

Harmonisation in Europe: Reality or Utopia

A BBFC perspective from Robin Duval

I too was at the Norway conference and wished we had had time to discuss Erik Wallander's excellent paper (and other presentations at that very fine conference). I hope we can follow at least some of this up at the conference proposed for 2003 in Berlin. In the meantime, the following thoughts may be of some interest.

Like Erik, I am in favour of our annual conferences. Like Erik, I believe they should continue to be *our* conferences and not become another EU talking shop. But I do think we should consider inviting one or two senior Brussels EU officials along: I believe it would be very educational for them. I also agree with Erik that there are more important problems in front of us than harmonisation. We need to examine each other's methods and learn from them; we need to interrogate together the evidence and the reasoning that underpins our mutual commitment to protecting minors; we need to understand why some of us are more directly influenced by that evidence than others; we need to explore the value of consumer information and find answers to the questions of why and how we need to keep the consumer informed.

But why are we talking now about European harmonisation of cinema regulatory standards? The obvious reason is that the EU Commission is promoting the idea. It is the EU's job to promote harmonisation everywhere it can and we should not criticize that. But I think that in this case the initiative is out of touch with reality.

The usual argument is that the digitalisation of media and media convergence will force a future harmonisation for technical and economic reasons. We should therefore get closely involved ourselves and ensure that harmonisation occurs in the best way possible. I do agree that we need to seize the initiative. But I believe also that we need to make it crystal clear why cinema harmonisation would almost certainly be a cultural and economic failure.

First of all, the 'digitalisation' argument is a classic confusion of technical convergence with behavioural convergence. It ignores the way people actually now conduct their lives. It describes and foretells a lifestyle which actually passed away years ago when all the family used to cluster round the old radio. The only difference is that everyone would presumably in future rely for their entertainment instead on a single Internet-supplied source. This will not happen. I suggest that the cultural future is more likely to be about divergence. In the 21st century, people will want to get out. They will want to travel, go to clubs, make an occasion out of their entertainment. The better-off and more media-rich they are, the more they will want to diversify/diverge. The last thing they want to do, even today, is stay at home. So it is no surprise, for example, that cinema audiences are growing. In the United Kingdom, cinema admissions have tripled in 15 years. In the mid-1980s, 50+ million people went to the cinema. This year the figure will probably exceed 150 million. Similarly, the public is buying and renting more and more DVDs and videos - at the same time as television viewing, including films on television, is declining. And of course the Internet bubble has burst.

And if harmonisation does bring cultural convergence, is that really what we want? The cultural differences between us, which are of immense value in defining who we are, are expressed and sustained by our different languages. If we harmonise and converge, then one language, American English, will certainly predominate. None of the separate language-based industries

of Europe will be able to compete outside their own national borders. In the United Kingdom, for example, already only 1% of all cinema revenue is accounted for by non-English language films. Indeed, it is inevitable that one film industry would predominate in Europe (as in the world): Hollywood. Hollywood would love a harmonised regulatory system which allowed them to roll everything out across Europe from a single matrix generated in Los Angeles. Today they would like that to be a single DVD matrix; tomorrow it would be a single digital matrix for digital cinema. This would help them beat the pirates on the Internet and elsewhere. It would also considerably lower their unit costs and make them more dominant in Europe than ever before. Our different national industries, making films with different national languages, will be squeezed even further. Will they indeed survive?

The NICAM model for video games is very interesting. It will work very well for video games because it has an excellent chief executive in Wim Bekkers. But it will work also because video games are highly adapted to trans-national regulation. There is no problem here with cultural regionality: nearly all video games are made by international companies and share a common language. There are no cultural or regulatory complexities: 95% of video games are rated for violence only. You only need to tick boxes for violence, sex, drugs etc. and a rating is triggered. The more complex issues of address, appeal, context, effect etc. - which many of us have to consider when classifying a film - have very limited relevance to video games.

Bear in mind also that, in order to achieve agreement among the participating countries, the harmonised Euro-ratings for video games have had to settle for the standards of the most restrictive nations. In cinema terms, that is as if all the European countries had to accept the notoriously restrictive British attitude to language. Of course it is not simply that the French are very liberal and the British very restrictive. **American Pie** was passed for all ages in Sweden and Denmark but given an '18' in Spain; **Charlie's Angels** was rated for children of all ages by Spain but restricted to 15 year olds in Norway and Britain; **Behind Enemy Lines** was rated for children of all ages in France but given an '16' in Germany; and so on.

Let me say here that I do not believe any of us were wrong. We classify, I am quite sure correctly, in line with our national expectations. Those expectations will not go away. I would even defend the British position on language on the basis that the most offensive words are *our* words, which are not diminished for *us* by any 'other language' distancing. The English-speaking Americans of course are just as sensitive as the Brits...

But the thing that worries me most about the NICAM* model, when we seek to apply it to cinema, is that it is self-regulatory. This means that it is ultimately run by the industry it serves. The ISFE which controls it is dominated by Sony, Nintendo, Microsoft and other multinationals. That is of course the familiar American model which is adopted also by the MPAA which regulates the American cinema. The implications for European cinema are obvious. A similar cinema system here would be controlled by Sony, Rupert Murdoch's Fox, Warners, Disney-Buena Vista etc. No doubt national regulators would continue to draw their salaries - but would be regulating to Euro-harmonized standards acceptable to Hollywood. (At least we could then say goodbye to all those arguments we have with the Hollywood studios when they want us to lower our rating so that they can reach the widest possible audience.)

As things presently stand, at least we are all of us nationally independent. Even the BBFC, which is the original industry self-regulator (set up by the studios in 1912) is in practice independent and not subject to influence by the industry, international or otherwise. Our ruling Council is made up of managers from that part of the moving picture industry which has no direct interest in classification decisions: laboratories, facilities companies, equipment

manufacturers etc. Producers, distributors and exhibitors, who do have an interest in our classification decisions, are all barred from membership of our Council. And with good reason. The only criteria we can apply are the law, the possibility of harm to minors (and adults), and public acceptability.

Of course I am being provocative. I hope that is what Hajo wanted. There are other models available to us as well as NICAM. The difficulty is that in all of them regulation will tend to favour Hollywood (because it makes it easier for them but not necessarily easier for non-English works) and will tend to migrate towards more restrictive practices in an attempt to satisfy all our different politicians and publics. It may be that we need to look at these alternative models. One of them *might* offer a way forward that we could all accept. But I am very sceptical.

* Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media

Harmonisierung in Europa – Realität oder Utopie?

Eine Perspektive des British Board of Filmclassification (BBFC)

Auch ich war auf der Konferenz in Norwegen und wünschte, wir hätten Zeit gehabt, Erik Wallanders exzellente Rede zu diskutieren (sowie andere Beiträge auf der sehr guten Konferenz). Ich hoffe, wir können auf der für 2003 geplanten Konferenz in Berlin zumindest auf einiges zurückkommen. Bis dahin könnten die folgenden Gedanken von einigem Interesse sein.

Wie Erik Wallander, so bin auch ich ein Befürworter der jährlichen Konferenzen. Wie er bin ich der Meinung, sie sollten weiterhin unsere Konferenzen bleiben und nicht zu EU-Veranstaltungen mutieren, auf denen nur geredet und nicht gehandelt wird. Aber ich meine, wir sollten darüber nachdenken, zwei altgediente Brüsseler Beamte einzuladen: Ich glaube, sie könnten eine Menge lernen. Auch stimme ich mit Erik Wallander überein, dass wichtigere Probleme vor uns liegen als die Harmonisierung. Wir müssen gegenseitig unsere Methoden betrachten und daraus lernen. Wir müssen gemeinsam herausfinden, auf welchen Gegebenheiten unser jeweiliges Engagement für den Jugendschutz beruht und aus welchen Beweggründen wir ihn betreiben. Wir müssen verstehen, warum einige von uns stärker von diesen Gegebenheiten betroffen sind als andere, wir müssen den Wert untersuchen, den die Konsumenteninformation hat. Auch müssen wir Antworten auf die Fragen finden, warum und wie wir den Konsumenten informieren.

Aber warum sprechen wir jetzt über eine europäische Harmonisierung mit Kontrollstandards für das Kino? Der offensichtliche Grund ist, dass die EU-Kommission diese Idee unterstützt. Es ist ihre Aufgabe, eine Harmonisierung in allen Bereichen zu fördern, in denen es ihr möglich ist, und wir sollten das nicht kritisieren. Aber ich denke, dass in diesem Fall die Initiative nicht mit der Realität in Einklang gebracht werden kann.

Das gängige Argument ist, dass die Digitalisierung der Medien und die Medienkonvergenz in der Zukunft – aus technischen und ökonomischen Gründen – zwangsweise eine Harmonisierung zur Folge haben werden. Deshalb sollen wir selbst uns ernsthaft bemühen und sicherstellen, dass die Harmonisierung so gut wie möglich umgesetzt werde. Ich stimme zu, dass wir die Initiative ergreifen müssen. Doch müssen wir meiner Meinung nach gleichzeitig sehr deutlich machen, warum eine Harmonisierung im Kinobereich mit ziemlicher Sicherheit aus kultureller und ökonomischer Sicht zum Scheitern verurteilt ist.

Zunächst ist das „Digitalisierungs“-Argument eine klassische Verwechslung von technischer Konvergenz und Verhaltenskonvergenz. Es wird dabei ignoriert, wie die Menschen heute tatsächlich ihr Leben gestalten. Hier wird ein Lebensstil beschrieben und vorausgesetzt, den es so seit Jahren nicht mehr gibt: Die Zeiten gehören der Vergangenheit an, als sich die ganze Familie noch um das gute alte Radio gruppierte. Denn auch das Internet wird in Zukunft als zentrale Unterhaltungsquelle meiner Ansicht nach nicht von jedermann genutzt werden. Ich glaube, dass die kulturelle Zukunft eher mit Vielfalt zu tun haben wird. Im 21. Jahrhundert wollen die Leute raus. Sie wollen reisen, in Klubs gehen, ein Ereignis aus ihrer Unterhaltung machen. Je besser es ihnen geht und je mehr Medien ihnen zugänglich sind, desto stärker suchen sie die Vielfalt, desto mehr trennen sich ihre Wege. Das Letzte, was sie auch heute schon tun wollen, ist zu Hause zu sitzen. Deshalb ist es nicht überraschend, dass die Zuschauerzahlen in den Kinos steigen. In Großbritannien haben sich die Zuschauerzahlen in

15 Jahren verdreifacht: Mitte der 80er Jahre gingen 50 Millionen Menschen ins Kino, dieses Jahr werden es wahrscheinlich mehr als 150 Millionen sein. Die gleiche Entwicklung zeigt sich auf dem Videomarkt. Die Leute kaufen und mieten mehr und mehr Videos. Gleichzeitig wird weniger Fernsehen geguckt, Spielfilme eingeschlossen. Und natürlich ist die „Internet-Blase“ geplatzt.

Und wenn Harmonisierung kulturelle Annäherung bringen würde, wäre es das, was wir wirklich wollen? Die kulturellen Differenzen zwischen uns, die von großem Wert sind, um uns klar zu machen, wer wir sind, drücken sich in unseren unterschiedlichen Sprachen aus und werden durch sie unterstützt. Wenn wir harmonisieren und uns annähern, würde eine Sprache, „amerikanisches Englisch“, mit Sicherheit dominieren. Keine der einzelnen auf Landessprache basierenden Industrien in Europa könnte außerhalb ihrer nationalen Grenzen konkurrieren. In Großbritannien beispielsweise gibt es schon heute nur noch in 1% der Kinos Filme in nicht englischer Sprache. Tatsächlich wäre es unausweichlich, dass eine Filmindustrie Europa bzw. die Welt dominieren würde: Hollywood. Hollywood wäre begeistert von einem harmonisierenden, reglementierenden System, das ihm den Weg ebnet würde, um alles aus Europa zu verdrängen – mit Ausnahme dessen, was in Los Angeles produziert wird. Heute hätten sie gern eine einzige DVD-Matrix, morgen wäre es eine einzige digitale Matrix für digitales Kino. Das würde ihnen helfen, die Piraten im Internet und anderswo außer Gefecht zu setzen. Die Vereinheitlichung würde außerdem ihre Kosten erheblich senken und Hollywood so in Europa dominanter machen als je zuvor. Unsere verschiedenen nationalen Industrien, die Filme in verschiedenen Sprachen herstellen, würden noch stärker unter Druck geraten. Würden sie das tatsächlich überleben?

Das NICAM-Modell für Videospiele ist sehr interessant.¹ Es wird für Videospiele sehr gut funktionieren, weil es mit Wim Bekkers einen exzellenten Leiter hat. Aber es funktioniert auch deshalb gut, weil Videospiele sehr an transnationale Bestimmungen angepasst sind. Hier gibt es kein Problem mit kultureller Regionalität – fast alle Videospiele werden von internationalen Firmen hergestellt und sprechen die gleiche Sprache. Es gibt keine kulturellen oder reglementierenden Vielschichtigkeiten: 95% der Videospiele werden nur aufgrund von Gewalt klassifiziert. Man muss nur Kästchen für Gewalt, Sex, Drogen usw. ankreuzen – und eine Klassifizierung ist erledigt. Die komplexeren Merkmale – wie z.B.: Wen spricht man an, wer fühlt sich angesprochen, wie sind die Zusammenhänge, welchen Effekt löst ein Film aus usw. – sind ziemlich nebensächlich für die Bewertung von Videospiele, doch diese Dinge müssen viele von uns beachten, wenn sie einen Film klassifizieren.

Ich habe auch noch in Erinnerung, dass sich die harmonisierten Eurokriterien für Videospiele nach dem Land mit den restriktivsten Standards richten mussten, um zu einer Übereinstimmung der teilhabenden Länder zu kommen. Übertragen auf das Kino würde das bedeuten, dass alle Länder sich nach den notorisch restriktiven britischen Sprachkriterien richten müssten. Natürlich ist es nicht einfach nur so, dass die Franzosen sehr liberal und die Briten sehr beschränkend sind. American Pie (USA 1999) bekam in Schweden und Dänemark keine Altersbegrenzung, wurde jedoch in Spanien „ab 18 Jahren“ freigegeben; Drei Engel für Charlie (USA/D 2000) war in Spanien ohne Altersbegrenzung zu sehen, in Norwegen und Großbritannien erst „ab 15“; Behind Enemy Lines (USA 2001) lief in Frankreich ohne Altersbegrenzung, aber in Deutschland erst frei „ab 16“ – und so weiter.

Lassen Sie mich an dieser Stelle sagen, dass ich nicht glaube, dass jemand von uns Unrecht hatte. Wir klassifizieren richtig, in Übereinstimmung mit unseren nationalen Erwartungen, da bin ich mir ziemlich sicher. Diese Erwartungen werden erhalten bleiben. Ich würde sogar die britische Position hinsichtlich der Sprache in Schutz nehmen – auf Grundlage dessen, dass die meisten anstößigen Wörter unsere sind, welche durch eine andere „Sprachdistanz“ nicht

entschärft werden würden. Die englisch sprechenden Amerikaner sind natürlich ebenso sensibel wie die Briten...

Wendeten wir das NICAM-Modell auf das Kino an, dann würde mir die Tatsache, dass dies ein Modell der Selbstkontrolle ist, die meisten Sorgen bereiten. Das bedeutet letztendlich, dass es von der Industrie beherrscht wird, der es dient. Die Interactive Software Federation of Europe (ISFE), die von der NICAM verwaltet wird, ist dominiert von Sony, Nintendo, Microsoft und anderen multinationalen Firmen. Das ist natürlich das bekannte amerikanische Modell, welches auch von der Motion Picture Association of America (MPAA) angenommen wurde, die das amerikanische Kino reglementiert. Was das für das europäische Kino bedeutet, ist offensichtlich. Ein ähnliches Kinosystem hier würde von Sony, Rupert Murdochs Fox, Warners, Disney, Buena Vista usw. kontrolliert. Zweifellos würden nationale Prüfer weiterhin ihre Gehälter kassieren – allerdings würden sie nach Euro-harmonisierten Standards prüfen, die für Hollywood akzeptabel wären (wenigstens könnten wir uns dann von all den Differenzen verabschieden, die wir mit den Hollywood-Studios haben, wenn sie wollen, dass wir unsere Kriterien herabsetzen, so dass sie das größtmögliche Publikum erreichen können).

So wie die Dinge zur Zeit stehen, sind wir alle wenigstens national unabhängig. Sogar das BBFC, welches ursprünglich eine Selbstkontrolle der Industrie war (und 1912 von den Studios gegründet wurde), ist in der Praxis unabhängig und nicht Gegenstand des Einflusses der Industrie – weder international noch sonst in irgendeiner Form. Unsere reglementierende Kommission besteht aus Managern aus dem Teil der Filmindustrie, der kein direktes Interesse an den Klassifizierungsentscheidungen hat: den Laboratorien, Einrichtungsfirmen, Ausstattungsherstellern usw. Produzenten, Verleiher und Vorführer, die ein Interesse an unseren Klassifizierungsentscheidungen haben, sind von einer Mitgliedschaft in unserer Kommission ausgeschlossen – und das aus gutem Grund. Die einzigen Kriterien, die wir anwenden können, sind das Gesetz, die Abwägung möglicher Schäden bei Minderjährigen (sowie bei Erwachsenen) und die Akzeptanz der Öffentlichkeit.

Natürlich versuche ich zu provozieren. Ich hoffe, das ist erwünscht. Uns stehen auch andere Modelle zur Verfügung, die genauso gut sind wie NICAM. Das Problem ist bei allen, dass Reglementierungen tendenziell Hollywood zugute kämen (sie machen Hollywood die Arbeit einfacher, aber das gilt nicht unbedingt für nicht englische Arbeiten). Außerdem führen alle Ansätze zu einer restriktiveren Praxis, weil der Versuch gemacht werden soll, sämtliche Politiker und die unterschiedlichen Öffentlichkeiten zufrieden zu stellen. Es kann sein, dass wir uns unterschiedliche Modelle ansehen müssen. Eines könnte einen Weg nach vorn weisen, den wir alle akzeptieren würden. Aber ich bleibe sehr skeptisch.

Robin Duval ist Direktor des British Board of Filmclassification (BBFC).

Der Text wurde aus dem Englischen übersetzt.