

# Jugendschutz im Fernsehen in Europa

## Unterschiedliche Strukturen – Gemeinsame Anliegen

Alexander Scheuer

**Am 9. Januar 2006 trafen sich in Rom auf Einladung des „Comitato TV e Minori“, einer italienischen Co-Regulierungsinstanz für den Jugendschutz im Fernsehen, Vertreter von Medienaufsichtsbehörden und Selbstregulierungseinrichtungen aus mehreren europäischen Ländern zu einem ersten Erfahrungsaustausch. Der vorliegende Beitrag erläutert die Aufsichtsstruktur, die jeweils bestehenden Arbeitsschwerpunkte sowie Ansätze einer stärkeren übergreifenden Zusammenarbeit, für die in Rom erste Schritte vereinbart wurden.**

### Anmerkungen:

<sup>1</sup> Siehe zu weiteren Beispielen aus im Folgenden nicht behandelten Ländern: **Scheuer, A.:** *Co-Regulierung im europäischen Jugendmedienschutz*. In: *tv diskurs 1/2006* (Ausgabe 35), S. 8 (12f.)

Wie und durch wen soll der Jugendmedienschutz am besten erreicht werden? Welches sind die Schwerpunkte, die Gesetzgebung und Aufsichtspraxis setzen? Und schließlich, welche Instrumente können von Nutzen sein, um in der praktischen Zusammenarbeit, über Ländergrenzen hinweg und zwischen verschiedenen strukturierten Aufsichtsinstanzen, gemeinsam Fortschritte zu erzielen? – Dies waren wesentliche Fragestellungen, die Regulierungsinstanzen für den Jugendschutz bei der Zusammenkunft Anfang des Jahres 2006 in Rom erörterten.

Die Konferenz begann nach der Einführung durch den Vorsitzenden des „Comitato“ damit, dass die anwesenden Vertreter aus dem europäischen Ausland ihre Einrichtungen vorstellten, Altersstufen referierten und aktuelle Problemlagen schilderten. Mit Ausnahme der Niederlande und Deutschlands, für das zumindest mit einem Vertreter der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) auch eine Selbstkontrolleinrichtung anwesend war, handelt es sich ansonsten um ein Aufgabenfeld, das staatliche Einrichtungen, „klassische“ Medienaufsichtsbehörden, bearbeiten. Elemente der Selbstregulierung finden sich regelmäßig dort, wo es den Veranstaltern überlassen bleibt, anhand ge-

setzlicher Regelungen oder diese konkretisierender Kodizes eine Alterseinstufung oder Klassifizierung von Programmen vorzunehmen. An diese ist meist eine bestimmte Sendezeit gekoppelt. In Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Norwegen, Spanien und Schweden besteht daher eine behördliche Zuständigkeit für den Jugendschutz im kommerziellen Fernsehen, oft auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.<sup>1</sup>

### Ausgangslage in verschiedenen europäischen Ländern

Die „Finnish Communications Regulatory Authority“ (FICORA) hat die Zuständigkeit auch für den Jugendschutz im Fernsehen. In Finnland besteht mit dem „Consumer Ombudsman“ allerdings eine zweite Behörde; dort wird die Einhaltung der Bestimmungen zu den Inhalten von Fernsehwerbung und Teleshoppingspots allgemein (ethische Prinzipien) sowie von Werbung, die sich an Minderjährige richtet, überwacht. In der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zum Jugendschutz haben seit 1999 verschiedene, zwischen den Veranstaltern landesweiten privaten Fernsehens und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk YLE geschlossene Vereinbarungen

über Sendezeitgrenzen eine bedeutende Rolle gespielt. Zunächst wurde eine allgemeine „watershed“ für 21.00 Uhr fixiert; diese erfuhr eine Ausdifferenzierung im Jahr 2004. Demnach sind Sendungen, die für Kinder unter 11 Jahren nicht geeignet sind, erst nach 17.00 Uhr auszustrahlen, für unter 15-Jährige nicht geeignete Programme erst nach 21.00 Uhr, für Minderjährige (bis 18 Jahre) generell nicht geeignete Sendungen dürfen nicht vor 23.00 Uhr verbreitet werden. Die Vereinbarung umfasst die Verpflichtung, dass entsprechende Piktogramme neben der Verwendung in Trailern auch in Programmzeitschriften eingesetzt werden müssen. Das „Finnish Board of Film Association“ hat Zuständigkeiten für den Kino-, Video- und DVD-Bereich; dort besteht mit „nicht freigegeben für Kinder unter 7 Jahren“ noch eine weitere Altersstufe. Von den jährlich etwa 20 Beschwerdeverfahren, die FICORA bearbeitet, betreffen die meisten Gewaltdarstellungen oder sexuelle Inhalte.

Hiermit vergleichbar behilft man sich in Dänemark und Norwegen im Wesentlichen mit der „watershed“ von 21.00 Uhr. Anhaltspunkte für die Programmierung ergeben sich vor allem, soweit einschlägig, aus den Alterseinstufungen, die von der Filmklassifizierungsstelle (in Norwegen wurde diese mit der Aufsichtsbehörde fusioniert) vorgenommen werden. Relevante Themen sind „Kinder und Werbung“, „Sexuelle Darstellungen und typisierende Verhaltensmuster in Videoclips“ sowie „Gewaltdarstellungen“ und „Gewalthaltige Sprache“.

Mit dem „Conseil Supérieur de l'Audiovisuel“ (CSA) besteht in Frankreich eine Aufsicht, die eine lange Tradition im Jugendmedienschutz hat. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die konkrete Umsetzung der Bestimmung des Gesetzes über die Kommunikationsfreiheit zum Jugendschutz im Rundfunk lange Zeit faktisch im Verantwortungsbereich der Veranstalter lag. Dies manifestierte sich in mehreren Selbstverpflichtungen zur Kennzeichnung von jugendgefährdenden Inhalten, der sogenannten „*signalétique jeunesse*“ (Piktogramme). Die Kennzeichnung wurde jedoch erst nach 1996 zwingend, und

zwar graduell für terrestrische Fernsehsender, Kabelfernsehveranstalter, das Pay-TV und die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Hierzu bediente sich die Aufsichtsbehörde der dem jeweiligen Fernsehsender erteilten Zulassung. Eine erste Sendezeitgrenze setzte der CSA im Jahr 1989 für Programme fest, die erotische oder gewalthaltige Inhalte haben – und zwar pauschal auf 22.30 Uhr.<sup>2</sup> Aktuell werden Sendungen in fünf Kategorien klassifiziert (I: alle Altersstufen, II: ab 10 Jahre, III: ab 12 Jahre, IV: ab 16 Jahre, V: ab 18 Jahre). Diese Kategorien sowie die zugehörigen Sendezeitgrenzen wurden in einer verbindlichen Empfehlung des CSA aus dem Jahre 2005 niedergelegt.<sup>3</sup> Ausstrahlungsvorgaben sind danach: ab 10 Jahre: nach Einschätzung des Veranstalters, ab 12 Jahre: nach 22.00 Uhr, ab 16 Jahre: nach 22.30 Uhr, nicht für Minderjährige: nur bei speziellen Sendern (z. B. im Pay-TV) und nur in der Zeit zwischen 24.00 und 5.00 Uhr. In jüngster Zeit wurden vor allem die Dimensionen Gewalt, Angst, Sexualität/Pornographie behandelt, insbesondere spielte aber auch der Einschluss von Minderjährigen in Sendungen – sei es mit oder ohne Beteiligung von Eltern oder anderen Erziehungsberechtigten – eine Rolle.

In Irland besteht (bislang) von gesetzlicher Seite allein ein generelles Verbot, im kommerziellen Fernsehen Inhalte zu verbreiten, die vernünftigerweise als nicht mit dem guten Geschmack oder dem Anstand („*taste and decency*“) vereinbar angesehen werden können. Daraus resultiert, dass Einschränkungen der Programmgestaltung derzeit auf der Basis von Selbstregulierung durch den einzelnen Veranstalter festgelegt werden. Unterschiedliche Herangehensweisen werden deutlich, vergleicht man beispielsweise den RTE-Kodex des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem von TV3, einem privaten Veranstalter: Auf der einen Seite wird danach gefragt, wie der Kontext der Sendung ausgestaltet ist, wie die Erwartungen der Zuschauer sind, welche Sendezeit vorgesehen ist und in welcher Weise eine Ankündigung/Kennzeichnung von Inhalten erfolgt. Auf der anderen Seite wird den Aspekten „anzügliche

## 2

Vgl. [http://www.csa.fr/upload/publication/the-protection-of-minors\\_May-2005\\_English.pdf](http://www.csa.fr/upload/publication/the-protection-of-minors_May-2005_English.pdf)

## 3

Abrufbar unter: [http://www.csa.fr/infos/textes/textes\\_detail.php?id=27943](http://www.csa.fr/infos/textes/textes_detail.php?id=27943)

Sprache“, „Sex“, „Gewalt“ und „Allgemeine Überlegungen“ Maßstabs-Charakter beigemessen. Auf freiwilliger Basis wenden die Veranstalter eine Sendezeitgrenze, namentlich 21.00 Uhr, an. Die zuständige Medienaufsichtsbehörde, die „Broadcasting Commission of Ireland“, führt derzeit eine öffentliche Konsultation durch, an deren Ende der Erlass von Durchführungsbestimmungen (Code of Programme Standards) stehen wird.<sup>4</sup>

Das in den Niederlanden verwendete System kann als bekannt vorausgesetzt werden.<sup>5</sup> Es gründet auf einer gesetzlichen Verpflichtung, der zufolge möglicherweise jugendgefährdende Programme nur von solchen Veranstaltern ausgestrahlt werden dürfen, die einer durch den zuständigen Minister anerkannten Selbstregulierungsinstanz angeschlossen sind. Als solche wurde NICAM, das „Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media“, akkreditiert.<sup>6</sup> Bemerkenswert ist die Verbindung von Zeichen für die Alterseinstufungen mit solchen Piktogrammen, welche die für Erstere relevanten Faktoren (wie Diskriminierung, Sex, Gewalt, Angst etc.) bebildern. Für das Fernsehen ergeben sich die folgenden Sendezeitgrenzen: ohne Altersbeschränkung und ab 6 Jahre: zu jeder Tageszeit, Programme mit der Einstufung 12 Jahre: nach 20.00 Uhr, ab 16 Jahre: nach 22.00 Uhr.

Angesichts der Situation in Spanien kann zunächst auf die vorherige (Kurz-) Darstellung Bezug genommen werden.<sup>7</sup> Interessant ist, dass zu den beurteilungsrelevanten Kriterien sowohl die (sozialethisch desorientierende) Darstellung von familiären Konflikten als auch die Delikt-beteiligung Jugendlicher zählen. Die Altersklassen reichen von ohne Altersbeschränkung über 7 Jahre, 13 Jahre, 18 Jahre bis hin zu einer „Sonderkategorie“ von Programmen, die mit X für extreme Gewalt und Pornographie klassifiziert werden. Es gilt eine Zeitspanne von 6.00 bis 22.00 Uhr, in der Minderjährige allgemein vor entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten zu schützen sind. Innerhalb dieses Zeitraums ist ein besonderer Schutz für Kinder vorgesehen, der von Montag bis Freitag die Zeit von 8.00 bis 9.00

Uhr und von 17.00 bis 20.00 Uhr, an Wochenenden von 9.00 bis 12.00 Uhr umfasst. Diese letztgenannte Spanne ist auch an besonderen Feiertagen, etwa Karfreitag oder dem Ersten Weihnachtstag, zu beachten.

Die Aufsicht über den Fernsehsektor Schwedens übt die „Swedish Broadcasting Commission“ aus, soweit es um die Inhalte von Sendungen geht. Nach Kap. 6 § 2 des Radio- und Fernsehgesetzes ist es nicht generell verboten, drastische Darstellungen von Gewalt oder Szenen, die pornographischen Charakter haben, zu verbreiten; es gilt aber erstens die Maßgabe, dass diese angekündigt oder durch visuelle Kennzeichnung während der Sendung begleitet werden müssen, und zweitens, dass solche Sendungen zu Zeiten unzulässig sind, zu denen die Gefahr einer Wahrnehmung durch Kinder besteht. Vergleichbare Regelungen wurden in den von der Regierung ausgesprochenen Zulassungen für öffentlich-rechtliche Veranstalter getroffen. Im Wesentlichen gilt eine Sendezeitgrenze für 21.00 Uhr, vorgezogen für Nachrichtensendungen, in denen Gewalt dargestellt wird, auf 19.00 Uhr. Hauptproblem in der Praxis sind besonders gewalthaltige Darstellungen.

### Gemeinsame Anliegen

Mit Ausnahme Schwedens, wo die Umsetzung der Vorgaben aus Art. 22 der EG-Fernsehrichtlinie ersichtlich Defizite aufweist, sind in allen Ländern Pornographie, vor allem aber die Darstellung von Gewalt relevante Themen. Daneben stehen, mit unterschiedlicher Intensität, die Faktoren Angst, vulgäre Sprache, Drogenkonsum im Fokus der praktischen Anwendung der Jugendschutzbestimmungen für das Fernsehen. Nur vereinzelt werden familiäre Konflikte, Krieg, Tod, Naturkatastrophen, die Beteiligung Minderjähriger an Verbrechen und die Menschenwürde als relevante Darstellungsprobleme angesehen. Schließlich widmet man sich verstärkt dem Thema „Werbung und Minderjährige“.

Hinsichtlich der Sendezeitgrenzen kann festgestellt werden, dass ein Teil der EU-Mitgliedstaaten, vergleichbar dem britischen Modell

<sup>4</sup> Eine hervorragende, detaillierte Analyse bietet: [http://www.bci.ie/documents/taste\\_and\\_decency.pdf](http://www.bci.ie/documents/taste_and_decency.pdf). Diese Arbeit findet zur Zeit auch in Norwegen statt.

<sup>5</sup> Siehe unter: [http://www.fsf.de/fsf2/publikationen/publikationen.php?mode=3&id\\_lit=110&order=ASC](http://www.fsf.de/fsf2/publikationen/publikationen.php?mode=3&id_lit=110&order=ASC)

<sup>6</sup> Vgl. [http://www.kijkwijzer.nl/upload/download\\_pc/7.pdf](http://www.kijkwijzer.nl/upload/download_pc/7.pdf) (auf Deutsch)

<sup>7</sup> Siehe: Anm. 1, ebd., S. 13

<sup>8</sup> Vgl. **Scheuer, A.:** *Jugendschutz im kulturellen Kontext*. S. 10 ff.. Abrufbar unter [http://www.emr-sb.de/news/Scheuer\\_Jugendschutz-Kultur\\_GMK2005.pdf](http://www.emr-sb.de/news/Scheuer_Jugendschutz-Kultur_GMK2005.pdf)

einer „family viewing policy“, die Grenze auf 21.00 Uhr festlegt, ein anderer Teil der Staaten sich an stärker ausdifferenzierten Vorgaben orientiert. Da Letztere häufig mit einer größeren Abstufung der Altersklassen einhergehen, zeigt sich in einem großen Teil der Länder ein der deutschen Situation vergleichbarer Ansatz. Nicht wesentlich erscheint hier, ob bei einer Klassifizierung „ab 12 Jahre“ eine Ausstrahlung um 20.00 oder um 21.00 Uhr vorgeschrieben wird – spricht man im Kontext des Jugendmedienschutzes von kulturellen Unterschieden, hat dies dann eine Berechtigung, wenn aufgrund der „Kultur“ des gesellschaftlichen und familiären Tagesablaufs auch die Anfangszeiten des Hauptabendprogramms variieren. In der Praxis der Aufsichtsinstanzen zeigt sich offenbar nicht, dass große Unterschiede bei der Beurteilung der Programmierung allein wegen mehr oder weniger detaillierter Altersstufen und korrelierender Sendezeitgrenzen existieren würden: Gibt es eine solche direkte Verbindung nicht, wird die Praxis der Veranstalter dennoch darauf überprüft, ob bei der Wahl der Sendezeit den Interessen der zu erwartenden minderjährigen Zuschauer ausreichend Rechnung getragen wurde.

Uneinheitlich ist die Gestaltung der Piktogramme,<sup>8</sup> dies nicht allein deshalb, weil die (dort meist wiedergegebenen) Altersstufen divergieren. Auch der Einsatz von Farben, angelehnt an die Ampelsignale, zeigt Divergenzen, sofern nicht überhaupt nur mit Schwarzweißmotiven gearbeitet wird (Frankreich, Niederlande).

Aus Sicht der Teilnehmer der Konferenz könnten Piktogramme ein lohnender Aspekt einer Zusammenarbeit sein. Dabei steht nicht so sehr im Vordergrund, wie die Wirkung von Piktogrammen, die während der Ausstrahlung einer Sendung gezeigt werden, auf Minderjährige einzuschätzen ist: Die tradierte Diskussion um eventuell stärker anziehende als abschreckende Effekte hat die Praxis einer ganzen Reihe von EU-Mitgliedstaaten schlicht dadurch beantwortet, dass Kennzeichen eingesetzt werden. Vielmehr geht es um Erkenntnisse darüber, mit welcher Gestaltung von Piktogrammen die beste Wirkung im Sinne einer klaren Information an die

Eltern und Erziehungsberechtigten einhergeht. Insgesamt soll durch einen stärker strukturierten und regelmäßigen Erfahrungsaustausch – auch anhand der Diskussion über konkrete Programmbeispiele – ein besseres Verständnis der gegenseitigen Arbeitsgrundlage und -methodik erreicht werden. Wegen der in vielen Ländern bestehenden „Abhängigkeit“ von der Alterseinstufung durch Filmprüfstellen wurde ferner angeregt, eine Verzahnung mit der in diesem Sektor bereits seit mehr als 10 Jahren etablierten Europäischen Konferenz herzustellen. Ungeachtet dessen sahen es mehrere der anwesenden Vertreter als wesentlich an, insbesondere wegen der zunehmenden Internationalisierung und Homogenisierung von originären Fernsehprogrammen, zu einem institutionalisierten Informationsaustausch über „neue Formate“ zu kommen, zu denen beispielsweise *Big Brother*-ähnliche Programmgenres gezählt wurden.

Abschließend soll der Eindruck wiedergegeben werden, dass die Initiative der italienischen Gastgeber auf großes Interesse gestoßen ist. Sobald die nach Rom gereisten Experten Gelegenheit gehabt haben werden, in ihren „Heimatinrichtungen“ ein Meinungsbild über Instrumente und Themen einer europaweiten Zusammenarbeit zu erhalten, wird es deshalb darum gehen, die guten Absichtsbekundungen auch in eine praktische Arbeit umzusetzen.

Rechtsanwalt  
Alexander Scheuer ist  
Geschäftsführer des Instituts  
für Europäisches Medien-  
recht e. V. (EMR), Saar-  
brücken/Brüssel, und  
Mitglied des Kuratoriums  
der Freiwilligen Selbst-  
kontrolle Fernsehen (FSF).

