

KLARE VERHÄLTNISSE

GUTACHTEN DER FSF HABEN IN ZUKUNFT EIN STARKES GEWICHT

Joachim von Gottberg

Die Prüfgutachten der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) dienen bisher lediglich als Beschlussvorlage für die Landesmedienanstalten, die den FSF-Entscheidungen folgen können, aber nicht müssen. Weder für die privaten Fernsehsender noch für den Jugendschutz im Fernsehen macht diese Beliebigkeit Sinn. Wenn die Landesmedienanstalten letztlich ohnehin entscheiden müssen und zwischen ihnen und der FSF nicht zumindest eine informelle kooperative Vereinbarung erreicht werden kann, ist es ökonomischer und schneller, direkt Anträge bei den Medienanstalten zu stellen. Die Chancen stehen nun nicht schlecht, dass durch eine Gesetzesänderung die Gutachten der Selbstkontrolle in Zukunft mehr Bedeutung haben werden.

Die Selbstkontrolle war gewollt, sowohl von den Ländern als auch von Sendern. Anfang der neunziger Jahre, als das private Fernsehen noch in den Kinderschuhen steckte und mit wenig Geld den Zuschauer vom etablierten öffentlich-rechtlichen Fernsehen weglocken wollte, wurden vor allem gekaufte amerikanische Filme und Serien ausgestrahlt, die weniger durch ihre Qualität als durch Gewalthandlungen und entsprechende Darstellungen auf sich aufmerksam machten. Erotikfilme, bis dahin im Fernsehen ein Tabu, waren nun ebenso zu sehen wie indizierte Filme, mit denen ARD und ZDF eher zurückhaltend umgegangen waren.

In einer Studie über Gewaltprofile der Sender von Jo Groebel, damals noch Psychologieprofessor in Utrecht, trat zutage, was vorher nur vorwissenschaftlich geahnt worden war: Die meisten Toten und Verletzten wurden in den Programmen der Privaten gezeigt. Unabhängig davon, ob das an sich schon ein Problem im Sinne des Jugendschutzes ist, haben die Zahlen dieser Studie eine breite Diskussion über den Jugendschutz im Fernsehen nach sich gezogen. Die Politik und Teile der Öffentlichkeit forderten vor allem Verbote, die aber aufgrund des im Grundgesetz verankerten Tabus der Vorzensur verfassungsmäßig zumindest umstritten waren.

Selbstkontrolle durch unabhängige Fachleute

Im Bereich des Films funktionierte die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) trotz einiger öffentlich stark kritisierter Freigaben seit Jahren sehr gut, ohne dass der Vorwurf der Vorzensur hätte problematisiert werden müssen. Denn diese ist nur als Zwangsmaßnahme des Staates verboten, lässt die Wirtschaft dagegen freiwillig Filme oder Fernsehprogramme vor der Ausstrahlung von unabhängigen Sachverständigen überprüfen und kommt damit ihrer Verantwortung für den Jugendschutz nach, steht ihr das natürlich frei.

Es lag nahe, die positiven Erfahrungen mit der FSK im Filmbereich auf das Fernsehen zu übertragen. Der Wunsch ging nicht zuletzt von den Staatskanzleien aus – und die Sender waren bereit, ihn umzusetzen. Die Idee: Die Sender gründen einen Verein, dessen Finan-



Joachim von Gottberg.



Seriöse und kritische Prüfung

zierung sie garantieren. Dieser Verein führt vor der Ausstrahlung Prüfungen von jugendschutzrelevanten Programmen durch, die dann für spätere Sendezeiten oder mit Schnittauflagen freigegeben oder bei Verstößen gegen Jugendschutz- oder Strafrechtsvorschriften gestoppt werden. Um die wirtschaftlichen Interessen der Antragsteller aus dem Prüfverfahren herauszuhalten, sollte die Aufsicht über die Prüfung in der Hand eines Kuratoriums liegen, das zu zwei Dritteln mit unabhängigen Sachverständigen und mit einem Drittel aus Sendervertretern besetzt ist. Dieses Kuratorium ist für die Verfassung von Prüfgrundsätzen verantwortlich, in denen sowohl Verfahren als auch die Kriterien für die Prüfung festgelegt werden. Außerdem benennt es die Prüferinnen und Prüfer, die über fachgerechte Sachkunde und Erfahrung verfügen müssen und nicht bei einem Sender oder in dessen Umfeld arbeiten dürfen.

Die Landesmedienanstalten, so damals die Grundidee, sollten in die Selbstkontrolle einbezogen werden. Fünf Mitglieder des Kuratoriums sollten sie direkt stellen können, an der Benennung fünf weiterer sollten sie im Einvernehmen mit den Sendervertretern teilhaben. Diese Verteilung sollte sich auch in den Prüfausschüssen widerspiegeln. Im Gegenzug sollten sich die Medienanstalten durch eine Vereinbarung bereit erklären, die Prüfergebnisse, an deren Zustandekommen sie dann ja mitgewirkt hätten, zu akzeptieren.

Kontrolle durch unabhängige Dritte

Am 1. April 1994 nahm die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen ihre Arbeit auf. Als gemeinnütziger Verein verfolgt sie, so ihre Satzung, das Ziel, für eine Verbesserung des Ju-

gendschutzes im Fernsehen zu sorgen und gleichzeitig zum gesellschaftlichen Diskurs über die Themen des Jugendschutzes beizutragen. Die Landesmedienanstalten hatten die angebotene Mitarbeit im Kuratorium und in den Prüfungen abgesagt, weil sie keine Vermischung von Selbstkontrolle und staatlicher Kontrolle wollten. Das 15-köpfige Kuratorium, dem neben Wissenschaftlern und Medienkritikern auch die Vorsitzende der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (BPjS) und der Ständige Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden bei der FSK angehören, wurde daher vom Vorstand benannt. Dabei wurde auf umfassende Kompetenz und Erfahrung geachtet – schon deshalb, um nicht den Vorwurf der Parteilichkeit des Gremiums aufkommen zu lassen.

Das Kuratorium legte pünktlich zum Start eine umfangreiche Prüfordnung vor, die neben den Regularien für den Prüfablauf differenzierte Kriterien für die Einschätzung nach Jugendschutzgesichtspunkten enthielt. Etwa 70 Prüfer wurden benannt, die in Ausschüssen von drei Personen nun die Filme vor der Ausstrahlung für die Platzierung im Fernsehen begutachteten. Um an die Erfahrungen der klassischen Jugendschutzinstitutionen anzuknüpfen, wurden vor allem Prüfer ausgewählt, die bereits in den Ausschüssen der Bundesprüfstelle oder der FSK tätig waren. Bei der Begutachtung der Fernsehtauglichkeit von indizierten Filmen richtete man einen besonderen Ausschuss ein, in dem ein Prüfer beteiligt wurde, den die Vorsitzende der BPjS direkt benannte. So konnte die Stelle, die quasi der Urheber der Indizierung ist, mit beurteilen, ob die Indizierungsgründe noch aktuell bzw. so gravierend sind, dass eine Fernsehausstrahlung nicht in Frage kommt.

Die Öffentlichkeit verfolgte die Entstehung der FSF mit kritischer Sympathie. Allerdings herrschten große Zweifel, ob die Prüfer tatsächlich Ernst machen würden und nach Jugendschutzgesichtspunkten untaugliche Filme auch wirklich ablehnten. Bald zeigten die Statistiken, dass die Prüfer in etwa einem Drittel der Fälle nicht im Sinne der Antragsteller entschieden. Selbst Kritiker mussten bald zugeben, dass es sich bei dieser Form der Selbstkontrolle keineswegs um eine Selbstbedienung der Sender handelte.

Die Landesmedienanstalten allerdings, die bis zur Gründung der FSF alleine für den Jugendschutz im Fernsehen verantwortlich gewesen waren, verglichen das System der Selbstkontrolle damals mit dem Wilddieb, den man gleichzeitig als Oberförster beschäftigte, so jedenfalls Norbert Schneider, Nachvorsitzender der DLM. Eine fachliche Auseinandersetzung mit den Gutachten oder den Prüfkriterien der FSF stand weniger im Mittelpunkt der Kritik, vielmehr wurde die FSF ohne weitere Differenzierung in die Nähe der Sender gerückt und ihre Entscheidungen damit pauschal als fachlich unzureichend deklariert.

Jugendschutzentscheidungen lassen sich jedoch nie nach objektiven Maßstäben überprüfen. Es sind Wertentscheidungen, vor allem bei Grenzfällen kann man mit guten Gründen einen Antrag gleichermaßen ablehnen oder ihm zustimmen. Wenn also derselbe Film erst von der FSF und dann von den Landesmedienanstalten geprüft wird, ist es kein Wunder, dass vor allem bei Grenzfällen die Entscheidungen nicht identisch sind. Einen Beweis für die Richtigkeit der jeweiligen Entscheidung gibt es weder für das eine noch für das andere Ergebnis.



Prof. Dr. Heribert Schumann, Hans Ernst Hanten und Henrik Werthmann.

Dr. Verena Metzke-Mangold und Dr. Herbert Schwanda.

Thomas Kleist.

Dr. Marcel Machill.

Zu solchen Doppelprüfungen kommt es dann, wenn die Sender Ausnahmeanträge stellen. Kino- oder Videofilme sind im Fernsehen an die Altersfreigaben der FSK gebunden („ab 16 Jahren“ = 22.00 bis 6.00 Uhr, „nicht freigegeben unter 18“ = 23.00 bis 6.00 Uhr). Will ein Sender davon abweichen, weil die Freigabe-Entscheidung lange her ist und sich die Beurteilungskriterien geändert haben, weil er nach den Gründen für die Ablehnung einer günstigeren Freigabe den Film in einer geschnittenen Fassung ausstrahlen will oder schlicht, weil sich die Begründung auf die spezifische Situation des Kinos bezieht und für das Fernsehen nicht gilt, benötigt er eine Ausnahmegenehmigung, die gegenwärtig vor der Ausstrahlung von den Landesmedienanstalten eingeholt werden muss. Das Gleiche gilt für Filme, die in der Videofassung indiziert sind: Sie sind grundsätzlich für das Fernsehen verboten, nur wenn die Landesmedienanstalten der Meinung sind, dass sie nicht als „schwer jugendgefährdend“ bezeichnet werden können, wird die Ausstrahlung genehmigt.

Die Sender sind nun aufgrund der FSF-Satzung verpflichtet, erst ein Gutachten der FSF einzuholen und damit die Ausnahmegenehmigung zu beantragen. Ihr Pech: Lehnt die FSF ab, müssen sie sich daran halten, selbst wenn die Landesmedienanstalten anders entscheiden würden. Stimmt die FSF zu, kann es durchaus sein, dass die Landesmedienanstalten den Antrag ablehnen. Unter diesen Umständen ist es sehr schwierig, den Sendern den Sinn einer Vorlage bei der FSF klarzumachen.

Gerade im Bereich der Ausnahmeanträge werden etwa 30 % der positiven FSF-Gutachten von den Landesmedienanstalten abge-

lehnt. Es ist müßig, darüber zu spekulieren, ob es sich hier um eine Art Ablehnungsquote handelt, oder ob diese Differenz vielleicht auch an den unterschiedlichen Prüfverfahren liegt. So ist es bei der FSF (wie auch bei der BPjS und der FSK) üblich, Filme im Ausschuss zusammen zu sehen, über den Antrag zu diskutieren und dann zu entscheiden. Die zuständige Stelle der Landesmedienanstalten hingegen behandelt Filme im Umlaufverfahren, die Kassetten werden also kopiert und vor der Sitzung verschickt, es ist daher Sache des einzelnen Referenten, ob und wie er sich den Film ansieht.

Es kann auch sein, dass es sich bei den Ablehnungen durch die Landesmedienanstalten tatsächlich um Grenzfälle handelt und bei den unterschiedlichen Ergebnissen verschiedene Sichtweisen zugrunde liegen, die möglicherweise beide ihre Berechtigung haben. Daraus jedoch einen Beweis für die Sendernähe der FSF-Prüfgremien zu konstruieren, ist wohl nicht gerechtfertigt.

So kam es einige Male vor, dass die Sender bei einer Ablehnung positiv lautender FSF-Gutachten den Film noch einmal der FSK oder der BPjS vorlegten, die nicht selten der FSF Recht gaben. Dies spricht dafür, dass die Gutachten der FSF zumindest nicht sachlich falsch sein müssen, wenn die Landesmedienanstalten sie ablehnen – es sei denn, man würde auch der BPjS oder der FSK Sendernähe attestieren.

Stärkung der Selbstkontrolle

Für die FSF war es wichtig, eine Akzeptanz der FSF-Gutachten bis zur Ausstrahlung durch die Landesmedienanstalten zu erreichen. Beabsichtigt war zunächst eine Vereinbarung zwi-

schen den Landesmedienanstalten und der FSF darüber, dass bei der Vorlage eines positiven FSF-Gutachtens die Landesmedienanstalten grundsätzlich auf eine eigene Prüfung bis zur Ausstrahlung verzichten. Eine Prüfung nach der Ausstrahlung in dem Falle, in dem FSF-Gutachten akzeptable Beurteilungsspielräume verlassen hätten, hätte dazu beitragen können, die Einhaltung fachlicher Kriterien durch die Selbstkontrolle zu gewährleisten. Dies wäre ein für beide Seiten befriedigendes System gewesen, ohne das Gesetz ändern zu müssen.

Die FSF und die sie tragenden Sender wären im Gegenzug bereit gewesen, die Kritik der Landesmedienanstalten am Verfahren der FSF aufzugreifen, die insbesondere darin bestand, dass die Sender vor allem im Bereich der Eigenproduktionen eine angemessene Vorlage von jugendschutzrelevanten Filmen nicht konsequent verfolgten. Die Formel lautete: Die Sender waren bereit, nach einem mit den Landesmedienanstalten vereinbarten Verfahren alle jugendschutzrelevanten fiktionalen Programme der FSF vorzulegen, im Gegenzug sollten sich die Landesmedienanstalten auf eine Prüfung nach der Ausstrahlung in den Fällen beschränken, in denen es Anlass zur Kritik an den FSF-Entscheidungen gegeben hätte.

Dieser Vorschlag wurde von den Landesmedienanstalten offenbar kontrovers diskutiert. Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, im Rahmen der DLM für den Jugendschutz zuständig, zeigte jedoch wenig Verhandlungsspielraum. Wiederholt räumte er zwar ein, dass man auch bei den Landesmedienanstalten über eine Stärkung der Selbstkontrolle nachdenken könne, für eine Beschränkung der Landesmedienanstalten auf die oben skizzierte Nachkontrolle zeigte er jedoch keine Bereitschaft.



Johannes Laitenberger.

Prof. Dr. Rainer Schmalz-Bruns, Dr. Lena Inowlocki.

Prof. Dr. Bruno W. Nikles.

Prof. Dr. Christian Büttner.

Prof. Dr. Harald Müller und Veronika Winterstein.

Beabsichtigt: neue gesetzliche Stellung der Selbstkontrolle

Im Juli legte eine Arbeitsgruppe der Rundfunkreferenten einen ersten Entwurf zu einem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vor, in dem es u. a. um eine Stärkung der Selbstkontrolle geht. Geplant ist zum einen, eine gemeinsame gesetzliche Regelung für den Jugendschutz im Fernsehen und im Internet zu erreichen. Gegenwärtig werden Mediendienste über den Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV) geregelt, während für Tele Dienste das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz (IUKDG) gilt. Die zunehmende Konvergenz der Medien soll nun in einem einheitlichen Gesetz über Jugendschutz im Fernsehen und im Internet berücksichtigt werden. Um einen solchen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag zu ermöglichen, muss nun der Bund auf seine Regelungskompetenz im Bereich des IUKDG verzichten. Er ist offenbar unter der Voraussetzung dazu bereit, dass sich die Länder über Eckpunkte verständigen, die für den Bund akzeptabel sind. Daher stehen die Diskussionen der Länder über diesen Entwurf unter einem gewissen Zeitdruck.

Zwar herrscht noch über viele Einzelheiten einer zukünftigen Regelung zur Selbstkontrolle keine Klarheit, so dass eine abschließende Bewertung derzeit noch nicht möglich ist. Dennoch ist erkennbar, dass man die Forderung der FSF, ihre Prüfergebnisse zumindest bis zur Ausstrahlung zu akzeptieren und keine weitere Genehmigung durch die Landesmedienanstalten zu benötigen, berücksichtigt hat. Es zeichnet sich ab, dass die Entscheidungen der Selbstkontrolle auf jeden Fall bis zur Ausstrahlung gültig sein sollen. Nach der Ausstrahlung kann eine Kommission, die bei den Landesmedienanstalten untergebracht ist, die aber auch aus unabhängigen Sachverständigen bestehen soll, FSF-Entscheidungen einer

so genannten Vertretbarkeitskontrolle unterziehen. Dies kommt der Forderung der FSF entgegen, im Wege der Nachprüfung ihre Entscheidungen nur dann aufzuheben, sollten sie den im Jugendschutz fachlich begründbaren Auffassungen nicht mehr entsprechen.

Allerdings wird das Gesetz Anforderungen an eine Selbstkontrollereinrichtung stellen. Eine der wesentlichen Forderungen wird wohl sein, dass diejenigen, die innerhalb der Selbstkontrolle an Entscheidungen zum Jugendschutz mitwirken, sachkompetent und von den Anbietern unabhängig sind. Darüber hinaus wird die Vorlage einer Prüfordnung verlangt, die transparent und nachvollziehbar formale und inhaltliche Fragen des Prüfablaufs festlegt. Sind die im Gesetz genannten Kriterien seitens der Selbstkontrolle erfüllt, wird sie, so jedenfalls ist es jetzt vorgesehen, von der Zentralen Kommission der Landesmedienanstalten als Selbstkontrollereinrichtung im Sinne des Gesetzes anzuerkennen sein.

Weitere Diskussionen notwendig

Es sind noch eine Reihe von Fragen zu klären, eine Anhörung aller Beteiligten wird wohl zu Beginn dieses Jahres stattfinden, eine abschließende Beurteilung scheint daher verfrüht. Auf jeden Fall ist es aus Sicht der FSF zu begrüßen, wenn sie in Zukunft in einem vernünftigen gesetzlich gesteckten Rahmen nachweisen kann, dass ihre Entscheidungen zu Jugendschutzfragen mit hoher Sachkompetenz und in Einklang mit der Spruchpraxis anderer, bewährter Institutionen wie FSK und BPjS gefällt werden. Wenn das gelingt, wird dies nicht zuletzt auch das Vertrauen der Gesellschaft in die Funktionsfähigkeit der Selbstkontrolle stärken.

Joachim von Gottberg ist Geschäftsführer der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).