

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

**Verordnung
über den Jugendschutz bei öffentlichen
Filmvorführungen und Trägermedien (JFTV)**

**Verordnung
über die Organisation des Regierungsrates
und der kantonalen Verwaltung (VOG RR;
Änderung)**

**Verordnung
zum kantonalen Filmgesetz (Aufhebung)**

(vom 27. März 2019)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Verordnung über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTV) erlassen.

II. Die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 wird geändert.

III. Die Verordnung gemäss Dispositiv I, die Verordnungsänderung gemäss Dispositiv II und das Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien vom 26. November 2018 treten am 1. Juli 2019 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

IV. Die Verordnung zum kantonalen Filmgesetz vom 18. März 1971 wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Dispositiv III aufgehoben.

V. Gegen die neue Verordnung, die Verordnungsänderung und Dispositiv III und IV dieses Beschlusses 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.

VI. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der neuen Verordnung, der
Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt sowie von
Dispositiv III Satz 1 in der Gesetzessammlung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli

Verordnung über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTV)

(vom 27. März 2019)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 4 des Gesetzes über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien vom 26. November 2018 (JFTG),

beschliesst:

§ 1. Diese Verordnung regelt die Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter gemäss § 4 JFTG. Gegenstand

§ 2. ¹ Das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen gemäss § 6 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 lit. a JFTG 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. Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen

² Die Oberjugendanwaltschaft nimmt die Aufgaben des Kantons im Alterseinstufungsprozess gemäss Art. 3 der Vereinbarung wahr.

§ 3. Die Altersfreigabe für Trägermedien gemäss § 6 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 lit. b JFTG richtet sich Altersfreigabe für Trägermedien

- a. bei Filmen nach den Empfehlungen, welche die schweizerische Kommission Jugendschutz im Film gemäss Art. 4 der Vereinbarung abgibt,
- b. bei Videospielen nach den Altersempfehlungen des PEGI-Systems (Pan European Game Information); enthält ein Trägermedium keine PEGI-Altersangabe, aber eine Altersangabe gemäss Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK), gilt diese als Altersfreigabe.

* Bezugsquelle: Oberjugendanwaltschaft des Kantons Zürich, Zürcherstrasse 15, 8400 Winterthur. Einsicht in die Vereinbarung unter www.filmrating.ch.

Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR)

(Änderung vom 27. März 2019)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 wird wie folgt geändert:

Anhang 3: Selbstständige Entscheidungskompetenzen der Verwaltungseinheiten

(§ 66)

Verwaltungseinheit

*Sachbereiche mit Entscheidungskompetenz
im eigenen Namen*

1. Direktion der Justiz und des Innern

Ziff. 1.1 und 1.2 unverändert.

1.3 Oberjugendanwaltschaft

- a. Festlegung des Zutrittsalters zu öffentlichen Filmvorführungen gemäss § 6 Abs. 1 des Gesetzes über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien vom 26. November 2018 (JFTG),
- b. Anordnung von verwaltungsrechtlichen Massnahmen gemäss § 10 Abs. 1 JFTG.

Ziff. 2–7 unverändert.

Begründung

A. Allgemeines

Der Kantonsrat erliess mit Beschluss vom 26. November 2018 ein Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTG; Vorlage 5366, ABl 2018-11-30). Mit Verfügung vom 7. Februar 2019 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass gegen dieses Gesetz kein Referendum ergriffen wurde (ABl 2019-02-08). Das Gesetz kann daher in Kraft gesetzt werden.

Zum JFTG sind wenige Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Die Umsetzung von § 4 JFTG, der den Regierungsrat ermächtigt, Alters-einstufungen von Dritten anzuerkennen, erfordert eine neue Verordnung. Diese ist in Anlehnung an den Gesetzestitel als Verordnung über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTV) zu bezeichnen (vgl. dazu nachfolgend unter B.). Soweit im Zusammenhang mit den §§ 6 und 10 JFTG Zuständigkeiten innerhalb der kantonalen Verwaltung zu regeln sind, ist die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR; LS 172.11) anzupassen (vgl. nachfolgend unter C.).

B. Verordnung über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien

1. Gesetzliche Grundlage

Gemäss § 4 Abs. 1 JFTG kann der Regierungsrat von Dritten festgelegte Alterseinstufungen anerkennen für das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen (lit. a) und die Altersfreigabe für Trägermedien (lit. b). Er regelt dabei das Vorgehen bei unterschiedlichen Alterseinstufungen (§ 4 Abs. 2 JFTG).

2. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Geltungsbereich

Die Verordnung beschränkt sich darauf, die erforderlichen Einzelheiten zu § 4 JFTG zu regeln. Die weiteren Ausführungsbestimmungen zum JFTG betreffen Zuständigkeitsfragen, die im VOG RR aufzunehmen sind (vgl. nachfolgend unter C.).

§ 2. Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen

Abs. 1

Am 26. Oktober 2011 haben die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, der Schweizerische Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema), der Schweizerische Video-Verband und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren eine Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (nachfolgend: Vereinbarung) abgeschlossen (vgl. <http://filmrating.ch/de/jugendschutz/kommission.html>). Seit 2013 gibt die schweizerische Kommission Jugendschutz im Film (nachfolgend: Kommission) interkantonal Altersempfehlungen für Filme im Kino und auf Trägermedien heraus. Sie stützt sich bei ihren Empfehlungen auf die Vorgaben der in Deutschland tätigen Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK). Die FSK kennt fünf Alterskategorien (ab 0, 6, 12, 16 und 18 Jahren). Für Filme, die nicht von der FSK beurteilt werden (wie Filme aus der Schweiz, Italien oder französischsprachige Filme), gibt die Kommission selber eine Altersempfehlung heraus. Sie arbeitet dabei mit acht Altersklassen (ab 0, 6, 8, 10, 12, 14, 16 und 18 Jahren). Die Kommission erwähnt auch ein «empfohlenes Alter», das über dem zulässigen Alter liegen kann und einem Alter entspricht, das für das Betrachten der Filme als angemessen erachtet wird. Dieses wird in Klammern nach dem zulässigen Alter angegeben und dient als Hinweis für Eltern, Lehrkräfte und Fachleute.

Die Entscheidkompetenz in den erwähnten Bereichen verbleibt bei den Kantonen. Eine gesamtschweizerische Harmonisierung der Altersfreigaben kann und soll dadurch erreicht werden, dass die Kantone, die das Kinozutrittsalter hoheitlich regeln, die Empfehlungen der Kommission übernehmen. Heute gelten die Empfehlungen der Kommission in allen Kantonen mit Ausnahme von Zürich und Tessin (vgl. <http://filmrating.ch/de/verfahrenkino/>).

Mit dem JFTG wurde die notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen, damit sich auch der Kanton Zürich dem nationalen Prozess anschliessen kann. Mit Inkrafttreten des JFTG soll sich das Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen nach den Empfehlungen richten, welche die Kommission gemäss Art. 3 der Vereinbarung abgibt. Ausgenommen bleibt Art. 3 Abs. 6 der Vereinbarung, wonach bei fehlender Alterseinstufung das Zulassungsalter 18 gilt. Im Kanton Zürich gilt bei fehlender Alterseinstufung ein Zulassungsalter von 16 Jahren (§ 6 Abs. 2 JFTG).

Die Direktion der Justiz und des Innern bzw. die Oberjugendanwaltschaft (vgl. nachfolgend unter C.) kann bei öffentlichen Filmvorführungen selber ein Zutrittsalter festlegen. Dass ein kantonales festgelegtes Zutrittsalter anderen Zutrittsalter vorgeht, ergibt sich aus § 6 Abs. 1 JFTG. Eine Kollisionsregelung erübrigt sich.

Abs. 2

Gemäss Art. 3 der Vereinbarung bedient das Sekretariat der Kommission 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 Filmverleiher handelt (Abs. 2). Verlangen innert Wochenfrist ab Zustellung der Liste weder vier Kommissionsmitglieder noch der betroffene Filmverleiher oder ein Kanton einen Kommissionsentscheid, gilt die FSK-Einstufung bzw. der Antrag des Filmverleiher als Empfehlung der Kommission (Abs. 3). Wird ein Kommissionsentscheid verlangt, 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 (Abs. 4). Der Filmverleiher, vier Kommissionsmitglieder oder ein Kanton können innert zwei Arbeitstagen eine Zweitbeurteilung verlangen (Abs. 5 Satz 1).

Soweit sich die Kantone in diesem Alterseinstufungsverfahren der Kommission beteiligen können, ist zu bestimmen, wer diese Aufgaben im Kanton ausübt. Weil die Oberjugendanwaltschaft für das Jugendfilmwesen die Fachbehörde im Kanton ist (vgl. dazu auch die Ausführungen unter C.), ist es sachlich angezeigt, dass sie für den Kanton Zürich diese Aufgaben wahrnimmt.

§ 3. Altersfreigabe für Trägermedien

lit. a

Die Kommission gibt auch für audiovisuelle Bildtonträger Empfehlungen heraus (Art. 1 Abs. 1 der Vereinbarung). Es kann insoweit auf die voranstehenden Ausführungen zu § 2 verwiesen werden. Mit Inkrafttreten des JFTG soll sich deshalb die Altersfreigabe für Filme auf Trägermedien nach den Empfehlungen richten, welche die Kommission gemäss Art. 4 der Vereinbarung abgibt.

lit. b

Bei Videospielen auf Trägermedien gilt es zu beachten, dass sich eine sehr grosse Mehrheit der Hersteller, Detailhändler, Importeure und Vertreiber von Videospielen mit Unterzeichnung des «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» der Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) freiwillig verpflichtet hat, die Altersempfehlung

gen des europäischen Alterseinstufungssystems «Pan European Game Information» (PEGI) einzuhalten. Das europaweit genutzte und anerkannte PEGI-System gibt mit seinen Einstufungen einen verlässlichen Hinweis darauf, ob ein Spiel im Sinne des Jugendschutzes für eine Altersgruppe geeignet ist oder nicht. Die PEGI-Symbole sind auf der Spielverpackung aufgedruckt und unterscheiden zwischen den Altersgruppen 3, 7, 12, 16 und 18 Jahre. Gleichzeitig ist gekennzeichnet, ob ein Spiel folgende Inhalte hat: Sex, Gewalt, Vulgärsprache, Drogen, Angst, Diskriminierung, Glücksspiel.

Das PEGI-System wird in 30 Ländern Europas angewendet. Die wichtigsten Spielekonsolenhersteller wie Sony, Microsoft und Nintendo wie auch Publisher und Spieleentwickler in ganz Europa unterstützen das System. Entwickelt wurde es durch die Interactive Software Federation of Europe. PEGI beruht auf dem Prinzip der Selbsteinstufung durch die Spieleentwickler anhand einer gemeinsam entwickelten Kriterienliste. Die Selbsteinstufung wird durch zwei unabhängige Aufsichtsstellen in den Niederlanden und in Grossbritannien überprüft. In verschiedenen europäischen Ländern ist PEGI im nationalen Recht verankert und damit verbindlich. PEGI gilt als Beispiel für die europäische Harmonisierung im Bereich Jugendschutz und dort, wo es gesetzlich abgestützt ist, als Modell für eine erfolgreiche Ko-Regulierung.

Der PEGI-Rat spricht Empfehlungen aus zur Vermittlung und Umsetzung der Entwicklungen des PEGI-Systems und des damit verbundenen Verhaltenskodexes. Die Mitglieder des Rates stammen aus den Ländern, die PEGI anwenden, und werden für eine Amtszeit von zwei Jahren ernannt. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Psychologinnen und Psychologen, Medienfachleute, Beamtinnen und Beamte sowie Rechtsberaterinnen und -berater, die auf den Jugendschutz in Europa spezialisiert sind. Die Schweiz ist im PEGI-Rat durch den Leiter des Ressorts Jugendschutzprogramme des Bundesamtes für Sozialversicherungen vertreten.

Als eines der wenigen europäischen Länder hat sich Deutschland dem PEGI-System nicht angeschlossen. Dies hat historische Gründe, da in Deutschland – lange vor der Schaffung von PEGI 2003 – seit 1994 das System der «Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)» besteht. Die USK ist die freiwillige Selbstkontrolle der Computerspielwirtschaft und damit die verantwortliche Stelle für die Prüfung von Computerspielen in Deutschland. Besteht für ein Produkt keine PEGI-Kennzeichnung (auch nicht in anderen Sprachversionen), sondern nur die in Deutschland verwendete USK-Altersempfehlung, so ist laut «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» die USK-Altersempfehlung zu übernehmen.

Der Regierungsrat unterstützt die Jugendschutzbemühungen der Privatwirtschaft und anerkennt bei Videospiele gestützt auf § 4 Abs. 1 lit. b JFTG die Alterseinstufungen des PEGI-Systems und der USK. Zu regeln bleibt das Vorgehen bei unterschiedlichen Alterseinstufungen (vgl. § 4 Abs. 2 JFTG). Da die Schweiz im PEGI-Rat vertreten ist und in Unterstützung des «SIEA/PEGI Code of Conduct zum Jugendschutz» soll sich die Altersfreigabe bei Videospiele auf Trägermedien in erster Linie nach den Altersempfehlungen des PEGI-Systems richten. Enthält ein Trägermedium keine PEGI-Altersangabe, aber eine USK-Altersangabe, dann soll diese als Altersfreigabe gelten.

3. Inkraftsetzung der Verordnung

Die JFTV ist zusammen mit dem JFTG auf den 1. Juli 2019 in Kraft zu setzen.

C. Änderung von Anhang 3 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR; LS 172.11)

1. Festlegung von Zutrittsalter bei öffentlichen Filmvorführungen

Das Zutrittsalter zu einer öffentlichen Filmvorführung wird von Dritten gemäss § 4 Abs. 1 lit. a JFTG festgelegt. Die Direktion der Justiz und des Innern kann aber ein abweichendes Zutrittsalter festlegen (§ 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 lit. d JFTG in Verbindung mit Anhang 1 lit. A Ziff. 4 VOG RR). Gemäss noch geltender Filmgesetzgebung entscheidet die Oberjugendanwaltschaft (ehemals Jugendstaatsanwaltschaft) in eigenem Namen über die Zulassung von Jugendlichen unter 16 Jahren zu öffentlichen Filmvorführungen (§ 6 Filmgesetz vom 7. Februar 1971, LS 935.21, in Verbindung mit §§ 2 und 4 Verordnung zum Filmgesetz vom 18. März 1971, LS 935.22, in Verbindung mit § 66 Abs. 1 lit. a VOG RR). Sie verfügt über Fachwissen und langjährige Erfahrungen im Zusammenhang mit Einstufungen von öffentlichen Filmvorführungen. Es ist deshalb sinnvoll, auch die Aufgabe der Festlegung des Zutrittsalters zu einer öffentlichen Filmvorführung gemäss § 4 Abs. 1 lit. a JFTG der Oberjugendanwaltschaft zu übertragen. In diesem Sachbereich soll ihr Entscheidungskompetenz im eigenen Namen zukommen. Kapitel 1 des Anhangs 3 der VOG RR ist entsprechend um eine Ziff. 1.3 lit. a zu ergänzen. Der Oberjugendanwaltschaft steht es frei, vor Entscheidfällung Filmsachverständige beratend beizuziehen.

2. Anordnung von verwaltungsrechtlichen Massnahmen

Der Regierungsrat hat die Zuständigkeiten zur Anordnung von verwaltungsrechtlichen Massnahmen im Sinne von § 10 Abs. 1 JFTG in einer Verordnung zu regeln (§ 10 Abs. 2 JFTG). Weil die Oberjugendanwaltschaft – wie erwähnt – für das Jugendfilmwesen die Fachbehörde im Kanton ist, ist es sachlich angezeigt, dass ihr auch die Kompetenz zur Anordnung von verwaltungsrechtlichen Massnahmen gestützt auf das JFTG übertragen wird. Kapitel 1 des Anhangs 3 der VOG RR ist entsprechend um eine Ziff. 1.3 lit. b zu ergänzen.

3. Inkraftsetzung der Verordnungsänderung

Die Änderung der VOG RR ist zusammen mit dem JFTG in Kraft zu setzen.

D. Auswirkungen

Die neue Verordnung und die Verordnungsänderung haben grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Die Oberjugendanwaltschaft hat bereits bisher Alterseinstufungen bei öffentlichen Filmvorführungen vorgenommen. Nach neuem Recht wird sie nur ausnahmsweise in Einzelfällen tätig werden, weil schweizweit einheitliche Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen angestrebt werden (vgl. Weisung zu § 6 Abs. 1 JFTG, Vorlage 5366). Setzt die Oberjugendanwaltschaft auf Gesuch einer Filmverleiherin oder eines Filmverleihers oder einer Veranstalterin oder eines Veranstalters das Zutrittsalter gestützt auf § 6 Abs. 1 JFTG fest, kann sie der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller für ihre Amtshandlung Gebühren und Kosten auferlegen (§ 13 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959, VRG, LS 175.2, in Verbindung mit § 4 Gebührenverordnung für die Verwaltungsbehörden, LS 682).

Die neue Verordnung und die Verordnungsänderung sind schliesslich mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung. Insbesondere werden Unternehmen weder Handlungspflichten auferlegt noch Auflagen gemacht, die ihren administrativen Aufwand erhöhen und sich nicht bereits aus dem Gesetz ergeben.