

A Patchwork Approach or a Common Solution?

Different views on the question of cooperation in the field of film classification in Europe

The well-known problems of the New Market have also slowed the process of globalisation in the media industry. While the Internet has always operated internationally — and, as such, is becoming increasingly difficult to regulate via national child protection legislation — its importance is limited compared to television, which remains the major medium. And although there are now very good DVD copies of major cinema films, downloaded by specialists from the net, the law is incapable of regulating such grey areas anyway. Finally, thanks to satellite TV, it's long been possible to watch programmes from other countries. Yet given the language differences in Europe, this still remains very much a side issue. In other words, the pressure to harmonise legislation to protect minors from potentially harmful media content appears to have waned.

Self-Regulation

The differences in this field are enormous. Although each European country has its own body to classify and release cinema films according to viewer age, that is really where the similarities end. The video market, for example, is regulated in only a few countries, and television is more often than not subject to voluntary control on the part of the broadcasters themselves. In the Netherlands, for example, state control was abolished in 2000 and replaced with a system of self-regulation in the authentic sense of the word. The view of the government of the time was that any attempts by the state to restrict freedom of expression in the media would amount to an act of censure, even in areas concerning the protection of children and young persons. Today, Dutch film companies are allowed to rate their own products in line with certain predetermined parameters, and the same is true for video and the Internet. The function of the *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media* (NICAM), a watchdog created to supervise the classification of audiovisual content, is to ensure the application of comparable release criteria and provide a channel of communication between producers and the public. A film classification in the Netherlands has no legal function. Rather, it serves to inform young consumers and/or their parents. On the other hand, a complaints procedure does exist to modify any self-assessments that are considered to be too generous. It is too soon to say whether this most radical system of self-regulation will gain acceptance. In the meantime, it is still the subject of much heated debate. The United Kingdom employs a system that can also be described as self-regulatory but which functions in a quite different manner. Here, there is no national law governing the protection of minors against harmful cinema films. Instead, this is the responsibility of local authorities, as a function of their duty to maintain public order. Given the highly unpredictable nature of such a set-up, the film industry moved to create a unified national rating system and established the British Board of Film Classification (BBFC). Following a few teething troubles, this body now functions well. The BBFC is a kind of private limited company, headed by a president who is an independent figure from public life. The board itself is run by a director and a deputy director. In turn, they are responsible for ca. 40 full-time examiners, who watch new films in pairs and then rate them in separate assessments. If a rating appears consistent and plausible to the director or the deputy director, the film is classified and released accordingly. If there is any doubt about an assessment, however, or

should the two examiners have come to different conclusions, other examiners are called in. Films that are likely to generate controversy anyway are automatically rated by a larger committee of examiners. The responsibility for classification and release is organised on a hierarchical basis. In cases of dispute, the ultimate decision therefore lies with the president. The success of the BBFC is based on the fact that it has managed to achieve a balance of interests acceptable to all concerned. The British public takes an active part in questions concerning the protection of minors. This is another reason why the classifications issued by the BBFC are generally very strict in comparison with those in other European countries. At the same time, however, the needs of the industry are also taken into account — for example, by the imposition of editing changes as a way of achieving a classification acceptable to the producer. Similarly, adjustment to the age groupings and the introduction of the PG category, which allows children from the ages of six to 12 to see certain films in the company of their parents, were both measures ultimately designed to balance the need for child protection against the interests of the industry. Whereas in the UK, *Harry Potter and the Chamber of Secrets* was released uncut with a PG classification, editing changes were imposed before the same film was deemed suitable for release in Germany for children of six years and over. Legislation introduced in the 1980s gave the Home Office responsibility for classifying videos according to viewer age. The actual business of assessment was then handed over to the BBFC — which, although now responsible for both cinema and video, rates videos separately from cinema films and occasionally gives a video release a different classification to that of the corresponding cinema film. The underlying concern here is that the copycat impact of videos is greater on account of the fact that scenes featuring criminal acts can be viewed repeatedly.

On occasion, TV programmes are also submitted to the BBFC, when the broadcaster wishes guidance on when an item should be shown. However, this is voluntary. In the UK, classified films may only be shown after certain watershed times: no '12' films before 8:00 p.m., no '16' films before 9:00 p.m., and no '18' films before 10:00 p.m. The BBC has an internal supervisory board, which, as a rule, voluntarily consults with the BBFC whenever there is deviation from the restrictions on transmission times. The private broadcasters are supervised by the Independent Television Commission (ITC).

Regulated Self-Regulation

In Germany, the consultation process that preceded the introduction of the new *Jugendschutzgesetz* (Protection of Children and Young Persons Act), which became law in April 2003, likewise featured a discussion as to whether children in the age group directly below that of the actual classification should be allowed to view the film when accompanied by a parent or legal guardian. In the event, it was decided that this should only apply to the over-sixes when accompanied by their parents for films with a '12' rating. Unlike in the UK, where 'PG' is a separate classification, the provision in Germany applies to all films with the '12' rating.

As most readers are likely to be acquainted with the German system, it is presented here in only summary form. As far as television and the Internet are concerned, the new legislation contained in the *Jugendschutzgesetz* introduces a system of regulated self-regulation. In turn, the *Jugendmedienschutzstaatsvertrag* (JMStV — Interstate Treaty on the Protection of Children and Young Persons in the Media) comprises far-reaching regulations, compliance with which is supervised by the federally appointed *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM — Commission for the Protection of Children and Young Persons in the Media). At the same time, the industry has been given the opportunity to implement the regulations largely on its own account through the establishment of a system of self-regulation employing

independent expert examiners. However, the KJM may itself intervene and regulate in cases where self-regulation has been incomplete or not conducted within acceptable parameters. With respect to cinema films, the *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft* (FSK — Voluntary Self-Regulator of the Film Industry) has been successfully operating for over 50 years. However, its legal status remains uncertain and is based on an interstate agreement between the *Länder* (federal states), on the one hand, and a treaty between the supreme authorities at the *Länder* level (which were legally responsible for this issue) and the film industry, on the other. A more appropriate legal framework is now being created. In a further development, computer games must now also be classified according to age if they are intended for distribution to minors. As yet, it is unclear whether the *Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle* (USK — Self-Regulator of the Entertainment Software Industry), which in the past has issued age recommendations on a voluntary basis, will undertake this task in the future. At present, the supreme authorities at the *Länder* level are legally responsible for this issue, and corresponding negotiations with the USK are still under way, with the outcome as yet uncertain. Regrettably, the present legal position means that the original plan to establish a common self-classification system for computer games at the European level is no longer feasible — at least not with the inclusion of Germany. As such, the first attempt to develop a European-wide system is now likely to be delayed for some considerable time.

State-Appointed Commissions

In France, it is the responsibility of the *Commission de Classification des Œuvres Cinématographiques* to classify cinema films according to viewer age. This body lies under the control of the Ministry of Culture. Its president, who is a government official from the *Conseil d'Etat*, must be a trained lawyer and is nominated by the ministry. The examiners are drawn from various social groups, and industry representatives also participate. A rating committee must number at least 14 members before it is competent to classify a film. However, the social background of the examiners is of no relevance. As a rule, between 20 and 35 examiners are in attendance. In order to be able to process a volume of around 400 films a year, subcommittees of five persons are also employed. Such subcommittees, however, may only release films deemed suitable for viewing without any age restrictions — and then only when the decision is unanimous. Otherwise, the full committee must decide. In France, all films destined to be shown in the cinema must be submitted for classification, even those for which a release for minors is not intended. Although this appears very strict at first sight, classification in France is in fact decidedly liberal. Moreover, distributors have the right to lodge a complaint with the acting minister should they feel a film has been awarded an unjustifiably restrictive rating. While this is infrequent, the chances are good of achieving a more favourable decision when such cases do occur. The age restriction applied to a cinema film must also be printed on the corresponding videocassette, but there are no regulations governing films that are first released on video. On the other hand, there has been a law in existence for several years now regulating the video trade, although this only relates to complaints from the public. When broadcast on TV, cinema films with a '12' or '16' classification may only be shown after 10:30 p.m. Once again, this sounds fairly strict. However, as ca. 70 percent of all films are released without any age restriction whatsoever, there are in fact few limitations imposed on the broadcast of films. Besides, relatively few feature films are actually shown on French TV. This is because France imposes a quota on non-European films, which is primarily intended to restrict the market share of productions from the U.S. As a result, French broadcasters tend to employ attractive films sparingly in the schedules, broadcasting them only at strategically important times.

Information Not Prohibition

At the suggestion of the *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), the French supervisory body responsible for television, broadcasters have developed a warning system for parents. As a rule, mothers automatically rate TV programmes according to the degree of harm they pose to children. Correspondingly, in the eyes of the French, it is primarily the responsibility of the family to protect the young against potentially harmful TV content. At the same time, however, the state looks to inform parents about problem programmes, so that they can then act accordingly.

Other State-Appointed Bodies

In other European countries, films are classified by bodies linked to a ministry of state. In such cases, the actual work of classification is undertaken by employees of that body. In other words, the practice in other countries of involving examiners from various social backgrounds does not apply here. One example of such a body is the *Statens Biografbyrå* in Sweden. Of interest here is the fact that once this body has passed a film for release, the distributor is automatically protected against any liability to criminal prosecution. As a result, and although the Swedish law only applies to cinema films, many video distributors also submit their films for classification, particularly in borderline cases, in order to safeguard themselves against the possibility of criminal charges.

In Spain, film classification is undertaken by an institution that is primarily responsible for promoting film and which lies under the control of the Ministry of Culture. All ratings for the cinema are of merely an advisory nature. Indeed, it is only in particularly serious cases of potential harm to the young that a special 'adults-only' classification with legal force is applied. In Portugal, no restrictions apply when children are accompanied by their parents. In Denmark, age restrictions are decided upon by a media council made up of seven members appointed by the Ministry of Culture. However, children of seven years and over may view any film when accompanied by an adult.

Classification and the Underlying Criteria

Given the many different classification procedures for films in Europe, it is of no surprise that the age restrictions imposed are also highly varied. However, the question of whether there is a system of self-regulation in place or a state-appointed body plays a relatively minor role. Of much greater importance is the image that a society has of its youth, the role played by the family (and the responsibilities for education and upbringing that it is expected to undertake), and the traditions and values that a society wishes to defend. In other words, the ratings produced by the classificatory bodies depend much more on the culture, religion and social conditions of the country in question rather than their actual legal status or organisational form.

In the UK and Germany, the media are ascribed a major significance in the sphere of education and upbringing. For example, they automatically feature in any social debate about the causes of crime. Age restrictions on cinema films, although issued in neither country by a state-controlled body, are correspondingly strict in both cases. The French, by contrast, look upon film as a work of art and, as such, are only prepared to restrict its distribution on serious grounds. Hence the French system of classification is essentially liberal, despite the fact that a government ministry is responsible for it. Indeed, the French public would be unlikely to place much trust in a system of self-regulation. In France, children and young persons are credited with being able to recognise the fictionality even of brutal action scenes. On the other

hand, highly realistic representations of violence set in French cities are generally classified as more harmful. In Sweden, the approach towards violence tends to be strict, whereas sex scenes are treated very freely. Meanwhile, an item that would run on daytime TV in Denmark under the category of 'educational' might well be classed as pornography in the UK or Ireland, where it would even be withheld from adults.

Most countries adopt a generous approach towards action comedies, as it is felt that the violence involved is not being presented as a serious model for imitation. In Norway, on the other hand, mock representations of violence are considered unacceptable, and such films are classified accordingly.

While the Germans in particular focus on the actual impact and influence of the medium itself, most other countries tend to define what can and can't be shown on the basis of cultural criteria. Similarly, the age categories applied to films also vary widely. In Austria, for example, even the individual *Länder* have different rules. The highest age category also varies from country to country: 15 in Sweden; 16 in France, most of the Austrian *Länder*, and many European countries; and 18 in the UK and Germany. In some countries — the UK, for example — the classificatory body has the power to ban films completely, whereas in others only the public prosecutor's office may do so. Moreover, some countries apply no restrictions whatsoever above a certain age, e.g. 15 in Denmark and 16 in the Netherlands, for instance. Finally, some countries allow editing changes to be made, while in others no use is made of this possibility — or such changes are forbidden.

Hurdles in the Way of Harmonisation

In the light of such differences, proposals to harmonise classification procedures or even to introduce a common system for all EU member states are seen by many as neither feasible nor desirable. Countries tend to look upon their own way of classifying films as part of their national identity. France, for example, rejects harmonisation because of fears of losing its traditionally liberal approach towards film. The UK and Germany, by contrast, are frightened that such a move would bring about a relaxation of standards. To this extent, one might well argue that the proponents of harmonisation are being unrealistic.

Sooner or later, however, we will see a common identity emerging from the media and the content they carry. Indeed, it is already the case today that the same films enjoy success throughout Europe. And yet, the key question is how the media themselves will develop. If one day we are to see genuinely European television— i.e. broadcasters that have been designed and created for several member states and which transmit programmes in different languages — then we will also see a need for harmonisation, at least in this area. For, in the absence of a level playing field, countries with tighter regulations will suffer a competitive disadvantage, and that in turn will increase the pressure for harmonisation all the more.

Joachim von Gottberg is director of the *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (FSF — Voluntary Self-Regulator of the Television Industry).

Flickenteppich oder gemeinsame Lösung?

Unterschiedliche Positionen zur Zusammenarbeit der Filmprüfung in Europa

Durch die bekannten Probleme im so genannten „Neuen Markt“ hat sich der Prozess der Globalisierung im Medienmarkt verlangsamt. Zwar operiert das Internet seit jeher international und ist über nationale Jugendschutzgesetze immer weniger zu kontrollieren, doch hält sich seine Bedeutung im Vergleich zum Leitmedium Fernsehen immer noch in Grenzen. Zwar tauchen zuweilen recht gute DVD-Kopien von attraktiven Kinofilmen auf, die sich Spezialisten aus dem Netz gezogen haben, aber diese Grauzonen sind auf gesetzlichem Wege ohnehin nicht zu regeln. Per Satellit sind Fernsehprogramme längst grenzüberschreitend zu sehen, allerdings ist das – angesichts der unterschiedlichen Sprachen in Europa – immer noch ein Randproblem. Der Druck auf den Harmonisierungsprozess im Jugendmedienschutz scheint gebremst.

Systeme der Selbstkontrolle

Die Unterschiede könnten größer nicht sein: Zwar gibt es in jedem europäischen Land eine Institution, die sich mit Altersfreigaben für das Kino beschäftigt, doch damit hören die Gemeinsamkeiten auch schon auf. Der Videomarkt wird nur in einigen Ländern geregelt, für das Fernsehen gilt zumeist die Selbstbeschränkung der Anbieter. In den Niederlanden wurde im Jahre 2000 die bis dahin staatliche Prüfung abgeschafft und durch ein System der Selbstkontrolle im ursprünglichen Sinne des Wortes ersetzt. Solange der Staat bei Beschränkungen der Medienfreiheit mitreden könne – so die Meinung der damaligen Regierung –, sei das mehr oder weniger ein Akt der Zensur, auch wenn es um Fragen des Jugendschutzes gehe. Nun können die niederländischen Firmen nach Vorgaben bestimmter Parameter ihre Produkte selbst einschätzen, das Gleiche gilt für Video und Internet. Das Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) wurde als eine Art Supervision eingeführt und soll für vergleichbare Freigaben sowie für die Kommunikation zwischen Anbietern und Öffentlichkeit sorgen. Die Freigaben haben keine gesetzliche Funktion, sie dienen der Information der Konsumenten bzw. deren Eltern. Immerhin gibt es ein Beschwerdeverfahren, das zu großzügige Selbsteinschätzungen korrigieren kann. Ob sich dieses radikalste System der Selbstkontrolle durchsetzen wird, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. In der Öffentlichkeit wird es jedenfalls immer noch kontrovers diskutiert. Großbritannien bedient sich eines anderen Systems, das zwar auch als Selbstkontrolle bezeichnet werden kann, aber ganz anders funktioniert. Für den Jugendschutz im Kino gibt es kein nationales Gesetz, zuständig sind vielmehr die kommunalen Behörden, die dieses Recht aus ihrer Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ableiten. Die Filmwirtschaft wollte diese unkalkulierbaren Freigaben durch ein einheitliches nationales System ersetzen und hat das British Board of Filmclassification (BBFC) gegründet, das nach einigen Anfangsschwierigkeiten inzwischen gut funktioniert. Das BBFC ist eine Art GmbH, an seiner Spitze steht als Präsident eine unabhängige Person des öffentlichen Lebens. Ein Direktor und ein Stellvertreter leiten die Institution, sie sind verantwortlich für ca. 40 hauptamtliche Prüfer, die sich zu zweit einen Film anschauen und ihn in getrennten Gutachten bewerten. Erscheint dem Direktor oder seinem Stellvertreter die Bewertung einheitlich und plausibel, wird der Film entsprechend freigegeben. Bestehen Zweifel oder kommen beide zu unterschiedlichen Ergebnissen, werden mehrere Prüfer hinzugezogen. Filme, bei denen eine kontroverse Diskussion von vornherein zu vermuten ist, werden gleich in größeren

Ausschüssen begutachtet. Die Verantwortung für die Freigabe ist dabei hierarchisch organisiert, in Streitfällen entscheidet also letztlich der Präsident.

Der Erfolg des BBFC gründet darauf, dass es ihm gelungen ist, einen für alle akzeptablen Ausgleich der Interessen zu finden. Die britische Öffentlichkeit nimmt an Fragen rund um den Jugendschutz regen Anteil, auch deshalb fallen die Entscheidungen des BBFC im europäischen Vergleich recht streng aus. Gleichzeitig werden aber auch die Interessen der Anbieter berücksichtigt, indem beispielsweise durch Schnittauflagen für sie akzeptable Freigaben möglich gemacht werden. Auch die Anpassung von Altersstufen oder die Einführung der PG-Freigabe, die den Besuch von Sechs- bis Zwölfjährigen nur in Begleitung der Eltern erlaubt, waren Maßnahmen, die letztlich den Ausgleich der Interessen des Jugendschutzes und denen der Anbieter zum Ziel hatten. Harry Potter und die Kammer des Schreckens wurde so mit PG in der ungekürzten Fassung freigegeben, während in Deutschland eine Freigabe ab 6 Jahren nur unter Schnittauflagen möglich war.

In den 80er Jahren wurde ein Gesetz über die Altersklassifizierung von Videos verabschiedet, nach dem das Innenministerium dafür zuständig zeichnete. Die Behörde überließ die Prüfungen dann dem BBFC – und obwohl dieses nun für Kino und Video zuständig ist, werden Videos getrennt vom Kinofilm geprüft und gelegentlich auch unterschiedlich freigegeben. Der Lernfaktor sei, so die Befürchtung, bei Videos größer, weil beispielsweise verbrecherische Handlungen mehrmals hintereinander angeschaut werden könnten.

Auch Beiträge für das Fernsehen werden zuweilen dem BBFC vorgelegt, wenn die Sender Sicherheit über die korrekte Ausstrahlung erreichen wollen. Dies ist aber freiwillig. Sendezeitgrenzen für die Ausstrahlung klassifizierter Filme sind festgeschrieben, 12er-Filme dürfen nicht vor 20.00 Uhr, 16er- nicht vor 21.00 Uhr und 18er-Filme nicht vor 22.00 Uhr gezeigt werden. Für die BBC gibt es ein internes Kontrollgremium, das sich mit dem BBFC normalerweise freiwillig abspricht, wenn von Sendezeitbeschränkungen abgewichen wird. Die privaten Sender werden von der Independent Television Commission (ITC) beaufsichtigt.

Das System der regulierten Selbstkontrolle

In Deutschland wurde bei der Beratung des im April 2003 in Kraft tretenden Jugendschutzgesetzes ebenfalls darüber nachgedacht, ob der Kinobesuch für die nächstfolgende Altersgruppe erlaubt sein sollte, wenn ein Erziehungsberechtigter dabei ist. Nun wird es nur für die ab Sechsjährigen erlaubt sein, wenn der Film ab 12 Jahren frei ist und sie von ihren Eltern begleitet werden. Im Gegensatz zu Großbritannien, wo PG eine besondere Freigabe ist, gilt die deutsche Regelung dann grundsätzlich für alle Filme, die ab 12 Jahren freigegeben sind.

Das System in Deutschland dürfte bekannt sein, deshalb soll es hier nur kurz zusammengefasst werden. Durch die neuen Jugendschutzgesetze wurde der Weg zur regulierten Selbstkontrolle eingeschlagen, jedenfalls für den Bereich Fernsehen und Internet. Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) gibt dabei sehr weitgehende Vorschriften, die von einer vom Staat eingesetzten Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) kontrolliert werden. Gleichzeitig erhalten die Anbieter die Möglichkeit, durch Einrichtung einer Selbstkontrolle mit unabhängigen sachverständigen Prüfern die gesetzlichen Bestimmungen weitgehend in Eigenregie umzusetzen. Die KJM kann allerdings dann regulierend eingreifen, wenn die Selbstkontrolle nicht umfassend und innerhalb eines vertretbaren Beurteilungsspielraumes handelt.

Im Kinobereich arbeitet seit über 50 Jahren die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) erfolgreich, jedoch war ihre gesetzliche Konstruktion bisher nicht abgesichert und basierte auf einer Ländervereinbarung und einem Vertrag zwischen den Obersten Landesbehörden (die nach dem Gesetz zuständig waren) und der Filmwirtschaft. Hierfür wird nun die gesetzliche Voraussetzung geschaffen.

Neu ist, dass auch Computerspiele über eine Alterseinstufung verfügen müssen, wenn sie an Jugendliche abgegeben werden sollen. Ob die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK), die bisher auf freiwilligem Wege Altersempfehlungen ausgesprochen hat, diese Aufgabe in Zukunft übernehmen wird, ist noch unklar, denn zuständig nach dem Gesetz sind die Obersten Landesbehörden. Die Verhandlungen zwischen ihnen und der USK sind bisher noch nicht abgeschlossen, das Ergebnis bleibt ungewiss.

Bedauerlich ist, dass gerade im Bereich der Computerspiele auf europäischer Ebene ein gemeinsames Selbstklassifikationssystem aufgebaut werden sollte, das nun aufgrund der gesetzlichen Regelung nicht mehr funktionieren kann – jedenfalls nicht unter Einbeziehung Deutschlands. So wird der erste Versuch, ein europaweites System zu entwickeln, wohl noch lange auf sich warten lassen.

Vom Staat eingesetzte Kommissionen

In Frankreich prüft die Commission de Classification des Œuvres Cinématographiques Kinospiele auf ihre Altersfreigabe. Sie steht unter der Aufsicht des Kulturministeriums, ihr Präsident ist ein Beamter des Conseil d'Etat, der Jurist sein muss und vom Ministerium benannt wird. Die Prüfer stammen aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, auch die Anbieter sind daran beteiligt. Ein Ausschuss ist beschlussfähig, wenn mindestens 14 Mitglieder anwesend sind – dabei ist unerheblich, von welcher Gruppe sie benannt sind. Normalerweise sind 20 bis 35 Prüfer anwesend. Um die Menge von etwa 400 Filmen pro Jahr zu bewältigen, werden Unterausschüsse von fünf Personen gebildet. Sie können aber nur die Freigabe ohne Altersbeschränkung erteilen – und das auch nur dann, wenn es keine Gegenstimme gibt. Ansonsten muss das Plenum neu entscheiden.

In Frankreich müssen alle Filme, die im Kino gezeigt werden, zur Prüfung vorgelegt werden – auch dann, wenn eine Jugendfreigabe nicht angestrebt wird. Das klingt sehr streng, allerdings sind die Freigaben ausgesprochen liberal. Die Filmverleiher können beim zuständigen Minister Beschwerde gegen aus ihrer Sicht ungerechtfertigt strenge Ergebnisse einlegen. Das geschieht nicht sehr oft, doch bieten sich in solchen Fällen gute Chancen auf eine günstigere Entscheidung. Die Altersfreigaben für Kinofilme müssen auf Videokassetten bekannt gegeben werden, für Videopremieren gibt es keine Regelung. Allerdings existiert seit einigen Jahren ein Gesetz für den Videohandel, das sich allerdings nur auf Beschwerdefälle aus der Bevölkerung bezieht.

Werden Kinofilme im Fernsehen ausgestrahlt, so gilt bei einer Freigabe ab 12 und ab 16 Jahren eine Sendezeitgrenze nach 22.30 Uhr. Auch das klingt relativ streng, doch werden ca. 70% aller Filme ohne Altersbeschränkung freigegeben, so dass die Ausstrahlung meistens auch im Fernsehen keinen Beschränkungen unterliegt. Allerdings werden im Tagesprogramm aus anderen Gründen wenig Spielfilme gezeigt: In Frankreich gibt es eine Quote für nicht europäische Filme, die vor allem den Anteil von Produktionen aus den USA beschränken soll. Daher muss das französische Fernsehen mit attraktiven Filmen haushalten und setzt sie nur zu wichtigen Sendezeiten ein.

Information statt Verbote

Auf Anregung der für das Fernsehen zuständigen Behörde, dem Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), wurde von den Sendern ein Hinweissystem für die Eltern entwickelt. In der Regel werden von Müttern die Beiträge nach verschiedenen Gefährdungsgraden eingeordnet. Jugendschutz im Fernsehen, so die französische Vorstellung, ist Sache der Familien, doch sollen sie über Beiträge, die problematisch sind, informiert werden, damit sie ihre Aufgabe auch wahrnehmen können.

Andere staatliche Stellen

In anderen Ländern wird die Filmprüfung von Stellen durchgeführt, die an ein Ministerium angegliedert sind, die Prüfung wird von Angestellten dieser Stelle vorgenommen. Das Prinzip anderer europäischer Länder, Prüfer verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu beteiligen, gilt in solchen Fällen nicht. Nach diesem Modell arbeitet beispielsweise das Statens Biografbyrå in Schweden. Interessant ist, dass das Urteil dieser Stelle im Bereich des Strafrechts Firmen dann vor der Verfolgung schützt, wenn ein Film dort freigegeben wurde. Obwohl sich das schwedische Recht nur auf Kinofilme bezieht, reichen auch viele Videoanbieter ihre Filme ein, um sich so in Grenzfällen vor strafrechtlichen Konsequenzen zu schützen.

In Spanien ist die Filmprüfung in eine Institution eingebunden, deren Aufgabe eigentlich die Filmförderung ist und dem Kulturministerium untersteht – dabei besitzen die Freigaben für das Kino nur beratenden Charakter. Lediglich für besonders schwere Fälle der Jugendgefährdung existiert eine spezielle Erwachsenenfreigabe, die dann eine beschränkende gesetzliche Wirkung hat. In Portugal gelten die Freigaben dann nicht, wenn die Eltern ihre Kinder begleiten. In Dänemark werden die Altersfreigaben von einem Medienrat beschlossen, dessen sieben Mitglieder das Kulturministerium benennt. Ein Kind ab sieben Jahren kann jeden Film besuchen, wenn es sich in Begleitung eines Erwachsenen befindet.

Freigaben und ihre Hintergründe

So unterschiedlich wie die Organisation für die Altersfreigaben in Europa sind auch die Ergebnisse. Allerdings spielt dabei weniger die Frage eine Rolle, ob es sich um eine Selbstkontrolle oder staatliche Behörde handelt. Entscheidend ist vielmehr, welches Bild von Jugend eine Gesellschaft hat, welche Rolle die Familie spielt (und was man ihr als Erziehungsfaktor zutraut) oder welche Tradition und welche Werte es zu schützen gilt. Kultur, Religion und gesellschaftliche Realität sind für die Spruchpraxis der Filmprüfstellen entscheidender als ihre Organisationsformen.

In Großbritannien und in Deutschland wird den Medien eine sehr hohe Bedeutung in der Vermittlung von Erziehung zugemessen – das Thema ist Teil des gesellschaftlichen Diskurses, wenn es um die Ursachen für Kriminalität geht. Entsprechend streng sind in beiden Ländern die Altersfreigaben, obwohl sie nicht von staatlichen Institutionen ausgesprochen werden. In Frankreich wird der Film generell als Werk der Kunst eingestuft und darf nur aus wichtigem Grund in seiner Verbreitung eingeschränkt werden – deshalb sind die französischen Freigaben eher liberal, obwohl ein Ministerium dafür zuständig ist und man einer Selbstkontrolle wenig Vertrauen entgegenbringen würde. Den Kindern und Jugendlichen wird zugetraut, auch brutale Actiondarstellungen als Fiktion zu erkennen, realitätsnahe Darstellungen von Gewalt in französischen Großstädten dagegen werden als gefährdender eingestuft. In Schweden ist man im Umgang mit Gewaltdarstellungen eher streng, bei sexuellen Darstellungen hingegen sehr großzügig. Was in Dänemark als Aufklärungsbeitrag im Nachmittagsprogramm läuft, würde in Großbritannien oder Irland als Pornographie eingestuft und selbst Erwachsenen vorenthalten.

Bei Actionkomödien ist man in den meisten Ländern großzügig, weil die Gewalt nicht ernsthaft als Modell angeboten wird, in Norwegen empfindet man die Verherrlichung von Gewalt als nicht hinnehmbar und geht mit solchen Filmen strenger um.

Die Medienwirkung haben vor allem die Deutschen im Blick, dagegen ist in den meisten Ländern das, was man Jugendlichen zeigen darf oder nicht, eher kulturell definiert. Auch die Altersstufen sind völlig unterschiedlich: In Österreich gibt es selbst in den Bundesländern unterschiedliche Bestimmungen darüber. Ebenso verschieden sind die Regelungen über die höchste Altersstufe, die in Schweden bei 15, in Frankreich, den meisten österreichischen

Bundesländern sowie vielen anderen Staaten bei 16 und in Großbritannien und Deutschland bei 18 Jahren liegt. In einigen Ländern, beispielsweise in Großbritannien, kann die Filmprüfstelle Produkte völlig verbieten, in vielen anderen Staaten kann das nur die Staatsanwaltschaft; darüber hinaus ist mancherorts ab 15 (Dänemark) oder 16 Jahren (z.B. Niederlande) alles erlaubt. In einigen Ländern sind Schnitte erlaubt, in anderen wird von der Möglichkeit kein Gebrauch gemacht – oder Schnitte sind völlig verboten.

Stolpersteine auf dem Weg zu gemeinsamen Regelungen

Angesichts dieser Unterschiede wird von vielen eine Angleichung der Freigaben oder gar eine gemeinsame Freigabe für alle Mitgliedsstaaten der EU weder als machbar noch als wünschenswert dargestellt. Der Umgang mit dem Filmjüngerschutz wird als ein Bestandteil der nationalen Identität angesehen: In Frankreich will man einen Harmonisierungsprozess nicht, weil man den Verlust der Liberalität im Umgang mit Filmen befürchtet, in Großbritannien oder Deutschland hingegen hat man Angst vor dem Abbau strenger Maßstäbe. Man könnte meinen, die Befürworter einer Harmonisierung seien unrealistische Träumer. Dagegen steht, dass die Medien und ihre Botschaften früher oder später eine gemeinsame Identität schaffen werden, denn die erfolgreichen Filme sind in Europa die gleichen. Die eigentliche Frage ist aber, wie sich das Angebot entwickelt. Wenn Fernsehen eines Tages europäisch agiert, wenn es also Sender gibt, die für mehrere Mitgliedsstaaten konzipiert und in verschiedenen Sprachen ausgestrahlt werden, wird spätestens die Notwendigkeit einer Harmonisierung – zumindest im Bereich des Fernsehens – deutlich werden. Aus ungleichen Regelungen könnten den Ländern, in denen strengere Vorgaben gelten, Wettbewerbsnachteile erwachsen. Und das würde den Druck in Richtung Harmonisierung erheblich stärker werden lassen.

Joachim von Gottberg ist Geschäftsführer der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).