



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DEPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE

CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Erläuternder Bericht zum Entwurf vom 27.8.09 der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film

I. Allgemeine Bemerkungen

Heute gelten für Kinofilme unterschiedliche kantonale Regelungen in Bezug auf das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen. Einige Kantone beschäftigen behördliche Filmkommissionen, welche die Altersfreigaben je unabhängig voneinander festlegen. Andere Kantone übernehmen teilweise die Entscheide von Nachbarkantonen oder überlassen es der Filmbranche, das Zutrittsalter festzulegen. Dies führt zur unerfreulichen Situation, dass derselbe Film in den Kantonen ab unterschiedlichem Mindestalter freigegeben wird. Zudem ist das heutige System ineffizient, indem alle Filme mehrmals von verschiedenen Stellen beurteilt werden.

ProCinema, der Schweizerische Verband für Kino und Filmverleih, gelangte mit Schreiben vom 4. April 2006 an die KKJPD und bat um eine Unterredung, die im Juni 2006 stattfand. Praktisch zeitgleich gelangten die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft an die KKJPD. In der Folge wurde an der KKJPD-Herbstversammlung 2006 angekündigt, dass die KKJPD bei den Kantonen und den interessierten Kreisen eine Vernehmlassung zur Frage der Harmonisierung der Altersfreigabe für Filme und neue Medien durchführt. Die Vernehmlassung dauerte vom 13. Juli bis am 31. August 2007. An der Vernehmlassung nahmen alle Kantone, Pro Juventute, Pro Cinema, der Schweizerische Video-Verband (SVV) sowie die Interessensgemeinschaft Detailhandel Schweiz (IG DHS) teil.

Die KKJPD-Herbstversammlung 2007 fasste unter Berücksichtigung des Vernehmlassungsergebnisses folgende Grundsatzentscheidungen:

- Die Arbeiten für eine gesamtschweizerische paritätisch zusammengesetzte Kommission, welche das Kinozutrittsalter definiert, sollen weiterverfolgt werden.
- Für DVD's soll die Selbstkontrolle der Branche zum Tragen kommen. Der Schweizerische Video-Verband (SVV) hat in Zusammenarbeit mit der Interessensgemeinschaft Detailhandel Schweiz (IG DHS, bestehend aus Coop inkl. Inter-Discount, Migros inkl. Ex Libris, Denner, Manor, Valora und Charles Vögele) einen Verhaltenskodex (movie-guide Code of Conduct) ausgearbeitet. Der Verhaltenskodex hat zum Ziel, dass sämtliche zu verkaufenden / zu verleihenden DVD's mit einer Altersfreigabe bezeichnet sind. Zudem verpflichtet sich der Detailhandel, Medienträger, welche mit einer Altersfreigabe 16+ resp. 18+ versehen sind, im Zweifelsfall nur nach erfolgter Ausweiskontrolle zu verkaufen resp. zu verleihen.
- Bei interaktiven Spielen soll das europäische Alterseinstufungssystem „Pan European Game Information“ (PEGI) beibehalten werden, das in der Branche implementiert ist.

Die KKJPD-Frühjahrsversammlung 2008 und die KKJPD-Herbstversammlung 2008 nahmen zustimmend Kenntnis von den Arbeiten für eine gesamtschweizerische paritätisch zusammengesetzte Kommission, welche das Kinozutrittsalter definiert.

Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der KKJPD, bestehend aus Vertretern der Kantone (GE, VD, BS, BL, ZH), der Filmbranche (ProCinema und SVV), einer Jugendschutzorganisation (pro juventute) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat am 20. Februar 2009 den Entwurf einer Vereinbarung über eine schweizeri-

sche Kommission Jugendschutz im Film erarbeitet. Der Entwurf der Vereinbarung entspricht den Beschlüssen der KKJPD.

Die KKJPD-Frühjahrsversammlung 2009 verabschiedete den Entwurf der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film zuhanden der Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen. Die Vernehmlassung dauerte vom 7. Mai bis 10. Juli 2009. An der Vernehmlassung haben alle Kantone sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) teilgenommen. 12 Kantone und die EDK stimmen der Vereinbarung vorbehaltlos zu. 10 Kantone stimmen der Vereinbarung grundsätzlich zu, haben jedoch Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen. 4 Kantone und die EKKJ lehnen die Vereinbarung ab.

Die bereits bestehende Arbeitsgruppe hat am 27. August 2009 das Vernehmlassungsergebnis beraten und kleinere Änderungen am Vertragstext vorgenommen. Ziel ist es, die Vereinbarung in der KKJPD-Herbstversammlung vom 12./13. November 2009 zu verabschieden, so dass sie per 1. Juli 2010 in Kraft treten kann.

II. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Der Name der Kommission lautet „Kommission Jugendschutz im Film“. Dieser Name bringt klar zum Ausdruck, worum es geht: um Jugendschutz beim Filmkonsum. Die Bezeichnung wurde zudem so gewählt, dass keine Verwechslungsgefahr mit der bereits existierenden Eidgenössischen Filmkommission besteht, die sich mit der Filmförderung befasst.

Vertragsparteien

Die Vereinbarung soll zwischen den Justiz- und Polizeibehörden (KKJPD), der Branche (ProCinema und SVV) sowie einer Bildungsbehörde (EDK) geschlossen werden. Entsprechend präsentiert sich auch die Zusammensetzung der Kommission (Art. 5).

Artikel 1

Absatz 1 sieht vor, dass die Kommission Empfehlungen zum Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und in beschränktem Mass (siehe dazu Artikel 4) auch für audiovisuelle Bildtonträger erlässt. Mit öffentlichen Filmvorführungen sind Kinovorführungen gemeint. Der Begriff ‚audiovisuellen Medien‘ bezieht sich auf Filme, die auf Speichermedien erhältlich sind (heute z.B. VHS und DVD, künftig z.B. Blu-ray Disc). Zu interaktiven Spielen nimmt die Kommission keine Stellung. Für interaktive Spiele gilt gemäss Beschluss der KKJPD das europäische Alterseinstufungssystem „Pan European Game Information“ (PEGI) als Leitlinie.

Die in Absatz 1 erwähnten Empfehlungen richten sich an die Kantone und an die Branche. Die Branche soll die Empfehlungen gesamtschweizerisch befolgen. Jene Kantone, welche das Kinozutrittsalter staatlich regeln, sollen die Empfehlungen der Filmkommission explizit oder implizit übernehmen. Ziel ist es, 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, so dass keine Doppelspurigkeiten mehr existieren. Für Kantone mit heute vollständig liberalisiertem System, in denen die Filmbranche das Zutrittsalter festlegt, entsteht kein Handlungsbedarf. Bei ihnen werden die Regeln der Vereinbarungen gelten, weil sich die Branche daran hält. Handlungsbedarf besteht in diesen Kantonen nicht.

In Absatz 2 ist die Orientierung der Öffentlichkeit als Aufgabe der Kommission vorgesehen, was einem Wunsch insbesondere der Kantone Genf und Waadt entspricht. Es ist vorgesehen, dass die Alterseinstufungen für Kinofilme auf einer öffentlich zugänglichen Internetseite publiziert werden (Art. 3 Abs. 8).

Artikel 2

Gemäss Absatz 1 orientiert sich die Kommission an bestehenden Entscheiden der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland. FSK umfasst alle Filme, welche in Deutschland auf den Markt gelangen und somit auch einen sehr hohen Anteil der Filme des schweizerischen Markts. Nur mit einer starken Anlehnung an das System FSK ist es möglich, den administrativen Aufwand der Kommission in Grenzen zu halten.

Die Kommission beurteilt Filme, bei denen noch keine Einstufung durch die FSK besteht oder bei denen von der FSK-Einstufung abgewichen werden soll. Keine FSK-Einstufung besteht vor allem bei französischsprachigen und italienischsprachigen Filmen. Von einer bestehenden FSK-Einstufung soll nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

Die in Absatz 2 aufgeführten Altersabstufungen orientieren sich am bestehenden System FSK. Damit wird einem Anliegen vieler Kantone Rechnung getragen, die im Rahmen der Vernehmlassung verlangten, dass für denselben Film im Kino und auf audiovisuellen Bildtonträgern nicht unterschiedliche Alterseinstufungen bestehen. Dadurch erfolgen die Abstufungen in relativ grossen Altersschritten. Dieser Umstand ist in Kauf zu nehmen, wenn ein einfaches und praktikables System geschaffen werden soll, was nur mit der Anlehnung an FSK möglich ist.

Absatz 3 regelt, dass Kinder und Jugendliche Filme, die eine Alterskategorie höher eingestuft sind, bis zu einer Abweichung von maximal zwei Jahren ansehen können, sofern sie von einer Person begleitet werden, welche die elterliche Sorge gemäss Artikel 296 ff. ZGB ausübt. Die Ausnahmebestimmung ist restriktiv und beschränkt sich auf Personen, welche die elterliche Sorge gemäss Artikel 296 ff. ZGB ausüben. Damit soll verhindert werden, dass sich Kinder und Jugendliche mit irgendwelchen erwachsenen Begleitpersonen Filme ansehen, die eigentlich nicht für ihre Alterskategorie vorgesehen sind. Die Abweichung vom freigegebenen Alter beträgt maximal zwei Jahre. Damit wird ein in der Vernehmlassung geäussertes Anliegen umgesetzt. Filme „Freigegeben ab 16 Jahren“ können also beispielsweise alle Personen ab 16 Jahren sowie Jugendliche im Alter von 14-16 Jahren besuchen, wenn eine Person dabei ist, welcher die elterliche Sorge zusteht.

Artikel 3

Bei Kinofilmen befasst sich die Kommission mit folgenden Fragen:

- Wie sind Filme zu beurteilen, die über keine FSK-Einstufung verfügen?
- Soll von einer bestehenden FSK-Einstufung abgewichen werden?

In einem detailliert beschriebenen Ablauf legt die Kommission das Zulassungsalter fest (Abs. 1 bis 4). Bei Erstbeurteilungen gemäss Absatz 4 ist eine paritätische Zusammensetzung vorgesehen. Der Filmverleiher, vier Kommissionsmitglieder oder ein Kanton können eine Zweitbeurteilung verlangen (Abs. 5). Bei den Zweitbeurteilungen kann aus mathematischen Gründen keine paritätische Zusammensetzung erfolgen. 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).

Jene Kantone, welche das Kinozutrittsalter staatlich regeln, sollen die Empfehlungen der Filmkommission explizit oder implizit übernehmen (siehe dazu die Ausführungen zu Art. 1

Abs. 1). Da die formelle Entscheidungskompetenz bei den Kantonen verbleibt, sollen Kantone, die darum ersuchen, ebenfalls mit der Liste bedient werden (Abs. 2) und eine Visio- nierung (Abs. 3) oder Zweitbeurteilung (Abs. 5) verlangen können.

Solange keine Alterseinstufung vorliegt, gilt das Zulassungsalter 18 (Abs. 6). Mit dieser Be- stimmung soll erreicht werden, dass die Filme möglichst rasch und umfassend zur Beurtei- lung vorgelegt werden.

Artikel 4

Bei audiovisuellen Bildtonträgern soll nicht von bestehenden FSK-Einstufungen abgewichen werden. Deshalb befasst sich die Kommission bei audiovisuellen Bildtonträgern nur mit fol- gender Frage:

- Wie sind Filme zu beurteilen, die weder im Kino liefen noch über keine FSK- Einstufung verfügen?

Absatz 1 regelt die Grundzüge des Verfahrens. Absatz 2 sieht vor, dass die Kommission die Verfahrensdetails regelt.

Gemäss Absatz 3 gilt bei audiovisuellen Bildtonträgern – gleich wie bei Kinofilmen – das Zulassungsalter 18, solange keine Alterseinstufung vorliegt. Mit dieser Bestimmung soll er- reicht werden, dass die Filme möglichst rasch und umfassend zur Beurteilung vorgelegt werden.

Artikel 5

In Absatz 1 wird eine paritätische Zusammensetzung aus Branchenvertretern, Behörden- vertretern und unabhängigen Fachleuten vorgesehen. Diese paritätische Zusammenset- zung widerspiegelt sich in den Dreierbesetzungen gemäss Art. 3 Abs. 4. Sowohl die Behör- denvertreter als auch die unabhängigen Fachleute sollen zu Beginn der Arbeiten grössten- teils aus den bisherigen kantonalen Filmkommissionen stammen. Die unabhängigen Fach- leute werden durch eine Bildungsbehörde (EDK) ernannt, welche bei der Ernennung Ju- gendschutzorganisationen wie pro juventute beratend beiziehen kann. Zudem wird die EDK auch bei der Wahl jener Behördenvertreter miteinbezogen, welche durch die KKJPD be- stimmt werden. Damit wird sichergestellt, dass der Aspekt des Jugendschutzes gebührend berücksichtigt wird.

Absatz 2 sieht vor, dass die verschiedenen Landesgegenden und -sprachen angemessen zu berücksichtigen sind. Die lateinische und insbesondere die italienische Schweiz haben garantierte Sitze. Dies ist wichtig, da durch die Anlehnung an das System FSK vor allem ei- ne grosse Anzahl französischsprachiger und italienischsprachiger Filme zu beurteilen ist. Es versteht sich von selbst, dass die Kommissionsmitglieder primär Filme ihrer Mutterspra- che beurteilen. Durch diesen Grundsatz sind sprachregionale Subkommissionen überflüssig.

Artikel 6

In Artikel 6 werden nur die wichtigsten Organisationsgrundsätze genannt. Die Kommission regelt die Details ihrer Tätigkeit in einem Geschäftsreglement selbst (Abs. 2). Die Kommis- sion legt insbesondere die Kriterien zur Beurteilung von Filmen fest. In der Westschweiz, in Basel und in Zürich gibt es solche Kriterien bereits. Die Kommission orientiert sich an die- sen Kriterien.

Die Kommission verfasst jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden der Vertragsparteien (Abs. 3). Dieser soll in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch erscheinen.

Artikel 7

Absatz 1 sieht vor, dass das Sekretariat der Kommission durch den Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema) geführt wird. Dies ist sachgerecht, weil ProCinema die Schnittstelle für Kinopremieren ist.

Gemäss Absatz 2 erhalten die Kommissionsmitglieder pro Visionierung eine Entschädigung von CHF 120.–. Diese Pauschalentschädigung wird jeweils der Teuerung angepasst. Hinzu kommt der Ersatz von Reisespesen. Pro Visionierung wird von einer zeitlichen Belastung von ca. 4 Stunden ausgegangen. Die Kinobranche kann den Kommissionsmitgliedern keinen gesamtschweizerischen Presseausweis ausstellen, welcher zum freien Filmzutritt in allen schweizerischen Kinos berechtigt, weil es diese Art des Presseausweises nicht mehr gibt. Kantone mit eigenen Filmkommissionen (siehe dazu die Ausführungen zu Art. 1 Abs. 1) können den Behördenvertretern aus ihrem Kanton einen entsprechenden kantonalen Presseausweis ausstellen. Die Branche lädt zusätzlich alle Kommissionsmitglieder zu Medienpremierer ein.

Absatz 3 sieht vor, dass die in Absatz 1 und 2 genannten Leistungen hälftig durch ProCinema und SVV getragen werden. Gemäss einer Umfrage bei jenen Kantonen, die heute Filmkommissionen führen, tragen die Filmverleiher heute jährliche Gebühren von insgesamt rund CHF 165'000.– Franken. Da nach dem neuen Regime die Gebührenlast wegfällt (Art. 3 Abs. 7), wird der freiwerdende Betrag der Branche neu für die Sekretariatsführung (50 Stellenprozente) und die Spesen der Kommissionsmitglieder verwendet. Die Branchenverbände (ProCinema und SVV) können zur Refinanzierung höhere Beiträge von ihren Verbandsmitgliedern erheben.

Schlussbestimmungen

In Artikel 8 bis 10 werden Formalitäten geregelt.

III. Finanzelle und organisatorische Auswirkungen auf die Kantone

Die Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone:

- Kantone, welche heute eine eigene Filmkommission haben, verlieren ihre Gebühreneinnahmen (Art. 3 Abs. 7), werden im Gegenzug jedoch auch von ihren Aufgaben entlastet (siehe dazu die Ausführungen zu Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 3).
- Für Kantone mit heute vollständig liberalisiertem System entstehen durch die Empfehlungen weder rechtliche Verpflichtungen noch Handlungsbedarf in anderer Hinsicht.

Kantone, welche das Kinozutrittsalter staatlich regulieren, müssen ihr System organisatorisch so ausgestalten, dass sie in einem unkomplizierten und gebührenfreien Verfahren den Empfehlungen der Kommission Jugendschutz im Film folgen.