

Kantonale Filmverordnung

(vom 31. Oktober 2012)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zwischen der KKJPD, ProCinema, dem SVV und der EDK vom 26. Oktober 2011 wird in der Gesetzessammlung veröffentlicht.

II. Es wird eine kantonale Filmverordnung erlassen.

III. Die Verordnung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

IV. Die Verordnung zum kantonalen Filmgesetz vom 18. März 1971 wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der kantonalen Filmverordnung aufgehoben.

V. Gegen die neue Filmverordnung, die Aufhebung der bisherigen Verordnung zum kantonalen Filmgesetz und Dispositiv Ziff. III kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

Dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

VI. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung, der Verordnungsaufhebung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Kägi

Der Staatsschreiber:

Husi

Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zwischen Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und Schweizerischer Verband für Kino und Film- verleih (ProCinema) und Schweizerischer Video- Verband (SVV) und Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

(vom 26. Oktober 2011)

1. Abschnitt: Zweck der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film

Zweck der
schweizerischen
Kommission
Jugendschutz
im Film

Art. 1 ¹ Die schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (Kommission) macht für die Kantone und die Branche Empfehlungen zum Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und audiovisuelle Bildtonträger.

² Sie orientiert die Öffentlichkeit über die Aspekte des Jugendschutzes im Zusammenhang mit dem Konsum von Filmen.

2. Abschnitt: Alterseinstufung

Grundsätze
der Alters-
einstufung

Art. 2 ¹ Die Kommission orientiert sich an bestehenden Entscheidungen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland. Die Kommission beurteilt Filme, bei denen noch keine Einstufung durch die FSK besteht oder bei denen im Verfahren nach Art. 3 Abs. 3 von der FSK-Einstufung abgewichen werden soll.

² Die Kommission hält sich bei ihren Entscheiden an folgende Alterseinstufungen:

- Freigegeben ohne Altersbeschränkung (d. h. ab 0 Jahren)
- Freigegeben ab 6 Jahren
- Freigegeben ab 8 Jahren
- Freigegeben ab 10 Jahren
- Freigegeben ab 12 Jahren
- Freigegeben ab 14 Jahren
- Freigegeben ab 16 Jahren
- Freigegeben ab 18 Jahren.

³ Kinder und Jugendliche können sich Filme, die eine Alterskategorie höher eingestuft sind, bis zu einer Abweichung von maximal zwei Jahren ansehen, sofern sie von einer Person begleitet werden, welche die elterliche Sorge gemäss Art. 296 ff. ZGB ausübt.

⁴ Bei allen Filmen, welche die Kommission in Verfahren nach den Art. 3 und 4 visioniert, macht sie neben einer Empfehlung für das Zulassungsalter auch eine Empfehlung in Bezug auf die Alterskategorien, die sie für den Konsum der Filme als geeignet erachtet. Sie tut dies im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch bei Filmen, bei denen das Zulassungsalter gestützt auf die FSK-Einstufung festgelegt wird.

Art. 3 ¹ Das Sekretariat der Kommission erfasst alle in der Schweiz zur öffentlichen Vorführung gelangenden Filme mit den Erstaufführungsdaten. Hat ein Film acht Wochen vor Kinostart keine FSK-Altersfreigabe, informiert das Sekretariat den Filmverleiher darüber, dass er innert Wochenfrist einen begründeten Antrag über die Einstufung stellen muss.

Alters-
einstufungs-
prozess bei
Kinofilmen

² Das Sekretariat bedient die Mitglieder der Kommission und Kantone, die darum ersuchen, wöchentlich mit einer Liste der Neueinstufungen und gibt dabei an, ob es sich um eine FSK-Einstufung oder um einen Antrag des Filmverleihers handelt.

³ Verlangen innert Wochenfrist ab Zustellung der Liste weder vier Kommissionsmitglieder noch der betroffene Filmverleiher oder ein Kanton einen Kommissionsentscheid, gelten die FSK-Einstufung bzw. der Antrag des Filmverleihers als Empfehlung der Kommission.

⁴ Wo ein Kommissionsentscheid verlangt wird, bestimmt das Sekretariat eine paritätische Dreierbesetzung. Diese entscheidet, ob sie eine Visionierung vornimmt oder einen Administrativentscheid trifft. Administrativentscheide erfolgen innert zwei Wochen, Entscheide aufgrund von Visionierungen innert drei Kalendertagen ab dem Zeitpunkt des Vorliegens der Filmkopie.

⁵ Der Filmverleiher, vier Kommissionsmitglieder oder ein Kanton können innert zweier Arbeitstage eine Zweitbeurteilung verlangen. Diese wird innert zwei weiteren Arbeitstagen von fünf Kommissionsmitgliedern vorgenommen, welche im bisherigen Verfahren keine aktive Rolle hatten. Bei der Zweitbeurteilung sollen höchstens zwei Personen aus einem gleichen Sektor im Sinne von Art. 5 Abs. 1 stammen (d. h. Branche, Behördenvertreter, unabhängige Fachleute).

⁶ Solange keine Alterseinstufung vorliegt, gilt das Zulassungsalter 18.

⁷ Für die Entscheide der Kommission wird keine Gebühr erhoben.

⁸ Das Sekretariat publiziert die Alterseinstufungen und die Empfehlungen in Bezug auf das angemessene Konsumalter im Sinn von Art. 2 Abs. 4 unverzüglich auf einer öffentlich zugänglichen Internetseite in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Die Publikation umfasst sowohl die übernommenen FSK-Beurteilungen als auch die Neubeurteilungen unter Einschluss der Begründungen.

Alters-
einstufungs-
prozess bei
audiovisuellen
Bildtonträgern

Art. 4 ¹ Bei Vorliegen einer FSK-Einstufung gilt diese als Empfehlung der Kommission. Das jeweilige Distributionsunternehmen beurteilt audiovisuelle Bildtonträger, welche weder im Kino liefen noch über eine FSK-Beurteilung verfügen. Das Distributionsunternehmen meldet dem Sekretariat der Kommission sämtliche Filme, welche aufgrund einer Selbstdeklaration veröffentlicht werden sollen und erwähnt dabei allfällige Unsicherheiten und kritische Punkte der Einschätzungen des Distributionsunternehmens. Erfolgt innert zwei Tagen durch die Kommission keine abweichende Einstufung, gilt die Deklaration des Distributionsunternehmens als Empfehlung der Kommission.

² Die Kommission regelt das Verfahren.

³ Wenn ein Distributionsunternehmen keine Alterseinstufung vornimmt, gilt das Zulassungsalter 18.

3. Abschnitt: Organisation der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film

Zusammen-
setzung der
Kommission

Art. 5 ¹ Die Kommission besteht aus 60 Mitgliedern. Sie setzt sich zu je einem Drittel aus Branchenvertretern, Behördenvertretern und unabhängigen Fachleuten zusammen:

- Die Branchenvertreter werden durch ProCinema und SVV bestimmt.
- Die Behördenvertreter werden durch die KKJPD nach Absprache mit der EDK bestimmt.
- Die unabhängigen Fachleute werden durch die EDK bestimmt und stammen zu Beginn der Arbeiten aus den bisherigen kantonalen Filmkommissionen. Gefragt sind Leute mit spezifischem Fachwissen im Bereich Jugendschutz.

² Die verschiedenen Landesgegenden und -sprachen sind angemessen zu berücksichtigen. Mindestens ein Drittel der Mitglieder stammt aus der lateinischen Schweiz, davon stammen mindestens fünf Personen aus der italienischen Schweiz.

Art. 6 ¹ Die Kommission bestimmt das Präsidium aus ihrer Mitte. Organisation und Arbeitsweise der Kommission

² Die Kommission erlässt ein Geschäftsreglement für ihre Tätigkeit und legt die Kriterien zur Beurteilung von Filmen fest. Sie trifft sich mindestens zweimal jährlich zu Plenarsitzungen.

³ Die Kommission verfasst jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden der Vertragsparteien.

Art. 7 ¹ Das Sekretariat der Kommission wird durch ProCinema geführt. Sekretariat und finanzielle Leistungen an Kommissionsmitglieder

² Die Kommissionsmitglieder erhalten pro Visionierung eine Entschädigung von 120 Franken. Diese Pauschalentschädigung wird jeweils auf den 1. Januar gemäss Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise von Ende November des Vorjahres angepasst, erstmals auf 1. Januar 2012. Hinzu kommt der Ersatz von Reisespesen.

³ Die in Abs. 1 und 2 genannten Leistungen werden hälftig durch ProCinema und SVV getragen, welche ihre Auslagen ihren Mitgliedern weiterverrechnen.

4. Abschnitt: Schlussbestimmung

Art. 8 Diese Vereinbarung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Inkrafttreten

Art. 9 Nach dem Inkrafttreten trifft sich die Kommission zu einer konstituierenden Sitzung und wählt das Präsidium. Konstituierende Sitzung

Art. 10 Jede Vertragspartei kann die Vereinbarung mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen. Kündigung

Im Namen der Konferenz der Kantonalen
Justiz- und Polizeidirektorinnen
und -direktoren
Der Präsident:
Hans-Jürg Käser

Kantonale Filmverordnung (KFiV)

(vom 31. Oktober 2012)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 3 des Filmgesetzes vom 7. Februar 1971,

beschliesst:

Zulassungsalter
bei öffentlichen
Film-
vorführungen

§ 1. ¹ Das Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen richtet sich nach den Empfehlungen, welche die schweizerische Kommission Jugendschutz im Film gemäss Art. 3 der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film vom 26. Oktober 2011 (Vereinbarung) abgibt.

² Die Oberjugendanwaltschaft vertritt den Kanton Zürich im Alterseinstufungsprozess gemäss Art. 3 der Vereinbarung.

³ Das Sekretariat der Kommission veröffentlicht die Alterseinstufung auf der öffentlich zugänglichen Internetseite der Kommission.

⁴ Die Oberjugendanwaltschaft kann eine Alterseinstufung vornehmen, die von jener der Kommission abweicht. Sie sorgt für die Veröffentlichung ihrer Einstufung auf der Internetseite der Kommission und für die Information der Betroffenen.

Jugend-
vorstellungen
a. Ohne Bewilli-
gungspflicht

§ 2. ¹ Jugendlichen dürfen Filme ohne Bewilligung vorgeführt werden, soweit die gemäss § 1 Abs. 3 und 4 publizierte Alterseinstufung beachtet wird.

² Kinder, die höchstens zwei Jahre jünger sind als das für den Film festgelegte Mindestalter, können die Filmvorführung in Begleitung der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge besuchen (Art. 2 Abs. 3 der Vereinbarung).

b. Mit Bewilli-
gungspflicht

§ 3. ¹ Eine Bewilligung um Zulassung von Jugendlichen unter 16 Jahren zu einer Filmvorführung ist erforderlich, wenn für den Film keine Alterseinstufung gemäss § 1 Abs. 3 oder 4 publiziert ist oder eine davon abweichende Alterseinstufung verlangt wird.

² Das Gesuch ist mindestens 14 Tage vor dem ersten Vorführungstag des Films bei der Oberjugendanwaltschaft einzureichen.

Vorführungs-
zeiten

§ 4. ¹ Filme dürfen zwischen 10.00 Uhr und 24.00 Uhr vorgeführt werden.

² Der Gemeinderat kann Ausnahmen bewilligen.

§ 5. ¹ An hohen Feiertagen gemäss § 1 Abs. 2 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 26. Juni 2000 dürfen Filme nur in geschlossenen Räumen vorgeführt werden. Hohe Feiertage

² Der Gemeinderat kann Ausnahmen bewilligen, wenn die Filmvorführung dem Charakter des hohen Feiertags nicht widerspricht.

§ 6. Die Oberjugendanwaltschaft stellt den mit der Prüfung und Kontrolle von Filmen beauftragten Mitarbeitenden einen besonderen Ausweis aus, der sie mit einer Begleitperson zum unentgeltlichen Besuch der Filmvorführung berechtigt. Kinoausweis

§ 7. Die kantonale Filmgesetzgebung wird von der Oberjugendanwaltschaft vollzogen. Vollzug

Begründung

A. Ausgangslage

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. Nicht Gegenstand des Filmgesetzes ist der Bereich der audiovisuellen Bildtonträger (Filme, die auf Speichermedien erhältlich sind, z. B. VHS und DVD).

Zutritt zu öffentlichen Filmvorführungen haben unter Vorbehalt der Vorschriften über Jugendvorstellungen nur Personen, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben (§ 5 Abs. 1 Filmgesetz). Die zuständige Direktion kann auf Gesuch des Veranstalters, des Kinoinhabers oder des Filmverleihers Jugendlichen unter 16 Jahren und Kindern den Zutritt zu geeigneten Filmvorführungen gestatten (§ 6 Filmgesetz). Die entsprechenden Gesuche sind der zuständigen Direktion einzureichen, welche die Prüfung des Films anordnet (§ 9 Filmgesetz). Die Prüfung erfolgt durch geeignete Sachverständige (Filmkommission), die auf Amtsdauer ernannt werden (§ 10 Filmgesetz). Gestützt auf deren Berichte entscheidet die Direktion über das Zutrittsalter (§ 11 Abs. 1 Filmgesetz).

Zuständig für das Filmwesen ist im Kanton die Direktion der Justiz und des Innern (Bst. A. Ziff. 4 von Anhang 1 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007; VOG RR, LS 172.11). Die Oberjugendanwaltschaft entscheidet aufgrund ihrer Zuständigkeit für das Jugendfilmwesen des Kantons Zürich gestützt auf den Bericht und Antrag der Filmsachverständigen erstinstanzlich über Gesuche um Zulassung von Jugendlichen unter 16 Jahren zu Filmvorführungen (§ 4 Abs. 1 Verordnung zum kantonalen Filmgesetz). Gegen die Verfügungen der Oberjugendanwaltschaft stehen im Kanton der Rekurs an die Direktion der Justiz und des Innern und hernach die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zur Verfügung (§ 19 b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und § 41 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959; VRG, LS 175.2).

In Bezug auf die Alterskategorien gilt gemäss Zürcher Praxis seit April 1995 ein System, das vier rechtliche Mindestaltersgrenzen umfasst: Sonderbewilligung mit obligatorischer Erwachsenenbegleitung ab 4 Jahren (SB), Kinder mit generell empfohlener Erwachsenenbegleitung ab 6 Jahren (K), Jugendliche ab 12 Jahren (J) und Erwachsene ab 16 Jahren (E). Die beurteilten Filme werden durch das Filmwesen einer der vier Kategorien zugewiesen, womit das rechtliche Mindestalter festgelegt ist. Gleichzeitig müssen Empfehlungen zum geeigneten Zutrittsalter beigelegt werden.

B. Gesamtschweizerische Harmonisierung der Altersfreigaben

Heute gelten in der Schweiz unterschiedliche kantonale Regelungen in Bezug auf das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen. Einige Kantone, so der Kanton Zürich, beschäftigen behördliche Filmkommissionen, welche die Altersfreigaben unabhängig voneinander festlegen. Andere Kantone übernehmen teilweise 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. Zudem ist das heutige System ineffizient, da alle Filme mehrmals von verschiedenen Stellen beurteilt werden.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat in den letzten Jahren Schritte unternommen, um die unterschiedlichen kantonalen Regelungen in Bezug auf das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen zu harmonisieren. 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; nachfolgend Vereinbarung) stimmten am 11. November 2011 alle Kantone zu. Der Regierungsrat setzt die Vereinbarung um, indem er sie in der Gesetzessammlung veröffentlicht und eine neue kantonale Filmverordnung erlässt (siehe nachfolgend unter C.).

Die Vereinbarung sieht im Zweckartikel (Art. 1) vor, dass die schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (nachfolgend Kommission) Empfehlungen für die Kantone und die Branche zum Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und audiovisuelle Bildtonträger macht und die Öffentlichkeit über die Aspekte des Jugendschutzes im Zusammenhang mit dem Konsum von Filmen orientiert. Die formelle Entscheidungskompetenz in den erwähnten Bereichen verbleibt bei den Kantonen, weshalb die Kommission lediglich Empfehlungen abgeben kann. Bei den Empfehlungen zum Zulassungsalter für Kinofilme orientiert sich die Kommission an bestehenden Entscheiden der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft in Deutschland (FSK; Art. 2 Abs. 1 Vereinbarung). Für DVD wird die bisherige Selbstkontrolle im Rahmen des ausgearbeiteten Verhaltenskodex (movie-guide Code of Conduct) und bei interaktiven Spielen das europäische Alterseinstufungssystem «Pan European Game Information» (PEGI) zum Tragen kommen (vgl. erläuternder Bericht zur Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film in der Fassung vom 26. Oktober 2011 [nachfolgend: erläuternder Bericht], Allgemeine Bemerkungen). Die gesamtschweizerische Harmonisierung der Altersfreigaben soll dadurch erreicht werden, dass die Kantone, die das Kinozutrittsalter staatlich regeln, die Empfehlungen der Kommission übernehmen. Ziel ist, dass die bisherigen kantonalen Filmkommissionen aufgehoben werden und die Empfehlungen der neuen Kommission Jugendschutz im Film in einem unkomplizierten und gebührenfreien Verfahren zum kantonalen Entscheid erhoben werden, sodass keine Doppelspurigkeiten mehr bestehen. Mit Abschluss der Vereinbarung hat sich die schweizerische Film- und Videobranche ihrerseits verpflichtet, die Empfehlungen der Kommission gesamtschweizerisch zu befolgen (erläuternder Bericht, Art. 1). Die Vereinbarung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

C. Anpassungsbedarf im Kanton Zürich

In einem ersten Schritt ist die Verordnung zum kantonalen Filmgesetz, die das Alterseinstufungsverfahren regelt, auf den 1. Januar 2013 dahingehend zu ändern, dass der Kanton den Vorgaben gemäss der erwähnten Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film nachkommt. Nachdem von der Änderung alle bisherigen Bestimmungen betroffen sind, ist die Verordnung vollständig zu revidieren und es ist eine neue Kantonale Filmverordnung zu erlassen (Totalrevision).

Um den Entwicklungen im Medienbereich in den letzten Jahrzehnten Rechnung tragen zu können, ist es angezeigt, auch das Filmgesetz zu überarbeiten, sodass es neben den öffentlichen Filmvorführungen auch die neuen Medien erfasst. Die verbleibende Zeit bis zum 1. Januar 2013 reicht hierfür nicht aus. Die Revision des Filmgesetzes soll dennoch vorangetrieben werden, sodass die ausgearbeitete Vorlage noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden kann (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 148/2008 betreffend gesetzliche Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz, Vorlage 4871, ABl 2012, 333).

D. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung

Zu § 1

Abs. 1–3

Nach geltendem Recht kann die zuständige Direktion auf Gesuch des Veranstalters, des Kinoinhabers oder des Filmverleihers Jugendlichen unter 16 Jahren den Zutritt zu geeigneten Filmvorführungen gestatten. Sie setzt das zulässige Mindestalter sowie die Vorführungszeiten fest (§ 6 Filmgesetz; vgl. auch § 9 Filmgesetz). Für die Behandlung solcher Gesuche ist im Kanton Zürich die Direktion der Justiz und des Innern bzw. die Oberjugendanwaltschaft (vormals Jugendstaatsanwaltschaft) zuständig (bisheriger § 2 Verordnung zum kantonalen Filmgesetz). Letztere entscheidet über die Gesuche gestützt auf den Bericht und Antrag der kantonalen Filmsachverständigen (bisheriger § 4 Verordnung zum kantonalen Filmgesetz). Dieses Verfahren widerspricht nunmehr dem Harmonisierungszweck der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film.

Die Vereinbarung hält im Wesentlichen fest, dass das Sekretariat der Kommission alle in der Schweiz zur öffentlichen Vorführung gelangenden Filme mit den Erstaufführungsdaten, der FSK-Altersfreigabe oder dem Antrag des Filmverleihers erfasst. Das Sekretariat bedient

die Mitglieder der Kommission und Kantone wöchentlich mit einer Liste der Neueinstufungen. Verlangen innert Wochenfrist ab Zustellung der Liste weder vier Kommissionsmitglieder noch der betroffene Filmverleiher oder ein Kanton einen Kommissionsentscheid, gelten die FSK-Einstufung bzw. der Antrag des Filmverleihers als Empfehlung der Kommission. Der Filmverleiher, vier Kommissionsmitglieder oder ein Kanton können eine Zweitbeurteilung verlangen. Solange keine Alterseinstufung vorliegt, gilt das Zulassungsalter 18. Das Sekretariat veröffentlicht die Alterseinstufungen und die Empfehlungen in Bezug auf das angemessene Konsumalter unverzüglich auf der öffentlich zugänglichen Internetseite der Kommission in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch. Die Veröffentlichung umfasst sowohl die übernommenen FSK-Beurteilungen als auch die Neubeurteilungen unter Einschluss der Begründungen (Art. 3 Vereinbarung).

Nach geltendem Recht müssen im Kanton Zürich lediglich bei Herabsetzung der Zulassung zu Kinofilmen für Jugendliche unter 16 Jahren Gesuche bei der Oberjugendanwaltschaft (vormals Jugendstaatsanwaltschaft) eingereicht werden (§§ 6 und 9 Filmgesetz, bisheriger § 2 Abs. 1 Verordnung zum kantonalen Filmgesetz). Neu soll – der Vereinbarung entsprechend – ohne Alterseinstufung das Zulassungsalter 18 gelten. Diese Änderung erscheint aus folgenden Gründen unproblematisch: Durch die – im Vergleich zur zürcherischen Regelung – Erhöhung des allgemeinen Zulassungsalters für Kinofilme wird der Jugendmedienschutz auch auf 16- bis 18-Jährige erweitert. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es durchaus Filme geben kann, die Erwachsenen vorbehalten bleiben sollen, weil sie auch für 16- bis 18-Jährige ungeeignet erscheinen. Mit Blick auf die FSK-Statistik von 1992 bis 2011 dürfte es sich auch in Zukunft um vergleichsweise sehr wenige Kinofilme handeln, die erst ab 18 Jahren freigegeben werden. 2011 prüfte die FSK 411 Kinofilme; davon erhielten 2,9% das Kennzeichen «FSK ab 18 / Keine Jugendfreigabe» (vgl. www.fsk.de). Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Heraufsetzung des allgemeinen Zulassungsalters von 16 auf 18 Jahren im Kanton Zürich kaum spürbar sein wird. Durch die Publikation sämtlicher Empfehlungen auf der Internetseite der Kommission werden für alle Betroffenen die Zulassungsbeschränkungen einsehbar sein. Das allgemein höhere Zulassungsalter für Kinofilme ohne Alterseinstufungen wird auf Gesetzesebene im Zuge der Revision des Filmgesetzes anzupassen sein.

Abs. 4

Die (formelle) Entscheidungskompetenz über die Herabsetzung des jeweiligen Zutrittsalters für Kinofilme verbleibt gemäss § 11 des Filmgesetzes weiterhin bei der zuständigen Direktion. Wie bisher soll die Oberjugendanwaltschaft für das kantonale Jugendfilmwesen zu-

ständig sein (vgl. § 7) und erstinstanzlich über Herabsetzungsbegehren betreffend Zulassungsalter zu öffentlichen Filmvorführungen entscheiden. In diesem Bereich kommt der Oberjugendanwaltschaft Entscheidungskompetenz in eigenem Namen im Sinne von § 66 Abs. 1 VOG RR zu.

Gemäss Vereinbarung macht die Kommission Jugendschutz im Film Empfehlungen für die Kantone. Der Kanton hat gemäss Art. 3 Abs. 5 der Vereinbarung die uneingeschränkte Möglichkeit, eine Zweitbeurteilung eines Kinofilmes zu verlangen, was der bisherigen Möglichkeit der nochmaligen Filmprüfungsanordnung entspricht (bisheriger § 4 Abs. 2 Verordnung zum kantonalen Filmgesetz). Damit nimmt die Oberjugendanwaltschaft im Herabsetzungsverfahren von Anfang an eine aktive Rolle wahr und entscheidet weiterhin über das Zulassungsalter für Kinofilme im Kanton. Teilt die Oberjugendanwaltschaft die Empfehlung der Kommission, muss sie nichts unternehmen. Die Empfehlung gilt als Zulassungsalter für den Kanton. Personen ab dem empfohlenen Alter kann der Film bewilligungsfrei vorgeführt werden (§ 2). Damit wird das Ziel der Vereinbarung, nämlich gesamtschweizerisch einheitliche Altersfreigaben, erreicht. Die Oberjugendanwaltschaft nimmt für den Kanton dann eine Alterseinstufung vor, wenn sie – was voraussichtlich nur selten vorkommen dürfte – mit der Empfehlung der Kommission (in der Regel nach durchgeführter Zweitbeurteilung) nicht einverstanden ist und mit Blick auf den Jugendmedienschutz eine anderslautende Alterseinstufung vornehmen will. Sie sorgt dafür, dass die Betroffenen von der im Kanton einzuhaltenden Alterszulassung erfahren, und zwar in erster Linie mittels Vermerk auf der Internetseite der Kommission und gegebenenfalls zusätzlich mittels Anschreibung des betroffenen Filmverleihers und der Kinobetriebe im Kanton. Der bisherige Abs. 2 von § 4 der Verordnung zum kantonalen Filmgesetz muss aufgrund der analogen Regelung in der Vereinbarung nicht mehr vorgesehen werden.

Der innerkantonale Rechtsweg gemäss dem bisherigen § 5 Abs. 1 der Verordnung zum kantonalen Filmgesetz ist weiterhin gegeben. Da sich der Rechtsmittelweg aus dem VRG ergibt, ist von einer Regelung gemäss bisherigem § 5 Abs. 1 abzusehen.

Da die Vereinbarung den Betroffenen die Möglichkeit eröffnet, eine Zweitbeurteilung zu beantragen (Art. 3 Abs. 5 Vereinbarung), ist eine solche im Kanton nicht mehr vorzusehen. Auf eine Regelung gemäss bisherigem § 5 Abs. 2 der Verordnung zum kantonalen Filmgesetz ist deshalb zu verzichten.

Zu § 2

Abs. 1

Sobald ein Film auf der Internetseite der Kommission aufgeführt ist, gilt der Jugendmedienschutz für diesen Film als gewährleistet. Die Jugendlichen sind mit anderen Worten nicht mehr gefährdet, wenn der Film das Einreichungsverfahren gemäss Vereinbarung durchlaufen hat. Deshalb kann in solchen Fällen von der kantonalen Bewilligungspflicht abgesehen werden, sofern die Alterseinstufung gemäss Vereinbarung beachtet wird. Dasselbe gilt, wenn die Oberjugendanwaltschaft eine von der Kommission abweichende Alterseinstufung vorgenommen hat (§ 1 Abs. 4).

Abs. 2

Gemäss Art. 2 Abs. 3 der Vereinbarung können sich Kinder und Jugendliche in Begleitung einer Person, welche die elterliche Sorge gemäss Art. 296 ff. ZGB ausübt, Filme bis zu einer Abweichung der Alterseinstufung von höchstens zwei Jahren ansehen. Damit wird im Sinne des Jugendschutzgedankens an die Verantwortung der Inhaberrinnen und Inhaber der elterlichen Sorge angeknüpft.

Zu § 3

Abs. 1

Für die Filme, für die noch keine Alterseinstufung der Kommission bzw. der Oberjugendanwaltschaft vorliegt oder für die eine davon abweichende Alterseinstufung begehrt wird, bleibt die Zuständigkeit für die Behandlung von Gesuchen für Jugendvorstellungen bei der Direktion der Justiz und des Innern. Entsprechende Gesuche für Jugendvorstellungen sind damit weiterhin bei der Oberjugendanwaltschaft einzureichen. Mit Blick auf § 5 Abs. 1 und § 6 des Filmgesetzes kann hier die Altersgrenze von 16 Jahren belassen werden, zumal gemäss bisheriger Erfahrung davon ausgegangen werden kann, dass es sich um seltene Fälle handeln wird.

Abs. 2

Die bisherige Regelung von § 2 Abs. 3 der Verordnung zum kantonalen Filmgesetz, wonach das Gesuch mindestens 14 Tage vor dem ersten Vorführungstag des Films einzureichen ist, erscheint nach wie vor gerechtfertigt und ist entsprechend beizubehalten. Demgegenüber sind die weiteren in Abs. 3 festgehaltenen Fristen nicht mehr aufzunehmen, da sie in der Praxis kaum zur Anwendung gelangten. Mithin besteht kein Bedürfnis, für diese seltenen Fälle verschiedene differenzierte Fristen vorzusehen.

Zu §§ 4 und 5

Gemäss § 3 des Filmgesetzes hat der Regierungsrat die Vorführzeiten bei öffentlichen Filmvorführungen durch Verordnung zu regeln. Mit §§ 4 und 5 wurden die bisherigen §§ 1 und 1a der Verordnung zum kantonalen Filmgesetz neu gegliedert und es wurden begriffliche Anpassungen vorgenommen. Mit einem Verweis auf § 1 Abs. 2 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 26. Juni 2000 (LS 822.4) erübrigt es sich, die Feiertage einzeln aufzuzählen.

Zu § 6

Nach geltendem Recht werden die Filmsachverständigen des Kantons Zürich durch die Direktion der Justiz und des Innern auf Amtsdauer ernannt (§ 10 Filmgesetz). Sie erhalten einen Ausweis, der sie mit einer Begleitperson zum unentgeltlichen Besuch der Filmvorführungen berechtigt (bisheriger § 3 Abs. 1 Verordnung zum kantonalen Filmgesetz; vgl. auch § 13 Abs. 2 Filmgesetz). Die Filmsachverständigen prüfen die Filme, für die Gesuche der Veranstalter um Zulassung von Jugendlichen vorliegen, und reichen der Oberjugendanwaltschaft (vormals Jugendstaatsanwaltschaft) einen begründeten Antrag ein (§ 10 Filmgesetz; bisheriger § 4 Abs. 1 Verordnung zum kantonalem Filmgesetz).

Mit Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 7. Juli 2011 wurden die Filmsachverständigen des Kantons Zürich bis zur konkreten Arbeitsaufnahme der neuen schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film ernannt. Durch die neue Zuständigkeit der gesamtschweizerischen Kommission ab 1. Januar 2013 für die Abgabe von Empfehlungen zum Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen entfällt ab diesem Zeitpunkt die Notwendigkeit für kantonale Filmsachverständige.

Die Oberjugendanwaltschaft wird zukünftig über die Alterszulassungen für Kinofilme unter Beachtung der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film in den erwähnten Fällen (§ 1 Abs. 4, § 3) befinden. Da die Oberjugendanwaltschaft als zuständige kantonale Behörde im Bereich des Jugendfilmwesens weiterhin den Jugendmedienschutz zu gewährleisten hat, mithin in diesem Bereich eine Aufsichtsfunktion über die Filmbranche auszuüben hat, erscheint es – auch entsprechend der bisherigen Praxis – gerechtfertigt, die Mitarbeitenden im kantonalen Jugendfilmwesen bei der Oberjugendanwaltschaft mit einem besonderen Ausweis zu versehen, der sie mit einer Begleitperson zum unentgeltlichen Besuch der Filmvorführungen berechtigt.

Die Kosten des Sekretariates der Kommission sowie die Entschädigungen der Kommissionsmitglieder werden zukünftig durch ProCinema und den SVV getragen (Art. 7 Vereinbarung). Dem Kanton Zürich entstehen entsprechend keine Kosten mehr. Der bisherige § 3 Abs. 2 der Verordnung zum kantonalen Filmgesetz entfällt damit ersatzlos.

Zu § 7

Die Oberjugendanwaltschaft ist weiterhin die für das Jugendfilmwesen zuständige Behörde.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit dieser Verordnung wird das Gewerbe im Bereich der Filmbranche wesentlich entlastet, weil es davon befreit wird, für jede begehrte öffentliche Jugendvorstellung ein Gesuch einzureichen. Damit ist das Ziel des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) erreicht.

F. Inkraftsetzung

Alle Kantone haben der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film an der Herbstversammlung der KKJPD vom 10./11. November 2011 zugestimmt. Damit ist auch der Kanton Zürich verpflichtet, die Umsetzung dieses Beschlusses auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung zu gewährleisten. Die Vereinbarung wird ab 1. Januar 2013 gelten. Folglich ist auch die kantonale Filmverordnung auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Da im Falle der Anfechtung der Verordnung ein Rechtsmittelverfahren bis zum genannten Zeitpunkt nicht erledigt sein dürfte, ist es angezeigt, dem Lauf der Beschwerdefrist und der Beschwerde an das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung zu entziehen.