



27. Oktober 2016 / GG

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

Vernehmlassungsergebnis

A. Kreis der Vernehmlassungs- und Mitberichtsteilnehmenden

Direktionen des Regierungsrates

nicht öffentlich

Verwaltungseinheiten der JI

nicht öffentlich

Kantonale Verwaltungsstellen

nicht öffentlich

Kommunale Verwaltungseinheiten

Gemeindepräsidentenverband (GPV), Stadt Zürich, Stadt Winterthur

Hochschulen

Universität Zürich, Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention, Prävention und Gesundheitsförderung Kanton Zürich (nachfolgend: Uni ZH)

Politische Parteien

BDP, EDU, EVP, Grüne, SP, Piratenpartei

Wirtschaft und Konsum

Zürcher Handelskammer (ZHK), Kantonaler Gewerbeverband (KGV), Swico, Schweizerischer Videoverband (SVV), Focal, GameRights, Swiss Game Developers Association (SGDA)

Weitere (Private)

anonymisiert

B. Allgemeine inhaltliche Bemerkungen

1. Zur Berechtigung eines JFTG

GPV

Der Vorschlag, das Thema des Jugendschutzes gesetzlich verbindlich zu machen, ist unterstützungswürdig und gut. Ebenfalls ist die Harmonisierung auf kantonaler Ebene und Bundesebene sinnvoll. Die Empfehlungen der SKJiF und anderen etablierten Organisationen als verbindliche Basis für Alterseinstufungen/Freigaben sind ebenfalls ein sinnvoller Vorschlag.



Stadt Zürich

Der Stadtrat begrüsst das Vorhaben, den Schutz von Kindern und Jugendlichen bei öffentlichen Filmvorführungen und gegenständlich verbreitbaren Trägermedien mit digitalen, audiovisuellen Inhalten (wie namentlich DVDs, Videospielen, Computerspielen, Konsolenspielen usw.) in einem neuen Gesetz zu regeln. Dies gilt insbesondere auch für den geplanten „koregulativen Ansatz“, bei dem die Selbstkontrolle durch Branchenvereinigungen durch verhältnismässige staatliche Kontrollen abgesichert werden soll. Dadurch kann auf die Erfahrung bewährter Institutionen abgestellt und auf aufwendige eigenständige Altersfestsetzungen durch die Behörden weitgehend verzichtet werden. Auch der Regelungsgegenstand des neuen Gesetzes erscheint zum heutigen Zeitpunkt richtig.

Stadt Winterthur

Der Stadtrat begrüsst die Vorlage.

Uni ZH

Aufgrund der noch offenen weiterführenden Regulation des Kinder- und Jugendmedienschutzes auf Bundesebene wird begrüsst, dass der Kanton ein Gesetz zum Kinder- und Jugendmedienschutz erlässt. Kinder bedürfen des Schutzes vor ungeeigneten Medieninhalten. Das Ziel des Gesetzesentwurfs wird unterstützt. Der Jugendmedienschutz im Kanton Zürich soll verbessert werden, indem Kindern und Jugendlichen der Zugang zu Medienprodukten erschwert wird, die ihre geistige und seelische Entwicklung und ihr Sozialverhalten beeinträchtigen oder gar gefährden.

Im Kanton Zürich soll gesetzlich vorgeschrieben werden, unter welchen Voraussetzungen Kinder und Jugendliche zu öffentlichen Filmvorführungen zugelassen werden dürfen. Zudem sollen Vorschriften über das Zugänglichmachen von Trägermedien erlassen werden. Weiterführend wäre eine Regulierung im Online-Bereich notwendig. Es wird allerdings die Meinung geteilt, dass ein kantonaler Erlass im Online-Bereich nicht zielführend wäre und ein Regulierungsvorschlag auf nationaler Ebene abgewartet werden soll.

Längerfristig soll zudem auf nationaler Ebene ein für alle Kantone verbindlicher Rahmen für die Selbstregulierung durch die Wirtschaft geschaffen werden.

Gesamthaft wird der Entwurf des Gesetzes über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien (JFTG) positiv beurteilt. Auf Verordnungsebene soll in der Folge geregelt werden, dass bei den Altersempfehlungen verpflichtend auch das empfohlene Alter berücksichtigt wird und die Prüfpflicht der Veranstalter mittels einer Ausweiskontrolle erfolgen soll.

BDP

Die BDP-Fraktion begrüsst den Gesetzesentwurf. Wir sind der Meinung, dass damit eine Verbesserung des Jugendmedienschutzes erzielt werden kann.

EDU

Wir begrüssen den Jugendschutz wie er im Entwurf vorliegt grundsätzlich. Erfreulich ist auch die Kürze dieses Gesetzes. Es ist uns bewusst, dass dieses Gesetz nur ein kleines Mosaiksteinchen im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes in der gesamten Medienlandschaft darstellt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Wir dürfen es nicht zulassen, dass verantwortungslose Menschen aus Profitgier Minderjährige in ihrer seelischen und geistigen Entwicklung gefährden.

EVP

Die EVP unterstützt die Schaffung eines kantonalen "Jugendmedienschutzgesetzes", da unsicher ist, in welcher Form und in welchem Zeitpunkt eine bundesrechtliche Regelung



in Kraft tritt. Sinnvoll erscheint uns, dass Alterseinstufungen von Branchenverbänden (SKJiF, FSK, PEGI usw.) übernommen werden können.

Grüne

Die Kantonsratsfraktion der Grünen hat keine Einwände gegen das Gesetz über den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien. Wir begrüssen, dass der Aufwand durch Übernahme von Richtlinien der Industrie gering gehalten werden soll. Gleichzeitig ist es richtig, dass der Regierungsrat bei Bedarf auch von den Empfehlungen abweichen kann, denn diese Richtlinien der Privatindustrie sind nicht genügend legitimiert, um zwingende Basis einer gesetzlichen Regelung sein zu können.

Wir begrüssen es, dass für die Festsetzung der Alterslimiten auf Erkenntnisse aus der Medienwirkungsforschung abgestützt werden soll und nicht auf das Gutdünken eines Dorfpfarrers. Interessant wäre noch genauer zu erfahren, welche wissenschaftlichen Erkenntnisse verwendet werden sollen.

SP

Die SP Kanton Zürich begrüsst das neue Gesetz grundsätzlich, da so die seit 1971 geltende Regelung bezüglich der Festlegung des Mindestalters von Zuschauerinnen und Zuschauern bei öffentlichen Filmvorführungen den heutigen Gegebenheiten angepasst werden und so auch die Altersempfehlungen der Vereine und Verbände, die sich intensiv mit den relevanten Fragen auseinandersetzen, berücksichtigt werden.

Piratenpartei

Die Piratenpartei nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass das Filmgesetz von 1971 aufgehoben werden soll, und dass sich der Kanton Zürich bemüht, den Jugendmedienschutz möglichst unkompliziert zu regeln. Insbesondere teilt die Piratenpartei die Auffassung, dass eine Regulierung des Jugendschutzes im Internet auf kantonaler Ebene keinen Sinn ergibt. Auch halten wir es für pragmatisch und hilfreich auch im Hinblick auf die Einheitlichkeit über die Kantonsgrenzen hinaus, wenn immer möglich auf die Alterseinstufungen der FSK, PEGI und USK zurückzugreifen. Die Piratenpartei befürwortet auch dezidiert, dass es für Erwachsene keinerlei Medienverbote gibt. Trotzdem ist der Vorschlag in einigen Aspekten zu restriktiv geraten.

Von den Regeln des Gesetzes betroffen wären nicht nur Kinos und professionelle Händler mit Produkten, die bereits eine Alterseinstufung durchlaufen. Die Regeln betreffen auch semi- und unprofessionell erstellte sowie Ultra-Low-Cost-Angebote, beispielsweise:

- Ein Gewerbler verteilt ein harmloses Geschicklichkeits-Game als Werbegeschenk auf einem USB-Stick.
- Ein kommerzieller Jugendcamp-Anbieter schickt im Anschluss an das Lager allen Teilnehmenden den Lagerhighlights-Film als DVD.
- Jugendliche führen einen unter Anleitung der Jugendarbeiterin selbst gedrehten Spielfilm am Quartierfest auf.
- Eine Weltenbummlerin zeigt ihre filmisch festgehaltenen Reiseeindrücke in einem öffentlichen Vortrag.
- Eine öffentliche Ausstellung zeigt eine Auswahl an Videoclips, z.B. von Youtube.
- Die zhdk-Gamedesigner zeigen ihre Games an der Diplomausstellung, natürlich zum Mitspielen, und die Filmklasse führt gleicherorts ihre Abschlussfilme vor.
- Eine Theatervorführung oder ein Konzert arbeitet mit abstrakten Filmsequenzen.

Es macht nicht den Eindruck, dass bei der Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs an solche Situationen gedacht wurde. Das Gesetz führte nach unserem Verständnis zur absurden Situation, dass in all diesen Situationen eine Alterseinstufung vorgenommen



werden müsste, um Kinder und Jugendliche unter 16 (bei Filmen) bzw. 18 Jahren (bei Trägermedien) zuzulassen. Jedenfalls konnten wir keine passende Ausnahmeregelung finden. § 9 Abs. 2 gilt nur für Trägermedien, und dabei nicht für solche, die der reinen Unterhaltung oder Werbung dienen. Es wäre auch absurd, müsste das Werbegeschenk oder der Lagerfilm mit «Infoprogramm» angeschrieben werden.

Die Piratenpartei hält es daher für zwingend notwendig, dass Filmvorführungen und Trägermedien, die die Entwicklung der Minderjährigen offensichtlich nicht beeinträchtigen, Kanton Zürich unabhängig von ihrem Zweck und ihrer Bezeichnung von den Zugangsbeschränkungen ausgenommen werden. Auch sollten sich die Zugangsregelungen auf professionell produzierte und gewerbsmässig vertriebene Produkte beschränken. Die Kriterien dafür sollten so gewählt werden, dass oben genannte Beispiele nicht und die Alterseinstufungspflicht fallen.

Da die Gefährdung von Minderjährigen heute vorwiegend von der Mediennutzung über das Internet ausgeht, stellt die Piratenpartei die Sinnhaftigkeit des vorgeschlagenen Gesetzes generell in Frage. Es ist so oder so zwingend notwendig, dass die Kinder und Jugendlichen gemeinsam mit ihren Eltern einen selbstverantwortlichen, reflektierten Umgang mit audiovisuellen Medien erlernen. Sie müssen damit umgehen lernen, ungeeignete Medien aufs Mobiltelefon zugeschickt zu erhalten oder unverhofft beim Surfen im Internet auf Material zu stossen, das für Erwachsene gedacht ist. Auch auf politisch gefährliche Inhalte wie z.B. IS-Propagandafilme müssen sie vorbereitet sein. Die Kinder und Jugendlichen können nur durch pädagogische und präventive Anstrengungen wirksam geschützt werden. Sie brauchen kompetente Vertrauenspersonen, an die sie sich bei Vorfällen wenden können. Die repressiven Massnahmen der Alterskontrolle bieten hingegen keinen wirksamen Schutz mehr. Die Piratenpartei gelangt deshalb zur Ansicht, dass auf das vorliegende Gesetz besser gleich ganz verzichtet würde und das bestehende Filmgesetz ersatzlos aufgehoben werden sollte.

ZHK

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen ein. Dabei vertreten wir den Standpunkt, dass rechtliche Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit bei Produkten und Dienstleistungen, deren Abgabe und Konsum legal sind, gar nicht oder nur sehr zurückhaltend erfolgen dürfen. Insofern stehen wir einer Ausdehnung des Jugendmedienschutzes mitsamt seinen regulatorischen und administrativen Vorgaben auf Trägermedien aus ordnungspolitischer Sicht skeptisch gegenüber. Wir messen hingegen dem Kinder- und Jugendschutz eine hohe Bedeutung zu und anerkennen auch, dass der Umgang mit digitalen Medien Risiken bergen kann. Das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit und der Schutz vor ungeeigneten Medieninhalten sind hier gegeneinander abzuwägen und dem Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit auch Vorrang zu gewähren.

Wir geben indessen zu bedenken, dass mit staatlichen Verkaufsverboten bzw. -einschränkungen gesellschaftliche Probleme nicht verhindert werden können. Zudem müssen solche Regelungen den aktuellen Entwicklungen immer hinterherhinken: CDs und DVDs beispielsweise sind als eigentliches Medium der Vergangenheit zu qualifizieren. Heute werden Inhalte direkt aus dem Internet bezogen (per Download oder Streaming), und da dieses gemäss Definition weltweit ist, entzieht es sich entsprechend einer lokalen Regelung. Auch erscheint es wenig sinnvoll, Regelungen zu erlassen, die sehr einfach umgangen oder andernfalls nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand durchgesetzt werden können.

Kinder- und Jugendschutz ist weiterhin eine Aufgabe, die in erster Linie den Erziehungs-



berechtigten zukommt. Ergänzend kann die Wirtschaft zum Schutz beitragen und ist dazu auch bereit, wie sie mit Selbstregulierungsbemühungen – bei Filmvorführungen, aber auch bei Trägermedien – eindrücklich zeigt. Weitere (staatliche) Massnahmen sind nicht nach ihrem Zweck, sondern nach ihren Auswirkungen zu beurteilen.

Wir anerkennen, dass Altersgrenzen grundsätzlich geeignete Massnahmen sind, um Kinder und Jugendliche vor ungeeigneten Medieninhalten zu schützen. Sie entfalten jedoch nur im Bereich der Filmvorführungen Wirkung, während dem sie im Bereich der Trägermedien einfach umgangen werden können. Im Sinne des oben Ausgeführten stellen wir denn die Sinnhaftigkeit einer Regulierung im Bereich der Trägermedien über das heute Geltende hinaus ernsthaft in Frage.

Für die Beurteilung des Gesetzesentwurfes sind zudem die Arbeiten auf Bundesebene zu beachten (vgl. Kapitel 1.1 der allgemeinen Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf). Der Bundesrat hat in Aussicht gestellt, auf eine nationale Regulierung hinzuwirken. Dies würde Umgehungen in Form von ausserkantonalen Käufen erschweren und erscheint im zur Diskussion stehenden Bereich die sinnvollere Lösung als zahlreiche – unterschiedliche – kantonale Gesetze. In Anbetracht dieser Entwicklungen erhält der geplante kantonale Ausbau des Jugendmedienschutzes temporären Charakter und es stellt sich die Frage, ob sich ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren für ein in naher Zukunft überflüssiges Gesetz und die im Anschluss damit verbundenen Vollzugsmassnahmen überhaupt rechtfertigen.

Fazit: Wir unterstützen einzig die sinnvollen Modernisierungen im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen, erachten ein Tätigwerden des Gesetzgebers auf kantonaler Ebene im Bereich der Trägermedien jedoch als nicht opportun und lehnen eine entsprechende kantonale Regulierung ab.

KGV

Der Kantonale Gewerbeverband Zürich (KGV) ist die Dachorganisation der kleinen und mittleren Unternehmen im Kanton Zürich. An der Drehscheibe zwischen Wirtschaft und Politik setzt er sich für gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen für das Gewerbe im Kanton ein. Grundvoraussetzung dafür ist eine wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit einer möglichst geringen administrativen Belastung für die KMU. Daher können wir den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf nur bedingt unterstützen und lehnen die Ausweitung des Geltungsbereichs auf Trägermedien ab.

Swico

Im Swico sind mehr als 420 Anbieter aus den Branchen Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) sowie Unterhaltungselektronik organisiert. Sie beschäftigen zusammen mehr als 36'000 Personen und erwirtschaften einen Umsatz von über 20 Milliarden Franken. Der Swico vertritt die Interessen dieser Branchen bei Politik, Verwaltung und NGOs. Die geplante Regulierung im Jugendmedienschutz hat Auswirkungen sowohl auf die Unterhaltungselektronik- wie auch die ICT-Branche generell. Dementsprechend ist Swico von der Vernehmlassungsvorlage zum JFTG ganz besonders betroffen und zur Stellungnahme legitimiert.

Swico konnte vor zwei Jahren in der Begleitgruppe zur Totalrevision des Filmgesetzes mitwirken. Wir haben positiv zur Kenntnis genommen, dass unsere damaligen Kritikpunkte im vorliegenden Gesetzesentwurf mehrheitlich berücksichtigt worden sind.

Swico begrüsst den vorliegenden Gesetzesentwurf als Schritt in die richtige Richtung. Wesentlich ist jedoch, dass auch in Zukunft von einer gesetzlichen Regelung des online Bereichs/Internet auf kantonaler Ebene abgesehen wird. Eine Regelung über eine Selbstregulierung ist auch in Anbetracht der raschen Veränderungen in diesem Bereich effizienter und zielführender als über gesetzgeberische Eingriffe.



SGDA

Die Swiss Game Developers Association begrüsst das Ziel des Kantons Zürich, den Jugendmedienschutz zu verbessern. Das spielen von Computerspielen gehört für Kinder neben Fernsehen, Musik und Büchern zum Medienalltag. Neben Games auf Trägermedien sind solche, die online heruntergeladen werden eine wichtige Grösse im Freizeitverhalten von Kindern. Spieleentwicklung ist ein globales Geschäft und Kinder haben Zugang zu Spielen, die sich immer weniger an ein physikalisches Trägermedium oder nationale Grenzen halten und massgeblich aus dem Ausland kommen.

Private Person

Der Inhalt des neuen Gesetzesvorhabens "JFTG", um den Kinder- und Jugendmedienschutz zu verstärken, ist angesichts der heutigen Überschwemmung an Informationen oder Geschichten durch bewegte Bilder in Kinosälen, auf Trägermedien und im Internet sehr zu begrüessen. Seine Umsetzung bietet Eltern und LehrerInnen, die mit der geeigneten Wahl der Medieninhalte oft überfordert sind und dementsprechend unterschiedlich entscheiden, eine wichtige Orientierung bei der Auswahl.

2. Zum Bereich öffentliche Filmvorführungen

SP

Die SP Kanton Zürich begrüsst die Neuregelung in Bezug auf das Festsetzen der Altersvorgaben bei öffentlichen Filmvorführungen uneingeschränkt.

ZHK

Das JFTG ermöglicht, die Alterseinstufungsverfahren der Privatwirtschaft oder anderer (staatlicher, privater oder gemischter) Fachkommissionen zu übernehmen und für den Kanton Zürich als rechtlich bindend zu erklären. Damit orientiert sich der Gesetzesentwurf an der Selbstregulierungskompetenz der Branche und erlaubt dank der Übernahme der Empfehlungen der Schweizerischen Kommission für Jugendschutz im Film (SKJiF), auf eigene kantonale Filmvisionierungen zu verzichten. Gleichzeitig werden die Filmverleiher und Veranstalter von Gebühren und Gesuchstellungspflichten entlastet. Die ZHK unterstützt diese sinnvolle Modernisierung des Jugendschutzes.

KGV

Das JFTG ermöglicht, die Alterseinstufungsverfahren der Privatwirtschaft oder anderer (staatlicher, privater oder gemischter) Fachkommissionen zu übernehmen und für den Kanton Zürich als rechtlich bindend zu erklären. Damit orientiert sich der Gesetzesentwurf an der Selbstregulierungskompetenz der Branche und erlaubt dank der Übernahme der Empfehlungen der Schweizerischen Kommission für Jugendschutz im Film (SKJiF), auf eigene kantonale Filmvisionierungen zu verzichten. Gleichzeitig werden die Filmverleiher und Veranstalter von Gebühren und Gesuchstellungspflichten entlastet. Der KGV unterstützt diese Modernisierung des Jugendschutzes.

Swico

Swico begrüsst, dass mit dieser neuen Gesetzesvorlage die gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, damit die Empfehlungen der SKJiF auch im Kanton Zürich für verbindlich erklärt werden können.

SVV

Der SVV und die ihm angeschlossenen Programmanbieter setzen sich seit Jahren für den Schutz von Kindern vor nicht-altersgerechten Filminhalten ein. Gemeinsam mit Procinema



betreibt der SVV die Geschäftsstelle von " Schweizerische Kommission - Jugendschutz im Film", welche in enger Zusammenarbeit mit der KKJPD und nahezu allen Kantonen aufgebaut wurde.

3. Zum Bereich Trägermedien

Grüne

Es stellt sich die Frage, wie weit eine Regulation des Verkaufs von Trägermedien sinnvoll ist, wenn die gleichen Inhalte im Internet ohne Alterseinschränkung erhältlich sind. Wir glauben jedoch, dass die Glaubwürdigkeit der Richtlinien, und sei es nur im Sinne einer Empfehlung, zu stark leiden würde, wenn legal eine „ab 18“-DVD an Primarschüler verkauft werden könnte.

SP

Die SP Kanton Zürich nimmt anerkennend zur Kenntnis, dass mit der gesetzlichen Regelung der unteren Altersgrenze von Nutzerinnen und Nutzern von Daten – insbesondere von Computerspielen – auf Trägermedien einem Bedürfnis nach Schutz nachgekommen wird. Wir möchten es aber nicht unterlassen, dazu generell anzumerken, dass eine gesetzliche Regelung des Mindestalters von Computerspielen in der Lebenswelt der Jugendlichen je länger desto mehr wirkungslos bleiben wird, da die „Inhalte“ – also die Games – kaum mehr über Trägermedien erworben werden.

Fazit: Die gesetzliche Regelung der Altersvorgaben bei Trägermedien dünkt uns pragmatisch und richtig. Wir sind jedoch sehr skeptisch, was die Wirksamkeit und somit die effektive Notwendigkeit des Gesetzes betrifft, solange die Welt des Internets nicht geregelt ist.

ZHK

Das JFTG sieht neue Pflichten für die Anbieter von Trägermedien vor. So haben sie unter Androhung von straf- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen (§ 13) auf Trägermedien einen Hinweis auf die anerkannte Altersfreigabe anzubringen (§ 9 Abs. 1) und zu prüfen, ob der minderjährige Konsument das festgesetzte Mindestalter erreicht hat (§ 10). Mittels Testkäufen (§ 12) soll die Einhaltung dieser Vorschriften kontrolliert werden können. Wie bei Filmvorführungen kann der Regierungsrat auch bei Trägermedien von Dritten festgelegte Alterseinstufungen anerkennen und verbindlich erklären (§ 3 Abs. 1 lit. b).

Da sich auf den meisten Trägermedien bereits Altersangaben der Hersteller oder Branchenorganisationen befinden und sich eine funktionierende Selbstregulierung etabliert hat, stellt sich die Frage, inwiefern die vorgesehenen gesetzlichen Bestimmungen den Kinder- und Jugendmedienschutz tatsächlich verbessern oder stattdessen nur zu zusätzlicher Belastung des Verkaufspersonals führen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Trägermedien auch dann von zu jungen Personen konsumiert werden können, wenn sie zuvor unter Beachtung der Altersgrenzen erworben wurden. Zudem würde der heute gängige Online-Handel zahlreiche Lücken eröffnen, da eine korrekte Altersüberprüfung bei Internetkäufen beinahe unmöglich ist bzw. umgangen werden kann; zusätzlich haben, wie erwähnt, Trägermedien ohnehin stark an Bedeutung verloren, was die Wirkungslosigkeit der vorgeschlagenen Regulierung verdeutlicht. Eine gesetzliche Verankerung der Altersfreigaben hätte deshalb – so unsere Befürchtung – kaum eine Verbesserung des Jugendschutzes zur Folge, hingegen eine zusätzliche administrative Belastung der Verkaufsstellen und eine Ungleichbehandlung von diesen im Vergleich zu umliegenden Kantonen.

KGV

Das JFTG sieht neue Pflichten für die Anbieter von Trägermedien vor. So haben sie unter



Androhung von straf- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen (§ 13) auf Trägermedien einen Hinweis auf die anerkannte Altersfreigabe anzubringen (§ 9 Abs. 1) und zu prüfen, ob der minderjährige Konsument das festgesetzte Mindestalter erreicht hat (§ 10). Mittels Testkäufen (§ 12) soll die Einhaltung dieser Vorschriften kontrolliert werden können. Wie bei Filmvorführungen kann der Regierungsrat auch bei Trägermedien von Dritten festgelegte Alterseinstufungen anerkennen und verbindlich erklären (§ 3 Abs. 1 lit. b).

Die Ausweitung des Geltungsbereichs auf die Trägermedien lehnen wir gänzlich ab. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen führen zu zusätzlicher administrativer Belastung von KMU, ohne dabei den Jugendschutz nachweislich zu verbessern. Ohnehin sehen wir die Hauptverantwortung in diesem Bereich des Jugendschutzes bei den Eltern und nicht beim Staat. Die Einschätzung des Bundes, wonach Handlungsbedarf besteht, teilen wir nicht.

Swico

Wie befürworten, dass allgemein anerkannte Alterseinstufungen von Dritten wie z.B. die Altersempfehlung nach dem PEGI-Standard für Spiele oder nach FSK für Filme auf kantonaler Ebene für verbindlich erklärt werden können. Von eigenen Alterseinstufungen durch den Kanton ist abzusehen.

SVV

Im Bereich "Home Entertainment" hat der SVV bereits im Jahr 2007 proaktiv mittels einem eigenen "Code of Conduct" die Umsetzung des Bereichs Jugendschutz geregelt, der vom SVV eingeführte "movie - guide Code of Conduct" ist für den Fachhandel und die Videowirtschaft verbindlich. Zum Code of Conduct "movie guide":

Code of Conduct „movie guide“			
Mitglieder Industrie	sämtliche dem SVV angeschlossenen Programmanbieter, beinhaltend alle US- Major Studios und europäische Independents Marktanteil: ca. 90 Prozent		
Mitglieder Detailhandel	sämtliche in der Schweiz ansässigen Großverteiler wie: Coop, Interdiscount, Migros, ex libris, Manor, Media Markt, Fnac, City Disc, Schweizerische Post Marktanteil: ca. 90 Prozent		
Detailhandel – Umsatz und Absatz 2015	Umsatz 2015	CHF 136.0 Mio.	
	Absatz 2007	7.00 Mio. Einheiten	
	Absatz 2007	D-CH	4.87 Mio. Einheiten
	Absatz 2007	F-CH	1.94 Mio. Einheiten
	Absatz 2007	I-CH	0.19 Mio. Einheiten
	(Quelle: media control, Schweiz)		
Produktauszeichnung Altersfreigabe	D-CH	lückenlose Produktkennzeichnung FSK	
	F-CH	lückenlose Produktkennzeichnung SVV	
	I-CH	lückenlose Produktkennzeichnung SVV	
Alterskontrolle	Der „Code of Conduct – movie guide“ verlangt zwingend die Alterskontrolle des Konsumenten bei Kauf eines Produktes mit einer Altersempfehlung von „+ 16 Jahre“.		
Marktforschung Altersgruppen DVD – Käufer	10 – 12 Jahre	2.0 Prozent	Basis Menge
	13 – 15 Jahre	3.0 Prozent	Basis Menge
	16 – 19 Jahre	4.0 Prozent	Basis Menge
	20 – 29 Jahre	18.0 Prozent	Basis Menge
	30 – 39 Jahre	20.0 Prozent	Basis Menge
	40 – 49 Jahre	23.0 Prozent	Basis Menge
	50 – 59 Jahre	18.0 Prozent	Basis Menge
	60 Jahre u. Älter	11.0 Prozent	Basis Menge
	(Quelle: Marktforschung GfK 2016)		



Wirksamkeit der Alterskontrolle am POS	Gestützt auf die von GfK erhaltenen Marktforschungsdaten deckt die am Verkaufspunkt vorgenommene Alterskontrolle +16 Jahre für DVD Produkte 95.0 Prozent der Konsumenten ab. Die Altersgruppe der unter 12 jährigen Käufer stellt 2.0 Prozent der Konsumenten. Als Risikoprodukt können einzig Filme mit einer Altersempfehlung von +12 Jahre bezeichnet werden, Produkte mit einer Altersempfehlung von +16 Jahre fallen automatisch in die Kontrollpflicht.										
FSK – Prüfvolumen	Prüfobjekte in 2015 in Ausschuss - 7'593 Produkte - 275'360 Prüfminuten zusätzlich - 2'987 Produkte - 425'916 Prüfminuten										
FSK gekennzeichnete Videos nach Altersfreigaben von 2015	<table border="0"> <tr> <td>Produkt mit Altersempfehlung + 18 Jahre</td> <td>8.0 Prozent</td> </tr> <tr> <td>Produkt mit Altersempfehlung + 16 Jahre</td> <td>30.0 Prozent</td> </tr> <tr> <td>Produkt mit Altersempfehlung + 12 Jahre</td> <td>40.0 Prozent</td> </tr> <tr> <td>Produkt mit Altersempfehlung + 6 Jahre</td> <td>10.0 Prozent</td> </tr> <tr> <td>Produkt mit Altersempfehlung o. A.</td> <td>12.0 Prozent</td> </tr> </table> (Quelle FSK – Statistischer Überblick)	Produkt mit Altersempfehlung + 18 Jahre	8.0 Prozent	Produkt mit Altersempfehlung + 16 Jahre	30.0 Prozent	Produkt mit Altersempfehlung + 12 Jahre	40.0 Prozent	Produkt mit Altersempfehlung + 6 Jahre	10.0 Prozent	Produkt mit Altersempfehlung o. A.	12.0 Prozent
Produkt mit Altersempfehlung + 18 Jahre	8.0 Prozent										
Produkt mit Altersempfehlung + 16 Jahre	30.0 Prozent										
Produkt mit Altersempfehlung + 12 Jahre	40.0 Prozent										
Produkt mit Altersempfehlung + 6 Jahre	10.0 Prozent										
Produkt mit Altersempfehlung o. A.	12.0 Prozent										
FSK – Grundsatz	<p>FREIGEgeben AM 6 JAHREN</p> <p>Ab 6 Jahren entwickeln Kinder zunehmend die Fähigkeit zu kognitiver Verarbeitung von Sinneseindrücken. Allerdings sind bei den 6- bis 11-jährigen beträchtliche Unterschiede in der Entwicklung zu berücksichtigen. Etwa mit dem 9. Lebensjahr beginnen Kinder, fiktionale und reale Geschichten unterscheiden zu können. Eine distanzierende Wahrnehmung wird damit möglich. Bei jüngeren Kindern steht hingegen noch immer die emotionale, episodische Impression im Vordergrund. Ein 6-jähriges Kind taucht noch ganz in die Filmhandlung ein, leidet und fürchtet mit den Identifikationsfiguren. Spannungs- und Bedrohungsmomente können zwar schon verkraftet werden, dürfen aber weder zu lang anhalten noch zu nachhaltig wirken. Eine positive Auflösung von Konfliktsituationen ist auch hier maßgebend.</p> <p>FREIGEgeben AB 12 JAHREN</p> <p>Bei Jugendlichen dieser Altersgruppe ist die Fähigkeit zu distanzierter Wahrnehmung und rationaler Verarbeitung bereits ausgebildet. Erste Genre-Kenntnisse sind vorhanden. Eine höhere Erregungsintensität, wie sie in Thrillern oder Science-Fiction-Filmen üblich ist, wird verkraftet. Problematisch ist dagegen zum Beispiel die Bilderflut harter, gewaltbezogener Action-Filme, die zumeist noch nicht selbständig verarbeitet werden kann. 12- bis 15-jährige befinden sich in der Pubertät, einer schwierigen Phase der Selbstfindung, die mit großer Unsicherheit und Verletzbarkeit verbunden ist. Insbesondere Filme, die zur Identifikation mit einem „Helden“ einladen, dessen Rollenmuster durch antisoziales, destruktives oder gewalttätiges Verhalten geprägt ist, bieten ein Gefährdungspotenzial. Die Auseinandersetzung mit Filmen, die gesellschaftliche Themen seriös problematisieren, ist dieser Altersgruppe durchaus zumutbar und für ihre Meinungs- und Bewusstseinsbildung bedeutsam.</p>										

Nach sorgfältiger Prüfung aller uns bekannten Fakten kommen wir unverändert zum Ergebnis, dass die derzeit mit dem „Code of Conduct – movie guide“ verbundene Verpflichtung, bei Abgabe eines DVD Produktes die Alterskontrolle „+16 Jahre“ vorzunehmen den politischen Anspruch nach einem wirksamen Jugendschutz erfüllt.

Mit der Ausweitung der Überprüfungspflicht im Detailhandel auf 10 – 12 jährige Konsumenten, welche nachweislich knapp 2.0 Prozent der Konsumenten repräsentieren, würde der Detailhandel mit einem erheblichen, zusätzlichen Kontrollvolumen konfrontiert. In Kenntnis des geringen Gefährdungspotentials welche von Produkten mit einer Altersfrei-



gabe von +12 Jahren ausgehen erscheint uns dieser Aufwand als unverhältnismässig. In dem zwischen dem Schweizerischen Video Verband und dem Detailhandel geschlossenen „Code of Conduct – movie guide“ ist die Alterskontrolle ab „+12 Jahren“ nicht vorgesehen. Die Heraufsetzung der Kontrollpflicht in die Altersgruppe „+12 Jahre“ müsste folglich mit den Vertragspartnern neu ausgehandelt werden.

Zusätzlich möchten wir anmerken, dass die Ausweitung der Alterskontrolle +12 Jahre mangels Verfügbarkeit von technischen Lösungen im Bereich E-Commerce und Versandhandel nur bedingt zur Anwendung gelangen könnte.

GameRights

Unsere Vereinigung befasst sich grundsätzlich nur mit der Thematik des Kinder- und Jugendmedienschutzes im Rahmen von Computer- und Videospiele.

GameRights begrüsst in erster Linie, dass sich der Kanton Zürich mit diesem Gesetz zu einem konstruktiven Kinder- und Jugendmedienschutz bekennt, der weitestgehend auf Fairness sowie Gleichberechtigung basiert und die individuelle Selbstbestimmung mündiger Bürger respektiert. Nichtsdestotrotz, erscheint es der Vereinigung aus mehreren Gründen fraglich, ob eine gesetzliche Regulierung auf Kantonsebene derzeit angezeigt und sinnvoll ist:

1. Koordination: Der Bund hat sich dem Thema des Jugendschutzes im Bereich Trägermedien angenommen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat die Ergebnisse der Bedürfnisanalyse betreffend einer durch Bundesgesetz abgestützten Regulierung inklusive Empfehlungen für ein weiteres Vorgehen bereits im Sommer 2016 zu präsentieren. Zugegebenermassen stellt sich hier die Frage der Zuständigkeit der Kantone, nichtsdestotrotz ist das Bedürfnis nach einer Regelung auf nationaler Ebene ausgewiesen (Mobilität der Bevölkerung, Bezug über das Internet), weshalb eine realistische Möglichkeit besteht, dass der Bund hier in der einen oder anderen Form tätig wird (siehe auch unten, 2.). Der Regulierungsbedarf erscheint angesichts der zeitlich in Kürze zu erwartenden Empfehlungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen nicht dringend genug, um nicht zumindest den "Fahrplan" des Bundes abwarten zu können.

2. Harmonisierung: Diesem Bedürfnis nach einer Regelung auf nationaler Ebene wird im Bereich der öffentlichen Filmvorführungen auch insofern Rechnung getragen, als das JFTG die nationale Harmonisierung der Altersvorgaben bei öffentlichen Filmvorführungen auf Gesetzesstufe umsetzt. Die Harmonisierung geht auf eine paritätische Kommission bestehend aus Vertretern der Konferenz der Kantonalen Jus-tiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie von Branchenverbände zurück. An der Harmonisierung haben bislang soweit ersichtlich alle Kantone teilgenommen, ausser Tessin und Zürich. Im Bereich der Trägermedien besteht derzeit jedoch keine mit der Harmonisierung der Zutrittsalter für Filme vergleichbare Harmonisierung auf staatlich-nationaler Ebene (vgl. zudem die Problematik der Anerkennung von Branchenempfehlungen). Es ist somit davon auszugehen, dass im Bereich Trägermedien zumindest vorübergehend unterschiedliche Regime in den verschiedenen Kantonen geschaffen würden. So bestehen bereits markante Unterschiede zwischen dem partnerschaftlichen Gesetz betreffend öffentliche Filmvorführungen und Abgabe von elektronischen Trägermedien (FTG) der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

3. Regelungslücken: Die vorgeschlagene Regulierung hinkt bereits im Entwurf der Realität hinterher.



- (i) Einerseits zeigen neuere Marktdaten, dass der rein digitale Vertrieb (Download, Streaming) von Computerspielen mittlerweile mehr als 25% der Gesamtverkäufe ausmachen dürfte, mit eindrucklichen Zuwachsraten. Diese Vertriebsformen wird mangels Trägermedium nicht vom JTFG erfasst, etwa auch sämtliche Gaming-Apps für Smartphones.
- (ii) Je länger je mehr werden Computer- und Videospiele nicht mehr "en bloc", sondern episodisch vertrieben. Dabei wird oftmals quasi nur das "Grundgerüst" auf Trägermedium verkauft, die zusätzlichen Spielinhalte werden rein digital vertrieben (sog. "DLC"). Diese zusätzlichen Inhalte können unter Umständen eine differenzierte Alterseinstufung erfordern und werden mangels Trägermedium ebenfalls nicht erfasst.
- (iii) Nicht berücksichtigt wird, dass Händler teilweise über sämtliche möglichen Kanäle verkaufen. Neben dem physischen Verkauf ("brick-and-mortar shop") werden die Spiele parallel auch via Online-Versandhandel und Download vertrieben.

Es erscheint stossend, dass erstens wesentlichen Marktentwicklungen nicht berücksichtigt werden und zweitens Händler je nach Vertriebskanal für dieselben Inhalte unterschiedlich reguliert werden. Die Ausführungen in den allgemeinen Erläuterungen des Regierungsrates sub 2.3 «Internet» überzeugen in dieser Hinsicht nicht, insbesondere mit Bezug auf Unterscheidung «Kantonale Regulierung für Versandhandel und bundeseiter Regulierung für rein digitalen Vertrieb».

Diese Punkte bekräftigen uns im Glauben, dass die regulativen Ansätze auf Bundesebene deutlich besser angesetzt sind und der Kanton Zürich und seine Regierung die Zeit und Energie besser dafür einsetzen sollte, in Bundesbern Druck im Sinne der Sache auszuüben.

4. Branchenempfehlungen: Siehe Bemerkungen zu § 3.

5. Ausnahmeregelung bei der Hinweispflicht: Siehe Bemerkungen zu § 9.

6. Privathandel: Der gesamte Privathandel wird soweit ersichtlich sehenden Auges mitreguliert. Wer auf dem Flohmarkt oder über eine Online-Plattform wie Ricardo ein Spiel verkauft, muss ggf. die "anerkannte Altersfreigabe" anbringen und das Alter des Käufers prüfen. Der Gebrauchthandel wird damit möglicherweise in unverhältnismässiger Weise erschwert bzw. behindert. Da auch fahrlässige Tatbegehung strafbar sein soll, könnte sich unter Umständen die schwierig zu beantwortende Frage stellen, ab welchem Zeitpunkt die Haftung für das Nichterkennen von Täuschungshandlungen der Käufer einsetzt. Die Abgrenzung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit ist zwar auch nicht ohne, jedoch wird hier das "Abgrenzungsrisiko" bewusst auf die Rechtsunterworfenen verlagert, was GameRights gerade angesichts der Strafbarkeit des Privathandels unangebracht erscheint.

Trotz all der Kritik an dem Entwurf erachtet GameRights diesen, auch wenn eine bundesweite Lösung bevorzugt wird, als einen Schritt in die richtige Richtung und begrüsst die Implementierung als Vorbild für ein zukünftiges Bundesgesetz. Insbesondere wenn die von uns und gewiss auch anderen Teilnehmern der Vernehmlassung angebrachten Punkte ausge bessert werden, kann dieses Gesetz konstruktiven und gerechten Kinder- und Jugendmedienschutz in der Schweiz einen wichtigen Schritt in Richtung bundesweiter Realität bringen.

SGDA

Die SGDA begrüsst, dass der Kanton Zürich unterstreicht, dass bei Trägermedien bereits allgemein anerkannte Selbstregulierungsmassnahmen im Bereich Games bestehen. PEGI ist als europaweit bekanntes, harmonisiertes System für Altersempfehlungen eine erfolgreiche Branchenregelung.



4. Zum Bereich Internet

Stadt Zürich

Dass die Regelung des Online-Bereichs dem Bundesgesetzgeber überlassen werden soll, ist angesichts der beschränkten Wirkung, die eine entsprechende kantonale Regelung entfalten würde, und der zu erwartenden Gesetzgebungsbemühungen auf Bundesebene nachvollziehbar. Sollte sich abzeichnen, dass der Bund mittelfristig keine regulierenden Vorgaben zum Kinder- und Jugendmedienschutz im Online-Bereich erlässt, wäre eine kantonale Regelung erneut zu prüfen. Denn es steht ausser Frage, dass gerade auch von diesem Medienbereich aus eine Gefährdung von Kindern und Jugendlichen ausgeht, die nach geeigneten Schutzmassnahmen verlangt. Eine gesetzliche Regelung, die sich auf Filmvorführungen und Trägermedien im Sinn des geplanten neuen Gesetzes beschränkt, bleibt daher unvollständig.

EVP

Dass der online-Bereich ausgeklammert wird, ist aus den in den Allgemeinen Erläuterungen dargelegten Gründen zwar verständlich. Wir empfinden es aber als klare Lücke, dass für Gefährdungen durch das Internet noch keine gesetzliche Regelung besteht. Es trifft zwar grundsätzlich zu, dass die Eltern (auch) in diesem Bereich ihre Verantwortung wahrzunehmen und ihre Kinder vor schädlichem Medienkonsum zu bewahren haben. Doch genügt dies unter Erachtens nicht, um einen wirksamen und umfassenden Jugendmedienschutz zu gewährleisten, zumal per Internet konsumierte Filme und Online-Spiele immer wichtiger werden.

Grüne

Wir halten es für sinnvoll, dass der Online-Bereich nicht kantonal geregelt werden soll. Dies wäre aussichtslos. Sogar auf nationaler Ebene dürfte eine glaubwürdige Umsetzung des Jugendschutzes im Internet schwierig werden.

SP

Eine Regelung in Bezug auf das Medium Internet wäre deutlich wirksamer und wohl auch notwendiger als eine Regelung in Bezug auf Trägermedien. Es ist für die SP Kanton Zürich jedoch nachvollziehbar, dass sich das Internet bzw. der Umgang mit da angebotenen Inhalten kaum kantonal regeln lassen kann und dass dieser Aspekt daher im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht vorhanden ist.

Swico

Wir begrüssen, dass in der Gesetzesvorlage von einer Regulierung des online Bereichs/Internets abgesehen wird. Dies wird in den Erläuterungen zur Gesetzesvorlage damit begründet, dass die neuesten Entwicklungen auf Bundesebene im Bereich Jugendmedienschutz Gesetzgebungsbemühungen des Bundes erwarten liessen. Aus all diesen Gründen sei derzeit von kantonalen Vorschriften zum Jugendmedienschutz im online Bereich abzusehen. Sollte der Bund jedoch von einer Regulierung des Jugendmedienschutzes im online Bereich gänzlich absehen, wäre dazumal der Erlass von kantonalen Vorschriften zu prüfen und soweit sinnvoll umzusetzen (vgl. Erläuterungen S. 5).

Eine kantonale Regulierung des Internets erachten wir als grundsätzlich fehl am Platz. So darf diese auch nicht als „Ersatzmassnahme“ für eine Bundesregelung avisiert werden. Das Internet als globales Netz kann nicht auf kantonaler Ebene reguliert werden, dies ist schlicht sachfremd. Hier appellieren wir, im Austausch mit der Branche einen Approach zu suchen. Dazu verweisen wir auch auf den schon bestehenden code of conduct hosting



(simsa). Der Leitfaden hilft Schweizer Hosting-Dienstleistern im Umgang mit Kundeninhalten, die unter dem Verdacht stehen, rechtswidrig zu sein oder gegen Regeln zu verstossen. Dieser hat sich in der Praxis bewährt.

Des Weiteren bewährt hat sich auch die asut Brancheninitiative zum Jugendmedienschutz. Diese beinhaltet Kinder- und Jugendschutzmassnahmen wie z.B. die Bereitstellung kostenloser Informationen zur Förderung der Medienkompetenz von Jugendlichen, Eltern, Erziehenden und Lehrpersonen auf allen Kanälen sowie die Ernennung eines Jugendmedienschutzbeauftragten. Auf Wunsch der Branche soll die nun neuaufgelegte Brancheninitiative auch einer externen Umsetzungskontrolle und Evaluation unterliegen. Damit nähert sich der Ansatz einer Co-Regulation. Es ist davon auszugehen, dass die neue Vereinbarung bis Ende Mai 2016 in Kraft treten wird.

SGDA

Spiele auf Trägermedien sind im Medienkonsum von Kindern ein wichtiger, aber nicht der einzige Teil. Spiele aus dem Ausland sind in der Schweiz über so genannte digitale Storefronts verfügbar (Apple App Store, Google Play, etc.). Die SGDA schlägt vor, im Jugendmedienschutz auch den digitalen Storefronts Rechnung zu tragen und dabei ebenfalls auf bereits erfolgreiche Branchenregelungen zu verweisen: Der weltweite und wachsende Zusammenschluss IARC mit ihren Mitgliedern PEGI (Europa), USK (Deutschland) und ESRB (Nordamerika), u.a. stellt in digitalen Storefronts wie beispielsweise Google und Microsoft regionale Altersklassifizierung sicher.

Die SGDA stellt deshalb fest und ist überzeugt, dass aufgrund der internationalen Voraussetzungen eine isolierte kantonale oder nationale Regelung nicht funktioniert. Nur internationale Zusammenschlüsse wie PEGI und IARC, die mit den digitalen Distributionskanälen zusammenarbeiten, lassen eine geeignete Regulierung zu. So, wie internationale Spiele von Schweizer Kindern gespielt werden, sind umgekehrt in der Schweiz entwickelte Spiele weltweit verfügbar. Als nationaler Branchenverband nimmt die SGDA die Pflicht wahr, anhand von Leitlinien den Jugendmedienschutz in der Schweiz und weltweit zu gewährleisten.

5. Zum Bereich Prävention

GPV

Aus Sicht des GPV fehlen in der Vorlage die Themen Prävention und Medienkompetenz. Diese werden weiterhin der Schule und den Eltern überlassen, obwohl dies das zentrale Anliegen sein sollte. Trotz Gesetzen und Kontrollen kommen Kinder und Jugendliche heute ziemlich einfach an Filme, Games etc., die nicht ihrem Alter entsprechen. Hier sollte angesetzt werden, auch wenn uns bewusst ist, dass die Umsetzung allfälliger Regelungen nicht einfach ist. Trotzdem kann nur schon durch die Regelung an sich ein gewisser Abwehreffekt erreicht, mindestens aber Handlungsmöglichkeiten bei offensichtlichem Missbrauch eröffnet werden. Wir ersuchen Sie, den Gesetzesentwurf in diesem Sinne zu ergänzen.

SP

Wir hoffen – und setzen darauf – dass die im Text mit den allgemeinen Erläuterungen dargelegte Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit zum Umgang mit digitalen Medien von Kindern und Jugendlichen in Schulen und mittels geeigneter Fachstellen weiter gepflegt wird und künftig auch obligatorischer Bestandteil im Lehrplan ist.



C. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Entwurf

Vernehmlassungen und Mitberichte

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

(vom ...)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom [...] und der Kommission vom [...]

beschliesst:

A. Gemeinsame Bestimmungen

§ 1. Gegenstand

Dieses Gesetz regelt den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungsbeeinträchtigenden Medieninhalten bei öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien.

§ 2. Begriffe

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. Veranstalter: jede natürliche oder juristische Person, die entgeltlich oder unentgeltlich öffentliche Filmvorführungen veranstaltet,

Zu § 2 lit. a

Stadt Zürich

Bei den Bemerkungen zu lit. a ist nachzulesen, dass auch „Veröffentlichungen im Internet [...] gegebenenfalls als öffentlich qualifiziert werden könnten“, dass „unter dieses Kapitel [...] allerdings nur Vorführungen von Filmen [fallen], die von Besucherinnen und Besuchern zeitgleich und an demselben Vorführungsort konsumiert werden“. Es ist unklar, was mit dem Verweis auf „dieses Kapitel“ gemeint ist, zumal § 2 unter „A. Gemeinsame Bestimmungen“ figuriert und demnach für den ganzen Erlass gilt. Für die Weisung des Regierungsrates sollte der zitierte Passus präzisiert werden – wohl in dem Sinn, dass als Filmvorführungen im Sinn des neuen Gesetzes generell nur solche Vorführungen gelten, die von Besucherinnen und Besuchern



Entwurf

- c. Trägermedien: gegenständlich verbreitbare Medienprodukte, auf welchen sich digitale, audiovisuelle Informationen befinden,
- d. Zugänglichmachen: der Verkauf, das gewerbsmässige Ausleihen, die gewerbsmässige unentgeltliche Abgabe, das öffentliche Aufstellen zum Gebrauch und die öffentliche Vorführung, sowohl mit als auch ohne persönlichen Kontakt,
- e. Anbieter: Jede natürliche oder juristische Person, die Minderjährigen Trägermedien zugänglich macht.

§ 3. Anerkennung von Alterseinstufungen Dritter

¹ Der Regierungsrat kann von Dritten festgelegte Alterseinstufungen anerkennen für

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

² Er regelt die massgebende Alterseinstufung, falls mehrere Dritte oder Dritte und die für das Filmwesen zuständige Direktion (Direktion) die

Vernehmlassungen und Mitberichte

zeitgleich und an demselben Vorführungsort konsumiert werden.

Swico

Im Gesetzesentwurf wird vorgeschlagen, den Begriff „öffentliche Filmvorführung“ weit auszulegen. Dabei soll an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Begriff der Öffentlichkeit im Sinne der Strafgesetznorm zur Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB) angelehnt werden (vgl. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen S. 2). Diese Anknüpfung erachten wir als sachfremd und ungeeignet. Die Rechtsprechung zur Strafnorm der Rassendiskriminierung ist nicht vergleichbar mit den Jugendmedienschutzbestimmungen gemäss dieser Vorlage. Wir beantragen, anstatt dieser weitläufigen Ausschlussdefinition, eine abstrakte Begriffsdefinition zu verwenden, und zwar wie folgt: „Öffentlich ist eine Filmvorführung, die nicht nur einem bestimmten, eng begrenzten Personenkreis zugänglich ist.“ Dies dient der Vereinfachung und besseren Abgrenzung. Zudem wird dies auch in vergleichbaren Gesetzen anderer Kantone (z.B. Basel-Stadt, Basel-Landschaft) so gehandhabt.

Zu § 2 lit. c

SVV

Nicht nur beim Produkt „Musik“, auch beim Produkt „Film“ rückt die Bedeutung von physischen Trägermedien immer mehr in den Hintergrund. Seit 2011 verzeichnet die Videowirtschaft in der Schweiz mit dem Verkauf von physischen Bildtonträgern einen Umsatzrückgang von über 30 Prozent. In 2015 stieg der Umsatzanteil, welchen die Videowirtschaft mit dem Verkauf und Verleih (VOD & EST) von digitalen Filminhalten erzielte, auf über ein Drittel des Gesamtmarktes an. In den vom SVV erhobenen Marktdaten sind Umsatzerlöse, welche S-VOD Plattformen mit dem Streaming von Filmen erzielen, nicht enthalten (siehe Jahresbericht 2015 des SVV).

Zu § 3 Abs. 1

Uni ZH

Es ist notwendig, auf kantonaler Ebene die gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit die Alterseinstufungsverfahren von Dritten verwendet werden können und von der Regierung als rechtlich bindend erklärt werden können. Dies schafft Synergien auf interkantonalen und nationaler Ebene.

Der im Kanton Zürich vorgesehene koregulative Ansatz, bei dem die Selbstkontrolle der Wirtschaft an eine geeignete staatliche Kontrolle zurückgebunden wird, wird als probate Massnahme eingestuft. Zum einen werden die Branchenvereinbarungen gestärkt und staatlich kontrolliert. Zum anderen werden die einzelnen



Entwurf

Alterseinstufung unterschiedlich festlegen.

Vernehmlassungen und Mitberichte

Anbieter administrativ entlastet. Die Empfehlungen der SKJiF grundsätzlich auch im Kanton Zürich für verbindlich zu erklären ist zu begrüssen. Bei den SKJiF-Empfehlungen sollten allerdings immer sowohl die Angabe des freigegebenen Alter als auch des empfohlenen Alters verpflichtend sein. Der Kanton Zürich soll auf Bundesebene auf die verpflichtende Aufnahme des empfohlenen Alters in den Empfehlungen für öffentliche Filmevorführungen und Trägermedien hinwirken.

SVV

Zu lit. a: Der SVV plädiert dafür, dass bei der Altersfreigabe für ein Filmprodukt ausschliesslich das „Jugend-Schutzalter“ zur Anwendung gelangt. Zusätzliche Altersempfehlungen auf dem Produkt führen zu einer uneinheitlichen Kommunikation und Verwirrung.

GameRights

Der "Ko-Regulative Ansatz" ist grundsätzlich zu begrüssen. Zu bemängeln ist allerdings, dass der Vernehmlassungsentwurf keine Aussage dazu enthält, welche Branchenempfehlungen als Grundlage für die Regulierung dienen sollen. Eine staatlich-nationale Anerkennung, wie sie im Bereich der Filmvorführungen besteht, ist bei Trägermedien bzw. Computerspielen jedenfalls nicht vorhanden, auch wenn sich PEGI wohl in verschiedenen Gefässen etabliert hat (vgl. nur www.jugendundmedien.ch). Die allgemeinen Erläuterungen des Regierungsrates vom 12. Januar 2016 halten zwar fest, dass "im Bereich der Computerspiele vor allem die Einstufungen der PEGI und der deutschen Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) [...] allgemein bekannt" seien. Gerade diesbezüglich bestehen jedoch teils erhebliche Unterschiede in den Einstufungen, die nicht zuletzt auf deutsch-nationale Besonderheiten zurückzuführen sind. Nicht adressiert wird sodann der Umstand, dass der Bezug im Ausland vergleichsweise attraktiv ist.

Im Lichte des Umstandes, dass der Bezug von Computerspielen im Ausland via Online-Versandhandel mit vergleichsweise tiefen Hürden behaftet ist, wäre ein klares Bekenntnis zur Anerkennung des internationale anerkannten Branchenstandards PEGI zu begrüssen, wie dies die Branche in ihren selbstregulierenden Massnahmen bereits tut.

Private Person

Zu lit. a: Das neue Gesetz sieht vor, dass für das Gebiet des Kantons Zürich zukünftig die Alterseinstufung (und Altersempfehlung) der SKJiF übernommen wird, was aus Kostengründen grundsätzlich sinnvoll ist. Die im SKJiF verankerte Möglichkeit der Alterseinstufung auf Null (0) Jahren, kann bei Eltern (und evtl. auch LehrerInnen) im Kanton Zürich jedoch Verwirrung erzeugen und dazu verführen, sich bedenkenlos schon mit Babies oder Kleinkindern ins Kino zu setzen. Diese untere Grenze der Alterseinstufung beruht auf Handhabungen aus der französischen Schweiz, wo das Alter Null der Bezeichnung "Tout public"



Entwurf

Vernehmlassungen und Mitberichte

gleichgesetzt ist. Zugelassen sind Kinder in der französischen Schweiz aber per se erst ab 3 Jahren. Eine entsprechende Angabe (am sinnvollsten erst ab 4 oder 5 Jahren), müsste auch für die Kinozulassung im Kanton Zürich gelten und noch in das neue Gesetz aufgenommen werden.

Zudem lehnt sich die Alterseinstufung der Einfachheit halber an ein bestehendes, langjähriges System wie jenes der FSK an. Die FSK-Angaben basieren aber auf einem alten System, die nach dem 2. Weltkrieg eingeführt wurden und den heutigen Anforderungen, Erkenntnissen und Art der Filmproduktionen nicht mehr genügen.

Neurologische, entwicklungspsychologische und pädagogische wissenschaftliche Studien belegen mittlerweile zahlreich, dass auch bei offenbar nicht gefährdenden Inhalten, Kinder unter 4 Jahren vor länger dauernden Filmprojektionen bewahrt und ihnen bis 6 Jahren nur sehr begrenzt ausgesetzt werden sollten.

Zu lit. b: Hersteller oder einschlägige Branchenorganisationen können über eine Altersangabe nicht "frei" entscheiden, denn sie müssen immer auch den Verdienst im Hinterkopf behalten.

Zu § 3 Abs. 2

Stadt Zürich

Aus § 3 Abs. 2 des geht infolge eines Klammervermerks hervor, dass als „Direktion“ im Sinn dieses Erlasses jeweils“ die für das Filmwesen zuständige Direktion“ des Regierungsrats anzusehen ist. In rechtsetzungstechnischer Hinsicht ist zu prüfen, ob diese Definition nicht in den Katalog der Legaldefinitionen in § 2 aufgenommen werden sollte, wie dies auch bei anderen kantonalen Erlassen der Fall ist (z.B. in § 77 Volksschulgesetz, LS 412.100).

EVP

In Abs. 2 hat sich ein Schreibfehler eingeschlichen ("und die für das Filmwesen zuständige Direktion").

§ 4. Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

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

§ 5. Information der Öffentlichkeit

Die Direktion informiert die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über den



Entwurf

Vernehmlassungen und Mitberichte

Kinder- und Jugendmedienschutz.

B. Öffentliche Filmvorführungen

§ 6. Zutrittsalter

¹ Das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen legen fest

- a. die Direktion
- b. Dritte gemäss § 3 Abs. 1 lit. a.

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

³ Kinder und Jugendliche, die höchstens zwei Jahre jünger sind als das gemäss Absatz 1 resp. 2 geltende Zutrittsalter, dürfen die Filmvorführung in Begleitung der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge besuchen.

§ 7. Geltung des Zutrittsalters

Alle an einer öffentlichen Filmvorführung gezeigten Filme, Vorfilme oder Werbefilme müssen für das für die Filmvorführung geltende Zutrittsalter geeignet sein.

§ 8. Pflichten des Veranstalters

¹ Der Veranstalter weist an den Verkaufsstellen auf das Zutrittsalter hin.

² Er prüft das Alter der Besucherinnen und Besucher.

Zu § 6 Abs. 2

EDU

Die Grundsatzregelung von 16 Jahren erachten wir als sinnvoll.

EVP

Richtig ist, dass die allgemeine Altersgrenze (keine Alterseinstufung) für Filme bei 16 Jahren bleibt.

Zu § 6 Abs. 3

Stadt Zürich

Dass die Altersgrenze in Begleitung von Personen, welche die elterliche Sorge ausüben, um maximal zwei Jahre soll unterschritten werden dürfen, ist zu begrüssen, da dies sowohl der Erziehungsverantwortung der Eltern als auch dem Jugendschutzgedanken angemessen Rechnung trägt. Zu Recht erfolgt keine Ausdehnung auf weitere erwachsene Personen, denen die elterliche Sorge nicht zusteht.

EDU

Die Ausnahmeregelung in Abs. 3 erachten wir als sinnvoll.

SVV

Um Filmtrailer einem erweiterten Publikum zeigen zu können, werden in Deutschland sämtliche Trailer auf die Altersgruppe des Hauptfilmes, vor welchem diese gezeigt werden, zugeschnitten und mit einer FSK Freigabe versehen. Der Kinobetreiber muss die Möglichkeit haben, vor der Vorführung des Hauptprogrammes, in welchem zum Beispiel ein Film mit Altersfreigabe „ab 0 Jahren“ gespielt wird, Filmtrailer spielen zu können, welche sich auch an ein älteres Publikum (ältere Geschwister und Eltern) richten.

Zu § 8 Abs. 1

EVP

Die Hinweispflicht sollte genauer umschrieben werden, indem beispielsweise ein gut sicht- und lesbarer



Hinweis verlangt wird.

[Zu § 8 Abs. 2](#)

Uni ZH

Die Veranstalter haben zu prüfen, ob die Besucherinnen und Besucher das für die öffentliche Filmvorführung geltende Zutrittsalter erreicht haben. In der Verordnungsstufe soll die Umsetzung näher geregelt werden. Aufgrund der breiten Erfahrung der Umsetzung des Jugendschutzes im Bereich Tabak und Alkohol ist die Praxis dahingehend zu regeln, dass nicht nur eine Augenschein-, sondern eine Ausweiskontrolle durchgeführt wird. Der Augenschein führt zu oft zu Fehleinschätzungen.

EVP

Laut den Bemerkungen soll der Umfang der Prüfpflicht bei Bedarf auf Verordnungsstufe näher geregelt werden. Es ist nochmals zu überprüfen, ob diese Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zur genaueren Regelung der Prüfpflicht der Klarheit halber nicht im Gesetz erwähnt werden sollte, da die Übergänge von Vollziehungsverordnungen zu gesetzesvertretenden Verordnungen fließend sind.

Die Prüfpflicht wird einerseits nur rudimentär geregelt (weshalb sie – wie oben erwähnt – "bei Bedarf" per Verordnung konkretisiert werden soll); andererseits ist sie sehr absolut formuliert. Unseres Erachtens spricht viel dafür, die Prüfpflicht des Veranstalters und Anbieters bereits im Gesetz etwas genauer zu umschreiben. Sachgerecht wäre etwa, sie – wie etwa im deutschen Jugendschutzgesetz (§ 2) – auf Zweifelsfälle zu beschränken, dafür aber vorzusehen, dass Besucher und Konsumenten auf Verlangen ihr Lebensalter auf geeignete Weise nachzuweisen und sorgeberechtigte Begleitpersonen (§ 6 Abs. 3 des Entwurfs) auf Verlangen ihre Berechtigung darzulegen haben. § 2 des deutschen JuSchG lautet wie folgt:

„§ 2 Prüfungs- und Nachweispflicht

(1) Soweit es nach diesem Gesetz auf die Begleitung durch eine erziehungsbeauftragte Person ankommt, haben die in § 1 Abs. 1 Nr. 4 genannten Personen ihre Berechtigung auf Verlangen darzulegen. Veranstalter und Gewerbetreibende haben in Zweifelsfällen die Berechtigung zu überprüfen.

(2) Personen, bei denen nach diesem Gesetz Altersgrenzen zu beachten sind, haben ihr Lebensalter auf Verlangen in geeigneter Weise nachzuweisen. Veranstalter und Gewerbetreibende haben in Zweifelsfällen das Lebensalter zu überprüfen.“

**Entwurf****Vernehmlassungen und Mitberichte****C. Trägermedien****§ 9. Hinweispflicht**

- ¹ Der Anbieter bringt auf Trägermedien den Hinweis auf die anerkannte Altersfreigabe an.
- ² Er darf auf den Hinweis verzichten bei Trägermedien, die
 - a. Informations- oder Lehrzwecken dienen,
 - b. die Entwicklung der Minderjährigen offensichtlich nicht beeinträchtigen und
 - c. mit „Infoprogramm“, „Lehrprogramm“ oder einem vergleichbaren Begriff gekennzeichnet sind.

Zu § 9 Abs. 1Stadt Zürich

Die grundsätzliche Freigabe von Trägermedien (erst) ab 18 Jahren bei Fehlen einer anerkannten Altersfreigabe scheint sinnvoll, weil bei solchen Produkten nicht gewährleistet ist, dass sie auf allfällig ungeeignete Inhalte geprüft wurden. In den Bemerkungen zum Gesetzesentwurf wird zu Recht auf die Unterschiede zu den öffentlichen Filmvorführungen hingewiesen, wo als Grundsatz ohne Alterseinstufung ein Zulassungsalter ab 16 Jahren gilt.

Uni ZH

Es wird begrüsst, dass bei Trägermedien ohne anerkannte Altersfreigabe grundsätzlich eine Freigabe ab 18 Jahren gilt.

EVP

Richtig ist, dass die allgemeine Altersgrenze für Trägermedien auf 18 Jahren festgesetzt wird.

GameRights

An dieser Stelle würde sich im Gesetz eine klare Regelung in Bezug auf die Default-Einstufung (Trägermedien ohne Alterseinstufung sind erst ab 18 Jahren freigegeben), wie dies bei Filmvorführungen der Fall ist, aufdrängen.

Private Person

Das neue Gesetz beinhaltet, dass bei Trägermedien die anerkannte Altersfreigabe gemäss § 3 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 gilt, also zu einem grossen Teil diejenige der FSK (wie z.B. bei DVDs).

Die automatische Übernahme der Alterseinstufungen der freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) bei Trägermedien (und ohne Einspruch auch bei Kinofilmen) bietet, wie die Erfahrungen aus dem Filmbildungs- und Filmvermittlungssektor zeigen, keine genügende Orientierung und genügenden Schutz. Die FSK-Alterseinstufungen sind häufig zu niedrig angesetzt, vermutlich auch durch die noch immer sehr grobe Einteilung der Altersstufen 0-6-12-16-18 (z.B. sind häufig sog. "Kinderfilme" wie Zeichentrickfilme ab Null gekennzeichnet), die die geistige und seelische Entwicklung von Kindern und ihr Sozialverhalten beeinträchtigen können.

Eltern und andere Begleitpersonen von Heranwachsenden sind in diesem Zusammenhang oft überrascht,

**Entwurf****Vernehmlassungen und Mitberichte**

wenn sie erfahren, dass die pädagogischen oder entwicklungspsychologischen Altersempfehlungen anders ausfallen.

Das Gesetz sollte in diesem Fall einen zusätzlichen Hinweis mittels einer Etikette (z.B. "freigegeben ab 4, empfohlen ab 6 Jahren" oder nur "empfohlen ab 6 Jahren" oder "empfohlen in Begleitung einer erziehungsberechtigten Person") seitens des Anbieters vorsehen, was zu einem besseren Verständnis der Altersangaben beitragen würde.

[Zu § 9 Abs. 2](#)

GameRights

Die Ausnahmereglung erscheint uns in der aufgeführten Form wenig sinnvoll. Es fragt sich insbesondere, ob lit. b nicht darauf hinauslaufen würde, dass nur Lehrmittel für Klein(st)kinder von der Ausnahmeregelung erfasst werden können, da die Frage der «offensichtlichen Nicht-Beeinträchtigung» der Entwicklung von Minderjährigen (selbstverständlich) von deren Alter bzw. dem individuellen (!) Entwicklungsstand abhängt. Auch erscheint lit. b insofern widersprüchlich, als dass in Abs. 2 lit. a bis lit. c. kumulativ wirken und eine Anwendung von lit. b also voraussetzen würde, dass ein Lehrprogramm mit Lehrzweck beeinträchtigend für die Entwicklung Minderjähriger sein könnte. Nach unserer Auffassung sollte Abs. 2 entsprechend abgeändert werden, dass er explizit auf Lehr- und Informationsprogramme angewandt wird ohne die Beeinträchtigung explizit aufzulisten.

[§ 10. Prüfpflicht](#)

Der Anbieter prüft die Einhaltung der Altersfreigabe bei Personen, denen er die Trägermedien zugänglich macht.

EDU

Dieses Erfordernis ist toter Buchstabe, wenn nicht entsprechende Kontrollen durchgeführt werden. Wer ist für die Durchführung dieser Kontrollen zuständig?

EVP

Laut den Bemerkungen soll der Umfang der Prüfpflicht bei Bedarf auf Verordnungsstufe näher geregelt werden. Es ist nochmals zu überprüfen, ob diese Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zur genaueren Regelung der Prüfpflicht der Klarheit halber nicht im Gesetz erwähnt werden sollte, da die Übergänge von Vollziehungsverordnungen zu gesetzesvertretenden Verordnungen fließend sind.

Die Prüfpflicht wird einerseits nur rudimentär geregelt (weshalb sie – wie oben erwähnt – "bei Bedarf" per Verordnung konkretisiert werden soll); andererseits ist sie sehr absolut formuliert. Unseres Erachtens spricht viel dafür, die Prüfpflicht des Veranstalters und Anbieters bereits im Gesetz etwas genauer zu umschreiben. Sachgerecht wäre etwa, sie – wie etwa im deutschen Jugendschutzgesetz (§ 2) – auf Zweifelsfälle zu beschränken, dafür aber vorzusehen, dass Besucher und Konsumenten auf Verlangen ihr Lebens-



Entwurf

Vernehmlassungen und Mitberichte

alter auf geeignete Weise nachzuweisen und sorgeberechtigte Begleitpersonen (§ 6 Abs. 3 des Entwurfs) auf Verlangen ihre Berechtigung darzulegen haben. § 2 des deutschen JuSchG lautet wie folgt:

„§ 2 Prüfungs- und Nachweispflicht

(1) Soweit es nach diesem Gesetz auf die Begleitung durch eine erziehungsbeauftragte Person ankommt, haben die in § 1 Abs. 1 Nr. 4 genannten Personen ihre Berechtigung auf Verlangen darzulegen. Veranstalter und Gewerbetreibende haben in Zweifelsfällen die Berechtigung zu überprüfen.

(2) Personen, bei denen nach diesem Gesetz Altersgrenzen zu beachten sind, haben ihr Lebensalter auf Verlangen in geeigneter Weise nachzuweisen. Veranstalter und Gewerbetreibende haben in Zweifelsfällen das Lebensalter zu überprüfen.“

SVV

Die Verkaufskontrolle im Versand- und Digitalhandel überprüft lediglich das "Haushaltungs- oder Anschlusskonto", die Überprüfung des Kontoinhabers kann nur bedingt als Instrument dargestellt werden, welches dem Jugendschutz dienlich ist. Die Verantwortung „Konsumkontrolle“ obliegt der Haushaltung und muss in dieser von den Erziehungsberechtigten wahrgenommen werden.

Nach Kenntnisstand des SVV besteht in der Schweiz kein Alters-Verifizierungsprozess, welcher es ermöglicht, die Alterskontrolle über den Personalausweis (Pass, ID-Karte oder Personen-ID) vorzunehmen. Aus Sicht des SVV wäre ein staatlich zertifiziertes Prüfverfahren wünschenswert.

[§ 11. Unzutreffende Kennzeichnung](#)

Stellt die Direktion fest, dass die Kennzeichnung eines Trägermediums gemäss § 9 Abs. 2 lit. c unzutreffend ist, weist sie die Anbieter an, die Kennzeichnung zu entfernen oder unkenntlich zu machen.

D. Strafbestimmungen

[§ 12. Kontrollen](#)

¹ Die Polizei kontrolliert die Einhaltung von Zutrittsalter und Altersfreigabe. Sie darf dazu Testkäufe durchführen oder durch Dritte durchführen lassen.

² Die Kontrollen setzen voraus, dass:

Stadt Zürich

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für Testkäufe und weitere Kontrollmassnahmen auch im Bereich von öffentlichen Filmvorführungen und Trägermedien wird begrüsst. Die positive Wirkung von Testkäufen ist aus dem Alkohol- und Tabakbereich bekannt; entsprechende Massnahmen dürften auch im Geltungsbereich des geplanten Gesetzes zur Prävention beitragen.

**Entwurf**

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

Vernehmlassungen und MitberichteEVP

Der Klarheit halber sollte hier festgehalten werden, dass die Polizei nicht nur die Einhaltung von Zutrittsalter und Altersfreigabe sondern auch die Einhaltung der Hinweispflicht des Veranstalters und Anbieters (§ 8 Abs. 1 und § 9) zu kontrollieren hat.

Mit dieser Bestimmung soll zudem eine gesetzliche Grundlage für Kontrollmassnahmen im Allgemeinen und für Testkäufe im Besonderen geschaffen werden. Die Möglichkeit von Testkäufen scheint uns zur Durchsetzung der Alterseinstufungen nötig. In den Bemerkungen zum Entwurf wird auf ein Urteil des Bundesgerichts (BGer 6B_334/2011) verwiesen, in dem erwogen wurde, eine gesetzliche Regelung habe nicht nur die Voraussetzungen und Modalitäten der Schein- und Testkäufe festzulegen, sondern auch zu bestimmen, ob und unter welchen Bedingungen die dadurch gewonnenen Erkenntnisse zur Strafverfolgung respektive in einem Strafverfahren verwendet werden dürfen. Uns scheint es zweifelhaft, ob mit dem vorgeschlagenen Text den Vorgaben des Bundesgerichts genügend Rechnung getragen wird. Es fehlt ein klarer Hinweis, dass die durch Testkäufe gewonnenen Erkenntnisse im Strafverfahren (vgl. § 13 des Gesetzesentwurfs) verwendet werden dürfen. Insofern ist zu überprüfen, ob die genannte Bestimmung wirklich ausreichend ist.

SVV

Der SVV begrüsst unterstützende, staatliche Massnahmen, welche dazu beitragen, die Umsetzung von Jugendschutzrichtlinien weiter zu professionalisieren. Gleichzeitig weist der SVV aber ausdrücklich darauf hin, dass sämtliche kritische Vertriebsformen wie die beim jugendlichen Publikum beliebten Dienste „youtube“, „instagram“ „snapchat“, sowie auch die international agierenden Piraterie-Plattformen von jeglicher Kontrolle ausgenommen sind. Aus Sicht des SVV ist es unverhältnismässig und macht es wenig Sinn, Kontrollmassnahmen auf fehlbare Kassiererinnen bei einem Grossverteiler zu begrenzen.

Zu § 12 Abs. 1Stadt Zürich

Gemäss den Bemerkungen zu Abs. 1 kann die Polizei „zur Durchführung von Kontrollmassnahmen Dritte [...] beziehen“. Aus dem Normtext von Abs. 1 ergibt sich die Zulässigkeit des Bezugs Dritter demgegenüber nur für die Durchführung von Testkäufen; von anderen Kontrollmassnahmen ist hier nicht die Rede. Es wird empfohlen, den Normtext entsprechend anzupassen.

Stadt Winterthur

Zu § 12 Abs. 1 des Entwurfs schlagen wir Ihnen eine Formulierung vor, die sich unseres Erachtens besser

**Entwurf****Vernehmlassungen und Mitberichte**

in das geltende Recht einfügt. Wird die fragliche Bestimmung mit § 32d Abs. 1 und 2 des Polizeigesetzes sowie mit § 48 Abs. 7 des Gesundheitsgesetzes verglichen, so sollte aus unserer Sicht ein Wortlaut gewählt werden, welcher gewährleistet, dass auch der unentgeltliche Zutritt zu öffentlichen Filmvorführungen erfasst und Jugendliche als Testpersonen beauftragt werden können, die das erforderliche Mindestalter noch nicht erreicht haben. Ebenso sollte ausdrücklich festgeschrieben sein, dass die mit Scheinkäufen und Testgeschäften erlangten Informationen in anschliessenden Rechtsverfahren beweismässig verwertet werden dürfen. In diesem Sinn regen wir folgend Formulierung an:

„§ 12

¹ Zur Kontrolle der Einhaltung von Zutrittsalter und Altersfreigabe können Angehörige der Polizei oder von ihr beauftragte oder mit ihr kooperierende Dritte Scheingeschäfte und Testkäufe vorbereiten und abschliessen. Als Dritte kommen auch Personen in Frage, die das erforderliche Mindestalter noch nicht erreicht haben. Die durch die Vorbereitung oder den Abschluss von Scheingeschäften oder Testkäufen gewonnenen Erkenntnisse dürfen in Verwaltungs- und Strafverfahren als Beweise verwendet werden.“

Zu § 12 Abs. 2

Stadt Winterthur

Abs. 2 von § 12 des Entwurfs kann aus unserer Sicht im vorgeschlagenen Wortlaut belassen werden.

Grüne

Es wäre eleganter, wenn anstatt von „Inhaberinnen und Inhabern der elterlichen Sorge“ von „Erziehungsberechtigten“ gesprochen werden könnte.

Zu § 13 Abs. 1

EDU

Hier wird ein Maximum von Fr. 10'000 festgelegt. Warum verzichtet man auf die Festlegung eines Minimums?

SVV

Aus Sicht des SVV schießen die vom Kanton Zürich in Erwägung gezogenen Strafbestimmungen weit über das Ziel hinaus. Die dank staatlicher Kontrolle erfassten Vergehen haben kaum Relevanz. Im Weiteren bleiben jugendgefährdende Vertriebsplattformen und deren Programminhalte ungeahndet weiter bestehen.

§ 13. Strafbestimmung

¹ Wer gegen §§ 8-11 verstösst, wird mit Busse bestraft.

² In leichten Fällen kann ein Verweis erteilt werden.



Zu § 13 Abs. 2

EDU

Was versteht man unter leichten Fällen konkret?

E. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 14. Aufhebung bisherigen Rechts

Das Filmgesetz vom 7. Februar 1971 wird aufgehoben.

§ 15. Übergangsbestimmung

Anbieter erfüllen die Pflichten gemäss § 9 Abs. 1 und § 10 innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.