

Poldergeist

Vertrauen und Verantwortung im niederländischen Jugendmedienschutzsystem

Alexander Scheuer

Kijkwijzer, das vom audiovisuellen Sektor in den Niederlanden gemeinsam getragene System für einen (weitgehend) Medien übergreifenden Jugendschutz, startete vor zehn Jahren; es stellte eine klare Abkehr von tradierten (staatlichen) Regulierungsmechanismen dar. Es gründet vor allen Dingen in einem Grundvertrauen seitens der Politik und der Gesellschaft in das Bewusstsein der Anbieter, für die verbreiteten Inhalte verantwortlich zu sein, und in deren Bereitschaft, dies auch nachzuweisen. Hinzu kommt, dass die Verantwortung der Eltern für die Mediennutzung der Kinder und Jugendlichen zu einem wichtigen Baustein bei Kijkwijzer gemacht wurde, das diese hierbei unterstützt. Die Grundlagen des Systems, das in Form von Piktogrammen für die Alterseinstufung und Gefährdungsinhalte sichtbar wird, sind Transparenz, Bekanntheit, Nachvollziehbarkeit und Einfachheit; hinzu treten beständige Evaluierung und Fortentwicklung.

Anmerkungen:

1

Vgl. zu beidem im Detail: **Bekkers, W.:** *Das niederländische NICAM – der Bock als Gärtner?* In: tv diskurs, Ausgabe 37, 3/2006, S. 4 ff.

Anlässlich eines Besuchs des FSF-Kuratoriums in Hilversum, der niederländischen Medienstadt mit Sitz zahlreicher Rundfunkveranstalter, der Medienaufsicht (Commissariaat voor de Media, CvdM) und des NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media, Träger von Kijkwijzer und Verwaltungsstelle des Klassifizierungssystems für Spiele PEGI), fand eine intensive Auseinandersetzung mit dem in unserem Nachbarland geltenden Jugendmedienschutz statt. Neben der detaillierten Erläuterung von NICAM und Kijkwijzer (übersetzt zum einen als „Wegweiser für das Sehen“, zum anderen als „Schau klüger!“) mit seinen verschiedenen Elementen¹ und der Gewinnung eigener Erfahrungen mit der Einstufung verschiedener Angebote (Kinofilm, Trailer) fand ein Erfahrungsaustausch mit Vertretern des marktführenden Fernsehunternehmens in Holland statt.

In der unmittelbaren Nachbetrachtung standen für die Mitglieder des Kuratoriums die Vor- und Nachteile des niederländischen Systems im Vordergrund; der Vergleich mit der deutschen Regulierung und die Übertragbarkeit bestimmter Elemente auf die Praxis des hiesigen Jugendmedienschutzes waren weitere Diskussionspunkte. Bevor über aktuelle Entwicklungen berichtet werden soll, ist zunächst auf den gewählten Grundansatz näher einzugehen.

„Polderen“

Als Kernelemente der Verfasstheit der niederländischen Gesellschaft – und als für das Verständnis der dortigen Mentalität wesentlich – schilderte die Vorstandsvorsitzende des NICAM, Tineke Lodders-Elfferich, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und die Bündelung aller Kräfte. Die historische Erfahrung sei geprägt von dem gemeinsamen Kampf gegen Bedrohungen von außen – seien sie von anderen Völkern ausgegangen oder von der Natur. Die Antwort auf die Gefahren, die dem der See in weiten Teilen abgetrotzten Land von dieser drohten, seien Dämme und Entwässerungsgebiete gewesen. „Polderen“ meint also in der ursprünglichen Bedeutung die Sicherung des unterhalb des Meeresspiegels belegenen Landes durch den Bau von Deichen und die Errichtung von Mühlen, mittels derer beständig Wasser abgepumpt wurde. So sehr, wie Überwachung und Pflege dieser Einrichtungen für die Niederländer (über-) lebensnotwendig sind, so handlungsleitend ist das gewählte Muster, die Bewältigung von Herausforderungen als gemeinsame Aufgabe anzusehen. Der Wille zum Konsens, nicht die Betonung von Unterschieden im Einzelnen, ist daher stilbildend und als „holländisches“ bzw. „Polder-Modell“ in Deutschland wahrgenommen worden.

Gemeinsames Vorgehen und Vertrauen in die eigenen Kräfte

Das Motiv des „Polderen“ habe ebenfalls die Neukonstruktion des Jugendmedienschutzes angeleitet, so die Vorsitzende des NICAM. Dessen Direktor, Wim Bekkers, erläuterte dies anhand des Systemaufbaus: Nach langjähriger öffentlicher Diskussion gab die Politik den Anstoß zur Errichtung einer Selbstregulierung zum Schutz Minderjähriger vor entwicklungsbeeinträchtigenden oder -schädlichen Inhalten; eine Reihe von Medienanbietern, insbesondere aus dem Film- (Kinobetreiber, Videotheken, PoS für DVDs etc.) und Fernsehsektor (private ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Sender), nahm die Aufgabe an, Struktur, Tätigkeitsfelder und Mittel einer neuen Regulierung gemeinsam mit den verantwortlichen Ministerien zu definieren. Die Wissenschaft wurde mit dem Aufbau eines Alterseinstufungssystems betraut, für des-

sen beständige Fortentwicklung sie auch heute noch maßgeblich verantwortlich zeichnet; die Medienaufsicht wurde dadurch eingebunden, dass sie in sogenannten Supervisions-Evaluierungen („Metatoezicht“) das Funktionieren überprüft. Schließlich wird die Gesellschaft in das System einerseits dadurch integriert, dass regelmäßige Befragungen zu Bekanntheit, Verständnis und Nutzung von Kijkwijzer durchgeführt werden, und andererseits durch Informationskampagnen und das Bereitstellen von vielfältigen Informationen zu den geprüften Medienprodukten.

Nachdem die Regierung anfänglich durch die erforderlichen Gesetzesänderungen² den Weg bereitet hatte, wird ihrerseits unverändert neben einer finanziellen Beteiligung an den Kosten von NICAM zusätzlich in der Form eine aktiv-begleitende Rolle eingenommen, dass das neue Jugendmedienschutzsystem regelmäßig evaluiert wird.³

Vertrauen ist gut...

Das in die Selbstregulierung durch den audiovisuellen Sektor gesetzte Vertrauen der (Medien-)Politik ist ein wertvolles Gut – und NICAM hat von Beginn an viele Schritte unternommen, dieses zu erhalten. Dabei spielen die eingangs genannten Charakteristika Transparenz, Bekanntheit, Nachvollziehbarkeit und Einfachheit eine bedeutende Rolle.

Akzeptanzfaktoren: Kennen, Verstehen, Nachvollziehen und Nutzen

Bereits frühzeitig von der Regierung und von NICAM beauftragte Untersuchungen hatten gezeigt, dass Kijkwijzer den Eltern in großer Zahl bekannt war und zunehmend genutzt wurde. Diese ersten Trends wurden in den Folgejahren mit positiver Tendenz fortgeschrieben; sie sind u. a. auf mehrere „Awareness Campaigns“ zurückzuführen.

Anfänglich z. T. auftretendem Fehlverständnis, die Einstufungen stellten eine Form von Empfehlungen dar, begegnete NICAM mit gezielten Kommunikationsmaßnahmen. Dies und eine Vielzahl auch auf der Webseite gegebener Erläuterungen zur Funktionsweise des Systems stützen das Verständnis der als „Nutzer“ angesprochenen Eltern. Die sich aus den Piktogrammen ergebenden Hinweise, welche gefährdenden Inhalte (hauptsächlich) zu der Alterseinstufung geführt haben, ermöglichen Nachvollziehbarkeit.

Die hohe Nutzungsrate folgt aus der leichten Handhabbarkeit der mit den für alle audiovisuellen Produkte einheitlichen Piktogrammen veranschaulichten Klassifizierung.

Bekanntheit und einfache Nutzung werden dadurch bedeutsam unterstützt, dass in den Kommunikationsmedien zu den Angeboten – etwa in Programmzeitschriften, Trailern, auf einer gemeinsamen Seite im Teletext – die Piktogramme Verwendung finden müssen. Zu Beginn einer Ausstrahlung im Fernsehen werden diese ebenfalls eingeblendet. Im Grundsatz gilt, dass ein audiovisuelles Produkt (Kinofilm, Fernsehfilm, Folge einer Serie etc.) nur einmal eingestuft wird, die zuerst ermittelte Klassifizierung gilt somit für alle (folgenden) Auswertungsformen. Soll hiervon abgewichen werden, bedarf es einer erneuten Bewertung.

Als „einfach“ anzusehen ist zudem, dass mit Ausnahme von aktuell produzierten Angeboten (z. B. Nachrichtensendungen) alle Inhalte klassifiziert werden müssen und dass für „12er“ eine klare Sendezeitgrenze (ab 20.00 Uhr) gilt. Ferner, dass zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor bestimmten Inhalten nicht wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse vorliegen müssen, sondern das System auch für Anpassungen offen ist, die klar artikulierte gesellschaftliche Bedürfnisse aufnehmen. Schließlich lässt sich hierunter fassen, dass der für den Fragebogen gewählte Ansatz bewusst den Kontextbezug ausklammert, um hierdurch Interpretationsspielräume, die die Möglichkeit unterschiedlicher Einstufungen verstärken könnten, einzuengen.

Nach niederländischem Verständnis ist das System dann erfolgreich, wenn es deshalb breite Akzeptanz in der Gesellschaft, vor allem bei den Eltern, findet, weil diese sich umfassend und zutreffend informiert fühlen.

Plus: Transparenz

Kijkwijzer ist aus verschiedenen Gründen als transparent anzusehen: Erstens informiert NICAM ausführlich über dessen Hintergründe, Ziele und konkrete Anwendung sowie die Beurteilungen, die es erfährt. Interessierte können sich den zur Einstufung verwandten Fragebogen (in der aktuellen Version vom Januar 2009) anschauen. Alle Ergebnisse der anhand des Fragebogens – genauer: der automatisierten Auswertung⁴ der von den sogenannten Codeurs (z. B. Mitarbeiter eines Fernsehveranstalters⁵) gegebenen Antworten – ermittelten Klassifizierung sind über die Onlinedatenbank der Kijkwijzer-Webseite auffindbar. Liegen mehrere zu einem Angebot vor, was etwa für den Kinofilm selbst, den zugehörigen Werbetrailer, die Fernseh (schnitt-)fassung(en) der Fall sein kann, so werden diese vollständig angezeigt.

Nicht allein in diesem Zusammenhang verdient das Beschwerdesystem eine besondere Hervorhebung: Öffentlich können die Ergebnisse des unbürokratisch (etwa per E-Mail) einzuleitenden Verfahrens komplett nachgelesen werden. Die Entscheidung der zuständigen Kommission vollzieht dabei die Einstufung dadurch nach, dass

2 Abschaffung des Gesetzes über die Filmvorführung von 1977 (mit Einstellung der Niederlande Filmkeuring), Änderung des Mediengesetzes im Jahr 2000 (Art. 52d, 53: Regelung des Jugendschutzes im Fernsehen, Ermöglichung von Co-Regulierung; jetzt: Art. 4.1 ff. Mediawet 2008) und des Strafgesetzbuchs (Art. 240a: Verbot des Bereitstellens, Anbietens oder Vorführens von Bildern bzw. Gegenständen oder Datenträgern, die Bilder enthalten, an Minderjährige unter 16 Jahre, wenn die Veröffentlichung diesen Schaden zufügt) zum 22.02.2001

3 Vgl. zur ersten Gesamtevaluierung 2003/2004 (sowie zur Jugendschutzregulierung insgesamt): **Hemels, J.: Regulierung, Selbstregulierung und Medienkompetenz in den Niederlanden.** Abrufbar unter: http://www.kijkwijzer.nl/upload/download_pc/7.pdf; zu einer aktuellen Einschätzung der praktischen Anwendung des Systems (insbesondere zum Handel mit Bildmaterialien etc.) durch die niederländische Regierung: Schreiben des Justizministeriums vom 02.02.2009. Abrufbar unter: http://www.justitie.nl/images/Bescherming%20minderjarigen%20tegen%20schadelijk%20beelmaterie_tcm34-166318.pdf, jeweils m. w. N.

4 Den Mitgliedern des FSF-Kuratoriums wurden Ansätze und Funktionsweise dieses automatisierten Auswertungsverfahrens, das von Wissenschaftlern erarbeitet wurde und beständig fortentwickelt wird, vor Ort detailliert erläutert. In den Grundzügen informiert NICAM hierüber auch öffentlich. Siehe zu einem Aspekt der wissenschaftlichen Grundlagen dieser „Black Box“ den Beitrag von W. Michaelis in dieser Ausgabe, S. 56 ff.

5 Siehe den Beitrag von C. Mikat in dieser Ausgabe, S. 40 ff.

12



6
Vgl. die Heraufstufung bei *Brüno* von 12 auf 16 Jahre aufgrund der abweichenden Ergebnisse zu den Inthalt-kategorien „Sex“ und „vul-gäre Sprache“ (Entschei-dung vom 03.08.2009).
Abrufbar unter: <http://www.kijkwijzer.nl/pagina.php?id=14&nb=318>

7
Das CvdM nutzt die bislang stets positiv ausgefallene Bewertung auch dazu, dem zuständigen Medienminister Hinweise auf aus seiner Sicht notwendige oder wün-schenswerte Verbesserun-gen zu geben bzw. über den Stand des diesbezüg-lichen Austauschs mit dem NICAM zu informieren. Vgl. Schreiben vom 12.06.2008.
Abrufbar unter: <http://www.cvdM.nl/dsresource?objectid=7915&type=org>

8
Neben der eingangs er-wähnten: **van der Stoel, L. u. a. (Advies commissie Jeugd, Geweld en Media):** *Wijzer Kijken*.
Abrufbar unter: http://www.minocw.nl/documenten/Advies_wijzer_kijken.pdf; und zuletzt **Gosselt, J. u. a.:** *Horen, zien en ver-krijgen?* Endbericht der Evaluierung von Kijkwijzer und PEGI im Auftrag des Wissenschaftlichen For-schungs- und Dokumenta-tionszentrums (WODC) des Justizministeriums, 2008.
Abrufbar unter: http://www.justitie.nl/images/rapport%20beeldmateriaal_tcm34-166315.pdf (Zusam-menfassung in englischer Sprache ab S. 175ff.)

9
Art. 3 Abs. 7 und Erwä-gungsgrund 36. Siehe dazu auch: **Scheuer, A.:** *Co-Re-gulierung im europäischen Jugendmedienschutz*. In: *tv diskurs*, Ausgabe 35, 1/2006, S. 8 ff.

der Fragebogen eigenständig beantwortet und die resultierenden Ergebnisse dargestellt werden. Auch die Aussprache zu einem verhängten Bußgeld wird begründet.⁶

... und Kontrolle, wie die Verantwortung wahrgenommen wird, auch

Vielleicht entspricht es dem vorgefundenen Stil am besten, wenn man die verschiedenen Kontrollmechanismen unter dem Begriff „Evaluierung“ zusammenfasst. Diese vollzieht sich in unterschiedlichen Schritten: Intern beginnt sie eigentlich bereits mit der einführenden Schulung der Codierer, mit deren Fortbildung und der jährlich durchgeführten „Vertrauensprüfung“ und setzt sich in Form eines „Help Desk“ sowie der für die Codeurs in Zweifelsfällen ebenso erreichbaren Ratgeberkommission fort. Zudem überprüft NICAM selbst anhand von Stichproben (mit je nach Altersfreigabe unterschiedlicher Intensität) u. a. die Qualität der von Mitarbeitern der Anbieter geleisteten Arbeit.

Im Übergangsbereich zur externen Evaluierung anzusiedeln sind das Beschwerdeverfahren und die Veröffentlichung von jährlichen Tätigkeitsberichten. Letztere bilden die Grundlage für die im gleichen Turnus erfolgende „Meta-Aufsicht“ durch das CvdM, das seinerseits zur Berichterstattung an die Regierung verpflichtet ist.⁷ Dies wird ergänzt durch von der Regierung in Auftrag gegebene Evaluierungen.⁸

Als Co-Regulierungsmodell „lebt“ Kijkwijzer von der beständigen, aber zurückhaltenden Präsenz des Staates, womit hier nicht die Co-Finanzierung gemeint ist. Wie in der EG-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste aus dem Jahr 2007 vorgesehen⁹, sind Politik und Medienaufsicht mit sogenannten „Back-stop“-Kompetenzen („Zuckerrübe und Peitsche“) ausgestattet, mit denen ein Nachjustieren eingefordert werden kann – allerdings wird dies, der (Streit-)Kultur folgend, in den Niederlanden mit diskursiven Mitteln praktiziert.

Uneingeschränkt wird von den Regulierungs-Unterworfenen und innerhalb des NICAM anerkannt, dass die Reserveverantwortung des Staates als notwendiges Druckmittel bestehen muss, damit die übernommene Verantwortung stetig neu akzentuiert wird – so wie umgekehrt das Vorhandensein ausreichender Anreize zum Engagement im und für das System ein Erfolgsfaktor ist.

Jüngste Anpassungen umfassen – in Reaktion auf *Harry Potter und der Gefangene von Askaban* – die neu eingeführte Stufe „ab 9 Jahren“ zwischen „6“ und „12“ (nur in Kombination mit der Kategorie „Angst“) sowie Spezifikationen für Musik-Videoclips.

Zu den aktuell diskutierten Fragen zählt einerseits, welche anderen audiovisuellen Mediendienste (neben den Fernsehprogrammen also vor allem Video-on-Demand-Angebote) unter NICAM-Aufsicht fallen, und an-

dererseits, wie inhaltlich sowie von der Zuständigkeitsverteilung zwischen NICAM und dem CvdM her betrachtet die Regulierung von „ernsthaft entwicklungsbeeinträchtigenden Programmen“ erfolgt. Ferner wurde nach Lösungen für die genauso in Deutschland problematisierte, im Teletext verbreitete „Sex-Werbung“ und für die Veröffentlichung von Beanstandungen nicht nur durch die Beschwerdeinstanzen von NICAM, sondern auch durch den betroffenen Veranstalter gesucht.

Schließlich wurde, bezogen auf den Offlinebereich (Kinobesuch und DVD-Verkauf), eine bessere Umsetzung und Anwendung der Regeln thematisiert: Die Regierung setzte hier, nach den besorgniserregenden Ergebnissen von Testkäufen durch Minderjährige, den Akzent auf bessere Kontrollen des Verhaltens der Anbieter und Sanktionen – insoweit scheint die Präferenz für ein Beschwerdesystem als Kontrollmechanismus nicht auszureichen. Eine Reaktion hierauf ist die in einer Übereinkunft mit dem Justizminister vom Februar 2009 eingegangene Verpflichtung der Industrie sowie der Bibliotheken, im Jahr 2011 eine Compliance-Rate von 70 % und danach eine nahezu vollständige Befolgungsquote zu erreichen. Hierbei wird, Stichwort „Polderen“, das Justizministerium für unterstützende Maßnahmen sorgen.¹⁰

Ausblick

Auch NICAM sieht sich mit dem Problem konfrontiert, wie mit dem „neuen Medium“ Internet und den dortigen Angeboten, vor allem Webseiten, Onlinespiele und Communitys, umgegangen werden soll. Nun könnte man in leichter Abwandlung eines angloamerikanischen Sprichwortes sagen: „Wenn Du nicht schwimmen kannst, halt Dich vom Wasser fern!“ – Nur: Nichts zu unternehmen, ist keine Option, denn die jugendschutzrelevanten (und illegalen) Inhalte sind da, werden genutzt und provozieren Fragen nach angemessener Reaktion. Für Spiele wurde zwar PEGI Online entwickelt, die offensichtliche Schwierigkeit besteht aber darin, dass die vorhandene Struktur, die auf der Anbieterkennzeichnung beruht, im Internet generell nicht bzw. quantitativ nur völlig unzureichend eingesetzt werden kann. Den „Stein der Weisen“ hat selbst in den Niederlanden noch niemand gefunden, man setzt daher ergänzend auf „Mediawijshheid“ – die Medienkompetenz. NICAM erhält Subventionen für ein Pilotprojekt, mit dem ein Empfehlungssystem zur Geeignetheit von Inhalten für Minderjährige geprüft wird. Eine „machine readable“-Version des Kijkwijzer soll zur Nutzung im Internet konzipiert werden. Gute Erfahrungen macht NICAM mit einer Webseite für Kinder, die altersgerecht über Kijkwijzer informiert; der Name lautet: „Bekijk het maar!“

Fazit also: Hinschauen! Auch weiterhin!

10
Vgl. <http://www.kijkwijzer.nl/pagina.php?id=8&nb=211>

Rechtsanwalt Alexander Scheuer ist Geschäftsführer des Instituts für Europäisches Medienrecht e. V. (EMR), Saarbrücken/Brüssel, und Kuratoriumsmitglied der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).

