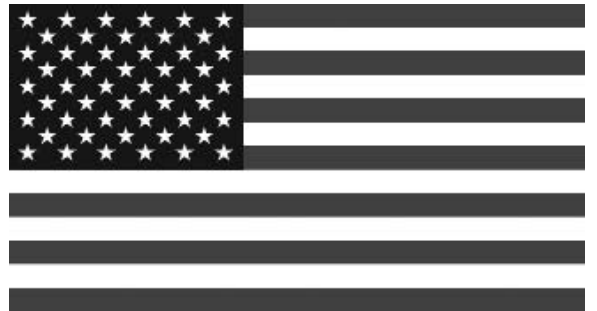


Zwischen First Amendment und „public interest“

Die Regulierung des Rundfunks in den USA im Hinblick auf Jugendschutz

Ingrid Stapf

Die Rundfunkregulierung und im Besonderen der Jugendmedienschutz sind in den USA anders strukturiert und reguliert als in Deutschland. Die historischen Hintergründe, die institutionelle Aufgabenverteilung sowie das Kennzeichnungssystem von Programminhalten sollen hier aufgezeigt und diskutiert werden.



Medien in den USA: Freiheit und das First Amendment

Die Regulierung amerikanischer Medien trägt traditionell einem starken Freiheitsgedanken und Liberalismus Rechnung. An der Spitze des Grundrechtskatalogs stehend, verbürgt das First Amendment die Meinungs-, Gewissens- als auch die Pressefreiheit und garantiert ein Zensurverbot:

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

Als „Meilenstein der Pressefreiheit“ bildet das First Amendment die Grundlage für jede Gesetzgebung im Hinblick auf Pressefreiheit. Allerdings hat das oberste amerikanische Verfassungsgericht, der U. S. Supreme Court, eingeräumt, dass der Verfassungsschutz für die Medien nicht absolut uneingeschränkt gilt.¹

Forderungen nach einer gesellschaftlichen Verantwortung wurden Anfang des 20. Jahrhunderts im Zuge technologischer Veränderungen – wie der Entwicklung des Rundfunks – und wachsender Medienkritik laut. Von da an wurde der Rundfunk als „instrument of public service“ konzipiert. Da die Frequenzbereiche als öffentliche Ressource gelten, wird der Rundfunk strenger als die Printmedien reguliert.

Anmerkungen:

¹ So Chief Justice Charles Evans in *Near v. Minnesota*, 283 U. S. 697 (1931)

Entwicklung des Rundfunks: Treuhand „in the public interest“

Der amerikanische Rundfunk war von Anfang an kommerziell. Die derzeit rund 12.000 Rundfunkstationen des Landes (darunter 1.500 Fernsehsender) bilden ein Netz lokaler privater Radio-, Fernseh- und Kabelsender die an nationale werbefinanzierte Programmanbieter oder „Networks“ (ABC, CBS, NBC, Fox) angeschlossen sind. Unter den ca. 60 national ausstrahlenden Kabelsendern sind einige zahlungspflichtig (z. B. HBO) und andere werbefinanziert (z. B. CNN). Rund 22% aller jährlichen Werbeausgaben in den USA entfallen auf das Fernsehen.

Dagegen konnte sich der nichtkommerzielle öffentliche Rundfunk erst mit der staatlichen Unterstützung seit 1963 und der Gründung der Corporation for Public Broadcasting (CPB) 1967 ausbreiten. Er finanziert sich je zur Hälfte aus Steuergeldern sowie Stiftungsgeldern, Stipendien und Spenden.

Der Impuls zur Regulierung des Rundfunks ging von den Radioveranstaltern selbst aus. Um Interferenzen zu vermeiden und wegen des Frequenzmangels während des Radiobooms in den 20er Jahren beschloss der Kongress auf Drängen der Radioanbieter 1927 den Radio Act. Dieses erste Gesetz zur Rundfunkregulierung entwickelte den „PICON-Standard“ („public interest, convenience, and necessity“). Danach bestimmt auch heute noch das öffentliche Interesse einen Schwerpunkt bei den Lizenzierungs- und Regulierungsmaßnahmen.

Regulierungsbehörde des Rundfunks: die FCC

Im Zuge des Communications Acts von 1934 wurde die Federal Communications Commission (FCC) als unabhängige Staatsaufsicht für das Kommunikationswesen gegründet. Die FCC ist dem Kongress direkt unterstellt, seine fünf Kommissionsmitglieder werden vom US-Präsidenten ernannt.

Da die Regulierung des Rundfunks auf der Grundlage beschränkter Frequenzen basiert, gelten für Kabel- und Digitalfernsehen schwächere Regelungen. So werden Lizenzen für Kabelanbieter von lokalen Behörden ausgestellt. Ebenso existieren für den öffentlichen Rundfunk Ausnahmen, wie das Verbot kommerzieller Werbung.

Zu den wichtigsten Aufgaben der FCC gehören die Lizenzvergabe, die Behandlung von Beschwerden sowie die Entwicklung von Richtlinien. Die Regulierungsmaßnahmen unterteilen sich in zwei Kategorien:²

— Ökonomische Regulierung

Inhaltsneutrale Regeln zu Medienbesitz und Lizenzierung versuchen Fernsehprogramme indirekt zu prägen, indem Konzentrationsbestrebungen auf dem Medienmarkt zugunsten einer Vielfalt verhindert werden sollen und dem öffentlichen Interesse gedient wird.

— Inhaltliche Regulierung

Als inhaltliche Regeln gelten Vorgaben zu Programmvielfalt, die Begrenzung von Werbezeiten im Kinderprogramm, eine Kennzeichnungspflicht der Programminhalte sowie das absolute Verbot obszöner und die Ausstrahlungsbeschränkung unsittlicher Programminhalte auf bestimmte Zeiten.

Beide Ansätze wurden historisch unterschiedlich kombiniert. Nach den Anfängen der Deregulierung in der Reagan-Ära (der von ihm 1981 ernannte FCC-Vorsitzende Mark Fowler hatte das Fernsehen als „toaster with pictures“ bezeichnet) zeigt sich seit den 90er Jahren eine verstärkte inhaltliche Regulierung. So wurden die Lizenzregeln vereinfacht (die Lizenzverlängerung erfolgt über Postkarten) und die Kartellbeschränkungen durch den Telecommunications Act 1996 gelockert; gleichzeitig aber wurde die Programmregulierung verschärft. Da die FCC allerdings nicht direkt inhaltlich kontrollieren darf, werden nichttechnische Verstöße nur aufgrund von Beschwerden sanktioniert.

Bei Zuwiderhandlungen kann die FCC die Lizenzerteilung, die für acht Jahre erfolgt und erneuert werden muss, ablehnen, widerrufen oder für einen kürzeren Zeitraum vergeben. Sie kann gerichtlich durchsetzbare An-

forderungen stellen, Gesetzesverletzungen zu unterlassen und darf zivilrechtlich einklagbare Geldbußen verhängen (zwischen \$ 25.000 pro Tag bis zu \$ 250.000). Gesetze und Verordnungen können auch strafrechtlich durchgesetzt werden.

Dieses Ausmaß an Kontrolle über den Inhalt von Rundfunksendungen ist im freiheitlich geprägten Verfassungssystem der USA ungewöhnlich und für Printmedien nicht zulässig.

Jugendschutz: Fernsehregelungen für Kinder

Weil das First Amendment nicht eingeschränkt werden darf, existiert in den USA kein verfassungsrechtlich gesicherter Jugendschutz. Der Jugendschutz im Medienbereich ist stark regelungszentriert und bezieht sich primär auf drei Bereiche: auf inhaltliche Regelungen der FCC zu „Obscenity, Indecency and Profanity“ (OPI), die freiwillige Alterskennzeichnung der Fernsehindustrie sowie auf positive Vorgaben zum pädagogischen Kinderprogramm.

1. OPI

Ein Großteil der inhaltlichen Kontrolle der FCC bezieht sich auf die OPI-Vorgaben. Unterschieden wird zwischen obszönen („obscene“) Inhalten, die generell ungesetzlich sind, sowie unanständigen („indecent“) und profanen („profane“) Inhalten, die nur im „safe harbour“-Bereich zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr ausgestrahlt werden dürfen.³ Entscheidend ist der jeweilige Kontext. „Obscenity“ liegt nach der „LAPS“-Regelung vor, wenn offensichtlich pornographische Inhalte insgesamt keinen „literary, artistic, political, or scientific value“ haben. Maßstab bei der Bewertung sind gegenwärtige gesellschaftliche Standards, nach der eine durchschnittliche Person offensichtlich anstößige Inhalte für lüsterne Interessen ausmachen würde, wie z. B. bei Hardcorepornographie. „Indecent“ sind sexuelle Aktivitäten, Sexualorgane oder Exkrementen, die offensichtlich anstößig („patently offensive“), aber nicht obszön sind. „Profane“ dagegen sind Inhalte mit Vulgärsprache (darunter neuerdings auch das „F-Word“), die ein öffentliches Ärgernis darstellen. Diese Art der Regulierung steigt. Wurden zwischen 1993 und 2000 Strafsummen von \$ 1.541.500 erteilt, so lagen sie allein im Jahr 2004 bei \$ 7.928.080. Die im Jahr 2001 in Kraft getretenen „Indecency Guidelines“ sollen der Fernsehindustrie bei der Umsetzung der OPI-Regeln helfen.

2. Parental Guidelines und V-Chip

Gewalt im Fernsehen wird bislang durch die Medienindustrie selbst reguliert. Um Programminhalte transpa-

² Vgl. Brainard 2004

³ Vgl. Obscenity, Indecency & Profanity – Frequently Asked Questions (<http://www.fcc.gov/eb/oip/FAQ.html#TheLaw>)

renter für Eltern zu machen, hatte der Telecommunications Act von 1996 die Fernsehindustrie zu einem freiwilligen Kennzeichnungssystem für Fernsehsendungen angehalten. Dieses wurde daraufhin von der National Association of Broadcasters (NAB), der National Cable Television Association sowie der Motion Picture Association of America umgesetzt. Die Symbole erscheinen während der ersten 15 Sekunden einer Sendung in der Bildschirmecke und werden in den Programmzeitschriften abgedruckt. Gekennzeichnet werden alle Fernsehprogramme außer Nachrichten, Sport und ungeschnittene Filme bei Premiumkabel. [Siehe Grafik 1]

Grafik 1: TV Parental Guidelines

TV-Y (All Children):

Spezielles Kinderangebot für Kinder aller Altersgruppen

TV-YZ (Directed to Older Children):

Für Kinder ab 7 Jahren. Leicht phantastische oder komische Gewalt

TV-Y7-FV bei intensiver „fantasy violence“

TV-G (General Audience):

Kein spezielles Kinderprogramm, das die meisten Eltern ohne Aufsicht für Kinder aller Altersgruppen zulassen würden

TV-PG (Parental Guidance Suggested):

Enthält Anteile, die Eltern als unangemessen für Kinder bewerten würden. Elterliche Aufsicht empfohlen. Leichte Gewalt (V), sexuelle Szenen (S), teilweise Schimpfworte (L) oder anzügliche Dialoge (D)

TV-14 (Parents Strongly Cautioned):

Programmteile unangemessen für Kinder unter 14 Jahren. Elterliche Aufsicht notwendig. Intensive Gewalt (V), intensive sexuelle Szenen (S), starke Schimpfworte (L), stark anzügliche Dialoge (D)

TV-MA (Mature Audience Only):

Programm für Erwachsene und Kinder über 17 Jahren. Grafische Gewalt (V), explizite sexuelle Aktivitäten (S), vulgäre Sprache (L)

Damit Eltern bestimmte Programminhalte unterdrücken können, hat der Telecommunications Act von 1996 den V-Chip („v“ für „violence“) eingeführt. Seit Januar 2000 müssen – nach Regelung der FCC – alle neuen Fernsehgeräte über 33 cm sowie PCs mit Fernsehfunktion die V-Chip-Technologie enthalten. Das V-Chip-System basiert auf den Alterskennzeichnungen mit Inhaltsangaben der Fernsehindustrie. Die Kennzeichnung ist in die Programme enkodiert und kann zur Blockierung bestimmter Programmformate oder -inhalte angewendet werden. Im Kabelfernsehen können bestimmte Kanäle, die nicht

jugendfrei sind, durch eine „Lockbox“ blockiert werden. Im digitalen Fernsehen erlauben „Set-Top-Boxes“ das Blockieren bestimmter Programminhalte.

Nach Meinung der Kritiker können allerdings weder das Kennzeichnungssystem noch die V-Chip-Technologie einen effektiven Jugendschutz garantieren. Ungenaue Regeln und unqualifiziertes Personal bei den Fernsehsendern und -produktionen würden oft zu unkorrekten Entscheidungen führen.⁴ So zeigte auch eine Inhaltsanalyse der Programmkennzeichnungen im Rahmen der „V-Chip Study“⁵, dass wegen ungenauer inhaltlicher Kennzeichnung vier von fünf gewaltsamen Sendungen durch die V-Chip-Filterung fallen. Kritiker propagieren daher den „safe harbour“-Ansatz auch für gewalthaltige Angebote. Die FCC hat im Jahr 2004 darüber hinaus eine Untersuchung zur Wirkung von Gewalt im Fernsehen auf Kinder eingeleitet.

3. Anforderungen an das Kinderfernsehen

Der Children's Television Act von 1990 (CTA) hat eine Erhöhung des pädagogischen und informativen Anteils innerhalb der Fernsehprogramme festgesetzt. Entsprechend muss jeder amerikanische Fernsehsender den „educational and informational needs of children“ unter 16 Jahren im Gesamtprogramm nachkommen. Das vorgeschriebene „core programming“ liegt vor, wenn Sendungen regelmäßig wöchentlich zwischen 7.00 Uhr und 22.00 Uhr ausgestrahlt werden und mindestens 30 Minuten dauern. Seit Implementierung der Regeln durch die FCC müssen kommerzielle Fernsehsender im Umfang von mindestens drei Stunden wöchentlich pädagogische Programme zu Beginn der Sendungen durch verbale Ansagen oder ein visuelles Symbol kenntlich machen und Programmzeitschriften informieren.

Gleichzeitig wurde die Dauer der Werbung im Kinderprogramm eingeschränkt: Im Kinderfernsehen dürfen an Wochenenden nur 10,5 Minuten pro Stunde und 12 Minuten pro Stunde unter der Woche aus Werbung bestehen.

Die FCC hat diese Regeln im Jahr 2004 auf digitale Multicast-Sender ausgeweitet und die zunehmende Kommerzialisierung von Kinderprogrammen eingeschränkt. Seit Januar 2006 müssen auch digitale Fernsehsender mindestens drei Stunden pro Woche reine Kinderangebote ausstrahlen. Während der Gesamtzeit der Ausstrahlung muss das Programm mit dem Standardsymbol „E/I“ (educational/informative) gekennzeichnet werden. Zudem gelten die Werbezeitbeschränkungen für alle digitalen Videoanbieter, die sich an Kinder unter 12 Jahren richten. Auch dürfen Webseiten während Kindersendungen nur unter bestimmten Bedingungen (z. B. wenn sie keinen primär kommerziellen Zweck verfolgen und klar gekennzeichnet sind) eingeblendet werden.

⁴ Vgl. Brisbin 2004

⁵ Vgl. Testimony of Dr. Dale Kunkel, University of California, Santa Barbara. Hearing on Television Violence before the U. S. States Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation vom 18. Mai 1999

Gegen diese FCC-Richtlinien haben große Firmen wie Viacom, Disney, General Electric und NBC Universal Klage eingelegt. Sie argumentieren, dass sie gegen das First Amendment verstoßen und vor allem für Spartenkanäle (z. B. Wetter- oder Nachrichtensender) ein Handicap auf dem Markt darstellen.⁶

Fazit

Insgesamt befindet sich der amerikanische Jugendschutz im Spannungsfeld zwischen einem absoluten First Amendment und einer Rundfunkregulierung im öffentlichen Interesse. Die Regulierung unterscheidet sich im Hinblick auf kommerziellen Rundfunk der Networks, nichtkommerziellen öffentlichen Rundfunk sowie Kabel- und Digitalfernsehen. Neuere Entwicklungen stellen allerdings ähnliche Anforderungen an diese.

Es scheint, dass der amerikanische Jugendmedienschutz nicht wie in der Bundesrepublik institutionalisiert ist, sondern primär durch die FCC als staatliche Aufsichtsinstanz gestaltet und sanktioniert wird. Die rechtliche Regulierung wird allerdings durch eine traditionell starke Medienselbstkontrolle in den USA ergänzt: Eine reichhaltige Infrastruktur ethischer Kodizes im Rundfunk (z. B. der „RTNDA Ethics Code“ der Radio-Television News Director Association sowie die „Public Broadcasting Service Editorial Standards and Policies“ des Public Broadcasting Service [PBS]), die wachsende Anstellung von Ombudsleuten (z. B. seit 2005 bei PBS und dem Sportsender ESPN), aber auch die Nachrichtenräte (z. B. Minnesota News Council [MNC]) stehen für professionelle und normative Grundlagen im Rundfunk, ohne sich dabei aber speziell auf Jugendschutz auszurichten.

Für das Wohl von Kindern und Jugendlichen im Medienbereich engagieren sich dagegen vielfältige medienkritische Gruppen der Öffentlichkeit, wie Media Watchdogs und Non-Profit-Organisationen (z. B. Children Now, Children's Media Policy Coalition, Action Coalition for Media Education). So hat beispielsweise eine durch Children Now ausgerichtete Tagung die FCC-Regulierung für digitales Fernsehen 2004 angeregt.

Letztendlich wird der Jugendschutz im Rundfunk also reguliert durch die Fernsehindustrie selbst (z. B. Parental Guidelines), durch staatliche Behörden (FCC, rechtliche Vorgaben) sowie durch Organisationen des Jugendschutzes. Er wird aber in großem Maße auch den Rezipienten, allen voran den Eltern selbst (z. B. V-Chip, Lockbox) auferlegt.

6
Vgl. Washington Post
06.10.2005

Literatur:

Brainard, L. A.:
Television Policy: Economic v. Content Regulation and Deregulation. In: Focus on Law Studies. Fall 2004

Brisbin, R. A.:
Sex on the Tube. The Media Business and Sexual Portrayals on American Television. In: Focus on Law Studies. Fall 2004

Federal Communications Commission (FCC):
www.fcc.gov

Weiterführende Literatur:

Creech, K. C.:
Electronic Media Law and Regulation. Focal Press 2003

Dreyer, M.:
Meinungsfreiheit als Verfassungsprinzip. Geschichte und Struktur des First Amendment in den USA. In: W. Kremp (Hrsg.): *Pressefreiheit in USA und Deutschland.* Trier 2000

Kirtley, J. E.:
Legal Foundations of Press Freedom in the United States. Siehe unter: www.usinfo.state.gov/usa/infousa/media

Stapf, I.:
Medien-Selbstkontrolle. Ethik und Institutionalisierung. Konstanz 2006

Sterling, C.:
The Electronic Media. Siehe unter: www.usinfo.state.gov/products/pubs/press/press11

Wilmer/Cutler/Pickering (Hrsg.):
Telekommunikations- und Medienrecht in den USA. Heidelberg 2000

Jugendschutzorganisationen:

Children Now:
www.childrennow.org
Children's Media Policy Coalition:
www.kidsfirst.org
Action Coalition for Media Education:
www.acmecoalition.org

Dr. Ingrid Stapf
ist Dozentin für
Medienethik und
Publizistin.

