



Botschaft 2013-DSJ-38

15. Oktober 2013

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Aufhebung des Gesetzes über das Filmwesen und das Theater

Wir unterbreiten Ihnen den Gesetzesentwurf zur Aufhebung des Gesetzes vom 15. November 1977 über das Filmwesen und das Theater (SGF 953.1).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Notwendigkeit des Entwurfs	5
2. Grundlage und Ziele des aktuellen Gesetzes	5
3. Auswirkungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur	6
4. Auswirkungen der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film vom 26. Oktober 2011 (KKJPD-Vereinbarung)	6
5. Kurzer Kommentar zum Gesetzesentwurf	7
6. Auswirkungen des Entwurfs	7

1. Notwendigkeit des Entwurfs

Das geltende Gesetz über das Filmwesen und das Theater wurde als Rahmengesetz konzipiert, das auf drei Grundsätzen basiert: freier Zugang für Erwachsene zu allen Vorstellungen, Verstärkung des Jugendschutzes durch die Einführung eines Aufsichtssystems und ein Bewilligungsverfahren für Betriebsinhaber. Obwohl das Gesetz seinerzeit als modern galt, weil damit insbesondere die willkürliche Hürde der Zensur abgeschafft wurde, ist sein Inhalt aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre überholt.

Das geltende kantonale Recht ist einerseits teilweise unvereinbar mit der Bundesgesetzgebung über das Filmwesen, mit der jegliche Möglichkeit, den Betrieb eines Kinos an eine Bewilligung zu knüpfen, aufgehoben wurde.

Andererseits ist der Verzicht auf ein kantonales Aufsichtssystem gerechtfertigt, da heute so viele andere audiovisuelle Datenträger auf dem Markt sind und die Verbreitung von Filmen in einem so breiten Kontext stattfindet, dass die lokale Festlegung von Zugangskriterien nicht mehr sinnvoll ist. Dieser Entscheid bedeutet jedoch in keiner Weise, dass der Jugendschutz ganz abgeschafft würde. Ganz im Gegenteil wird damit die immer weniger geeignete gängige Praxis

durch ein neues nationales Einstufungsverfahren für Filme ersetzt, dessen Glaubwürdigkeit stetig zunimmt.

Schliesslich ist hervorzuheben, dass das Gesetz in den vergangenen Jahren eigentlich auch für Theatervorstellungen hätte angepasst werden müssen, was jedoch nie geschah. Dies wohl weil dieser Kunstbereich einen ganz anderen Kontext aufweist. Auch diese Tatsache gilt es demnach zu berücksichtigen.

2. Grundlage und Ziele des aktuellen Gesetzes

Im Lauf des 20. Jahrhunderts wurden in unserem Kanton drei aufeinanderfolgende Gesetze über Kinematographen bzw. über die Kinos und Theater verabschiedet. Alle drei verfolgten im Wesentlichen polizeiliche Ziele und Ziele des Bevölkerungsschutzes. Doch während der Gesetzgeber 1914 und 1949 die Freiheit der Erwachsenen durch die Zensur von Vorstellungen einschränken wollte, um ihre psychische Gesundheit zu schützen, war die 1977 eingeführte gesetzliche Regelung das Resultat einer tiefgreifenden sozialen Veränderung. Seither wurde die Filmzensur für Erwachsene durch weiterentwickelte Interventionsmöglichkeiten ersetzt. Mit diesen neuen Mitteln sollen Minderjährige vor Filmen geschützt werden,

die zu Gewalt anstiften, Verbrechen verherrlichen, Sexualität unangemessen darstellen oder familiäre, religiöse oder patriotische Gefühle verletzen. Damit soll eine möglicherweise schädliche und vielleicht unumkehrbare Wirkung solcher Filme auf dieses Publikum verhindert werden.

Nebst der Einrichtungsbewilligung, die an die baulichen und sicherheitstechnischen Anforderungen an einen Kinosaal geknüpft ist, wurde also auch die Verantwortlichkeit der Betriebsinhaber eingeführt: In einem Betriebsbewilligungsverfahren wurde die persönliche Situation und das Bewusstsein der Betriebsinhaber für die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf das Publikum geprüft. Der Jugendschutz wurde einer Aufsichtskommission übertragen mit dem Auftrag, dafür zu sorgen, dass Minderjährige keine Filme oder Trailer zu sehen bekommen, die ihre Entwicklung beeinträchtigen könnten oder als besonders stupid oder demoralisierend beurteilt wurden.

Ab 1. September 1978, als das neue Gesetz in Kraft trat, wählte der Staatsrat regelmässig eine Aufsichtskommission, die anfänglich aus einem Präsidenten und 10 bis 14 Mitgliedern bestand, welche die Eltern von Minderjährigen, die Lehrerschaft, die Kino- und Theaterwelt, die Kirchen, die Justiz sowie die kommunale und kantonale Verwaltung vertraten. Diese Kommission entschied lange Zeit, ob eine Vorführung Minderjährigen über 18 Jahren geboten werden konnte. Wenn es sich um eine nicht für alle Jugendlichen unter 18 Jahren passende Vorführung handelte, lag es in der Kompetenz des Präsidenten, das Zulassungsalter festzusetzen. Wenn er es für nötig befand, konnte der Präsident diese Aufgabe jedoch auch an die Kommission übertragen. Dieses Verfahren, das mit einigen besonderen Bestimmungen ausdrücklich auch für das Theater gedacht war, wurde aber tatsächlich nur bei Filmvorführungsunternehmen angewendet.

Nachdem die Kommission in vier Jahren nur ein einziges Mal einberufen worden war und der Präsident in allen anderen Fällen von seiner Kompetenz, allein zu handeln, Gebrauch gemacht hatte, kam der Staatsrat am 17. Oktober 1995 zum Schluss, dass ein Missverhältnis zwischen der Mitgliederzahl der Kommission und ihrer beschränkten Rolle bestand. Deshalb reduzierte er ihre Zahl auf fünf, wobei die ausgeglichene Vertretung der beteiligten Kreise bestehen blieb. Gleichzeitig wurde der Chef des Amtes für Gewerbepolizei zum Kommissionspräsidenten ernannt und die Zusammenarbeit mit den vergleichbaren Kommissionen der Kantone Waadt und Genf aufgenommen. Mit der Zeit wurde diese Zusammenarbeit soweit intensiviert, dass eine gemeinsame Praxis bei der Vergabe des freigegebenen und des empfohlenen Alters für jeden Film nach einer vereinfachten Einteilung beschlossen wurde. Aufgrund der Nutzung dieser Synergien wurde die Kommission schliesslich nicht mehr einberufen.

3. Auswirkungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur

Am 1. August 2002 trat das neue Bundesgesetz vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG, SR 443.1) in Kraft. Dieses Gesetz, mit dem die Vielfalt und Qualität des Filmangebots sowie die Schaffung und Entwicklung der Filmkultur in der Schweiz gefördert werden soll, verfolgte ganz klar andere Ziele als die polizeilichen Massnahmen der kantonalen Gesetzgebung. Im Gegensatz zum Gesetz von 1962, das damit aufgehoben wurde, hatte das neue Gesetz eine bedeutende Konsequenz für die Kantone: Alle geltenden Bewilligungssysteme für Kinosaalbetreiber wurden aufgehoben und durch die Pflicht zur Registrierung in einem vom Bundesamt für Kultur geführten öffentlichen Register ersetzt. Damit wurden die Bestimmungen unseres Gesetzes über die Bewilligung zum Betrieb eines Filmvorführungsunternehmens mit sofortiger Wirkung gegenstandslos. Die Bestimmungen über die Einrichtungsbewilligung wurden besonders von den Oberamtspersonen als überholt angesehen, da sie aufgrund der aktuellen Bauvorschriften überflüssig geworden waren. Deshalb war eine Revision der kantonalen Gesetzgebung geplant. Angesichts dieser Entwicklung und da die Aufsichtskommission eine immer unbedeutendere Rolle spielte, beschloss der Staatsrat gleichzeitig, die Amtszeit der Kommission provisorisch zu verlängern und ihre Zusammensetzung auf einen Präsidenten und zwei Mitglieder zu reduzieren. Ab 2008 wurde die Aufsichtskommission für Filmwesen und Theater aufgrund der laufenden Überlegungen auf nationaler Ebene nicht mehr eingesetzt. Die Einstufung der im Kanton gezeigten Filme wurde systematisch von den Listen übernommen, die vom kantonalen Filmkontrollorgan des Kantons Waadt und von der Filmkommission des Kantons Genf erstellt werden.

4. Auswirkungen der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film vom 26. Oktober 2011 (KKJPD-Vereinbarung)

Wie unter Punkt 2 und 3 erklärt, hing die Festlegung des Zulassungsalters für Filmvorstellungen bis Ende 2012 von diversen kantonalen Bestimmungen ab. Obwohl die Idee einer regionalen Einstufung immer mehr Zustimmung fand, waren die Kosten für die Behörden und die Branche beträchtlich und das Resultat, das für jeden Kanton andere Zulassungsalter bedeuten konnte, für die immer mobilere Bevölkerung immer weniger verständlich.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD), die vom Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema) ab 2006 beigezogen wurde, führte im Sommer 2007 eine breite Ver-

nehmlassung zur Frage der Harmonisierung der Altersfreigabe für Filme und neue Medien durch. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der KKJPD, bestehend aus Vertretern der Kantone (GE, VD, BS, BL, ZH), der Filmbranche (ProCinema und Schweizerischer Videoverband SVV), einer Jugendschutzorganisation (Pro Juventute) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erarbeitete am 20. Februar 2009 den Entwurf einer Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film. Nach dem Vernehmlassungsverfahren verabschiedete die KKJPD den Entwurf an ihrer Herbstversammlung vom 12. und 13. November 2009. Die Kantone Genf, Waadt und Neuenburg enthielten sich jedoch vorerst noch der Stimme. Nun wurden Gespräche mit diesen Kantonen geführt um die bestehenden Bedenken auszuräumen. Schliesslich wurde mit dem Kanton Waadt ein Kompromiss gefunden, der namentlich Einzelheiten bei der Einstufung der Filme nach Alterskategorien, eine bessere Information der Öffentlichkeit und die Gewähr einer angepassten Arbeitsweise der Kommission bei Filmen für den französischsprachigen Markt betraf. Anschliessend wurde an der Herbstversammlung vom 11. und 12. November 2010 eine neue Version der KKJPD-Vereinbarung verabschiedet.

Im Frühling 2011 informierte der Kanton Waadt die Mitglieder der KKJPD darüber, dass er sich dazu entschlossen habe, seine Gesetzgebung nicht anzupassen. Stattdessen einigte er sich mit ProCinema auf ein schriftliches Anwendungsprotokoll zur Auslegung der nationalen Vereinbarung, die eine Gesetzesänderung überflüssig machen sollte. Gleichzeitig formulierten auch der Kanton Genf und der SVV ihre Bedingungen zur Umsetzung der Vereinbarung. Die Arbeitsgruppe prüfte diese Bedingungen und gelangte in einer Sitzung vom 30. Juni 2011 zum Schluss, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder erhöht werden könne, um den neuen Forderungen zu entsprechen, und dass sich die übrigen Bedingungen ohne weitere Anpassungen umsetzen liessen. Der Kanton Neuenburg, der seine Zustimmung vom Einlenken der Kantone Waadt und Genf abhängig gemacht hatte, brachte keine weiteren Einwände vor. Die definitive Version der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film wurde von der KKJPD am 26. Oktober 2011 verabschiedet. Sie ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten und soll die Grundlage für eine gesamtschweizerische Einstufung der Filme bilden. Auftrag und Organisation der Kommission wurden in einem Reglement festgelegt. In der Kommission sind die verschiedenen Sprachen und Regionen des Landes vertreten. Seither kommen in der Schweiz alle Filme mit einem freigegebenen Alter auf den Markt. Diese Einstufung kann sich entweder nach den Empfehlungen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) in Deutschland richten oder nach einem Einstufungsverfahren durch die Kommission erfolgen. Nun werden für die Kantone, die Branche, die Eltern, Lehrpersonen und Experten Empfehlungen zum Zulassungsalter für öffentliche Filmvorführungen und audi-

ovisuelle Bildtonträger erlassen. Sie werden regelmässig veröffentlicht und gelten für die ganze Schweiz.

Diese Errungenschaft – ein Ergebnis reiflicher Überlegungen, an denen auch der Kanton Freiburg beteiligt war – hat den Vorteil, dass der Jugendschutz in einem sensiblen Bereich gewährleistet wird, der nicht nur Vorführungen in einem Kinosaal, sondern auch den Verkauf von audiovisuellen Medien umfasst. Damit wird die Einstufungsarbeit, die während Jahren im Kanton gemacht wurde, definitiv überflüssig. So rechtfertigt sich die Aufhebung der gesetzlichen Bestimmungen, die als Grundlage für die Aufsicht über das Filmwesen dienten.

5. Kurzer Kommentar zum Gesetzesentwurf

Die vollständige Aufhebung des Gesetzes über das Filmwesen und das Theater, die in Artikel 1 des Entwurfs vorgeschlagen wird, ist das Resultat einer langjährigen Entwicklung. An sich hätten zahlreiche Bestimmungen des Gesetzes bereits Ende 2002 formell aufgehoben werden sollen, weil sie mit der neuen Bundesgesetzgebung über das Filmwesen unvereinbar sind. Das Teilrevisionsverfahren wurde jedoch nicht sofort eingeleitet, weil zum anderen wichtigen Bereich, den das Gesetz regelt und der den Jugendschutz betrifft, ebenfalls Überlegungen angestellt wurden. Obwohl die in der Folge bestätigten Pläne nicht bedeuteten, dass jegliche Form der Kontrolle aufgehoben werden sollte, musste doch unbedingt ein kohärenteres, rationelleres und für die Öffentlichkeit glaubwürdigeres System geschaffen werden. Nach der Harmonisierung und dem Inkrafttreten der Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film am 1. Januar 2013 konnten die Untersuchungen abgeschlossen werden. Mit der gewählten Lösung wird nun ein kantonales Gesetz, das in einigen Aspekten mit Bundesrecht unvereinbar geworden ist, durch eine zeitgemässere Struktur abgelöst.

6. Auswirkungen des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf zur Aufhebung des Gesetzes über das Filmwesen und das Theater hat keine personellen Auswirkungen.

In Bezug auf die Situation der letzten Jahre und insbesondere auf die Zeit seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur am 1. August 2002 hat er nur sehr geringe finanzielle Auswirkungen. Tatsächlich war der Kanton bereits seit 2002 durch die Bundesgesetzgebung dazu gezwungen, auf die Taxen und Gebühren zu verzichten, die in Zusammenhang mit den Betriebsbewilligungen für Filmvorführungsunternehmen erhoben wurden.

Ausserdem wurden für die Arbeit der Aufsichtskommission, weil diese nie mehr tagte, seit mehreren Jahren keine Entschädigungen mehr bezahlt.

Sicher eingespart wird nur die jährliche Pauschale von 1000 Franken, die den Kontrollorganen der Kantone Waadt und Genf für die Einstufungen der Filme, die auch im Kanton Freiburg gezeigt werden, entrichtet wird.

Die vorgeschlagene Aufhebung hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden und auch nicht auf die nachhaltige Entwicklung. Sie bereitet keinerlei Probleme in den Bereichen der Verfassungsmässigkeit und der Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Europarecht.

Der Gesetzesentwurf unterliegt nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.
