

Gegenseitiges Vertrauen, Dialog mit den Nutzern und sanfte Kontrolle

In den Niederlanden setzt man auf neue Wege im Jugendschutz

In den Niederlanden gab es bis vor einigen Jahren die Filmkeuring, die in Vielem mit dem deutschen Modell der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) vergleichbar war. Warum verabschiedete man sich von diesem Modell der Filmprüfung?

Ich denke, ein formeller Grund war die Verabschiedung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ im Jahr 1997. Die Mitgliedstaaten der EU wurden darin angehalten, Minderjährige vor potenziell gefährdenden audiovisuellen Medieninhalten zu schützen. Das ist jetzt mehr als zehn Jahre her. Die damalige niederländische Regierung nahm diese Vorgabe sehr ernst, einige Regierungsvertreter begannen den Diskurs mit Vertretern der Film-, Video- und Fernsehindustrie. Es gab innerhalb der Regierung einen Konsens, dass auf diesem Gebiet mehr getan werden müsse, zumal die Menge audiovisueller Inhalte geradezu explodierte. Die Filmkeuring bewertete bis dahin etwa 200 bis 250 Filme im Jahr. Aber was war mit DVDs, privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk oder den Videospielen, die vermehrt auf den Markt kamen? Als wir im Jahr 2000 begannen, NICAM aufzubauen, waren wir uns einig, dass eine Institution entstehen sollte, die alle Medien umfasst. Die Konstruktion des NICAM wurde in dieser Zeit auch von der politischen Konstellation in den Niederlanden beeinflusst: In der Regierung amtierte eine Koalition aus Liberalen und Sozialdemokraten. Während unter den Christdemokraten der Schwerpunkt immer auf Regulierung und Kontrolle gesetzt worden war, stimmte man nun für Deregulierung im Mediensektor. Die Idee dahinter war, Verantwortlichkeiten und Aktivitäten der Regierung auf die Gesellschaft zu übertragen.

Während in Deutschland für jeden Vertriebsweg, über den Medieninhalte an den Nutzer transportiert werden, neue Selbstkontrollen geschaffen werden, geht man in den Niederlanden den umgekehrten Weg: Die Filmkeuring, die ausschließlich für das Kino zuständig war, wurde aufgelöst. An ihre Stelle trat ein völlig neues System, das – zumindest theoretisch – medienübergreifend tätig werden kann. Wie funktioniert dieses System und was sind seine wichtigsten Grundlagen? *tv diskurs* sprach darüber mit Wim Bekkers, Direktor des NICAM, dem Niederländischen Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien.

Es kamen also zwei Faktoren zusammen: Zum einen erkannte man, dass das alte System zu sehr auf den Filmbereich beschränkt war, zum anderen wollte man die Anbieter in die Pflicht nehmen. Waren die dazu bereit?

Das für Kultur und Bildung zuständige Ministerium suchte den Dialog mit den Medien, die anfangs aber alles andere als begeistert waren, weil sie nicht wussten, was auf sie zukommen würde. Gerade im Bereich Fernsehen waren die Reaktionen sehr verhalten, da es hier vorher kaum Regulierungen gegeben hatte. Diese Gespräche fanden in den Jahren 1997/1998 statt, und es dauerte eine Weile, bis sich auch die letzte Interessengruppe zu dem Projekt bereit erklärt hatte. Die letzten Institutionen, die zugestimmt haben, waren übrigens die öffentlichen Fernsehanstalten. Sie hatten sich anfangs geweigert, weil sie die Notwendigkeit nicht sahen und dies damit begründeten, nur die Privaten würden jugendschutzrelevante Inhalte zeigen. Schlussendlich konnten aber auch sie von der Notwendigkeit überzeugt werden, eine Institution für alle Medienangebote ohne Ausnahmen zu etablieren.

Gab es von Anfang an eine Vorstellung, wie das System funktionieren sollte?

Die Rahmenbedingungen waren klar, aber darüber hinaus gab es wenig konkrete Vorstellungen, wie das System funktionieren sollte. Man wollte es dem damals neu geschaffenen NICAM überlassen, einen praktischen Vorschlag für Prüfungen, Kontrolle etc. zu erarbeiten. Für diese Aufgabe wurde ein Direktor gesucht. Ich arbeitete zu dieser Zeit, 1999, für den öffentlichen Rundfunk, als mich jemand fragte, ob ich Interesse hätte, Direktor von NICAM zu werden. Ich wusste damals kaum, um was es sich handelte, aber nach einigen Gesprächen signalisierte ich Interesse für den Job und wurde Direktor des Instituts. Der Name NICAM steht für „Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media“. Der Name wurde von den verschiedenen Organisationen bestimmt, die NICAM gegründet haben. Dazu gehören neben NOS und VESTRA – also neben den Dachorganisationen des öffentlichen sowie des privaten Rundfunks – auch die Organisationen der Filmverleiher, der Kinobesitzer, der DVD-Verleiher und der Spielevertreiber. Diese verschiedenen Unternehmen und die Regierung waren sich darin einig, dass NICAM die Verantwortung dafür übernehmen sollte, den Bürgern Informationen zu Medieninhalten zur Verfügung zu stellen und diese Medieninhalte auch eigenverantwortlich zu klassifizieren.

Eine deutsche Regierung würde den Medienunternehmen kaum ein solch großes Vertrauen entgegenbringen...

Die niederländische Regierung hat darauf bestanden, dass die Unternehmen die Verantwortung selbst übernehmen. Natürlich waren Maßnahmen beabsichtigt, um die Effektivität des NICAM zu überprüfen. Ursprünglich war die Idee sogar gewesen, ein System zu schaffen, das ausschließlich auf Selbstregulierung basierte. Ja, tatsächlich wurde das Mediengesetz damals so geändert, dass eine Institution, die ausschließlich auf Selbstkontrolle basierte, hätte geschaffen werden können. Wir sind offiziell von der Regierung anerkannt. Das Mediengesetz, das allerdings nur für das Fernsehen gilt, formuliert einen Rahmen: Danach gibt es die Unterscheidung zwischen „offensichtlich schädigenden“ und „möglicherweise schädigenden“ Inhalten. Die Fernsehsender dürfen keine Inhalte anbieten, die Jugendliche ernsthaft schädigen können. Potenziell gefährdende Inhalte dürfen dann gezeigt werden, wenn sie vor der Ausstrahlung bewertet und in eine Sendezeitschiene eingeordnet wurden. Für Kino und DVD gilt das Mediengesetz nicht, hier gelten die weniger strengen allgemeinen

Gesetze, die z. B. Kinderpornografie oder Diskriminierungen verbieten. Die Regierung plante das Vorhaben des NICAM zunächst als Pilotprojekt über drei Jahre und unterstützte die Arbeit, indem sie 75 % der Kosten für das NICAM trug. Die restlichen 25 % übernahmen zu je einem Viertel die öffentlichen und die privaten Sender, die Video- und die Filmindustrie. Während der ersten drei Jahre beauftragte die Regierung ein renommiertes niederländisches Forschungsinstitut mit der Evaluierung des Systems. Diese konzentrierte sich zum einen auf Eltern und Kinder, um zu sehen, ob sie das neue System annahmen und nutzten. Als weiterer Schwerpunkt sollte analysiert werden, ob das Beschwerdeverfahren funktionierte – ein äußerst wichtiger Punkt, wenn man feststellen will, ob die Medien Beschwerden aus der Bevölkerung ernst nehmen. Darüber hinaus wurde die Reliabilität des Systems überprüft.



Haben NICAM und Filmkeuring während der Evaluierungsphase parallel gearbeitet?

Nein, die Filmkeuring beendete ihre Arbeit im Februar 2001. Das NICAM wurde bereits im Jahr 2000 aufgebaut, als die Filmkeuring noch aktiv war. Dann nahm das Institut seine Arbeit im Februar 2001 auf – es gab also einen tatsächlichen Wechsel. Der erste Film, der mit Kijkwijzer bewertet wurde, war Hannibal. Die ersten drei Jahre waren wirklich aufregend. Der Vorsitzende und ich kamen schließlich zu dem Ergebnis, dass eine totale Selbstregulierung aus zwei Gründen nicht wirklich funktionieren konnte: Zum einen gab es den finanziellen Aspekt. Die Medienunternehmen waren nicht in der Lage, die kompletten Kosten für das NICAM ohne staatliche Hilfe zu tragen. Zum anderen hielten wir es für wichtig, dass Staat und Gesellschaft auch weiterhin ein gewisses Mitspracherecht im Bereich der Jugendschutzregulierungen haben sollten. Während zunächst geplant war, dass sich der Staat Jahr für Jahr mehr aus der Finanzierung des NICAM zurückziehen sollte, ist die aktuelle Situation die, dass die Kosten zwischen den Unternehmen und der Regierung geteilt werden. Wir hoffen, dass der Staat im nächsten Jahr einer Weiterführung dieses Finanzierungskonzepts auch für die nächsten drei Jahre zustimmen wird. Momentan evaluiert die Regierung das NICAM-System mit Hilfe der Rundfunkaufsicht, einer staatlichen Kontrolle über öffentliches und privates Fernsehen und Radio. Wir arbeiten mit diesen Vertretern zusammen und stellen unsere Informationen zur Verfügung, wie etwa die Ergebnisse von Stichproben, die Kollegen von mir in Kinos durchführen, um zu überprüfen, ob die Altersfreigaben korrekt ausgewiesen sind.

Kontrollieren Sie auch, ob Kinder im Publikum sitzen, die einen Film aufgrund ihres Alters eigentlich noch gar nicht sehen dürften?

Nein, das machen die Kollegen nicht. Aber das neue Evaluationsprojekt beschäftigt sich auch mit der Frage, ob die im Gesetz festgelegten Zugangsgrenzen eingehalten werden, vor allem im Kino- und DVD-Bereich. Vor eineinhalb Jahren führte die Regierung eine groß angelegte Untersuchung durch, bei der Kinder unter einem bestimmten Alter in Videotheken und Kinos geschickt wurden, um zu testen, ob man ihnen eine dem Alter nicht entsprechende DVD verkaufen oder Zutritt zu einem solchen Film gestatten würde. Das Ergebnis war sehr enttäuschend. Es musste also ein Problembewusstsein bei Kino- und Videothekenbesitzern geschaffen werden. Wir haben dafür vor einem Jahr eine kleine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die dem Justizministerium mittlerweile eine Reihe von Aktivitäten und Maßnahmen präsentiert hat, mit deren Hilfe die Durchsetzung des Gesetzes gefördert werden soll. Als Ziel wurde u. a. festgelegt, dass die Umsetzungsrate dieses Gesetzes innerhalb der kommenden drei Jahre auf 70 bis 75 % steigen soll.

Was geschieht, wenn ein Vertreiber oder Fernsehveranstalter sich weigert, Mitglied bei NICAM zu werden?

Das ist zwar grundsätzlich möglich, allerdings steht er dann unter der Aufsicht der staatlichen Rundfunkbehörde, und es ist ihm nicht gestattet, Inhalte auszustrahlen, die möglicherweise schädigend sein könnten. Das bedeutet, er darf nur Programme zeigen, die für alle Altersklassen freigegeben sind. Die meisten Sender sind natürlich daran interessiert, auch andere Programme zeigen zu können. Ausnahmen von dieser Regelung gibt es nicht. Die Rundfunkaufsicht führt keine Prüfungen durch und würde die Anbieter an uns verweisen, wenn sie eine Genehmigung beantragen. Es ist jedoch nicht möglich, einzelne Klassifizierungen von NICAM durchführen zu lassen, wenn ein Anbieter nicht Mitglied ist. Das bedeutet in der Praxis, dass alle Sender dabei sind. Aber inzwischen ist das nicht nur Ergebnis des Zwangs. Beispielsweise wären die RTL-Sender nicht zur Mitgliedschaft verpflichtet, weil sie von Luxemburg senden und daher nicht den niederländischen Gesetzen unterliegen. Sie sind aber Mitglied auf freiwilliger Basis, weil sie die Vorteile des Systems erkennen und ihre Verantwortung – auch vor dem Hintergrund des politischen und gesellschaftlichen Drucks – sehen.

Ein sehr umstrittenes Element im System von NICAM ist der Fragebogen, der auf einem speziellen Codierungssystem beruht. Die Codierer, Angestellte der Anbieter, füllen ihn aus – und der NICAM-Computer errechnet auf dieser Grundlage eine Freigabe. Funktioniert das wirklich?

Anfangs war ich sehr gespannt, ob ein solches Modell verlässlich arbeiten würde. Das ganze System war ein einziges Experiment. Für die Experten, die den ersten Bogen entwarfen, war es eine Frage von Versuch und Irrtum, weil es vorher überhaupt noch keinen Fragebogen dieser Art gegeben hatte. Sie haben sich so weit wie möglich an der wissenschaftlichen Literatur und der empirischen Forschung auf diesem Gebiet orientiert. Eine wichtige Frage war, inwieweit der Kontext bei der Bewertung eine Rolle spielen konnte. Die Entwicklung zeigte, dass es nicht möglich ist, einen inhaltsbasierten Fragebogen zu erstellen, der den Kontext in die Bewertung mit einbezieht, da dieser Sinnzusammenhang viel zu subjektiv ist. Das ist, wenn man so will, die negative Seite. Auf der anderen Seite ist es meiner Meinung nach eine unserer Hauptaufgaben, auf das Nutzungsverhalten der Zuschauer zu achten. Gerade bei Kindern zeigt sich, dass vor allem ihre Fernsehrezeption sehr bruchstückhaft ist. Wenn sie zwischen einzelnen Programmen hin und her zappen, nehmen sie Zusammenhänge nicht wahr, sondern sehen nur einzelne Szenen. Aus diesem Grund ist es positiv, dass der Kontext in der Bewertung keine Rolle spielt. Allerdings haben wir auch durchaus kontextbezogene Fragen, etwa wenn es um die Unterscheidung zwischen nonfiktional und fiktional geht.

Neben der Klassifizierung nach Alter oder Sendezeit informieren die Kijkwijzer-Piktogramme darüber, mit welchen Beeinträchtigungen der Zuschauer zu rechnen hat. Wie kam es dazu, wer legte die Piktogramme fest?

Bevor das System aufgebaut wurde, gab es eine große Umfrage unter Eltern, deren Ergebnisse sehr inspirierend waren. Einer der Hinweise, die wir bekamen, war, dass zwischen 4 und 12 Jahren eine Altersstufe ergänzt werden sollte. Zuerst haben wir die 6 etabliert, vor Kurzem die 9. Aber die Eltern haben uns auch deutlich gemacht, dass sie an den Gründen für eine Klassifizierung interessiert sind. Ist ein Film ab 16 Jahren freigegeben worden aufgrund von Sex, Gewaltdarstellungen oder Drogenmissbrauch? Also haben wir überlegt, wie sich den Eltern die Klassifizierungen auf einem

einfachen, leicht verständlichen Level erklären lassen, so dass sie eine Grundlage haben, auf der sie Entscheidungen treffen können. Die Symbole haben den Vorteil, dass sie für sich selbst sprechen. Zudem wecken sie im Gegensatz zu den reinen Zahlen bei Erwachsenen und Kindern spezifische Emotionen. Gerade von Seiten der Kinder spüren wir immer wieder ein sehr starkes Interesse daran.

Es liegt auch im Verantwortungsbereich des NICAM zu prüfen, wie verlässlich die Codierer ihre Arbeit erledigen. Führen Sie Stichproben durch?

Ja. Zum einen führen wir seit vier Jahren eine Art Monitoring durch. Wir checken jährlich etwa 50 Fernsehprogramme, 30 Kinofilme und zehn DVDs im Hinblick darauf, ob die Codierer seriös mit dem Fragebogen umgegangen sind. Zudem verfügen wir über ein Beschwerdeverfahren. Jährlich gehen bei uns zwischen 400 und 450 Beschwerden ein. Wir prüfen in einem ersten Schritt, ob die Beschwerden etwas mit Kijkwijzer, den Kriterien oder den Regeln zu tun haben. Beziehen sich die Beschwerden z. B. auf die Altersfreigabe eines Kinofilms, schicken wir unverzüglich einen Kollegen ins Kino, der überprüft, ob es sich tatsächlich um einen Verstoß handelt. Wenn kein Verstoß vorliegt, informieren wir den Beschwerdeführer über das Ergebnis der Sichtung. Sollte er mit dem Ergebnis nicht zufrieden sein, geben wir die Beschwerde an einen Beschwerdeausschuss weiter, in dem vier Personen sitzen. Der ständige Vorsitzende ist Jurist, drei weitere Prüfer mischen sich aus Juristen und Medienexperten. 90 bis 93 % der Beschwerden können jedoch durch unsere Kollegen geklärt werden. Außerdem können wir bei klaren Fehlern Bußgelder verhängen, vor allem dann, wenn ein relevantes Programm ohne Klassifizierung ausgestrahlt wurde.

Wie sieht es im Bereich Internet aus?

Unsere Mitglieder müssen die Kijkwijzer-Freigaben nutzen, wenn sie die Inhalte in ihren Internetportalen zur Verfügung stellen. Auch das jeweilige Piktogramm muss gezeigt werden. Aber es gibt momentan keine Zeitschienen im Internet. Wir werden jedoch in den nächsten Monaten ein Expertentreffen zum Thema Internet organisieren, um herauszufinden, wo die größten Probleme liegen und wie man sie lösen kann. Eins ist jedoch klar: Es gibt in diesem Bereich keine einfache Lösung, die die Freiheit des Netzes mit einem gewissen Schutzinteresse verbindet.

Das Interview führte Prof. Joachim von Gottberg.