

Antrag des Regierungsrates vom 29. Februar 2012

KR-Nr. 148/2008

4871

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 148/2008 betreffend Gesetzliche
Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Februar 2012,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 148/2008 betreffend Gesetzliche Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 22. März 2010 folgendes von den Kantonsrätinnen Karin Maeder-Zuberbühler, Rüti, und Claudia Gambacciani, Zürich, am 14. April 2008 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Gesetz über die Vorführung von Filmen zu revidieren und dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die den Kinder- und Jugendschutz auch bei neuen Medien gewährleistet. Dazu gehören insbesondere Alterskennzeichnungen für Videos, DVD, Computer und Konsolenspiele, damit verbundene Handelsbeschränkungen sowie Verpflichtungen für Anbieter, den Kinder- und Jugendschutz im Internet und bei der mobilen Kommunikation sicherzustellen.

Bericht des Regierungsrates:

Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Postulantinnen, wonach das Filmgesetz von 1971 den Kinder- und Jugendschutz nicht mehr umfassend genug regelt. Es erscheint daher angezeigt, das Filmgesetz zu revidieren, sodass es insbesondere auch die neuen Medien erfasst.

1. Ausgangslage

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 Bundesverfassung, 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. Dabei gilt es einerseits, auf entwicklungsfördernde Medieninhalte hinzuweisen, die Medienkompetenzen zu fördern sowie das Interesse der Eltern an den Medienaktivitäten ihrer Kinder zu vergrössern und sie in ihrer Erziehungsfunktion zu stärken. Andererseits gilt es, die missbräuchliche Nutzung von Medien zu verhindern, Medieninhalte auf ihr Gefährdungspotenzial zu beurteilen und die Erhältlichkeit der Medien sowie den Zugang dazu zu regulieren (Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV «Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen» vom 11. Juni 2010, S. 6, www.bsv.admin.ch/jugendschutz; nachfolgend Bericht BSV).

Die Schweiz kennt kein umfassendes Jugendschutzgesetz. Für die Regulierung der unterschiedlichen Medienbereiche besteht eine geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen. Beim Bund liegt die Zuständigkeit für die Strafgesetzgebung sowie die Regulierungshoheit für die Bereiche Fernsehen, Radio und Telekommunikation. Der Regulierungsbereich der Kantone bezieht sich auf Filme und auf elektronische Unterhaltungsmedien, auch elektronische Trägermedien genannt. Gleichzeitig übernehmen Branchenverbände (Film, Computerspiele und Telekommunikation) sowie private Trägerschaften selbstregulierende und präventive Aufgaben (Bericht BSV S. 6 f.).

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 Jugendschutz in erster Linie mittels Beschränkung des Zutrittsalters. Der Bereich der audiovisuellen Bildtonträger (Filme, die auf Speichermedien erhältlich sind, z. B. VHS und DVD) ist nicht Gegenstand des Filmgesetzes.

2. Massnahmen auf Bundesebene

Der Bundesrat hat in seinem Bericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien» vom 20. Mai 2009 die heutige Situation im Bereich Jugendmedienschutz analysiert und die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Branche grundsätzlich für richtig befunden (www.bsv.admin.ch/jugendschutz). Eine nationale Gesetzgebung zum Kinder- und Jugendmedienschutz lehnt der Bundesrat ab. Vielmehr erwartet er von den Kantonen, dass sie hierfür die gesetzlichen Grundlagen schaffen, um die Selbstregulierungsmassnahmen der Branche im Bereich der elektronischen Trägermedien abzustützen. Der Bundesrat lädt die Kantone ein, einheitliche Sanktionen für jene Fälle vorzusehen, in denen sich Hersteller oder Händler den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchenverbände nicht anschliessen oder diesen zuwiderhandeln (Bericht Bundesrat S. 79 f. und S. 85 f.).

Gleichzeitig betont der Bundesrat, dass angesichts des Gefahrenpotenzials der «Neuen Medien» und wegen der beschränkten Regulierungsmöglichkeiten der Schwerpunkt auf der Medienerziehung liegen müsse. Er hat deshalb zur Verbesserung der Angebote im Bereich Medieninformation und Medienkompetenz das BSV beauftragt, gemeinsam mit den Branchenvertretungen ein Modell für eine langfristig angelegte Form der Zusammenarbeit auszuarbeiten und die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche in Zusammenarbeit mit den Kantonen laufend zu verfolgen (Bericht Bundesrat S. 88). Zurzeit leitet das BSV das Programm «Jugend und Medien – Nationales Programm zur Förderung von Medienkompetenzen». Hauptziel des Programms ist die Förderung eines sicheren, altersgerechten und verantwortungsvollen Umgangs von Kindern und Jugendlichen mit digitalen Medien. Die Umsetzung des Programms ist breit abgestützt: Medienbranchen, Kantone, verschiedene Bundesstellen, Universitäten, pädagogische Hochschulen sowie Jugend-, Familien- und Kinderschutzorganisationen sind in die Umsetzung und Begleitung eingebunden.

Bezüglich der Einschränkung der Zugriffsmöglichkeiten auf gewaltverherrlichende Inhalte über das Handy und das Internet hat der Bundesrat vertiefte Abklärungen in Aussicht gestellt. Er will zu gegebener Zeit auch den gesetzgeberischen Bedarf an Regulierungs- und Schutzmassnahmen prüfen (Bericht Bundesrat S. 87 f.).

3. Massnahmen auf interkantonaler Ebene

Auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat im Bereich des Jugendmedienschutzes Schritte unternommen, um insbesondere die unterschiedlichen kantonalen Regelungen in Bezug auf das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen zu harmonisieren. Einige Kantone, so der Kanton Zürich, beschäftigen behördliche Filmkommissionen, welche die Altersfreigaben festlegen. Die meisten Kantone übernehmen indessen die Entscheide von Nachbarkantonen oder überlassen es der Filmbranche, das Zutrittsalter festzulegen. Dies kann zur unbefriedigenden Situation führen, dass die Altersfreigaben für den gleichen Film in der Schweiz je nach Kanton verschieden ausfallen.

Der Regierungsrat hat am 22. August 2007 und am 1. Juli 2009 (RRB Nrn. 1231/2007 und 1067/2009) eine einheitliche gesamtschweizerische Harmonisierung der Altersfreigaben begrüsst. Der in der Folge erarbeiteten Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film vom 26. Oktober 2011 zwischen der KKJPD, dem Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema), dem Schweizerischen Video-Verband (SVV) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) stimmten am 11. November 2011 alle Kantone zu. Die Vereinbarung sieht vor, dass die Kommission Jugendschutz im Film Empfehlungen für die Kantone und die Branche zum Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und audiovisuelle Bildtonträger macht. Sie orientiert sich dabei für Kinofilme an bestehenden Entscheiden der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland. Die 60-köpfige Kommission setzt sich zu je einem Drittel aus Branchenvertretungen, Behördenvertretungen und unabhängigen Fachleuten zusammen.

Bezüglich audiovisueller Trägermedien haben der SVV und die Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz als Massnahme der freiwilligen Selbstkontrolle für den DVD-Verkauf in Läden den Verhaltenskodex «Movie-Guide Code of Conduct» (www.svv-video.ch) erarbeitet. Mit dem Verhaltenskodex soll erreicht werden, dass sämtliche zu verkaufenden oder zu verleihenden audiovisuellen Bildtonträger mit einer Altersfreigabe versehen sind. Eine Beurteilung der audiovisuellen Bildtonträger durch die Kommission ist vorgesehen in Fällen, bei denen noch keine FSK-Einstufung oder Selbstdeklaration vorliegt oder bei denen von der FSK-Einstufung oder Selbstdeklaration abgewichen werden soll.

Zu interaktiven Spielen (Computer- und Videospiele) und zum Internet nimmt die Kommission keine Stellung. Für interaktive Spiele

soll gemäss KKJPD das europäische Alterseinstufungssystem «Pan European Game Information» (PEGI) als Leitlinie gelten (www.pegi.info/de). PEGI beruht auf einem klar umschriebenen Selbstkontrollsystem, das in der Branche eingeführt ist und von der von der Industrie unabhängigen holländischen NICAM beaufsichtigt wird.

Die Vereinbarung wird voraussichtlich am 1. Januar 2013 in Kraft treten.

4. Vorhaben im Kanton Zürich

In einem ersten Schritt ist geplant, dass der Regierungsrat die Verordnung zum kantonalen Filmgesetz auf den 1. Januar 2013 dahingehend ändert, dass der Kanton den Vorgaben gemäss der erwähnten «Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film» nachkommt.

Wie einleitend festgehalten, teilt der Regierungsrat die Auffassung der Postulantinnen, wonach für neue Medien Lösungen entwickelt werden müssen, die mit dem Filmbereich vergleichbar sind, um einen wirksameren Kinder- und Jugendmedienschutz zu erreichen. Das Filmgesetz von 1971 ist nicht mehr zeitgemäss und regelt den Kinder- und Jugendmedienschutz nicht umfassend genug. Um den Entwicklungen im Medienbereich in den letzten Jahrzehnten Rechnung tragen zu können, erscheint es angezeigt, das Filmgesetz zu revidieren, sodass es neben den öffentlichen Filmvorführungen auch die neuen Medien erfasst, soweit eine kantonale Regelung sinnvoll und zielführend erscheint. Ziel ist es, das revidierte Filmgesetz noch in der laufenden Legislatur zu verabschieden.

Auch von einem revidierten Filmgesetz kann mit Blick auf die Online-Medien kein umfassender Schutz erwartet werden. Das revidierte Gesetz soll aber Grundsätze zum Schutze der Kinder und Jugendlichen betreffend der Abgabe von elektronischen Trägermedien enthalten. Mit dem revidierten Gesetz sollen ferner die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um die Selbstregulierungsmassnahmen der Branche zu unterstützen und zu kontrollieren. So sind Sanktionsmassnahmen für jene Fälle vorzusehen, in denen sich Herstellende oder Händlerinnen und Händler den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchenverbände nicht anschliessen oder diesen zuwiderhandeln. Zusammen mit den Bemühungen auf internationaler, nationaler, interkantonaler und kantonomer Ebene sowie der Branche (insbesondere auch in präventiver Hinsicht) ist der Regierungsrat überzeugt, den Kinder- und Jugendmedienschutz bestmöglich gewährleisten zu können.

5. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 148/2008 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi