

Joachim von Gottberg

# Eine kurze Geschichte mit extrem viel Handlung

Persönliche Anmerkungen zum 20. Geburtstag der FSF

Das private Fernsehen hatte seinen Start am 1. Januar 1984 mit dem Kabelpilotprojekt Ludwigshafen, dem späteren SAT.1. Einen Tag später nahm RTL plus von Luxemburg aus den Sendebetrieb auf. Allerdings war die technische Reichweite noch sehr niedrig. Noch 1989 konnte SAT.1 nur von 48 % und RTL von 43 % der Haushalte empfangen werden. ProSieben lag bei 30 %. Mit der Zunahme von Kabel und Satellit vermehrte sich die technische Reichweite rasant. 1992, also nur drei Jahre später, lag RTL bereits bei 85 %, SAT.1 bei 84 % und der Sender ProSieben immerhin bei 60 %. Die Folge: Die neuen Inhalte, die aus vielerlei Gründen anders waren als die der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz, wurden plötzlich wahrgenommen. Die neuen Sender mussten gegen eine mehr als 25-jährige Alleinherrschaft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens ankämpfen – und das ohne Rundfunkgebühren.

Man brauchte also Programme, die Aufmerksamkeit erzeugten und billig waren. 1987 hielt bei RTL mit Erika Berger und ihrer Sendung *Eine Chance für die Liebe* der verhältnismäßig freizügige öffentliche Diskurs über intime Fragen der Sexualität Einzug. In Spielshows wie *Tutti Frutti* mit Hugo Egon Balder, von der zwischen 1990 und 1993 insgesamt 100 Folgen ausgestrahlt wurden, mussten zwei Kandidaten beiderlei Geschlechts mehr oder weniger einfache Aufgaben lösen und dadurch Punkte gewinnen, die jeweils in das Ablegen von Kleidungsstücken verschiedener Stripperinnen investiert werden konnten. Die Sendung wurde als frauenfeindlich und sexualisierend kritisiert. Die Talkshows der 1990er-Jahre, die auf fast allen Programmen der Privaten liefen, waren in den Zeitungen des Bildungsbürgertums wegen ihrer absurden Themen jenseits bürgerlicher Normalität, ihrer vulgären, lauten Streitereien und einem meist hilflosen Moderator, der vor allem die Funktion hatte, den Streit möglichst eskalieren zu

lassen, ein Dauerthema. Da vor allem amerikanische Serien und Spielfilme eingekauft wurden, waren bald bei den Privaten mehr und explizitere Gewaltdarstellungen zu finden, als man es in Deutschland für möglich gehalten hätte. Und zum ersten Mal liefen Softsexfilme wie die *Schulmädchen-Reporte* im Fernsehen, was bis dahin nicht vorstellbar gewesen war.

### Öffentliche Empörung

Kaum ein Tag verging ohne empörte Berichterstattung über die zunehmende Darstellung von Gewalt und Sex. 1992 erstellte der Medienpsychologe Jo Groebel im Auftrag der Landesmedienanstalt Nordrhein-Westfalen eine Studie über Gewaltprofile des privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Deutschland. Dabei zählte er Tote und verletzte Opfer von Gewalthandlungen, die pro Stunde in den jeweiligen Sendern zu sehen waren. Die

Der Konflikt mit dem Verbot der Vorzensur erwies sich als das größte Problem für die Landesmedienanstalten, die damals noch allein für den Jugendschutz im privaten Fernsehen zuständig waren. Komplizierte Absprachen untereinander und die Möglichkeit der Sender, bei Beanstandungen Klage beim Verwaltungsgericht einzureichen, ließen zwischen Ausstrahlung und rechtsgültiger Beanstandung oft Jahre vergehen. Da war der zuständige Redakteur längst in Pension oder die Sendung abgesetzt. Dadurch verfehlte das Instrumentarium der Aufsicht die beabsichtigte erzieherische Wirkung auf die Gestaltung des aktuellen Programms.

### Suche nach Lösungen

In ihrer Verzweiflung luden die Rundfunkreferenten am 2. Mai 1993 Vertreter verschiedener Institutionen wie z. B. dem Presserat, der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (BPjS),



Magie der großen Zahl erzeugte ihre öffentliche Wirkung: Den Zuschauern wurden pro Tag über 7.000 Fälle von Mord und Totschlag vorgeführt. Forderungen nach Gegenmaßnahmen, vor allem nach schärferen Jugendschutzgesetzen, waren die Folge. Vertreter des Bundes forderten ein generelles Ausstrahlungsverbot für indizierte Filme und eine feste Zeitgrenze für Filme mit einer Freigabe ab 12 Jahren ab 20.00 Uhr. Die Länder, die für Jugendschutz im Fernsehen eigentlich zuständig waren, sahen darin zum einen das Problem, dass Eigenproduktionen oder eingekaufte Filme und Serien keine Alterseinstufung hatten. Man hätte sie also vorab prüfen müssen. Eine Prüfung vor der Ausstrahlung durch die Landesmedienanstalten hätte aber Probleme mit dem Verbot der Vorzensur in Art. 5 GG zur Folge gehabt. Das hätte auch für ein generelles Verbot indizierter Filme gegolten, die ja auch im DVD-Vertrieb für Erwachsene zugänglich sind.

dem Deutschen Werberat, der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und die Jugendschutzbeauftragten von ARD und ZDF mit der Bitte ein, aus ihrem Erfahrungsbereich Vorschläge zu machen, wie man die Situation des Jugendschutzes im privaten Fernsehen verbessern könnte. Ich nahm damals für die Obersten Landesjugendbehörden an der Sitzung teil. Mein Vorschlag war, das äußerst erfolgreiche Modell der FSK so weit wie möglich auf das Fernsehen zu übertragen.

Aus der Grundsatzkommission der FSK sollte für diese neue Institution ein unabhängiges Kuratorium werden, das – so mein Vorschlag – zu einem Drittel aus Vertretern der Landesmedienanstalten, zu einem weiteren Drittel aus Vertretern der Sender und zu einem letzten Drittel aus Wissenschaftlern, Fernsehkritikern und Fachleuten bestehen sollte, auf die sich Landesmedienanstalten und Sender einigen mussten. Alle drei Gruppen hätten dann auch Prüfer für die Ausschüsse benennen können, die Medienan-

stalten wären also auch an den Prüfungen beteiligt gewesen. Die neu zu gründende Institution sollte für alle Sender, also auch die öffentlich-rechtlichen, zuständig sein. Nach dem Vorbild der Vereinbarung zwischen den Obersten Landesjugendbehörden und der FSK hätten die Landesmedienanstalten in einer Vereinbarung festlegen können, die Prüfergebnisse dieser Selbstkontrolle zu akzeptieren. Der große Vorteil: Weil es sich bei dieser Institution nicht um eine Behörde handelte, gab es, ähnlich wie bei der FSK, nicht das Problem der unerlaubten Vorzensur. Denn eines war klar: Man wollte eine Institution, die vor der Ausstrahlung tätig werden konnte.

Hans-Ernst Hanten, damals noch Rundfunkreferent in Nordrhein-Westfalen und später Leiter der Gruppe Medien beim BKM, leitete die Sitzung und bat mich anschließend, mein Konzept schriftlich zusammenzufassen. Anschließend versuchte er, alle Beteiligten von dem Projekt zu überzeugen. Das erwies sich als äußerst schwierig. Die Landesmedienanstalten wollten an dem

## Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)

Die privaten Sender standen von Anfang an hinter der Idee. Vor allem Helmut Thoma, damals Geschäftsführer von RTL plus, und Jürgen Doetz, damals Präsident des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) und Geschäftsführer von SAT.1, unterstützten die Gründung der FSF. Gerhard Zeiler, damals noch Geschäftsführer von RTL II, arbeitete im ersten Vorstand mit, der im Herbst 1993 von den Mitgliedern gewählt wurde. Im November 1993 wurde die Satzung der FSF beim Amtsgericht Charlottenburg eingereicht.

Da die ursprüngliche Idee der Zusammensetzung des Kuratoriums mangels Mitarbeit der Landesmedienanstalten nicht funktionierte, hatte der Vorstand der FSF aus einer Liste von Sachverständigen zehn Personen herausgesucht, weitere fünf Personen wurden von den Sendern selbst besetzt. Zwei Drittel des Kuratoriums sollten also neutral aus Wissenschaftlern, Praktikern des



Modell nicht mitarbeiten, weil sie darin eine unzulässige Vermischung von Anbietern und Aufsicht vermuteten. Die öffentlich-rechtlichen Sender sahen die Probleme mit dem Jugendschutz ausschließlich bei den Privaten und verwiesen auf ihre interne Kontrolle durch die Gremien. Die Rundfunkreferenten, die – alternativ zur Mitwirkung der Landesmedienanstalten – versprachen, die Prüfgutachten der neuen Institution für die Landesmedienanstalten so gut wie verbindlich zu machen, brachten es dann letztlich nur zu einer unverbindlichen Formulierung im Gesetz: Die Gutachten sollten bei Entscheidungen der Landesmedienanstalten berücksichtigt werden. Es stand damit im Belieben der Medienanstalten, den Gutachten zu folgen oder eben auch nicht.

Jugendschutzes und Medienkritikern zusammengesetzt sein. Um die Landesmedienanstalten so gut es ging einzubeziehen, wurde die endgültige Liste informell mit dem damaligen Vorsitzenden der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) besprochen.

Im Februar 1994 hat das Kuratorium in einer Mammutsitzung die Prüfverordnung der FSF formuliert und beraten. Gleichzeitig wählte es Andrea Urban, Leiterin der Landesstelle Jugendschutz Niedersachsen, und den Strafrechtsexperten Prof. Dr. Heribert Schumann zu den Vorsitzenden. Andrea Urban war dafür besonders geeignet, da sie neben ihren eigenen beruflichen und praktischen Erfahrungen auch als Sprecherin der Jugendschutzsachverständigen bei der FSK und als Mitglied des Fernsehrates des ZDF über ein gutes und breites Fundament an Kenntnissen und Erfahrungen verfügte. Prof. Dr. Schumann war nicht zuletzt für

die rechtliche Ausrichtung der Prüfungsgrundsätze im Bereich der unzulässigen Sendungen eine wichtige Unterstützung.

### Der Start

Am 6. April 1994 konnte die FSF tatsächlich mit den Prüfungen beginnen. Sie verfügte neben einem inzwischen halbwegs eingerichteten Büro immerhin über eine vorläufige Prüfforderung. 70 Prüfer waren vom Kuratorium benannt, zum großen Teil handelte es sich um erfahrene Prüfer der FSK und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM). Die Sender legten ihre Programme vor – begonnen wurde mit der Fernsehserie *Starsky & Hutch* – und gaben an, zu welcher Sendezeit sie ausgestrahlt werden sollten. Die FSF konnte diese geplante Sendezeit in die Abend- oder Nachtstunden verschieben, mit Schnittauflagen verbinden oder im Falle der Unzulässigkeit die Ausstrahlung ganz ablehnen.

Die Sender, aber auch die Öffentlichkeit waren überrascht, wie hoch die Ablehnungsquote anfangs war. Von 1994 bis 1998 wurden durchschnittlich 35,2 % der vorgelegten Programme nicht antragsgemäß freigegeben. Immerhin 59 Programme wurden als unzulässig eingestuft und durften nicht ausgestrahlt werden. Mancher hatte ernsthafte Zweifel, ob die strengen Maßstäbe bei der Prüfung langfristig durchgehalten werden konnten. Nicht selten erreichten die Geschäftsstelle Anrufe von Senderchefs oder Programmleitern, in denen Unverständnis über die restriktive Freigabepaxis geäußert wurde. Die Presse und die Öffentlichkeit allerdings waren gleichermaßen überrascht darüber und mussten zugeben, dass die neue Institution FSF mehr war als ein Feigenblatt, wie viele erwartet hatten. Einen großen Teil des Konfliktpotenzials zwischen den Interessen des Jugendschutzes und denen der Sender mussten die Jugendschutzbeauftragten der Sender ausbaden, die über die Vorlage von Programmen bei der FSF entschieden. Ohne sie wäre dieses gesamte System des Jugendschutzes inklusive der Selbstkontrolle gar nicht möglich geworden.

### Konfliktpotenzial mit den Medienanstalten

Im Laufe der Zeit stellte sich heraus, dass die Landesmedienanstalten in ca. 30 % der Fälle, in denen sie es mit FSF-geprüften Programmen zu tun hatten, zu anderen Ergebnissen kamen. Dies führte letztlich dazu, dass die Vorlagebereitschaft der Sender zurückging, da die Prüfungen keine Sicherheit vor Beanstandungen boten. Mit der Unterstützung des Vorstandes und vor allem auch des Kuratoriums forderte die FSF einen Beurteilungsspielraum bei den Prüfungen, wie er bei der BPjM und der FSK üblich war: Die Ergebnisse sollten nur noch geändert werden können, wenn sie fachlich nicht haltbar waren. Die Länder folgten dem schließlich und ordneten im ersten Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) von 2003 das Verhältnis von Aufsicht und Selbstkontrolle neu, inklusive des Beurteilungsspielraumes.

### Die FSF heute

Seit dem Inkrafttreten des JMStV haben sich die Prüfungen vervielfacht. Wurden 1994 noch 633 Fernsehprogramme zur Prüfung vorgelegt, waren es im Jahr 2013 schon 2.005. Die Sender schätzen die Planungssicherheit, sie schätzen aber auch die hohe Kooperationsbereitschaft und Flexibilität, wenn es beispielsweise um Schnittbearbeitungen oder kurzfristige Prüftermine geht. Wichtig sind für die FSF nicht nur die Prüfergebnisse, sondern auch ausführliche Gutachten, die alle möglichen Eventualitäten beachten müssen. Denn sie sind die Grundlage, wenn die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), die als gemeinsames Organ der Landesmedienanstalten zentral für den Jugendschutz im privaten Fernsehen zuständig ist, über den Beurteilungsspielraum berät. Da schaut die FSF schon manchmal mit Neid auf die FSK, wo statt einem acht- bis zehnteiligen Gutachten ein Text mit einer halben Seite reicht, weil durch die Mitwirkung des Ständigen Vertreters der Obersten Landesjugendbehörden die Prüfung zum Verwaltungsakt wird, sodass es auf eine ausführliche und differenzierte Begründung nicht mehr ankommt.

### Öffentlicher Diskurs und Medienpädagogik

Ziel des Jugendschutzes ist es, ein Risikomanagement bezüglich Beeinträchtigungen und Gefährdungen durchzuführen. Dabei darf es weder um Geschmack noch um Qualitätsbeurteilungen gehen. Unser Grundgesetz stellt an die erste Stelle die Freiheit, die immer gegen den Schutzgedanken abgewogen werden muss. Das bedeutet aber auch: Nicht alles, was freigegeben wird, würde man guten Gewissens den eigenen Kindern empfehlen. Die FSF setzte daher von Anfang an nicht allein auf Filmprüfungen und Restriktionen bei der Ausstrahlung. Der öffentliche Diskurs und die Förderung der Medienkompetenz spielen bis heute eine große Rolle. Wir haben deshalb sehr früh begonnen, neben der Prüfung den Schwerpunkt „Öffentlicher Diskurs und Medienpädagogik“ zu setzen. *Krieg in den Medien*, eine interaktive Lern-DVD, zeigt die Zusammenhänge zwischen Militär, Politik und Medien auf, es geht also um Propaganda, und sie verbindet dies mit einem Verständnis für die Funktionsweise und die politische Bedeutung von Medien in der Demokratie. Wir haben die DVD zusammen mit der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) entwickelt, was für beide Seiten äußerst befruchtend war. Inzwischen sind wir gerade in der Endphase der Arbeit an einer zweiten interaktiven DVD angelangt, die unter dem Titel *Faszination Medien* aufzeigt, welche breite und wichtige Funktion die Medien innerhalb einer Demokratie wahrnehmen. Am 2. Oktober 2014 werden wir dieses Produkt gemeinsam mit der Bundeszentrale der Öffentlichkeit vorstellen.

Seit 2005 führen wir regelmäßig die Veranstaltungsreihe *medien impuls* durch, seit 2010 zusammen mit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM). Uns geht es hier um das kommunikative Handeln, also nicht allein um die Vermittlung von neuen Ideen, Wissen und Perspektiven, sondern auch vor allem um das Gespräch mit den Kollegen. Seit drei Jahren führen wir zusammen mit der Medienanstalt Berlin-Brandenburg

(mabb) jährlich das Sommerforum durch. Dort wird inzwischen auch gemeinsam mit der Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur (GMK), der mabb und dem Deutschen Kinderhilfswerk der medius vergeben, ein Preis für den medienpädagogischen Nachwuchs.

### Zusammenarbeit mit europäischen Ländern

Angesichts der seit Anfang der 1990er-Jahre rasant wachsenden Entwicklung von Satellitenanlagen wurde schon damals klar, dass Jugendschutz auf die Dauer an den Ländergrenzen nicht haltmacht. Deshalb haben wir 1996 alle europäischen Filmprüfstellen und Institutionen, die sich mit Jugendschutz im Fernsehen beschäftigten, zu der ersten europäischen Jugendschutztagung nach Berlin eingeladen. Ziel war es dabei vor allem, eine Bestandsaufnahme über die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen in den jeweiligen Ländern zu erstellen und die Kriterien in den unterschiedlichen Feldern des Jugendschutzes wie Gewalt oder Sexualität zu vergleichen. Dabei stellte sich bald heraus, dass die Wirkungsrisiken in den europäischen Ländern äußerst unterschiedlich gewichtet werden. Während die nordischen Länder im Bereich sexueller Darstellungen selbst dann sehr liberal sind, wenn diese explizit dargestellt werden, handeln sie extrem sensibel, wenn medial auch nur ansatzweise für Alkohol oder Zigaretten geworben wird. In Großbritannien ist man mit Alkohol großzügiger, dafür aber bei vulgären Ausdrücken (Bad Language) äußerst kleinlich. In Frankreich gibt es für Kinospielefilme eine Vorlagepflicht bei der französischen Commission de classification des oeuvres cinématographiques, die dem Kulturministerium unterstellt ist und auch für Filme gilt, die nur vor Erwachsenen vorgeführt werden sollen. Das klingt zunächst einmal ziemlich streng, in der Praxis gibt diese Stelle aber so gut wie alle Filme (über 90 %) ohne Altersbeschränkung frei. Denn in Frankreich ist man der Meinung, dass ein Film ein Werk der Kunst sei und deshalb per se frei sein muss. Nur in gravierenden Fällen wird eine Beschränkung ab 12 Jahren und bei besonders harter Gewalt ab 16 Jahren ausgesprochen. Eine Beschränkung ab 18 Jahren ist zwar rechtlich möglich, wird aber aufgrund einer Anordnung des Ministeriums schon seit Jahren nicht mehr ausgesprochen.

Insgesamt stellte sich heraus, dass die Unterschiede so groß waren, dass eine gemeinsame europäische Prüfung oder eine Anerkennung der Altersfreigaben in den anderen Ländern in absehbarer Zeit nicht infrage kam. Im Bereich des Kabel- und Satellitenfernsehens erwies sich die unterschiedliche Handhabung des Jugendschutzes dann auch nicht als so dramatisch, wie zunächst befürchtet, weil zwar eine unüberschaubare Flut von Kanälen aus dem Ausland über Astra in allen europäischen Ländern empfangbar ist, die Zuschauer aber wohl schon aufgrund der Sprachunterschiede nur selten ausländische Fernsehangebote nutzen. Stattdessen erweist sich das Internet zunehmend als internationales Problemfeld. Aber nach den Erfahrungen mit der Zusammenarbeit im Bereich „Film und Fernsehen“ scheint eine einheitliche europäische Position des Jugendschutzes zum Internet in weiter Ferne. Ein großer Teil der Länder hält das Netz für nicht regelbar und verzichtet auf Lösungsvorschläge. Dennoch wird die

1996 in Berlin begonnene europäische Konferenz jährlich von einem anderen Land weitergeführt. Denn der Austausch über die Unterschiede – darüber sind sich alle einig – ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass man überhaupt früher oder später über eine einheitliche Lösung nachdenken kann.

### Ein Blick in die Zukunft

Wir haben also eine ganze Menge geschafft. Aber die eigentlichen Herausforderungen stehen noch bevor. Gegenwärtig wird ein neuer Jugendmedienschutz-Staatsvertrag diskutiert, und es zeigt sich, dass es immer schwieriger wird, den Jugendschutz, so wie wir ihn kennen, in Zukunft aufrechtzuerhalten. Wenn wir weiterhin jugendbeeinträchtigende und unzulässige Inhalte in Prüfungen identifizieren und anschließend bestimmten Vertriebsbeschränkungen oder gar Verboten unterwerfen wollen, stellen sich aus meiner Sicht folgende Fragen, die wir dringend diskutieren müssen:

Wie gehen wir damit um, dass wir weiterhin Kino, DVD und Fernsehen mit hohem Aufwand regulieren, während dieselben Inhalte mehr oder weniger frei für jeden im Internet zugänglich sind? Diese Frage stellt nicht nur jeder Jugendliche, sondern inzwischen auch – ein wenig mitleidig – jeder Journalist. Wir kommen also nicht darum herum, nachvollziehbare Argumente zu formulieren, wenn wir bei diesem Handeln bleiben.

Faktisch sind Jugendschutzprogramme mit all ihren Schwächen die einzige Chance, Jugendschutz im Internet zumindest bei den Jüngeren einigermaßen durchzusetzen. Hier müssen wir uns fragen: Wenn wir solche Programme wollen, haben wir wirklich alles getan, um sie funktionstüchtig zu machen? Haben wir gemeinsam alles versucht, um für diese Programme zu werben? Haben der Staat und die Anbieter genügend investiert, um die Jugendschutzprogramme zu optimieren oder dienen sie mehr als Fiktion, dass scheinbar alles ganz gut geregelt ist?

Meine These ist, dass Jugendschutz als kulturelle Grenzziehung viel stärker in der Gesellschaft akzeptiert wird, als wir denken. Dabei weiß jeder, dass seine eigentliche Zielsetzung der Beschränkung von Zugänglichkeit schon lange nicht mehr funktioniert. Aber die Grenzen haben eine wichtige Thematisierungsfunktion. Würden also sehr viel mehr Jüngere ins Kino gehen, wenn die FSK-Freigaben eine Altersgrenze ohne gesetzliche Absicherung wären? Ich glaube, der Jugendschutz wäre gut beraten, neben den rechtlichen Vertriebsbeschränkungen ein Informations- und Empfehlungssystem zu entwickeln, zu erproben und breit auszubauen. Wenn dies eines Tages gut funktioniert, kann man dann irgendwann möglicherweise auf die rechtlichen Grenzen verzichten.