



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 20.2.09 der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz-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. An der KKJPD-Herbstversammlung 2006 wurde 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) und einer Jugendschutzorganisation (pro juventute) hat am 20. Februar 2009 den Entwurf einer Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz-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-Film zuhanden der Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen. Alle Vertragsparteien sollen bis im Sommer 2009 über den Vertragstext befinden. Ziel ist es, die Vereinbarung in der KKJPD-Herbstversammlung vom 12./13. November 2009 zu verabschieden, so dass sie per 1. Januar 2010 in Kraft treten kann.

II. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Der Name der Kommission lautet „Kommission Jugendschutz-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-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, wel-

che 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 den selben 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 sich Filme ansehen können, die eine Alterskategorie höher eingestuft sind, 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. Filme „Freigegeben ab 16 Jahren“ können also beispielsweise alle Personen ab 16 Jahren sowie Jugendliche im Alter von 12-16 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 oder vier Kommissionsmitglieder können eine Zweitbeurteilung verlangen (Abs. 5). Bei den Zweitbeurteilungen kann keine paritätische Zusammensetzung garantiert werden, da die Anzahl Kommissionsmitglieder beschränkt ist und ausschliesslich Mitglieder gefragt sind, die im bisherigen Verfahren keine aktive Rolle hatten.

Solange keine Alterseinstufung vorliegt, gilt das Zulassungsalter 18 (Abs. 6). Mit dieser Bestimmung soll erreicht werden, dass die Filme möglichst rasch und umfassend zur Beurteilung 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 folgender 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 erreicht werden, dass die Filme möglichst rasch und umfassend zur Beurteilung vorgelegt werden.

Artikel 5

In Absatz 1 wird eine paritätische Zusammensetzung aus Branchenvertretern, Behördenvertretern und unabhängigen Fachleuten vorgesehen. Diese paritätische Zusammensetzung widerspiegelt sich in den Dreierbesetzungen gemäss Art. 3 Abs. 4. Sowohl die Behördenvertreter als auch die unabhängigen Fachleute sollen zu Beginn der Arbeiten grösstenteils aus den bisherigen kantonalen Filmkommissionen stammen. Die unabhängigen Fachleute werden durch eine Bildungsbehörde (EDK) ernannt, welche bei der Ernennung Jugendschutzorganisationen wie pro juventute beratend beiziehen kann.

Absatz 2 sieht vor, dass die verschiedenen Landesgegenden und -sprachen angemessen zu berücksichtigen sind. Dies ist wichtig, da durch die Anlehnung an das System FSK vor allem eine grosse Anzahl französischsprachiger und italienischsprachiger Filme zu beurteilen ist. Es versteht sich von selbst, dass die Kommissionsmitglieder primär Filme ihrer Muttersprache 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).

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.–. 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 Medienpremierern 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. In der Vereinbarung wird festgehalten, wie die Verbände ihren Mitgliedern die Auslagen weiterverrechnen.

Schlussbestimmungen

In Artikel 8 bis 10 werden Formalitäten geregelt.

III. Finanzelle und organisatorische Auswirkungen auf die Kantone

Die Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz-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 Kin Zutrittsalter staatlich regulieren, müssen ihr System organisatorisch so ausgestalten, dass sie in einem unkomplizierten und gebührenfreien Verfahren den Empfehlungen der Kommission Jugendschutz-Film folgen.