchgeführten Kontrollen informiert werden.

Zu § 12

Kontrollen, wie namentlich Testkäufe durch Kinder und Jugendliche, haben wie in den Bereichen Alkohol- und Tabakprodukte zweifellos eine präventive Wirkung. Ohne Kontrollmassnahmen besteht die Gefahr, dass die Altersvorschriften nicht oder nicht konsequent eingehalten werden.

In den letzten Jahren wurde die Frage, ob der Einsatz von Jugendlichen im Rahmen von Testkäufen als verdeckte Ermittlung zu beurteilen sei, kontrovers diskutiert. Eine verdeckte Ermittlung ist gestützt auf Artikel 286 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) nur bei Verdacht auf schwere Delikte zulässig. Widerhandlungen gegen die altersabhängige Zulassung zu öffentlichen Filmvorführungen und Zugänglichmachen von Trägermedien fällt somit nicht unter diese Bestimmung. Ohne eine anderweitige gesetzliche Grundlage gewonnene Testkaufergebnisse könnten demnach in einem Strafprozess nicht verwertet werden. So hat das Bundesgericht mit Urteil vom 10. Januar 2012 (6B_334/2011) entschieden, Alkoholtestkäufe stellen eine verdeckte Ermittlung dar. Weil die nach den massgebenden Gesetzesvorschriften geforderten Voraussetzungen im konkreten Fall nicht erfüllt seien, dürften die Ergebnisse des Testkaufs strafrechtlich nicht verwendet werden. Es sei Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, ob sich eine spezielle Regelung von Alkoholtestkäufen in den einschlägigen Gesetzen rechtfertige. Die gesetzliche Regelung habe allerdings nicht nur die Voraussetzungen und Modalitäten der Schein- beziehungsweise Testkäufe festzulegen, sondern auch zu bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen die dadurch gewonnenen Erkenntnisse zur Strafverfolgung respektive in einem Strafverfahren verwendet werden dürfen.

Mit § 12 wird eine gesetzliche Grundlage für Kontrollmassnahmen geschaffen. Diese gesetzliche Grundlage wird bewusst nicht auf Testkäufe beschränkt, weil zur Überprüfung der Altersvorschriften nach diesem Gesetz nicht zwingend Kaufgeschäfte nötig sind. So können Filme der Öffentlichkeit auch unentgeltlich gezeigt werden. Ebenso beschränkt sich das Zugänglichmachen von Trägermedien nicht auf die entgeltliche Abgaben (vgl. § 2 lit. d).

Abs. 1

Die Polizei kann zur Durchführung von Kontrollmassnahmen Dritte, wie z.B. anerkannte Fachorganisationen, beiziehen. Heute ist dies bereits der Fall im Bereich von Alkohol- und Tabaktestkäufen, bei welchen die Polizei mit dem Blauen Kreuz zusammenarbeitet. Das Blaue Kreuz vermittelt der Polizei die Jugendlichen (vgl. <http://blaueskreuzzuerich.ch/angebote/alkohol-testkauf/>).

Abs. 2 lit. b und c

**Entwurf****Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Die Anonymität der beigezogenen Jugendlichen kann gewahrt werden, indem in den Polizeirapporten die Namen derselben nicht aufgeführt werden. Es muss genügen, wenn die Personalien der Jugendlichen nur der Polizei und den beigezogenen Fachorganisationen bekannt sind.

Während laufender Kontrollmassnahme gilt gegenüber den zu kontrollierenden Personen (Veranstalter, Anbieter) indessen nicht zwingend volle Anonymität. Die minderjährige Person hat ihr wahres Alter bei entsprechender Nachfrage stets preiszugeben. Wird der oder die Jugendliche aufgefordert, einen Ausweis zu zeigen, dann hat er oder sie sich entsprechend der Instruktion durch die Polizei oder von dieser beauftragten Dritten zu verhalten. Die minderjährige Person kann dahingehend instruiert werden, ihren Ausweis der zu kontrollierenden Person gegenüber zu zeigen oder dieser mitzuteilen, keinen Ausweis dabei zu haben. Denn für beide Fälle bestehen Vorschriften, wie sich die Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen und Anbieter von Trägermedien zu verhalten haben. Unzulässig ist, die minderjährige Person mit einem falschen Ausweis auszustatten. Auch Vorkehrungen, mit welchen die kontrollierende Person bezüglich des Alters der minderjährigen Person in die Irre geführt wird, sind untersagt.

§ 13. Strafbestimmung

¹ Wer gegen §§ 8-11 verstösst, wird mit Busse bestraft.

² In leichten Fällen kann ein Verweis erteilt werden.

Zu § 13

Bei Übertretungen des kantonalen Verwaltungsstrafrechts richtet sich das Verfahren gegen Erwachsene nach Art. 357 ff. StPO. Für die Strafverfolgung zuständig sind die Statthalterämter, soweit der Regierungsrat diese Kompetenz nicht den Gemeinden übertragen hat (§ 89 Abs. 2 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, GOG).

Das Bussenmaximum beträgt Fr. 10'000.– (§ 2 Abs. 2 Straf- und Justizvollzugsgesetz [StJVg; LS 331] in Verbindung mit Art. 333 Abs. 3 und Art. 103 StGB).

Unter Strafe stehen sowohl die vorsätzliche wie auch die fahrlässige Tatbegehung. Dies erscheint gerechtfertigt, um im konkreten Einzelfall die allenfalls schwierige Abgrenzung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit vermeiden zu können. So kann sich z.B. der Veranstalter oder der Anbieter nicht einfach aus der Verantwortung ziehen, wenn er geltend macht, er habe darauf vertraut, dass der Konsument das erforderliche Mindestalter erfüllt hat und deshalb auf eine Alterskontrollpflicht verzichtet.

Da das anerkannte oder festgelegte Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen gemäss § 7 auch für Vorfilme und Werbefilme und dgl. gilt, ist ein Verstoß gegen § 7 von der Strafbestimmung mitefassen.

E. Schluss- und Übergangsbestimmungen



Entwurf

§ 14. Aufhebung bisherigen Rechts

Das Filmgesetz vom 7. Februar 1971 wird aufgehoben.

§ 15. Übergangsbestimmung

Anbieter erfüllen die Pflichten gemäss § 9 Abs. 1 und § 10 innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 14

Zu § 15

Der Bereich Trägermedien war im Kanton Zürich bisher nicht staatlich reguliert und im Handel waren lediglich Selbstregulierungsvorgaben der Branchen zu beachten. Die nun mit dem JFTG den Anbietern auferlegten Pflichten in Bezug auf die Beschriftung der Trägermedien und die Alterskontrolle beim Zugänglichmachen (insbesondere auch im online-Bereich) erfordert eine gewisse Vorbereitungszeit. Eine Übergangsfrist von zwei Jahren erscheint unter diesen Umständen angemessen. Im Bereich öffentliche Filmvorführungen sind keine Übergangsbestimmungen notwendig.