

Von Märkten und Menschen

Europäische Medienregulierung und europäischer Jugendmedienschutz zwischen Vereinheitlichung und Vielfalt

Claudia Mikat



Die Diskussionsrunde des Instituts für Europäisches Medienrecht während der Medientage München 2006

Veranstaltung 1:

Der künftige EG-Rechtsrahmen für das Fernsehen – Viel Lärm um nichts? Panel des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) im Rahmen der Medientage München 2006

Um welche Änderungen geht es bei der Revision der EG-Fernsehrichtlinie – zukünftig: Mediendiensterichtlinie –, der zentralen rechtlichen Grundlage für ein grenzüberschreitendes Fernsehen? Wird „viel Lärm um nichts“ gemacht? Das vom Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) veranstaltete Panel der Medientage München 2006 brachte Experten aus Medienpolitik und -recht an einen Tisch, um über die Eckpunkte des Entwurfs zu diskutieren, die EMR-Direktor Thomas Kleist skizzierte.¹

Mit der Revision soll die alte Fernsehrichtlinie in abgeschwächter Form auf „nicht lineare Dienste“ (bei denen im Gegensatz zum „linearen“ Fernsehen der Nutzer Zeitpunkt und Dauer des Angebots selbst bestimmt) angewendet werden. Der Ansatz der Technologieneutralität – gleiche Inhalte sollen in gleicher Weise geregelt werden, unabhängig von der Technik, die sie überträgt – wird allgemein befürwortet, Kritiker sehen ihn aber aufgrund der unterschiedlichen Regelungsdichte für lineare und nicht lineare Dienste nicht konsequent umgesetzt. Der Trend zu einer Deregulierung zeigt sich in der Lockerung der Werbevorschriften, die Vertretern der Wirtschaft nicht weit genug geht, während Anhänger des traditionellen Trennungsgrundsatzes dagegen Sturm laufen. Ob die „fundamentale Ablehnungsfront“, so Kleist, angesichts der internationalen Entwicklung aufrechterhalten werden könne, sei fraglich. Er plädiert entsprechend auch für eine Mit-

Der europäische Markt für audiovisuelle Angebote soll einheitlich geregelt werden, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Medienindustrie zu sichern. Unterschiedliche Positionen gibt es zu den Werbevorschriften, einen „deutschen Weg“ zu Produktplatzierungen. In der Tendenz kündigen sich strikte EU-Vorschriften und nationale Ausnahmeregelungen an. Auf der Konferenz der europäischen Medienprüfstellen 2006 wurde dagegen der „nordische Weg“ vorgestellt, wurden die kulturellen Unterschiede und der Mut zu Vielfalt betont – man bedenke, wie viele Möglichkeiten es gibt, sechs Legosteine miteinander zu kombinieren! Der folgende Artikel gibt Eindrücke von zwei Veranstaltungen wieder.

gestaltung der Prozesse, die gänzlich nicht mehr aufzuhalten sind. Ähnlich seine Argumentation im Hinblick auf das Product-Placement: Man solle Produktplatzierungen im Fiction-Bereich akzeptieren – und in Eigenproduktionen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens freiwillig, als Qualitätsmerkmal, darauf verzichten –, um den Anschluss an den internationalen Markt nicht zu verlieren.

Werbung

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und das Prinzip der Technologieneutralität werden in der Münchener Runde allgemein als vernünftig angesehen, wie auch insgesamt eine Revision der Medienordnung, die die Konvergenz der Medien in den Blick nimmt. Die Liberalisierung der Werbevorschriften wird von öffentlich-rechtlichen wie privaten Fernseh-Anbietern begrüßt. Da die Zuschauer eine größere Auswahl an Medienangeboten haben, sind detaillierte Vorschriften über Werbeeinschübe zum Schutz des Verbrauchers überholt. Entsprechend räumt die neue Richtlinie den Veranstaltern mehr Flexibilität ein, sofern der Gesamtzusammenhang der Programme nicht in Frage gestellt wird. Die tägliche Werbemaximierung wird abgeschafft, die stündliche Beschränkung auf 12 Minuten pro voller Stunde jedoch beibehalten. Fernseh- und Kinofilme, Kinderprogramme und Nachrichtensendungen dürfen nach Vorschlag der Kommission alle 35 Minuten einmal für Werbung unterbrochen werden. Für Verena Wiedemann (ARD) ist die Regelung hinreichend und als Abgrenzung zum deregulierten US-amerikanischen Markt geboten; für Tobias Schmid (RTL) sind die Werberegulungen in der Kleinteiligkeit und eben in Konkurrenz zu anderen Märkten nicht zukunftsfähig. Warum die so genannte Blockwerbevorschrift bestehen bleibt, kann auch Norbert Schneider (GSPWM) nicht ganz nachvollziehen. „Sogar mit den Briten“ sei man sich einig darin, Einzelspots zuzulassen. „Das ist selten genug und sollte Aufsehen erregen.“

Produktplatzierung

Bei den Produktplatzierungen scheiden sich die Geister. In Deutschland ist es verboten, gegen Bezahlung Produkte, Dienste oder Marken in Sendungen einzubeziehen oder Bezug darauf zu nehmen. In anderen Ländern, z. B. in den USA oder in Frankreich, ist Product-Placement gän-

ziges Finanzierungsinstrument. Die Kommission hatte festzustellen, so Renate Doerr, dass Produktplatzierung in US-amerikanischen und europäischen Produktionen üblich ist, die problemlos auch im Fernsehen ausgestrahlt werden. Dass von einem 100-minütigen James-Bond-Film ohne Product-Placement nur wenige Minuten übrig blieben, wie aus dem Panel zu hören war, kann bezweifelt werden. Fakt scheint allerdings zu sein, dass in Deutschland Produktplatzierungen aus manchem eingekauften Material entfernt werden müssen. Zu deutlich ins Bild gerückte Markenartikel oder Zooms auf Embleme werden geschnitten.

Der Entwurf der Richtlinie sieht vor, im derzeit europäisch weitgehend rechtsfreien Raum Produktplatzierungen zu erlauben, sofern eine hinreichende Kennzeichnung zu Beginn der Sendung die Irreführung des Zuschauers verhindert. Schleichwerbung soll verboten bleiben. Dagegen steht die Position der Bundesregierung, wie sie unlängst von Staatsminister Bernd Neumann in einem Brief an die deutschen Abgeordneten erneut bekräftigt wurde.² Sie zielt auf ein generelles Verbot von Product-Placement. Die Befürchtung ist, dass die Glaubwürdigkeit der Medien insgesamt leiden könnte, wenn die Trennung zwischen Redaktion und Werbung aufgeweicht würde. Ein Bericht über ein sportliches Ereignis steht nun einmal in anderem Licht, je nachdem, ob etwa eine Margarinefirma im Umfeld Werbung schaltet, den Beitrag offen sponsert oder ihn mehr oder weniger unmerklich beantwortet und in Auftrag gibt.

Inzwischen ist bekannt, dass Kulturausschuss und Ministerrat des Europäischen Parlaments bei den Regelungen für Werbung und Produktplatzierungen einem strikteren Gegenvorschlag der finnischen Ratspräsidentschaft gefolgt sind. Danach sollen Produktplatzierungen auf EU-Ebene generell verboten und die strikte Trennung von Werbung und Programm erhalten bleiben. Die Mitgliedsstaaten können allerdings Ausnahmeregelungen für bestimmte Programmbe-reiche erlassen, in denen Produktplatzierungen erlaubt sind, so in Kino- und Fernsehfilmen, in Serien, Sportsendungen und „leichten Unterhaltungsprogrammen“.³ In Informations- und Kindersendungen sind Produktplatzierungen weiterhin tabu. Um das Publikum über Produktplatzierungen aufzuklären, soll es eine Kennzeichnungspflicht nicht nur im Vor- und Abspann, sondern alle 20 Minuten geben.

Anmerkungen:

1
Auf der Veranstaltung am 19. Oktober 2006 diskutierten:
Renate Doerr (Generaldirektorin Informationsgesellschaft und Medien, Abteilung Medienpolitik der EU-Kommission),
Jürgen Doetz (Präsident des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation [VPRT]),
Martina Maschauer (Referatsleiterin Informations-, Kommunikations- und Medienpolitik der Vertretung des Freistaats Bayern bei der EU),
Dr. Tobias Schmid (Bereichsleiter Medienpolitik RTL),
Prof. Dr. Norbert Schneider (Vorsitzender der Gemeinsamen Stelle Programm, Werbung und Medienkompetenz [GSPWM]) und
Dr. Verena Wiedemann (Generalsekretärin der ARD). Das Impulsreferat hielt Thomas Kleist (Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht), die Moderation übernahm Hans-Jürgen Jakobs (Ressortleiter Medien der „Süddeutschen Zeitung“).

2
Neumann, B.:
Deutschland beharrt auf Verbot der Schleichwerbung: epd medien, Nr. 85 vom 28.10.2006, S. 15

3
EU-Gremien weichen von Vorschlag zu Placements ab. In: epd medien, Nr. 90 vom 15.11.2006, S. 23f.

Herkunftslandprinzip

Die Richtlinie baut auf das Herkunftslandprinzip, nach dem für Mediendiensteanbieter jeweils die Regelungen ihres Heimatlandes gelten, und schließt Zweitregelungen durch das Empfangsland aus – wesentliche Voraussetzung für den europäischen Binnenmarkt. Abweichungen waren bislang möglich – z. B. bei Verstößen gegen Jugendschutzbestimmungen –, sie werden den Mitgliedsstaaten zukünftig aber nur unter bestimmten Bedingungen gestattet. Eine Missbrauchsklausel soll dabei die Abwanderung von Unternehmen ins Ausland mit weniger strikten Vorschriften verhindern.

Die einheitlichen Mindestbestimmungen zum Jugendschutz bedeuten für Länder wie Deutschland mit relativ hohem Regulierungsgrad ein Absinken des Niveaus und werden entsprechend skeptisch aufgenommen. Kulturstaatsminister Neumann hatte etwa deutlich gemacht, dass man in Deutschland gegen die Leugnung des Holocaust in Mediendiensten aus EU-Mitgliedsstaaten nicht mehr vorgehen können.⁴ Das Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZdK) hatte gefordert, „den Jugend- und Verbraucherschutz in der neuen EU-Fernsehrichtlinie vom Herkunftsland auszunehmen“, weil sonst die Gefahr bestehe, „den Jugendschutz in Europa auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu reduzieren“.⁵ Dagegen fordern Medienkonzerne, das Herkunftslandprinzip beizubehalten und die Mitgliedsstaaten nur bei schweren und offenkundigen Verletzungen zu berechtigen, gegen die Ausstrahlung der entsprechenden Sendungen vorzugehen⁶.

Wessen Schutzniveau kann Maßstab sein für eine Gemeinschaft? Für wen bedeutet Vereinheitlichung ein Absenken, für wen ein Anheben des Niveaus? Und wie unterschiedlich können Regelungen durch die Mitgliedsstaaten ausgelegt werden? Zumindest implizit spielen diese Fragen auch jenseits großer Politik eine Rolle, so auf der jährlichen Konferenz europäischer Filmprüfstellen, die im September 2006 gemeinsam von der schwedischen und der finnischen Filmprüfstelle ausgerichtet wurde und auf einer Ostseefähre zwischen Stockholm und Helsinki stattfand.

Veranstaltung 2:

European Conference for Film Classifiers 2006: Die Kunst, eine Wurst zu zerschneiden

Gibt es im Schwedischen ein Sprichwort, das analog zu den vielen nach Rom führenden Wegen mit dem Zerschneiden einer Wurst zu tun hat? Erik Wallander von dem Statens biografbyrå jedenfalls wählte dieses Bild zu Beginn seines Vortrags, um den Anwesenden den unterschiedlichen Umgang mit Jugendschutz und Medien in den Ländern ein weiteres Mal vor Augen zu führen. Er wurde allgemein verstanden: Es variieren die Aufgaben der Einrichtungen von Zensur, Klassifikation bis zur Elternberatung und entsprechend die Berufsbezeichnungen der Mitarbeiter: vom Zensor wie in Irland, dem „Classifier“ oder Prüfer wie in Deutschland oder dem Codierer in den Niederlanden. Das Verhältnis zwischen Staat, Film- und Fernsehindustrie und Jugendmedienschutz ist unterschiedlich geregelt, Organisation und Verfahren der Einrichtungen folgen juristischen, politischen oder marktorientierten Modellen. In diesem Raster konnten sich die Teilnehmer verorten, Vertreterinnen und Vertreter aus zwölf europäischen Ländern wie auch internationale Gäste aus Singapur und Australien.

Es liegt nahe, die Entwicklung in den nordischen Ländern – in Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland und auf den Färöer Inseln – zu betrachten, die eine Tendenz von staatlicher Zensur zur Verbraucherberatung und Förderung von Medienkompetenz zeigt: Vorreiter bei diesem Trend ist wohl Dänemark.

Der dänische Medierådet sieht seine Aufgabe auch in der Medienerziehung, entwickelt Materialien und ernennt Preise bei europaweit ausgeschriebenen „Awareness“- resp. Medienkompetenzprojekten. Die Perspektive von Kindern und ihr alltäglicher Mediengebrauch stehen im Mittelpunkt. In Dänemark setzt man auf die Verantwortung der Eltern: Die „parental guidance (P.G.)“-Regelung sieht vor, dass 7-Jährige in Begleitung Erwachsener jeden Film sehen dürfen.

Mehr als eine Lösung möglich!

In Finnland dagegen wünschen sich die Eltern offenbar mehr Vorgaben, es wird die Einführung einer neuen Alterskategorie erwartet: Zu den bestehenden Freigaben ab 7, 11, 15 und 18 wird

⁴ „Besonders wichtig“. EU-Mediendiensterichtlinie: Neumanns Brief an die deutschen EU-Abgeordneten. In: epd medien, Nr. 85 vom 28.10.2006, S. 30f.

⁵ Deutsche Katholiken kritisieren EU-Fernsehrichtlinie. In: epd medien, Nr. 89 vom 11.11.2006, S. 22

⁶ EU-Fernsehrichtlinie: Konzerne für Herkunftsland-Prinzip. In: epd medien, Nr. 98 vom 13.12.2006, S. 24

voraussichtlich im Jahr 2007 die Freigabe ab 13 Jahren eingeführt. Das kann verwundern, denn die PG-Regelung in Finnland sieht ohnehin den Zugang jeweils zwei Jahre Jüngerer in Begleitung Erziehungsberechtigter vor. Außerdem werden in Finnland seit neuestem auch die PEGI-Kategorien⁷ im Bereich der Videospiele – 12 und 16 – übernommen und nicht mehr zu den landestypischen 11er- und 15er-Freigaben umgewandelt. Und schließlich gibt es die Kategorie 13 bis auf Spanien in keinem anderen europäischen Land. Nun wird auch Norwegen demnächst die 13er-Kategorie einführen, was von der Filmindustrie offenbar begrüßt wird. Norwegen hat seine PG-Regelung strenger gefasst – mit Ausnahme der Freigabe für Erwachsene bezieht sie sich nunmehr auf jeweils drei Jahre jüngere Kinder –, das Pornographieverbot dagegen aufgehoben, nachdem der Beschwerdeausschuss des Norwegischen Filmboards „sexual activity among consenting adults“ als legal erklärt hatte. Diskutiert wird nun die Einführung von Pornokinos. Auf den Färöer Inseln dagegen wacht die zuständige Kommission weiter über das Pornographieverbot, gegen das sich nun Widerstand regt. Denn bis vor kurzem wurden aus Kostengründen keine eigenen Prüfungen durchgeführt, sondern die dänischen – liberalen – Altersfreigaben übernommen. Und auch Schweden – so Gunnel Arrbäck, Direktorin der Statens biografbyrå, mit Blick auf die seit 1911 existierende Filmzensurbehörde – weigert sich beharrlich anzuerkennen, dass die Medienumwelt in den letzten hundert Jahren eine andere geworden sei und habe weiterhin die staatliche Zensur in der Verfassung verankert.

Ist allein die Existenz von Zensur problematisch oder ist es hinreichend, wenn die Verbotsmöglichkeit in der Praxis nicht genutzt wird? Welche Einflüsse nehmen staatliche Zensur und Kulturpolitik auf die Kultur? Ist seit dem 11. September 2001 eine steigende Tendenz zu Zensur bzw. die Bereitschaft zu Selbstzensur festzustellen, wie Bengt Göransson, von 1981 bis 1991 Schwedens Minister für Kultur und Erziehung, in seinem Eröffnungsvortrag meinte? Welchen Einfluss kann und darf die öffentliche Meinung auf die Bewertung von Medienprodukten haben? Und, mit Blick auf den Karikaturenstreit: Welches Recht auf Schutz religiöser Gefühle mag man religiösen Gruppen zugestehen? Beim Austausch der verschiedenen Perspektiven in den weiteren Diskussionen erwies sich oft der Gedanke aus einer Lego-Werbung als hilfreich, den

Bengt Göransson einbrachte: Sechs Bausteine mit jeweils acht Noppen können auf 102.981.580 unterschiedliche Weisen kombiniert werden. Daher darf man in komplexen kulturellen Zusammenhängen wohl auch nach mehr als einer Lösung suchen.



Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der European Conference for Film Classifiers 2006

7
Pan-European Game Information (PEGI) ist das europaweite Alterseinstufungssystem für Computerspiele.

Claudia Mikat ist Hauptamtliche Vorsitzende in den Prüfungsausschüssen der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).

