

Klare Kompetenzen, ein gesetzlicher Rahmen und Selbstkontrolle

**Der Staat wird in Zukunft nicht mehr alles**

Klare Ko

ooo



# selbst prüfen können

Eines der Probleme bei der Reform von Jugendschutzgesetzen ist die schwierige Kompetenzverteilung von Bund und Ländern. Will man Gesetze vereinfachen und Abläufe vereinheitlichen, müssen beide Seiten klare Absprachen treffen und die Regelungsbereiche aufeinander abstimmen. Auch das Verhältnis von staatlicher Aufsicht und Selbstkontrolle sollte neu definiert werden. Staatsminister Prof. Dr. Julian Nida-Rümelin, Kulturbeauftragter der Bundesregierung, diskutierte mit Joachim v. Gottberg, Geschäftsführer der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen, in *tv diskurs* über die Eckdaten neuer Jugendschutzregelungen.

*Wir haben derzeit zur Regelung des Jugendschutzes in den unterschiedlichen Medien eine Vielzahl von Gesetzen und Institutionen, die nicht immer so synchronisiert sind, dass sie reibungslos zusammenarbeiten. Besonders deutlich wird das bei den Regelungen für das Internet. Der Bund regelt Teledienste im Informations- und Kommunikationsdienstegesetz (IuKDG), die Länder Mediendienste im Mediendienste-Staatsvertrag. Wenn die Regelungen wenigstens identisch wären, könnte man damit wohl leben, aber in einigen für den Markt entscheidenden Bereichen sind die Bestimmungen unterschiedlich. In Mediendiensten ist beispielsweise Pornographie nicht erlaubt, in Telediensten darf sie verschlüsselt angeboten werden. Leider ist die Abgrenzung, was ein Mediendienst und was ein Teledienst ist, nicht immer klar zu treffen. Darüber hinaus spielen Bestimmungen des Strafrechts und des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medien (GJS) eine Rolle, die selbst für Juristen nicht immer eindeutig ist.*

*Die Jugendschutzgesetze sind kompliziert, die Bestimmungen passen nicht zusammen, nach Informationsveranstaltungen hat man oft das Gefühl, dass auch fachkundige Zuhörer hinterher verwirrt sind als vorher. Oft lassen sich wichtige Fragen nur durch langwierige Prozesse klären. Es ist doch bei der Bedeutung des Jugendschutzes angesichts der rasanten technischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Medien an der Zeit, dass sachliche Erwägungen über Kompetenzstreitereien gesetzt werden und der Bund und die Länder sich auf gemeinsame gesetzliche Regelungen einigen ...*



Der Föderalismus bewirkt ja fast nur Gutes, aber nicht immer. Manchmal ist die gesetzliche Situation für den Bürger unübersichtlich durch die verschiedenen Kompetenzen. Es hat aber keinen Sinn, darauf zu hoffen, dass zum Beispiel der Jugendschutz irgendwann in grundsätzlich anderer Weise geregelt wird; Jugendschutz geht nur in direkter Kooperation zwischen Bund und Ländern. Wir müssen aber – nicht zuletzt hinsichtlich der Konvergenz der Medien – darüber nachdenken, wie die Rahmenbedingungen zu gestalten sind, damit Selbstkontrolle der Medien auch wirklich funktionieren kann. Es ist davon auszugehen, dass die klassischen Medien, insbesondere Fernsehen und Film, in den nächsten Jahren kaum noch von Angeboten, die man über das Internet beziehen kann, zu unterscheiden sind: Wir werden zu Hause einen Bildschirm haben, auf dem man einerseits Fernsehen, andererseits aber auch Filme sehen kann, die man über Abrufdienste als Video on Demand auf den Schirm bringt. Für den Jugendschutz spielt es keine Rolle, auf welchem Weg ein Film transportiert wird. Auch das Handy wird in Zukunft in der Lage sein, vielfältige Informationen und Unterhaltungsangebote zu liefern. Da kommen wir mit den gegenwärtigen Regelungen, die auf den Vertriebsweg abgestellt sind, nicht mehr weiter.

**In den Gesetzen, vor allem im Rundfunkstaatsvertrag, bemerken wir einen Trend, möglichst alles genau regeln zu wollen. Viele Gesetze sind bereits veraltet, wenn sie das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen haben. Obwohl seit einiger Zeit deutlich wird, dass Medieninhalte immer**

**mehr auch aus anderen Ländern mit anderen Auffassungen über Jugendschutz angeboten werden, setzt der Gesetzgeber weiterhin auf nationale Regelungen. Sind Bestimmungen aber erst einmal in das Gesetz aufgenommen, müssen sie beachtet werden, auch wenn ihr eigentlicher Sinn von niemandem mehr eingesehen werden kann.**

**Wäre es nicht besser, wenn der Staat klare Ziele im Gesetz formulieren würde, die im Bereich des Jugendschutzes umzusetzen sind, und der Medienwirtschaft dann, wenn sie Instrumente der Selbstkontrolle zur Verfügung stellt, die Umsetzung dieser Ziele überlässt? Dazu gehört auch, dass die Selbstkontrolle neue mediale Entwicklungen berücksichtigt und mit einbezieht. Sie kann viel schneller reagieren als Gesetzgeber, sie kann in Statuten und Prüfgrundsätzen unkompliziert auf neue Situationen reagieren.**

Dieser Ansatz ist mir unter der Voraussetzung sympathisch, dass die Selbstkontrolle nach klaren und vom Staat definierten Zielen arbeitet. Es darf nicht sein, dass sie in ihrer Arbeit von den wirtschaftlichen Einflüssen, die es ja durchaus gibt, so dominiert wird, dass im Zweifelsfall der Jugendschutz den Kürzeren zieht. Es kann also nur um eine in der Sache funktionierende, staatlich angeleitete Selbstkontrolle gehen. Wenn das garantiert ist, dann brauchen wir keine staatlichen Detailregelungen. Ich setze auch voraus, dass die entsprechenden Gremien mit unabhängigen Persönlichkeiten besetzt sind. Selbstkontrolle darf nicht zur Selbstbedienung werden. Wichtig ist auch Transparenz: Verfahren müssen vorgegeben, die Kriterien trotz Interpretationsspielräumen klar formuliert, Entscheidungen überprüfbar sein. Der Staat muss auch die Möglichkeit haben, Entscheidungen der Selbstkontrolle zu korrigieren, wenn diese Beurteilungsspielräume in den Entscheidungen der Selbstkontrolle überschritten werden. Wir werden also auf staatliche Institutionen des Jugendschutzes nicht ganz verzichten können. Aber: Solange die Selbstkontrolle ihren Auftrag erfüllt, solange ihre Entscheidungen akzeptabel sind, müssen vom Staat beauftragte Institutionen nicht aktiv werden oder, wie das derzeit beim Fernsehen geschieht,

jede Entscheidung der Selbstkontrolle noch einmal überprüfen.

Darüber hinaus muss der Staat die Arbeit der Selbstkontrolle als solche beobachten und begleiten. Ich bin sicher: Fiele jegliche staatliche Aufsicht weg, stünden bald die wirtschaftlichen Interessen im Vordergrund. Es geht also nicht um den völligen Ersatz staatlicher Aufsicht durch Institutionen, die die Wirtschaft selber schafft, sondern um kooperative Regulierung. Der Staat gibt die Ziele und den Rahmen vor, die Selbstkontrolle füllt ihn aus. Ich bin mir nicht sicher, ob man dafür bei allen Selbstkontrollen auf Zustimmung stößt.

**Sie haben Recht, dass sich hinter dem Begriff Selbstkontrolle sehr unterschiedliche Systeme verbergen. In den Niederlanden wurde beispielsweise die staatliche Filmkeuring, in ihrer Arbeit vergleichbar mit der FSK in Deutschland, zugunsten eines Selbstkontrollsystems abgeschafft. Dieses funktioniert aber eher nach dem Prinzip: ‚Bei uns kontrolliert der Chef persönlich.‘ Das heißt: Derjenige, der für den Programmeinkauf oder die Produktion zuständig ist, erteilt gleich die Altersfreigabe mit. In Deutschland, einem Staat mit einer ganz anderen Tradition, wäre das wohl undenkbar. Aber auch wir müssen unterscheiden: Die Interessen etwa des Presserats sind ganz andere als die der FSK oder der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF). Für den Presserat gibt es keine gesetzliche Grundlage, die es auszufüllen gilt, und das ist angesichts des geringeren Wirkungspotentials von Printmedien gegenüber audiovisuellen Medien auch nachvollziehbar. Außerdem muss die besondere gesellschaftliche Bedeutung der Presse berücksichtigt werden. Deshalb wird man wohl im Presserat auf wenig Begeisterung für ein Modell der Koregulierung stoßen. Bei FSK oder FSF ist das deshalb ganz anders, weil es aufgrund des vom Film oder von Fernsehsendungen ausgehenden Wirkungsrisikos bereits gesetzliche Bestimmungen gibt. Mit denen muss die Selbstkontrolle leben, sie müssen ausgefüllt werden. Gerade die FSK ist ein gutes Beispiel für Koregulierung, weil**

**sich die Behörden, neutrale Sachverständige und die Wirtschaft dort zusammenfinden. Die Filmwirtschaft nimmt dieses Verfahren in Kauf, obwohl die FSK damit den Charakter einer tatsächlichen Selbstkontrolle fast verliert. Denn es handelt sich mehr um eine von der Wirtschaft organisierte und finanzierte Kontrolle durch unabhängige Sachverständige unter Einbeziehung der Behörden. Aber sie bietet der Wirtschaft entscheidende Vorteile: Sie hat die Geschwindigkeit des Verfahrens in der Hand, durch die Einbeziehung der Behörden sind ihre Entscheidungen sicher und können von den Behörden nicht nach Belieben im Nachhinein abgeändert werden. Ein solches Modell könnte ich mir auch für das Fernsehen vorstellen. Aber ich denke, dass die Art und Organisationsform der Selbstkontrolle an den Risiken orientiert sein muss, die im Bereich des Jugendschutzes aus unterschiedlichen Medien hervorgehen.**

Die Einrichtungen der Selbstkontrolle sind historisch gesehen auch immer Abwehrmechanismen gegen staatliche Einflüsse gewesen. Sie haben den Presserat angesprochen, ähnlich ist das beim Zentralrat der Werbewirtschaft. Ich möchte noch einmal auf die grundsätzliche Aufgabe der Selbstkontrolle zu sprechen kommen. Wenn wir uns die Inhalte der Medien, insbesondere des Fernsehens, das die Bürger täglich ungefähr drei Stunden durchschnittlich nutzen, vergegenwärtigen, so stellen wir doch eine zunehmende Verflachung, Entpolitisierung und Selbstverflachung fest: Das geht von Stefan Raab bis Big Brother. Man kann das gelassen sehen, wenn es um die einzelne Sendung geht, aber die Gewichte verschieben sich doch in einem größeren Maßstab. Wenn nun das öffentliche Gut einer gemeinsamen Grundinformation über politische oder auch kulturelle Ereignisse in diesem Land kaum mehr eine Rolle spielt, dann stellt sich die Frage, ob Selbstkontrolle nicht auch sinnvoll wäre, um einer solchen Fehlentwicklung entgegenzusteuern. Es geht also nicht nur um Sex und Gewalt. Es geht auch darum, dass die Bürger ein Bedürfnis und das Recht auf Information haben, dem die Massenmedien entsprechen müssen.



Dieses Informationsrecht wird jedoch mit Füßen getreten, wenn man wegen der Einschaltquoten Unterhaltung zum obersten Prinzip erklärt. Auch gilt: Standpunkte müssen als solche erkennbar sein und nicht verdeckt, als scheinbar sachliche Information präsentiert werden. Das sind Fragen, die die journalistische Ethik berühren. Und all das scheint mir in den Selbstkontrollorganen bislang keine Rolle zu spielen. Deshalb die Frage an Sie: Könnte man das ändern?

**Es ist richtig, dass die Selbstkontrollen sich nicht mit dem Programm als solchem beschäftigen, sondern immer nur dann einschreiten, wenn Beiträge oder Filme bestimmte, in der Regel vom Gesetz vorgegebene Grenzen überschreiten. Die Selbstkontrolle ist nicht der Programmleiter. Und ich glaube nicht, dass sie, wenn es ihre Aufgabe ist, für die Einhaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen zu sorgen, in die Programmgestaltung hineinredet. Ich halte ethische Fragen, auch die von Ihnen angesprochene journalistische Ethik, für sehr wichtig, aber man darf sie, denke ich, nicht mit Kontrolle vermischen. Aber die Selbstkontrolle darf in diesem Bereich nicht untätig sein, und das ist sie auch nicht. Sie muss allerdings ihre Arbeit hier mehr in der Beratung sehen, in der Anregung eines Diskurses innerhalb der Anbieter. Und sie muss den Dialog mit allen gesellschaftlichen Gruppen suchen, sie muss eine Art ethischen Forderungskatalog aufstellen, dessen Einhaltung sie einfordert. Das Mediengeschäft ist stark durch verschiedene Zwänge und durch Tagesaktualität geprägt, und es ist sicher sinn-**



**voll, wenn die Selbstkontrolle mit den Anbietern einen sachlichen Dialog aus einem distanzierten Blickwinkel sucht. Aber dabei darf es nicht um eine Steuerung im Sinne von Verboten, Beanstandungen oder Regulierung gehen, sondern um Diskurs, um Fortbildung, um Aufmerksamkeit für diese Fragen. Die Selbstkontrolle kann hier eine Art Mittlerfunktion zwischen den wirtschaftlichen und den gesellschaftlichen Interessen übernehmen. Aber man darf die vom Grundgesetz gewollte Medienfreiheit und das Zensurverbot nicht dadurch aushebeln, dass man von der Selbstkontrolle etwas fordert, was der Staat nicht darf. Wenn es um Verbote geht, muss sich auch die Selbstkontrolle auf klar definierte Kriterien zurückziehen. Aber sie kann auf andere Weise Einfluss nehmen, und das geschieht bereits, auch wenn es nicht immer in der Öffentlichkeit stattfindet. Über die Verbesserung in diesem Bereich ließe sich nachdenken. Die FSF könnte beispielsweise einen regelmäßigen Programmbericht herausgeben, der auf solche allgemeinen Entwicklungen aufmerksam macht. Voraussetzung dafür ist aber, dass dann alle Sender dabei sind, nicht nur die privaten, sondern auch die öffentlich-rechtlichen. Denn die haben immerhin einen Marktanteil von ca. 50 Prozent und können deshalb bei einer Gesamtschau nicht unberücksichtigt bleiben. Wichtig ist auch die Information des Zuschauers darüber, wie Medien genutzt werden können, wie sie wirken und wie er mit ihnen umgeht. Die FSF engagiert sich beispielsweise stark im Bereich der Medienpädagogik. Ich leiste gerne Überzeugungsarbeit, aber Verbote sind für mich das letzte Mittel, abgesehen von klaren Verstößen.**

Darin sind wir uns völlig einig. Ich sehe auch die Rolle der Selbstkontrolle hier wie dort ähnlich. Hinsichtlich des Diskurses über die Medien und ihre Entwicklung genießen Selbstkontrollenrichtungen auch einen deutlichen Vorteil gegenüber staatlichen Institutionen: Sie sind näher bei den Anbietern und werden von diesen auch anders akzeptiert. Meines Erachtens muss aber klarer werden: Zu einer funktionsfähigen Medienlandschaft gehört nicht nur, dass gesetzliche Bestimmungen eingehalten werden.

**Wichtig bei der künftigen Gestaltung der Jugendschutzgesetze ist auch die Einbeziehung des europäischen Umfelds. Es gibt zwar Bestrebungen zur Vereinheitlichung, etwa im Bereich der Europäischen Fernsehrichtlinie, aber es wird dort oft mit Begriffen operiert, die aufgrund der kulturellen Unterschiede sehr unterschiedlich ausgelegt werden können. In Frankreich ist eine Reihe von Filmen, die in Deutschland indiziert wurden, ohne Altersbeschränkung frei, in Schweden sind Filme, die bei uns als pornographisch verboten sind, spätestens ab 15 Jahren ungehindert zu sehen. Der Medienmarkt ist aber längst nicht mehr allein national, es wäre durchaus vorstellbar, dass es bald ein Programm gibt, das für ganz Europa bestimmt ist. Für das Internet gilt das bereits jetzt.**

Die Schweden sind im Hinblick auf sexuelle Darstellungen sehr liberal. Aber sie sind oft strenger, wenn es um Gewaltdarstellungen geht, und das ist mir nicht unsympathisch. Wenn Sexualität auf Freiwilligkeit beruht und Menschen nicht durch Gewalt oder sonstigen Druck zur Sexualität gezwungen werden, handelt es sich in Schweden nicht um Pornographie. Wenn aber Gewalt oder Druck ausgeübt wird, wird ein Film verboten. Da geht es um die Selbstbestimmung des Menschen, die da ihre Grenzen findet, wo die Freiheit und Selbstbestimmung anderer tangiert wird. In Frankreich ist man nicht nur bei Sex-Darstellungen, sondern auch bei Gewalt recht großzügig – obwohl man ja vermuten würde, dass sich die Gesellschaft in katholisch geprägten Ländern diesbezüglich eher restriktive Regelungen

gibt. Ein anderes überraschendes Beispiel ist Italien: Hier gibt es an jedem Kiosk neben den normalen Tageszeitungen so genannte Fumetti zu kaufen, Erotikcomics, die bei uns sicherlich nur in speziellen Erotikläden denkbar wären.

Es gibt also in den europäischen Ländern sehr unterschiedliche kulturelle Traditionen und entsprechend Probleme, was eine Harmonisierung des Jugendschutzes angeht. Man wird wohl kaum die deutsche, die französische oder schwedische Sichtweise als die einzig richtige durchsetzen können. Noch gibt es Zeit, denn das Leitmedium Fernsehen ist noch immer weitgehend national geprägt. Aber dies wird sich ändern, und es besteht die Gefahr, dass sich europäisch ausgerichtete Programme dort etablieren, wo die Regelungen, etwa im Bereich des Jugendschutzes, besonders liberal sind. Deshalb sollte daran gearbeitet werden, dass in einem regelmäßigen Diskurs mit den Kollegen aus den anderen Ländern zumindest ein Grundkonsens erreicht wird.

Aber beim Internet stehen wir vor viel größeren Problemen, weil wir es hier mit einem globalen Medium und deswegen mit noch unterschiedlicheren Kulturen zu tun haben. Deshalb sind zum einen die Prüfinstanzen zum internationalen Dialog aufgefordert, auch hier hat die Selbstkontrolle eine wichtige Funktion. Aber wir müssen zum anderen auch über andere Wege des Jugendschutzes nachdenken. Ob die Lösung in Filtersoftware gesehen werden kann, bleibt abzuwarten. Vielleicht müssen wir uns auch von dem Gedanken verabschieden, alles kontrollieren zu können. Wichtig ist auf jeden Fall die Stärkung der Nutzerkompetenz ebenso wie qualitativ wertvolle Informationsangebote im Netz. Es könnte beispielsweise Portale geben, die – auf die Bedürfnisse und Interessen von Jugendlichen zugeschnitten – Zugang zu attraktiven Inhalten bieten, die aus Jugendschutzsicht nicht bedenklich sind oder von Selbstkontrollenrichtungen beobachtet werden. Hier brauchen wir noch mehr Phantasie.