

Selbstkontrolle mit staatlichem Segen – ein Zukunftsmodell?

Diskussionsveranstaltung der FSM und FSF am 11. Mai 2006

Das deutsche Co-Regulierungssystem für den Jugendschutz in den Medien besteht seit mehr als drei Jahren – funktioniert es auch? Auch auf europäischer Ebene ist Co-Regulierung ein heißes Thema; erst recht, seit die Europäische Kommission in ihrem Entwurf zur Mediendienste-Richtlinie Co-Regulierung als Möglichkeit der Umsetzung der Regelungen der Richtlinie in nationales Recht ausdrücklich anerkannt hat. Ist also die Verbindung von Selbstregulierungselementen und staatlicher Kontrolle ein Zukunftsmodell? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen? Diese Fragen standen im Fokus einer Diskussionsveranstaltung am 11. Mai 2006, zu der die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) und die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) eingeladen hatten. Christiane von Wahlert, Geschäftsführerin der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), hob hervor, dass das auf der Grundlage des Jugendschutzgesetzes arbeitende Regulierungssystem FSK/Oberste Landesjugendbehörden nicht nur im Hinblick auf seine Wurzeln im Jahr 1949, sondern auch in Bezug auf seinen Regelungsgegenstand ein „altes“ System sei, das sich mit dem Medium Film befasst und damit in der Offlinewelt als der „alten Welt“ agiere. Hier marschiere der Staat quasi „durch die Vordertüre“ in das Selbstregulierungssystem hinein, da Vertreter der zuständigen Länderbehörden bei den Prüfungen beteiligt seien. Als spezifischen Unterschied zu anderen Co-Regulierungssystemen hob sie hervor, dass es keine externe staatliche Rechtsaufsicht gebe, Beschwerden über Entscheidungen würden FSK-intern in zwei Instanzen verhandelt. Regulatives Scharnier

in diesem System sei die Ländervereinbarung, aufgrund derer die „privaten“ Entscheidungen der FSK durch die Länder als Verwaltungsakt übernommen würden. Das damit hoheitlich vergebene Kennzeichen schaffe ein hohes Maß an Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Insgesamt, so ihre Einschätzung, funktioniere das System sehr gut.

Anschließend stellte Andrea Urban in ihrer Funktion als Vorsitzende des FSF-Kuratoriums das auf dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag basierende System des Jugendschutzes für das Fernsehen dar, an dem neben der FSF die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als staatliche Stelle beteiligt ist. Auch dieses relativ junge System, das als solches seit der Anerkennung der FSF als Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle im August 2003 arbeitet, beruhe auf einer Vorabkontrolle von Sendungen. Knackpunkte des Systems seien, so Urban, die Vorlagepraxis und die Anerkennung von Entscheidungen der FSF. Im Hinblick auf die Vorlagepraxis stelle sich die zentrale Frage: Was ist ein vorlagefähiges Programm? Bei Serien z. B. seien die Sender der Ansicht, dass es grundsätzlich ausreiche, wenn typische Folgen vorgelegt würden; „Ausreißer“ seien gesondert durch die Sender zur Prüfung einzureichen. Als Vorteile des Systems verwies sie u. a. auf die Unabhängigkeit der Prüfungen; die Sender hätten keinerlei Einfluss darauf. Ihr Wunsch für die Zukunft lautete: Bessere Kommunikation zwischen KJM und FSF auf einer kollegialen Ebene.

Sabine Frank, Geschäftsführerin der FSM, beschränkte sich auf die Besonderheiten des aus FSM und KJM (mit jugendschutz-

net) bestehenden Co-Regulierungssystems im Internetbereich. Im Unterschied zu Fernsehen und Kino basiere das Jugendschutzsystem hier auf dem Prinzip der Nachkontrolle: Bereits verbreitete Inhalte werden aufgrund von Beschwerden begutachtet (Ausnahme: Gutachterkommission). Dieser Unterschied resultiere auch aus der völlig anderen Struktur der Branche: Während die Zahl der Fernsehanbieter nach wie vor begrenzt sei, gebe es eine unüberschaubare Anzahl von Inhalteanbietern im Internet. Frank betonte die Schutzschildfunktion einer Mitgliedschaft in der FSM. Betrifft eine Beschwerde ein Mitglied der FSM, entscheidet diese zunächst darüber, ansonsten ist direkt die KJM als staatliche Stelle zuständig. Im Ergebnis bezeichnete Frank das Co-Regulierungssystem mit der Arbeitsteilung zwischen KJM und FSM als gutes System. Wolfgang Schulz, Hans-Bredow-Institut, und Alexander Scheuer, Institut für Europäisches Medienrecht, stellten die Ergebnisse der Studie „Co-Regulierungsmaßnahmen in den Medien“ vor, die beide Institute 2005/2006 im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt haben. Im Rahmen dieser Studie war u. a. eine Expertenbefragung in Bezug auf die Effektivität von Co-Regulierungssystemen durchgeführt worden. Die deutschen Systeme wurden, so Schulz und Scheuer in ihrer detaillierten Analyse der Ergebnisse, von den Experten generell als durchaus effektiv, teilweise effektiver als die vorherigen, hoheitlichen Systeme bewertet. Auffallend sei gewesen, dass sowohl in Bezug auf den Jugendschutz im Rundfunk, als auch im Internet mangelnde Transparenz und fehlende Anreize zur Partizipation bemängelt wurden, ganz



im Gegensatz zu dem System im Bereich Film, für das diese Punkte positiv bewertet worden seien. In Bezug auf das letztgenannte System sowie den Jugendschutz bei Videospiele, so die Analyse, äußerten die Befragten teilweise Bedenken im Hinblick auf den signifikanten Einfluss des Staates auf die Entscheidungen innerhalb des Co-Regulierungssystems. Die aufgezeigten Probleme im deutschen Rundfunk-Jugendschutzsystem seien als Anfangsschwierigkeiten gesehen worden, die behoben werden könnten. Speziell für das Jugendschutzsystem im Internet sei seitens der Befragten darauf verwiesen worden, dass es wegen der späten Zertifizierung der FSM (Oktober 2005) noch kaum praktische Erfahrungen gebe.

Regina Käseberg, Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend Rheinland-Pfalz, stellte die Sicht der Länder dar. Sie betonte, dass der Staat Garant für den Jugendmedienschutz sei – auch in einem Co-Regulierungssystem. Die Bürger erwarteten, dass der Staat handle, während die Industrie erwarte, dass der Staat positive Rahmenbedingungen setze und dass Investitionen sich amortisierten. Die Zivilgesellschaft wiederum erwarte, dass Eltern in ihrer Verantwortung unterstützt würden, Kinder zu verantwortungsbewussten Personen zu erziehen. Für die anstehende Evaluation der Co-Regulierungssysteme im Jugendmedienschutz haben sich die Länder, so Käseberg, auf folgende Themenkomplexe verständigt: Jugendgefährdung, entwicklungsgefährdende Inhalte, Computerspiele, Versandhandel, Anbieterkennzeichnung, die Zusammenarbeit der nach dem JMStV an den Co-Regulierungssystemen beteiligten Stel-

len. Ausgenommen von der Evaluation würden die Systeme des JuSchG, da diese, so Käseberg, funktionieren.

Im Anschluss daran stellte Wim Bekkers, Direktor des Netherlands Institute for the Classification of Audio-visual Media (NICAM), das niederländische Jugendmedienschutzsystem vor. Herzstück dieses Systems ist das Klassifizierungssystem „Kijkwijzer“, das von NICAM durchgeführt wird. „Kijkwijzer“ vergibt eine Alterskennzeichnung und Inhaltspiktogramme für audiovisuelle Inhalte, von Fernsehsendungen über Kinofilme, Video und DVD bis hin zu bestimmten mobilen Inhalten. Darüber hinaus würden die „Kijkwijzer“-Klassifizierungen auch in Programmzeitschriften bei der jeweiligen Sendung abgedruckt. So komme jeder Niederländer ständig mit den Icons in Berührung, was zu dem hohen Bekanntheitsgrad des Systems beitrage. Er betonte, dass die Icons keine Eignungsempfehlung, sondern einen Hinweis auf ihren möglicherweise für jüngere Kinder schädlichen Inhalt darstellen. Die Klassifizierung selbst erfolge durch die computerbasierte Auswertung eines von NICAM entwickelten Fragebogens, den ein bei dem jeweiligen Inhalteanbieter angestellter und von NICAM geschulter Codierer ausfüllt. Im Prinzip liefert also ein Codierer die Informationen für die einheitliche Klassifizierung für ein Produkt, die dann für alle relevanten Medienbereiche – z. B. Kino, Fernsehen, DVD – gilt, ohne Ansehung der Unterschiede in der jeweiligen Rezeptionssituation. Wichtig sei, so Bekkers, die vollständige Transparenz des Systems: Via Internet könne man alle Informationen über „Kijkwijzer“, NICAM und Klassifizierungen abrufen.

In der darauffolgenden Podiumsdiskussion mit Reinhold Albert (ALM), Sabine Frank (FSM), Jürgen Doetz (VPRT), Hans-Ernst Hanten (BKM), Thomas Kleist (EMR) und Wolfgang Schulz (HBI) kündigte Hans-Ernst Hanten an, dass Co-Regulierung das Thema eines großen Seminars im nächsten Jahr anlässlich der deutschen EU-Präsidentschaft sein werde. Man werde nicht nur die Grenzen der Co-Regulierung ausloten, sondern auch die Frage der „guten Inhalte“ thematisieren. Insgesamt waren sich die Beteiligten einig darüber, dass das neue Jugendmedienschutzsystem in Deutschland entgegen mancher Befürchtungen – sowohl von Seiten der staatlichen Regulierer als auch der Anbieter – gut angelaufen ist. Es gäbe Verbesserungsbedarf, so der Tenor, aber abgesehen von diesen „Baustellen“ funktioniere sowohl das System als auch die Zusammenarbeit der beteiligten Stellen „überraschend gut“.

Carmen Palzer