

Antrag des Regierungsrates vom 17. Mai 2017

5366

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

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. Mai 2017,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Gemeinsame Bestimmungen

§ 1. Dieses Gesetz bezweckt den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungsbeeinträchtigenden Medieninhalten durch Alterseinstufungen bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien. Zweck

§ 2. ¹ Dieses Gesetz gilt für entgeltliche und unentgeltliche öffentliche Filmvorführungen sowie das entgeltliche und unentgeltliche Zugänglichmachen von Trägermedien. Geltungsbereich

² Es gilt nicht für

- a. unentgeltliches Zugänglichmachen von Trägermedien im privaten Bereich,
- b. nicht gewerbsmässige öffentliche Filmvorführungen, sofern das gezeigte Filmmaterial aus der Urheberschaft des Veranstalters stammt,
- c. nicht gewerbsmässiges Zugänglichmachen von Trägermedien, sofern deren Inhalt aus der Urheberschaft des Anbieters stammt,
- d. Trägermedien, die Informations- und Lehrzwecken dienen und entsprechend gekennzeichnet sind.

³ Abs. 2 lit. b–d sind nicht anwendbar auf Filme und Trägermedien, die

- a. die Menschenwürde verletzen,
- b. Angehörige eines Geschlechts oder einer Gruppierung in erniedrigender Weise darstellen,
- c. Gewalt darstellen, verherrlichen oder verharmlosen,
- d. einen pornografischen Charakter haben.

Begriffe

§ 3. In diesem Gesetz bedeuten:

- a. öffentliche Filmvorführung: eine Filmvorführung, die weder im Familien- und Freundeskreis noch in einem durch persönliche Beziehungen oder besonderes Vertrauen geprägten Umfeld stattfindet,
- b. Trägermedien: gegenständlich verbreitbare Medienprodukte, auf denen sich audiovisuelle Informationen befinden,
- c. Zugänglichmachen: der Verkauf, das Ausleihen, die unentgeltliche Abgabe, das Aufstellen zum Gebrauch und die Vorführung,
- d. Direktion: die für das Filmwesen zuständige Direktion des Regierungsrates.

Anerkennung von Altersstufungen Dritter

§ 4. ¹ Der Regierungsrat kann von Dritten festgelegte Alterseinstufungen anerkennen für

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

² Er regelt das Vorgehen bei unterschiedlichen Alterseinstufungen.

Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

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

B. Öffentliche Filmvorführungen

Zutrittsalter

§ 6. ¹ Das Zutrittsalter zu einer öffentlichen Filmvorführung wird von Dritten gemäss § 4 Abs. 1 lit. a festgelegt. Die Direktion kann ein abweichendes Zutrittsalter festlegen.

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

³ Kinder und Jugendliche, die höchstens zwei Jahre jünger sind als das Zutrittsalter, dürfen die Filmvorführung in Begleitung der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge besuchen.

§ 7. ¹ Der Veranstalter weist an den Verkaufsstellen und am Veranstaltungsort auf das Zutrittsalter hin. Pflichten des Veranstalters

² Er verweigert Minderjährigen, die das Zutrittsalter nicht erreichen, den Zutritt.

³ Er zeigt an einer öffentlichen Filmvorführung nur Vorfilme und Werbefilme, die für das für den Hauptfilm geltende Zutrittsalter geeignet sind.

C. Trägermedien

§ 8. ¹ Der Anbieter bringt auf Trägermedien den Hinweis auf die anerkannte Altersfreigabe an. Ohne einen Hinweis ist das Trägermedium ab 18 Jahren freigegeben. Pflichten des Anbieters

² Er darf das Trägermedium Minderjährigen, die das festgelegte Alter nicht erreicht haben, nicht zugänglich machen.

D. Kontrollen und Sanktionen

§ 9. ¹ Kanton und Gemeinden können zur Kontrolle der Einhaltung der Pflichten der Veranstalter und Anbieter Testeintritte und Testkäufe durchführen oder durch Dritte durchführen lassen. Kontrollen

² Testeintritte und Testkäufe setzen voraus, dass

- a. die beigezogenen Minderjährigen und deren Inhaberinnen oder 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,
- d. die kontrollierten Personen umgehend über die durchgeführten Kontrollen informiert werden.

§ 10. ¹ Wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen §§ 7 und 8 verstösst, wird mit Busse bestraft. In leichten Fällen kann ein Verweis erteilt werden. Strafbestimmung

² Wird eine Pflicht nach diesem Gesetz beim Besorgen der Angelegenheiten einer juristischen Person, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft, Einzelfirma oder Personengemeinschaft ohne Rechtspersönlichkeit oder sonst in Ausübung geschäftlicher oder dienstlicher Verrichtungen für einen anderen missachtet, werden gemäss Abs. 1 bestraft:

- a. die handelnden natürlichen Personen,
- b. die Vertretenen, die Organe, die Organmitglieder oder die leitenden Personen, die für die Instruktion und Überwachung der Personen gemäss lit. a verantwortlich sind und diese Pflicht vorsätzlich oder fahrlässig vernachlässigt haben.

Verwaltungs-
rechtliche
Massnahmen

§ 11. ¹ Zum Schutz von Kindern und Jugendlichen können verwaltungsrechtliche Massnahmen angeordnet werden, insbesondere die Verpflichtung zum Besuch von Präventionsveranstaltungen, Filmvorführungsverbote und Handelsbeschränkungen.

² Der Regierungsrat regelt die Zuständigkeiten.

E. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Aufhebung bis-
herigen Rechts

§ 12. Das Filmgesetz vom 7. Februar 1971 wird aufgehoben.

Übergangs-
bestimmung

§ 13. Anbieter erfüllen die Pflichten gemäss § 8 innert eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

Das vorliegende Gesetz hat zum Ziel, Kinder und Jugendliche besser vor ungeeigneten Medieninhalten zu schützen. Es löst das mittlerweile veraltete Filmgesetz von 1971 ab und umfasst neben dem Bereich der Filmvorführungen neu auch jenen der Trägermedien. Es schafft die gesetzliche Grundlage für eine schweizweite Vereinheitlichung des Zutrittsalters bei öffentlichen Filmvorführungen, indem neu auch im Kanton Zürich Empfehlungen der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film anerkannt werden können. Bei den Trägermedien unterstützt das Gesetz die bereits bestehenden Jugendschutzbemühungen der Privatwirtschaft, sodass neu die Alterseinstufungen der Branchenverbände bzw. Fachorganisationen staatlich anerkannt werden können. Auf eine Regulierung des Online-Bereichs wird hingegen bewusst verzichtet, da eine Gesetzgebung auf Kantonsstufe aus heutiger Sicht nicht zielführend erscheint.

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 u.a. der Schutz vor ungeeigneten Medieninhalten.

Die Schweiz kennt kein umfassendes Jugendmedienschutzgesetz. Beim Bund liegen 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 Kinder- und 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. Im Schlussbericht des Bundesrates «Jugend und Medien – Zukünftige Ausgestaltung des Kinder- und Jugendmedienschutzes der Schweiz» vom 13. Mai 2015 werden im Bereich Regulierung aus Expertensicht verschiedene Massnahmen vorgeschlagen.

Gestützt auf umfassende Vorarbeiten hat der Bundesrat im Oktober 2016 das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, bis Ende 2017 eine Vernehmlassungsvorlage zu einem Bundesgesetz zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Film- und Computerspielebereich auszuarbeiten. Gemäss einer entsprechenden Medienmitteilung soll auf nationaler Ebene ein rechtlich verbindlicher Rahmen für die Regelungen der Branchen (z.B. Ausweiskontrollen) geschaffen werden. Der Bund soll steuernde und überwachende Funktionen übernehmen, während die Branchenverbände und Kantone für die Umsetzung des Jugendmedienschutzes zuständig sein sollen. Zudem soll die Frage geklärt werden, ob der Schutz der Jugendlichen vor weiteren ungeeigneten Inhalten im Internet (z. B. auf YouTube) gesetzlich geregelt werden soll. Gemäss Bundesrat ist zudem auf europäischer Ebene geplant, die Videoplattformdienste stärker zu regulieren. Es sei wichtig – so der Bundesrat –, dass die Schweiz im Jugendmedienschutz das Niveau erreiche, das auch die EU vorsieht.

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 stark mit dem Thema Jugendschutz befasst und allgemein anerkannte Vereinbarungen zur Selbstregulierung ausgearbeitet. Der «Movie-Guide Code of Conduct» des Schweizerischen Video-Verbandes (SVV) verpflichtet die unterzeichnenden Detailhändler, Zwischenhändler, Importeure sowie schweizerischen Hersteller und Lieferanten zur Alterskennzeichnung auf digitalen Speichermedien (DVD, Blu-Ray-Disc, Video) und zur Abgabekontrolle beim Verkauf von Filmen mit einer Alterseinstufung ab 16 Jahren. Die Alterskennzeichnung orientiert sich an den Alterseinstufungen der freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft in Deutschland (FSK) für den deutschsprachigen Raum oder der Schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film (SKJiF). Videoprodukte, die in den Detailhandel gelangen, müs-

sen mit dem Label der FSK oder des SVV gekennzeichnet werden. Für den Versandhandel und für den Online-Vertrieb verpflichten sich die Detailhändler, ein geeignetes Altersprüfungsinstrument einzuführen. Für den Bereich der öffentlichen Filmvorführungen bestehen seitens des zuständigen Branchenverbands ProCinema keine Selbstregulierungsmassnahmen.

Im Bereich der interaktiven Unterhaltungssoftware verpflichtet der «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» der Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) die unterzeichnenden Hersteller, Importeure, Distributoren und Detailhändler zur Alterskennzeichnung von Computerspielen und zu Abgabekontrollen von Spielen, die erst ab 16 Jahren zu empfehlen sind. Die Alterseinstufung orientiert sich am europaweit genutzten und anerkannten PEGI-System (Pan European Game Information). Die Schweiz ist im PEGI-Rat durch den Leiter des Ressorts Jugendschutzprogramme des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) vertreten. Gemäss dem Code of Conduct haben die Detailhändler für den Online-Verkauf und den Versandhandel geeignete und genügende Altersprüfungsinstrumente einzuführen.

Daneben gibt es noch den Branchenverband Swiss Game Developers Association (SGDA), der Richtlinien für die Altersklassifizierung von Schweizer Games veröffentlicht hat. Diese Richtlinien bilden einen Leitfaden für die Einstufungen nach internationalen Standards und empfehlen die Verwendung der Alterseinstufungen nach PEGI. Sie sollen dazu beitragen, dass Schweizer Games im In- und Ausland dem Thema Jugendschutz Rechnung tragen und dessen Anforderungen genügen.

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 Unternehmen. Eine umfassende Branchenvereinbarung zum Thema Jugendschutz im Internet besteht in der Schweiz bisher nicht.

2. Regelungsbedarf

2.1 Ziel und Auftrag

Ziel des Gesetzes ist eine Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Kanton Zürich, indem Kindern und Jugendlichen der Zugang zu Medienprodukten erschwert wird, die ihre geistige und seelische Entwicklung beeinträchtigen oder gar gefährden. In diesem Sinne haben sich die Kantone im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen verpflichtet, wo notwendig ihre Gesetzgebung dahingehend

anzupassen, dass die Empfehlungen der seit dem 1. Januar 2013 tätigen SKJiF als verbindlich erklärt werden können. Im Bereich der Trägermedien sollen die bestehenden Branchenvereinbarungen gestärkt werden, indem ihre Alterseinstufungen staatlich anerkannt werden.

2.2 Öffentliche Filmvorführungen und Trägermedien

Im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen haben alle Kantone der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film vom 26. Oktober 2011 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) zugestimmt und sich damit verpflichtet, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um die Vereinbarung einhalten zu können. Mit dem bisher geltenden kantonalen Filmgesetz ist ein Anschluss an das System der SKJiF nicht möglich. Eine Gesetzesänderung ist unumgänglich. Die Anerkennung der Empfehlungen der SKJiF im Kanton ermöglicht eine schweizweite Harmonisierung der Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen, weshalb eine rasche Gesetzesänderung auch seitens der Branche sehr begrüsst wird.

Bei den Trägermedien bestehen bereits allgemein anerkannte Selbstregulierungsmassnahmen wie die Alterseinstufungen der FSK und jene der deutschen Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) für Filme und die PEGI-Alterseinstufungen für Spiele. Mit dem vorliegenden Erlass wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit solche Altersempfehlungen bzw. Alterseinstufungen für den Kanton Zürich verbindlich erklärt werden können. Diese Kooperationsform zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren (sogenannte Ko-Regulierung) stärkt die bestehenden Branchenverbände, unterwirft deren Vereinbarungen aber mittelbar auch der staatlichen Kontrolle.

Wie bereits erwähnt (vgl. Abschnitt 1.1) wird auf Stufe Bundesgesetz eine Regulierung im Film- und Computerspielebereich derzeit geprüft. Es ist zu erwarten, dass der Kanton Zürich mit seinen Arbeiten zum JFTG eine Pionierrolle einnehmen und die Bundesgesetzgebung in diesem Bereich massgebend prägen wird. Allerdings ist erfahrungsgemäss bis zur Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes mit einem mehrjährigen Zeithorizont zu rechnen, sofern das Vorhaben überhaupt umgesetzt wird. Wenn die Vernehmlassungsvorlage bis Ende 2017 geschaffen werden soll, ist eine Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes vor 2021 kaum zu erwarten. Zudem ist nach heutigem Stand davon auszugehen, dass eine Bundesregelung der kantonalen Regelung in-

haltlich nicht entgegenstehen würde, da im Film- und Computerspielebereich auch eine Ko-Regulierung (Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft) vorgesehen wird. Da überdies die Kantone für den Vollzug eines allfälligen Bundesgesetzes zuständig sein dürften, wird mit dem hier vorgeschlagenen Gesetz voraussichtlich lediglich eine dannzumal zu treffende Vollzugsregelung vorweggenommen. Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt und angezeigt, die kantonalen Bestrebungen zur Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in den Bereichen öffentliche Filmvorführungen und Trägermedien voranzutreiben.

2.3 Internet

Eine Regulierung des Online-Bereichs auf Kantonsstufe erscheint aus heutiger Sicht nicht zielführend. Auch bestehen zum Thema Kinder- und 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 mit erheblichem Aufwand verbunden.

2.4 Erzieherischer Kinder- und Jugendmedienschutz

Mit zunehmender Bedeutung der 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 und 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) Lehrpersonen 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 Gesichtspunkten 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 einer oder eines Beauftragten «Gewalt im schulischen Umfeld» geschaffen. Ferner befasst sich die Koordinations-

gruppe «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 «bleib 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 Verhaltenssüchte.

Auf nationaler Ebene konnte sich das Programm Jugend und Medien als Anlaufstelle für den erzieherischen Kinder- und Jugendmedienschutz etablieren. Die im Rahmen dieses befristeten Programms wahrgenommenen Unterstützungsaufgaben des Bundes haben sich bewährt, weshalb sie in eine Regelstruktur für den Kinder- und Jugendschutz übergeführt wurden. 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 kantonalen Gesetz.

2.5 Neuerlass

Im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen bedarf das Filmgesetz einer grundsätzlichen Anpassung. Zudem wird der Bereich der Trägermedien erstmals staatlich geregelt. Aus diesen Gründen bedarf es eines Neuerlasses, 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 bzw. 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 berat-

ten. Schliesslich regelt der Regierungsrat die Zuständigkeiten für die Anordnung von verwaltungsrechtlichen Massnahmen. Weitere Ausführungsbestimmungen erscheinen derzeit nicht notwendig. Es ist folglich von einer kurzen Verordnung auszugehen.

3. Überblick über den Regelungsgegenstand

3.1 Öffentliche Filmvorführungen

Das JFTG führt zu Vereinfachungen und zu einer Verminderung des Aufwands sowohl seitens der Privatwirtschaft als auch seitens der Verwaltung. Nach dem Filmgesetz von 1971 müssen die Filmverleiher für jede Jugendvorstellung ein Gesuch stellen, woraufhin der entsprechende Film durch drei Filmsachverständige visioniert wird, ehe die zuständige Direktion die Altersfreigabe verfügt. Dieser grosse Aufwand wird nun erheblich vermindert, indem sich der Kanton bestehenden Altersempfehlungen (wie jene der SKJiF) anschliesst bzw. solche Empfehlungen als verbindliche Altersfreigaben erklärt. Neben Altersempfehlungen von Schweizer Kommissionen und Organisationen können auch die Alterseinstufungen von etablierten ausländischen und internationalen Organisationen anerkannt werden (wie z.B. die Einstufungen der FSK). Die Möglichkeit, dass die zuständige Direktion das Zutrittsalter selber festlegen kann, bleibt erhalten. Dadurch wird gewährleistet, dass eine Alterseinstufung vorgenommen werden kann, auch wenn die anerkannten Einstufungen Dritter – aus welchen Gründen auch immer – wegfallen sollten. Die Veranstalterinnen und Veranstalter von öffentlichen Filmvorführungen haben auf das anerkannte Zutrittsalter hinzuweisen und müssen den Zutritt verweigern, wenn die Besucherin oder der Besucher das Zutrittsalter noch nicht erreicht hat.

3.2 Trägermedien

Im Bereich der Trägermedien sollen die etablierten Alterseinstufungen der Privatwirtschaft anerkannt und für den Kanton Zürich für verbindlich erklärt werden. In der deutschsprachigen Schweiz sind im Bereich der Computerspiele vor allem die Einstufungen der PEGI und der USK und im Bereich der Filme jene der FSK allgemein bekannt. Aufgrund der Menge und der Komplexität der laufend auf den Markt gebrachten Trägermedien wird nicht vorgesehen, dass der Kanton eigene Alterseinstufungen der Trägermedien vornimmt.

Der Begriff Trägermedien im Sinne des Gesetzes erfasst gegenständig verbreitbare Medienträger, auf denen sich audiovisuelle Daten befinden. Es geht vorwiegend um Filme und Spiele auf Trägermedien wie DVDs, Blu-Ray-Discs und CD-ROMs, aber z.B. auch um Spielkonsolen, auf denen sich bereits vorinstallierte Spiele befinden. Dabei beschränkt sich der Anwendungsbereich nicht auf den Verkauf von Trägermedien, sondern schliesst auch weitere Handlungen mit ein, durch die Minderjährige mit Trägermedien in Kontakt kommen können. Die Anbieterinnen und Anbieter von Trägermedien haben auf die geltenden Altersfreigaben hinzuweisen. Sie dürfen – auch bei Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt – Trägermedien Personen nicht zugänglich machen, die das Alter gemäss Altersfreigabe nicht erreicht haben.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1 Heute

Das geltende System zu den öffentlichen Filmvorführungen ist für den Kanton kostenneutral. 2015 wurden 239 Filmvisionierungen durchgeführt, wobei bei den Gesuchstellenden pro Erstvisionierung eine Gebühr von Fr. 300 und für eine Zweitvisionierung eine solche von Fr. 255 erhoben wurde. Insgesamt betragen die Gebühreneinnahmen für den Kanton 2015 knapp Fr. 74 000. Die Entschädigungen für die Filmsachverständigen beliefen sich auf etwas mehr als Fr. 61 200 und die Spesen im Zusammenhang mit den Visionierungen und den Filmsitzungen (Raummiete, Porti, Kopien usw.) auf Fr. 2200. Daneben fielen nicht gesondert ausgewiesene Personal- und Infrastrukturkosten des Sekretariates des Jugendfilmwesens bei der Oberjugendanwaltschaft an.

4.2 Auswirkungen auf den Kanton

Durch die grundsätzliche Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter werden kantonal weniger Filme zu visionieren sein, im Gegenzug fallen aber auch die Gebühreneinnahmen für den Kanton weg. Zur Prüfung, ob die Altersvorschriften eingehalten werden, sind Kontrollen vorgesehen. Es handelt sich dabei um präventive polizeiliche Massnahmen. Deren Durchführung liegt in der Entscheidungskompetenz der einzelnen Polizeiorgane. Da auch Dritte mit der Durchführung dieser Kontrollen beauftragt werden können, führen sie nicht zwangsläufig zu einem Mehraufwand für den Kanton und die Gemeinden. Ein geringer Aufwand ist für die Prüfung und Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter zu erwarten.

4.3 Auswirkungen auf die Unternehmen (Regulierungsfolgebewertung)

Im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen führt das Gesetz zu einer Entlastung für die Filmverleiher. Sie müssen im Kanton Zürich für Jugendvorstellung keine Gesuche mehr einreichen und keine Gebühren mehr für Visionierungen entrichten (vgl. auch Abschnitt 4.1).

Im Bereich Trägermedien führen die Pflichten nach diesem Gesetz nur für eine Minderheit von rund 3–5% aller Hersteller und Händler, die keiner Branchenvereinbarung angeschlossen sind, zu einem Mehraufwand. Diese Unternehmen könnten die gesetzlichen Pflichten allerdings mit verhältnismässig wenig Aufwand umsetzen, indem sie Trägermedien nur noch Erwachsenen zugänglich machen und das Verkaufspersonal entsprechend anweisen. Für diejenigen, die sich dem «Movie-Guide Code of Conduct» oder dem «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» angeschlossen haben, besteht der Mehraufwand darin, dass die Abgabekontrollen auch bei Trägermedien mit einer Altersfreigabe unter 16 Jahren durchzuführen sind. Weil Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren nur eine kleine Minderheit aller Käuferinnen und Käufer darstellen, fällt der mit diesem Gesetz neu hinzukommende Aufwand gering aus (vgl. dazu auch Abschnitt 6, Bemerkungen zu § 8 Abs. 2).

5. Ergebnis der Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung zum JFTG wurden 90 Adressatinnen und Adressaten angeschrieben. Es gingen von den politischen Parteien, den Direktionen des Regierungsrates, betroffenen Verbänden und weiteren interessierten Kreisen und Personen 33 Rückmeldungen ein; davon haben 24 eine Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf abgegeben und 9 haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Soweit die einzelnen Vorschläge und Einwände nicht bei den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt 6), wird sogleich darauf eingegangen.

Der Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsste die mit dem Neuerlass angestrebte Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes im Kanton Zürich. Es herrschte auch Einigkeit darüber, dass das Internet von einem kantonalen Erlass sinnvollerweise ausgenommen ist, wenngleich der fehlende Kinder- und Jugendschutz im Online-Bereich unbestrittenermassen eine Lücke darstellt.

Kritische Bemerkungen wurden von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden zum Regelungsgegenstand der Trägermedien geussert. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung und Bedeutung der Trägermedien wurden die Notwendigkeit und auch die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Regelungen infrage gestellt. Mit der Zunahme von Online-Gaming, Streaming, TV on demand und dergleichen wird die Bedeutung der Trägermedien zwar weiter schwinden. Derzeit ist der Marktanteil von Trägermedien jedoch noch von beachtlicher Bedeutung (vgl. z.B. www.svv-video.ch/downloads/Presse/Pressecom_2015_deutsch_final.pdf). Zudem hat der Bundesrat in seinem eingangs erwähnten Bericht von 2015 auf die Studie Latzer et al. (Latzer Michael/Saurwein Florian/Dörr Konstantin/Just Natascha/Wallace Julian, Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet, Bern 2015, Bundesamt für Sozialversicherungen) verwiesen, wonach Tests zur Wirksamkeit der bestehenden Selbstregulierungsinitiativen der Branchen zum Jugendmedienschutz ergeben haben, dass es an Kontroll- bzw. Sanktionsmechanismen mangelt. So wurden im Film- und Computerspielebereich sowohl im stationären Handel als auch online überprüfende Testkäufe durchgeführt. Die Kauftests im stationären Handel wurden schweizweit in 108 Verkaufsstellen von Unternehmen durchgeführt, die sich der Selbstregulierung des SVV oder der SIEA angeschlossen haben. Dabei haben Testkäuferinnen und -käufer im Alter von 14 Jahren versucht, Filme oder Computerspiele «ab 16» und «ab 18» Jahren zu erwerben. Die Überprüfung erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Blauen Kreuz Schweiz, das eine langjährige Erfahrung in der Durchführung von Alkoholtestkäufen hat. Die Jugendlichen konnten in 47% aller Testkäufe ein Produkt beziehen, das nicht für ihr Alter geeignet war. Dabei hat der Jugendschutz bei den höher eingestuftem Produkten (18+) deutlich besser funktioniert als bei den niedriger eingestuftem Produkten (16+). Erstere konnten in 32% der Testkäufe bezogen werden, Letztere wurden in 64% der Fälle an die Jugendlichen verkauft. Vor diesem Hintergrund ist die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Regelungen zu bejahen.

Soweit vereinzelt der zusätzliche Aufwand des Verkaufspersonals für die Durchführung der Alterskontrollen kritisiert wurde, ist festzuhalten, dass gerade dieser eine Verbesserung des Kinder- und Jugendmedienschutzes bewirken kann. Ausserdem ist nicht davon auszugehen, dass der Aufwand übermässig sein wird. Er rechtfertigt mithin einen Verzicht auf staatliche Regulierung nicht.

Nachvollziehbar und berechtigt erscheint indessen das Vorbringen, wonach mit den im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Bestimmungen auch harmlose Sachverhalte miterfasst werden. Mit einer Ausnahme- und Gegenausnahmebestimmung (§ 2 Abs. 2 und 3) werden nun die gesetzlichen Anwendungsfälle sowohl im Bereich öffentliche Filmvorführungen als auch im Bereich Trägermedien eingeschränkt.

6. Die Bestimmungen im Einzelnen

§ 1. Zweck

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 u.a. 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. Entwicklungsbeeinträchtigend sind u.a. sozialethisch 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. Dazu dienen die Vorschriften über die Zulassung zu öffentlichen Filmvorführungen und die Vorschriften über das Zugänglichmachen von Trägermedien (zu den Begriffen «öffentliche Filmvorführung», «Trägermedien» und «Zugänglichmachen» vgl. § 3).

§ 2. Geltungsbereich

Abs. 1

Vom gesetzlichen Anwendungsbereich erfasst sind die Bereiche öffentliche Filmvorführungen und Trägermedien. Dabei wird grundsätzlich nicht unterschieden, ob die Produkte entgeltlich oder unentgeltlich sind. Aus der finanziellen Betrachtungsweise kann nämlich nicht darauf geschlossen werden, ob mit entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten zu rechnen ist oder nicht.

Abs. 2

Die Ausnahmebestimmungen gemäss Abs. 2 lit. a–d stützen sich auf rein formelle Kriterien. Ein Abstellen auf inhaltliche Gesichtspunkte würde die Begutachtung der zur öffentlichen Vorführung vorgesehenen Filme bzw. der zur Abgabe vorgesehenen Trägermedien un-

umgänglich machen, was nicht praktikabel wäre. Deshalb wird erst in der Gegenausnahme in Abs. 3 lit. a–d auf inhaltliche Kriterien abgestellt.

Abs. 2 lit. a

Wer im privaten Bereich Trägermedien unentgeltlich zugänglich macht (z.B. durch Leihe, Tausch, Schenkung), untersteht den Vorschriften nach diesem Gesetz nicht. Eine Überprüfung im privaten Bereich wäre nicht nur schwierig, sondern auch unverhältnismässig.

Abs. 2 lit. b

Diese Ausnahmeregelung befreit grundsätzlich die Urheberinnen und Urheber von den Pflichten nach diesem Gesetz, wenn sie ihre eigenen Werke nicht gewerbmässig öffentlich vorführen. Gewerbmässigkeit ist dann anzunehmen, wenn der Veranstalter öffentliche Filmvorführungen regelmässig und mit der Absicht der Gewinnerzielung betreibt, sodass die Tätigkeit des Veranstalters in ihrer Gesamtheit auf Erwerb gerichtet ist. Unter diese Ausnahmebestimmung fällt beispielsweise ein Film, der Jugendliche unter Anleitung einer Jugendarbeiterin geschaffen haben und am Quartierfest zeigen. Ein weiteres Beispiel ist das öffentliche Vorführen von persönlichem Filmmaterial, das auf einer Reise aufgenommen wurde.

Abs. 2 lit. c

Diese Ausnahmeregelung befreit grundsätzlich die Urheberinnen und Urheber von den Pflichten nach diesem Gesetz, wenn sie ihre eigenen Werke nicht gewerbmässig zugänglich machen (zum Begriff «Gewerbmässigkeit» vgl. Bemerkungen zu § 2 Abs. 2 lit. b). Vom gesetzlichen Anwendungsbereich werden z.B. folgende Fälle ausgenommen: Ein Schüler legt im Rahmen der Abschlussveranstaltung das von ihm entwickelte Spiel zum Mitspielen bereit. Eine Weltenbummlerin verbreitet ihre eigenen Reiseaufnahmen auf einem Trägermedium ohne Gewinnerorientierung. Ein Sportverein brennt die Aufnahmen einer Abendunterhaltung auf DVDs und bietet diese seinen Mitgliedern und den Besucherinnen und Besuchern zu einem Unkostenbeitrag an.

Abs. 2 lit. d

Medien, die der Wissensförderung dienen, stellen für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen in der Regel keine Gefahr dar. Zu denken ist dabei insbesondere an Trägermedien, die Informations- oder Lehrzwecke verfolgen. Es ist deshalb sachgerecht, solche Trägermedien, auch wenn sie gewinnorientiert zugänglich gemacht werden, vom Grundsatz «ohne Altersangabe Freigabe ab 18 Jahren» auszunehmen. Darunter fallen z.B. Programme zum Erlernen einer Sprache oder Naturdokumentarfilme. Solche Trägermedien müssen entsprechend gekennzeichnet sein. Vorbehalten bleiben Anwendungsfälle gemäss Abs. 3.

Abs. 3

Die Anknüpfungspunkte gemäss Abs. 2 (keine Gewerbsmässigkeit, Urheberschaft, privater Bereich, Informations- und Lehrzweck) bieten für sich allein betrachtet keine genügende Gewähr, dass Kinder und Jugendliche die Medieninhalte bedenkenlos konsumieren können. Deshalb legt Abs. 3 fest, dass gewisse Inhalte nicht unter die Ausnahmebestimmung gemäss Abs. 2 fallen können. Abs. 3 ist allerdings nur in den Konstellationen gemäss Abs. 2 lit. b–d zu beachten. Mit anderen Worten ist der private Bereich vom gesetzlichen Anwendungsbereich vollständig ausgenommen, sofern es um unentgeltliche Geschäfte handelt. Denn eine Überprüfung im privaten Bereich wäre nicht nur schwierig, sondern auch unverhältnismässig. Bei Entgeltlichkeit (z.B. Verkauf von Trägermedien über Online-Plattformen) ist Abs. 3 aber anwendbar.

Die in Abs. 3 lit. a–d aufgeführten inhaltlichen Kriterien lehnen sich an Art. 16 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG; SR 443.1) an, wonach Filme mit gewissen Inhalten von der Filmförderung ausgeschlossen sind. Diese Kriterien sollen nicht zuletzt eine missbräuchliche Berufung auf die Ausnahmebestimmung nach Abs. 2 verhindern. Die in lit. a erwähnte Menschenwürde schliesst insbesondere Inhalte mit ein, bei denen Menschen zu Objekten herabgewürdigt werden. Bei Filmen und Trägermedien mit erniedrigenden Handlungen (lit. b) sind die Schutzvorschriften nach diesem Gesetz ebenfalls einzuhalten. Zur Konkretisierung der Begriffe der Gewalt (lit. c) und der Pornografie (lit. d) kann zunächst auf die betreffenden Bestimmungen im Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0; vgl. insbesondere Art. 135 StGB Gewaltdarstellungen und Art. 197 StGB Pornografie) bzw. die entsprechende Literatur und Rechtsprechung dazu verwiesen werden. Allerdings rechtfertigt es sich im Einzelfall, auch über die Normen des Strafgesetzbuches hinaus eine Anwendung von Abs. 3 anzunehmen, wenn der Inhalt objektiv geeignet erscheint, die Entwicklung von Minderjährigen zu gefährden, ohne dass gleichzeitig ein Straftatbestand erfüllt ist.

§ 3. Begriffe

lit. a öffentliche Filmvorführung

Um Umgehungen der gesetzlichen Vorschriften zu verhindern, ist der Begriff «öffentlich» weit auszulegen. 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 be-

sonderes Vertrauen geprägten Umfeld» (BGE 130 IV 111 E. 5.2.1 f.). Ob die Voraussetzung der Öffentlichkeit erfüllt ist, hängt von den konkreten Umständen ab, wobei auch die Zahl der Adressatinnen und Adressaten von Bedeutung, aber nicht allein ausschlaggebend sein kann. Auch die Öffentlichkeit des Orts ist nicht als solches entscheidend. Folglich kann auch eine Filmvorführung in einem Vereinslokal, in einem Club oder in einer anderen geschlossenen Gesellschaft als öffentlich gelten. Wenn Lehrpersonen Filme in den Räumlichkeiten der Schule zeigen, kann grundsätzlich von einem Umfeld von besonderem Vertrauen ausgegangen werden, womit entsprechende Filmvorführungen nicht unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Von einem solchen Umfeld darf grundsätzlich auch dann gesprochen werden, wenn der Filmvorführung nicht nur Schulklassen, sondern auch weitere Personen beiwohnen, wie z.B. Familienangehörige der Schülerinnen und Schüler anlässlich einer Maturitäts- oder Diplomfeier. Als Filmvorführung im Sinne des Gesetzes gelten allgemein nur Vorführungen von Filmen, die von den Besucherinnen und Besuchern zur selben Zeit und am selben Vorführungsort konsumiert werden.

lit. b Trägermedien

Unter den Begriff «Trägermedien» im Sinne des Gesetzes fallen all diejenigen Medien mit digitalen oder analogen Informationen, die nicht den klassischen Medien wie Radio oder Fernsehen zugerechnet werden können. Erfasst werden gegenständlich verbreitbare Trägermedien, auf denen sich audiovisuelle Inhalte befinden. Darunter fallen namentlich Filme und Spiele auf DVDs, Blu-Ray-Discs, CD-ROMs, VHS-Kassetten und Konsolen.

Nicht vom Begriff «Trägermedien» erfasst werden Printmedien auf Papier sowie reine Tonträger wie CDs oder Hörbücher. Im Musikbereich fehlt eine Selbstregulierung der Branche. 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. c Zugänglichmachen

Unter den Begriff «Zugänglichmachen» fallen verschiedene Formen, wie Minderjährige in Kontakt mit Trägermedien kommen können. Erfasst wird zum einen der Verkauf, unabhängig davon, ob er gewerbmässig oder privat erfolgt. So haben auch diejenigen Personen die Pflichten nach diesem Gesetz einzuhalten, die ein Trägermedium über eine Online-Plattform anbieten. Wer Trägermedien ausleiht oder unentgeltlich abgibt, untersteht den gesetzlichen Vorschriften nur dann, wenn er dies gewerbmässig tut. Unter gewerbmässige Abgabe fällt

z. B. die Abgabe eines Trägermediums als Werbegeschenk an eine Vielzahl von Personen. Die Leihe und die unentgeltliche Abgabe (wie Schenkung) im privaten Bereich werden somit vom gesetzlichen Anwendungsbereich ausgenommen (§ 2 Abs. 2 lit. a). 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 Kindern und 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 die Inhaberin oder der Inhaber eines Betriebes durch geeignete Vorkehrungen sicherstellen, dass der Kinder- und Jugendmedienschutz gewährleistet ist. Zusammenfassend erfasst das Gesetz alle Formen des entgeltlichen oder unentgeltlichen gewerbmässigen und des entgeltlichen privaten Zugänglichmachens von Trägermedien an Minderjährige, soweit nicht eine Konstellation nach § 2 Abs. 2 lit. c oder d vorliegt.

Das «Zugänglichmachen» umfasst auch Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt. Dazu gehören insbesondere telefonische Bestellungen von Trägermedien und der Online-Handel mit Trägermedien. Da es sich um ein kantonales Gesetz handelt, unterstehen bei Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt nur Anbieter mit Wohnsitz, Sitz oder Niederlassung im Kanton Zürich den gesetzlichen Pflichten.

lit. d Direktion

Es ist Aufgabe des Regierungsrates zu bestimmen, welcher Direktion die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Filmwesen übertragen werden (vgl. § 38 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, 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 (Anhang 1 lit. A. Ziff. 4 VOG RR).

§ 4. Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter

Die Festlegung der Alterseinstufungen wird in erster Linie den Branchenverbänden und Fachkommissionen überlassen. Indem der Regierungsrat bestimmt, welche Alterseinstufungen Dritter anerkannt werden, nimmt er eine gewisse staatliche Aufsicht wahr (Ko-Regulierung). Die Anerkennung wird dabei aufgrund sachlicher Kriterien zu erfolgen haben. Regelmässige Kontrollen oder Stichproben zur Frage, ob sich eine anerkannte Alterseinstufung im Nachhinein als inhaltlich be-

rechtigt erwiesen hat, sind nicht vorgesehen. Zum einen wären solche Kontrollen im gewählten System der Ko-Regulierung systemfremd. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Festlegung von Altersangaben nicht um eine exakte Wissenschaft handelt. Es wären damit regelmässige Kontrollen notwendig, um überprüfen zu können, ob eine Organisation grundsätzlich angemessene Alterseinstufungen vornimmt. Der damit verbundene Aufwand wäre in zeitlicher und finanzieller Hinsicht unverhältnismässig. Bei den infrage kommenden Alterseinstufungssystemen handelt es sich um internationale (so z.B. PEGI) oder deutsche (so FSK und USK) Alterseinstufungssysteme. Auch die SKJiF ist kein kantonales Gremium. Damit können dem Kanton Zürich keine Aufsichtskompetenzen gegenüber diesen Organisationen zukommen. Falls sich aber herausstellen sollte, dass ein anerkanntes System keine angemessenen Alterseinstufungen (mehr) vornimmt, kann die Anerkennung entzogen werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Trägermedien. Im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen besteht die Möglichkeit einer staatlichen Festsetzung des Zutrittsalters (vgl. § 6 Abs. 1 und Bemerkungen dazu).

Abs. 1 lit. a

Die meisten 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 SKJiF) zu übernehmen bzw. allgemein für das Gebiet des Kantons Zürich als rechtlich bindend zu erklären. Dadurch wird für den Kanton Zürich der aufgrund des Filmgesetzes von 1971 angefallene Aufwand mit den Filmvisionierungen 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. Um zeitnah auf einen Wechsel der Bewertungssysteme reagieren zu können, ist auf die Anerkennung der Alterseinstufungen auf Gesetzesstufe zu verzichten.

Zu beachten ist der Fall, in dem eine Organisation zwei Altersangaben macht. So hat die SKJiF die Möglichkeit, neben der Empfehlung zum freigegebenen Alter auch eine Empfehlung in Bezug auf die Alterskategorie, die sie für den Konsum des Films als geeignet erachtet, abzu-

geben (sogenanntes empfohlenes Alter). Das empfohlene Alter sagt aus, ab wann eine Zuschauerin oder ein Zuschauer einen Film verstehen und Freude am Zuschauen haben könnte und kann daher nie tiefer als das freigegebene Alter sein (vgl. www.filmrating.ch/de/jugendschutz/alterseinstufung.html). Zur Ermittlung dieses Alters berücksichtigen die Kommissionsmitglieder insbesondere die Komplexität der Handlung sowie die Erfahrungen und Kenntnisse, über die eine Zuschauerin oder ein Zuschauer verfügen muss, um das Thema des Films und seine filmische Umsetzung verstehen zu können. Die Angabe zum empfohlenen Alter stellt zweifelsfrei eine gute Orientierungshilfe für Eltern und Lehrpersonen dar. Mehrere Altersangaben können für die Konsumentinnen und Konsumenten aber auch irritierend sein. Massgebend bleibt in jedem Fall das freigegebene Alter, weil dieses die Grenze zieht, ab welchem Alter mit keiner Entwicklungsbeeinträchtigung zu rechnen ist. Im Interesse der Rechtssicherheit ist deshalb gesetzlich ausschliesslich das freigegebene Alter verpflichtend. Schliesslich sollen die staatlichen Vorgaben nur so weit gehen, wie sie zur Zweckerreichung notwendig sind. Mit dem vorliegenden Gesetz sollen Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Medieninhalten geschützt werden und nicht vor Medieninhalten, die sie allenfalls (noch) nicht interessieren könnten. Aus diesen Gründen ist eine allgemeine Pflicht, neben dem Zulassungsalter auch stets das empfohlene Alter anzugeben, nicht vorgesehen. Wer sich in einem konkreten Fall auch für das empfohlene Alter interessiert, kann diese Information der Internetseite der SKJiF (www.filmrating.ch) entnehmen.

Abs. 1 lit. b

Auf den meisten Trägermedien befinden sich 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. Aufgrund der grossen 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 damit verbundene Aufwand wäre in zeitlicher und finanzieller Hinsicht unverhältnismässig.

Abs. 2

Der Regierungsrat hat zu regeln, welches Zutrittsalter bzw. welche Altersfreigabe Vorrang hat, wenn für einen Film mehrere unterschiedliche anerkannte Zutrittsalter oder für ein Trägermedium mehrere unterschiedliche anerkannte Altersfreigaben bestehen (z.B. nicht gleichlautende FSK- und SKJiF-Einstufung).

§ 5. Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Angesichts der beschränkten Wirksamkeit kantonaler Regelungen in den Bereichen, die Gegenstand des vorliegenden Gesetzes sind, wird der Regierungsrat ermächtigt, Vereinbarungen mit anderen Kantonen abzuschliessen. Solche interkantonalen Vereinbarungen sind ein wirksames Mittel zur Vereinheitlichung des Kinder- und Jugendmedienschutzes in der Schweiz und entschärfen die Problematik der derzeit fehlenden umfassenden Bundesgesetzgebung in diesem Bereich.

§ 6. Zutrittsalter

Abs. 1

Alterseinstufungen bei öffentlichen Filmvorführungen sollen in erster Linie von der Privatwirtschaft oder bestehenden Fachkommissionen vorgenommen und vom Kanton als verbindlich erklärt werden (vgl. § 4 Abs. 1 lit. a). So wird die Direktion in aller Regel keine eigenen Einstufungen vornehmen, solange ein Film ein anerkanntes Zutrittsalter aufweist. Mit § 6 Abs. 1 wird aber sichergestellt, dass die Alterseinstufung von öffentlichen Filmvorführungen im Kanton Zürich gewährleistet bleibt, auch wenn die bestehenden (privaten, staatlichen und gemischten) anerkannten Zutrittsalter gemäss § 4 Abs. 1 lit. a – aus welchen Gründen auch immer – wegfallen sollten.

Von der Einführung einer allgemeinen Altersuntergrenze wird abgesehen. Mit diesem Gesetz soll der Staat die Eltern in ihren Erziehungsaufgaben unterstützen, ihnen die Erziehungsverantwortung jedoch nicht abnehmen. Mit anderen Worten soll es in der Erziehungsverantwortung der Eltern bleiben, ab welchem Alter sie ihre Kinder mit ins Kino oder zu einer anderen öffentlichen Filmveranstaltung nehmen, wenn z.B. eine Altersfreigabe Null («FSK ab 0 freigegeben») gilt. Jedenfalls erscheinen staatliche Leitplanken im Bereich Babys und Kleinkinder nicht als offensichtlich angezeigt, weshalb mit Blick auf den stets zu beachtenden Verhältnismässigkeitsgrundsatz neue Vorschriften nur zurückhaltend vorzusehen sind. Überdies bezweckt das Gesetz, den Schutz der Heranwachsenden mittels inhaltlicher Kontrollen der Filme zu gewährleisten. Das Gesetz ist nicht dazu gedacht, eine Schädigung durch bewegte Bilder und mögliche Reizüberflutungen von Babys und Kleinkindern zu verhindern. So müssen Erziehungsberechtigte auch in anderen Situationen grundsätzlich selber verantworten, wenn sie ihre Kinder möglichen Reizüberflutungen (z.B. bei Grossanlässen, in Einkaufszentren usw.) aussetzen.

Abs. 2

Wenn für einen Film weder ein nach § 4 Abs. 1 lit. a anerkanntes Zutrittsalter noch ein Zutrittsalter der Direktion 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 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 öffentlich 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 2015 erhielten nur 0,4% aller 483 geprüften Kinofilme das Kennzeichen «Keine Jugendfreigabe» (www.spio-fsk.de > Statistik > Filmstatistik > FSK 2016). Dem Kinder- und 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 über 16 Jahre beeinträchtigen oder gefährden kann, dann kann die Direktion gestützt auf § 6 Abs. 1 einschreiten und eine Altersfreigabe ab 18 Jahren festlegen, sofern nicht bereits die Strafgesetzgebung die Vorführung untersagt (vgl. z.B. Art. 135 StGB Gewaltdarstellungen und Art. 261^{bis} StGB 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 vorliegende Ausnahmebestimmung lehnt sich an jene in der Vereinbarung über eine Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film an. Sie beschränkt sich auf Personen, welche die elterliche Sorge gemäss Art. 296 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) ausüben. Damit soll verhindert werden, dass sich Kinder und Jugendliche mit irgendwelchen erwachsenen Begleitpersonen Filme ansehen, die eigentlich nicht für ihre Alterskategorie vorgesehen sind. Aber auch grundsätzlich bestimmbare Personen (wie z.B. Grosseltern, Patinnen und Paten oder andere erwachsene Personen, wenn sie eine

Vollmacht der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge vorweisen können) sollen Minderjährigen, die das geltende Zutrittsalter nicht erreicht haben, nicht zum Zutritt verhelfen können. Eine solche ausgedehnte Ausnahmebestimmung würde mehr Umgehungsmöglichkeiten eröffnen und den Kontrollaufwand für die Veranstalter erhöhen. Die Unterschreitung des geltenden Zutrittsalters darf höchstens zwei Jahre betragen. Eine grössere Abweichung liesse sich mit dem Kinder- und Jugendschutzgedanken schlecht vereinbaren. Filme, die ab 16 Jahren freigegeben sind, können also beispielsweise alle Personen ab 16 Jahren sowie Jugendliche im Alter von 14 bis 16 Jahren besuchen, wenn sie von einer Person begleitet werden, der die elterliche Sorge zusteht.

§ 7. Pflichten des Veranstalters

Abs. 1

Das für eine öffentliche Filmvorführung geltende Zutrittsalter ergibt sich aus § 6 Abs. 1. Der Veranstalter muss an den Verkaufsstellen und am Veranstaltungsort auf das geltende Zutrittsalter hinweisen, wobei diese Informationspflicht auch für Verkaufsstellen im Internet gilt. Diese Hinweispflicht gilt aufgrund praktischer Überlegungen nicht für gedruckte und elektronische Werbung. Zum einen würde sich diese Pflicht ohnehin nur auf die Werbung des Veranstalters selber beschränken; es könnte mithin nicht verlangt werden, dass z.B. auch in einem Filmplakat der (meist wohl ausserkantonalen bzw. ausländischen) Produktionsgesellschaft auf das Zutrittsalter hingewiesen wird. Zum anderen ist zu bedenken, dass bei Pflichtverletzung straf- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen drohen (vgl. §§ 10 und 11). Es ginge zu weit, mangelnde Hinweise in der Werbung unter Strafe zu stellen. Die Konsumentinnen und Konsumenten müssen bei entgeltlichen Filmvorführungen spätestens im Zeitpunkt des Ticketkaufs und bei Gratisvorführungen spätestens im Zeitpunkt der Zulassung zur Vorstellung auf das geltende Zutrittsalter hingewiesen werden.

Abs. 2

Der Veranstalter darf die Besucherinnen und Besucher, welche die Zutrittsvoraussetzungen gemäss § 6 nicht erfüllen, zur öffentlichen Filmvorführung nicht zulassen. Im Widerhandlungsfall drohen ihm straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen (vgl. §§ 10 und 11). Einer Zutrittsverweigerung wird regelmässig eine Altersprüfung vorgehen. In der Praxis wird eine erste Altersprüfung wohl regelmässig mittels Augenscheins erfolgen. In Zweifelsfällen ist eine weitergehende Prüfung, z.B. anhand eines Ausweises wie Pass, Identitätskarte oder Führerausweis, angebracht. Von einer ausdrücklichen und allgemeinen Ausweispflicht wird abgesehen, weil es nicht notwendig ist, von jeder Person einen Ausweis zu verlangen, auch wenn sie das Zutrittsalter offensichtlich erreicht hat. Es gilt zu beachten, dass sowohl die

vorsätzliche als auch die fahrlässige Verletzung von § 7 Abs. 2 geahndet werden können. So kann sich der Veranstalter nicht aus der Verantwortung ziehen mit der Begründung, aufgrund seines Augenscheins habe er das Alter der Besucherin oder des Besuchers klar höher geschätzt.

Soweit es nach diesem Gesetz auf die Begleitung durch die Inhaberin oder den Inhaber der elterlichen Sorge ankommt (vgl. § 6 Abs. 3), wird der Veranstalter, um seiner Pflicht genügend nachzukommen, die Begleitperson auffordern müssen, ihre Berechtigung in geeigneter Weise darzulegen.

Abs. 3

Der Kinder- und Jugendmedienschutz gilt nicht nur für den Hauptfilm, sondern für die Vorführung als Ganzes. Mit anderen Worten sollen minderjährige Kinobesucherinnen und -besucher, z.B. im Rahmen der Werbung vor dem Hauptfilm, nicht mit Ausschnitten aus Filmen konfrontiert werden, für die sie das Zutrittsalter noch nicht erreicht haben.

§ 8. Pflichten des Anbieters

Abs. 1

Der Anbieter unterliegt dann der Hinweispflicht gemäss Abs. 1, wenn er Trägermedien Minderjährigen zugänglich machen möchte. Ohne anerkannte Altersfreigabe gilt 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 (Ausnahmen gemäss § 2 Abs. 2 lit. b–d vorbehalten).

Die in diesem Bereich abweichende Regelung im Vergleich zum Bereich der öffentlichen Filmvorführungen, in dem als Grundsatz ohne Alterseinstufung ein Zutrittsalter ab 16 Jahren gilt (vgl. § 6 Abs. 2), 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 auch 16- und 17-Jährige diese Produkte bedenkenlos konsumieren können. Ausserdem ist der erhöhten Wirkungskraft 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, durchgehend ein einschlägiges Alterseinstufungsverfahren durchlaufen und entsprechend altersgerecht eingestuft werden.

Abs. 2

Der Anbieter darf Trägermedien Personen, die das Alter gemäss Altersfreigabe nicht erreicht haben, nicht zugänglich machen. Im Widerhandlungsfall drohen ihm straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionen (vgl. §§ 10 und 11). Der Anbieter ist damit gehalten, zu prüfen, ob die Konsumentin oder der Konsument das festgesetzte Mindestalter erreicht hat. Nach den Branchenvereinbarungen «Movie-Guide Code of Conduct» und «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» besteht eine Pflicht zur Abgabekontrolle nur bei Produkten mit einer Altersempfehlung ab 16 Jahren (vgl. dazu auch Abschnitt 1.3). Nach diesem Gesetz sind alle anerkannten Altersfreigaben beim Zugänglichmachen von Trägermedien zu beachten. Das Gefährdungspotenzial bei Produkten mit einer Altersempfehlung unter 16 Jahren ist zwar geringer als bei solchen ab 16 Jahren. Wenn es aber schon differenzierte Alterseinstufungen gibt (so kennt z. B. die FSK die Einstufungen ab 0, 6, 12, 16 und 18 Jahren und PEGI die Einstufungen ab 3, 7, 12, 16 und 18 Jahren), ist es auch sinnvoll und sachgerecht, dass diese Altersfreigaben auch durchgehend eingehalten werden. So soll z. B. ein zehnjähriges Kind kein Spiel erwerben können mit einer Altersfreigabe ab 12 Jahren. Immerhin machen die von der FSK von 1996 bis 2015 gekennzeichneten Videofilme mit den Altersfreigaben ab 0, ab 6 und ab 12 Jahren über 60% aller Videofilme aus (Quelle: www.spio-fsk.de > Statistik > Filmstatistik > FSK 2016). Gemäss der letzten online veröffentlichten Statistik der PEGI von 2008 wiesen 84% der eingestuften Produkte eine Altersempfehlung ab 12 Jahren oder tiefer ein (Quelle: PEGI, www.pegi.info/de/index/id/58/). Das Gesetz führt für den Handel zu einer im Vergleich zu den Branchenvereinbarungen weitergehenden Abgabekontrolle und damit zu einem Mehraufwand. Dieser hält sich allerdings in Grenzen, wenn man bedenkt, dass gemäss Angaben des SVV im Vernehmlassungsverfahren, der sich wiederum auf die GfK-Marktforschungsdaten 2016 stützt, die Altersgruppe der unter 12-jährigen DVD-Käuferinnen und -Käufer lediglich 2% aller Konsumentinnen und Konsumenten ausmacht.

In der Praxis wird eine erste Altersprüfung wohl regelmässig mittels Augenscheins erfolgen. In Zweifelsfällen ist eine weitergehende Prüfung, z. B. anhand eines Ausweises wie Pass, Identitätskarte oder Führerausweis, angebracht. Von einer ausdrücklichen und allgemeinen Ausweispflicht wird abgesehen, weil es nicht notwendig ist, von jeder Person einen Ausweis zu verlangen, auch wenn sie das freigegebene Alter offensichtlich erreicht hat. Es gilt zu beachten, dass sowohl die vorsätzliche als auch die fahrlässige Verletzung von § 8 Abs. 2 geahndet werden können. So kann sich der Anbieter nicht aus der Verantwortung ziehen mit der Begründung, aufgrund seines Augenscheins habe er das Alter der Konsumentin oder des Konsumenten klar höher geschätzt.

Das Verbot, Trägermedien Personen zugänglich zu machen, die das Alter gemäss Altersfreigabe nicht erreicht haben, gilt auch bei Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt. In diesen Fällen sind an die Altersprüfung naturgemäss höhere Anforderungen zu stellen, da die Überprüfung durch Augenschein nicht möglich ist. Die Branche ist damit gefordert, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, damit die Vorschrift gemäss § 8 Abs. 2 auch für Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt umgesetzt werden kann. Schutzvorkehrungen können beispielsweise darin bestehen, dass das Alter der Konsumentin oder des Konsumenten mittels Kreditkarte, die ihr bzw. sein Alter offenlegt bzw. die Volljährigkeit bestätigt, oder durch persönliche Kontaktaufnahme vor Eröffnung eines Online-Kontos, überprüft wird. In Deutschland haben sich einige solcher technischer und persönlicher Altersverifikationssysteme (AVS) wie etwa das Postident-Verfahren oder der SCHUFA-IdentitätsCheck Jugendschutz etabliert (vgl. www.jugendschutz.net/avs/avs_systeme/index.html). Mit der Kontrolle im Versand- und Online-Handel kann lediglich – aber immerhin – das Alter der Kundin oder des Kunden überprüft werden. Die Verantwortung, wer letztlich das Produkt in einem Haushalt konsumiert, obliegt den Erziehungsberechtigten. Dasselbe gilt im Übrigen auch für Vertriebsarten mit persönlichem Kontakt, zumal auch dort keine umfassende Konsumkontrolle möglich ist. Mit der impliziten Altersprüfungspflicht soll aber zumindest verhindert werden, dass Minderjährige schrankenlos Zugang zu Trägermedien haben, für die sie die Altersvorschrift nicht erfüllen. Dass versierte Internetnutzerinnen und -nutzer Schranken umgehen können, ist zwar nicht in Abrede zu stellen, rechtfertigt indessen trotzdem nicht, die Vertriebsarten ohne persönlichen Kontakt vom gesetzlichen Anwendungsbereich auszunehmen. So sehen auch die Branchenvereinbarungen «Movie-Guide Code of Conduct» und «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» vor, dass für den Versandhandel und den Online-Vertrieb geeignete Altersprüfungsinstrumente einzuführen sind (vgl. Abschnitt 1.3).

§ 9. Kontrollen

Kontrollen, wie namentlich Testkäufe durch Kinder und Jugendliche, haben wie in den Bereichen Alkohol- und Tabakprodukte eine präventive Wirkung. Ohne Kontrollmassnahmen besteht die Gefahr, dass die Altersvorschriften nicht oder nicht konsequent eingehalten werden. Bei solchen Kontrollen handelt es sich um polizeiliche Präventionsmassnahmen, die vorgenommen werden, noch bevor ein Tatverdacht besteht. Für solche polizeilichen Präventionsmassnahmen sind die Kantone zuständig, die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) greift mithin nicht.

Im Kanton Zürich besteht mit § 32d des Polizeigesetzes (PolG; LS 550.1) eine gesetzliche Grundlage zur Durchführung von Testkäufen durch die Polizei oder durch von ihr beauftragte Dritte. Unter das JFTG fallen jedoch nicht nur Kaufabwicklungen, sondern beispielsweise auch der Zutritt von Minderjährigen zu einer kostenlosen Filmvorführung. Die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten muss in diesen Fällen mittels sogenannter Testeintritte kontrolliert werden. Im JFTG wird daher eine besondere gesetzliche Grundlage für Testeintritte und für Testkäufe geschaffen.

Abs. 1

Behörden können Testeintritte und Testkäufe kaum selber durchführen, zumal ihren Mitarbeitenden in aller Regel das hierfür notwendige jugendliche Alter fehlt. Deshalb sind sie auf den Beizug Jugendlicher angewiesen. Mit § 9 Abs. 1 wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit das zuständige Polizeiorgan Jugendliche zu Testeintritten und Testkäufen beiziehen bzw. Dritte (wie z.B. anerkannte Fachorganisationen) mit der Durchführung von Testeintritten und Testkäufen beauftragen kann. Heute ist dies bereits der Fall im Bereich von Alkohol- und Tabaktestkäufen, bei denen die Polizei mit dem Blauen Kreuz zusammenarbeitet (vgl. www.bkzh.ch/angebote/alkoholtestkauf).

Abs. 2

Bei den Kontrollen sollen die in Abs. 2 lit. a–d festgehaltenen Mindeststandards eingehalten werden. Diese Auflagen dienen sowohl dem Schutz der beigezogenen Jugendlichen als auch demjenigen der kontrollierten Personen.

Die Anonymität der beigezogenen Jugendlichen kann gewahrt werden, indem namentlich in den Polizeirapporten die Namen derselben nicht aufgeführt werden. Es muss genügen, wenn die Personalien der Jugendlichen nur der Polizei bzw. den beigezogenen Fachorganisationen bekannt sind. Während laufender Kontrollmassnahmen 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 die oder der Jugendliche aufgefordert, einen Ausweis zu zeigen, dann hat sie bzw. er sich entsprechend der Instruktion durch die Polizei oder durch von dieser beauftragte Dritte 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 aus-

zustatten. Auch Vorkehrungen, mit denen die kontrollierende Person bezüglich des Alters der minderjährigen Person in die Irre geführt wird, sind untersagt.

§ 10. Strafbestimmung

Allgemeine Bemerkungen

Bei Übertretungen des kantonalen Verwaltungsstrafrechts richtet sich das Verfahren gegen Erwachsene nach Art. 357 ff. StPO, sofern der Kanton keine spezialgesetzlichen Regelungen vorsieht. 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; LS 211.1).

Abs. 1

Die Bussenobergrenze 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 als 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 der Veranstalter oder der Anbieter nicht einfach aus der Verantwortung ziehen, wenn er geltend macht, er habe darauf vertraut, dass die Konsumentin oder der Konsument das erforderliche Mindestalter erfüllt hat, und deshalb auf eine Altersprüfung verzichtet.

Abs. 2

Die Pflichten nach diesem Gesetz, bei deren Verletzung strafrechtliche (§ 10) und/oder verwaltungsrechtliche (§ 11) Sanktionen drohen, obliegen den Veranstaltern (§ 7) und den Anbietern (§ 8). Veranstalter und Anbieter können natürliche Personen, juristische Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts (Aktiengesellschaften, Kommandit-Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften, öffentlich-rechtliche Anstalten, Vereine und Stiftungen), Gesellschaften (Kollektivgesellschaften, Kommanditgesellschaften, einfache Gesellschaften) und Einzelunternehmen sein.

Soweit die Veranstalter und Anbieter natürliche Personen sind, liegt bei Pflichtverletzungen nach diesem Gesetz eine unproblematische strafrechtliche Individualhaftung vor. Unternehmungen selber können nur innert bestimmter Grenzen bestraft werden. Die Verantwortlichkeit des Unternehmens gemäss Art. 102 StGB stellt sich allerdings nur bei Verbrechen und Vergehen; das Unternehmensstrafrecht nach Art. 102 f. StGB kommt hier entsprechend nicht zur Anwendung.

Zu beachten ist indessen Art. 29 StGB, der die strafrechtliche Vertreterhaftung regelt, wenn die Verletzung einer bestimmten Pflicht strafbegründend oder strafschärfend ist und die betreffende Pflicht einem Unternehmen obliegt. Nach Art. 29 StGB wird die Pflichtverletzung der natürlichen Person zugerechnet, die für das Unternehmen handelt. Abgesehen von den Sonderdelikten des StGB findet Art. 29 auch auf alle entsprechenden Straftatbestände des Nebenstrafrechts Anwendung, sofern dieses auf die allgemeinen Bestimmungen des StGB verweist bzw. keine davon abweichenden Regeln aufstellt. Abweichende Regelungen enthalten z.B. Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0; vgl. Philipp Weissenberger, in: Niggli/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar, Strafrecht I, Basel 2013, Art. 29 N. 4). Art. 29 StGB nennt vier Kategorien von Personen, die anstelle des Unternehmens für die in ihrem Geschäftsbereich begangenen Sonderdelikte haften können ([a] Organ, [b] Gesellschafter, [c] Mitarbeiter, [d] tatsächlicher Leiter). Die im Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes handelnden natürlichen Personen für Veranstalter und Anbieter dürften in aller Regel Mitarbeitende sein, die weder eine Stellung als Organ noch als Gesellschafterin oder Gesellschafter noch als Leiterin oder Leiter innehaben. Die Mitarbeitenden gemäss Art. 29 Bst. c StGB können aber nur zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie in ihrem Aufgabenbereich selbstständige Entscheidungsbefugnisse haben. Gemäss Lehre muss es sich bei den übertragenen Arbeiten um solche von einiger Tragweite handeln, bei deren Erfüllung die Organisation rechtlich verpflichtet wird. In Betracht kommen u.a. der Prokurist und der Handlungsbevollmächtigte, der Handelsreisende und Teilbevollmächtigte (Weissenberger, a. a. O., Art. 29 N. 15). Art. 29 Bst. c StGB dürfte damit im Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes kaum je zum Tragen kommen. Damit bei Pflichtverletzungen nach diesem Gesetz die handelnden Personen zur Verantwortung gezogen werden können, drängt sich damit – in Anlehnung an Art. 6 VStrR – auf, eine von Art. 29 StGB abweichende Bestimmung vorzusehen.

Nach § 10 Abs. 2 lit. a macht sich zum einen die für den Veranstalter bzw. für den Anbieter handelnde natürliche Personen strafbar (so z.B. die Kassierin eines Geschäfts, die einem Jugendlichen ein Trägermedium verkauft, obschon dieser das freigegebene Alter noch nicht erreicht hat). Weil Veranstalter und Anbieter regelmässig Unternehmen sein dürften, erscheint es gerechtfertigt, nicht nur die für sie handelnden natürlichen Personen, sondern auch die letztlich für eine Veranstaltung bzw. für ein Angebot verantwortlichen Personen in die Pflicht zu nehmen. Sie haben es mithin in der Hand, dass im Unternehmen eine entsprechende Kultur geschaffen wird, die Wert auf die Einhaltung der Kinder- und Jugendschutzvorschriften legt. Deshalb sieht

Abs. 2 lit. b vor, dass sich auch die Personen eines Unternehmens strafbar machen, die für die Instruktion und Überwachung der handelnden natürlichen Personen verantwortlich sind und diese Pflicht vorsätzlich oder fahrlässig vernachlässigt haben.

§ 11. Verwaltungsrechtliche Massnahmen

Verwaltungsrechtliche Massnahmen tragen dazu bei, den Schutz von Kindern und Jugendlichen bei Filmvorführungen und Trägermedien zu gewährleisten. Deshalb bleiben administrative Anordnungen – unabhängig von einem allfälligen Strafverfahren – ausdrücklich vorbehalten. Zum Schutz der Kinder und Jugendlichen können alle Massnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, gegenwärtige Verstösse gegen das vorliegende Gesetz zu beseitigen und künftige Gefährdungshandlungen zu verhindern. Namentlich können Veranstalter und Anbieter, die ihre Pflichten nicht erfüllt haben, dazu verpflichtet werden, Weiterbildungskurse zu besuchen, die sich mit dem Gefährdungspotenzial von Filmen und Trägermedien bei Kindern und Jugendlichen auseinandersetzen. Weiter können Filmvorführungsverbote und bei Trägermedien Verkaufsverbote ausgesprochen werden. Die Massnahmen müssen selbstverständlich mit dem Verhältnismässigkeitsgebot vereinbar sein, weshalb die Verbote gegebenenfalls zu befristen sind. Zudem dürfte sich bei einer erstmaligen Pflichtverletzung ein Verkaufsverbot wohl regelmässig nicht rechtfertigen. Auch wenn im Gesetz nicht erwähnt, verbleibt gestützt auf Art. 292 StGB stets auch die Möglichkeit, Verfügungen mit der Androhung zu versehen, dass im Fall von deren Nichterfüllung eine Busse ausgefällt würde. Diese sogenannte Ungehorsamsstrafe wird von der in der Sache zuständigen Verwaltungsbehörde angedroht. Ausgesprochen wird sie anschliessend jedoch vom ordentlichen Strafgericht nach entsprechender Anzeige durch die Verwaltungsbehörde. Das Verfahren richtet sich nach der StPO. Im Übrigen hat der Regierungsrat die Zuständigkeiten für verwaltungsrechtliche Massnahmen zu regeln (vgl. Abs. 2).

§ 12. Aufhebung bisherigen Rechts

Mit Erlass des JFTG ist das Filmgesetz vom 7. Februar 1971 aufzuheben.

§ 13. Übergangsbestimmung

Der Bereich Trägermedien war im Kanton Zürich bisher nicht staatlich reguliert. Im Handel waren aber bereits weitgehende Selbstregulierungsvorgaben der Branchen zu beachten. Die nun mit diesem Gesetz den Anbietern auferlegten Pflichten in Bezug auf die Beschriftung der Trägermedien und die Alterskontrollen bzw. Abgabeverbote beim Zugänglichmachen von Trägermedien (insbesondere auch im

Online-Handel; vgl. § 8) erfordert dennoch eine gewisse Vorbereitungszeit. Eine Übergangsfrist von einem Jahr erscheint unter den gegebenen Umständen angemessen. Im Bereich öffentliche Filmvorführungen sind keine Übergangsbestimmungen notwendig.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi