

**Joachim von Gottberg**

Als Anfang der 90er Jahre die technischen Reichweiten des noch jungen privaten Fernsehens zunahmen und die Erfolge in der Zuschauergunst stiegen, wurden die gewalthaltigen und sexuellen Darstellungen im Fernsehen in der Öffentlichkeit immer heftiger diskutiert. Das war insofern auch berechtigt, weil die privaten Sender ihre Programme überwiegend aus in den USA gekauften Serien und Spielfilmen zusammenstellten, deren Handlungen weitgehend von Konflikten und Gewalt geprägt waren. Damit veränderte sich nicht nur die Qualität des Programms im Allgemeinen, sondern vor allem auch die Quantität solcher Darstellungen. Die Landesmedienanstalten, die nach dem Rundfunkstaatsvertrag für die Kontrolle der Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen durch die privaten Sender zuständig waren, konnten wegen des Verbots der Vorzensur erst nach der Ausstrahlung tätig werden. Aufgrund der teilweise komplizierten Strukturen der Medienanstalten sowie der Möglichkeit für die Veranstalter, gegen Beanstandungen bei den Verwaltungsgerichten zu klagen, zogen sich entsprechende Verfahren nicht selten über Jahre hin, so dass ihr Effekt oft ohne Wirkung blieb.

In einer Anhörung der Rundfunkreferenten am 2. Mai 1993 in Düsseldorf wurde Vertretern verschiedener für den Jugendschutz zuständiger Institutionen die Frage gestellt, ob sich ihre jeweiligen Erfahrungen auch für eine Verbesserung des Jugendschutzes im Fernsehen nutzen ließen. Ich vertrat damals die FSK und hatte in meiner Funktion als Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden bereits einige Male mit privaten Sendern zu tun gehabt. Dabei hatte ich den Eindruck gewonnen, dass diese sich durchaus bemühten, die Jugendschutzbestimmungen ernst zu nehmen, sie jedoch häufig auf organisatorische und inhaltliche Probleme stießen. So mussten sie beispielsweise FSK-Freigaben bei der Sendezeitprogrammierung beachten, doch gab es kein geregelttes Verfahren, um an die dafür notwendigen Informationen zu gelangen. Deshalb verließen sich die Verantwortlichen bei den Sendern damals auf die Angaben im *Lexikon des Internationalen Films*, die nicht immer aktuell waren. So wurde z. B. der Film *Top Gun* im Lexikon mit einer Freigabe ab 12 Jahren geführt, denn zum Zeitpunkt des Drucks wusste man noch nicht, dass er in der Appellation auf 16 Jahre hochgestuft werden würde. Sat. 1 pro-

# GUTE ZEIT SCHLECH DIE ZEHN JAHRE ALS GES



grammierte den Film für 20.15 Uhr und erfuhr erst drei Tage vor der geplanten Ausstrahlung von der Appellation. *Top Gun* wurde nicht gesendet, die finanziellen Folgen und der Imageschaden waren immens.

Ein anderes Problem betraf den Umgang mit indizierten Filmen. Diese durften nur ausgestrahlt werden, wenn sie nicht als schwer jugendgefährdend eingeschätzt werden konnten. Niemand hatte jedoch eine Vorstellung davon, was unter diesem Begriff zu verstehen war, es hatte ihn bis dahin nicht gegeben.

Mein persönlicher Eindruck war, dass die Sicherung des Jugendschutzes im Fernsehen nicht *gegen* die Sender, sondern nur *mit* ihnen erfolgreich gelingen konnte. So schlug ich in Düsseldorf vor, das System der FSK auch für das Fernsehen anzuwenden, denn eine von allen Sendern getragene Einrichtung würde das Verständnis für die Belange des Jugendschutzes besser in die Kreise der Anbieter hineinbringen können, als die Landesmedienanstalten dies vermochten. Auch würde eine solche Einrichtung Verfahren entwickeln können, um die Kommunikation mit der FSK und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften si-

cherzustellen. Gleichzeitig sollten fachgerechte Kriterien für die Umsetzung des Jugendschutzes im Fernsehen geschaffen werden, welche die bisherige Spruchpraxis der Jugendschutzinstitutionen mit den Besonderheiten einer Ausstrahlung im Fernsehen verbanden. Die Sender sollten sich verpflichten, ihre Programme *vor* der Ausstrahlung den Prüfausschüssen der Selbstkontrolle vorzulegen und deren Entscheidungen zu beachten. Wie bei der FSK sollten die Prüfer unabhängig von Senderinteressen sein, ein selbständiges Kuratorium sollte – vergleichbar mit der Grundsatzkommission der FSK – Richtlinien für die Prüfungen entwickeln und für die Benennung der Prüfer zuständig sein. Darüber hinaus sah mein Vorschlag vor, dass die Landesmedienanstalten im Kuratorium wie in den Prüfungen durch von ihnen benannte unabhängige Sachverständige vertreten sein sollten. Vergleichbar mit den Obersten Landesjugendbehörden, sollten sie im Gegenzug auf eigene Prüfungen verzichten und die Prüfergebnisse der Selbstkontrolle grundsätzlich anerkennen. Über Konfliktfälle hätte – entsprechend der FSK – ein Appellationsgremium entscheiden können.

# EN, TE ZEITEN CHÄFTSFÜHRER DER FSF

Bei den Rundfunkreferenten stieß der Vorschlag auf grundsätzliche Zustimmung. Auch die Sender erklärten sich bereit, eine solche Selbstkontrollereinrichtung zu gründen, zu finanzieren und ihre Ergebnisse zu akzeptieren. Die Vertreter der Landesmedienanstalten hingegen begrüßten zwar das Einrichten einer Selbstkontrolle, lehnten jedoch die Vermischung der vom Staat bestellten Aufsicht mit einer von der Wirtschaft organisierten Selbstkontrolle ab. Die öffentlich-rechtlichen Sender verweigerten grundsätzlich ihre Mitarbeit oder gar Mitgliedschaft in einer solchen Einrichtung. Jugendschutz sei ein Thema der Privaten, so hieß es. Außerdem stünde der öffentlich-rechtliche Rundfunk unter der Kontrolle der Aufsichtsgremien, die sich nicht durch Entscheidungen einer Selbstkontrolle ersetzen ließe.

Heraus kam schließlich eine Selbstkontrolle „light“ – ausschließlich getragen von den privaten Fernsehanbietern und ohne Befugnis, Prüfergebnisse mit der notwendigen Sicherheit für die Anbieter zu erteilen. Noch im Sommer 1993 wurde der Antrag gestellt, die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) ins Vereinsregister aufzunehmen. Auf der Funkausstellung 1993 war es Jürgen Doetz, damals schon Präsident des VPRT, der einer interessierten Öffentlichkeit das Projekt vorstellte. Der neu gegründete Vorstand bat mich, die Geschäftsführung der FSF zu übernehmen. Ich nahm das Angebot an und wechselte von Wiesbaden (Sitz der FSK) nach Berlin, wo eine Geschäftsstelle aufzubauen war: Geeignete Sachverständige für das Kuratorium mussten gefunden werden; außerdem schlug ich etwa 70 Prüferinnen und Prüfer vor, die zum großen Teil bereits bei der FSK oder der Bundesprüfstelle tätig waren. Am 4. April 1994 war die Geschäftsstelle funktionsfähig: Die ersten Prüfungen fanden bereits statt, allerdings noch auf der Grundlage provisorischer Prüfgrundsätze. Ende April hatte sich das Kuratorium auf eine Prüfverordnung geeinigt, so dass sich die FSF am 25. Mai 1994 auf einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorstellen konnte. Die Resonanz war weitgehend positiv, nicht zuletzt auch wegen der Vorlage der ersten Prüfstatistik: Mehr als die Hälfte der von den Sendern gestellten Anträge wurde abgelehnt. Die Selbstkontrolle machte ernst.

Die Ersten, die uns das Leben schwer machten, waren die *Power Rangers*. Jobst Plog, Intendant des NDR, warf den privaten Sendern und der FSF zum Jahresende 1994 Versagen

vor, da diese Serie nur teilweise geprüft worden sei. Die Öffentlichkeit nahm den Vorwurf auf, die Kuratoriumsvorsitzende stellte den Antrag, die Prüfausschüsse der FSF mit dem Fall zu beschäftigen. Die Kritik des Jugendschutzes richtete sich weniger gegen einzelne Folgen. Vielmehr wurde die tägliche Ausstrahlung vor Schulbeginn kritisiert. Die FSF stoppte die Sendung im Frühprogramm, sie ließ nur noch eine Folge pro Woche – und zwar am Wochenende – zu. Die Gemeinsame Stelle Jugendschutz und Programm der Landesmedienanstalten warf der FSF daraufhin vor, ihre Aufgabe nicht ernst zu nehmen, kam aber erstaunlicherweise einige Wochen später zu dem gleichen Ergebnis.

Das Leben als Geschäftsführer der FSF war immer wieder geprägt von Kämpfen zwischen den Fronten. So waren gegenüber den Sendern die Ablehnungen für beantragte Freigaben zu begründen, zuweilen war zu hören, die FSF sei viel strenger als die Landesmedienanstalten. Diese warfen der FSF wiederum vor, sie würde weitgehend die Interessen der Sender durchsetzen. Wohl, um die zu liberale Haltung der FSF-Prüfer und damit die Sendernähe der FSF-Prüfungen zu demonstrieren, wurde ziemlich regelmäßig immer ein Drittel der Ausnahmeanträge, die von der FSF positiv entschieden worden waren, von den Landesmedienanstalten abgelehnt. Dabei ging es um Filme mit einer FSK-Freigabe ab 16 oder 18 Jahren, die einer Sendezeitbeschränkung ab 22.00 bzw. 23.00 Uhr unterlagen. Ausnahmen von diesen Beschränkungen konnte die FSF nicht ohne die Zustimmung der Landesmedienanstalten erteilen.

Insgesamt erwies sich die Doppelaufsicht durch FSF und Landesmedienanstalten als erhebliche Bremse für einen vernünftigen Jugendschutz im Fernsehen. Ablehnungen durch die FSF mussten die Sender akzeptieren, positive Entscheidungen standen unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Landesmedienanstalten. Das schränkte die Motivation der Sender, die FSF in vollem Umfang zu befragen, stark ein. Bestimmte Sendungen – vor allem dann, wenn sie für das finanziell wichtige Hauptabendprogramm geplant waren – wurden der FSF daher nicht vorgelegt. Die Wahrscheinlichkeit, danach eine Beanstandung seitens der Medienanstalten zu bekommen, erwies sich als relativ gering. So kritisierten die Medienanstalten vor allem die Nichtvorlage von TV-Filmen – ein Problem, dass es ohne ihre Weigerung, mit

der FSF zu kooperieren, wahrscheinlich gar nicht gegeben hätte.

Der RTL-Film *Die heilige Hure* wurde dafür quasi zum Symbol. Das System funktioniert nicht, weil die Sender selbst ihrer Vorlagepflicht nicht nachkämen, so der Vorwurf. Tatsächlich wurde der Film auf Antrag des Kuratoriums unmittelbar nach der Ausstrahlung geprüft und erst ab 22.00 Uhr freigegeben. Etwas anderes konnten die Landesmedienanstalten auch nicht erreichen, nur dass bei ihnen die Verfahren erheblich länger dauerten. Allerdings war es richtig, grundsätzlich über die Frage nachzudenken, ob das System in der Form sinnvoll war, ob Selbstkontrolle unter diesen Umständen tatsächlich eine Chance hatte.

Die Debatte um die Talk-Shows am Nachmittag, aber auch spätere Formate wie *Big Brother* machten deutlich, dass sich allein mit dem Prinzip der freiwilligen Vorprüfung der Jugendschutz nicht zufrieden stellend durchsetzen ließ. Die Programme wurden live oder zumindest so kurz vor der Ausstrahlung produziert, dass schon aus zeitlichen Gründen eine Vorprüfung die Programmabläufe erheblich beeinträchtigt hätte. Außerdem wäre der Prüfaufwand weder finanziell noch personell zu bewältigen gewesen. Die FSF ging in diesem Zusammenhang andere Wege, die zwar wenig spektakulär, aber dennoch erfolgreich waren: In Konferenzen mit den Redaktionen wurden gemeinsame Absprachen getroffen, an die sich alle halten sollten. Die Sender kontrollierten nun untereinander, ob die Konkurrenten sich an die Vereinbarungen hielten. Wichtig war, dass kein Sender durch Verlassen des Konsenses wirtschaftliche Vorteile haben durfte.

Die Wende begann, als der Gesetzgeber mit der Änderung des Rundfunkstaatsvertrags im Jahre 2000 ausgerechnet einen Bereich unter die Aufsicht der Landesmedienanstalten stellte, der nach Auffassung fast aller Fachleute – übrigens auch der Medienanstalten selbst – bei der FSF gut aufgehoben schien: die Freigabe für indizierte Filme. Dafür hatte die FSF 1994 in der Prüfordnung eigens ein Verfahren eingerichtet, an dem ein von der Bundesprüfstelle beauftragter Sachverständiger mitwirkte. Doch durch die Änderung des Rundfunkstaatsvertrags entstand bei der FSF der Eindruck, dass die Bereitschaft des Staates für eine Selbstkontrolle nicht vorhanden war. Unter diesen Umständen sahen wir keinen Sinn darin, unsere Arbeit fortzuführen, sondern dachten stattdessen über Alternativen

nach. Das Kuratorium zeigte dafür zwar Verständnis, ermunterte uns aber, weiterzumachen und den Gedanken der Selbstkontrolle offensiv zu vertreten.

Das hatte letztlich Erfolg. Im Juni 2001 konnte ich den ersten Entwurf eines Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV) einsehen, der positive Ansätze erkennen ließ, die Selbstkontrolle in einen sinnvollen gesetzlichen Rahmen zu stellen. Es folgten lange Debatten über die Strukturen dieses neuen Verhältnisses von Selbstkontrolle und staatlicher Aufsicht, flankiert von unfreundlichen Pressemeldungen einiger Institutionen, die an einer solchen neuen Struktur kein Interesse hatten. Mehrere Male drohte das Projekt an Fragen zu scheitern, die mit der FSF gar nichts zu tun hatten. Ein für die Neuordnung des Jugendschutzes notwendiges Eckpunktepapier zwischen Bund und Ländern drohte nicht zustande zu kommen, weil Bayern seine Zustimmung von einer Neuorientierung der Bundesprüfstelle abhängig machte. Dann schien das Jugendschutzgesetz (JuSchG), welches zeitgleich mit dem JMStV in Kraft treten sollte, an der fehlenden Einigung darüber, wie lange sich Jugendliche abends in Diskotheken aufhalten dürfen, zu scheitern. Erst der Amoklauf des Robert Steinhäuser im April 2002 brachte eine neue Dynamik in die Debatte. Dieser traurige Anlass machte allen deutlich, dass die Sache selbst Vorrang vor Einflussinteressen haben sollte. Deshalb gelang es dann doch noch, die Gesetzesentwürfe in letzter Sekunde vor den Bundestagswahlen im Herbst 2002 so zu überarbeiten, dass das JuSchG und der JMStV am 1. April 2003 in Kraft treten konnten.

Als zentrales Element der Neuordnung im Jugendschutzbereich wurden vier Gesetze in zweien zusammengefasst: Aus dem Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit und dem Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Medien wurde das neue Jugendschutzgesetz, das den Jugendschutz in den Offlinemedien (Kino, Video, Computerspiele) regelt. Die Jugendschutzbestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags und des Mediendiensteinstaatvertrags wurden im neuen Jugendmedienschutzstaatsvertrag vereint, der für den Jugendschutz in den Onlinemedien (Fernsehen und Internet) zuständig ist. Ein weiteres Ziel ist die Stärkung der Selbstkontrolle. Das System der FSK wird nun zum ersten Mal gesetzlich ermöglicht, vorher beruhte es auf einer Vereinbarung der Länder mit der Filmwirtschaft. Für Onlinemedien

wurde das System der regulierten Selbstregulierung geschaffen: Die Länder beauftragen eine Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) mit der Kontrollfunktion über die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen. Gleichzeitig bieten sie jedoch den Anbietern die Einrichtung von Selbstkontrollen an, die allerdings bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen, um die Unabhängigkeit und den Sachverstand ihrer Prüfungen zu garantieren. Wird die Erfüllung dieser Voraussetzungen durch die KJM festgestellt, kann die nun anerkannte Selbstkontrolle nahezu alle Aufgaben eigenständig übernehmen. Die KJM hat dann einzuschreiten, wenn aus ihrer Sicht die Selbstkontrolle nicht ausreichend funktioniert.

Seit dem 1. August 2003 ist die FSF nun eine anerkannte Selbstkontrolleinrichtung. Sie und ihre Mitgliedssender haben viele Erwartungen, die in das Modell gesetzt wurden, erfüllt. Das Vorlageverhalten der Sender ist um 150% gestiegen, im Bereich des fiktionalen Programms erfüllt die FSF ihre Aufgaben bereits fast vollständig. Schwieriger wird es, die FSF in Formate wie *Ich bin ein Star – Holt mich hier raus!* oder *Big Brother* sinnvoll einzubinden. Aufgrund der Interaktion dieser Formate mit dem Publikum wäre eine Vorlage bei der FSF vor der Ausstrahlung schon praktisch nicht möglich. Erschwerend kommt hinzu, dass sich zu solchen Formaten noch keine Spruchpraxis entwickelt hat, die die Prüfer anwenden könnten. Umstritten ist, ob diese Formate den Jugendschutz überhaupt tangieren.

Wie man auch immer zu diesen Fragen stehen mag, eines erscheint sicher: Die Medienlandschaft und die Sendeformate ändern sich in hoher Geschwindigkeit, so dass es für die FSF wahrscheinlich kaum möglich sein wird, den Jugendschutz im Fernsehen zur Zufriedenheit aller umfangreich zu regeln. Es wird sicher noch manchen Streit, manches Ringen um Abwägungen und Diskussionen über Entscheidungen geben. Dennoch: Das neue Konzept hat sich erstaunlich schnell etabliert, das Verhältnis zwischen FSF und KJM ist konstruktiv, der Diskurs sachlich und zielorientiert.

Nach nun zehn Jahren haben wir trotz schwieriger Ausgangsvoraussetzungen und einer gegenwärtig für alle wirtschaftlich schwachen Lage gute Chancen, zu zeigen, dass die Selbstkontrolle funktioniert. Im Namen der Geschäftsstelle danke ich allen, die die Voraussetzungen dafür geschaffen haben: der Politik für

ihr Vertrauen und den Sendern, die trotz mancher Auseinandersetzung an dem Gedanken der FSF festgehalten haben. Besonders danken möchte ich aber dem Kuratorium und den Prüferinnen und Prüfern, die sich für die FSF eingesetzt und ihren Sachverstand sowie viel Zeit und Mühe in diese Arbeit investiert haben. Ich hoffe, dass alle Beteiligten daran mitarbeiten werden, dass dieses neue Modell der regulierten Selbstkontrolle ein Erfolg wird – ein Erfolg nicht zuletzt auch im Hinblick auf einen modernen und effektiven Jugendschutz, der in einem breiten Diskurs zwischen Anbietern, Wissenschaft und Gesellschaft eine vernünftige Abwägung zwischen dem Freiheitsgedanken und dem Schutzzweck trifft.

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