

Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) wurde vor 30 Jahren gegründet

von Prof. Joachim von Gottberg



Am 6. April 1994 nahm die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen ihre Arbeit auf. Vorausgegangen waren heftige Diskussionen über die Zunahme von Filmen oder Serien im seit 1987 zugelassenen privaten Fernsehen, die expliziter als vorher im öffentlich-rechtlichen Fernsehen Gewalt und Sexualität darstellten. Durch die audiovisuelle Konfrontation mit Gewalt und stimulierender Sexualität wurden vor allem bei Kindern und Jugendlichen eine Verrohung und ein Ansteigen der Gewaltbereitschaft befürchtet und strengere Jugendschutzgesetze gefordert. Vor diesem Hintergrund haben sich die Sender entschlossen, die FSF zu gründen.

Nachdem es Jahrzehnte in Deutschland lediglich drei öffentlich-rechtliche Fernsehsender gegeben hat, war für viele die Explosion der empfangbaren Sender eine Herausforderung. Zwar starteten die ersten privaten Sender schon 1984, aber sie waren aufgrund der noch geringen Verkabelung und fehlender Satelliten nur von wenigen Menschen zu empfangen. 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 aber rasant. 1992, also nur drei Jahre später, lag RTL bereits bei 85 %, SAT.1 bei 84 % und ProSieben immerhin bei 60 %. Das Kabel- und Satellitenfernsehen, das heute eher wie der Schnee von gestern wirkt, wurde damals als *die Neuen Medien* bezeichnet. Aber: Das private Fernsehen musste sein Geld erst einmal verdienen, und das ging nur mit Inhalten, die einerseits preiswert, aber andererseits auch für den Zuschauer attraktiv waren. Dazu gehörten vor allem Inhalte mit expliziten Darstellungen von Gewalt und Sexualität, die eine hohe Aufmerksamkeit garantierten. Und das führte zu einer heftigen und äußerst kontroversen öffentlichen Diskussion.

Jugendschutzbestimmungen schwer durchsetzbar

Im damaligen Rundfunkstaatsvertrag wurden Sendezeitbeschränkungen festgelegt, die sich an den FSK-Freigaben nach dem Jugendschutzgesetz orientierten: Filme mit einer Freigabe *ab 16 Jahren* durften nur zwischen 22:00 und 6:00 Uhr, solche mit einer Freigabe *ab 18 Jahren* nur zwischen 23:00 und 6:00 Uhr ausgestrahlt werden. Filme,

die in der Videofassung indiziert waren, durften im Fernsehen nur ausgestrahlt werden, wenn die von ihnen ausgehende Jugendgefährdung nicht als schwer eingestuft werden konnte – was das allerdings genau heißen sollte, hat das Gesetz nicht festgelegt, und insofern gab es diesbezüglich immer sehr unterschiedliche Vorstellungen.

Nach dem Prinzip *Konkurrenz belebt das Geschäft* entwickelte sich ein Streit zwischen Bund und Ländern über die Frage, ob für die Durchsetzung des Jugendschutzes im privaten Fernsehen strengere Gesetze sinnvoll seien. Die damalige für Jugendfragen zuständige Bundesministerin, Dr. Angela Merkel, forderte beispielsweise, die Ausstrahlung indizierter Filme im Fernsehen generell zu verbieten und für Filme mit einer Freigabe ab zwölf Jahren eine Sendezeitbeschränkung ab 20:00 Uhr einzuführen¹. Der Bund ist allerdings nach dem Grundgesetz für die Regulierung des Rundfunks gar nicht zuständig. Die Länder hingegen mussten sich untereinander auf einen Staatsvertrag einigen, und sie vertraten die Rechtsauffassung, ein Totalverbot indizierter Filme im Fernsehen könne ein Verstoß gegen die in Art. 5 Grundgesetz festgelegte Medienfreiheit bedeuten.

Sendezeitbeschränkungen waren aber nur für Inhalte vorhanden, die vorher bereits im Kino oder auf Video ausgewertet wurden und über eine FSK-Freigabe verfügten. Der größere Teil der im Fernsehen ausgestrahlten Inhalte waren aber Fernsehpremierer, und die mussten die Jugendschutzbeauftragten der Sender selbst einschätzen. Die Landesmedienanstalten konnten zwar im Nachhinein eine Beanstandung aussprechen, die mit hohen Geldbußen verbunden sein und im Wiederholungsfall

sogar zum Entzug der Sendelizenz führen konnten, aber aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 ausgesprochenen Verbots der Vorzensur war eine Beurteilung immer erst nach der Ausstrahlung möglich. Außerdem war der Verwaltungsaufwand so hoch, dass es oft länger als ein Jahr dauerte, bis über eine Beanstandung entschieden war. Da es sich bei Beanstandungen um Verwaltungsakte handelt, konnten die Sender bei den Verwaltungsgerichten dagegen klagen. Dann war das Programm nicht mehr attraktiv genug für die Ausstrahlung – der konkrete Lerneffekt für die Sender war also ausgesprochen gering.

Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) als Modell

Kaum ein Tag verging ohne empörte Bericht-erstattung 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*.² Dabei zählte er Tote und Verletzte, die pro Stunde als Opfer von Gewalthandlungen in den jeweiligen Sendern zu sehen waren. Die Magie der großen Zahl erzeugte ihre öffentliche Wirkung: Den Zuschauern wurden pro Tag über 7.000 Fälle von Mord und Totschlag vorgeführt – allerdings in allen Sendern zusammen, die wohl niemand gleichzeitig sehen konnte. Forderungen nach Gegenmaßnahmen, vor allem nach schärferen Jugendschutzgesetzen, waren die Folge. Dass die 7.000 gezeigten Toten eine gewaltfördernde Wirkung erzeugen, wurde vorausgesetzt. „Ausgerechnet das Kommerzfernsehen, vor einem Jahrzehnt

von der Christenunion auf das Publikum losgelassen, gilt konservativen Politstrategen plötzlich als Teufelswerk. Im Fernsehen gebe es häufig eine „exzessive Darstellung von Gewalt und Sex, aus der immer wieder der Brutale als Held und Sieger hervorgeht“, klagt die Bundesjugendministerin Angela Merkel (CDU).⁴³

In ihrer Verzweiflung luden die Rundfunkreferenten der Länder am 2. Mai 1993 Vertreter verschiedener Institutionen wie z. B. dem *Presserat*, der *Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften* (BPjS), dem *Deutschen Werberat*, der *Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft* (FSK) und die Jugendschutzbeauftragten von ARD und ZDF mit der Bitte ein, Vorschläge zu machen, wie man die Situation des Jugendschutzes im privaten Fernsehen verbessern könnte. Dort entstand die Idee, das erfolgreiche Modell der FSK auf das Fernsehen zu übertragen: eine freiwillige Prüfung ohne Beteiligung staatlicher Vertreter stellt keinen Verstoß gegen das Verbot der Vorzensur dar.



© Sandra Hermansen

Die Pädagogin Claudia Mikat war von Anfang an dabei. Seit 2019 ist sie Geschäftsführerin der FSF

Die Sender mussten zwar die Kosten für diese Selbstkontrolle übernehmen, entgingen aber auf diese Weise schärferen Gesetzen, die ihre Programmfreiheit sehr eingeschränkt hätten. Die Länder konnten die Einrichtung der Selbstkontrolle als Resultat ihres Drucks auf die Sender deklarieren. Um die Unabhängigkeit der Prüfungen zu garantieren, wurde nach dem FSK-Modell die Zuständigkeit für Verwaltung und Prüfungen voneinander getrennt: Alle mit der Prüfung zusammenhängenden Fragen wurden in die Verantwortung eines unabhängigen Kuratoriums gelegt, das sich aus Wissenschaftlern, praktischen Jugendschützern, Pädagogen oder Medienkritikern zusammensetzte. Der Vorstand, in dem Vertreter der Sender sitzen, ist vor allem für die Finanzierung und den organisatorischen Ablauf der Geschäftsstelle zuständig und hatte keinen Einfluss auf die Prüfungen. Um den Austausch mit den Jugendschutz-



© HBI

Dr. Stefan Dreyer, Senior Researcher für Medienrecht und Media Governance am Leibniz-Institut für Medienforschung – Hans-Bredow-Institut (HBI), ist der gegenwärtige Vorsitzende des Kuratoriums

sachverständigen der Sender mit dem Kuratorium zu ermöglichen, saßen zwar auch Sendervertreter im Kuratorium, allerdings nur zu einem Drittel, sodass ihr Einfluss auf die Prüfung gering war. Das Kuratorium war auch für die Berufung der Prüfer zuständig und verfasste die Prüfgrundsätze der FSF, in der alle organisatorischen und inhaltlichen Voraussetzungen für die Zusammensetzung der Prüfausschüsse, für Berufungsverfahren und die Prüfkriterien festgehalten wurden.

Die Prüfungen: Hohe öffentliche Aufmerksamkeit

Am 6. April 1994 konnte die FSF tatsächlich mit den Prüfungen beginnen. Sie verfügte neben einem inzwischen halbwegs eingerichteten Büro immerhin über eine vorläufige Prüfordnung. 70 ehrenamtliche Prüfer waren vom Kuratorium benannt, zum großen Teil handelte es sich um erfahrene Prüfer der FSK und der *Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien* (BPjM). Die meisten von ihnen hatten bereits Erfahrungen in Bezug auf Jugendschutzkriterien. Darüber hinaus sollten sie über Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der kognitiven und emotionalen Entwicklung bei Kindern und Jugendlichen und über Medienkenntnisse verfügen, durften aber nicht bei einem Sender oder dessen Umfeld beschäftigt sein. Die Sender legten ihre Programme vor – begonnen wurde mit der Fernsehserie *Starsky & Hutch* – und gaben an, zu welcher Sendezeit sie ausgestrahlt werden sollten.

Was wir uns heute kaum noch vorstellen können: das Thema Jugendschutz, insbesondere die Angst vor einer Wirkung der Gewaltdarstellungen, war damals in der Presse, in der Politik und in der Wissenschaft in etwa so hochaktuell wie heute das Thema *Künstliche Intelligenz* und ihre Folgen. Politiker forderten täglich strengere Regeln und Verbote, und sie wussten, dass sie damit sofort vor allem bei den Printmedien hohe Aufmerksamkeit erzeugten, die

unter der Abwanderung der Werbung von Print ins TV litten und deshalb das private Fernsehen kritisierten, wo es nur ging. Die FSF wurde deshalb schon vor ihrer Gründung intensiv zur Kenntnis genommen. Es wurde spekuliert, ob sie wohl vor allem im Sinne der Sender entscheiden würde. Die Landesmedienanstalten befürchteten dagegen, durch die Einrichtung der FSF im Bereich des Jugendschutzes erheblich an Bedeutung zu verlieren und standen ihr deshalb von Anfang an ausgesprochen skeptisch bis ablehnend gegenüber.

Die öffentliche Wahrnehmung änderte sich erst, als nach sechs Wochen auf einer Pressekonferenz der FSF die ersten Statistiken vorgestellt wurden und es sich zeigte, dass bei vielen Anträgen die von den Sendern gewünschte Sendezeit abgelehnt wurde. Nach den Prüfgrundsätzen der FSF müssen die Sender nicht alle Programme vorlegen, wie das nach dem Jugendschutzgesetz für Kino- und Videofilme der Fall ist, sondern angesichts der Menge muss der Jugendschutzbeauftragte entscheiden, ob der von den Programmplanern vorgesehene Sendeplatz unter Jugendschutzgesichtspunkten unproblematisch ist. Hat er Zweifel, legt er den Inhalt der FSF vor. Die Prüfausschüsse können über eine spätere Sendezeit, Schnittauflagen oder ein Sendeverbot entscheiden, wenn es sich nach dem Gesetz um unzulässige Inhalte handelt – wenn etwa Verstöße gegen die Menschenwürde, Gewaltverherrlichung oder Pornografie in Betracht kamen. Die Feststellung einer Sendeunzulässigkeit ist vereinsrechtlich bindend.

FSF unter Beobachtung

Trotzdem war die Öffentlichkeit, allen voran Angela Merkel, skeptisch: „An den Privaten ist die Gewaltdiskussion der letzten Monate nicht spurlos vorübergegangen. Um Maßnahmen des Gesetzgebers vorzuzukommen, haben sie im April die „Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen“ (FSF) etabliert. Die Sender wollen dem Gremium alle Filme, die sie selbst unter dem Aspekt des Jugendschutzes für „nicht offensichtlich unbedenklich“ halten, zur Begutachtung vorlegen. In den ersten acht Wochen nach Prüfungsbeginn wurden über einhundert Filme eingereicht -- häufig jedoch nicht die vollständige, sondern eine bereits bearbeitete Fassung. Immer häufiger schneiden die Sender die brutalsten Szenen vorher heraus. „Diese Tricks sind inzwischen gängige Gepflogenheit“, weiß die Jugendministerin und wird den Verdacht nicht los, die Sender würden sich die FSF lediglich als Feigenblatt halten. Beim Sender hat das Gremium kaum Sanktionsmöglichkeiten. In bislang drei Dutzend Fällen forderte es zwar die Nichtausstrahlung, Schnitte oder eine zeitliche Verschiebung vom vorgesehenen Termin vom Nachmittagsprogramm in

die Abendstunden. Das letzte Wort haben jedoch die Sender. Skeptisch reagiert Merkel auch, wenn die FSF für sich beansprucht, an die indizierten Filme «erheblich strengere Maßstäbe als die Landesmedienanstalten» anzulegen. „Dann“, nennt sie das für sie entscheidende Kriterium, „müßte nämlich die Liste der gesendeten Streifen erheblich kürzer ausfallen.“⁴⁴

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 Programmlektoren, 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. Die FSF hat sehr viel Aufwand betrieben, um die Jugendschutzsachverständigen, aber auch die Programmplaner im Hinblick auf Jugendschutz weiterzubilden – denn ein fertig produziertes oder eingekauftes Programm, das man aus Jugendschutzgründen nicht wie geplant einsetzen kann, ist kostspielig. Die Jugendschutzsachverständigen waren der wichtige Link zu den Sendern; sie mussten Jugendschutzbedenken oder FSF-Entscheidungen gegenüber den Programmplanern und den Senderchefs vertreten, was nicht immer konfliktfrei funktionierte. Inzwischen hat sich das Verfahren eingespielt und es gibt kaum noch großen Streit zwischen den Beteiligten. Ohne die Jugendschutzsachverständigen wäre das gesamte System des Jugendschutzes inklusive der Selbstkontrolle aber gar nicht möglich gewesen.

Die rechtliche Bedeutung von FSF Freigaben und der Beurteilungsspielraum

Nach dem damaligen Jugendschutzrecht mussten die Landesmedienanstalten zwar die Gutachten der FSF berücksichtigen, aber sie waren für diese nicht bindend. Da man oft im Jugendschutz zu unterschiedlichen Abwägungen und Bewertungen kommen kann, ist es nicht ungewöhnlich, dass verschiedene Gremien zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen. Und so geschah es relativ häufig, dass die Landesmedienanstalten Beanstandungen gegenüber Filmen

aus sprachen, die über eine Freigabe der FSF verfügten – es gab also einen gewissen Wettstreit darüber, wer die strengeren Jugendschützer seien. Dies führte dazu, dass die Sender bald in der Vorlage zum Beispiel von TV-Movies, die für 20:00 Uhr geplant waren, keinen Sinn mehr sahen, da die FSF-Freigabe für sie keine Sicherheit gegen eine spätere Beanstandung bedeutete. Das führte wiederum dazu, dass die Landesmedienanstalten den Sendern vorwarfen, ihr eigenes Prüfgremium nicht mehr zu nutzen.

Die FSF hat es letztlich geschafft, die Rundfunkpolitik davon zu überzeugen, dass ihre Prüfgutachten auf einer seriösen Grundlage erstellt wurden und die Tendenz der Landesmedienanstalten, anders zu entscheiden als die FSF-Prüfausschüsse, kein Anlass war, an der Seriosität der Spruchpraxis zu zweifeln. Deshalb entschlossen sich die Länder in einer großen Reform des Jugendschutzes, der FSF einen großen Beurteilungsspielraum zuzugestehen: Die Landesmedienanstalten dürfen seit dem nur noch dann anders entscheiden, wenn die FSF-Entscheidung fachlich nicht mehr begründbar ist. Der Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) trat 2003 zusammen mit dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) in Kraft, und die Rolle der Selbstkontrollen wurde zum ersten Mal ins Gesetz aufgenommen und damit gestärkt. Das Prüfvolumen bei der FSF hat infolgedessen deutlich zugenommen.

Viele Formate der privaten Sender sowie die entsprechenden Freigaben der FSF wurden in den letzten 30 Jahren skandalisiert. Jedes Mal schlug die Empörung hoch, und Politiker, Wissenschaftler und Journalisten malten jedes Mal den moralischen Zerfall der Gesellschaft an die Wand. Immer ging man davon aus, dass das gerade angegriffene Phänomen immer schlimmer werden würde. Und dann war es plötzlich vergessen.

Zweiter Schwerpunkt: Öffentlicher Diskurs und Medienpädagogik

Schon bald war der FSF und den Sendern klar, dass die Einstufungen oder Schnittauflagen allein das Problem der zunehmenden Konfrontation Jugendlicher mit Inhalten, die mit den gesellschaftlichen Wertevorstellungen nicht zu vereinbaren sind, lösen oder reduzieren können. Sie hat deshalb 1997 zusätzlich zu den Filmprüfungen die Zeitschrift *tv diskurs* (heute *mediendiskurs*) herausgebracht, um einen breiten gesellschaftlichen Diskurs über Medienwirkungen und die Rolle der Medien in der Demokratie zu führen. Ferner hat sie zahlreiche pädagogische Projekte durchgeführt und arbeitet mit vielen Institutionen, die sich mit Medienpädagogik beschäftigen, eng zusammen. Für die schulische Arbeit stellt sie in dem Projekt *medienradar.de* zahlreiche Unterrichtshilfen zur Verfügung.

Auffallend ist: das Interesse der Öffentlichkeit am Thema Jugendschutz und Jugendschutzgesetze tendiert inzwischen fast gegen Null. Während früher jeder Amoklauf oder jede Gewalttat von Jugendlichen mit Medienkonsum in Verbindung gebracht wurde, spielt dies heute in der öffentlichen Diskussion kaum noch eine Rolle. Auch die Entwicklung von Jugendschutzgesetzen findet im Journalismus kaum noch Beachtung. Hat die Gesellschaft sich an die Gewaltdarstellungen gewöhnt? Dazu gibt es drei Erklärungsmodelle:

Zum einen sind die Liebhaber von Killerspielen, die vor 10 oder 20 Jahren noch im Blickfeld des Jugendschutzes waren, heute Eltern. Was Eltern vor 10 Jahren als unglaublich harte Gewaltdarstellung vorkam, ist bei ihnen Teil ihrer Medienkultur. Und sie wissen, dass Sie selbst nicht besonders zu Gewalt tendieren – trotz des Einflusses von Killerspielen.

Eine andere Erklärung liegt im Jugendschutz selbst. Die gesetzliche Konstruktion der verschiedenen Selbstkontrollen, nach den Gesetzen zuständigen Institutionen wie *Oberste Landesjugendbehörden*, den *Landesmedienanstalten* oder der *Bundeszentrale für den Kinder- und Jugendmedienschutz* (BzKJ) ist so kompliziert und unübersichtlich, dass sie selbst juristischen Fachleuten nur schwer zu vermitteln ist. Hinzu kommt, dass alle diese Stellen um Wahrnehmung und Kompetenzvermittlung kämpfen, sodass man das Gefühl hat, sie würden sich mehr mit sich selbst beschäftigen als mit der Frage, wie die Integration von Medien als Teil des Wertbildungsprozesses bei Kindern und Jugendlichen verbessert werden können. Hier wäre ein gemeinsames Dach vonnöten, dass die Kräfte bündelt und die Probleme kooperativ und gemeinsam angeht. Aber davon scheinen wir noch weit entfernt zu sein.

Eine dritte Überlegung: Wahrscheinlich ist den meisten Menschen klar, dass in der medialen Bedeutung das Internet dominiert, und das ist fast nicht zu regulieren. Insofern ist die pädagogische Diskussion für die Zielsetzung des Jugendschutzes wichtiger denn je.

Fussnoten

1. Merkel, Angela: „Der heiße Stuhl“, RTL, 1992, Abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=VI2-a8catqw>
2. Groebel, Jo, Gleich; Uli: Gewaltprofil des deutschen Fernsehprogramms. Eine Analyse des Angebots privater und öffentlich-rechtlicher Sender, Opladen, 1993
3. Der Spiegel (o. A.): Nachts, wenn Ninja kommt, 30.01.1994, Abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/nachts-wenn-ninja-kommt-a-d21b79c6-0002-0001-0000-000013683905>
4. Schmidt, Golo: Immer mehr haben den Kanal voll, In: Berliner Zeitung, 22.06.1994, Abrufbar unter: <https://www.berliner-zeitung.de/archiv/240-000-unterschriften-gegen-gewalt-im-fernsehen-immer-mehr-haben-den-kanal-voll-li.1167469>