

5 Jahre Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen

Eine Zwischenbilanz...



Ursula K. Adelt,
Geschäftsführerin des VPRT

... aus Sicht des Verbandes privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT)

Der Verband privater Rundfunk und Telekommunikation ist ein Wirtschaftsverband, ein Zusammenschluß von rund 160 ausschließlich privater Unternehmen aus den Bereichen Fernsehen, Hörfunk, Online-Medien, Business-Communication und Telekommunikation, sprich: Netzbetreiber, Satellitenbetreiber, Antennenindustrie, Endgeräteindustrie und andere mehr. Unser gemeinsames Ziel ist die Förderung der privaten elektronischen Medien, unsere Hauptaufgabenfelder sind die Beeinflussung gesetzlicher Rahmenbedingungen mit dem Ziel der Liberalisierung, die Beeinflussung der technologischen Entwicklungen und ihre Umsetzung in Marktstrategien sowie die Verhandlung von Gesamtverträgen, z.B. mit Urheberrechtsgesellschaften für unsere Mitglieder.

Unser Verband ist untergliedert in drei Fachbereiche: Fernsehen, Hörfunk und Vertrieb, Technik, Telekommunikation (VTT), die eigene Vorstände haben und die in einigen ihrer Themenschwerpunkte sehr unterschiedlich sind. So war und ist das Thema Jugendschutz ein 'Dauerbrenner' des Fachbereiches Fernsehen. Hörfunk und VTT sind hier 'Zaungäste', die allerdings dann von dem Thema berührt werden, wenn es sich über die öffentliche und politische Stimmung auf das Image des Gesamtverbandes niederschlägt. Außer dem Fachbereich Fernsehen beschäftigt sich auch die Multimediaplattform des VPRT intensiv mit dem Thema Jugendschutz - wir sind Mitbegründer der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia - und zunehmend mit dem Thema der Freiwilligen Selbstkontrolle z.B. im Bereich des Datenschutzes oder des Urheberrechtes. Ich erwähne dies, weil ich später auf das Spektrum der Themenstellung über die Frage des Fernsehens hinaus zurückkommen möchte.

Die FSF ist eine starke, unabhängige Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, die sich im Sinne der Förderung des Jugendschutzes sehr bewährt hat. Die FSF ist ein positives

Beispiel der Selbstkontrolle privater Unternehmen, das national wie europäisch Schule macht bzw. machen sollte. Der Weg zum Erfolg war steinig, und auch die Zukunft sieht nicht rosig aus.

Das größte Problem für die Selbstkontrolle - und zwar in allen Bereichen - ist nicht die effektive Organisation und deren Arbeit z.B. für den Jugendschutz. Das größte Problem der Freiwilligen Selbstkontrolle sind Widerstände der Kontrollbehörden hinsichtlich der Akzeptanz und der Zusammenarbeit sowie die Steine, die die Regulierer ihr in den Weg legen.

Meine Zwischenbilanz ‚5 Jahre Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen‘ möchte ich anhand von Thesen/Leitsätzen aufbauen, die sowohl die Geschichte als auch die Perspektiven der FSF, wie auch der Freiwilligen Selbstkontrolle insgesamt aus Sicht des VPRT beschreiben. In Anbetracht der verfügbaren Zeit spitze ich alles ein bißchen zu und hoffe auf Ihr Verständnis für die verkürzte Darstellung.

1. Freiwillige Selbstkontrolle muß von den Unternehmen aus eigener Überzeugung - gegen die Widerstände von Kontroll- und Aufsichtsbehörden - umgesetzt werden.

Selbstkontrolle im Medienbereich sollte aus Sicht des VPRT dort einsetzen, wo staatliche Regulierung nur unzureichend greift oder sogar kontraproduktiv ist, weil Bereiche erfaßt werden, die nicht im Sinne einer rechtlichen Planungssicherheit oder rechtlichen Bestimmtheit regulierbar sind. Wichtiges Kriterium für die Freiwillige Selbstkontrolle ist darüber hinaus, das sie von den Unternehmen aus eigener Überzeugung (also freiwillig und höchstselbst) umgesetzt werden muß.

Im April 1993 hat der VPRT im Themenzusammenhang der gesellschaftlichen und politischen Diskussion zur Darstellung von Gewalt und Sexualität im Fernsehen eine ‚Konvention der Verantwortung‘ verabschiedet. Diese Konvention enthielt neben einem Kodex zum Umgang mit diesen Themen im Programm auch die Einrichtung der Position des unabhängigen Jugendschutzbeauftragten in allen Sendern sowie die Absicht zur Einrichtung der FSF. Ende 1993 hatten alle privaten Fernsehsender einen Jugendschutzbeauftragten benannt. Bis April 1994 waren sämtliche organisatorischen und inhaltlichen Vorbereitungen für die Gründung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen abgeschlossen.

Hervorzuheben ist rückblickend, daß die größten Widerstände bei Gründung und Konsolidierung der FSF aus dem Bereich der Landesmedienanstalten kamen, die sich in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffen sahen und aus Sorge um den Verlust eines doch umfassenden eigenen Arbeitsbereiches der Einrichtung der FSF mit größter Skepsis und deutlicher Distanz entgegentraten. Der Gesetzgeber hat die Anstrengungen der privaten Unternehmen damals zumindest insofern ‚positiv‘ begleitet, indem er im Rundfunkänderungsstaatsvertrag

den Landesmedienanstalten auferlegte, die Bewertungen von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zu berücksichtigen.

Weiterhin hat der Gesetzgeber damals die ursprünglich freiwillige Idee des Jugendschutzbeauftragten für so gut befunden, daß er sie gesetzlich verankert und damit der Freiwilligkeit entzogen hat. Bund und Länder sind diesem Vorbild gefolgt und haben im Mediendienste-staatvertrag wie auch im IuKDG¹ nicht nur den Jugendschutzbeauftragten, sondern gleich die Freiwillige Selbstkontrolle selbst ins Gesetz geschrieben.

2. Freiwillige Selbstkontrolle braucht Handlungsspielraum im regulativen Umfeld!

Freiwillige Selbstkontrolle kann sich nur dort entwickeln, wo der gesetzliche Rahmen Handlungsspielraum läßt. Ist das regulative Umfeld so eng gesetzt, daß es keine Möglichkeiten der freiwilligen Verpflichtungen mehr gibt, erübrigt sich die Idee der Freiwilligen Selbstkontrolle. Wir stehen im Bereich des Datenschutzes im Internet z.B. derzeit vor einer solchen Situation, wo das von Bundesregierung geplante Datenschutzaudit zumindest für die deutschen Unternehmen ins Leere läuft, weil sie sich mangels zu vieler, sich überschneidender Gesetze gar nicht am Audit beteiligen können.

Wird die Freiwillige Selbstkontrolle durch gesetzliche Vorgaben ex ante in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkt oder sogar ex post ausgehebelt, verliert sie nicht nur ihre Bedeutung, sondern auch ihre Existenzgrundlage - mit allen negativen Konsequenzen, die das für die Ziele der Verbesserung des Jugend- oder Verbraucherschutzes über die gesetzlichen Rahmenbedingungen hinaus hat.

Leider mußte auch die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen erleben, wie ihr ein Aufgabenbereich, der in der Praxis zu keinerlei Problemen führte - nämlich der Prüfbereich der indizierten Filme in ihrer 'fernsehtaughlichen' Schnittfassung - per 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag entzogen wurde. Der VPRT selbst hat, bezogen auf die Verhaltensgrundsätze zu Talkshows im Tagesprogramm, eine ähnliche Erfahrung machen müssen: Noch während die freiwilligen Verhaltensgrundsätze diskutiert wurden, kam der Entwurf der 'Talkshow-Klausel' auf, wonach die Landesmedienanstalten ermächtigt werden sollten und mittlerweile ermächtigt wurden, Sendezeiten für bestimmte Programmgenres festzulegen.

Das Schwingen und Zuschlagen der gesetzlichen Keule - zumal hart an der Grenze der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Eingriffen in die Programmautonomie - befördert keineswegs die Motivation der Veranstalter, sich auf freiwilliger Basis selbst zu kontrollieren oder zu beschränken. (Ich sage dies in vollem selbstkritischem Bewußtsein der noch

¹ Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz

anstehenden Arbeit bei der zufriedenstellenden Umsetzung der freiwilligen Verhaltensgrundsätze.)

3. Freiwillige Selbstkontrolle darf vom Gesetzgeber nicht zum 'verlängerten Arm der Regulierung' instrumentalisiert werden.

Wir erleben derzeit in vielen Bereichen, daß der Gesetzgeber mit der Bereitschaft der privaten Unternehmen zur Freiwilligen Selbstkontrolle oder zur Freiwilligen Selbstbeschränkung sozusagen 'spielt'. Unter Androhung von drastischen Gesetzen werden die Unternehmen mehr oder weniger zu Selbstbeschränkungen gezwungen, die - so das Beispiel der Tabakwerbung - später gesetzlich festgeschrieben werden, wobei der Gesetzgeber in diesem Fall die weitreichenden Selbstbeschränkungen gar zum Anlaß nahm, zu argumentieren, nunmehr sei der Schritt zum Totalverbot der Werbung ja nur noch ein kleiner, der die Unternehmen wohl kaum noch tangiere. Der Bereich der Alkoholwerbung wird der nächste sein - gefolgt von Werbung für Automobile, Süßigkeiten und und und...

Solche Erfahrungen verhindern ernsthafte, wirklich freiwillige Bemühungen um Selbstkontrolle - das Mißtrauen gegenüber dem Gesetzgeber wächst. Solche Erfahrungen befördern im Gegenteil das Gegeneinander von Wirtschaft und Gesetzgeber - auch im Bereich der rechtlichen Auseinandersetzungen. Letztlich sind solche Erfahrungen ein Beleg dafür, daß der Gesetzgeber der Freiwilligen Selbstkontrolle keine wirkliche Chance einräumen will.

4. Freiwillige Selbstkontrolle als Grundprinzip der Gewährleistung von Jugend- und Verbraucherschutz in der Informationsgesellschaft braucht Rechts- und Planungssicherheit!

Werden die Anstrengungen und Erfolge der Freiwilligen Selbstkontrolle seitens des Gesetzgebers nicht honoriert - z.B. indem gesetzliche Regulierung evtl. sogar zurückgefahren wird, sondern - wie im Fall der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen - sogar 'bestraft', verliert das Prinzip der Freiwilligen Selbstkontrolle an sich an Wert und Bedeutung. Solange die privaten Unternehmen damit rechnen müssen, daß der Gesetzgeber jederzeit willkürlich in ein funktionierendes System der Freiwilligen Selbstkontrolle eingreift, sinkt die Bereitschaft zu weiterreichenden freiwilligen Maßnahmen - ja sogar die Bereitschaft zum Aufbau, zum Erhalt und zur Finanzierung der Selbstkontrolle überhaupt. Dies wird dem Regulierer und vor allem dem Jugendschutz als Bumerang zurückschlagen - dann nämlich, wenn aufgrund der Nutzung des Internet in der Mehrzahl der Haushalte der Zugriff des Gesetzes auf Inhalte und Nutzung fast vollständig unmöglich wird.

Entgegen der gängigen Behauptung, wir befänden uns in einer Phase der allgemeinen Liberalisierung, der Förderung des Prinzips der Eigenverantwortung und der individuellen Selbstbestimmung, muß insbesondere im Bereich des Jugendschutzes eine deutliche

Zunahme an Regulierungsaktivitäten konstatiert werden. Um den Zeitrahmen nicht zu sprengen, seien hier nur kurz die eher kontraproduktiven Vorgaben zur optischen und akustischen Kennzeichnung von jugendschutzrelevanten Sendungen, die ebenfalls kritischen Vorgaben zur doppelten Vorsperrung im digitalen Fernsehen, die Diskussion über den V-Chip und die Diskussion über die Ratingsysteme und Filtertechnologien für das Internetangebot genannt.

In solchen Phasen wird das Durchhaltevermögen der Unternehmen in Sachen Freiwillige Selbstkontrolle auf einen harten Prüfstand gestellt, und in der Perspektive wird es auch für die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen sowohl in der Legitimation nach innen als auch nach außen eher schwieriger denn leichter. Dazu wird das weiter eher distanzierte Verhältnis der Landesmedienanstalten zur FSF ebenso beitragen wie die fortbestehende Weigerung von ARD und ZDF zu einer Zusammenarbeit. Besonders kritisch allerdings wird es, weil wir eine riesige 'Wahlphase' vor uns haben - und, wie wir alle wissen, das Thema Jugendschutz nicht nur ein wirklich bedeutendes Thema ist, es ist auch ein Thema, das gerne zu populistischen Wahlkampfaktionen hergenommen wird.

Deshalb nun zum Abschluß - zu einem Jubiläum gehört ja auch eine Laudatio - ein Glückwunsch und ein Dank. Ich möchte beides im Namen aller VPRT-Mitglieder gegenüber allen unermüdlich Aktiven der FSF aussprechen und dies verbinden mit den besten Wünschen für die folgenden Jahre zäher Arbeit gegen alle genannten Gefahren und Widerstände.