

# Halb voll oder halb leer?

**Der Entwurf für einen eigenen Staatsvertrag könnte den Jugendmedienschutz revolutionieren**

Tilman P. Gangloff

Für Jugendschutz in den Medien sind Politiker immer gern zu haben. Das Thema geht alle an, die Forderung nach strengeren Maßnahmen wird in der Regel beifällig beschieden, und für die Konsequenzen müssen ohnehin andere geradestehen. Um differenzierte Darstellungen bemühen sich die Redner dabei bloß selten. Kinder gut, Medien schlecht: Fertig ist das schlichte Weltbild. Jugendliche werden straffällig? Klarer Fall: Schuld ist das Fernsehen. Oder der Hip-Hop. Oder Computerspiele. Kein Wunder, dass Bayerns Ministerpräsident Edmund Stoiber überzeugt ist, das Thema werde „eine ähnliche Dramatik bekommen wie die innere Sicherheit“.

In den letzten Monaten aber hat sich der Wind gedreht. Plötzlich sprechen die Politiker von Liberalisierung und Stärkung der Selbstkontrolle. Was ist passiert?

Offenbar hat sich endlich herumgesprochen, was Jugendschützer schon seit Jahren beklagen: Die hiesige Regulationswut ist einmalig. Für jedes neue Medium wurde ein eigenes Gesetz erdacht, und eine Behörde, die die Einhaltung dieses Gesetzes überwacht, gleich dazu. Da ständig neue Medien aufkamen, gibt es mittlerweile derart viele Gesetze und Behörden, dass selbst Experten den Überblick verloren haben.

Bald aber könnte der Paragraphenschwung gelichtet werden. Schon seit Jahren fordern Jugendschützer, die Jugendschutzbestimmungen in einem Gesetz zusammenzufassen. Bislang scheiterten die diversen Eckpunkte-Papiere, Reformvorschläge und sogar ein Entwurf der Bundesregierung an der zersplitterten Zuständigkeit: Einmal fällt ein Medium in die Kompetenz der Länder, ein anderes Mal ist der Bund zuständig. Dabei ist eine Reform in der Tat überfällig, wie auch Stoiber zu Recht feststellt. Inhalte würden nicht mehr exklusiv für ein Medium produziert; „identische Inhalte müssen daher gleich streng geprüft werden“. Es sei nicht plausibel, dass Kriegsbilder im Fernsehen streng kontrolliert würden, während man sich ganz ähnliche Bilder jederzeit aus dem Internet herunterladen könne.

Nun haben sich die Länder zusammengerauft. Die Arbeitsgruppe Jugendschutz der Rundfunkreferenten hat den Entwurf für einen Jugendmedienschutz-Staatsvertrag<sup>1</sup> erstellt. Dies Arbeitspapier könnte den Jugendmedienschutz in Deutschland regelrecht revolutionieren – falls es sich durchsetzen wird. Als das Papier den betroffenen Parteien – ARD, ZDF, Privatsender, Landesmedienanstalten, Jugendschützern – vorgestellt wurde, hagelte es Proteste. Da

**Anmerkung:**

<sup>1</sup> Der aktuelle Entwurf ist in der vorliegenden Ausgabe von *tv diskurs* abgedruckt: Siehe Rechtsreport, Materialien, S. 95ff.

ahnte Henrik Werthmann (Düsseldorf), Vorsitzender der Arbeitsgruppe: „Wenn es Prügel von allen Seiten gibt, kann der Kurs nicht völlig falsch sein.“

Das Papier sieht vor, alle Onlinemedien, also Fernsehen, Hörfunk, Teledienste und Mediendienste, gemeinsam zu erfassen. Das ist vor allem deshalb sinnvoll, weil zurzeit noch zwischen Telediensten (hier ist der Bund zuständig) und Mediendiensten (die Länder) differenziert wird, obwohl kaum jemand den Unterschied kennt. Zweite große Neuerung: Die Selbstkontrolle soll gestärkt werden. „Wir können und wollen ja gar nicht alles flächendeckend kontrollieren“, erläutert Werthmann – und schon endet die Allianz für den Jugendmedienschutz. Sachsen z. B. möchte, dass ARD und ZDF der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) beitreten. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten verweisen aber auf ihre internen Instanzen und weigern sich, den Jugendschutz auszulagern. Kein Wunder, dass die Intendanten keinerlei Handlungsbedarf sehen. Albert Scharf (Bayerischer Rundfunk) spricht von einer „Haltet den Dieb!“-Diskussion, obwohl es gar keinen Dieb gebe. Und sein WDR-Kollege, der amtierende ARD-Vorsitzende Fritz Pleitgen, fragt: „Wo sind denn die Entgleisungen?“

Landesmedienanstalten und kommerzielle Sender beharren dennoch auf einer Gleichbehandlung aller Sender. Jugendschutz, so Jürgen Doetz, Präsident des Verbands Privater Rundfunk und Telekommunikation, sei „gerade bei den elektronischen Medien nicht teilbar“. Doetz nennt drei Voraussetzungen für eine funktionierende Selbstkontrolle: Sie müsse vom Gesetzgeber anerkannt und mit ausreichendem Handlungsspielraum versehen werden, sie brauche Zeit, sich zu entwickeln, und die öffentlich-rechtlichen Sender müssten beteiligt sein. Es sei ungerecht, wenn man kommerzielle Sender auffordere, jugendschutzrelevante Sendungen zur Vorkontrolle vorzulegen, während über Sendungen von ARD und ZDF stets erst nach der Ausstrahlung diskutiert werde.

Auch bei den Landesmedienanstalten betrachtet man das Reformmodell mit „prinzipieller Sorge“. Wolf-Dieter Ring, Präsident der bayerischen BLM, hält es für „völlig indiskutabel“, zwar Fernsehen und Internet miteinander zu vernetzen, nicht aber die beiden Säulen des dualen Rundfunksystems. Wenn man ARD und ZDF nicht mit einbeziehe, würde die Reform ihr Ziel „total verfehlen“. Da in den zuständigen Rundfunk- und Fernsehräten von ARD und ZDF neben anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen aber auch jene

Landespolitiker sitzen, die letztlich über die Reform zu befinden haben und sich demnach quasi selbst entmachten müssten, wird sich an der Autonomie von ARD und ZDF wohl auch nichts ändern.

Deutlich größeren Handlungsbedarf sieht man ohnehin beim weitgehend unregulierten Internet. Laut Friedemann Schindler von jugendschutz.net verdoppelt sich die Kapazität der Webangebote jedes halbe Jahr. Das Internet sei extrem schnell, aber auch extrem flüchtig und daher nur schwer greifbar. Den Forderungen nach einer Stärkung der Selbstkontrolle schließt sich Schindler zwar grundsätzlich an, doch gerade im Internetbereich hält er sie bloß für ein Alibi. Es gebe mittlerweile 5.000-mal mehr Websites als 1998, zu dem Zeitpunkt also, als die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia gegründet worden ist; doch sie bestehe nach wie vor bloß aus 1,5 Mitarbeitern. Schindler macht klar: „Ein ähnliches Schutzniveau wie in den traditionellen Medien wird im Internet nicht erreicht werden können.“ Das habe nicht zuletzt mit der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Anbieter zu tun. Filtersysteme setzen voraus, dass man seine Website entsprechend klassifiziere. Der Internetauftritt von RTL beispielsweise sei aber als „Kunst und Unterhaltung“ eingetragen, obwohl erotische Angebote „nur einen Klick entfernt“ seien.

Doch auch die Position der FSF ist nicht unumstritten. Die Länder setzen beim neuen Jugendschutzmodell vor allem auf eine Stärkung der Freiwilligen Selbstkontrolle, denn dies, so Stoiber, „entspricht unserem Ansatz von Subsidiarität“. Voraussetzung dafür sei aber die garantierte Unabhängigkeit der Selbstkontrolle: Die entsprechenden Einrichtungen müssten ihre Entscheidungen ohne Angst vor den Veranstaltern treffen können. Die FSF jedoch, ein eingetragener Verein, wird von den eigenen Mitgliedern regelmäßig umgangen: indem die Sender kritische Produktionen wie etwa selbst produzierte Fernsehfilme (*Die heilige Hure*) gar nicht erst zur Begutachtung vorlegen. Deshalb wehren sich vor allem die Landesmedienanstalten gegen eine Aufwertung der FSF. Wolle man die Selbstkontrolle in diesem Bereich stärken, fordert ein führender Mitarbeiter einer Landesmedienanstalt, müsse erst einmal der Einfluss der Sender drastisch sinken.

Die Landesmedienanstalten (LMA) sind die Aufsichtsorgane der privatrechtlich organisierten Hörfunk- und Fernsehsender. Eines ihrer wichtigsten Standbeine, die Zulassung neuer Sender, spielt kaum noch eine Rolle, also wird der Jugendschutz als Existenzberechti-

gung immer wichtiger. Vorsitzender der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz und Programm (GSJP) ist Wolf-Dieter Ring, und der hält die Idee einer „integrierten und vernetzten Medienaufsicht“ „für grundsätzlich richtig“. Er fürchtet allerdings, eine „totale Vereinheitlichung der Entscheidungsprozesse“ werde eine Schwächung des Jugendschutzes mit sich bringen, wenn keine Rücksicht „auf die unterschiedlichen Inhalte und Wirkungen der einzelnen elektronischen Medien“ genommen werde. Irritiert ist man bei den Landesmedienanstalten auch über die Tatsache, dass man trotz reichhaltiger Erfahrungen mit der Materie beim Entwurf des Papiers überhaupt nicht zu Rate gezogen wurde. Es gibt daher LMA-Mitarbeiter, die das Arbeitspapier für „ein Machwerk“ halten, ersonnen von Menschen, „die offenbar keine Ahnung von der Materie haben“; den Jugendschutz werde man „auf gar keinen Fall aus der Hand geben“.

Darauf aber könnte der Entwurf hinauslaufen. Die Selbstkontrollgremien sollen an die von ihr geprüften medialen Erzeugnisse „eine Art staatlich geprüftes Gütesiegel“ (Werthmann) vergeben. Die Aufsicht über diese Gremien soll einer zentralen Kommission obliegen. Gerade über die Zusammensetzung dieser „Kommission für Jugendmedienschutz“ (KJM) ist zwischen Staatskanzleien und Landesmedienanstalten ein heftiger Streit entbrannt. Die LMA sollen, wie es im Entwurf heißt, „sachverständige Direktoren“ in die KJM entsenden. Einer von ihnen soll den Vorsitz übernehmen. Eine Mehrheit ist jedoch nicht vorgesehen. In § 13, Abs. 3 des Entwurfs heißt es zwar: „Die Besetzung mit Direktoren soll mindestens paritätisch mit anderen Sachverständigen erfolgen“; in den Staatskanzleien gibt es aber auch Stimmen, die dies „mindestens“ als „höchstens“ interpretiert wissen wollen.

Entsprechend groß ist die Verstimmung bei den LMA. Sie sollen die Kommission nicht nur finanzieren, sondern müssen auf jeden Fall Kompetenzen abgeben. Sie können auch nicht darauf hoffen, dass die KJM bloß eine Alibi-Einrichtung mit Feigenblattfunktion wird. Im Entwurf wird unmissverständlich formuliert, dass die Kommission das letzte Wort hat. Auch wenn die praktische Arbeit vermutlich Prüfausschüssen obliegt: Die KJM legt nicht nur die allgemeinen Leitlinien fest. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich außerdem u.a. auf

- „1. die Feststellung der Unzulässigkeit eines Angebots wegen Verletzung dieses Staatsvertrags,
2. die Anerkennung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle sowie deren Widerruf,
3. die Erteilung einer Sendezeitfreigabe für private Veranstalter,
4. die Zustimmung zur Verbreitung einer Rundfunksendung privater Veranstalter abweichend von der Zeitbeschränkung,
5. die Gestattung der Ausstrahlung von Sendungen, die ganz oder im Wesentlichen mit in die Liste nach § 1 des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte aufgenommenen Schriften inhaltsgleich sind,
6. die Abweichung von der Vermutung nach § 5 Abs. 3 und die Gestattung von Ausnahmen von den Zeitgrenzen nach § 5 Abs. 5,
7. die Prüfung und Genehmigung einer Verschlüsselungs- undersperrungstechnik,
8. die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach diesem Staatsvertrag.“

Vor allem zwischen den Zeilen wird die Entmachtung der Landesmedienanstalten deutlich, denn zumindest beim Rundfunk legen zurzeit noch deren Jugendschutzreferenten die Grenze zwischen Jugendlichen und Erwachsenen fest. Sie kritisieren aber vor allem die Aufwertung der Selbstkontrolle und fürchten, die KJM könne zu staatsnah besetzt sein (obwohl der Entwurf ausdrücklich vorsieht, dass die weiteren Sachverständigen weder den Verfassungsorganen des Bundes und der Länder oder gar den Rundfunkveranstaltern angehören dürfen). Ein Jugendschutzgutachten des Medienrechtlers Dieter Dörr (Universität Mainz) gipfelt daher in der Forderung: „Die Zusammensetzung der zentralen Kommission ist so vorzunehmen, dass sie mehrheitlich aus Vertretern der Landesmedienanstalten besteht“.

Dabei soll auch die Kommission für Jugendmedienschutz nur noch eine „Vertretbarkeitskontrolle“ durchführen. Bislang haben sich Landesmedienanstalten und FSF immer wieder darüber gestritten, ob ein Glas halb voll oder halb leer sei. Sollte der Entwurf Gesetz werden, wird in Zukunft nur noch der Missbrauch kontrolliert. Eingeschritten wird allein dann, wenn gegen Verbote (z. B. NS-Propaganda) und Verbreitungsbeschränkungen (Pornographie) verstoßen wird. Oder, um im Bilde zu bleiben: wenn ein Glas ganz offensichtlich leer ist. Sollten sich solche Fälle wiederholen, gäbe es ein wirkungsvolles Druckmittel: Wenn einem Selbstkontrollgremium wie der FSF das Gütesiegel entzogen werde, vermutet Werthmann, würde es wohl auch rasch seine Mitglieder verlieren.

Die TV-Sender wiederum hätten endlich Planungssicherheit. Ein Gutachten der FSF, so das Senderargument, sei beim derzeitigen Stand bedeutungslos, wenn man damit rechnen müsse, dass die Landesmedienanstalten eine Sendung nach der Ausstrahlung nochmals prüfen und zu einem anderen Ergebnis kämen. Davon abgesehen aber hat sich die FSF als Einrichtung bewährt, zumal ihre Unabhängigkeit außer Zweifel steht: Die Prüfgrundsätze sehen vor, dass ein Prüfer nicht im Umfeld eines der Mitgliedssender beschäftigt sein darf. Keck glaubt man bei der FSF daher, dass ihre Arbeit jede Missbrauchskontrolle überflüssig machen werde.

Das allerdings geht dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend dann doch zu flott. Wenn man auf staatliche Kontrolle verzichten würde, widerspricht Susanne Schuster, Referatsleiterin für Kinder und Jugendschutz, „sehe ich für einen effektiven Jugendschutz schwarz.“ Gesetzlich sei dies ohnehin nicht möglich. Schuster räumt zwar ein, dass die Selbstkontrolle viel rascher auf einen gesellschaftlichen Wandel reagieren könne als der Staat, doch Jugendschutz stehe stets im Spannungsfeld der Wirtschaft. Wenn Selbstkontrolle gleichzeitig Anbieterinteressen wahrnehme, gehe das auf Dauer nicht gut. Die Abteilungsleiterin forderte daher „so viel Selbstkontrolle wie möglich, so viel Staat wie nötig“.

*Tilmann P. Gangloff ist Diplom-Journalist, er lebt und arbeitet in Allensbach am Bodensee.*