

STREIT NUR IN EINZELFÄLLEN:

Die Maßstäbe zwischen Aufsicht und Selbstkontrolle müssen übereinstimmen



Seit April 2003 gibt es die Kommission für Jugendschutz (KJM). Wie im Gesetz vorgesehen, legt sie nun nach zwei Jahren ihren ersten Erfahrungsbericht vor. Der Teufel aber liegt im Detail. So ist beispielsweise die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) inzwischen zwar anerkannt, allerdings nur unter Auflagen, um die derzeit vor Gericht gestritten wird. Die für Selbstkontroll-einrichtungen verbindlichen Richtlinien, die mit den Landesmedienanstalten und deren Gremien abgestimmt werden mussten, sind erst im Mai 2005 endgültig in Kraft getreten. Die bisher vorliegenden Erfahrungen können also nur unter Vorbehalt ausgewertet werden. Doch wie steht es grundsätzlich um das Verhältnis von Selbstkontrolle und KJM? Seitens der FSF und FSM beklagt man die mangelnde Bereitschaft der KJM zu Kommunikation und Kooperation. Alles Unsinn, doch die Kommunikation untereinander kann noch verbessert werden, meint Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, Präsident der BLM und Vorsitzender der KJM. *tv diskurs* sprach mit ihm.

Was ist für Sie inhaltlich das wichtigste Ziel des Jugendschutzes?

Die Jugendschutzbestimmungen in Deutschland drücken aus, nach welchen Maßstäben die Medien agieren sollen. Mir geht es um die Beachtung von Wertvorstellungen, wie sie in der Verfassung und unserer Rechtsordnung verankert sind. Deshalb heißt der neue Staatsvertrag nicht nur Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, sondern Staatsvertrag für den Schutz der Menschenwürde in Telemedien, Rundfunk und Fernsehen. Wir müssen durchsetzen, dass diese Spielregeln eingehalten werden, das ist das Wichtigste für mich. Ich bin der festen Überzeugung, dass wir damit ein Stück weit dazu beitragen, das Wertesystem unserer Gesellschaftsordnung hochzuhalten und ihm Nachdruck zu verleihen.

Wir praktizieren seit zwei Jahren eine Art Experiment, das der regulierten Selbstregulierung. Was war der Grund dafür, das Zusammenspiel von Selbstkontrolle und staatlich beauftragter Kontrolle gesetzlich zu regeln?

In Zeiten der Konvergenz wollte man die Aufsicht erweitern, um das Internet mit einzubeziehen. Wie wir jetzt erfahren, wächst die Bedeutung anderer neuer Übertragungswege mehr und mehr. Diese sollten wir – ich denke da etwa an Mobilfunknetze – im Auge behalten, denn sie bergen ganz neue Jugendschutzprobleme. Schon der Umfang der Angebote macht klar, dass Jugendschutz mit den bisherigen Kontrollmöglichkeiten kaum noch zu bewältigen ist. Deswegen mussten wir nach neuen Wegen suchen. Der Begriff der regulierten Selbstregulierung stellt sich dabei für mich noch problematisch dar: Wir verstehen ihn zwar gut, doch löst er bei anderen, vor allem bei unseren europäischen Nachbarn, eine prinzipielle Abwehrhaltung aus. Das müssen wir ändern, denn unser Modell funktioniert langfristig nur, wenn wir international

Wirkung erzielen und unsere Grundlagen durchsetzen können. Vor kurzem hatte ich ein Gespräch mit Engländerinnen. Die empfanden den Begriff der regulierten Selbstregulierung als Widerspruch in sich. Entweder es gäbe eine Regulierung oder eine Selbstregulierung. Gerade weil unser Modell funktioniert, sollte man solchen begrifflichen Missverständnissen vorbeugen. Deshalb spreche ich lieber von Co-Regulierung, weil dieser Begriff die Mitverantwortung der Veranstalter und Anbieter von Inhalten deutlicher macht. Es ist schließlich so, dass nicht nur Aufsicht und Selbstregulierung, sondern insbesondere auch die Unternehmen selbst gefordert sind. In diesem Zusammenhang ist vielleicht ein wenig aus dem Blick geraten, dass wir neben Einrichtungen der Selbstregulierung wie FSF und FSM immer noch auch Jugendschutzbeauftragte bei den Sendern haben, denen eine wesentliche Funktion zukommt. Insgesamt denke ich, dass das Modell wichtig und richtig ist. Es wird aber nur funktionieren, wenn die Selbstregulierungseinrichtungen, die wir durch die KJM anerkannt haben, mit ganz bestimmten Kriterien arbeiten. Zwei davon liegen mir besonders am Herzen: unabhängige, qualifizierte Prüfer und eine ausreichende Ausstattung, um diese umfassende Aufgabe annehmen und möglichst viele Inhalte prüfen zu können.

Mittels der Selbstkontrolle ist es möglich, Programme vor der Veröffentlichung zu prüfen. So lässt sich bei den Anbietern Sensibilität herstellen und bei den Programmverantwortlichen Verständnis für Jugendschutzbelange wecken. Liegt hier der Kern der Überlegung, nämlich, dass Selbstkontrolle gewisse Vorteile gegenüber vom Staat durchgeführter Aufsicht hat?

Eine funktionierende Selbstkontrolle, die ihren unabhängigen Beitrag und ihre unabhängige Wirkung zur Durchsetzung von Jugendschutz ausübt, ist natürlich gegenüber einer Aufsicht, die erst im Nachhinein tätig werden kann, ein sehr wichtiges Instrument. Wie schon gesagt: Angesichts der ständigen Zunahme von Verbreitungswegen und der damit verbundenen inhaltlichen Problemlagen ist das ein gutes Modell. Es

muss allerdings im Sinne des Jugendschutzes funktionieren. Im Staatsvertrag ist festgehalten, dass Selbstkontrollen nach Regeln arbeiten müssen, die an den Anforderungen des Jugendschutzes orientiert sind und den Jugendschutz durchsetzen. Sie dürfen nicht unternehmerische Interessen in den Vordergrund rücken, die, wie wir alle wissen, oft nicht deckungsgleich mit den Anforderungen des Jugendschutzes sind.

Auch der Begriff der Selbstkontrolle scheint, zumindest was die FSF angeht, gar nicht so zutreffend, weil er den Eindruck erweckt, die Anbieter kontrollieren sich selbst.

Für mich bedeutet Selbstkontrolle, dass es in der Verantwortung der Unternehmen liegt, eine größtmögliche Wirkung im Sinne der Durchsetzung von Jugendstandards außerhalb einer durch den Gesetzgeber eingerichteten Kontrolle zu erreichen. Hier liegt auch der Unterschied zwischen KJM und den Selbstkontrollen: Aufsicht auf der Basis von gesetzlich eingerichteter und unabhängig finanzierter Kontrolle auf der einen Seite, auf der anderen eine im Verantwortungsbereich der Unternehmen liegende Kontrolle, die nach den Vorgaben des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags unabhängig arbeiten soll. Insofern stimmt der Begriff Selbstkontrolle.

Wie sehen Ihre Erwartungen an die Selbstkontrolle aus, was definieren Sie als die Kernaufgabe?

Das Wichtigste ist, dass die anerkannten Selbstkontrollen einen wesentlichen Beitrag zur Durchsetzung von Jugendstandards liefern. In puncto Jugendstandards, Jugendschutzniveau oder Regeln und Interpretation des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags dürfen wir auf keinen Fall unterschiedliche Messlatten für gleiche Fälle anlegen oder unterschiedliche Auslegungsgrundsätze des Staatsvertrags vertreten. Ein Auseinanderdriften von Selbstkontrolle und der KJM wäre das Schlimmste. Stattdessen sollten wir beständig daran arbeiten, Jugendstandards gemeinsam durchzusetzen und einen Kon-

sens in Detailfragen zu erzielen. Das war früher, vor dem Anerkennungsverfahren, etwas schwieriger. Da gab es zum Beispiel unterschiedliche Auffassungen über den Pornographiebegriff. Nun gibt es Richtlinien und Definitionen der KJM, die auch für die Selbstregulierung bindend sind. Natürlich können die Meinungen im Einzelfall trotzdem immer noch auseinander gehen, das ist beim Jugendschutz nun einmal so.

Damit die Selbstkontrolle auf ihrer Ebene das berücksichtigen kann, was die staatliche Aufsicht erwartet, ist allerdings eine enge Interaktion notwendig.

Wir sollten klarstellen, dass die eingerichtete Aufsicht keine staatliche Aufsicht ist. Darauf lege ich großen Wert. Vielmehr ist die KJM eine unabhängige Kommission, die staatsfern organisiert ist und als Organ der Landesmedienanstalten tätig wird, während die Selbstkontrollen eine eigenständige und staatsferne Organisationsstruktur aufweisen. Aber sie sind gemäß dem Staatsvertrag eingerichtet und arbeiten nach Vorgaben, die der Gesetzgeber bestimmt.

Aber muss es nicht bei der Entwicklung von Richtlinien, Grundkriterien und Herangehensweisen oder bei Programmprüfungen eine enge Zusammenarbeit geben? Es sollte doch im Dialog um die optimale Umsetzung des Jugendschutzes gerungen werden.

Das hat in den vergangenen zwei Jahren auch durchaus stattgefunden. Möglicherweise ist die Kommunikation untereinander noch verbesserungsfähig, aber ich konnte mit großem Interesse beobachten, dass in dem ausführlichen Katalog mit den detaillierten Beurteilungskriterien, den wir entwickelt haben und der seitens der Aufsicht als Vorgabe gedacht ist, offensichtlich keine großen unterschiedlichen Positionen gegenüber den Vorstellungen der Selbstkontrollen bezogen wurden. Die von uns entworfenen Kriterien sind auch von den Selbstkontrollen und Sendern akzeptiert worden.

Tatsächlich sind die Kriterien in vielen Punkten denen sehr ähnlich, die die FSF aufgestellt hat, obwohl sie völlig unabhängig voneinander entstanden sind.

Mein Eindruck war, dass das, was wir entwickelt haben, nicht auf Widerspruch gestoßen ist. Natürlich haben wir uns ausgetauscht, damit wir mit denselben Instrumentarien und Bewertungsmaßstäben arbeiten. Schließlich wäre es nicht im Sinne des Jugendschutzes, wenn eine FSF den Staatsvertrag anders auslegen würde als die Aufsicht. Deshalb müssen wir uns auch bei den Grundkriterien möglichst nahe kommen, was nicht heißt, dass diese deckungsgleich sein müssen. Sie dürfen nur nicht in den grundsätzlichen Jugendschutzanforderungen differieren. Mir ist allerdings aufgefallen, dass die FSF in den Diskussionsprozessen manchmal näher bei den Positionen der Veranstalter lag als bei unseren. Diesen Eindruck sollte man meiner Meinung nach möglichst vermeiden.

Nun werden die Prüfordnung und die Richtlinien von einem unabhängigen Kuratorium erstellt, in dem die Sender nur zu einem Drittel vertreten sind. Auch die Prüfer haben mit den Sendern nichts zu tun, ähnlich wie bei der FSK...

Ich will in diesem Zusammenhang nochmals näher auf die gesetzlichen Vorschriften eingehen, die auch im Anerkennungsverfahren eine große Rolle gespielt haben. Die FSF hat Vorgaben für die Entscheidung der Prüfer, die in der Spruchpraxis einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz gewährleisten, vorzulegen. Die Überprüfung der Spruchpraxis ist wiederum eine der Aufgaben der KJM. Es bestand bei der Entstehung durchaus die Sorge, dass das Modell nicht die nötige Effizienz hat. Auch in der gesellschaftlichen Diskussion sind diese Zweifel nach wie vor spürbar. Deshalb ist es so wichtig, immer wieder zu betonen, dass die freiwilligen Selbstkontrollenrichtungen eigenständig und unabhängig in der inhaltlichen Spruchpraxis sind, wozu auch gehört, dass wir nach den gleichen Auslegungsprinzipien und -kriterien arbeiten. Wenn ein Recht zwei Auslegungen zulässt und wir über Jahre die strengere praktizieren, sollten wir es vermei-

den, bei der ersten Möglichkeit eine weichere Regelung zum Maßstab für die Jugendschutzarbeit zu machen. Schließlich wollten wir mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag einen noch effizienteren Beitrag zum Jugendschutz leisten. Unterschiedliche Auffassungen im Einzelfall bei gleicher Messlatte sind normal: Jugendschutz hat viel mit Wertungen und Bewertungen zu tun, so dass dies in der Natur der Sache liegt. Deshalb brauchen wir die Auseinandersetzung, die Transparenz der Entscheidungsprozesse und eine Öffentlichkeit, die kritisch mit dem Jugendschutz umgeht. Die KJM ist daran interessiert, dass die FSF funktioniert, auch wenn man uns zeitweise anderes unterstellte. Wie schon gesagt: Ich bin der tiefen Überzeugung, dass das gegenwärtige Modell die besten Antworten geben kann, wenn es richtig funktioniert. Es muss in unserem gemeinsamen Interesse liegen – auch mit Blick auf die europäische Diskussion und die globalen Fragestellungen –, dass wir effiziente Modelle entwickeln und praktizieren. Das Modell in Deutschland wird aufmerksam beobachtet, es ist noch nicht Allgemeingut in Europa. Diejenigen, die großen Wert darauf legen, dass Selbstregulierung funktioniert, schätzen es auch, dass es eine KJM gibt, weil damit die Tätigkeit und Wirkung der Selbstkontrolle unterstützt wird.

Die Selbstkontrollen kritisieren, dass die KJM sich zu viel mit eigenen Einzelprüfungen beschäftigt, anstatt FSF oder FSM mit einzubeziehen.

Zum Verhältnis der beiden Einrichtungen möchte ich gerne hinzufügen: Je effizienter wir mit Blick auf die Jugendschutzanforderungen arbeiten, desto mehr können wir uns auch als Aufsicht zurücknehmen. Der Eindruck, den man gelegentlich hatte, nämlich, dass die KJM die Angelegenheiten an sich reißen und somit die Entwicklung der Selbstregulierungseinrichtungen behindern würde, ist ganz sicher nicht richtig. Allerdings wollen wir nicht, dass durch bestimmte Entwicklungen auf der Ebene

der Selbstregulierung die Jugendschutzanforderungen relativiert werden. Deshalb brauchen wir gemeinsame Grundpositionen, gemeinsame Ziele und sicher auch einen verbesserten Diskurs. Aber wie wollen wir einen Diskurs führen, wenn wir von unterschiedlichen Grundpositionen in der Auslegung und Anwendung des Staatsvertrags ausgehen? Das kann nicht funktionieren. Doch muss ich an dieser Stelle anerkennend sagen, dass die FSF ihre Sache wirklich gut macht.

Könnte man den Diskurs zwischen KJM und FSF optimieren?

Sicherlich. Das Gleiche gilt übrigens auch für die Internetbranche. Die Entwicklung auf diesem Gebiet scheint allerdings mühsamer. Mit Blick auf die vielfältigen problematischen Internetangebote zweifle ich daran, dass das Modell in dieser Form funktioniert und alle Problem Inhalte über die Selbstkontrolle behoben werden können. Es gibt große Bereiche, die von dem Mechanismus nicht erfasst werden, und viele Anbieter, die ihre Geschäfte unter Inkaufnahme eines Verstoßes gegen geltendes Recht machen. Ich glaube nicht, dass diese sich einer Selbstregulierungseinrichtung unterwerfen, die ihnen ihre Geschäfte untersagt.

Die Fernsehanbieter leben von der Werbung und haben kein Interesse daran, an den Pranger gestellt zu werden. Das ist für Anbieter von Pornographie im Internet anders, egal, ob sie durch die FSM oder KJM negativ beurteilt werden.

Deshalb ist es auch eine wichtige Aufgabe von Selbstregulierungseinrichtungen, ein Stück in diese Richtung zu wirken. Wir haben den Eindruck, dass die Internetbranche in Jugendschutzfragen sensibler geworden ist, seitdem es die KJM gibt. Unsere Einrichtung hat hohen Internetsachverstand bewiesen, der hilfreich bei der Definition der Anforderungen war, zum Beispiel bei den Altersverifikationssystemen. Bei Sicherstellungsmechanismen etwa haben wir acht bis zehn verschiedene Systeme geprüft. Dies geschah auf Wunsch der Unternehmen, die unsere Meinung über die sichersten Systeme einholten. Wir haben versucht,

hier einen hohen Maßstab durchzusetzen. Denn die frühere Auffassung, die Eingabe der Personalausweiskennziffer sei ausreichend, um den Zugangsschutz zu gewährleisten, ist inzwischen völlig überholt. In diesem Punkt haben wir auch durch Gerichtsentscheidungen Recht bekommen. Es gab zwei Oberlandesgerichtsentscheidungen – in Düsseldorf und in Nürnberg –, die den Systemen der Personalausweiskennziffer eine klare Absage erteilten. Dies zeigt, dass wir in den zwei Jahren selbst im Hinblick auf die Internetbranche Wirkung erzielt haben. Auch bei den Eltern, die sich Sorgen um ihre Kinder machen, nimmt das Problembewusstsein ständig zu, aber wir sind noch lange nicht am Ziel.

Wahrscheinlich ist es auch eine Illusion, dass man beim Jugendschutz irgendwann ans Ziel kommt. Immer, wenn man denkt, man hätte alles geregelt, kommen neue Formate auf den Markt...

Das ist sicher so, und im Hinblick auf das Internet wird es wahrscheinlich immer eine lückenhafte Wirkung bleiben, schon wegen seiner globalen Präsenz. Was uns in Zukunft beschäftigen wird, ist der gesamte Bereich der Mobilfunknetze. Hier wird eine riesige Herausforderung für den Kinder- und Jugendschutz liegen, wenn Handys mit Video- und Fernsehprogrammen versorgt werden. Bedenkt man darüber hinaus, wie hoch die Handyverbreitung unter Kindern und Jugendlichen in Deutschland ist, wird klar, dass sich das Gefährdungspotential nochmals potenziert. Gleichzeitig nehmen die Übertragungswege zu. Da nützt es leider wenig, dass die Mobilfunkbetreiber europaweite Verhaltenskodizes entwickeln, denn diejenigen, die diese Netze nutzen und inhaltliche Angebote einbringen, sind nicht allein die Mobilfunkunternehmer. Die Aufgabe ist auch deshalb so schwierig, weil Handys viel individueller genutzt werden. Beim Fernsehen können die Eltern doch immer noch einen Blick auf das eingeschaltete Programm werfen.

**Wie schätzen Sie das Thema rechtlich ein?
Handys gehören wohl nicht zum Bereich
„Rundfunk“.**

Auf jeden Fall sind es Telemedien. Ich würde im Einzelfall gar keine Abgrenzung vornehmen. Deshalb ist es klug, dass wir im Staatsvertrag grundsätzlich dieselben Regeln und Anforderungen für Telemedien und Rundfunk haben. Jedenfalls zielen solche Angebote darauf ab, eine möglichst große Zahl von Nutzern zu erreichen, womit sie unter den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag fallen. Europaweit hat Deutschland hier eine Vorreiterrolle. Die anderen Mitgliedstaaten staunen, welchen Anspruch und welches Grundprinzip wir in Deutschland verfolgen. Auch die Mobilfunkanbieter sind rechtlich der Auffassung, dass es nicht darauf ankommt, welche Übertragungswege und Endgeräte man nutzt, sondern auf die Inhalte.

Allerdings scheinen die Mobilfunkanbieter – wie etwa T-Mobile – eine Art Provider zu sein, die eine Plattform, aber selbst keine Inhalte anbieten.

Sicher werden sie eigene Inhalte anbieten, aber die Übertragungswege auch Dritten zur Verfügung stellen. Deswegen ist die Selbstverpflichtung dieser Unternehmen ein wichtiges Signal, obwohl so nicht die gesamten Nutzungsmöglichkeiten erfasst werden. Sie betrachten sich selbst in diesem Fall als Access-Provider. Entsprechend müssen wir entscheiden, wie wir mit diesen Providern umgehen. Relevant wird dann auch das Thema „Sperrungsverfügung“.

Ist man nicht mehr in der Verantwortung, wenn die Mobilfunkanbieter den Zugang zu einem Server außerhalb Deutschlands anbieten?

Das ist natürlich schwierig. Umso deutlicher wird, dass der Jugendschutz und das Durchsetzen von Anforderungen internationale Aufgaben sind, wie ich auch immer wieder betone. Deutschland hat das effizienteste Modell, weil mit der KJM eine sehr starke Aufsicht eingerichtet worden ist, die alle Übertragungswege erfasst. In diesem Punkt lässt sich unser Modell mit dem in Australien vergleichen, nicht zuletzt ist es auch durch praktische Erfahrungen dort in Gang gekommen. Es ist wichtig, dass wir im internationalen Umfeld die Selbstregulierung mit ihren Erfahrungen darstellen und anmerken, dass es ohne Aufsicht nicht geht.

Für optimiertes Handeln ist Transparenz notwendig. Die Selbstkontrollen müssen wissen, mit welchen Themen sich die KJM auseinandersetzen. Muss das System nicht noch besser aufeinander abgestimmt werden, wenn beide Seiten dasselbe wollen, nämlich einen vernünftigen Jugendschutz?

Dem gegenüber bin ich sehr aufgeschlossen. Sie haben vollkommen Recht, es wäre wünschenswert, wenn wir das in einem ganz bestimmten Rhythmus festzurren. Ich möchte nach zwei Jahren KJM gerne noch einen weiteren Punkt hinzufügen: In einer der letzten Ausgaben des epd, in einer Dokumentation des WDR Rundfunkrates, las ich folgende Überschrift: Medienkompetenz ist der beste Jugendmedienschutz. Wer den Artikel liest, merkt, dass in den Gremien des WDR, zumindest im Rundfunkrat, die Überzeugung sehr stark ausgeprägt ist, dass Medienkompetenz die organisatorischen Vorkehrungen ersetzt. Wir alle wissen, dass Medienkompetenz wichtig ist und fördern diese! Doch dass es in dieser Verknüpfung formuliert wird, lehne ich ab. Ich trete energisch einer Diskussion entgegen, die der Meinung ist, dass die Aufsicht und Durchsetzung von Standards vernachlässigt werden könne, wenn man sie durch Medienkompetenz ersetzt.

Manche Missstimmung zwischen KJM und FSF in der Vergangenheit ist durch mangelnde Kommunikation entstanden. Könnte man nicht zu grundsätzlichen Themen – wie zum Beispiel Angsterzeugung durch Medien – gemeinsame Veranstaltungen durchführen, damit man von einer identischen Basis ausgeht?

Das Thema „Gewalt“ ist hochbrisant. Wir haben dazu auch in unseren Kriterien Anmerkungen. Manchmal scheint mir, dass die Diskussion gar nicht richtig greifbar ist. Im Vergleich dazu ist zum Beispiel Pornographie viel besser fassbar. Die Art und Weise, wie man mit Menschen umgeht, welche Verhaltensweise propagiert wird, was als positiv dargestellt wird, obwohl es in der Gesellschaft nicht erwünscht ist – das ist etwas, was ich prinzipiell auch gerne diskutieren würde.

Aber auch so ein Thema ließe sich doch auf gemeinsamen Tagungen klären, selbst wenn man hinterher nicht in allen Punkten einer Meinung ist.

Daran haben wir natürlich auch ein Interesse. Wenn ich von Co-Regulierung spreche, meine ich zwei Einrichtungen, die auf gleicher Augenhöhe miteinander kommunizieren. Ich möchte betonen, dass bei allem, was wir hier diskutieren, der hohe Stellenwert, den der Jugendschutz nach der deutschen Verfassung hat, im Mittelpunkt steht. Auch die Rundfunkfreiheit wird eingeschränkt, wenn Jugendschutz praktiziert wird. Jugendschutz heißt immer, inhaltliche Anforderungen umzusetzen. Deswegen ist es ganz wichtig, dass wir im Hinblick darauf, ob dieses Modell funktioniert, immer das Ziel beachten, mehr Jugendschutz zu praktizieren und nicht weniger.

Das Interview führte Joachim von Gottberg.