

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

20. August 2013

Nr. 2013-471 R-480-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur
Aufhebung des Gesetzes über die Filmzensur im Kanton Uri

I. Ausgangslage

Am 23. Januar 2013 reichte Landrat Alf Arnold Rosenkranz, Altdorf, als Erstunterzeichner zusammen mit Landrat Christoph Schillig, Flüelen, als Zweitunterzeichner eine Motion ein. Der Regierungsrat wurde ersucht, dem Landrat eine Vorlage zur Aufhebung oder Modernisierung des Gesetzes über die Filmzensur im Kanton Uri (RB 30.1151) vorzulegen, da dieses veraltet und die Filmzensur mittlerweile auf schweizerischer Ebene anderweitig geregelt sei. Der Landrat erklärte die Motion an seiner Session vom 22. Mai 2013 für erheblich.

II. Getroffene Regelung

Das Gesetz über die Filmzensur im Kanton Uri stammt aus dem Jahr 1966. Es bezweckte insbesondere die behördliche Kontrolle über Form, Inhalte und Verbreitung von Filmen. Darstellungen, die zu strafbaren Handlungen führen, sollten zensuriert werden. Das Gesetz wurde anlässlich einer Volksabstimmung am 1. Mai 1966 vom Urner Volk angenommen und blieb in seinem Regelungsbereich bis in die heutige Zeit praktisch unverändert. Es enthält folgende Regelungsbereiche:

- Vorschriften für die Aufführung von Filmen
- Vorschriften über das Zulassungsalter zu Filmvorführungen
- Verwaltungsmassnahmen und Regelung der Tätigkeit der Filmzensurkommission
- Strafbestimmungen

Das Gesetz findet nur Anwendung bei öffentlich zugänglichen Filmvorführungen, sofern sie

nicht nur einem bestimmten, begrenzten Personenkreis zugänglich sind. Im nicht öffentlichen Bereich kommt das Gesetz nicht zur Anwendung.

Das Gesetz sieht in Artikel 11 eine kantonale Filmzensurkommission vor, die vom Regierungsrat ernannt wird. Die Kommission übt die Kontrolle über die im Kanton vorkommenden Filmvorführungen und -ankündigungen aus. Aufgabe dieser kantonalen Filmzensurkommission ist ferner, die im Kanton Uri aufgeführten Filme zu prüfen, die Altersgrenze für die Filme festzulegen und Aufführungsverbote zu erlassen. So hält das Gesetz in Artikel 4 Absatz 1 den Grundsatz fest, dass es Jugendlichen vor erfüllttem 16. Altersjahr untersagt ist, öffentliche Filmvorführungen zu besuchen, auch in Begleitung Erwachsener. Sollte aber ein Film eine einwandfreie Grundhaltung besitzen und der Aufnahmefähigkeit der Kinder oder Jugendlichen besonders angepasst sein, kann die Filmzensurkommission das Zulassungsalter herabsetzen (Art. 5 Abs. 1).

Kernpunkt des Gesetzes ist der Jugendschutz, der durch das Festlegen von Vorschriften über das Zulassungsalter sichergestellt werden soll. Das Gesetz verbietet aber auch das öffentliche Aufführen von Filmen, "die durch Inhalt, Art der Darstellung oder sonst wie geeignet sind, zur Begehung von Verbrechen und Vergehen anzureizen oder anzuleiten, die Sittlichkeit zu gefährden, den konfessionellen Frieden zu stören, das sittliche oder religiöse Empfinden des Volks zu verletzen, eine verrohende Wirkung auszuüben oder in bestimmter ähnlicher Weise Anstoss zu erregen" (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes).

III. Entwicklung und heutige Situation

Bis Ende 2012 lag es in der Zuständigkeit der Kantone, für Kinofilme Regelungen in Bezug auf das Zutrittsalter festzulegen, da die Schweiz keine zentrale Behörde kannte. Allerdings sind gewisse filmische Werke bereits seit 1989 durch Artikel 135 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) generell verboten:

"Wer Ton- oder Bildaufnahmen, [...] die, ohne schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert zu haben, grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere eindringlich darstellen und dabei die elementare Würde des Menschen in schwerer Weise verletzen, herstellt, einführt, lagert, in Verkehr bringt, anpreist, ausstellt, anbietet, zeigt, überlässt oder zugänglich macht, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft."

Seit dem Jahr 2002 ist auch der bloße Besitz solcher Ton- und Bildaufnahmen strafbar. Ebenso gibt es Gesetzesartikel, die sich gegen gewaltverherrlichende und zu Gewalt aufrufende Filme richten. Artikel 261bis StGB (die sogenannte Rassismus-Strafnorm)

verbietet beispielsweise die Hetze gegen ethnische Gruppen. Auch gibt es – nebst weiteren – Strafartikel im Bereich der Pornografie, die ebenfalls eine Linie zwischen erlaubten und verbotenen Inhalten zieht.

Die nationalen Strafnormen machten somit teilweise kantonale Regelungen überflüssig. Insbesondere wurden von einer zunehmend mobilen Bevölkerung die kantonal unterschiedlichen Alterszulassungsregelungen kaum mehr verstanden. Auch war der Aufwand für die Kantone unverhältnismässig, eine hohe Zahl neuer Filme zu visionieren, um das Zutrittsalter einzeln festzulegen. Dies führte dazu, dass in der Praxis bereits in der Vergangenheit in vielen Kantonen die Altersempfehlungen der FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft) zur Anwendung kamen.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), der Schweizerische Verband für Kino und Filmverleih (ProCinema) und der Schweizerische Video-Verband (SVV) haben sich der Thematik angenommen. Sie haben mit der "Vereinbarung über eine schweizerische Kommission Jugendschutz im Film" eine interkantonale Grundlage für eine schweizweit einheitliche Alterseinstufung gelegt. Gemäss dieser Vereinbarung weisen ab dem 1. Januar 2013 alle Filme eine Altersempfehlung auf. Diese orientieren sich einerseits an der Altersempfehlung der FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft), andererseits an den Empfehlungen der national eingesetzten "Kommission Jugendschutz im Film". Diese erlässt regelmässig Empfehlungen für die Alterseinstufung, die nach einem definierten Prozess festgelegt werden. Das empfohlene Alter sagt aus, ab wann eine Zuschauerin oder ein Zuschauer einen Film verstehen und Freude am Zuschauen haben könnte. Es stellt einen durchschnittlichen Richtwert dar. Die Kantone, die Branche, die Eltern sowie Lehr- und Fachpersonen stützen sich neu bei öffentlichen Filmvorführungen und Bildtonträgern auf diese Grundlagen. Damit verlor eine kantonale Alterseinstufung an Bedeutung.

Aufgrund von Artikel 11 des noch geltenden Gesetzes über die Filmzensur im Kanton Uri wäre die kantonale Filmzensurkommission auch zuständig für die Einhaltung des Gesetzes, insbesondere für die Festlegung des Zutrittsalters. Im Gespräch mit ehemaligen Mitgliedern der Filmzensurkommission hat sich gezeigt, dass in der Kommission zuletzt kaum mehr sachbezogene Themen inhaltlich diskutiert wurden und die Kommission selbst ihre Daseinsberechtigung hinterfragte. Obwohl das Gesetz bis heute zur kantonalen Rechtssammlung gehört, hat der Regierungsrat seit 1996 keine kantonale Filmzensurkommission mehr eingesetzt. Diese Pflicht bestünde formell, die Besetzung der Filmzensurkommission ist jedoch aus obigen Gründen vakant. Die Kommission ist im Staatskalender auch nicht mehr erwähnt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die im Gesetz geregelten Sachverhalte heute strafrechtlich grösstenteils durch übergeordnete Vereinbarungen abgestützt sind und im Bereich der Empfehlungen durch nationale Gremien wahrgenommen werden. Das Gesetz über die Filmzensur im Kanton Uri hat damit seine inhaltliche Berechtigung verloren. Der heutige Medienkonsum – insbesondere derjenige der Jugendlichen – erfolgt im Gegensatz zu früher auf diversifizierten Kanälen, weshalb die Aufrechterhaltung einer Inzellösung (und nur auf das Medium Film reduziert) für den Kanton Uri sinnlos ist. Es gibt dennoch im Gesetz Regelungsbereiche, die zukünftig in einem Rechtserlass zum Kinder- und Jugendschutz näher geregelt werden sollten. Allerdings müsste sich eine neue Regelung umfassender am Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Missbrauch, Gewalt und Medieneinflüssen orientieren, wie dies verschiedene Kantone mit einer integralen Kinder- und Jugendschutzgesetzgebung bereits realisiert haben.

IV. Vernehmlassung/Rückmeldungen

Da es sich bei der Aufhebung des Gesetzes über die Filmzensur im Kanton Uri um die Aufhebung eines von der Zeit inhaltlich überholten Rechtserlasses handelt, wurde auf eine breit abgestützte Vernehmlassung verzichtet. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung wurde aber in Zusammenarbeit mit den verwaltungsintern betroffenen Stellen erarbeitet.

V. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Aufhebung des Gesetzes über die Filmzensur im Kanton Uri, wie sie im Anhang enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Anhang

- Aufhebung des Gesetzes über die Filmzensur im Kanton Uri

**GESETZ
über die Filmzensur im Kanton Uri**

(Aufhebung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Einziges Artikel

Das Gesetz vom 1. Mai 1966 über die Filmzensur im Kanton Uri¹ wird aufgehoben.

II.

Dieses Gesetz unterliegt der Volksabstimmung. Es tritt am Tag nach der Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Josef Dittli

Der Kanzleidirektor: Roman Balli

¹ RB 30.1151