

## Mit Höhen und Tiefen, aber letztlich stabil

### Die FSK feiert am 18. Juli ihren 70. Geburtstag

Joachim von Gottberg

Eigentlich ist die FSK vor 70 Jahren gegründet worden, um gesetzliche Jugendschutzmaßnahmen in Deutschland zu verhindern. Das hat sie nicht geschafft. Aber letztlich hat sich in der Kooperation zwischen Wirtschaft, Behörden und neutralen Sachverständigen eine glaubwürdige und effektive Form der Selbstkontrolle entwickelt, die alle Seiten zu Kompromissen und zur Zusammenarbeit zwingt. Trotz zahlreicher Skandale hat dieses System bis heute überlebt und stand im Bereich des Jugendschutzes Modell für weitere Selbstkontrollen im Bereich des Fernsehens, des Internets und der Computerspiele.

Die Gründung der [Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft](#) (FSK) im Jahr 1948 hatte zunächst das Ziel, die von den Alliierten durchgeführte Militärzensur durch ein System der Selbstkontrolle zu ersetzen. Filme, die nach wie vor nationalsozialistisches Gedankengut vermittelten und damit der Reeducation und Demokratisierung entgegenstanden, waren für die Kinovorführung nicht zugelassen. Als die FSK am 18. Juli 1949 ihre Arbeit aufnahm, war die Bundesrepublik Deutschland seit zwei Monaten ein souveräner Staat. Der amerikanische Filmmoffizier [Erich Pommer](#) (Produzent von Filmen wie [Metropolis](#), [Der blaue Engel](#) mit der von ihm entdeckten [Marlene Dietrich](#)) war damals mit dem Wiederaufbau der deutschen Filmwirtschaft beauftragt. Zusammen mit dem Vorsitzenden des hessischen Produzentenverbandes, [Curt Oertel](#), und dem Geschäftsführer des Verbandes der Filmverleiher, [Horst von Hartlieb](#), wollte er in Deutschland eine Selbstkontrolle nach dem Vorbild des US-amerikanischen [Production Code](#) aufbauen. Pommer und von Hartlieb kannten sich aus ihrer Zeit bei der UFA, bei der von Hartlieb als Jurist und Pommer als Produzent gearbeitet hatten. Letzterer hatte aufgrund seiner jüdischen Herkunft die UFA verlassen müssen und war zunächst nach Paris und später nach Hollywood gegangen. Beide wollten nach den Erfahrungen mit der Zensur während der Nazizeit staatliche Zensurmaßnahmen im Nachkriegsdeutschland verhindern.

### Vom Reichslichtspielgesetz zum Grundgesetz

In der Weimarer Republik sollte die Zensur eigentlich abgeschafft werden. Die Reichsverfassung von 1919 ließ dann für den Kinobereich doch gesetzliche Jugendschutzmaßnahmen zu. Unter anderem durch den Film [Anders als die Andern](#) (D 1919, Regie: Richard Oswald) gab es in konservativen Kreisen schnell apokalyptische Prophezeiungen eines totalen Sittenverfalls. Der Film enthielt weder Sex- noch Gewaltszenen, sondern schilderte das Verfahren gegen den Musiker Paul Körner, der sich nach einigen auf seiner Homosexualität gründenden

Erpressungsversuchen selbst bei der Polizei anzeigte. In dem anschließenden Strafprozess trat der Direktor des weltweit ersten Instituts für Sexualwissenschaft, [Magnus Hirschfeld](#), als Gutachter auf und hielt ein flammendes Plädoyer für die Entkriminalisierung der Homosexualität. Nach Ansicht einiger konservativer Kreise der Öffentlichkeit musste Deutschland vor solchen „volkszersetzenden“ Tendenzen geschützt werden. 1920 trat bereits das Reichslichtspielgesetz in Kraft. Danach war der Kinobesuch Jugendlichen nur erlaubt, wenn der Film eine entsprechende Altersfreigabe durch eine Filmkammer erhalten hatte. In besonders schweren Fällen konnte ein Film auch verboten werden. *Anders als die Andern* wurde 1921 eingezogen und alle Kopien vernichtet.

Die Nationalsozialisten hatten leichtes Spiel, das Gesetz auszuweiten, und zensierten alles, was ihrer Ideologie widersprach. Hitler, Goebbels und Göring selbst waren vom Kino fasziniert, und so begann Goebbels kurz nach der Machtergreifung 1933 mit der Gleichschaltung des Kinos. Die gesamte deutsche und ab 1938 auch die österreichische Filmindustrie dienten nun ausschließlich der Verbreitung des nationalsozialistischen Weltbildes, inklusive Antisemitismus und Rassismus.

Die verfassungsgebende Versammlung, die ab 1948 den Text für unser Grundgesetz erarbeitete, war davon überzeugt, dass die Propagandapolitik der Nazis wesentlich zu deren Erfolg und Bestand beigetragen hatte. Deshalb wird in [Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes](#) die Meinungs- und Informationsfreiheit garantiert und eine Zensur generell verboten. Allerdings wird diese Freiheit in Abs. 2 vor allem durch Gesetze zum Schutze der Jugend wieder eingeschränkt.

## Oberste Zielsetzung: Verhinderung eines Gesetzes

Vor diesem Hintergrund wurde die Prüfaufgabe der FSK um den Jugendschutz erweitert. Die Kultusminister der Länder hatten im hessischen Kultusministerium bereits den Ausschuss „Gefährdung der Jugend durch Filme“ eingerichtet. Die Verbände der Filmwirtschaft unter der Leitung von Horst von Hartlieb setzten auf die Zusammenarbeit mit den Behörden und den Kirchen, um eine glaubwürdige Selbstkontrolle auf die Beine zu stellen. So sollte eine Neuauflage des Reichslichtspielgesetzes überflüssig werden.

1949 einigten sich Kultusminister, Filmwirtschaft und Kirchen und am 18. Juli 1949 fand im Biebricher Schloss die erste Filmprüfung statt: *Intimitäten* (D 1944, Regie: Paul Martin), ein sogenannter Überläufer, der noch in der NS-Zeit fertiggestellt, aber noch nicht gezeigt worden war. Der Film war von der NS-Prüfstelle nicht freigegeben worden; erst 1947 ließen ihn die Militärbehörden zu. Der erste FSK-Ausschuss entschied: freigegeben ab 16 Jahren, keine Freigabe für die stillen Feiertage. Die Feiertagsfreigabe – aufgrund von gesetzlichen Länderregelungen dürfen an sogenannten stillen Feiertagen keine Filme gezeigt werden, die das religiöse oder sittliche Empfinden verletzen könnten – wurde von Anfang an von der FSK

neben der Jugendfreigabe geprüft, um auch dafür eine bundesweit einheitliche Spruchpraxis zu erreichen. In den ersten Jahren erhielt nur die Hälfte der vorgelegten Filme eine Feiertagsfreigabe, heute sind es 99 %.

Das Modell der FSK funktionierte ohne Gesetz: Die Filmverleiher verpflichteten sich, jeden Film vor der Kinoveröffentlichung der FSK vorzulegen und ihn mit einer Altersfreigabe versehen zu lassen, und der Verband der Lichtspieltheaterbesitzer sagte zu, nur Kinder und Jugendliche mit dem Freigabealter ins Kino zu lassen. Das Ganze war eine „Probeveranstaltung“, denn die Altersfreigabe war gesetzlich noch nicht verankert. Geprüft wurde vor allem, ob die Filme nazistische, staatsfeindliche, militaristische oder entsittlichende Elemente enthielten. Der Probelauf gelang, und am 28. September 1949 übergaben die Militärbehörden in einem Festakt im Biebricher Schloss offiziell ihre Freigabekompetenzen an die FSK.

## Die erste Bewährungsprobe

Schon bald gab es mit dem Film *Die Sünderin* (D 1951, Regie: Willi Forst) den ersten „Sündenfall“ der FSK: Die schöne Marina, gespielt von [Hildegard Knef](#), gerät über ihren Stiefbruder in die Prostitution. Sie steigt aus, als sie den Maler Alexander kennenlernt. Dieser malt sie auch als liegenden Akt, und sie ist im Film wenige Sekunden unbekleidet zu sehen. Als Alexander an einem Gehirntumor erkrankt und Geld für eine Operation benötigt, nimmt Marina ihre Tätigkeit als Prostituierte für eine Weile wieder auf. Nach scheinbar gelungener Operation erleben beide glückliche Zeiten. Die Krankheit kehrt jedoch zurück, und als das Leiden unerträglich wird, tötet Marina ihren Geliebten auf dessen Wunsch mit einer Überdosis Schlaftabletten. Anschließend tötet sie sich selbst.

Wenige Tage vor dem Filmstart im Januar 1951 lehnte die FSK die Freigabe ab. Der Film verherrliche und verharmlose die Prostitution, das Töten auf Verlangen sowie die Selbsttötung, die wie selbstverständlich, nachvollziehbar und positiv dargestellt werde, so die Begründung des sechsköpfigen Ausschusses. Produzent und Verleihfirma setzten eine Krisensitzung durch, in der Willi Forst den Film zum Kunstwerk erklärte und der Produzent Rolf Meyer drohte, den Film notfalls ohne FSK-Freigabe ins Kino zu bringen. Am Ende wurde der Film mit einem Abstimmungsergebnis von 9:4 ab 18 Jahren freigegeben.

Die Vertreter der Kirche verließen aus Protest vorübergehend die FSK. In einigen Städten gab es Tumulte, Menschen wurden mit Gewalt vom Kinobesuch abgehalten, Gegner warfen Stinkbomben in die Kinos, die Polizei setzte in der Auseinandersetzung zwischen Filmbefürwortern und –gegnern Wasserwerfer ein. Die Rheinische Post kritisierte dies am 5. März 1951 mit den Worten: „Muss die Polizei einen Schundfilm schützen?“ Der „film-dienst“, die Zeitschrift der katholischen Filmkommission, rief alle Katholiken zum Boykott des Films auf. Der Skandal war wochenlang Gesprächsthema in den Zeitungen. Trotz der Proteste wurde *Die Sünderin* zum

Kassenschlager. Die Deutsche Bischofskonferenz forderte alle Gläubigen auf, der katholischen Filmliga beizutreten und sich zu verpflichten, nur noch Filme anzusehen, die der „filmdienst“ empfehlen würde.

Bereits bei diesem ersten Skandalfilm gab es die reflexhafte Reaktion von Politikern, die öffentliche Aufregung zur Steigerung der eigenen Popularität zu nutzen: Als am 21. Dezember 1954 das Bundesverwaltungsgericht Aufführungsverbote verschiedener Städte gegen den Film aufhob, weil ein Film als Kunst gelte und damit unter dem Schutz von Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz stehe, forderte der damalige Bundesfamilienminister [Franz-Josef Wuermeling](#) auf einer Veranstaltung des Deutschen Familienbundes eine „Volkszensur“.

## Das Jugendschutzgesetz

Im Deutschen Bundestag hielt etwa zur gleichen Zeit ein junger Abgeordneter aus München mit Namen [Franz Josef Strauß](#), seit 1950 Vorsitzender des Ausschusses für Jugendfürsorge, eine flammende Rede über die Notwendigkeit eines Jugendschutzgesetzes. Der Jugendschutz im Filmbereich dürfe nicht der Wirtschaft überlassen bleiben. Am 6. Januar 1952 trat das „Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit“ (JÖSchG) in Kraft. Die Hoffnung der Filmwirtschaft, über die Einrichtung der FSK gesetzliche Jugendschutzregeln zu verhindern, hatte sich nicht erfüllt. Nach dem Gesetz waren nun die Obersten Landesjugendbehörden (OLJB) für die Filmfreigaben verantwortlich. Die Altersstufen wurden festgelegt und 1957 noch einmal angepasst: ab 6 Jahren, ab 12 Jahren, ab 16 Jahren und ab 18 Jahren. Diese Freigaben gelten bis heute. 1985 wurde die Freigabe „ohne Altersbeschränkung“ (in Begleitung der Eltern) hinzugefügt. Einen Prüfwang durch die Behörden gab es nicht, allerdings gilt bis heute für ungeprüfte Filme generell – selbst für Kinderfilme – ein striktes Jugendverbot.

Kurze Zeit später wurde ein Gesetz diskutiert, das die Printmedien regulieren sollte. Verleger und Journalisten gingen auf die Barrikaden und gründeten 1956 nach dem Vorbild des [British Press Council](#) den [Deutschen Presserat](#). Anders als im Filmbereich wurde hier auf ein Gesetz verzichtet. Seit 1976 erhält der Presserat sogar Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Im Gegensatz zur FSK ist der Presserat ein reines Selbstkontrollgremium, dort sind ausschließlich Verleger, Journalisten und Berufsverbände in den Prüfungsgremien vertreten. In den Ausschüssen der FSK hingegen sind die von der Filmwirtschaft benannten Prüfer in der Minderheit (3:2), der Vorsitz und damit wesentliche Entscheidungskompetenzen liegen beim Ständigen Vertreter der OLJB. Der Grund für diese ungleiche Behandlung liegt wohl zum einen in der großen Bedeutung, die der Presse für das Funktionieren der Demokratie zugeschrieben wird, zum anderen wird audiovisuellen Medien eine erheblich stärkere Faszination und Wirkung unterstellt. Niemand käme beispielsweise auf die Idee, Minderjährigen Kinderbücher oder Romane nur nach einer vorgeschalteten Kontrolle zugänglich zu machen.

## Die FSK als Modell der Co-Regulierung

Dem föderalen System der neuen Bundesrepublik entsprechend hätte 1952 mit Inkrafttreten des JÖSchG jedes Bundesland eine eigene Prüfstelle aufbauen können, mit wahrscheinlich relativ strengen Freigaben in Bayern und großzügigeren in Hamburg oder Berlin, aber auch mit erheblichem finanziellem und personellem Aufwand. Damals war der Kinofilm als einziges visuelles Medium sehr beliebt. Viele Filme waren bereits durch die FSK eingestuft und liefen lange Zeit in den Kinos. Sie hätten alle von den Länderprüfstellen nachbeurteilt werden müssen.

Viele sahen in der Prüfung vor der Kinopremiere ein großes Problem, denn sie hätte als Verstoß gegen das in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz formulierte Verbot der Vorzensur angesehen werden können. Deshalb verhandelten die Obersten Landesjugendbehörden mit der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) über eine mögliche Zusammenarbeit. Die SPIO war daran interessiert, die Filmprüfung nicht völlig den Behörden zu überlassen, außerdem war die Aussicht, sich auf unterschiedliche Altersfreigaben von Bayern bis Berlin einstellen zu müssen, für die einheitliche Bewerbung der Filme hinderlich. Man einigte sich: Die Behörden schlossen eine Ländervereinbarung, aufgrund derer sie „vorübergehend“ die FSK-Freigaben übernehmen wollten. Im Gegenzug hatten sie ein Mitspracherecht bei der Besetzung der Ausschüsse, und in der Grundsatzkommission, die für alle inhaltlichen und formalen Fragen der Prüfung zuständig war, erhielten sie ein Vetorecht.

Dieses Provisorium erwies sich als stabil. Es gab zwar häufig Streit zwischen SPIO und Behörden, aber letztlich hatten beide Seiten kein Interesse, ein Ende dieser ungewöhnlichen, aber für alle Seiten vorteilhaften Allianz zu riskieren. So entstand ein Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen Interessen und dem Anliegen des Jugendschutzes. Bei Angriffen von außen konnte die FSK darauf verweisen, dass man ja auch die Behörden im Boot hatte, die Behörden konnten ihrerseits bei Angriffen aus der Öffentlichkeit der FSK den Schwarzen Peter zuschieben. Es gab immer wieder Zweifel, ob eine Vorprüfung von Filmen zusammen mit Vertretern der Behörden mit Blick auf Art. 5 Grundgesetz verfassungskonform war. Da aber niemand klagte, wurde dies niemals gerichtlich geklärt.

## Aktion saubere Leinwand

Problemfälle gab es immer wieder. Als der Film *Das Schweigen* (S 1963, Regie: Ingmar Bergmann) im Dezember 1963 ungeschnitten eine Freigabe ab 18 Jahren erhielt – nirgendwo sonst auf der Welt war der Film in seiner ganzen Fassung zu sehen – war die Republik empört. Zum Inhalt: Die Schwestern Ester und Anna sowie deren zehnjähriger Sohn müssen eine Heimreise nach Schweden wegen einer Erkrankung Esters für längere Zeit in einer fremden Stadt unterbrechen. Anna lernt in einem Kino einen Kellner kennen, mit dem sie in einer Kirche sexuell verkehrt. Zwischen den Schwestern kommt es zum Streit, in dem es vor allem um die

offenbar ungeklärte Art ihrer Beziehung zueinander ging. Zum Schluss verlässt die scheinbar gefühlscalte Anna mit ihrem Sohn die Stadt und ihre Schwester.

Die FSK begründete ihre Freigabe „ab 18 Jahren“ damit, dass die drei heiklen Szenen mit recht direkten sexuellen Darstellungen „von höchster künstlerischer Intensität und treffender Symbolkraft“ und dadurch „geistig überhöht“ seien. Die Kritiker schwankten in ihrer Bewertung des Films zwischen Kunst und Pornographie, die [Filmbewertungsstelle](#) erteilte das „Prädikat besonders wertvoll“. Der Kritiker [Marcel Reich-Ranicki](#) hingegen wandte sich gegen alle, die dem Film einen künstlerischen Wert attestierten. Am 27. März 1964 schrieb er in der „Zeit“ unter dem Titel „[Der Heilige und seine Narren](#)“, nun könnten „Spießherren und Heuchler“ beruhtigt „einen feuchten weiblichen Busen“ betrachten und „sich aufgeilen“ lassen, „denn man hat ihnen ja erklärt, es ginge um Gott.“ In der zuständigen Staatsanwaltschaft in Duisburg warfen über 100 Strafanzeigen dem Film Unzüchtigkeit vor, denen aber seitens der Staatsanwaltschaft nicht nachgegangen wurde. Am 19. März 1964 stellten zwei CDU-Bundestagsabgeordnete die Anfrage an die Bundesregierung, was sie gegen diesen Sittenverfall und die zu lockere Spruchpraxis der FSK zu tun gedenke. Als der damalige Bundesinnenminister [Hermann Höcherl](#) (CSU) staatliche Zensurmaßnahmen ablehnte, entstand auf Initiative des CDU-Abgeordneten Adolf Süsterhenn in Schweinfurt die „[Aktion saubere Leinwand](#)“, die gegen „Unzucht im Deckmantel der Kunst“ und die Freigabepaxis der FSK vorging. Auch eine Einschränkung des Zensurverbots im Grundgesetz wurde gefordert. Am Ende fehlte aber selbst innerhalb der christlichen Parteien die nötige Unterstützung für dieses Anliegen.

## Wertewandel

Die Studentenbewegung und die damit verbundene Liberalisierung der Sexualethik führten in den 1970er-Jahren zu einem sinkenden Interesse am Jugendschutz und zu einer Aufweicheung der Prüfkriterien bei der FSK. Es war die Zeit der emanzipatorischen Pädagogik. Die Bewahrpädagogik wurde durch eine Erziehung ersetzt, die mehr auf Selbstbestimmung setzte und traditionelle Autoritäten infrage stellte.

Bei der [Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften](#) (BPjS), die seit 1954 jugendgefährdende Printmedien auf den Index setzen konnte, was ein Werbe- und Abgabeverbot an Minderjährige zur Folge hatte, sanken die Indizierungsanträge auf etwa 30 pro Jahr, in der sozialliberalen Koalition dachte man über eine Abschaffung der Prüfstelle nach. Deren damaliger Vorsitzender, Rudolf Stefen, reagierte mit einer Änderung der Prüfkriterien: Bei der Indizierung sollte es nun weniger um eine moralische Beurteilung des dargestellten Verhaltens als – im Fall von Gewaltdarstellungen – um eine Prognose der gewaltstimulierenden Wirkung gehen. Bei sexuellen Darstellungen sollte nicht mehr die sexuelle Stimulanz verhindert werden, sondern die Entwertung der Frau im Blickfeld stehen, die Fokussierung der Beziehung auf sexuelle Lust und die Reduzierung von Gefühlen, Bindung und Verantwortung. Stefen suchte

die Nähe zu Psychologen und Pädagogen und berief sich auf Ergebnisse der Medienwirkungsforschung, vor allem auf die von [Albert Bandura](#) entwickelte sozial-kognitive Lerntheorie. Bandura sah aggressives und gewalttätiges Verhalten nicht als angeboren, sondern als sozial erlernt an. Gewalttätig handelnde Akteure im Film könnten als Modell für junge Zuschauer dienen, Konflikte mit Gewalt zu lösen.

Auch die Spruchpraxis der FSK wurde erheblich liberaler. Nach der Reform des Sexualstrafrechts (ab 1969) wurde Pornografie zumindest für Erwachsene freigegeben. Der Bundesgerichtshof hatte 1969 in seinem Urteil zu [Fanny Hill](#), nach dem der Roman zwar ein Werk der erotischen Literatur, aber keine unzüchtige Schrift sei, die Kriterien für unzüchtige Schriften und später Pornografie (ab 1975) liberalisiert.

1970 kam der erste Teil des [Schulmädchen-Reports](#) (D 1970-1980) in die Kinos. Die FSK gab bis 1980 zwölf Teile „ab 18 Jahren“, den letzten, 13. Teil „ab 16 Jahren“ frei. Die Filme waren mit sechs Millionen Zuschauern (erster Teil) für den Produzenten Wolf C. Hartwig ein großer wirtschaftlicher Erfolg. Es folgten eine ganze Reihe ähnlicher Erotikproduktionen, die unter dem Deckmantel des „Reports“ vor allem sexuell stimulierende Bilder versprachen. Auch im Bereich der Gewaltdarstellungen wurde die FSK liberaler, einige Prüfer sahen in der Darstellung harter Gewalt eher eine Abschreckung als ein Modell zur Nachahmung.

## Neuer Schub durch Video und Fernsehen

Als Anfang der 1980er-Jahre die ersten Videofilme auf den Markt kamen, wurde der Jugendschutz plötzlich wieder ein Thema. Eltern, Lehrer und Politiker waren entsetzt über das Maß an Gewalt und explizitem Sex, das man für wenig Geld ausleihen und auf dem heimischen Fernseher, auch mal zusammen mit Freunden, ansehen konnte. Filme wie [Muttertag](#), [Ein Zombie hing am Glockenseil](#), [Zombies unter Kannibalen](#), [Die Säge des Todes](#) und viele andere zeigten eine neue Eskalation von Darstellungen menschenverachtender und brutaler Gewalt. Das Jugendschutzgesetz bezog sich damals nur auf Kinofilme, der Zugang zu Videofilmen konnte nur durch eine Indizierung geregelt werden, was allerdings immer einige Wochen dauerte.

Jugendschützer schnitten die schlimmsten Szenen aus Horrorvideos zusammen und motivierten damit auf Elternabenden sowie in den Fachausschüssen der Landtage und des Bundestages die Politik, das Jugendschutzgesetz auf Videokassetten auszudehnen. 1985 wurde das Jugendschutzgesetz entsprechend geändert. Die OLJB einigten sich mit der FSK, die Ländervereinbarung auch auf Videofilme auszudehnen. Im Gegenzug musste die FSK akzeptieren, dass die Behörden durch einen eigenen „Ständigen Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden“ ihren Einfluss auf die Prüfungen erheblich ausweiteten.

Zur gleichen Zeit wurde das private Fernsehen zugelassen. Zu dessen Lizenzierung und Kontrolle wurden die [Landesmedienanstalten](#) aufgebaut. Das Thema „Jugendschutz“ stand dabei zunächst nicht oben auf der Agenda, man war der Meinung, Fernsehen finde zu Hause

statt und die Kontrolle sei deshalb Sache der Eltern bzw. der Sender. Die OLJB, allen voran Cornelius von Heyl für die federführende Stelle in FSK-Angelegenheiten in Rheinland-Pfalz, aber auch die FSK selbst bestanden darauf, die Altersfreigaben der FSK im Fernsehen mit Sendezeitbeschränkungen zu verbinden. Im ersten Rundfunkstaatsvertrag vom 3. April 1987 wurde für Filme mit einer Freigabe „ab 16 Jahren“ eine Sendezeitbeschränkung zwischen 22.00 Uhr um 6.00 Uhr und für Filme „ab 18 Jahren“ zwischen 23.00 Uhr und 6.00 Uhr festgelegt. Gleichzeitig mussten die Anbieter selbst dafür sorgen, dass ihr übriges Programm nach vergleichbaren Kriterien geprüft und mit den gesetzlich vorgeschriebenen Sendezeitbeschränkungen belegt wurde. Durch diese strikte Anbindung der Sendezeitbeschränkungen an ihre Freigaben gewann die FSK auch für das Fernsehen eine große Bedeutung. Sender, die bei älteren Freigaben oder bei geschnittenen Fassungen eine günstigere Freigabe erreichen wollten, mussten entweder zur FSK gehen oder bei den Landesmedienanstalten eine Ausnahmegenehmigung beantragen.

Im Grunde wäre es sinnvoll gewesen, die Sender in die FSK zu integrieren und für das Fernsehen vergleichbare Kriterien anzuwenden. Das war aber damals mit der Filmwirtschaft nicht zu machen. Nach dem Kinosterben in den 1960er-Jahren als Folge der Einführung des Fernsehens war eine Integration der neuen Konkurrenten in das von der Filmwirtschaft dominierte System undenkbar, man hatte gerade erst die Videobranche integrieren müssen.

Da die neu gegründeten Landesmedienanstalten in Jugendschutzfragen noch unsicher und wenig berechenbar erschienen, nutzten die Sender die Möglichkeit, auch Fernsehfilme und Serien bei der FSK vorzulegen. Das führte zu Spannungen. Zum Beispiel sahen die Landesmedienanstalten die Ausstrahlung der Serie *Airwolf* (USA, 1984-1986) im Tagesprogramm bei RTL kritisch und versuchten, auf der Grundlage eines Gutachtens ein Beanstandungsverfahren einzuleiten. RTL legte die Serie kurzerhand der FSK vor und erhielt die Freigabe „ab 12 Jahren“. Damit konnte der Sender die Serie unbegrenzt ausstrahlen, die Bindung der Sendezeit an die FSK im Gesetz galt ohne Ausnahmen.

1994 wurde von den privaten Sendern mit Unterstützung der Länder, angelehnt an das System der FSK, die [Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen](#) (FSF) gegründet. Die Landesmedienanstalten hatten das Problem, dass sie aufgrund des Zensurverbots keine Vorprüfungen durchführen konnten, die Beanstandungen kamen erst nach der Ausstrahlung und waren damit oft wenig effektiv. Während die FSF am Anfang eine reine Selbstkontrolle ohne Mitwirkung der Behörden war, hat sich hier im Laufe der Zeit ein System der sogenannten regulierten Selbstregulierung entwickelt: Die Selbstkontrolle regelt den Jugendschutz für ihre Mitglieder weitgehend selbstständig, die Aufsicht sorgt dafür, dass dies in einem ausreichenden Maße und unter Anwendung vertretbarer Kriterien erfolgt.

Die Selbstkontrollen FSK und FSF funktionieren gut und sind inzwischen weitgehend anerkannt.



## Das Jugendschutzgesetz und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Als in den 1990er-Jahren Video- und Computerspiele auf dem Markt kamen, gab es bei der FSK und den Behörden Bestrebungen, auch diese mit einem Prüfwang zu belegen und in das System der FSK zu integrieren. Allerdings hatten die Spielehersteller bereits auf freiwilligem Wege die [Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle](#) (USK) eingerichtet. Deren Freigabe waren aber nur Empfehlungen ohne rechtliche Bedeutung. Das änderte sich, als 2003 der Bund das Jugendschutzgesetz synchron mit den Ländern novellierte, in ihrer sinnvollen Kooperation leider ein bisher einmaliger Akt.

Die Medienentwicklung führt immer wieder zu Überschneidungen. Während es zur Zeit der Entstehung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags die Regel war, dass Filme zuerst im Kino oder auf DVD herauskamen und erst anschließend im Fernsehen ausgestrahlt wurden, kamen wenige Jahre später Fernsehfilme nach ihrer Ausstrahlung im Fernsehen auf DVD heraus. Inzwischen haben manche Filme ihre Premiere auf Streamingplattformen wie Netflix. Sowohl die FSK als auch die USK haben deshalb 2011 FSK-online bzw. USK-online gestartet, in der Hoffnung, auch Anbieter im Internet würden ihr Offline-Freigabesystem nutzen. Die unterschiedlichen Gesetzeskompetenzen – der Bund ist für Kino, DVD und Computerspiele, die Länder für Fernsehen und Internet zuständig – sowie die unterschiedlichen Regelungen für Rundfunk und Internet auch bei identischen Inhalten führen immer wieder zu erheblichen Abstimmungsproblemen zwischen den Selbstkontrollen.

Filme und Inhalte mit einer Freigabe ab 16 oder 18 Jahren dürfen im Internet wie im Fernsehen nur zeitbeschränkt zugänglich gemacht werden. Für nicht geprüfte Inhalte gibt es für Anbieter im Internet die Möglichkeit, ihre Inhalte selbst zu bewerten und dann mit den bekannten Freigabestufen technisch so zu kennzeichnen, dass ein anerkanntes Jugendschutzprogramm die Freigaben auslesen kann. Je nach Voreinstellung auf den Geräten werden Kindern und Jugendlichen die Inhalte altersgemäß zugänglich gemacht. Filme ohne technische Kennzeichnung werden nur dann in das System integriert, wenn sie auf Empfehlungslisten (Whitelists) geführt werden, besonders jugendschutzbedenkliche Inhalte werden herausgefiltert (Blacklists). Jugendschutzprogramme wären so theoretisch geeignet, Kinder und Jugendliche sogar vor beeinträchtigten Angeboten aus dem Ausland zu schützen. Allerdings kann man die Idee der Jugendschutzprogramme inzwischen wahrscheinlich als gescheitert ansehen. Die für die Anerkennung zuständige [Kommission für Jugendmedienschutz](#) (KJM), ein Organ der Landesmedienanstalten, hat im März 2019 die bisherige Anerkennung für JusProg, dem einzigen noch existierenden Jugendschutzprogramm, mit der Begründung zurückgezogen, es sei nicht gelungen, das Programm für alle Endgeräte funktionsfähig zu machen.

Die Folgen dieses Scheiterns sind gegenwärtig noch nicht abzusehen, rechtlich müssten nun alle Anbieter die Zeitbeschränkungen einhalten. Das geht aber nur für Angebote, die dem deutschen Recht unterliegen, ob zum Beispiel YouTube darunterfällt, ist nach bisheriger Rechtslage eher unwahrscheinlich. Außerdem: Wer soll das kontrollieren?

## Schwierige Zukunft

Das Internet und seine Angebote stellen den Jugendschutz, seine Selbstkontrollen, die Aufsicht und Gesetzgeber vor ganz neue Herausforderungen. Den hohen inhaltlichen und finanziellen Anforderungen, die das Jugendschutzgesetz an die Prüfung von Kino- und DVD-Filmen stellt, stehen für die Konkurrenz im Netz sehr niedrige Ansprüche gegenüber. Ein Weg zur Reduzierung des personellen und finanziellen Aufwandes könnte in Selbstklassifizierungssystemen liegen, die auf Algorithmen basieren, so jedenfalls die FSK in ihrer [Pressemitteilung vom 11. Dezember 2018](#). Allerdings stellen sich hier viele Fragen: zum Beispiel, ob auf diesem Weg entstandene Altersfreigaben von den OLJB als Verwaltungsakt anerkannt werden können, ohne den Inhalt selbst zu kennen. Auch muss gefragt und getestet werden, ob ein Algorithmus geeignet ist, zumindest ansatzweise etwas zu leisten, was er am wenigsten kann: bewerten und abwägen.

Richtig ist allerdings, dass sich durch die mediale Entwicklung und die Verschiebung von Nutzungsgewohnheiten auf soziale Medien und Streamingplattformen der Jugendschutz in Zukunft völlig verändern wird. Die Gretchenfrage ist: Gelingt es, den klassischen Jugendschutz, wie ihn die FSK verkörpert, rechtlich in dieser oder ähnlicher Weise auch für das Internet verbindlich und durchsetzbar zu machen? Der am 3. Juli 2019 vorgestellte Entwurf des Medienstaatsvertrags der Länder, der unter anderem die Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AVMD) der Europäischen Gemeinschaft in deutsches Recht umsetzen soll, beabsichtigt, deutsches Recht auch gegenüber ausländischen Anbietern anzuwenden. In § 2 heißt es zum Geltungsbereich des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV): „Die Vorschriften dieses Staatsvertrages gelten auch für Anbieter, die ihren Sitz nach den Vorschriften des Telemediengesetzes des Bundes sowie des Rundfunkstaatsvertrages nicht in Deutschland haben, soweit die Angebote zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind.“

Sollte das gelingen und auch durchsetzbar sein, gibt es eine gewisse Chance, das alte FSK-System der Altersfreigaben auch auf das Internet zu übertragen, wenn auch sicherlich in einer sehr abgespeckten Form. Die Altersfreigaben als Verwaltungsakt dürften früher oder später auf die Ebene von mehr oder weniger verbindlichen Empfehlungen herabgestuft werden. Die Ansprüche an die Regulierung und deren Durchsetzbarkeit wird sich an den Zugangsbereich anpassen müssen, der die meisten Nutzer anspricht. Wenn Jugendliche, die aufgrund ihres Alters einen Film nicht im Kino ansehen dürfen, ihn aber im Internet früher oder später ohne Probleme schauen können, verliert der Jugendschutz jedenfalls seinen Schutzzweck.



*Professor Joachim von Gottberg  
ist Chefredakteur der tv diskurs.*