

# PROGRAMMGESTALTUNG, JUGENDMEDIENSCHUTZ UND VERPFLICHTUNG DEMOKRATISCHER GESELLSCHAFTEN<sup>1</sup>

**Knut Nevermann**



**Anmerkung:**

**1**

Der Text gibt die Rede wieder, die MD Dr. Knut Nevermann am 9. November 2001 auf der Jahrestagung von HSFK und FSF in Wiesbaden gehalten hat.

Wenn man sich dem Thema „Programmgestaltung, Jugendmedienschutz und Verpflichtung demokratischer Gesellschaften“ annähert, dann reizt es, jeweils wechselnd zwei dieser Begriffe in Beziehung zu setzen und sie dann auch mit dem Generalthema der heutigen Veranstaltung – Selbstregulierung versus staatliche Kontrolle – zu verbinden.

Lassen Sie mich daher zunächst mit einigen Überlegungen zu Jugendschutz und Pflichten im demokratischen Staat auf nationaler Ebene beginnen – auf die europäische Dimension werde ich später noch eingehen.

Dem Jugendschutz kommt zumindest in der Verfassung des Grundgesetzes eine herausragende Stellung zu.

Nicht nur wird er ausdrücklich im Rahmen der Schrankentrias des Artikels 5 Abs. 2 GG als eines der Rechtsgüter benannt, zu dessen Schutz Eingriffe in die Medienfreiheiten des Artikels 5 Abs. 1 GG zulässig sind.

Jugendschutz hat Verfassungsrang – darauf hat das Bundesverfassungsgericht etwa in seiner Entscheidung zur Indizierung des Romans *Josephine Mutzenbacher* unmissverständlich hingewiesen und dabei letztlich auch aus Artikel 1 und 2 unserer Verfassung ein besonderes Recht von Kindern und Jugendlichen auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit hergeleitet.

Wenn das Gericht dabei unter Rückgriff auf frühere Entscheidungen ausführt, sie bedürften „des Schutzes und der Hilfe, um sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln“, dann klingt das an, was in der rechtswissenschaftlichen Literatur als „Verfassungsaufgabe“ oder „Verfassungsgebot“ benannt wird. Jugendschutz ist damit in der demokratischen Gesellschaft in ihrer Prägung durch unser Grundgesetz weit mehr als nur ei-



ne Schrankenbestimmung für die Freiheit der Medien – er ist zugleich Handlungsaufforderung an den Staat.

Nun kann der Staat diesem Handlungsauftrag durchaus in unterschiedlicher Weise gerecht werden. Die allgemeine Feststellung eines staatlichen Handlungsauftrags legt auch noch nicht fest, welche staatliche Ebene handeln muss – der Bund oder die Länder.

Beide Ebenen sind in der Vergangenheit dem Auftrag gerecht geworden – sei es durch bundesrechtliche Regelungen im StGB, GjSM oder JÖSchG, sei es in landesrechtlichen Regeln, etwa im Rundfunkrecht.

Der Staat kann seinem Auftrag nachkommen durch staatliche Verbote mit strafrechtlicher Sanktion oder durch Gebote wie Programmgrundsätze für Rundfunkveranstalter, die einer Konkretisierung in der tagtäglichen Sendepraxis der Veranstalter bedürfen.

Gleichzeitig muss er beim Jugendmedienschutz berücksichtigen, dass der Jugendchutz zwar eine zulässige Schranke der Medienfreiheiten ist, dass aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwischen Verfassungsrechtsgütern, die in einem Spannungsverhältnis stehen, praktische Konkordanz hergestellt werden muss: Einerseits muss sich also der Staat um einen möglichst effizienten Schutz der Jugend bemühen, andererseits hat er das Gebot eines möglichst schonenden Eingriffs in die Medienfreiheiten zu achten.

Dass der Rückgriff auf Selbstkontrollmechanismen, namentlich in der Form der staatlich begleiteten Selbstregulierung, der regulierten Selbstregulierung hier das Mittel der Wahl sein kann, liegt auf der Hand. Selbstkontrolle der Medien kann vieles, was der Staat nicht oder bald nicht mehr kann:

- Selbstkontrolle kann präventiv im Sinne des Jugendschutzes wirken, wo der Staat – etwa aufgrund des Verbots der Vorzensur – nur repressiv wirken könnte. Dann aber ist das sprichwörtliche Kind schon in den Brunnen gefallen!
- Selbstkontrolle kann eher die in Zeiten der Digitalisierung und der Diversifizierung der Übertragungswege anschwellende Flut von an die Öffentlichkeit übertragenen Inhalten in jugendgerechte Bahnen lenken, als dies mit der Überwachung beauftragte Aufsichtsbehörden könnten.
- Selbstkontrolle kann schneller und flexibler auf neue Entwicklungen reagieren als staatliche Stellen, die z. T. von zeitraubenden Verfahren zur Änderung von Gesetzen oder Staatsverträgen abhängen.
- Selbstkontrolle kann in Zeiten zunehmender Durchlässigkeit, wenn nicht sogar wachsender Bedeutungslosigkeit staatlicher Grenzen – sei es beim Internet, sei es beim europaweiten „Footprint“ von Fernsehsatelliten – schneller und flexibler reagieren als der staatliche Gesetzgeber oder Aufseher, weil sie nicht an Staatsgrenzen anhalten muss und weil sie nicht an die oft schleppenden Konsensfindungsprozeduren in Brüssel, Straßburg oder New York gebunden ist.

Diese Vorteile der Selbstkontrolle sind hinreichend bekannt –, aber wir sollten auch nicht vergessen, dass eine wirksame Selbstkontrolle im Jugendschutz auch wesentliche, vor allem wirtschaftliche Vorteile für die beteiligten Unternehmen bietet:

- Funktionsfähige Selbstkontrolle, die – etwa im Fernsehen – im Wege einer Vorab-Jugendschutz-Einstufung eine sichere Grundlage für Programmentscheidungen liefert, trägt zur Rechts- und Planungssicherheit der Medienunternehmen bei.
- Die Beteiligung an wirksamen Selbstkontrollmechanismen kann auf Dauer einen positiven Beitrag zur „Marke“ eines Medienunternehmens leisten.
- Die Mitwirkung an Selbstkontrollmechanismen kann zur Transparenz von Programmentscheidungen und damit zur größeren Akzeptanz durch breitere Zuschauerschichten führen. Durch entsprechende – man könnte auch sagen „rezipientenorientierte“ – Öffentlichkeitsarbeit gäbe es die Chance, Eltern, Kindern und Jugendlichen ins Bewusstsein zu rufen, dass es Sendungen gibt, die für bestimmte Altersgruppen geeignet, für andere aber ungeeignet sind.
- Eine wirksame Selbstkontrolle im Jugendchutz, an der sich alle marktrelevanten Unternehmen beteiligen, kann schließlich auch den Konkurrenzdruck jedes einzelnen Unternehmens mindern, mit immer reißerischeren Programmen um Quoten zu ringen, wenn man weiß, dass auch der Konkurrent gewisse Grenzen nicht überschreiten wird.

Funktionierende Selbstkontrolle im Jugendmedienschutz ist sicher eine Voraussetzung dafür, dass der Staat sich mit Eingriffen in die Medienfreiheit zurückhalten und sich auf das absolut Unverzichtbare beschränken kann.

Aber wenn Jugendmedienschutz eine staatliche Aufgabe, ein Verfassungsauftrag ist, dann darf sich der Staat nicht völlig verabschieden. Er muss zumindest eine Wächter-

und Auffangfunktion ausfüllen, jedenfalls dann zur Verfügung stehen, wenn Selbstkontrolle dauerhaft oder in gravierender Weise versagt.

Er muss weiterhin aufgrund seiner Garantenpflicht das Schutzniveau für den Jugendschutz definieren, das auf Dauer nicht unterschritten werden darf.

Der Staat hat also sowohl die Rahmenbedingungen für Selbstkontrolle zu definieren als sich auch die Option eines Selbsteintritts für den Fall des Versagens vorzubehalten. Gefordert ist ein System von staatlichen „Leitplanken“, die im Rahmen einer „regulierten Selbstregulierung“ Grenzen wie Spielräume definieren.

In der Überschrift sind auch die Begriffe „Programmgestaltung“ und „Jugendmedienschutz“ verknüpft.

Programmgestaltung aus der Sicht des Jugendschutzes – da denken wir natürlich zunächst an die „klassischen“ Themen wie die Frage, wie viel nacktes Fleisch man zu welcher Zeit auf dem Bildschirm sehen darf, oder die Diskussion, ob gewaltverherrlichende Kunstfiguren wie die „Power-Rangers“ geeignete Vorbilder für unsere Kinder sind.

Aber aus meiner Sicht bedeutet Jugendschutz bei der Programmgestaltung mehr – viel mehr! Vermehrte besondere Programmangebote für Kinder sind sicherlich ein Weg, den Anliegen der Kinder und Jugendlichen in der Programmgestaltung stärker als in der Vergangenheit Rechnung zu tragen.

Programmgestaltung heißt, in diesem Zusammenhang auch die Frage der Werbung anzusprechen.

Schon heute haben wir inhaltliche Grenzen für die Werbung, die sich an Kinder richtet. Ein gänzlich Verbot der Werbung im Umfeld von Sendungen, die sich an Kinder

richten, wird sowohl bei uns als auch in Skandinavien diskutiert.

Programmgestaltung heißt auch aktive Wahrnehmung der Programmverantwortung. Und Programmverantwortung ist für mich mehr als nur die Verantwortlichkeit des redaktionell Verantwortlichen, die Pflicht, den Kopf hinzuhalten, wenn Fehler gemacht wurden.

Sie ist auch die gesellschaftliche Verantwortung der Medien, die sich aus ihrer besonders privilegierten Stellung ableitet.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in vielen Urteilen eingehend mit der herausragenden Stellung der Kommunikationsfreiheiten in Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes befasst, es hat wiederholt die freiheitliche Medienordnung als schlechthin konstitutiv für demokratische Staatswesen herausgestellt – ebenso, das sei an dieser Stelle nur angemerkt, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber zugleich auch – zumindest bezogen auf den Rundfunk – an den dienenden Charakter der in Artikel 5 verbürgten Freiheiten erinnert. Ausdrücklich hat es einen Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers postuliert und den Kommunikationsgrundrechten damit eine Stellung zugewiesen, die sie z.T. deutlich von den Grundrechten als reinen Abwehrrechten gegen staatliches Handeln abhebt.

Wir scheuen uns in Deutschland nicht, Programmgrundsätze für den Rundfunk zu definieren, und zwar nicht nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern zu Recht auch für Tätigkeit privater Rundfunkveranstalter.

Niemand käme in Deutschland auf die Idee, vergleichbare *einheitliche* Programmgrundsätze gesetzlich formuliert auch für die Printmedien zu fordern. Ich darf aber daran erinnern, dass es außerhalb Deutschlands durch-

aus Länder gibt, in denen – z. T. aufgrund gesetzlicher Vorgaben, z. T. aufgrund von Selbstverpflichtung – nicht nur einmal jährlich die Eigentumsverhältnisse an Zeitungen und Zeitschriften von diesen selbst veröffentlicht werden, sondern auch die redaktionellen und verlegerischen Grundsätze, denen sie sich verpflichtet fühlen.

Noch haben die großen deutschen Inhalteanbieter im Internet nicht den gleichen massenmedialen Einfluss wie die großen Fernsehveranstalter. Für mich ist es aber nur eine Frage der Zeit, wann wir auch intensiver über die Gewährleistung der Programmverantwortung der großen Internetportale nachdenken müssen – sei es auf der Basis gesetzlicher Vorgaben an das Inhalteangebot, sei es auf der Basis funktionierender Selbstregulierung.

Denn auch hier sehe ich ein Feld für die Selbstregulierung. Jugendschutz und Programmgestaltung – da treffen wir wieder auf das Spannungsfeld zwischen dem Verfassungsauftrag zum Jugendschutz und der Medienfreiheit, die sich ja gerade in der Freiheit der Programmgestaltung ausdrückt. Detailliertere Selbstverpflichtungen in Form von *Codes of conduct* können detailliertere Programmvorgaben durch den Gesetzgeber entbehrlich machen.

Wenn sich die marktrelevanten Veranstalter daran halten, wirkt sich auch hier das oben schon angesprochene Phänomen aus – die Selbstkontrolle wird zur Moderation des Diskurses zwischen Konkurrenten!



Verantwortliche Programmgestaltung in den Massenmedien umfasst nach meinem Verständnis der Programmverantwortung in einer demokratischen Gesellschaft auch immer die (Mit-)Verantwortung der Anbieter von Medieninhalten für die Medienerziehung.

Im allgemeinen Verbraucherschutz sind Inhaltsangaben und Gebrauchsanweisungen heute selbstverständlich. Wir diskutieren allenfalls darüber, in wie vielen Sprachen die Produktinhalte in Europa angegeben werden müssen, ab welcher Wahrscheinlichkeit eine Nebenwirkung in den Beipackzettel eines Medikaments aufgenommen werden muss und wie groß Warnhinweise auf Zigarettenschachteln sein sollten.

Nun will ich hier heute nicht einer allgemeinen Kennzeichnungspflicht für Medieninhalte das Wort reden, auch wenn ich weiß, dass über Rating-Systeme für Inhalte im Internet ja zumindest nachgedacht wird. Aber etwas mehr Investitionen in „mediale Gebrauchsanweisungen“ würde ich mir schon wünschen. Programmverantwortung der Massenmedien schließt auch einen Beitrag dazu ein, die Mündigkeit der Medienrezipienten zu fördern. Dies gilt in besonderem Maße – wenn auch nicht ausschließlich – für den Bereich des Jugendschutzes.

Dass Selbstkontrolleinrichtungen im Bereich der Medienpädagogik wesentliches leisten können, wird jeder gerne zugeben, der die Arbeiten der FSF auf diesem Feld kennt. Aber nicht nur im Fernsehen gilt dieser Grundsatz. Im Bereich des Internets, in dem viele Anbieter einer Einflussnahme durch staatliche Stellen in Europa ebenso entzogen sind wie einer Selbstkontrolle nach europäischem Muster, ist Medienpädagogik vielleicht noch viel wichtiger, zumal dann, wenn sie sich nicht nur an die Kinder und Jugendlichen

wendet, sondern vor allem auch an deren Eltern. Auch hier sehe ich Aufgaben für die entsprechenden Selbstkontrolleinrichtungen.

In der Überschrift meiner Themenstellung ist von der „Verpflichtung demokratischer Gesellschaften“ die Rede – also von einer Mehrzahl.

Dies macht Sinn, denn ein Teil unserer heutigen Debatte widmet sich ja auch der europäischen Dimension, der Programmgestaltung und dem Jugendmedienschutz im Kontext der europäischen Gesellschaften, die bei aller immer wieder betonten Vielfalt gekennzeichnet sind durch gemeinsame philosophische und kulturelle Traditionen und die eine gemeinsame Verpflichtung auf pluralistisch-demokratische Grundstrukturen auszeichnet.

Diese Verpflichtung – daran sei hier nur noch einmal erinnert – gehört seit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Kopenhagen auch zu den fundamentalen Voraussetzungen für den Beitritt zur Europäischen Union.

Bei der Anwendung von Jugendschutzkriterien in Europa stoßen wir immer wieder auf unterschiedliche Bewertungen – die regelmäßigen Vergleiche der Altersfreigaben für Filme in den verschiedenen europäischen Staaten sprechen hier eine mehr als deutliche Sprache.

Gleichwohl gehört es zu den Aufgaben demokratischer Gesellschaften in Europa, das Problem zu bewältigen, dass der gesellschaftliche Grundkonsens ein immer breiteres Meinungsspektrum abdecken muss: Neonazistischen Äußerungen oder pornographischen Darstellungen gegenüber sind unsere dänischen Nachbarn etwa sehr viel toleranter als wir – ohne dass wir sie als schlechtere Demokraten bezeichnen könnten.

Auch hier werden wir uns der Vorteile der Selbstregulierungseinrichtungen schnell bewusst.

Sie tragen eine wesentliche Verantwortung für einen europäischen Diskurs über Mindeststandards im Jugendmedienschutz im gesamteuropäischen Kontext.

Sicherlich werden wir nicht binnen wenigen Jahren die in Jahrhunderten gewachsenen kulturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Staaten in Europa beseitigen können – und wir wollen es auch nicht! Wir können uns aber in hoffentlich immer stärkerem

Maße europaweit darauf verständigen, gewisse Dinge nicht zu akzeptieren – und damit meine ich mehr als einen Minimalkonsens auf das Verbot gewaltverherrlichender Pornographie oder Kinderpornographie.

Der Blick über die Grenze verhilft oft zu neuen Ideen. So haben sich unsere Kollegen in Schweden während ihrer Europäischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte dem Thema des Jugendmedienschutzes besonders gewidmet.

Zu den schwedischen Anliegen gehört natürlich auch das Verbot der Werbung im Umfeld von Kindersendungen.

Aber der Ansatz unserer skandinavischen Kollegen geht weit darüber hinaus. So hat mich die Fragestellung sehr nachdenklich gemacht, ob eigentlich Kinder entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung in hinreichendem Maße auf dem Bildschirm gezeigt werden.

Nach Auffassung unserer schwedischen Kollegen jedenfalls stellen Kinder einen weit höheren Anteil an der Gesamtbevölkerung, als man nach ihrem Auftreten auf dem Bildschirm vermuten könnte. Nun kann man sicher den Sinn von Quotierungen hinterfragen, aber die Diskussion über Quoten schärft zumindest das Bewusstsein für notwendige Veränderungen bei der Sicht auf die Dinge.

Und beim Stichwort der angemessenen Beteiligung fällt mir auf, dass Kinder und Jugendliche sicher die einzige „gesellschaftlich relevante Gruppe“ sind, die nicht durch eigene Repräsentanten in den Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vertreten ist!

*MD Dr. Knut Nevermann ist Ministerialdirektor  
beim Beauftragten der Bundesregierung  
für Angelegenheiten der Kultur und Medien.*