

Buchbesprechungen

Jugendschutz im Fernsehen, das bedeutet nicht nur Schutz vor „Schmutz und Schund“, dem sich der Gesetzgeber in moralisch rigideren Zeiten mit Vorliebe zuwandte, das bedeutet nicht nur Schranken für Pornographie- und Gewaltdarstellungen, das kann durchaus auch bedeuten den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Fernsehwerbung, im Hinblick etwa auf ihre leichtere Beeinflussbarkeit, im Hinblick auf ihre Unerfahrenheit. Rundfunkstaatsvertrag und Mediengesetze nehmen sich der Thematik durchaus an, auch wenn diese bisher nicht unbedingt in das Zentrum wissenschaftlicher Durchdringung des Rundfunkrechts gerückt ist. Mit seiner am Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen entstandenen, von Hoffmann-Riem betreuten Hamburger Dissertation nimmt Stefan Engels sich in verdienstvoller Weise der Thematik an. Die Untersuchung beruht nach Angabe des Verf. (S. 54, Fn. 1) auf einer Studie, die er zusammen mit Wolfgang Hoffmann-Riem und Wolfgang Schulz im Auftrag der Landesanstalt für Rundfunk in Nordrhein-Westfalen verfaßt, nunmehr vollständig überarbeitet und erheblich ergänzt hat.

Die Schrift von Engels bietet, dies darf vorausgeschickt werden, insgesamt einen vorzüglichen Überblick über das geltende Recht der Fernsehwerbung für Kinder und Jugendliche. Sie gliedert sich im wesentlichen in drei Teile. In einem vorgeschalteten Abschnitt werden, nach einigen methodischen Vorbemerkungen, deren Erkenntniswert allerdings, wie dies meist bei methodischen Vorbemerkungen der Fall ist, eher begrenzt bleibt, die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung zur Fernsehwerbung für Kinder dargestellt (S. 18–53). In einem ersten Hauptteil erfolgt die breit, vielleicht zu breit angelegte verfassungsrechtliche Grundlegung (S. 55–186). In einem zweiten Hauptteil werden die geltenden einfachgesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen dargestellt (S. 187–294), wobei diese beiden Hauptteile mitunter etwas beziehungslos nebeneinander stehen. In einem Annex werden schließlich einige Vorschläge zur Modifikation der geltenden materiellen und instrumentalen Regelungen erörtert, die in

der erwähnten Studie des Hans-Bredow-Instituts entwickelt wurden (S. 306–321).

Die grundrechtstheoretischen und methodischen Vorbemerkungen in § 2 der Arbeit vermögen in ihrer Abstraktionshöhe den Ansatz der Arbeit noch nicht sonderlich zu erhellen, lassen jedoch in der Zuordnung von Eigen- und Fremdverantwortung, von individuellen und überindividuellen Freiheitselementen eine gewisse Beliebigkeit erkennen. Nachdem bereits eingangs die maßgebliche Funktion der Grundrechte vor allem darin gesehen wurde, dem Staat Handlungsaufgaben aufzuzeigen (S. 4–5), liegt die Annahme nahe, daß der Verf. unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten staatlicher Regulierung zuneigt, was im Hinblick auf das wissenschaftliche Umfeld der Untersuchung nicht unbedingt überrascht.

Von hohem Interesse ist die komprimierte Darstellung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse in § 6 der Untersuchung. Warum Kinder- und Jugendschutz im Bereich der Fernsehwerbung ein auch rechtliches, insbesondere verfassungsrechtliches Thema sein muß, wird hier durchaus überzeugend deutlich gemacht. Dabei vermeidet Engels jede Dämonisierung von Werbung, stellt aber plausibel die Bedeutung von Medien und Konsum, die Bedeutung des Fernsehens und hier der Fernsehwerbung als dessen integraler Bestandteil für die kindliche Lebenswelt heraus. „Die Medien- und Konsumwelt ist also Teil der kindlichen Lebenswelt“ (S. 39). Es kommt aufgrund der Rezeption von Rundfunkwerbung durch Kinder vor allem auf deren Fähigkeit an, Werbung als solche zu erkennen und in diesem Sinn Medienkompetenz zu erwerben. Daß eine Schutzbedürftigkeit der Minderjährigen in diesem Entwicklungsprozeß auch Aufgabe des Rundfunkrechts ist, in diesem Ausgangspunkt wird man Engels zustimmen dürfen.

Die anschließende verfassungsrechtliche Grundlegung bringt zur Rundfunkfreiheit wenig Neues, während die verfassungsrechtliche Fundierung des Kinder- und Jugendschutzes in ihrer entschiedenen Ableitung aus den Persönlichkeitsrechten der Minderjährigen Beachtung verdient. Eltern-



Stefan Engels:

Das Recht der Fernsehwerbung für Kinder. Rechtliche Regulierung der Fernsehwerbung unter Aspekten des Kinder- und Jugendschutzes. (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Bd. 30). Hamburg: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1. Aufl. 1997. 89,00 DM, 353 Seiten.

recht und elterliche Verantwortung auf der Grundlage des Art. 6 GG scheinen mir hier demgegenüber etwas zu sehr marginalisiert zu werden. Daß der Verf. die Grundrechte doch im staatlichen Schutz am besten aufgehoben sieht, wird auch hier deutlich. Daß dem Staat hier der Schutz vor Gefährdungen obliegt, darin ist Engels sicher zuzustimmen, wengleich er sich in diesem Zusammenhang eher schwer tut, hier die Gefährdung der Kinder in ihrem immerhin unmittelbar dem Menschenwürdesatz zugeordneten Recht auf „Person-Werden“ nachhaltig zu belegen. Die auch hier betonte Forderung, Werbung müsse als solche erkennbar sein, ist kein Problem nur des Kinder- und Jugendschutzes, wengleich für Kinder und Jugendliche sicher von besonderer Relevanz.

Nachdem so Kinder- und Jugendschutz im Bereich der Fernsehwerbung als staatliche Aufgabe insgesamt grundrechtsdogmatisch durchaus solide hergeleitet wurde, wird als Gegenpol die Rundfunkfreiheit entwickelt. Ob es sinnvoll ist, in rundfunkrechtlichen Untersuchungen wie der vorliegenden stets erneut die einschlägige Grundrechtsdogmatik auszubreiten, erscheint fraglich. Immerhin verzichtet Engels auf weitere Neukonzeptionen, bewegt sich in den eingefahrenen Gleisen des objektiv-rechtlichen Grundrechtsverständnisses, der dienenden Freiheit und der weitreichenden Ausgestaltungsvorbehalte. Das Hans-Bredow-Institut, aus dem die Arbeit kommt, ist als wissenschaftlicher Schirmherr des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicher nicht der Hort einer subjektiv-grundrechtlichen Rundfunkveranstalterfreiheit. Daß mit dem Trennungsgrundsatz für Werbung und Programm verfassungsrechtliche Funktionen des Mediums realisiert werden, darin ist dem Verf. ebenso zuzustimmen, wie darin, daß das Verbreiten von Werbung im Fernsehen durch die Rundfunkveranstalter von den Gewährleistungen der Rundfunkfreiheit umfaßt wird. Die Abgrenzung von ausgestaltenden und schrankensetzenden Rundfunkwerberegungen vermag mich demgegenüber nicht so recht zu überzeugen; daß alles, was der „Medienkompetenz“ für Kinder und Jugendliche dienen soll, nur Ausgestaltung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit sein soll, trägt der Rundfunkfreiheit der zugelassenen Veran-

stalter – sie jedenfalls können sich auf das Grundrecht berufen – nicht hinreichend Rechnung. Das insoweit herangezogene Untermaßverbot bleibt in den Konturen eher blaß (S. 152f.), ein „Optimierungsgebot“ (S. 155f.) vermag ebenfalls keine klar nachvollziehbaren Maßstäbe zu liefern. Verf. sieht wohl, daß auch ausgestaltende Regelung mit Belastungswirkungen verbunden sein können, will gleichwohl bestehende, verfassungsrechtlich geschützte Positionen weitgehend zurückdrängen (S. 148), verkennt hierbei allerdings, daß jedenfalls der private Rundfunkveranstalter ein Recht auf Werbefinanzierung hat. Generell scheinen mir die unterschiedlichen rechtlichen Gegebenheiten für privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht hinreichend differenziert gesehen. In Ergänzung zur Rundfunkfreiheit erörtert Engels weitere Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG, sieht hierbei die Meinungsfreiheit des Satz 1 für die Rundfunkveranstalter durch die Rundfunkfreiheit als Sonderregelung verdrängt (S. 166), was nicht unbedingt auf der neueren Linie der Rechtsprechung zum Verhältnis von Meinungs- und Medienfreiheiten liegt. Auch für Art. 12 GG sieht Verf. die Rundfunkfreiheit als verdrängende Sonderregelung, während die Einschlägigkeit der Eigentumsgarantie zu Recht verneint wird und die künstlerische Komponente der Fernsehwerbung regelmäßig hinter deren kommunikative Komponente zurücktreten soll (S. 185f.). Es bleibt also bei der maßgeblichen Einschlägigkeit der Rundfunkfreiheit und den auf der Grundlage der objektiv-rechtlichen Grundrechtsdeutung der Untersuchung damit verbundenen weitreichenden Ausgestaltungsbefugnissen des Gesetzgebers. Dies in etwa ist die Bilanz des verfassungsrechtlichen Teils.

Es folgt nun eine ausführliche Darstellung der geltenden einfachgesetzlichen Regelungen der Fernsehwerbung mit Schutzwirkung für Kinder, wobei in einem allgemeinem Teil zunächst auf die unterschiedlichen Normen und auf allgemeine Begriffe des Rundfunkwerberechts eingegangen wird. Ausführlich befaßt Engels sich mit dem Charakter der DLM-Werberichtlinien, die durchaus plausibel als Verwaltungsvorschriften charakterisiert werden. Die meines Erachtens proble-

matische Einschränkung gerichtlicher Überprüfbarkeit wird vor allem daraus hergeleitet, daß es sich bei den Landesmedienanstalten um „grundrechtssichernde“ Anstalten handeln soll. Diese Einschätzung, die wohl zuerst von Hoffmann-Riem für die Landesmedienanstalten entwickelt wurde, scheint mir ein typischer Fall verschleiern des Sprachgebrauchs zu sein: sie geht darüber hinweg, daß hier hohheitliche Aufsichtsfunktionen wahrgenommen werden, die eben auch als Grundrechtseingriff empfunden werden, mögen sie auch einer worauf immer bezogenen Grundrechtssicherung dienen.

Die allgemeinen Begriffe des Rundfunkwerberechts, wie etwa ein rundfunkspezifischer Werbebegriff, Sponsorhinweise und Product Placement werden ebenso solide dargestellt, wie dann im folgenden Abschnitt die speziellen Regelungen der Fernsehwerbung mit Kindern und für Kinder, wie vor allem § 7 Abs. 1 Satz 2 Rundfunkstaatsvertrag oder das Verbot der Unterbrecherwerbung in Kindersendungen, § 44 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag. Erstere Vorschrift wird in ihrer Konkretisierung durch die DLM-Werberichtlinien sehr ausführlich dargestellt, wobei in der jeweils vorgenommenen Erläuterung des rechtlichen Gehalts der Begriff der Ausgestaltungsnachvollziehung sich nicht auf den ersten Blick dem Verständnis des unbefangenen Lesers erschließt. Die jeweils vorgenommene Wertung der einzelnen Bestimmungen erfolgt meist nicht aus verfassungsrechtlicher Sicht, sondern bezieht sich vor allem auf die tatsächlichen Erfahrungen mit ihnen, ihrer Handhabung, ihrer Praktikabilität und Wirksamkeit. Eine „ausgestaltungsnachvollziehende“ Regelung soll etwa auch das Verbot von Dauerwerbesendungen für Kinder sein, das in der Sache gegen Kritik im Hinblick auf seine mangelnde Grundlage im Rundfunkstaatsvertrag verteidigt wird (S. 261f.). Im Hinblick auf die aufsichtliche Durchsetzung von Werbebeschränkungen befaßt sich Engels allein mit den möglichen Sanktionen gegenüber privaten Veranstaltern, während ein möglicher Sanktionsbedarf gegenüber öffentlich-rechtlichem Rundfunk nicht in sein Blickfeld gerät (s. hierzu aber etwa die Untersuchung zum Jugendschutz im Fernsehen von Isensee/

Axer, 1998 [Besprechung S. 99], im Anschluß an Degenhart, ZUM 1997, 153 [s. auch *tv diskurs* 2, August 1997, S. 96f.].

Die Problemkreise der Alkohol- und Tabakwerbung werden kurz gestreift, ebenso die Strafrechtstatbestände der §§ 131 und 184 des StGB, deren spezifische Relevanz für Werbung wohl nicht so sonderlich bedeutsam ist. Ein kurzer, aber durchaus informativer Überblick über das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium gelangt zu der Einschätzung, daß dessen Potential weitgehend ungenutzt bleibt, obwohl die Möglichkeiten des Schutzes durch das Wettbewerbsrecht durchaus gegeben sind. Hier zeigt die Untersuchung, die zu den einzelnen Werberegungen weitgehend deskriptiv geblieben ist, weiterführende Ansätze auf. Die Selbstorganisation bei Wirtschaft und des privaten Fernsehens, wie etwa die FSF, werden nur ganz kurz gestreift, da ihr Aufgabenbereich nicht primär der der Werbung ist.

Nach einer Zusammenfassung in Thesen folgt der bereits angesprochene Annex mit Vorschlägen zur Modifikation materieller Regelungen, wie auch der Instrumente des Kinderwerbeschutzes. Es handelt sich um die Ergebnisse der bereits erwähnten LfR-Studie des Hans-Bredow-Instituts. Sie sind vor allem auf weitergehende Klarstellung und Trennung gerichtet, etwa in der Forderung auf durchgehende Kennzeichnung der Werbung und auch inhaltliche Beschränkungen, etwa für Werbeinformationsspots (S. 312f.). Die Bedeutung der Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 49 Rundfunkstaatsvertrag wird betont, allerdings auch hier nur für die privaten Veranstalter.

Zieht man die Bilanz der umfangreichen Untersuchung, so liegt der verfassungsrechtliche Ertrag vor allem in der grundrechtsdogmatischen Herleitung des Kinder- und Jugendschutzes in der Werbung, die freilich auf einer begrifflichen Ebene erfolgt, die es erschwert, hieraus konkrete Anwendungen für die einzelnen maßgeblichen Bestimmungen zu ziehen. Wenn auch im übrigen der verfassungsrechtliche und der einfachgesetzliche Teil der Untersuchung, wie schon angemerkt, etwas beziehungslos nebeneinander stehen, so liegt dies wohl auch daran, daß mit der Annahme sehr weitrei-

chender Ausgestaltungsbefugnisse sich die konkrete verfassungsrechtliche Beurteilung der einzelnen Bestimmungen für den Verfall wohl erübrigte. Die Darstellung des geltenden Werberechts bleibt deskriptiv, ist hierin aber durchaus informativ und für die Praxis hilfreich. Leider bleiben die gemeinschaftsrechtlichen Implikationen, die gerade im wirtschaftlich relevanten Feld der Werbung zu beachten sind, weitgehend ausgeklammert.

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig