

5 Jahre Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen

Eine Zwischenbilanz



Joachim von Gottberg,
Geschäftsführer der FSF

Begrüßung durch den Geschäftsführer

Fünf Jahre FSF - Viel bewegt, aber noch nicht alles erreicht

Vorgeschichte

Die Idee, nach dem Vorbild der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) eine Selbstkontrollereinrichtung für das private Fernsehen zu gründen, wurde bereits im Jahre 1992 geboren. Die Diskussion um Gewalt im Fernsehen erreichte damals ihren Höhepunkt; das noch relativ junge private Fernsehen begann erst langsam, interne Strukturen für die Sicherung des Jugendschutzes aufzubauen. Dabei entstanden vor allem folgende Probleme:

a) Die im Rundfunkstaatsvertrag festgelegten Sendezeitbeschränkungen für FSK-16er Filme (22:00 Uhr) und FSK-18er Filme (23:00 Uhr) wurde zwar bereits damals von den Sendern sehr ernst genommen, es fehlte aber ein funktionsfähiges, exaktes und schnelles System der Kommunikation zwischen den Sendern und der FSK. Zunächst orientierten sich die Sender am *Lexikon des Internationalen Films*, das sich aber bald im Hinblick auf die Genauigkeit der FSK-Altersfreigaben als unzuverlässig erwies. Eine Veränderung von FSK-Altersfreigaben durch Appellationen, Berufungen oder Neuvorlagen (veränderte Zeitumstände, Schnittfassungen) waren oft nicht berücksichtigt, darüber hinaus fehlten Angaben über FSK-Schnitte oder über Bearbeitungen, die die Filmverleiher bereits vor der Vorlage bei der FSK vorgenommen hatten.

b) Es gab Probleme mit Sendungen (Serien, TV-Movies), die vorher nicht im Kino oder auf Video erschienen waren und somit keine Freigabe durch die FSK erhalten hatten. Die für die Kontrolle der Jugendschutzbestimmungen zuständigen Landesmedienanstalten konnten

aufgrund der in Artikel 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verbotenen Vorzensur immer erst im nachhinein tätig werden, rechtskräftige Beanstandungen ließen oft Jahre auf sich warten.

c) Große Unsicherheit herrschte im Umgang mit indizierten Filmen. Zwar mußten die Sender bereits damals durch interne Gutachten nachweisen, daß die von solchen Filmen ausgehende Jugendgefährdung ‚unter Abwägung aller Umstände nicht als schwer‘ anzusehen war, aber niemand wußte genau, wie man diesen Begriff auslegen sollte.

Als Problem in der Zusammenarbeit mit FSK und BPjS erwies sich ebenfalls, daß beide Stellen in ihrer damals über 40jährigen Geschichte niemals daran gedacht haben, daß die FSK-Jugendentscheide oder die Indizierungsbegründungen einmal für die Ausstrahlung im Fernsehen relevant sein würden. Oft war es nicht möglich, festzustellen, welche Fassung der FSK vorgelegen hatte, da die Sender ihr Material in der Regel nicht vom Kinoverleiher bezogen. Hatte der im Hinblick auf die FSK-Freigabe im vorhinein Schnitte angebracht, so war das weder der FSK noch den Sendern bekannt.

Als Nachteil für die Sender erwies sich, daß bei der FSK lange Zeit das Antragsprinzip galt: Wenn für einen Film lediglich eine Freigabe ab 16 Jahren beantragt worden war, wurde in der Regel nicht darüber diskutiert, ob auch eine Freigabe ab 12 Jahren oder ab 6 Jahren erteilt werden konnte. Vor allem die Videofirmen stellten in der Anfangsphase (ab 1985) in der Regel den Antrag auf eine Freigabe ab 16 Jahren, um zum einen den Vertrieb im Versandhandel zu ermöglichen (für FSK-18er Filme oder für nicht geprüfte Filme ist der Vertrieb im Versandhandel verboten) und um den Film vor einer späteren Indizierung zu schützen. Eine Freigabe ab 6 Jahren oder ab 12 Jahren war für den Videohandel nicht interessant, es wurde eher befürchtet, daß der Kunde solche Filme als ‚zu harmlos‘ einschätzen könnte. Formal kam eine Sendezeit vor 22:00 Uhr nicht in Frage, ohne daß dies inhaltlich aus Jugendschutzgründen nachvollziehbar war.

Noch eine Jugendschutzinstitution: Mußte das sein?

Als Ständiger Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden bei der FSK bin ich damals oft von den Sendern auf solche Probleme angesprochen worden, und es war zunächst mein Ziel, die Sender stärker in das System der FSK zu integrieren. Aber die Interessen der Film- und Videowirtschaft auf der einen und die des Fernsehens auf der anderen Seite schienen damals noch zu weit voneinander entfernt zu sein, um eine für alle drei Vertriebsformen gleichermaßen zuständige Selbstkontrolleinrichtung durchzusetzen. Die Einrichtung einer eigenen Selbstkontrolle für das private Fernsehen, die als Jugendschutzeinrichtung der Sender mit den Institutionen FSK, Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften und

Landesmedienanstalten zusammenarbeitete, war eine logische Konsequenz aus der damaligen Situation.

Auf einer Anhörung der Rundfunkreferenten im Sommer 1993 zu der Frage, was zur Verbesserung des Jugendschutzes im Fernsehen unternommen werden könnte, habe ich zum ersten Mal die Strukturen einer freiwilligen Selbstkontrolle für das Fernsehen nach dem Vorbild der FSK skizziert: Die privaten Sender sollten einen (gemeinnützigen) Verein gründen, und sie sollten ihre Programme vor der Ausstrahlung zur Erteilung einer Sendezeitfreigabe freiwillig vorlegen. Analog zur FSK-Grundsatzkommission sollte ein senderunabhängiges Kuratorium Prüfgrundsätze entwickeln, die die formalen und inhaltlichen Voraussetzungen für die Prüfungen bilden. In dem Kuratorium sollten zu einem Drittel Vertreter der Landesmedienanstalten, zu einem Drittel Vertreter der Sender und zu einem weiteren Drittel neutrale Wissenschaftler beteiligt sein; nach dem gleichen System sollten die Prüfausschüsse besetzt werden. Durch die Einbindung der vom Gesetz beauftragten Kontrollinstanzen sollten die Ergebnisse der Prüfausschüsse - ähnlich wie das mit FSK-Voten bei den Obersten Landesjugendbehörden geschieht - von den Landesmedienanstalten grundsätzlich akzeptiert werden.

Diese Idee stieß bei den Rundfunkreferenten und später der Politik auf breite Zustimmung, auf dem Weg in die praktische Durchsetzung ließen sich aber zwei entscheidende Punkte nicht verwirklichen: Die Landesmedienanstalten sahen in der Zusammenarbeit mit der Selbstkontrolle eine Vermischung von Senderinteressen und vom Gesetz bestellter Aufsicht, und sie waren deshalb nicht zur Mitarbeit in der FSF bereit. Darüber hinaus ließ sich aus verschiedenen Gründen nicht durchsetzen, daß die Sender grundsätzlich alle Sendungen vor der Ausstrahlung vorlegen. Es wurde befürchtet, daß angesichts der zu erwartenden Prüfmengen eine generelle Vorlage nur mit unzumutbar hohem Aufwand und Kosten durchzuführen gewesen wäre.

Unterschiedliche Systeme der Selbstkontrolle

Hinter dem Begriff Selbstkontrolle kann sich sehr Unterschiedliches verbergen. Bei ARD und ZDF beispielsweise wird darunter verstanden, daß der für eine Sendung zuständige Redakteur gleichzeitig auch für die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen verantwortlich ist. Eine Kontrolle durch den Jugendschutzbeauftragten, durch senderinterne Gremien oder etwa durch eine Kontrolle von außen findet nicht statt. Im Rahmen der FSK hingegen bedeutet Selbstkontrolle, daß die Film- und Videowirtschaft eine Kontrolle durch unabhängige Sachverständige in Verbindung mit den zuständigen staatlichen Aufsichtsbehörden selbst organisiert und finanziert. In ihrer gegenwärtigen Organisationsform liegt die FSF genau dazwischen: Die Sender organisieren und finanzieren

den Verein, die Prüfung erfolgt aber durch neutrale Sachverständige, die nach den Prüfgrundsätzen der FSF nicht bei einem Sender beschäftigt sein dürfen.

Die Selbstkontrolle bietet gegenüber der vom Staat beauftragen Kontrolle eine Reihe von Vorteilen:

- Der Schutz vor sozialschädlichen oder jugendbeeinträchtigenden Inhalten erfolgt ohne Verstoß gegen das Verbot der Vorzensur, und deshalb kann eine Prüfung vor der Ausstrahlung nur durch die Selbstkontrolle wirksam durchgeführt werden.
- Die von der Wirtschaft selbst organisierte Kontrolle ist für den Staat kostenneutral, dies wird angesichts der Situation der öffentlichen Finanzen in Zukunft sicherlich immer bedeutsamer werden.
- Vom Staat beauftragte Kontrollinstanzen benötigen für ihre Arbeit gesetzliche Vorgaben, die in der Regel nicht regelmäßig und schnell genug an neue technische Entwicklungen oder veränderte Rezeptionsgewohnheiten angepaßt werden können. Selbstkontrolleinrichtungen können auf solche Prozesse viel schneller und effektiver reagieren.
- Anders als vom Staat beauftragte Kontrollinstanzen kann die Selbstkontrolle von den Anbietern bereits bei der Produktion oder beim Ankauf möglicherweise jugendschutzbeeinträchtigender Inhalte zu Rate gezogen werden. So wird für den Anbieter vermieden, daß hohe Kosten in Produktionen oder Lizenzkäufe investiert werden, die später gar nicht oder nicht zu der gewünschten Sendezeit ausgestrahlt werden können.
- Ein weiterer Vorteil für die Anbieter liegt darin, daß sich die Selbstkontrolle schneller auf das prognostizierte Prüfvolumen einstellen kann, so daß die Prüfergebnisse kurzfristig vorliegen und so eine optimale Programmplanung unter Einbeziehung der Jugendschutzbestimmungen möglich machen.

Selbstkontrolle kann aber nur dann für alle Seiten befriedigend funktionieren, wenn entweder ein entsprechender gesetzlicher Rahmen besteht oder wenn ein solcher Rahmen durch klare Vereinbarungen zwischen der Einrichtung der Selbstkontrolle und den staatlichen Aufsichtsbehörden gesetzt wird, wie dies bei der FSK der Fall ist. Sicher ist, daß auch eine neutrale, effektive Selbstkontrolleinrichtung nicht auf einen ordnungspolitischen Rahmen, den der Staat selbst steckt, verzichten kann. Der Druck der wirtschaftlichen Interessen wäre zu groß. Sowohl der VPRT als auch die FSF fordern daher ein System, das die staatliche Aufsicht auf eine Art Mißbrauchskontrolle reduziert: Die Vorkontrolle sollte grundsätzlich durch die FSF durchgeführt werden, die Landesmedienanstalten sollten sich auf die Fälle

beschränken, bei denen die Prüfausschüsse der FSF nachweislich nicht mehr im Rahmen eines tolerierbaren Beurteilungsspielraumes handeln.

Eine solche sinnvolle Synchronisation der Aufgaben von Selbstkontrolle und Landesmedienanstalten ist in den fünf Jahren der Tätigkeit der FSF bisher noch nicht erreicht worden. Vor allem im Bereich der Ausnahmegenehmigungen (also dann, wenn ein Sender abweichend von der per FSK-Freigabe festgelegten Sendezeit für einen älteren Film oder für eine geschnittene Fassung eine frühere Sendezeit beantragt) prüfen sowohl die FSF als auch die Landesmedienanstalten. Daß bei einer solchen Prüfung die Landesmedienanstalten in ca. 30 % der Fälle dem Votum der FSF-Ausschüsse nicht folgen, liegt in der Natur der Sache, wahrscheinlich würden sie auch 30 % der Filme, die von der FSF nicht für eine frühere Sendezeit vorgeschlagen werden, für eine frühere Sendezeit genehmigen. Die Kriterien des Jugendschutzes sind nun einmal nicht objektivierbar, und bei der Ausschöpfung von Beurteilungsspielräumen muß man mit bestimmten Fehlertoleranzen in Grenzfällen rechnen, die man so lange akzeptieren kann, bis bestimmte eindeutige Fehlergrenzen überschritten werden.

Die Doppelarbeit im Rahmen der Ausnahmeanträge hat für die FSF vor allem die unangenehme Konsequenz, daß ihre Prüfergebnisse für die Sender keine Sicherheit bedeuten, sondern daß erst das Votum der Landesmedienanstalten abgewartet werden muß. Dies führt oft dazu, daß es die Sender vorziehen, Filme in einer geschnittenen Fassung der FSK vorzulegen, weil sie dort schnell und sicher ein Ergebnis erreichen können. Damit werden sowohl die FSF als auch die Landesmedienanstalten umgangen, so daß darin für den Jugendschutz kein Nutzen zu sehen ist.

Erfolge der FSF

Unabhängig von dieser Problematik hat es die FSF sicher geschafft, innerhalb von kurzer Zeit neutrale und sachkundige Prüfungen durchzuführen, die dem aktuellen Stand der Forschung und der Diskussion im Bereich des Jugendschutzes entsprechen. Durch die direkte Zusammenarbeit mit den Jugendschutzbeauftragten der Sender und der Geschäftsstelle der FSF ist es gelungen, die Interessen und die Kriterien des Jugendschutzes viel stärker als vorher in die Sender hineinzutragen. Dies hat vor allem auch eine präventive Funktion, da durch die Sensibilisierung der Sender, insbesondere auch der Redakteure, Jugendschutzinteressen bereits sehr früh (Produktion, Einkauf, Programmierung) berücksichtigt werden.

Durch die enge Zusammenarbeit mit der FSK und der BPjS ist es gelungen, ein gut funktionierendes Kommunikationssystem zu entwickeln, so daß eine sehr hohe

Zuverlässigkeit insbesondere der FSK-Daten erreicht werden konnte. Eine Mitarbeiterin der FSF sitzt direkt bei der FSK, um dort für die Sender Filmfreigaben, Filmfassungen, Schnittauflagen etc. zu recherchieren.

Anders als die meisten bisher beschriebenen Jugendschutzinstitutionen arbeitet die FSF ausgesprochen transparent. Jeder, der ein berechtigtes Interesse nachweisen kann, kann an einer Prüfung der FSF teilnehmen und sich von der Sachkompetenz und Neutralität der Prüfer überzeugen. Die FSF wünscht den Diskurs und trägt durch zahlreiche Veröffentlichungen, insbesondere durch die von ihr herausgegebene Zeitschrift *tv diskurs*, dazu bei.

Innerhalb der FSF herrscht Einigkeit darüber, daß der gesetzliche Jugendschutz, der Vertriebsbeschränkungen oder Sendezeitbeschränkungen bei den Anbietern zur Folge hat, nur eine Säule eines verantwortlichen Umgangs einer Gesellschaft mit Medien darstellt. Ebenso wichtig ist die Verbesserung der Medienkompetenz bei Kindern, Jugendlichen und Eltern. Auch in diesem Bereich leistet die FSF eine gute Arbeit, zum einen durch ihre Veröffentlichungen, zum anderen aber auch durch praktische medienpädagogische Projekte. Darüber hinaus arbeitet die FSF eng mit der Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur (GMK) zusammen und ist am jährlichen GMK-Forum inhaltlich und finanziell beteiligt. Auf europäischer Ebene arbeitet die FSF gemeinsam mit der staatlichen niederländischen Filmkeuring an einem medienpädagogischen Projekt mit, das an verschiedenen europäischen Schulen zum Thema ‚Gewalt im Fernsehen‘ durchgeführt wird.

Aufgrund der technischen Entwicklung und der Globalisierung der Medien ist neben dieser europäischen medienpädagogischen Initiative die Zusammenarbeit mit den Filmprüfstellen aller europäischer Länder für die FSF besonders wichtig. Wir sind der Überzeugung, daß wir in absehbarer Zeit auf europäischer Ebene Jugendschutzkriterien vereinheitlichen, zumindest aber angleichen müssen, um zu vermeiden, daß sich europäisch orientierte Programme in den Ländern niederlassen, die die liberalste Jugendschutzgesetzgebung bieten. Die FSF hat dazu im Februar 1995 alle europäischen Film- und Fernsehprüfstellen nach Berlin eingeladen, um die Fragen eines europäischen Jugendschutzes zu diskutieren. Daraus ist inzwischen eine regelmäßige und sehr gute Zusammenarbeit entstanden, was sich unter anderem auch darin ausdrückt, daß der Vorsitzende der österreichischen Bundesfilmkommission, Herr Dr. Schwanda, und der Direktor der niederländischen Filmkeuring, Herr Crans, Mitglieder des Kuratoriums der FSF sind. Gerade die Zusammenarbeit der FSK und FSF mit der niederländischen Filmkeuring zeigt, daß ein intensiver Austausch von Informationen, aber auch der konkrete Austausch von Prüfern gerade zwischen Ländern sinnvoll, nötig und möglich ist, die sehr unterschiedliche Vorstellungen von Jugendschutz haben.

Enttäuschungen und Mißerfolge

Neben dieser Reihe von Erfolgen gibt es aber auch einige Enttäuschungen. So ist es offenbar noch nicht gelungen, die erfolgreiche Arbeit der FSF gegenüber der Politik, der Medienaufsicht und einem Teil der Öffentlichkeit angemessen zu vermitteln. Besonders enttäuschend ist es für die FSF, daß trotz unserer erfolgreichen Arbeit im Bereich der indizierten Filme im 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der vermutlich im April nächsten Jahres in Kraft treten wird, ein generelles Ausstrahlungsverbot indizierter Filme mit Erlaubnisvorbehalt durch die Landesmedienanstalten bestimmt wird. Aus unserer Sicht scheint die Politik damit eher einer gewissen Opportunität zu folgen, als angemessen auf tatsächliche Probleme zu reagieren. Nicht zuletzt deshalb, weil es sich hier um einen verfassungsrechtlich sehr sensiblen Bereich handelt, hätte die FSF zumindest erwartet, daß vor einem solchen gesetzlichen Schritt zumindest eine intensive inhaltliche Diskussion hätte stattfinden müssen. Dies ist aber nicht geschehen. In keinem einzigen Fall gab es bei einem indizierten Film, der von der FSF freigegeben worden ist, Kritik oder gar eine Beanstandung durch die Landesmedienanstalten. Es ist daher nicht zu erwarten, daß die neue gesetzliche Regelung inhaltlich an der bisherigen Freigabepaxis etwas ändert. Wenn die Politik Selbstkontrolle fordert, sie aber gleichzeitig in den Bereichen, in denen sie nachweislich vernünftig arbeitet, in ihrer Kompetenz beschneidet, so wird das sicherlich die Bereitschaft der Anbieter, eine Selbstkontrollereinrichtung zu finanzieren und sich strikt ihren Prüfergebnissen zu unterwerfen, mittelfristig reduzieren. Für den Jugendschutz stellt dies einen Rückschlag dar.

Aber auch gegenüber den Sendern hat es die FSF noch nicht geschafft, die in den Prüfgrundsätzen formulierten Ziele vollständig durchzusetzen. Zwar halten sich die Sender an die von der FSF verfügbaren Auflagen, aber gerade im Bereich der Eigenproduktionen werden einige jugendschutzrelevante Sendungen nicht, wie in den Grundsätzen gefordert, der FSF vor der Ausstrahlung vorgelegt. Nicht ganz zu Unrecht verweisen die Sender darauf, daß die öffentlich-rechtlichen Sender ebenfalls vergleichbare Programme ohne vorherige Jugendschutzprüfung ausstrahlen. Hier muß in absehbarer Zeit eine Lösung gefunden werden, die auch eine Gleichbehandlung des privaten Fernsehens und des öffentlich-rechtlichen Fernsehens berücksichtigt.

Die gegenwärtige Diskussion um die Nachmittags-Talkshows wird ebenfalls oft als Kritikpunkt an der FSF angeführt. Allerdings wird dabei vergessen, daß es bei dieser Diskussion in der Regel nicht um Jugendschutz geht, sondern um Fragen des allgemeinen Anstandes, des Geschmacks und Fragen ethischer Grenzen. Ebenfalls wird oft vergessen, daß die Freiwilligen Verhaltensgrundsätze vom VPRT und nicht von der FSF entwickelt wurden, die FSF leistet aufgrund ihrer Erfahrungen hier lediglich eine Art Amtshilfe. Auch die

verhältnismäßig wenigen Beanstandungen durch die Landesmedienanstalten (bisher wurden bei allen ausgestrahlten Talkshowsendungen weniger als 10 Beiträge beanstandet) zeigt, daß auch bei den staatlichen Aufsichtsbehörden die Jugendschutzrelevanz der Talkshows eher gering eingeschätzt wird. Dennoch wird die FSF alles daransetzen, für eine Umsetzung der freiwilligen Verhaltensgrundsätze durch die Redaktionen und Moderationen der Talkshows zu sorgen. Angesichts der Menge der Formate (12 Sendungen pro Tag) und der damit verbundenen hohen Zahl der zu überprüfenden Sendungen ist ein befriedigendes Ergebnis nicht kurzfristig zu erwarten.

Fazit

Im Rückblick auf die bisherige Arbeit der FSF gibt es also eine Reihe von Erfolgen, aber auch Enttäuschungen und Bereiche, in denen noch viel zu tun ist. Die FSF feiert heute ihren 5jährigen Geburtstag, die meisten Landesmedienanstalten sind doppelt so alt. Ich bin sicher, daß zu unserem 10jährigen Geburtstag die meisten von mir hier skizzierten Probleme gelöst sein werden. Ich bitte um etwas Geduld.