

## 5 Jahre Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen

### Eine Zwischenbilanz...

---



**Prof. Dr. Heribert Schumann,**  
Vorsitzender des Kuratoriums der FSF

---

### ... aus Sicht des Kuratoriums

**Bevor man nach 5 Jahren Tätigkeit der FSF eine Zwischenbilanz zieht, empfiehlt es sich, einige kurze Bemerkungen zur Kennzeichnung der FSF zu machen.**

Die FSF - dies dürfte bekannt sein - prüft und entscheidet, ob und gegebenenfalls zu welcher Sendezeit jugendschutzrelevante Programme ihrer Mitgliedssender gesendet werden dürfen. Nicht ganz so bekannt ist vielleicht, daß dies grundsätzlich nur für fiktionale Programme gilt, also z.B. nicht für die jetzt viel diskutierten Talkshows. Zuständig für die Prüfentscheidungen der FSF sind in erster Instanz Prüfausschüsse mit 3 Prüfern, in zweiter Instanz Berufungsausschüsse, die mit 7 Prüfern besetzt sind. Die Prüfer sind neutral, d.h. sie dürfen weder bei einem Mitgliedssender noch bei einem Anteilseigner oder Programmlieferanten eines Mitgliedssenders beschäftigt sein. Sie sind in ihren Entscheidungen unabhängig, und diese sind für die Sender verbindlich.

Das Verfahren und die Maßstäbe, nach denen die Prüfungsgremien entscheiden, legt das Kuratorium der FSF fest. Es ist außerdem für die Bestellung der Prüfer zuständig. Das Kuratorium hat 15 stimmberechtigte Mitglieder. Da die Landesmedienanstalten von ihrem Recht, fünf Mitglieder zu benennen, keinen Gebrauch gemacht haben, besteht es zur Zeit aus 5 Sendervertretern, und zwar Jugendschutzbeauftragten, und 10 ‚neutralen‘ Mitgliedern, die auf dem Gebiet des Jugendschutzes praktisch und/oder wissenschaftlich tätig sind. Dazu zählen z.B. die Vorsitzende der BPjS, ein ständiger Vertreter der Obersten Landesbehörden bei der FSK sowie Hochschullehrer der Psychologie, die sich speziell mit Fragen der Medienwirkungsforschung beschäftigen.

Aus dieser kurzen Kennzeichnung der FSF ergibt sich zweierlei:

- Die FSF trägt eine unzutreffende Bezeichnung. Es handelt sich nämlich nicht um eine freiwillige Selbstkontrolle der Sender. Vielmehr unterwerfen diese sich einer von ihnen selbst organisierten fachkundigen Drittkontrolle in Form einer verbandsinternen Vorzensur. Dies unterscheidet die FSF von allen anderen ‚Selbstkontrollen‘ in den Medien - auch im Arbeitsausschuß der FSK wirken Vertreter der Filmwirtschaft mit -, so daß es nicht übertrieben ist, die FSF als ein Experiment zu bezeichnen.
- Das Kuratorium der FSF trägt, weil es für die Bestimmung des Prüfverfahrens und der anzuwendenden Maßstäbe sowie für die Auswahl der Prüfer zuständig ist, zwar nicht die hauptsächliche Arbeitslast der FSF - diese liegt bei der Geschäftsstelle und bei den Prüferinnen und Prüfern -, wohl aber die Gesamtverantwortung für das Gelingen des Experiments.

### **Wie ist das Experiment FSF bislang tatsächlich verlaufen?**

Das Kuratorium ist im Februar 1994 erstmals zusammengekommen und hat dann in intensiver und zeitaufwendiger Arbeit bis April vorläufige Prüfgrundsätze entwickelt und Prüfer ernannt, so daß die Prüfungen am 6. April 1994 beginnen konnten. Seitdem hat das Kuratorium die Prüfgrundsätze ständig weiterentwickelt. Sie sind inzwischen gewissermaßen vorläufig endgültige.

Zu ihrem Inhalt kurz folgendes:

Die Regeln eines Verfahrens haben erheblichen Einfluß auf dessen sachliches Ergebnis. Deshalb zunächst drei Bemerkungen zum Prüfverfahren der FSF:

Die Freigabe eines Programms muß im Prüfausschuß - dies sieht schon die Satzung der FSF vor - einstimmig erfolgen. Wenn eines der drei Mitglieder eines Prüfausschusses also für eine Schnittauflage votiert, ist das Programm nur mit dieser Auflage freigegeben. Der Berufungsausschuß entscheidet dagegen mit einfacher Mehrheit.

Werden sogenannte indizierte Filme geprüft, so muß im Prüf- bzw. Berufungsausschuß mindestens eine Person als Prüfer mitwirken, die dem Kuratorium direkt von der BPjS, also der Behörde, welche die Indizierung ausgesprochen hat, benannt worden ist.

Zuständig für die Bestellung der Prüfer ist, wie anfangs gesagt, das Kuratorium. Zur Zeit hat die FSF ca. 70 Prüfer, von denen etwa 2/3 auch als Prüfer bei der FSK und/oder der BPjS tätig sind oder waren. Besonders erfahrene Prüfer wirken in den Berufungsausschüssen mit. Den Vorsitz in den Prüfungsgremien haben Prüfer, die nicht nur besonders qualifiziert, sondern

auch bereit sind, öfter als andere zu prüfen und so auf eine einheitliche Spruchpraxis hinwirken können.

Bezüglich der sachlichen Kriterien für die FSF-Prüfungen kann ich hier nur auf folgendes hinweisen:

Sie stellen das Ergebnis ausführlicher und oft auch kontroverser Diskussionen dar, in denen zum Teil lang um einzelne Formulierungen gerungen bzw. an ihnen gefeilt wurde. Daß die Diskussionen kontrovers waren, lag jedoch nicht etwa daran, daß Liberale auf Konservative getroffen wären, und ebensowenig daran, daß etwa die Sendervertreter im Kuratorium sich für möglichst großzügige Regelungen eingesetzt hätten. Gerade letzteres war keineswegs der Fall. Es lag vielmehr insbesondere daran, daß es unter den Medienwirkungsforschern im Kuratorium Vertreter verschiedener Richtungen und Schulen gibt, die z.B. in der Frage, von welcher Art von Gewaltdarstellungen negative Auswirkungen auf Jugendliche zu erwarten sind, unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Auf die Bewertungsmaßstäbe selbst kann ich hier nicht näher eingehen. Angemerkt sei jedoch dies: Das Kuratorium hat sich bemüht, sie so konkret wie möglich zu fassen, und hat sowohl bezüglich der unzulässigen - schwer jugendgefährdenden - Sendungen als auch bezüglich des Jugendschutzes durch Sendezeitwahl eine sehr detaillierte Regelung geschaffen, die jedenfalls zum Teil strenger ist als die gesetzliche. So sehen die Prüfgrundsätze z.B. für Sendungen, die noch zulässig sind, aber an die Grenzen des Erlaubten gehen, eine im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) nicht enthaltene Sendezeitgrenze von 24.00 Uhr vor.

Als besonders schwierig erwies es sich, Regeln für das Tages- und Hauptabendprogramm im Free-TV zu entwickeln. Denn für die Zeit zwischen 06.00 Uhr und 22.00 Uhr finden sich im Rundfunkstaatsvertrag und in den Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten nahezu keine Vorgaben.

### **Welche konkreten Ergebnisse sind nun mit den FSF-Prüfungen erzielt worden?**

Nach dem Stand vom 31.05.1999 sind bislang 2902 Sendungen geprüft worden. Davon sind 1901 antragsgemäß freigegeben worden. In 1001 Fällen - das sind etwa 34,5 % - war die Entscheidung dagegen nicht antragsgemäß, d.h., es wurden Schnitte und/oder eine spätere Sendezeit angeordnet, oder die Sendung wurde für unzulässig erklärt.

Verfolgt man die Entwicklung der Prüfstatistik seit April 1994, so stellt man fest, daß die Zahl der monatlich vorgelegten Sendungen im Laufe der Zeit abgenommen hat. Dies war freilich zu erwarten: Denn die Spruchpraxis der FSF wirkt auf die Sender und ihre Jugendschutzbeauftragten zurück und ermöglicht ihnen in vielen Fällen eigene an den FSF-Maßstäben ausgerichtete Entscheidungen.

Freilich hat es auch Ausreißer gegeben, d.h. Sendungen, die nach den Grundsätzen der FSF zu der Zeit und in der Fassung, in der sie gesendet wurden, nicht hätten ausgestrahlt werden dürfen und nicht vorgelegt worden sind. Jedoch geben die Prüfgrundsätze der FSF auch den Mitgliedern des Kuratoriums die Möglichkeit, nachträgliche Prüfungen zu beantragen, so daß auf diese Weise der Sender zur Ordnung gerufen und bei Serien und für den Fall der Wiederholung einer Sendung auf die Ausstrahlungspraxis Einfluß genommen werden kann.

Eine Frage, die sich sicher aufdrängt, ist die, ob die Sender sich an die für sie vereinsrechtlich verbindlichen Entscheidungen der FSF halten. Aufgrund der - notwendigerweise stichprobenartigen - Programmbeobachtung, die die FSF unter diesem Gesichtspunkt durchführt, lautet die Antwort: ja, mit nur wenigen Ausnahmen. Dabei sind diese wenigen Ausnahmefälle bislang keine gravierenden gewesen und erklären sich aus Versehen, Verwechslungen und zum Teil auch aus nicht hinreichend präzise formulierten Schnittauflagen.

Prüfentscheidungen der FSF sind rein vereinsrechtlich verbindlich. Die Landesmedienanstalten haben die Prüfgutachten der FSF nach dem Rundfunkstaatsvertrag bei ihren Entscheidungen über Programmbeanstandungen oder über Ausnahmeanträge vielmehr nur 'einzubeziehen'. Die letzte Frage zu den tatsächlich von der FSF erzielten Resultaten ist daher die nach der Akzeptanz ihrer Prüfgutachten durch die Landesmedienanstalten. Die Antwort lautet: Mit Ausnahme von sieben im Pay-TV gesendeten Sexfilmen ist kein von der FSF vorgeprüftes Programm von einer Landesmedienanstalt beanstandet worden. Insbesondere ist kein von der FSF freigegebener - und andere sind nicht gesendet worden - sogenannter indizierter Film beanstandet worden. Die Beanstandungen der Sexfilme beruhen auf Meinungsunterschieden zwischen der FSF und den Landesmedienanstalten über den Begriff der Pornographie, den der betroffene Sender gerichtlich klären lassen will. Soweit zum tatsächlichen Verlauf des Experiments FSF.

**Das Wesentliche an einer (Zwischen-)Bilanz sind freilich nicht die Fakten, sondern ihre Bewertung. Die entscheidende Frage ist also, wie die Tätigkeit der FSF zu bewerten ist.**

In der ersten Zeit nach Gründung der FSF ist öfter gesagt und geschrieben worden, die FSF sei eine bloße Image- bzw. Alibiveranstaltung der Sender, und gelegentlich wird dies auch heute noch behauptet. Daß diese Behauptung verfehlt ist, ergibt sich schon daraus, daß man mit einer bloßen PR-Aktion zum Beispiel Programmbeanstandungen von Landesmedienanstalten und damit öffentliche Kritik wohl kaum verhindern kann. Und im übrigen ist es schon eine etwas merkwürdige Unterstellung, das Kuratorium, die Prüfer, der Geschäftsführer der FSF stellten sich für bloße, sachlich wirkungslose Imagepflege zur Verfügung.

Fragt man ernstlich danach, ob die FSF etwas für den Jugendschutz leistet, so kann man zunächst darauf hinweisen, daß sie, wie oben gezeigt, ihre eigenen Regeln tatsächlich praktiziert. Zudem werden - und dies ist wegen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedssendern der FSF besonders wichtig - die Prüfkriterien, soweit dies bei 70 Prüfern und der Anwendung normativer Kriterien möglich ist, auf alle Programme und damit alle Sender einheitlich angewendet.

Zweitens hat die FSF auch tatsächlich etwas für den Jugendschutz bewirkt. Sie hat bewirkt, daß die 1001 Sendungen, über die nicht antragsgemäß entschieden wurde, nicht so, wie vom Sender geplant, oder gar nicht gesendet wurden. Und damit hat sie mehr erreicht, als den Landesmedienanstalten, die erst nach der Ausstrahlung dieser Sendungen hätten tätig werden können, möglich gewesen wäre. Die FSF hat ferner dafür gesorgt, daß eine ganze Reihe sogenannter indizierter Filme, die vor Beginn ihrer Prüfungen tatsächlich gesendet wurden und unbeanstandet geblieben sind, zur Prüfung erst gar nicht mehr vorgelegt und nicht wiederholt worden sind. Zu diesen zahlenmäßig meßbaren Erfolgen kommen die schon erwähnten Rückwirkungen der FSF-Maßstäbe auf die Programmgestaltung der Sender hinzu, die bei Eigenproduktionen übrigens schon in die Produktionsphase hineinreichen.

Mit der Feststellung, daß die FSF etwas bewirkt hat, ist freilich noch nicht gesagt, daß ihre Prüfkriterien und Entscheidungen richtig sind und nicht etwa noch strenger sein müßten. Stellt man diese Frage als theoretische, so ist sie falsch gestellt. Denn im Jugendschutz geht es bekanntlich um Wertungen, so daß innerhalb einer gewissen Bandbreite von falsch und richtig nicht die Rede sein kann. Daß die Maßstäbe und Entscheidungen der FSF innerhalb dieser Bandbreite liegen, dürfte angesichts des Sachverstands der Kuratoriumsmitglieder und Prüfer kaum zweifelhaft sein. Dies wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß Landesmedienanstalten in Einzelfällen zu anderen Ergebnissen kommen, zumal über Beanstandungen - m.E. ein Konstruktionsfehler der einschlägigen Gesetze - letztlich zumeist pluralistisch besetzte Gremien und nicht Rechts- und Jugendschutzsachverständige entscheiden.

Unter praktischen Gesichtspunkten - d.h., wenn man das Urteil maßgeblicher Dritter zugrunde legt - kann man freilich sagen, daß die Spruchpraxis der FSF in aller Regel nicht nur vertretbar ist, sondern auch auf der richtigen Linie liegt. Denn überwiegend sind die Urteile über ihren Einfluß auf die Programme der Mitgliedssender positiv ausgefallen. So z.B. in einer vom zuständigen Bundestagsausschuß veranstalteten Sachverständigenanhörung zum Thema Jugendmedienschutz. Ferner hat z.B. auch die Gemeinsame Stelle Jugendschutz der Landesmedienanstalten schon vor einiger Zeit festgestellt, daß sich die FSF - trotz Kritik an Einzelentscheidungen - sehr positiv auswirkt. Und schließlich hat der bayerische Ministerpräsident sogar den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern den

Beitritt zur FSF empfohlen. (Mehr kann man eigentlich nicht erreichen.) - Übrigens gibt es Beispiele dafür, daß die Spruchpraxis der FSF mitunter strengere Maßstäbe anwendet als die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter, was aus der Sicht der Mitgliedssender der FSF verständlicherweise problematisch ist.

**Die Frage nach der Leistung der FSF für den Jugendschutz läßt sich demnach durchaus positiv beantworten. Jedoch muß man dazu zur Zeit zwei Nachbemerken machen.**

Zum einen muß man darauf hinweisen, daß die derzeitige öffentliche Diskussion, die durch diverse Talkshows ausgelöst worden ist, droht, die Anerkennung, die die FSF gefunden hat, in Frage zu stellen. Zwar sind Talkshows grundsätzlich nicht Prüfgegenstand der FSF. Ferner dürfte es sich bei dem, was bei ihnen zu beanstanden ist, nicht so sehr um Verstöße gegen Normen des Jugendschutzes, sondern eher um - teils massive - Verletzungen von Persönlichkeitsrechten und damit um die Nichtbeachtung von Programmgrundsätzen und im übrigen wohl um rechtlich nicht faßbare Fragen von Medienethik und Niveau und Geschmack handeln. In der öffentlichen Diskussion wird freilich - und dies sollte gerade Fernsehmacher nicht verwundern - nicht differenziert, sondern pauschal vom Versagen der Selbstkontrolle der privaten Fernsehveranstalter gesprochen und damit auch die FSF beschädigt.

Anmerken muß man ferner aber auch folgendes: Nach der derzeitigen Regelung dürfen sogenannte indizierte Filme im Free-TV nach 23.00 Uhr gesendet werden, wenn sie nicht schwer jugendgefährdend sind. Dies zu beurteilen ist Sache der Sender und bei den Mitgliedssendern der FSF deren Aufgabe. Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrages sieht dagegen für indizierte Filme ein generelles Verbot vor, von dem die Landesmedienanstalten befreien können, wenn der Film nicht schwer jugendgefährdend ist.

Man könnte diese Änderung als Ausdruck typisch deutscher Regelungswut zur Kenntnis nehmen und belächeln. Zwar ist es inzwischen Mode bei Politikern geworden, die Überregulierung in Deutschland öffentlich zu beklagen. Daß die Übereinstimmung von Reden und Handeln nicht zu den Begriffsmerkmalen von Politik gehört, ist jedoch bekannt.

Mit einer gewissen Verwunderung könnte man freilich darauf hinweisen, daß die Bundesrepublik im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft und die EG-Kommission gerade vor wenigen Wochen ein Seminar mit ca. 200 Teilnehmern aus wohl allen europäischen Staaten veranstaltet haben, das der Förderung der Selbstkontrolle im Medienbereich dienen sollte, - und daß gleichzeitig die deutschen Bundesländer Selbstkontrolle abbauen.

Man kann ferner darauf hinweisen - und hier wird die Sache ernst -, daß die geplante Gesetzesänderung ein weiteres Beispiel für eine bedenkliche Entwicklung ist, die man seit geraumer Zeit beobachten kann. Die deutsche Politik neigt - vielleicht weil bei der Lösung von Problemen wie etwa dem der Arbeitslosigkeit publikumswirksame Erfolge nicht vorzuweisen sind - auf Gebieten wie dem Strafrecht, Strafprozeßrecht und dem Jugendschutzrecht immer mehr zu populistischer Gesetzgebung, die angeblich im wohlverstandenen Interesse des Bürgers und zu dessen Sicherheit die Freiheit des Einzelnen immer mehr beschränkt. Leider stößt sie dabei in den branchentypisch kurzsichtigen Medien kaum auf Kritik. Der Aufschrei kommt vielmehr - wie hier - erst, wenn es die Medien selbst trifft. Eher sind bestimmte Arten von Berichterstattung über Kriminalität und wohl auch mancher Fernsehkrimi, in dem es selbstverständlich ist, daß der wackere Kommissar, wenn er den bösen Täter fassen will, an keinerlei Verfahrensregeln gebunden ist, geeignet, die Akzeptanz einer derartigen Gesetzgebung in der Bevölkerung zu fördern.

Entscheidend, und das, was die geplante Änderung des Rundfunkstaatsvertrages eindeutig nicht mehr hinnehmbar und geradezu skandalös macht, ist jedoch folgendes: Die Rundfunkreferenten der Länder haben 1993 ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für indizierte Filme abgelehnt. Sie haben es aus verfassungsrechtlichen Gründen für geboten gehalten, zunächst der FSF, die damals schon geplant war, Gelegenheit zu geben, ihre Wirksamkeit unter Beweis zu stellen. Wie zuvor erwähnt, hat die FSF gerade hinsichtlich indizierter Filme ihre Wirksamkeit bewiesen.

Im vergangenen Jahr haben die bayerische Staatskanzlei und das baden-württembergische Staatsministerium ein Rechtsgutachten des Bonner Verfassungsrechtlers Isensee eingeholt. Isensee kommt zu dem Ergebnis, daß ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für indizierte Filme verfassungsrechtlich unzulässig ist, solange nicht nachgewiesen ist, daß es für den Jugendschutz erforderlich ist. Dieser Nachweis ist aber wegen der Wirksamkeit der FSF nicht zu erbringen. Dies bedeutet, daß die geplante Regelung einen unverhältnismäßigen und damit verfassungswidrigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit darstellt und gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz verstößt, nach dem die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist.

Und die Verantwortlichen wissen das.

Seit Hermann Höcherl ist uns zwar bekannt, daß Politiker das Grundgesetz nicht ständig unter dem Arm tragen. Daß sie vorsätzlich verfassungswidrige Gesetze planen, ist jedoch etwas Neues und stellt einen recht bemerkenswerten Beitrag zum 50jährigen Jubiläum des Grundgesetzes dar.