

Viel Skepsis ERWARTU

Neues Jugendschutzgesetz stärkt die Selbstkontrolle

Joachim von Gottberg

Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) erteilt seit über 50 Jahren die Altersfreigaben für Kinofilme. Obwohl die Prüfergebnisse praktisch wie begünstigende Verwaltungsakte der Obersten Landesbehörden wirkten, wurde die FSK im Gesetz nicht einmal erwähnt. Mit dem neuen Jugendschutzgesetz, das seit dem 1. April 2003 in Kraft ist, wird für die FSK eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Insgesamt setzt die Reform des Jugendschutzes in den Medien auf mehr Selbstkontrolle. Die Institutionen des Staates sollen nur dann eingreifen, wenn die Selbstkontrolle nicht funktioniert.



HOHE NGEN

Bei dem Wort „Selbstkontrolle“ denken manche schnell an Selbstbedienung. Wie können diejenigen, die für die Produktion oder die Vermarktung eines Programms verantwortlich sind, gleichzeitig für die Kontrolle nach ethischen oder jugendschutzorientierten Maßstäben zuständig sein? Wird nicht im Konflikt zwischen wirtschaftlichen Interessen und denen des Jugendschutzes der Kommerz siegen?

FSK als Vorbild

Mit solcher Skepsis hatte schon die FSK, die erste Einrichtung dieser Art, Anfang der 50er Jahre zu kämpfen. Sie war zunächst eingerichtet worden, um die nach dem Krieg herrschende Militärzensur in den Besatzungszonen zu vereinfachen. Durch die Gründung der Bundesrepublik Deutschland war die Militärzensur überflüssig geworden, deshalb beschäftigte sich die FSK von nun an mit der Freigabe von Filmen unter Berücksichtigung von Jugendschutzgesichtspunkten.

Die in der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) zusammengeschlossenen filmwirtschaftlichen Verbände vereinbarten, dass kein Film ohne FSK-Freigabe in die deutschen Kinos kommen sollte. Die Kinos wurden vereinsrechtlich gezwungen, weder Kinder noch Jugendlichen einzulassen, die das Freigabealter nicht erreicht hatten. Der aus Deutschland nach Amerika emigrierte Filmproduzent Erich Pommer hatte nach dem Krieg als Filmoffizier im amerikanischen Sektor maßgeblich zum Aufbau der FSK beigetragen und verfolgte später zusammen mit Horst von Hartlieb, der für den Verleihverband am Aufbau der FSK beteiligt war, das Ziel, durch ein glaubwürdig organisiertes System der filmwirtschaftlichen Selbst-

kontrolle gesetzliche Maßnahmen und die Prüfung durch vom Staat eingesetzte Organisationen überflüssig zu machen.

Doch obwohl die Prüfungen bei der FSK nicht durch Vertreter der Filmwirtschaft, sondern durch neutrale Dritte unter Beteiligung der Kirchen durchgeführt wurden, überwog die Skepsis gegenüber diesem Modell der Selbstregulierung. Bereits 1952 trat das erste Jugendschutzgesetz in Kraft, das die Prüfkompetenz an die Obersten Landesbehörden übertrug und die Altersstufen gesetzlich verbindlich regelte. Es schien, als sei das Ende der noch jungen Selbstkontrolle gekommen. Die Landesbehörden arbeiteten daran, eine eigene gemeinsame Filmprüfstelle aufzubauen. Für einen Übergangszeitraum sollten allerdings weiter die FSK-Freigaben gelten. So war die Vereinbarung zwischen der FSK und den Obersten Landesbehörden zunächst als Provisorium, als Übergang gedacht, der nur bis zum Aufbau einer ländereigenen Prüfstelle gelten sollte. Die Filmwirtschaft zeigte sich flexibel und bot den Behörden an, sowohl in der für die Prüfgrundsätze zuständigen Grundsatzkommission als auch in den Prüfausschüssen selbst mitzuwirken. Das System funktionierte gut, und bald dachte niemand mehr daran, die FSK durch eine Länderprüfstelle zu ersetzen. Trotzdem führte die Freigabe mancher Filme in der Öffentlichkeit – teilweise mit den Kirchen – zu erheblichen Kontroversen (z. B. im Fall *Die Sünderin*), aber auch mit den Jugendbehörden selbst. Mehrere Male wurden Korrekturen in der Zusammensetzung der Prüfausschüsse notwendig, letztlich jedoch gelang immer wieder die Einigung. Die Behörden sahen in der Arbeit der FSK nicht nur pragmatische Vorteile, sondern man hatte vor allem die Befürchtung, dass die Prüfung durch eine Länderstelle als Verstoß gegen das Verbot der Vorzensur in Art. 5 Abs. 1 GG gesehen werden könnte.

Die Filmwirtschaft sah in der FSK vor allem den Vorteil, auf schnellem Wege – vor der Veröffentlichung eines Films im Kino – eine zuverlässige Freigabeentscheidung herbeiführen zu können. 1985, als die Videoprüfung hinzukam, war die Wirtschaft sogar bereit, einen ständigen Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden als Vorsitzenden des Ausschusses zu akzeptieren.

Inzwischen kann man die FSK kaum noch als reine Selbstkontrollereinrichtung bezeichnen.

Sie ist vielmehr eine von der Wirtschaft organisierte Prüfeinrichtung mit unabhängigen Sachverständigen unter Beteiligung von Behördenvertretern. Das direkte Zusammenwirken von wirtschaftlichen und staatlichen Interessen bietet für beide Seiten den Vorteil, dass praktisch alle wichtigen Entscheidungen FSK-intern getroffen werden können – von den Prüfkriterien über Ausschussbesetzung bis hin zu Berufungsverfahren. Insgesamt sind beide Parteien – Wirtschaft wie Behörden – mit diesem System äußerst zufrieden.

Die regulierte Selbstkontrolle

Anfang der 90er Jahre begann in Deutschland eine heftige Diskussion über Gewalt- und Sexualdarstellungen im Fernsehen. Die nach dem Gesetz für die Aufsicht über den privaten Rundfunk zuständigen Landesmedienanstalten standen zum einen vor dem Problem, dass sie aufgrund des Verbots der Vorzensur Programme erst nach der Ausstrahlung beanstanden konnten. Zum anderen dauerten solche Verfahren wegen der komplizierten internen Strukturen und der Möglichkeit, gegen eine Beanstandung die Verwaltungsgerichte anzurufen, viel zu lange, um einen erzieherischen Effekt bei den Sendern zu verbuchen. Verschiedene Überlegungen, den gesetzlichen Rahmen zu verschärfen, wurden aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken auf Eis gelegt. In dieser Situation entschlossen sich die privaten Rundfunkveranstalter – durchaus im Einklang mit der Politik –, nach dem Vorbild der FSK eine Fernseh-Selbstkontrolle aufzubauen. Im November 1993 wurde beschlossen, dass die bundesweit ausstrahlenden privaten Fernsehsender einen gemeinnützigen Verein mit dem Namen Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) gründen, um den Jugendschutz im Fernsehen zu verbessern und einen gesellschaftlichen Diskurs zum Thema „Gewalt- und Sexualdarstellungen im Fernsehen“ zu führen. Für die Aufsicht über die zu gründende Geschäftsstelle sowie die Finanzen wurde aus den Reihen der Mitglieder ein Vorstand gewählt; für alle Aufgaben im Bereich der Prüfung von Programmen sollte ein 15-köpfiges, unabhängiges Kuratorium gebildet werden, in dem nach dem Vorbild der FSK-Grundsatzkommission Vertreter der Aufsicht (Landesmedienanstalten), der Wirtschaft sowie gesellschaftlich relevanter Gruppen, der Medienkritik



und Wissenschaft mitarbeiten sollten. Diese Zusammensetzung sollte sich auch in den Prüfausschüssen widerspiegeln. Die Sender sollten sich verpflichten, jugendschutzrelevante Programme vor der Ausstrahlung prüfen zu lassen, die Landesmedienanstalten sollten sich im Gegenzug darauf verständigen, die unter ihrer Mitwirkung zustande gekommenen FSF-Entscheidungen zu akzeptieren. Bei unterschiedlichen Auffassungen über die Bewertungen von konkreten Filmen hätte – vergleichbar mit der FSK – ein Appellationsausschuss eingerichtet werden können. Vorgesehen war ebenfalls die Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an diesem System der Selbstkontrolle.

Die Landesmedienanstalten hatten jedoch gegen dieses System der Co-Regulierung, also der Mischung von Selbstkontrolle und vom Staat bestellter Aufsicht, grundsätzliche Bedenken. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wollten zum einen die Kompetenz ihrer Aufsichtsgremien nicht einschränken, zum anderen vertraten sie die Auffassung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ohnehin keine Jugendschutzprobleme habe. Die Grundüberlegung jedenfalls, das FSK-Modell so weit wie möglich auf das Fernsehen zu übertragen, scheiterte, so dass der FSF nichts anderes übrig blieb, sich als reine Selbstkontrolleinrichtung – ohne die Mitwirkung der vom Staat bestellten Aufsicht und ohne eine Vereinbarung über den Umgang mit FSF-Entscheidungen – zu etablieren.

Im Gesetz wurde zwar festgelegt, dass die Aufsichtsbehörden die Gutachten freiwilliger Selbstkontrolleinrichtungen in ihre Entscheidungen mit einzubeziehen hatten, allerdings erwies sich diese Formulierung als zu wenig präzise, um ein vernünftiges, kooperatives Verhältnis von Selbstkontrolle und staatlicher Aufsicht herzustellen. Für die Sender galten daher FSF-Prüfentscheidungen als unverbindlich und stellten ein Risiko dar: Im Falle einer Ablehnung des Programms musste dies vereinsrechtlich respektiert werden, ein positiver Entscheid durch die FSF bot allerdings keine Sicherheit, denn es bestand das Risiko, dass die Landesmedienanstalten im Nachhinein zu einem anderen Ergebnis kamen. Eine Vorlage von Programmen bei der FSF brachte den Sendern also nur Nachteile und keine Vorteile.

Aus dieser Situation heraus forderte die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, das Ver-

hältnis von Selbstkontrolle und vom Staat bestellter Aufsicht gesetzlich neu zu regeln. Da die FSF aufgrund ihrer inhaltlichen Arbeit in der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und auch bei politischen Vertretern ein gewisses Maß an Anerkennung aufgebaut hatte, wurden im Bereich der Politik allmählich Überlegungen angestellt, wie solch eine gesetzliche Regelung aussehen könnte. Dabei kam der FSF zu Hilfe, dass angesichts der sich rasch entwickelnden Jugendschutzprobleme im Internet auch auf Seiten der politischen Vertreter die Einsicht wuchs, dass sich der Medienmarkt mittelfristig einer nationalen staatlichen Aufsicht immer mehr entziehen werde. Selbstkontrolle könnte – so die sich immer mehr durchsetzende Auffassung – besser als staatliche Aufsicht in die Unternehmen und in den Markt hineinwirken, könnte schneller auf neue Probleme reagieren, ohne ausschließlich an nationales Recht bzw. an Ländergrenzen gebunden zu sein. Diese Diskussion führte letztlich zu dem System der regulierten Selbstkontrolle, wie es der seit dem 1. April 2003 gültige Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vorsieht.

Selbstkontrolle als Option

Natürlich kann kein Gesetz die Anbieter zwingen, eine Selbstkontrolle aufzubauen – das wäre wohl ein Widerspruch in sich. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag regelt daher die Aufsicht über das Fernsehen und das Internet durch eine Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), bietet aber gleichzeitig den Anbietern an, Selbstkontrolleinrichtungen aufzubauen, die unter bestimmten Voraussetzungen die aus dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag resultierenden Kontrollfunktionen selbstständig wahrnehmen können. Dazu müssen sie von der KJM als Selbstkontrolleinrichtung im Sinne des JMStV anerkannt werden. In § 19 Abs. 3 JMStV sind die Voraussetzungen für die Anerkennung festgelegt. Erst wenn die Anerkennung ausgesprochen ist, kann die Selbstkontrolle ihre Funktion in vollem Umfang wahrnehmen. In diesem Falle kann die KJM von eigener Programmaufsicht absehen und sich darauf beschränken, zu überprüfen, ob die Selbstkontrolle ihre Aufgabe sachverständig und in dem vom Gesetz geforderten Umfang wahrnimmt. Ein wesentlicher Vorteil gegenüber dem bis zum 1. April dieses Jahres gelten-

den Gesetz besteht darin, dass die KJM Entscheidungen einer einmal anerkannten Selbstkontrolle nur dann aufheben kann, wenn ein fachlich anerkannter und akzeptabler Beurteilungsspielraum überschritten ist. Im Bereich des Jugendschutzes handelt es sich immer um Werte-Entscheidungen, so dass sehr häufig verschiedene Einordnungen fachlich zu begründen sind. Selbstkontrollentscheidungen können nun nicht mehr einfach aufgehoben werden, wenn die KJM anderer Meinung ist, sondern nur dann, wenn sie fachlich praktisch nicht mehr zu begründen sind. Wird die KJM allerdings aufgrund von Beschwerden auf die Programme aufmerksam, die jugendschutzrelevant sind, aber der Selbstkontrolle von den Veranstaltern nicht vorgelegt wurden, kann sie selbst entscheiden. Nur dann, wenn es sich um so genannte *nicht vorlagefähige* Programme handelt, muss die KJM selbst vorher eine Entscheidung der FSF herbeiführen, in diesem Falle gilt wieder der Beurteilungsspielraum der Selbstkontrolle (dies betrifft in der Regel solche Programme, die live ausgestrahlt werden oder erst kurz vor dem Sendetermin zur Verfügung stehen, so dass eine Prüfung vor der Ausstrahlung nicht mehr möglich ist).

Bei den Anerkennungsvoraussetzungen handelt es sich vor allen Dingen um folgende Punkte:

1. Die Selbstkontrolle muss über eine Liste von sachverständigen, neutralen Prüfern verfügen, sie muss bei den Prüfungen Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen, die insbesondere mit den Fragen des Jugendschutzes beschäftigt sind – gemeint sind hier vor allem die Kirchen –, berücksichtigen.
2. Es muss eine Prüfordnung vorliegen, die sowohl die Verfahren als auch die Umsetzungskriterien der gesetzlichen Bestimmungen transparent regelt.
3. Es muss ein Verfahren vorliegen, in dem festgelegt wird, welche Programme die Sender unter welchen Bedingungen der Selbstkontrolle zur Prüfung vorlegen.

FSF als erste Selbstkontrollereinrichtung anerkannt

Die FSF hatte schon Mitte März 2003 einen Antrag auf Anerkennung gestellt. Entsprechend wurde bereits in der ersten Sitzung der KJM am

2. April 2003 über diesen Antrag beraten und zur Beschleunigung des Verfahrens eine Arbeitsgruppe gebildet, die eine Position zu dem umfangreichen Material erarbeiten sollte. In einer Anhörung am 26. Mai 2003 wurden zwischen der FSF und der KJM einige wenige strittige Punkte besprochen. So regte die KJM beispielsweise an, in die Prüfgrundsätze ein transparentes, nachvollziehbares Verfahren für den Einsatz der Prüfer aufzunehmen. Die FSF sicherte in einem Schreiben an die KJM zu, die in der Sitzung vereinbarten Nachbesserungen zeitnah umzusetzen. In ihrer Sitzung am 18. Juni 2003 beschloss die KJM daraufhin die Anerkennung der FSF.

Sowohl KJM als auch FSF sind sich darin einig, dass sich das Zusammenspiel zwischen Selbstkontrolle und vom Staat beauftragter Aufsicht erst entwickeln muss. Unterschiedliche Auffassungen zwischen KJM und FSF gab es beispielsweise im Hinblick auf die Vorlagesatzung. Diese sieht vor, dass bei Serien nicht alle Folgen vorgelegt werden müssen, sondern dass die FSF anhand von typischen Folgen eine Sendezeitplatzierung für die gesamte Serie festlegt. Durch die Jugendschutzbeauftragten der Sender, durch Einzelprüfer und durch Programmbeobachtung soll sichergestellt werden, dass die einzelnen Folgen der Serie sich im Rahmen der von der FSF bewerteten typischen Folgen bewegen. Dieses Verfahren wurde vor allem deshalb gewählt, um den Prüfaufwand der FSF und die damit verbundenen Kosten in vertretbaren Grenzen zu halten. Die KJM äußerte Verständnis dafür, dass die FSF bei Serien, die teilweise über Jahre laufen, nicht jede einzelne Folge prüfen kann. Die KJM vertrat aber die Auffassung, dass der Beurteilungsspielraum der Selbstkontrolle nicht mehr gelten könne, wenn zu einer einzelnen Folge, die keine FSF-Freigabe erhielt, Beschwerden vorliegen. Hier muss nun abgewartet werden, ob es gelingt, mögliche Problemfälle kooperativ und im Sinne des Jugendschutzes zu regeln.

Weitere Selbstkontrollen

Nach der Anerkennung der FSF steht nun zur Debatte, ob die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM), die im Bereich des Internets tätig ist, nun ebenfalls einen Antrag auf Anerkennung stellt. Dies ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unklar. Die Situa-



tion der FSM ist im Vergleich zu der der FSF insofern sehr viel komplizierter, als dass im Bereich des Internets die Anzahl von Anbietern zwar erheblich höher ist, diese aber zum großen Teil nicht über die finanziellen Möglichkeiten der privaten Fernsehsender verfügen. Gleichzeitig sieht der JMStV für den Bereich des Internets eine deutliche Zunahme von Regulierungen und Vorschriften vor. Dies muss gegenüber den einzelnen Anbietern erst einmal deutlich gemacht werden, um dann in einem zweiten Schritt die Vorteile einer anerkannten Selbstkontrollereinrichtung transparent zu machen. Es ist zu hoffen, dass sich die FSM dafür entscheidet, eine Anerkennung anzustreben – und dass dies auch gelingt.

Hohe Erwartungen in die Selbstkontrolle

Das Prinzip der Selbstkontrolle kann nur dann funktionieren, wenn sowohl die Anbieter als auch der Jugendschutz davon profitieren.

Das Interesse der Anbieter besteht vor allem darin, möglichst schnell möglichst sichere Entscheidungen herbeizuführen. Sie wollen wissen, wie sie ihre Programme unter eventuellen Auflagen (z. B. Schnittauflagen) einsetzen können, ohne befürchten zu müssen, dass einmal getroffene Entscheidungen später durch Dritte aufgehoben werden. Die Selbstkontrolle bietet hier den Vorteil, dass sie die Geschwindigkeit des Verfahrens an die Bedürfnisse der Anbieter anpassen kann. Wenn mehr Programme vorgelegt werden, kann die Anzahl der Prüfer relativ schnell erhöht, können zusätzliche Ausschüsse eingerichtet werden. Behörden oder vom Staat beauftragte Stellen sind in der Regel nicht so flexibel, Benennungen entsprechender Prüfer dauern länger und die Finanzierung zusätzlicher Prüfungen gestaltet sich schwierig. Außerdem können die Anbieter Entscheidungen der Selbstkontrolle bereits vor der Vermarktung – beispielsweise bei der Produktion oder bei Kaufentscheidungen – herbeiführen, so dass sie hohe Ausgaben für Programme, die dann letztlich aus Gründen des Jugendschutzes nicht optimal verwertet werden können, sparen. Wichtig ist auch, dass sich alle Mitglieder der Selbstkontrolle sicher sein können, nach gleichen Maßstäben und Kriterien behandelt zu werden.

Gleichzeitig kann die Selbstkontrolle sehr viel besser in die Sender hineinwirken. Die FSF führt beispielsweise in den Sendern seit Jahren

interne Fortbildungsveranstaltungen durch, die die Redakteure, Einkäufer und Programmplaner für die Interessen des Jugendschutzes sensibilisieren. Darüber hinaus hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Beanstandungen im Nachhinein vor allem bei Programmformaten, die sich regelmäßig weiterentwickeln, keinen erfolgreichen Weg darstellen, um Jugendschutzinteressen durchzusetzen. Die Selbstkontrolle hat hier viel flexiblere Möglichkeiten, um beispielsweise in Konferenzen mit den jeweiligen Redaktionen Jugendschutzprobleme zu besprechen und – unter Konkurrenten – bestimmte Standards festzulegen.

Insgesamt bietet die Selbstkontrolle gute Möglichkeiten, um einen wirkungsvollen Jugendschutz in den Medien durchzusetzen. Das Gesetz sieht vor, nach fünf Jahren die Erfahrungen mit diesem System auszuwerten und dann möglicherweise Korrekturen vorzunehmen. Es wird eine wichtige Aufgabe der Selbstkontrolle sein, den Nachweis zu erbringen, dass sie die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann.

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

