

Antrag des Regierungsrates vom 3. September 2025

6047

**Gesetz
über den Jugendschutz bei öffentlichen
Filmvorführungen und Trägermedien**

(Aufhebung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. September 2025,

beschliesst:

I. Das Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien vom 26. November 2018 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesaufhebung untersteht dem fakultativen Referendum.

Bericht

A. Ausgangslage

Der Kanton Zürich gehört zu den wenigen Kantonen, die in der Schweiz den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele geregelt haben. Der Bund möchte den Jugendmedienschutz nun schweizweit stärken. Er hat dafür gestützt auf Art. 95 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), der ihm die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verschafft, am 30. September 2022 das Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG; SR 446.2; BBl 2022 2406) erlassen. Mit diesem neuen Gesetz soll erstmals für die ganze Schweiz ein einheitlicher Standard beim Schutz von Kindern und Jugendlichen vor ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospielen gelten. Zudem soll sichergestellt werden, dass die Wirksamkeit der Massnahmen zum Jugendschutz nach dem neuen Gesetz in der Schweiz regelmässig umfassend evaluiert wird.

Das Gesetz und die dazugehörige Verordnung vom 26. Juni 2024 über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVV; SR 446.21) treten gestaffelt in Kraft. Die neu geschaffene Ko-Regulierung sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteurinnen und Akteuren vor. Der Bund hat einen Rahmen geschaffen und für den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele Mindestvoraussetzungen festgelegt. Ein Teil der Bestimmungen gilt seit dem 1. Januar 2025. Die Akteurinnen und Akteure der beiden Bereiche, die jeweils in einer Branchenorganisation zusammengeschlossen sind, haben bis Ende 2026 Zeit, ihre eigene Jugendschutzregelung zu erarbeiten, die mindestens den Rahmenbedingungen des Bundes entspricht. Der Bundesrat kann danach die erarbeiteten privaten Jugendschutzregelungen für verbindlich erklären oder subsidiär den Bereich Film oder den Bereich Videospiele selbst regeln. Bis zur vollständigen Inkraftsetzung der neuen Bundeserlasse (voraussichtlich am 1. Januar 2027) haben die Kantone Zeit, ihre Gesetzgebung dem neuen Bundesrecht anzupassen.

B. Umsetzung

1. Weggefallene kantonale Zuständigkeit

Als Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung steht die von Art. 95 BV ausgehende Regelungsbefugnis in Konkurrenz zur kantonalen Zuständigkeit: Die Kantone sind berechtigt, ihre Kompetenzen auszuüben, solange und soweit der Bund nicht gesetzgebend tätig ist. Sobald der Bund jedoch von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch macht, verdrängt er die kantonale Zuständigkeit bzw. derogiert er allfällig bestehende kantonale Regelungen (BB1 2020 8203, S. 8288). Die entsprechenden kantonalen Bestimmungen sind formell aufzuheben.

Im Kanton Zürich umfasst das Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien vom 26. November 2018 (JFTG; LS 935.21) und die dazugehörige Verordnung vom 27. März 2019 (JFTV; LS 935.22) den gleichen Regelungsgegenstand wie das neue Bundesgesetz, nämlich öffentliche Filmvorführungen und Trägermedien. Das neue Bundesrecht regelt darüber hinaus mit den Abruf- und Plattformdiensten weitere Medienkanäle für Filme und Videospiele, die im geltenden kantonalen Recht fehlen. Mit vollständiger Inkraftsetzung des Bundesgesetzes und der dazugehörigen Verordnung werden das kantonale Gesetz und die dazugehörige Verordnung aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts obsolet und sind damit formell aufzuheben.

2. Kantonale Aufgaben

2.1 Bisherige Aufgaben

Das geltende kantonale Recht erklärt die Alterseinstufungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film und etablierte Alterseinstufungen von Branchenverbänden für verbindlich (§ 2 Abs. 1 und § 3 JFTV). Auf kantonalzürcherische Alterseinstufungen für öffentliche Filmvorführungen sowie für Trägermedien wird grundsätzlich verzichtet. Um Kinder und Jugendliche vor entwicklungsbeeinträchtigenden Medieninhalten zu schützen, auferlegt das kantonale Gesetz den Veranstalterinnen und Veranstaltern von öffentlichen Filmvorführungen sowie den Anbieterinnen und Anbietern von Trägermedien verschiedene Pflichten (§§ 7 f. JFTG). Der Gesetzgeber verzichtete darauf, zur Prüfung der Einhaltung der vorgesehenen Pflichten Kontrollen (Testeintritte und Testkäufe) vorzusehen. Die Vollzugsaufgaben beschränken sich daher auf die Aufgaben, die der Kanton im Alterseinstufungsprozess gemäss Art. 3 der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film vom 26. Oktober 2011 wahrzunehmen hat (vgl. § 2 JFTV). Es fallen dabei jährliche Kosten von rund Fr. 500 an.

2.2 Neue Aufgaben

Das neue Bundesrecht weist verschiedene Aufgaben den Kantonen zu:

Jeder Kanton ist zuständig für die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten betreffend die Alterskennzeichnung, die Inhaltsdeskriptoren und die Alterskontrolle durch Anbieterinnen und Anbieter von audiovisuellen Trägermedien und Veranstalterinnen und Veranstalter, die Filme oder Videospiele auf seinem Kantonsgebiet zugänglich machen (Art. 27 Abs. 1 JSFVG). Die Kantone erstatten dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) jährlich Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit und die nach Art. 34–36 verhängten Strafen (Art. 27 Abs. 2 JSFVG).

Die Kantone führen im Rahmen ihrer jeweiligen Aufsichtsaufgaben Testkäufe und Testeintritte durch oder lassen solche von Fachorganisationen durchführen (Art. 21 Abs. 1 JSFVG). Der Kanton beaufsichtigt die mit der Durchführung von Tests beauftragten Fachorganisation und ist für die Genehmigung von deren Testkonzept zuständig. Im Auftrag sind angemessene Massnahmen zur Beaufsichtigung der Fachorganisation vorzusehen (Art. 11 und 12 Abs. 2 JSFVV). Die Kantone geben dem BSV auf Verlangen alle Auskünfte, die es benötigt, um seine eigenen Testkäufe auf diejenigen der Kantone abzustimmen (Art. 17 JSFVV). Die Kantone dürfen für die Durchführung von Tests, die zu Beanstandungen führen, Gebühren erheben (Art. 33 JSFVG, Art. 18 Abs. 2 und 3 JSFVV).

Die Kantone sind mindestens einmal pro Jahr zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch des BSV eingeladen. Sie melden dem BSV einmal pro Jahr die Massnahmen, die sie im vorangegangenen Jahr ergriffen haben, und beachten die Weisungen des BSV zu den zu ergreifenden Massnahmen, namentlich in Bezug auf die Mindestanzahl der durchzuführenden Tests (Art. 19 JSFVV).

2.3 Innerkantonale Zuständigkeit

Grundsätzlich könnten diese Aufgaben den Gemeinden übertragen werden. Es erscheint allerdings nicht zweckmässig, dass sich jede Gemeinde so organisiert, dass die vom Bundesrecht den Kantonen zugewiesenen Vollzugsaufgaben erfüllt werden können. Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung verbleibt ohnehin beim Kanton. Er muss jährlich dem Bund Rechenschaft darüber ablegen, welche Massnahmen zum Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele ergriffen wurden, und er muss allfällige Weisungen des Bundes beachten. Bei einer Aufgabenübertragung auf die Gemeinden wäre der Aufwand für die Koordination mit jeder Gemeinde, die Informationsbeschaffung für die Berichterstattung, die Sicherstellung der Einheitlichkeit usw. beachtlich. Die Aufgabenerfüllung durch den Kanton ist daher, nicht zuletzt auch aus wirtschaftlichen Gründen, vorzuziehen. Somit ist auf eine gesetzliche Grundlage für eine Übertragung der Aufgabe an die Gemeinden zu verzichten. Für die Aufgabenzuteilung innerhalb der kantonalen Verwaltung ist der Regierungsrat zuständig.

3. Verwaltungsrechtliche Massnahmen

Gemäss geltendem Recht kann die Oberjugendanwaltschaft auch verwaltungsrechtliche Massnahmen gemäss § 10 Abs. 1 JFTG anordnen (Anhang 3 Ziff. 1.3 lit. b Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [LS 172.11]; vgl. auch §§ 2 ff. JFTV). Das neue Bundesrecht enthält keine rechtliche Grundlage für verwaltungsrechtliche Massnahmen. Fraglich ist deshalb, ob für den Kanton noch ein Spielraum für solche Massnahmen (wie Filmvorführverbote und Handelsbeschränkungen) verbleibt. Diese Frage kann letztlich offenbleiben, weil sich aufgrund der Ko-Regulierung keine weiteren Massnahmen aufdrängen: So liegt die Aufsicht über die Einhaltung der Jugendschutzregelungen primär bei den Jugendschutzorganisationen selbst und diese können bei Verstössen ihrer Mitglieder gegen die Jugendschutzregelungen Massnahmen anwenden (Art. 26 JSFVG). Solche privatrechtlichen Sanktionen könnten beispielsweise in Form von Konventionalstrafen vorgesehen werden. Neben solchen privatrechtlichen Massnahmen enthält das Gesetz auch Strafbestimmungen. Bei einem Fehlverhalten der Händlerinnen und Händler und weiteren Akteurinnen und Akteuren sind damit wirksame Sanktionen sichergestellt.

(BBl 2020 8203, S. 8236 und 8252 f.). Kommt hinzu, dass seit Bestehen von § 10 Abs. 1 JFTG gestützt darauf keine verwaltungsrechtlichen Massnahmen angeordnet wurden. Es besteht daher kein Bedarf, für Pflichtverletzungen zusätzliche verwaltungsrechtliche Massnahmen im kantonalen Recht vorzusehen.

4. *Strafverfolgung*

Die in Art. 34 JSFVG umschriebenen Übertretungen werden von den Kantonen strafrechtlich verfolgt (Art. 36 Abs. 1 JSFVG). Als Strafe wird Busse bis zu Fr. 40 000 angedroht. Zusätzliche gesetzliche Grundlagen im Kanton braucht es dafür nicht.

5. *Kosten für den Vollzug des Gesetzes und Gebührenerhebung*

Bund und Kantone tragen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Kosten für den Vollzug des Gesetzes (Aufsicht, Kontrolle, Sanktionierung, Koordination, Evaluation; Art. 32 Abs. 1 JSFVG, BBl 2020 8254, S. 8280 und 8290). Innerhalb des Kantons trägt das Gemeinwesen (Kanton, Gemeinden) die Kosten, das nach dem kantonalen Recht für die entsprechende Aufgabenerfüllung verantwortlich ist. Dafür braucht es keine gesonderte Regelung.

Für die Tests, die der Kanton im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit durchführt und die zu Beanstandungen führen, kann er bei den kontrollierten Unternehmen und Personen Gebühren erheben (Art. 33 JSFVG). Der Bundesrat hat die Höhe der Gebühren in Art. 18 Abs. 2 und 3 JSFVV genügend bestimmt, sodass die Kantone die Gebühren gestützt darauf erheben können. Eine kantonalrechtliche Grundlage erübrigt sich damit.

6. *Erlass der Vollzugsregelung durch den Regierungsrat*

Nach den vorstehenden Ausführungen ergibt sich kein Bedarf an kantonalrechtlichen Vollzugsbestimmungen auf Gesetzesstufe. Die notwendigen kantonalrechtlichen Vollzugsregelungen gehören auf Verordnungsstufe. Der Regierungsrat wird diese erlassen. Dafür braucht es keine zusätzliche gesetzliche Grundlage (Art. 67 Abs. 2 Kantonsverfassung [LS 101]). Das kantonale Gesetz kann damit ersatzlos aufgehoben werden.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Zur Gesetzesaufhebung und den geplanten Verordnungsänderungen wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Soweit nicht auf eine Stellungnahme verzichtet wurde, wurde die Vorlage und insbesondere die beabsichtigte Aufgabenerfüllung durch den Kanton und nicht durch die Gemeinden begrüsst.

D. Auswirkungen

Der Bund auferlegt den Kantonen verschiedene Aufgaben (vgl. vorn, B./2.2). Das Bundesrecht verlangt unter anderem regelmässige Tests, die voraussichtlich entgeltlich bei einer Fachorganisation in Auftrag gegeben werden. Dieser Auftrag muss von der kantonalen Verwaltung erteilt werden. Darüber ist dem Bund regelmässig Bericht zu erstatten. Durch die neu zu erfüllenden Aufgaben, die eine Stärkung des Jugendschutzes bezwecken, entstehen im Vergleich zur bisherigen kantonalen Regelung (vgl. vorn, B./2.1) Zusatzkosten (Personal- und Sachkosten) im voraussichtlich fünfstelligen Bereich. Diese Kostensteigerung wird durch das neue Bundesrecht und die damit verbundenen Vollzugsaufgaben verursacht.

Die Gesetzesaufhebung ist nicht mit Auswirkungen auf Unternehmen im Sinn des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Deshalb ist keine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung durchzuführen. Die Gesetzesaufhebung hat weiter keine Auswirkungen auf Privatpersonen oder auf Gemeinden.

E. Inkraftsetzung

Das Bundesgesetz und die dazugehörige Verordnung werden voraussichtlich auf den 1. Januar 2027 vollständig in Kraft gesetzt. Das kantonale Gesetz wird auf denselben Zeitpunkt aufzuheben sein.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli