



**Gesetz über den Jugendschutz betreffend Filmvorführungen und audiovisuelle Trägermedien  
(FATG; Totalrevision des Filmgesetzes)**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission  
vom 27. August 2014

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatenden Kommission des Kantonsrates betreffend Gesetz über den Jugendschutz betreffend Filmvorführungen und audiovisuelle Trägermedien (FATG; Totalrevision des Filmgesetzes) hat die Vorlage des Regierungsrates vom 25. Februar 2014 (Vorlage Nr. 2367.1 - 14605) in ihren Sitzungen am 11. Juni 2014 und am 27. August 2014 beraten und verabschiedet.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1.	Ausgangslage	1
2.	Ablauf der Kommissionberatung	2
3.	Einführung in die Vorlage	2
4.	Eintretensdebatte	3
5.	Detailberatung	5
6.	Schlussabstimmung	7
7.	Kommissionsantrag	7

**1. Ausgangslage**

Mit dem Revisionsentwurf soll der Jugendschutz hinsichtlich Filmvorführungen vereinfacht und neu auch hinsichtlich physisch gehandelter Computerspielen und Filmen geregelt werden. Sodann werden die hinfällig gewordenen Bestimmungen des heute geltenden Filmgesetzes aus dem Jahre 1972 aufgehoben.

Sowohl die seit 1972 erfolgte rasante technische Entwicklung im Bereich der Unterhaltungsmedien als auch die zwischenzeitliche Weiterentwicklung des Bundesrechts in diesem Gebiet machen eine Revision erforderlich. In seinem Bericht und Antrag zu einer Motion betreffend Alterskennzeichnung digitaler Medien und einem Verkaufsverbot von nicht altersgerechten Computerspielen und einem Postulat betreffend audio-visuelle Medien vom 10. November 2009 (Vorlage Nr. 1740.2/1741.2) hatte der Regierungsrat dem Kantonsrat zudem zugesichert, den Jugendschutz im Bereich Film und im Bereich der elektronischen Trägermedien auf Gesetzesebene zu stärken. Mit seiner Vorlage vom 25. Februar 2014 (Vorlage Nr. 2367.1 - 14605) kommt der Regierungsrat dieser Zusicherung nach.

## **2. Ablauf der Kommissionberatung**

Die Kommission beriet die vorliegende Revision an den Kommissionssitzungen vom 11. Juni 2014 und vom 27. August 2014. Nebst den Kommissionsmitgliedern nahmen Regierungsrat Beat Villiger und Albert Rüetschi, juristischer Mitarbeiter der Sicherheitsdirektion, an den Sitzungen teil. Die Protokolle führte Ruth Schorno. Eingangs der ersten Kommissionssitzung vom 11. Juni 2014 hielten Thomas Ulrich (Kino Hürlimann AG, Zug) und Franz Woodtli (Präsident Schweizer Videoverband SVV) je ein Referat und beantworteten Fragen der Kommissionsmitglieder.

## **3. Einführung in die Vorlage**

In der Einführung in die Vorlage wies Regierungsrat Beat Villiger auf die verschiedenen einschlägigen Vorstösse sowohl auf kantonaler als auch auf eidgenössischer Ebene hin, darunter insbesondere auf die am 5. Januar 2010 eingereichte – vom Bund sistierte – Standesinitiative 10.302, mit welcher der Kantonsrat des Kantons Zug das Tätigwerden der Behörden für einen schweizweit wirksamen Kinder- und Jugendmedienschutz forderte. Beat Villiger betonte, dass eine Regulierung im Bereich Jugendmedienschutz bei der Bevölkerung nur dann auf Akzeptanz stossen wird, wenn sie in der ganzen Schweiz beziehungsweise sogar international möglichst einheitlich ausgestaltet sei, weil auch der Handel mit den entsprechenden Produkten sowohl kantons- als auch länderübergreifend erfolge. Das auf das Notwendigste abgespeckte Gesetz könne den Eltern zwar die ihnen obliegende Verantwortung keineswegs abnehmen, regle aber im Bereich der (Gewalt-) Videospiele, der Videos und der Kinovorführungen immerhin das, was auf kantonaler Ebene geregelt werden könne. Der Medienkonsum im Kino und der Kauf von Spielen und Filmen in Warenhäusern etc. spiele sich in einem öffentlichen Bereich ab, in welchem der Staat seine Verantwortung wahrzunehmen und Regelungen zu treffen habe. Indem der Kanton Zug – in rechtsverbindlicher Weise im Sinne von gesetzlichen Altersbeschränkungen – auf die einschlägigen Empfehlungen der Pan European Game Information PEGI, der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft FSK und der Kommission Jugendschutz im Film verweise, erhöhe er die Glaubwürdigkeit und auch die Bekanntheit der Einstufungsempfehlungen der genannten Institutionen. Die präventive Wirkung der Altersempfehlungen werde dadurch gestärkt.

Franz Woodtli, Präsident Schweizer Videoverband SVV, setzte sich als Branchenvertreter klar für die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung ein. Er hielt fest, dass in den kleinräumigen Verhältnissen der Schweiz nur eine interkantonal einheitliche Regelung des Mindestalters Sinn mache, von der Branche praktisch überhaupt umsetzbar, glaubwürdig und ökonomisch tragbar sei. Der Schweizerische Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema) und der Schweizerische Video-Verband (SVV) hätten die Regulierung, die der Regierungsrat nun umzusetzen plane, gemeinsam mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erarbeitet. Die Branche, die die Vorschriften letztlich umzusetzen habe, unterstütze daher den Revisionsvorschlag des Regierungsrates.

Thomas Ulrich, Vertreter der Kino Hürlimann AG und damit des einzigen Kinounternehmens im Kanton, setzte sich wie bereits im Vernehmlassungsverfahren dafür ein, dass der Kanton in Zukunft kein gesetzlich durchsetzbares Mindestalter mehr festlegen solle, sondern lediglich noch (rechtlich unverbindliche) Empfehlungen mache. Dies mit der Begründung, dass im häuslichen Bereich (Fernsehen, Internet etc.) auch kein gesetzlich festgelegtes Mindestalter zur Anwendung gelange und durchgesetzt werde. Der Medienkonsum im Kino mache nur einen

kleinen Bereich des gesamten Medienkonsums aus, weshalb die diesbezügliche Regulierung quantitativ kaum einen Effekt habe. Aus Sicht des Jugendschutzes wirklich problematische Inhalte würden zudem nicht im Kino gezeigt, sondern von den Kindern und Jugendlichen im Internet abgerufen.

Albert Rüetschi, juristischer Mitarbeiter der Sicherheitsdirektion, legte dar, dass sich mit der Revision insofern nichts ändere, als bereits das geltende Filmgesetz gesetzliche Mindestaltervorschriften für Filmvorführungen vorschreibe. Neu sei einzig, dass Mindestaltervorschriften zusätzlich zu den Filmvorführungen neu auch für den Kauf von (Video-) Filmen und von (Gewalt-) Videospielen gälten. Der Detailhandel, die Eltern und die Kinobetreibenden hätten mit dem vorgeschlagenen Regelwerk eindeutige, in absehbarer Zeit flächendeckend in der ganzen Schweiz geltende einheitliche Richtlinien, denen Kraft des vorliegend beratenen Gesetzes Verbindlichkeit zukomme. Mit der vorliegenden Revision würden die durch Änderungen des Bundesrechts hinfällig gewordenen Bestimmungen gestrichen. Zudem entfalle die bis heute geltende Gebührenpflicht. Zwei Nachbarkantone hätten die Regelung gemäss der «Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film» bereits in ihr Recht implementiert (Luzern) bzw. seien gegenwärtig an der entsprechenden Umsetzung (Zürich). Die Kantone Aargau und Schwyz haben keine entsprechenden formellen Schritte unternommen, die Empfehlungen der Kommission Jugendschutz im Film, der PEGI und der FSK würden aber auch in diesen Kantonen zur Anwendung gelangen, indem die Branche ihre Mitglieder zu deren Befolgung verpflichte. Zudem haben die Justiz- und die Erziehungsdirektorinnen bzw. Justiz- und die Erziehungsdirektoren jener Kantone, welche bis anhin noch keine entsprechende gesetzliche Umsetzung vorgenommen haben, der «Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film» ebenfalls zugestimmt. Insgesamt sind bereits 15 Kantone regulatorisch tätig geworden und haben den Empfehlungen der Kommission Jugendschutz im Film formalgesetzlichen Vorschriftencharakter zuerkannt.

#### **4. Eintretensdebatte**

Drei Diskussionspunkte dominierten die Eintretensdebatte: Erstens die Frage, ob die Revisionsvorlage im Vergleich zum geltenden Recht eine Verschärfung darstelle, zweitens, ob ein gesetzlich normiertes Mindestalter oder bloss (staatliche) Mindestalter *empfehlungen* angebracht seien und drittens die von einer Kommissionsminderheit zur Diskussion gestellte Aufhebung des geltenden Gesetzes unter gänzlichem Verzicht auf eine Neuregelung.

#### **Revisionsvorlage im Vergleich zum geltenden Recht**

Seitens von Kommissionsmitgliedern wurde in der Eintretensdebatte angeführt, die Revisionsvorlage stelle insofern eine Verschärfung dar, als das geltende Recht ein maximales Mindestalter von 18 Jahren, das bisherige Recht dagegen eines von 16 Jahren vorsehe. In diesem Zusammenhang gilt es grundsätzlich zu betonen, dass sowohl das geltende Recht (d. h. das Filmgesetz) als auch die Revisionsvorlage (d. h. das FATG) die Festsetzung des (gesetzlich untermauerten) Mindestalters kennen. Insofern stellt die Revisionsvorlage die Fortführung des Jugendschutzes, wie er gestützt auf das geltende Recht betrieben wird, dar. Währenddem sich das bisherige Recht aber auf die Filmvorführungen in Kinos beschränkte, fallen nach dem FATG neu auch der Verkauf und das Vermieten von Computerspielen und von ("Video-") Filmen darunter. Insofern findet durch die Revisionsvorlage eine Ausweitung der Regulierung statt, welche die seit dem Erlass des Filmgesetzes erfolgte technische Entwicklung bis zu einem gewissen Grad nachverfolgt. Zudem wird das maximale Mindestalter durch die Vorlage effektiv von 16 Jahren (§ 17 Abs. 1 Filmgesetz) auf 18 Jahre (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Vereinbarung

über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film) heraufgesetzt. Die Bedeutung der Alterslimite 18 ist insofern zu relativieren, als durch die Schweizerische Kommission Jugendschutz im Film im Jahre 2013 lediglich vier von insgesamt 523 Filmen mit dem Mindestalter 18 eingestuft worden sind. Für so genannte Killergames sieht die Branche regelmässig selbst das Mindestalter 18 vor (vgl. unter [www.pegi.info](http://www.pegi.info) die Altersempfehlungen beispielsweise für die Spiele «Battlefield 4» oder «Call of Duty: Modern Warfare 3»). Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass ein Verweis auf die Empfehlungen der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film, der FSK und der PEGI unmöglich werden würde, wenn das Gesetz ein maximales Mindestalter von lediglich 16 Jahren vorsehen würde, weil sie alle das maximale Mindestalter von 18 Jahren kennen.

### **Rechtlich normiertes Mindestalter oder blosse Empfehlung**

Einige Kommissionsmitglieder sprachen sich dafür aus, dass der Kanton Zug in Zukunft im Gegensatz zu heute nur noch – rechtlich unverbindliche – Empfehlungen hinsichtlich des Mindestalters für Filme und Spiele machen sollte. Diese sollen den Eltern als Richtschnur für die Wahrnehmung der ihnen obliegenden Selbstverantwortung hinsichtlich des Wohlergehens ihrer Kinder dienen. Auch ein bewusstes, vorsätzliches Nichtbeachten dieser Altersempfehlungen – insbesondere auch durch Kinobetreibende oder den Detailhandel – sollte dagegen keine rechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen.

Eine kleine Mehrheit der Kommission war demgegenüber der Überzeugung, dass die Verantwortung nicht einfach den Kinobetreibenden und dem Detailhandel übertragen werden sollte. Würde der Kanton blosse Empfehlungen hinsichtlich des Mindestalters machen, so könnte wegen der fehlenden (straf-)rechtlichen Durchsetzbarkeit gleich gänzlich auf eine gesetzliche Regelung verzichtet werden.

### **Aufhebung des geltenden Gesetzes unter Verzicht auf eine Neuregelung**

Einige Kommissionsmitglieder sprachen sich dafür aus, das geltende Gesetz gar ersatzlos zu streichen. Dies insbesondere darum, weil mit dem Gesetz nur ein Teilbereich der Problematik geregelt werden könnte (Kinovorführungen und der physische Handel mit Spielen und Filmen). Ein grosser Bereich (Fernsehen und Internet) bleibe demgegenüber aus tatsächlichen bzw. verfassungsrechtlichen Gründen ungeregelt. Die Kommissionsmehrheit betonte demgegenüber, dass mit einer ersatzlosen Streichung des Jugendschutzes die Bestrebungen torpediert würden, welche die Filmindustrie gemeinsam mit der KKJPD und der EDK unternommen hätten. Das neue Gesetz sei notwendig, auch wenn es nicht alle wünschbaren Bereiche abdecke. Eine Bundeslösung in dieser Problematik wäre ideal. Bis eine solche zustande komme, müssten die Kantone aber das regeln, was sie gestützt auf die Zuständigkeitsaufteilung zwischen Bund und Kantonen regeln können.

Auch die erwähnte Kommissionsminderheit sprach sich für das Eintreten auf die Revisionsvorlage ein, mit dem Ziel, in der Folge im Kantonsrat einen Antrag auf ersatzlose Streichung des bisherigen Gesetzes zu votieren.

**Die Kommission beschloss mit 14:0 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 2367.1 - 14605 einzutreten.**

## 5. Detailberatung

### § 1 Zweck und Geltungsbereich

Zum Zweck des Gesetzes wurde geltend gemacht, dass der Ausdruck «sicherstellen» einen zu umfassenden Anspruch beinhalte. Realistischer sei es, die «Regelung» des Jugendschutzes in den beiden erwähnten Bereichen als Gesetzeszweck zu bezeichnen. § 1 Abs. 1 sei daher wie folgt neu zu formulieren:

«Dieses Gesetz regelt den Jugendschutz bei öffentlichen Filmvorführungen und audiovisuellen Trägermedien.»

#### Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 14 : 0 Stimmen für diese Neuformulierung von § 1 Abs. 1 aus.

Hinsichtlich § 1 Abs. 2 wurde beantragt, diesen Absatz ersatzlos zu streichen, weil sich dadurch die Diskussion erübrige, welche Sachverhalte nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fielen. Die Kommissionsmehrheit folgte aber der Argumentation, wonach § 1 Abs. 2 die Zuständigkeitsbereiche verdeutliche. Der Kanton könne nur für öffentliche Filmvorführungen und für Filme, Spiele und ähnliche Formate, die mittels physischer Datenspeicher übertragen werden, Regeln aufstellen. In diesem Bereich seien die Kantone zur Reglementierung zuständig. Damit der Bund diesen Bereich reglementieren könnte, müsste zuerst eine entsprechende Verfassungsgrundlage geschaffen werden. Im Bereich Fernsehen und Internet demgegenüber ist gestützt auf Art. 93 Abs. 1 BV abschliessend der Bund zuständig.

#### Beschluss:

Der Antrag, § 1 Abs. 2 zu streichen, wird mit 5 Ja zu 8 Nein Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

### § 2 Begriffe

Keine Bemerkungen.

### § 3 Mindestalter

Hinsichtlich des Mindestalters fand nochmals eine intensive Diskussion über die Frage statt, ob es sinnvoller sei, dass der Kanton nur eine – rechtlich unverbindliche – *Altersempfehlung* als Richtschnur für die Eltern abgebe, oder ob der Kanton im Sinne des regierungsrätlichen Revisionsvorschlages das Mindestalter für Spiele und Filme rechtlich verbindlich festlegen solle.

#### Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 8:6 Stimmen für die rechtsverbindliche Festlegung des Mindestalters aus.

Die Formulierung von § 3 wurde von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder als zu kompliziert formuliert betrachtet. Stattdessen wurde nachstehende Formulierung von § 3 (anstelle aller drei Absätze des regierungsrätlichen Antrages) vorgeschlagen:

«§ 3 Mindestalter

Der Regierungsrat legt das Mindestalter für die einzelnen Filme und audiovisuellen Medien fest, indem er auf die entsprechenden Empfehlungen geeigneter Institutionen verweist. Weiterverweisungen durch diese sind zulässig.»

Die Kommission gelangte zur Überzeugung, dass es sinnvoll sei, im Gesetzestext die Vorgehensweise des Regierungsrates bei der (indirekten) Festsetzung des Mindestalters zu beschreiben ("indem er auf die entsprechenden Empfehlungen geeigneter Institutionen verweist"), weil dadurch sichergestellt werde, dass nicht eine durch den Kanton Zug zu schaffende (kantonale) Kommission geschaffen werde. In der noch zu erlassenden Verordnung wird im Filmbereich auf die Entscheide der («eidgenössischen») Kommission Jugendschutz im Film verwiesen. Diese Kommission legt das Mindestalter in der Regel nicht selber fest, sondern verweist ihrerseits weiter auf die Einstufungsentscheide der FSK. Damit diese Weiterverweisung rechtlich abgesichert ist, wird ihre Zulässigkeit in § 3 ausdrücklich festgehalten. Der Inhalt der Absätze 1 und 2 gemäss dem regierungsrätlichen Antrag geht durch die Neuformulierung nicht verloren, weil er auch im zweiten Satz von § 4 Abs. 3 enthalten ist.

Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 14:0 Stimmen für die oben wiedergegebene Neuformulierung von § 3 aus.

#### **§ 4 Kommunikations- und Kontrollpflicht**

Zu der Kommunikationspflicht hielt die Kommission fest, dass keine Publikation im Amtsblatt erforderlich sei.

#### **§ 5 Strafbestimmung**

Zur Strafbestimmung führte Regierungsrat Beat Villiger aus, dass eine allfällige Busse nicht im Ordnungsbussenverfahren ausgefällt, sondern gestützt auf den ermittelten Sachverhalt im ordentlichen Verfahren festgesetzt würde. Allerdings ist nicht vorgesehen, dass die Polizei aktiv nach allfälligen Verstössen fahndet. Eine Strafverfolgung wird gestützt auf eine Strafanzeige hin erfolgen. Gestützt auf das geltende Recht ist keine einzige Verurteilung bekannt. Ein Kommissionsmitglied beantragte, in § 5 die Begriffe «vorsätzlich und fahrlässig» zu streichen. Damit erteilt man den Gerichten den erforderlichen Handlungsspielraum. Gestützt auf Art. 7 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 muss die fahrlässige Tatbegehung explizit in einem formellen Gesetz normiert sein, da sie sonst nicht strafbar ist. Auch gemäss § 68 Abs. 2 des Gesetzes über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 30. Oktober 2008 (Gesundheitsgesetz; GesG; BGS 821.1) sind Verletzungen der Jugendschutzbestimmungen betreffend Tabakwaren und alkoholischen Getränke sowohl bei vorsätzlicher als auch bei fahrlässiger Begehung strafbar.

Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 12:2 Stimmen gegen die Streichung der Begriffe «vorsätzlich und fahrlässig» aus.

**§ 6 Vollzug**

Keine Bemerkungen.

**6. Schlussabstimmung**

Die Kommission stimmte der Vorlage in der von der Kommission beschlossenen Version mit 8:6 Stimmen zu.

**7. Kommissionsantrag**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 14:0 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 2367.2 - 14606 des Regierungsrates einzutreten;
2. mit 8:6 Stimmen, der Vorlage in der von der Kommission beschlossenen Version zuzustimmen.

Zug, 27. August 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Alice Landtwing

Beilage: Synopse

**Kommissionsmitglieder:**

Landtwing Alice, Zug, Präsidentin

Andenmatten-Helbling Karin, Hünenberg

Brunner Philip C., Zug

Dübendorfer Christen Maja, Baar

Gysel Barbara, Zug

Lustenberger Andreas, Baar

Pfister Martin, Baar

Raschle Urs, Zug

Riedi Beni, Baar

Stocker Cornelia, Zug

Strub Barbara, Oberägeri

Suter Rainer, Cham

Thalmann Silvia, Zug

Walker Arthur, Unterägeri

Wenger Manfred, Zug