



Was kann der Staat tun, um Selbstkontrolle sinnvoll zu fördern?

# SelbstKONTROLLE — ein

200 europäische Experten diskutieren über Medienregulierung

Joachim von Gottberg

Die Globalisierung der Medien und das Zusammenwachsen der Staaten in der EU wirft die Frage auf, ob, wann und wie eine europäische Regulierung die nationale Gesetzgebung und die daraus resultierenden Kontrollbehörden ersetzen sollte. Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft luden Michael Naumann, Bundesbeauftragter für Kultur und Medien, und Reinhard Klimmt, Ministerpräsident des Saarlandes, vom 19. bis zum 21. April 200 Experten aus den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft und des Europarates nach Saarbrücken ein, um die unterschiedlichen Modelle der Selbstkontrollenrichtungen vorzustellen und darüber zu diskutieren, ob darin eine mögliche Alternative zu staatlicher Regulierung oder staatlichen Kontrollbehörden liegt.

Der Begriff der Selbstkontrolle ist schillernd, mit ihm werden z. T. sehr unterschiedliche Institutionen und Organisationsformen bezeichnet, deren tatsächliche Wirksamkeit entsprechend ist. In den öffentlich-rechtlichen Rundfunksystemen Europas, denen in der Regel keine kommerziellen Absichten und damit geringe Orientierung an Quotenerfolgen unterstellt werden, kontrollieren sich die zuständigen Redakteure quasi selbst, indem sie nicht nur für die Produktion eines Programms, sondern gleichzeitig für die Einhaltung von Programmgrundsätzen und Jugendschutzfragen verantwortlich sind. Der Deutsche Presserat und der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) sehen sich als branchenübergreifende Selbstkontrollenrichtungen, die dafür sorgen sollen, daß gemeinsam aufgestellte Grundsätze und Regeln durch Ausschüsse, die sich aus Branchenvertretern zusammensetzen, in Beschwerdefällen überprüft werden. Bei der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) oder bei der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)

geht es im stärkeren Maße um die Überprüfung der Einhaltung von gesetzlich vorgegebenen Jugendschutzbestimmungen. Dabei wird die Prüfung zwar von der Branche selbst organisiert und finanziert, aber die Formulierung der Prüfkriterien und die Prüfung selbst werden durch externe Sachverständige und Gutachter durchgeführt, die selbst nicht in der Branche beschäftigt sein dürfen und daher in ihrer Arbeit keine wirtschaftlichen Absichten verfolgen. Ähnlich arbeitet die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), die aber insofern noch einen Schritt weiter geht, als daß in deren Grundsatzkommission und in den Prüfausschüssen die nach dem Gesetz zuständigen Kontrollbehörden direkt vertreten sind. Durch die Unterschrift des von den Obersten Landesjugendbehörden bestellten ständigen Vertreters, der gleichzeitig auch Vorsitzender im Prüfvotum der Selbstkontrollenrichtung direkt zum Verwaltungsakt.

Es erwies sich als Problem der Tagung, daß diese unterschiedlichen Formen von Selbstkontrolle, die in ihrem jeweiligen Arbeitsfeld jeweils eine wichtige Aufgabe leisten, zusammen vorgestellt wurden, ohne daß klar definiert wurde, um welche Form der Regulierung auf europäischer Ebene es nun eigentlich gehen sollte. Der Presserat und der ZAW beispielsweise haben kein Interesse, mit der Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen in Verbindung gebracht zu werden, und das ist aus deren Sicht auch durchaus nachvollziehbar. Denn die Durchsetzung eines von der Branche aufgestellten ethischen Katalogs hat nichts mit Gesetzesvollzug im Rahmen der Selbstregulierung zu tun und will folglich auch nicht mit gesetzlichen Bestimmungen in Zusammenhang gebracht werden. Anders verhält sich das bei FSK, FSF und USK: Bei diesen Institutionen geht es um die Umsetzung von gesetzlichen



Initiator der Tagung:  
Michael Naumann,  
Kulturbeauftragter der  
Bundesregierung.

# Modell für Europa?

Bestimmungen auf dem Weg einer brancheninternen Organisation, bei der man sich aber externen Sachverständigen bedient, um nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, man würde gesetzliche Bestimmungen eng an wirtschaftlichen Interessen orientiert auslegen. Die Arbeit dieser Institutionen kann nur funktionieren, wenn entweder durch gesetzliche Bestimmungen oder durch entsprechende Vereinbarungen mit den vom Gesetz beauftragten Kontrollbehörden eine geordnete Form der Kooperation festgelegt wird.

Bei der FSK funktioniert die Form der Co-Regulierung dadurch, daß die nach §§ 6 und 7 des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG) zuständigen Obersten Landesjugendbehörden erst gar keine eigene Kontrollinstitution aufgebaut haben, sondern aufgrund einer Ländervereinbarung die Prüfergebnisse der FSK wie ihre eigenen behandeln. Damit geben die Behörden ihre Zuständigkeiten aber keineswegs aus der Hand, denn sie verfügen über verschiedene Möglichkeiten, in Fällen, in denen sie mit FSK-Voten nicht einverstanden sind, diese Ergebnisse in ihrem Sinne zu korrigieren: Zunächst einmal sind sie in der FSK-Grundsatzkommission vertreten, die die formalen und inhaltlichen Voraussetzungen für die Prüfungen schafft (FSK-Grundsätze). Um ihre besondere Bedeutung als die eigentlichen für die Kontrolle zuständigen Behörden zu unterstreichen, genießen sie dort ein Vetorecht. Darüber hinaus bestellen sie einen ständigen Vertreter, der in den Ausschüssen den Vorsitz übernimmt. Daneben nimmt in jedem Ausschuß ein direkt von einer Obersten Landesjugendbehörde benannter Jugendschutzsachverständiger teil. Ist ein Bundesland mit dem Ergebnis nicht einverstanden, kann ein Appellationsausschuß angerufen werden, in dem ausschließlich von den Behörden benannte Vertreter sitzen. Unabhängig davon hat jede Oberste Lan-

desjugendbehörde das Recht, in ihrem Geltungsbereich von der FSK-Entscheidung abweichende Altersfreigaben durchzusetzen. Dies ist allerdings in der Geschichte der FSK noch nie vorgekommen.

Praktisch funktioniert diese Form der kooperativen Regulierung ausgezeichnet, weil hier ein optimaler Ausgleich zwischen den Interessen der Wirtschaft und denen der regulierenden Behörden geschaffen wurde, wobei die Behörden das letzte Wort haben. Zwar wird in der juristischen Fachliteratur gelegentlich der Vorwurf erhoben, es handle sich bei dieser Konstruktion mehr oder weniger um eine Form der verbotenen Vorzensur, aber da alle Seiten von dieser Art der Kooperation profitieren, ist dagegen bisher niemals Verfassungsbeschwerde eingelegt worden.

Die FSF hat sich die FSK zum Vorbild genommen und strebt in ihrer Satzung an, daß die für die Durchsetzung des Jugendschutzes im Fernsehen verantwortlichen Landesmedienanstalten Vertreter sowohl in das Kuratorium der FSF (vergleichbar mit der FSK-Grundsatzkommission) als auch in die Prüfausschüsse entsenden. Die Lan-



Zwischen deutscher und französischer Kultur: das Saarland als geeigneter Veranstaltungsort für die europäische Tagung.

Hob die Vorteile der Selbstkontrolle hervor: Reinhard Klimmt, Ministerpräsident des Saarlandes.



Suchten eine gemeinsame Position – 200 Experten aus den Ländern der EU und des Europarates.



desmedienanstalten wollten jedoch diese Form von Vermischung der wirtschaftlich organisierten und der behördlichen Kontrolle nicht, so daß der Vorstand der FSF das Kuratorium und die Prüfungsausschüsse zwar mit neutralen und allgemein anerkannten Sachverständigen besetzt hat, die aber ohne offiziellen Auftrag und Mandat durch die Kontrollbehörden arbeiten. Ein wesentlicher Grund für die Haltung der Landesmedienanstalten liegt wohl darin, daß diese vor Gründung der FSF bereits die Voraussetzungen für eigene Prüfinstanzen geschaffen hatten, die man in ihren Zuständigkeiten nicht einschränken wollte. Zwar werden die Gutachten der FSF in Entscheidungen der Landesmedienanstalten berücksichtigt, aber jeder Einzelfall wird von den Landesmedienanstalten nach dem gleichen Muster geprüft, unabhängig davon, ob ein FSF-Votum vorliegt oder nicht. Dadurch reduziert sich das wirtschaftliche Interesse der Sender an der FSF, denn sie müssen (im Falle von Ausnahmeanträgen nach § 3 Abs. 5 Rundfunkstaatsvertrag) nach dem Prüfvotum der FSF auch noch die Genehmigung der Landesmedienanstalten einholen, so daß zwei wesentliche Vorteile, die die FSK der Filmwirtschaft bietet, entfallen: die Schnelligkeit der Entscheidung und die Sicherheit des Ergebnisses.

Die Umsetzung von Jugendschutzbestimmungen (vor allem im Bereich der Filmfreigaben) wird in den anderen europäischen Ländern, abgesehen von Großbritannien, durch staatliche Behörden organisiert, die in der Regel bei dem für Kulturfragen zuständigen Ministerium untergebracht sind. Allerdings bedienen sich diese staatlichen Institutionen in der Regel ebenfalls des Sachverständigen unabhängiger Prüfer (z. B. die Österreichische Filmkommission, die Französische Commission des Classification des Œuvres Cinématographiques, die Niederländische Filmkeuring). In einigen Ländern (z. B. Schweden und Dänemark) wird die Prüfung von Beamten des Ministeriums durchgeführt.

In Großbritannien wird die Film- und Videoprüfung vom British Board of Filmclassification (BBFC) umgesetzt. Für die Altersfreigaben im Kino gibt es dort kein Gesetz, sondern die lokalen kommunalen Behörden sind nach ordnungspolitischen Gesichtspunkten für die Kinofreigaben verantwortlich. Die BBFC hat sich als eigenständige Institution entwickelt, die gegen Gebühr gutachterlich Alterseinstufungen vornimmt, die in der Regel von den kommunalen Behörden akzeptiert werden. Ein landesweites Gesetz existiert dagegen im Bereich der Videofreigaben, zuständig für Kontrolle und Umsetzung ist das Innenministerium. Allerdings wurde die BBFC beauftragt, auch die Videofreigaben zu erteilen.

Staatsminister Naumann und der Saarländische Ministerpräsident Klimmt haben in ihren Eröffnungsreden darauf hingewiesen, daß Selbstkontrollen in einer modernen, demokratischen Gesellschaft eine wichtige Funktion haben und daß sie gegenüber staatlichen Behörden eine Reihe von Vorteilen bieten. Wenn man aber auf europäischer Ebene Selbstkontrollen fördern will, so müssen dafür einige grundsätzliche Voraussetzungen vorhanden sein. Dabei

Skepsis oder Zustimmung?  
Bis zuletzt wurde an der  
Formulierung der Schluß-  
folgerungen gefeilt.



muß unterschieden werden zwischen solchen Einrichtungen, die unabhängig von gesetzlichen Bestimmungen eigene ethische Maßstäbe überprüfen und durchsetzen (z. B. Presserat oder ZAW) und solchen, die letztlich in kooperativer Regulierung mit den Behörden gesetzliche Bestimmungen umsetzen. Die einen benötigen keine gesetzlichen Verankerungen, ganz im Gegenteil, diese wären für die Durchsetzung brancheninterner ethischer Maßstäbe schädlich. Für die anderen hingegen ist eine auf Kooperation mit den Selbstkontrollen bzw. der betreffenden Wirtschaft angelegte Gesetzgebung die Voraussetzung für eine effektive Arbeit.

Das heißt nicht, daß der Staat sich hinsichtlich der Durchsetzung der von ihm aufgestellten gesetzlichen Bestimmungen aus seiner Verantwortung zurückziehen soll, wenn dies durch eine Selbstkontrollereinrichtung geregelt wird. Denn in diesem Falle würde der Druck wirtschaftlicher Interessen auf die Selbstkontrollereinrichtungen so stark, daß eine sachgerechte, am Gemeinwohl orientierte Prüfpraxis in Gefahr geriete. Der Staat kann aber auf eigene Prüfinstanzen so lange verzichten wie die Wirtschaft ein System freiwilliger Selbstkontrolle anbietet, in dem die Interessen des Staates und des Gemeinwohls in befriedigender Weise Berücksichtigung finden. Die Behörden können sich darauf beschränken, dann einzugreifen, wenn ein allgemein anerkannter und akzeptabler Beurteilungsspielraum durch die Gremien der Selbstkontrolle überschritten wird, denn sie können so im Interesse des Gemeinwohls die Spruchpraxis der Selbstkontrollereinrichtungen maßgeblich beeinflussen. Der Staat würde sich auf eine Art Mißbrauchskontrolle beschränken, die dann einsetzen kann, wenn die Selbstkontrolle sich offensichtlich zu stark von wirtschaftlichen Interessen leiten läßt.

Ein geordnetes, kooperatives Verhältnis von Selbstregulierung und staatlicher Regulierung bringt gleichzeitig Vorteile für den Staat und für die Wirtschaft, es kann aber auch, wenn diese Form der Koregulierung gut funktioniert und das Gesetz entsprechende Spielräume läßt, einen erheblichen Vorteil für die Sache – bezogen auf unser Thema: für den Jugendschutz – bedeuten. Denn angesichts einer sich schnell verändernden Medienlandschaft ist ein Gesetz meistens schon veraltet, wenn es gerade verabschiedet worden ist. Im Wege einer vernünftigen Koregulierung könnten neue und aktuelle Entwicklungen schneller berücksichtigt werden, geeignete Maßnahmen könnte man schneller umsetzen, ohne daß jeweils Gesetze geändert werden müßten.

Die Tagung in Saarbrücken war vielleicht ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung. Eine gemeinsame Erklärung, die die Delegierten zum Ende des Kongresses verabschiedeten (siehe Abdruck auf folgenden Seiten), bietet wichtige Denkanstöße, die vielleicht gerade im Bereich des Jugendschutzes ein kooperatives Miteinander von Selbstkontrolle und staatlicher Kontrolle möglich machen werden.

*Joachim von Gottberg ist Geschäftsführer der FSF.*

Weitere Informationen über die Veranstaltung sind im Internet unter <http://www.eu-seminar.de> zu finden. Auch die Eröffnungsrede von Staatsminister Michael Naumann und der Redebeitrag von Ministerpräsident Reinhard Klimmt sind dort im Wortlaut wiedergegeben. Wer keinen Internetzugang hat, kann diese beiden Texte auch über die FSF beziehen.