

## Entscheidung

**VG Berlin, Urteil vom 27. Juni 2002 –  
VG 27 A 398.01**

Zur Berücksichtigung von Gutachten der FSF bei Entscheidungen der Landesmedienanstalten (§ 3 Abs. 8 RStV).

### Zum Sachverhalt:

Die Klägerin, die ProSieben Television GmbH, begehrt, den Spielfilm *Der Soldat James Ryan* in einer geschnittenen Fassung ab 20.00 Uhr ausstrahlen zu dürfen.

Der Film wurde in der deutschen Kinofassung von der FSK am 29. September 1998 ab 16 Jahren freigegeben. Begründet wurde diese Entscheidung im Wesentlichen damit, die immense Überbeanspruchung aufgrund der gezeigten Gewalt könne bei den 12- bis 16-Jährigen zu völliger Verängstigung, Traumatisierung oder auch zur Abstumpfung führen. Die Klägerin fertigte eine um 5 Minuten und 5 Sekunden gekürzte Fassung an. Der Prüfungsausschuss der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF) entschied am 21. März 2001, der Film könne ab 20.00 Uhr ohne (weiteren) Schnitt gesendet werden. Der Entscheidung habe eine Gesamtrisikobewertung nach den „drei Risikodimensionen Gewaltbefürwortung bzw. -förderung, übermäßige Angsterzeugung und sozialetische Desorientierung im Hinblick auf die prüfungsrelevanten Altersgruppen“ gem. § 21 Abs. 3 der FSF-Prüfungsgrundsätze zugrunde gelegen. Keines dieser Kriterien, die gegen eine Freigabe ab 20.00 Uhr sprechen würden, sei erfüllt; der Ausschuss begrüße es ausdrücklich, einem jüngeren Publikum einen so deutlich gegen den Krieg gerichteten Film zugänglich zu machen.

Unter dem 26. April 2001 beantragte die Klägerin bei der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz und Programm der Landesmedienanstalten (GSJP) eine Ausnahmegenehmigung für eine Ausstrahlung des Films ab 20.00 Uhr. Unter dem 20. Juni 2001 beantragte die Klägerin ergänzend, eine Ausstrahlung ab 21.00 Uhr mit einer vorangestellten Dokumentation über Kriege und Kriege im Spielfilm zu gestatten. Die Be-

richterstattergruppe der GSJP empfahl einstimmig, die Genehmigung abzulehnen, im Wesentlichen mit folgender Begründung: Auch in der hier vorliegenden Schnittfassung gehen die Schlacht- und Gewaltszenen über das hinaus, was jüngeren Zuschauern üblicherweise im Hauptprogramm zugemutet wird. Durch insgesamt 29 Schnitte wurde nicht in einem ausreichenden Maße sichergestellt, dass extreme Gewalt- und Ekelbilder (nicht) über die Dauer der Rezeption hinaus im Gedächtnis der Zuschauer haften bleiben und somit verängstigend wirken.

Diese Begründung wurde der Klägerin unter dem 21. Juni 2001 formlos mitgeteilt. Die Klägerin erbat am 4. Juli 2001 eine förmliche Bescheidung und charakterisierte am 17. Juli 2001 die beabsichtigte Dokumentation wie folgt:

„Diese ‚Sonder‘-Sendung wird sowohl historisches Filmmaterial beinhalten als auch kurze ‚behind the scenes‘ oder ‚making-of‘-Sequenzen. Wir werden versuchen die komplexen Hintergründe von Kriegen und Kriegsdarstellungen in Spielfilmen verständlich darzustellen [...]. Wir werden dabei hochwertiges BBC-History-Material mit anderen Quellen verbinden, um auch den deutschen (Bildungs-) Hintergrund entsprechend berücksichtigen zu können. Dadurch meinen wir, den Spielfilm *Der Soldat James Ryan* in einen ansprechenden Rahmen zu setzen, der den Zuschauern zwischen 12 und 16 Jahren das nötige historische als auch das filmische Wissen vermitteln kann, um gerade die ersten 30 Minuten des Films in ihrer fiktionalen Dramaturgie richtig aufnehmen und die historischen Bezüge richtig verstehen zu können, ohne von der filmästhetischen Wirkung der gezeigten Action des Spielfilms überfordert zu werden.“

Am 30. Juli 2001 reichte die Klägerin bei der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), die den Vorsitz in der GSJP innehatte, ein kommunikationswissenschaftliches Gutachten von PD Dr. Jürgen Grimm der Universität Mannheim vom 27. Juli 2001 zur Evaluation des Films ein, dessen Ergebnis lautet:

„1. Im Hinblick auf Kriegsverherrlichung und Gewaltbefürwortung ergeben sich kei-

nerlei Hinweise auf jugendschutzrelevante Beeinträchtigungen von Jugendlichen unter 16 Jahren. Im Gegenteil, der Film vermittelt eine kriegskritische und gewaltkritische Grundhaltung und fördert darüber hinaus die Einstellung einer reflexiven Moral.

2. Die Gefühlsdramaturgie des Films enthält zwar, insbesondere am Anfang und gegen Ende des Films, emotional belastende Szenen, diese sind jedoch Teil einer opferzentrierten Gewaltästhetik, die die sozioethische Aussagenstruktur von der Gefühlsseite her unterfüttert.

3. Die emotionalen Belastungen sind auch für unter 16-Jährige tolerierbar,

- da sie die in der Altersgruppe verbreitete actionzentrierte Rezeptionsweise von Kriegsfilmern unterlaufen,
- gegen Kriegsverherrlichung, Hurra-Patriotismus und kriegerische Abenteuer-Ideologie imprägnieren,
- da der Film in ausreichendem Maße Hilfen zur Angst- und Stressverarbeitung mitliefert.

Im Übrigen sind die Belastungsmomente [...] schon aufgrund des kleineren Bildschirms geringer zu veranschlagen und wurden überdies vom Sender durch das Entfernen besonders belastender Einzelbilder noch weitergehend reduziert. Der Sender plant außerdem, dem Film eine Dokumentation über die historischen Hintergründe der Normandie-Landung voranzuschicken [...].

Daher wird ein Ausstrahlungstermin vor 22.00 Uhr unter der Bedingung einer inhaltlichen Rahmung bezogen auf die historischen Hintergründe des 2. Weltkriegs empfohlen.“

Am 30. Juli 2001 fand eine Präsenzprüfung der Prüfgruppe der GSJP statt; die Beklagte, die Medienanstalt Berlin-Brandenburg, entsandte keinen Teilnehmer, hatte aber am 25. Juli 2001 der BLM mitgeteilt, die zuständige Referentin würde dem Antrag für 21.00 Uhr mit einer entsprechenden Dokumentation zustimmen. Einer späteren Stellungnahme zufolge kamen die Prüfmitglieder einstimmig zu dem Ergebnis, dass dem Ausnahmeantrag für die Sendezeit ab 21.00 Uhr nicht stattgegeben werden könne, denn die inhaltliche Gestaltung der Dokumenta-

tion sei völlig unklar. Zudem reiche die Schilderung der Hintergründe keinesfalls aus, die belastenden Darstellungen für jüngere Zuschauer zu relativieren. Nötig sei ein aus rechtlichen Gründen nicht möglicher Hinweis auf jugendgefährdende Inhalte.

In der Vorlage vom 16. August 2001 für die Sitzung des Medienrates der Beklagten vom 8. September 2001 empfahl die Referentin entsprechend den Voten der GSJP, die Anträge der Klägerin auf Ausnahmegenehmigung für die Sendezeit 20.00 Uhr für drei Spielfilme abzulehnen. Neben dem streitigen Film handelte es sich um den Horrorfilm *Die Bestie in Dir* und die Neufilmung *Der Schakal*. Alle Filme haben in der Kinofassung die FSK-Freigabe ab 16 Jahre, in allen Fällen hatte der Prüfungsausschuss der FSF die Ausstrahlung geschnittener Fassungen ab 20.00 Uhr befürwortet.

Mit Schreiben vom 13. September 2001 teilte der Direktor der Beklagten der GSJP mit, der Medienrat habe sich nach eingehender und kritischer Diskussion für die Ausstrahlung des Films um 20.00 Uhr ausgesprochen. Dem Medienrat hätten der Antrag der Klägerin, die ablehnenden Gründe der Gemeinsamen Stelle und das Gutachten der FSF vorgelegen. Es werde daher gebeten, den Film der Kommission der GSJP zur Prüfung vorzulegen. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2001 teilte der Vorsitzende der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) der Beklagten mit, die Kommission habe sich nach der o. g. Präsenzprüfung vom 30. Juli 2001 erneut mit dem Film befasst und sei einstimmig zu dem Ergebnis gekommen, die vorgelegte Fassung sei geeignet, Kinder unter 16 Jahren nachhaltig zu beeinträchtigen.

In der Vorlage zur Medienratssitzung vom 5. November 2001 heißt es:

„Die Kommission [...] hat einstimmig entschieden, dem Ausnahmeantrag für die Sendezeit 20.00 Uhr nicht stattzugeben. In der schriftlichen Begründung (Anlage) werden Gründe genannt, wie sie auch im Medienrat geäußert wurden. Im Kern geht es um die Frage, ob der Film 12- bis 16-jährige Zuschauer überfordert und ob sie in der Lage sind, die erschütternden blutigen Kriegsszenen adäquat verarbeiten zu können [...]

Im Verfahren ist nun der Medienrat erneut gefragt, ob er sich dem Votum der Kommission anschließt. Andernfalls muss gemäß der Verfahrensordnung die DLM damit befasst werden [...].

Da nun alle Argumente für und gegen die Freigabe ab 20.00 Uhr hinreichend ausgetauscht sind, wäre zu fragen, ob es sich tatsächlich lohnt, das interne Verfahren weiter zu verfolgen.

Ich schlage daher vor, trotz des anders lautenden Beschlusses des Medienrates, die Entscheidung der Gemeinsamen Stelle zu übernehmen und den Ausnahmeantrag abzulehnen. Dies sollte und könnte durchaus nach außen so dargestellt werden, dass sich der Medienrat hier zugunsten der Gemeinsamkeit mit den anderen Landesmedienanstalten dem Votum der Gemeinsamen Stelle angeschlossen hat und die Entscheidung akzeptiert und sie gegen ProSieben durchsetzen wird.“

Mit vom Direktor der Beklagten unterzeichneten Bescheid vom 15. November 2001 wurde „in Vollziehung des Medienratsbeschlusses vom 5. November 2001“ die Erteilung der Ausnahmegenehmigung für die Sendezeit ab 20.00 Uhr abgelehnt und festgestellt, der Film dürfe nur zwischen 22.00 und 6.00 Uhr gesendet werden.

Am 10. Dezember 2001 empfahl die Prüfgruppe der GSJP, den Ausnahmeantrag für die Sendezeit 21.00 Uhr aus den oben bei der Sitzung vom 30. Juli 2001 genannten Gründen abzulehnen. Mit vom Direktor der Beklagten unterzeichneten Bescheid vom 17. Januar 2002 wurde sodann „in Vollziehung des Medienratsbeschlusses vom 16./17. Dezember 2001“ die Erteilung der Ausnahmegenehmigung für die Sendezeit 21.00 Uhr abgelehnt und festgestellt, der Film dürfe nur zwischen 22.00 und 6.00 Uhr gesendet werden.

Mit ihrer Klage wandte sich die Klägerin sowohl gegen den Bescheid vom 15. November 2001 als auch gegen den vom 17. Januar 2002. Das VG hob beide angegriffenen Bescheide auf und verurteilte die Beklagte, den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Ausstrahlung

der durch die FSF gemäß Gutachten vom 21. März 2001 geprüften geschnittenen Fassung des Films *Der Soldat James Ryan* ab 20.00 Uhr unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

#### Aus den Gründen:

Die Klage ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet, da die Ablehnung der beantragten Ausnahmegenehmigung rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt; mangels Spruchreife kommt eine vollständige Stattgabe nicht in Betracht (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Die Bescheide sind bereits formal rechtswidrig, da der Medienrat und nicht der Direktor der Beklagten zu entscheiden hat. Sowohl nach den Eingangssätzen der angegriffenen Bescheide als auch dem Vorbringen der Beklagten sowie dem Ergebnis der Beweisaufnahme steht fest, dass der Medienrat nicht etwa dem Direktor einen Entscheidungsvorschlag machen wollte, sondern bewusst in angenommener eigener Zuständigkeit selbst entschieden und der Direktor lediglich Tenor und Gründe wie vom Medienrat beschlossen schriftlich niedergelegt hat. Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme hält die Kammer im Übrigen nicht mehr an den im Urteil vom 25. April 2002 – VG 27 A 198.00 – geäußerten Zweifeln daran fest, ob die vom Direktor der Beklagten formulierten Entscheidungsgründe den vom Medienrat beschlossenen entsprechen (vgl. zu den Anforderungen an die Begründung von Gremienentscheidungen BVerwG, Urteil vom 28. November 1992 – 7 C 21.92 –, BVerwGE 91, 217 [221f.]). Der Vorsitzende des Medienrates hat vielmehr glaubhaft und nachvollziehbar dargelegt, dass er vor der Abstimmung versuche, die das Ergebnis tragenden Gesichtspunkte und Argumentationen mündlich zusammenzufassen, womit dieses dargestellte Ergebnis und die vorhandenen Argumentationslinien durch die Endabstimmung mit gebilligt würden. Der Direktor der Medienanstalt, gegebenenfalls auch andere Mitglieder der Medienanstalt, seien bei den Sitzungen zugegen und machten sich Notizen zur Vorbereitung des späteren Bescheides.

Die Zuständigkeit der Beklagten ist zwischen den Beteiligten unbestritten und beruht auf der Zulassung der Klägerin durch die Beklagte. Danach hat die Beklagte nach § 38 Abs. 1 Satz 1 des Art. 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (RStV) über die beantragte Ausnahmegenehmigung zu entscheiden, und zwar nach § 38 Abs. 1 Satz 2 RStV entsprechend den landesrechtlichen Regelungen. Nach § 12 des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks in der Fassung vom 1. Januar 1999 (BlnGVBl. S. 130), geändert durch Staatsvertrag vom 13./26. Februar 2001 (BlnGVBl. S. 186) – MStV – nimmt der Medienrat die Aufgaben der Beklagten wahr, soweit sie nicht gemäß § 14 dem Direktor übertragen sind. Nach § 14 Abs. 4 Satz 1 MStV trifft der Direktor „im Rahmen der Vorgaben des Medienrates die Entscheidung über Ausnahmen gem. § 48 Abs. 3 und 7“. § 48 Abs. 7 MStV regelt die Gestattung von Ausnahmen von den Zeitgrenzen des § 48 Abs. 2 Satz 3 MStV, wozu es hier geht. Soweit die Beklagte meint, die Entscheidung durch den Medienrat im vorliegenden Fall entspreche der intendierten Aufgabenverteilung zwischen Medienrat, der für die Grundsatzentscheidungen zuständig sei, und Direktor, der das laufende Geschäft besorge, erscheint schon fraglich, ob eine Einzelfallentscheidung überhaupt von grundsätzlicher Bedeutung sein kann. Jedenfalls findet diese Vorgehensweise keine Stütze im Gesetz. Eine Übertragungsbefugnis (wie etwa § 6 Abs. 1 und 3 VwGO) sieht der Medienstaatsvertrag gerade nicht vor. Es ist auch nicht möglich, die hier vom Medienrat getroffene Entscheidung in eine „Vorgabe“ umzudeuten, aufgrund derer der Direktor „entschieden“ hätte. Der Medienrat hat hier, wie oben dargelegt, bewusst selbst eine Entscheidung getroffen. Die Tätigkeit des Direktors, der Entscheidung des Medienrates sowohl im Tenor als auch in den Gründen zu folgen, kann schon dem Wortsinne nach nicht als (eigene) „Entscheidung“ angesehen werden. Zudem entspricht der Verfahrensablauf im vorliegenden Fall der Regelung des § 14 Abs. 1 MStV, wonach der Direktor die Entscheidungen des Medienrates vorbereitet und dessen Beschlüsse vollzieht. Wollte § 14 Abs. 4 Satz 1 MStV die sel-

be Verfahrensweise beschreiben, wäre die Vorschrift sinnlos und überflüssig.

Die Aufhebung der angegriffenen Bescheide ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil in der Sache keine andere Entscheidung hätte getroffen werden können (§ 46 VwVfG). Die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung ist insbesondere nicht schon deshalb rechtmäßig, weil eindeutig kein Raum für eine Ausnahmegenehmigung wäre. § 48 Abs. 2 MStV, von dessen Satz 3 § 48 Abs. 7 MStV die hier in Rede stehenden Ausnahmen zulässt, zeichnet sich wie der gleich lautende § 3 Abs. 2 RStV durch eine Dominanz sendezeitbezogener Regelungen aus, durch welche den Belangen des Jugendschutzes Rechnung getragen werden soll (BVerwG, Urteil vom 11. März 1998 – 6 C 12.97 –, BVerwGE 106, 216). Da es nun Zweck des Jugendschutzes ist, Kinder und Jugendliche vor Gewaltverherrlichung, Verängstigung und sozialer Desorientierung zu bewahren, kommt hinsichtlich des hier betroffenen Films eine Ausnahme schon deshalb in Betracht, weil seine Gewaltdarstellung nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten gerade nicht jugendgefährdend positiv, sondern im Gegenteil abschreckend wirkt; von sozialer Desorientierung kann auch keine Rede sein. Dem danach sowie nach dem Vorbringen aller Beteiligten allein in Frage kommenden Jugendschutzaspekt der Verängstigung könnte zudem in einer eine Ausnahme rechtfertigenden Weise Rechnung getragen sein, dass die entsprechenden Passagen gegenüber der ab 16 freigegebenen Kinofassung gekürzt wurden.

Die Prüfung, ob die Versagung der Ausnahmegenehmigung der Sache nach die einzig richtige Entscheidung war, ist der Kammer entzogen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sollen Entscheidungen im Bereich des Jugendschutzes, die die Presse- und Kunstfreiheit betreffen, möglichst in einer gewissen Staatsferne und aufgrund einer pluralistischen Meinungsbildung ergehen (BVerfG, Beschluss vom 27. November 1990 – 1 BvR 402.87 –, BVerfGE 83, 130[150]). In Anwendung dieses Grundsatzes hat das Bundesverwaltungsgericht für die mit dem hier in Rede stehenden Verfahren vergleichbare Tätigkeit der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften ausgeführt, durch

die gruppenpluralistische Zusammensetzung dieser Stelle werde ein Element der Selbstverwaltung geschaffen, das die Kunstfreiheit in einem rechtlich nur schwer fassbaren und daher besonders sensiblen Bereich optimiere. Könnte ein Gericht seine Auffassung, welches der widerstreitenden Verfassungsgüter im Einzelfall Vorrang genießen soll, unbeschränkt an die Stelle der Einschätzung dieses Gremiums setzen, liefe diese institutionelle Grundrechtsabsicherung leer (Urteil vom 26. November 1992 – 7 C 20.92 –, BVerwGE 91, 211 [217]). Nichts anderes kann hier gelten, so dass das Gericht keine – auch keine stattgebende – eigene Entscheidung treffen kann, sondern dies der dazu berufenen Stelle überlassen muss.

Bei der danach von ihm zu treffenden erneuten Entscheidung über den Antrag der Klägerin wird der Direktor der Beklagten Folgendes zu berücksichtigen haben:

Wie bereits oben ausgeführt, sollen Entscheidungen, die die Presse- und Kunstfreiheit betreffen – nichts anderes kann für den hier relevanten Bereich der Rundfunk- und Kunstfreiheit gelten (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Juni 1981 – 1 BvL 89/78 –, BVerfGE 57, 295 (319f.) –, möglichst in einer gewissen Staatsferne und aufgrund einer pluralistischen Meinungsbildung ergehen, mithin unter Bedingungen, die der Direktor der Beklagten in seiner Person bzw. Funktion nicht erfüllen kann. Es ist daher erforderlich, dass er vor seiner Entscheidung sachkundigen, staatsfern und pluralistisch gebildeten Rat einholt und seiner Entscheidung zugrunde legt. Entsprechende Vorgaben enthalten auch RStV und MStV; diese bedürfen jedoch der Erläuterung.

Nach § 48 Abs. 8 MStV (gleichlautend § 3 Abs. 8 RStV) sind Gutachten freiwilliger Selbstkontrolleinrichtungen zu Programmfragen, insbesondere zu Fragen des Jugendschutzes, bei den Entscheidungen der Beklagten beizuziehen. Dies betrifft hier unstreitig das Gutachten der FSF vom 21. März 2001. Die FSF wurde aufgrund eines Appells der Ministerpräsidentenkonferenz vom 25. März 1993 von privaten Rundfunkveranstaltern ins Leben gerufen; die Klägerin war daran beteiligt. Nach dem am gleichen Tag von

der Ministerpräsidentenkonferenz in Auftrag gegebenen Bericht der Rundfunkreferenten zu Gewaltdarstellung und Jugendschutz im Fernsehen soll die FSF den Veranstaltern in gutachterlichen Äußerungen Entscheidungshilfen für die Ausstrahlung und Platzierung geplanter Sendungen geben. Die sachverständigen Prüfungen sollen durch Ausschüsse erfolgen, deren Prüfer letztlich durch ein aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen zusammengesetztes Kuratorium ausgewählt worden sind, wodurch die Unabhängigkeit der Prüfungstätigkeit gesichert und eine qualitätsvolle Arbeit ermöglicht werden soll. § 3 Abs. 8 RStV wurde aufgrund der Empfehlung des Referentenberichts eingefügt, demzufolge die Arbeit dieser Einrichtung unterstützt werden und durch die ausdrückliche Regelung die Bedeutung der Arbeit freiwilliger Selbstkontrolleinrichtungen unterstrichen werden sollte (zitiert nach Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV § 3 Rdnr. 3f.). Der Entscheidung der Landesgesetzgeber, diese Regelung zu übernehmen, dürften keine anderen Überlegungen zugrunde gelegen haben. Der Gesetzgeber ging also davon aus, dass der FSF in besonderer Weise Sachkunde zur Beurteilung von Fragen des Jugendschutzes eignet, so dass ihren gutachterlichen Empfehlungen auch besondere Bedeutung bei der Entscheidungsfindung des Direktors der Beklagten zukommt. Substantiierte Zweifel daran, dass die FSF dieser ihr zugeordneten Aufgabe nicht in der erwünschten Qualität nachzukommen in der Lage wäre, hat die Beklagte nicht geäußert. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die FSF neben ihrer Staatsferne auch eine pluralistische Zusammensetzung aufzuweisen hat; das Kuratorium als leitendes Organ ist gerade nicht nur mit Interessenvertretern der privaten Rundfunkanstalten besetzt (vgl. etwa § 17 Abs. 2 der Prüfungsgrundsätze der FSF, abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV § 3 Rdnr. 93). Schließlich leidet das Gutachten nicht an dem von der Beklagten behaupteten Mangel, nur die Gruppe der 12- bis 18-Jährigen zu berücksichtigen. Der von der FSF ausdrücklich angelegte Maßstab des § 21 der Prüfungsgrundsätze befasst sich in seinem Abs. 2 Nr. 2 mit Sendungen im Hauptabendprogramm (20.00 bis 22.00 Uhr). Danach sind insbesondere – also gerade nicht

ausschließlich – die Voraussetzungen zu berücksichtigen, die jüngere Jugendliche (12 bis 16 Jahre) für die Wahrnehmung und Verarbeitung von Fernsehhalten haben. Darüber hinaus sind danach die Verarbeitungsmöglichkeiten älterer Kinder zu berücksichtigen. Dafür, dass die FSF, die gerade keine Entscheidung „freigegeben ab zwölf Jahren“, sondern eine Empfehlung zur Ausstrahlung ab 20.00 Uhr getroffen hat, diesen – im Gutachten verkürzt wiedergegebenen – Prüfungsgrundsatz verkannt hat, ist nichts ersichtlich.

Gegenüber der Einbeziehung des FSF-Gutachtens ist das Verfahren nach § 38 Abs. 2 RStV, auf den auch das Abstimmungsgebot in § 14 Abs. 4 Satz 1 MStV verweist, weder geeignet noch dazu gedacht, durch Staatsferne und Gruppenpluralität qualifizierte Wertungen in Bezug auf den Jugendschutz hervorzubringen. Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Gericht keine Bedenken gegen den Verfahrensablauf, insbesondere die wiederholte Anrufung der GSJP, hat, da dies in der für das vorliegende Verfahren geltenden Geschäfts- und Verfahrensordnung der GSJP vom 15./16. September 1997 – anders als in der von der Klägerin zitierten älteren Fassung – so vorgesehen ist. Dieses Hin und Her mag schwerfällig erscheinen, dient aber ersichtlich dem Zweck, in diesem sensiblen Bereich Fragen von mehreren Seiten zu beleuchten, um dadurch eine umfassende Entscheidungsgrundlage zu gewinnen. Auch begegnet es keinen Bedenken, dass die GSJP, die sich ihre Ordnung mit Zustimmung der DLM selbst gibt, offenbar im Vorgriff auf die beabsichtigte Verfahrensneuregelung ihre innere Organisation bereits dahin gehend geändert hat, dass statt der „Arbeitsgruppe“ nunmehr zunächst die „Prüfgruppe“ und bei erneuter Anrufung die „Kommission“ tätig wird. Unabhängig davon liegt es aber auf der Hand, dass eine ausschließlich aus Vertretern der Landesmedienanstalten zusammengesetzte Stelle jedenfalls nicht gruppenpluralistisch sein kann; inwieweit Vertreter staatsfern organisierter Anstalten in dieser Zusammensetzung ihrerseits Staatsferne garantieren können, kann daher offen bleiben. Mangels der erforderlichen Qualifikation durch Zusammensetzung ist die GSJP danach nicht berufen, an Stelle der

oder gegen die FSF ein eigenes Gutachten anzufertigen. Die Befassung der GSJP kann somit immerhin, aber auch nur dazu führen, dass auf Mängel hinsichtlich der Plausibilität oder der angelegten Maßstäbe des Gutachtens der FSF hingewiesen wird, was wiederum die zur Entscheidung berufene Stelle – hier also den Direktor der Beklagten – veranlassen kann, zur Vorbereitung seiner Entscheidung weitere mit entsprechendem Sachverstand ausgestattete Stellen um Rat anzugehen – neben externen Gutachten wie dem hier von der Klägerin vorgelegten wäre insbesondere an eine erneute Prüfung durch die FSK gem. § 20 der Grundsätze der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft zu denken (abgedruckt bei Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV § 3 Rdnr. 92). Die bislang von der GSJP abgegebenen Stellungnahmen sind allerdings nicht geeignet, die Bewertung der FSF auch nur ansatzweise in Frage zu stellen, da sie sich – jedenfalls soweit sie im Verwaltungsvorgang vorliegen – nicht mit etwaigen Mängeln des FSF-Gutachtens auseinandersetzen, sondern schlicht eine eigene Wertung treffen, wozu die GSJP nach dem Vorstehenden nicht berufen ist.

Eine Befassung des Medienrates der Beklagten mit der Frage der Ausnahmegenehmigung ist damit nicht ausgeschlossen. Vielmehr deutet § 14 Satz 1 MStV gerade darauf hin, dass der Direktor der Beklagten in schwierigen Fällen – also insbesondere dann, wenn die FSK-Bewertung jünger als 15 Jahre ist (vgl. § 48 Abs. 7 Satz 1 a. E. MStV) – den Medienrat um Rat angehen darf. Dieser ist dann aber – wie oben ausgeführt – nicht zur Entscheidung berufen, sondern nur zu Vorgaben i. S. v. Empfehlungen. In dieser Auslegung hat § 14 Abs. 4 MStV als eigenständige Regelung neben dem und in Abgrenzung zum Verfahren nach § 14 Abs. 1 MStV (Vollziehung von Beschlüssen des Medienrates) auch einen Sinn. Dabei erscheint es dem Gericht aber fraglich, ob der Medienrat berufen ist, weitergehend als die GSJP im oben skizzierten Umfang zu Fragen des Jugendschutzes Stellung zu nehmen, ob also der Direktor der Beklagten allein aufgrund einer Empfehlung des Medienrates von der Einschätzung der FSF abweichen dürfte. Insbesondere erscheint zweifelhaft, ob die Zusammensetzung des Medienrates eine ge-

rade im Hinblick auf den Jugendschutz pluralistische Meinungsbildung ermöglicht. Nach § 9 Abs. 1 MStV sollen die Mitglieder des Medienrates aufgrund ihrer Erfahrung und ihrer Sachkunde in besonderer Weise befähigt sein, die Aufgaben nach diesem Staatsvertrag wahrzunehmen. Zwar gehören zu diesen Aufgaben auch solche des Jugendschutzes – so bedürfen nach § 14 Abs. 4 Satz 3 MStV Jugendschutzrichtlinien seiner Zustimmung –, doch liegen seine Aufgaben, wie die Aufzählung in § 8 Abs. 1 MStV zeigt, überwiegend im medienwirtschaftlichen Bereich, so dass es nahe liegend erscheint, dass die Mitglieder vornehmlich nach ihrer Erfahrung und Sachkunde in diesem Bereich ausgewählt werden und gerade nicht nach derjenigen im Bereich des Jugendschutzes. Gegenüber den Mitgliedern der FSF, die im Gegensatz dazu in besonderer Weise Sachkunde zur Beurteilung gerade von Fragen des Jugendschutzes aufweisen sollen, dürfen die Mitglieder des Medienrates in diesem rechtlich nur schwer fassbaren und daher besonders sensiblen Bereich (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 1992. a. a. O.) ein deutliches Kompetenzdefizit aufweisen.

Zu der von der Klägerin als ermessensfehlerhaft eingeschätzten Entscheidung, in Zweifelsfällen der Empfehlung der GSJP zu folgen, kann es nach dem Vorstehenden in dieser Form nicht mehr kommen, da – wie ausgeführt – diese Empfehlung allein nicht geeignet ist, eine Entscheidung über die Ausnahmegenehmigung gegen das Gutachten der FSF zu treffen. Denkbar sind jedoch etwa divergierende Empfehlungen der GSJP und des Medienrates zu der Frage, ob ein Gegengutachten zu demjenigen der FSF herangezogen werden soll. Das Gericht hält dabei die Erwägung, in Zweifelsfällen der Ländereinheitlichkeit den Vorzug zu geben, nicht für ein zulässiges Entscheidungskriterium. Schon nach dem Wortlaut des § 38 Abs. 2 Satz 1 RStV bezieht sich die Ländereinheitlichkeit nur auf die Verfahrensweise, nicht auf die Einzelfallentscheidungen nach Satz 2, zumal sich eine Einzelfallentscheidung schon begrifflich der Ländereinheitlichkeit entziehen dürfte. Sinn, Zweck und Reichweite des Abstimmungsgebotes nach § 38 Abs. 2 RStV müssen sich nach der Notwendigkeit einer Koordination und damit

von einer Kooperation bei der Regelung der Verbreitung von Rundfunk richten, soweit das für ein funktionierendes System erforderlich ist und soweit der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens die Länder untereinander zu gegenseitiger Abstimmung, Rücksichtnahme und Zusammenarbeit verpflichtet (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. November 1988 – 1 BvF 1/84 –, BVerfGE 73, 118 [196]). Dem ist zunächst bereits durch die Geschäfts- und Verfahrensordnung der GSJP gedient; weiterhin sind einheitliche Anforderungsprofile an die Plausibilität der FSF-Gutachten und Festlegungen über heranzuziehende Gegengutachter denkbar. In Bezug auf Einzelfallentscheidungen der vorliegenden Art ist dem Koordinationsgebot dagegen schon dadurch Rechnung getragen, dass eine Landesmedienanstalt zuständig ist und die Klägerin nicht etwa Ausnahmegenehmigungen aller Landesmedienanstalten einholen muss. Den zur Vorbereitung von Einzelfallentscheidungen ergehenden Empfehlungen der GSJP ist daher nur zu folgen, wenn sie inhaltlich überzeugen, sonst nicht. So ist auch die gesamte Systematik des § 38 RStV darauf ausgelegt, dass die zuständige Landesmedienanstalt nicht im Alleingang, sondern erst nach Erfahrungsaustausch entscheidet, andererseits in ihrer Entscheidungsfreiheit gerade nicht durch die Meinungen der anderen Landesmedienanstalten eingeschränkt sein soll. Schließlich gibt es, wie § 38 Abs. 3 RStV zeigt, jedenfalls im Rahmen dieses Staatsvertrags keine Möglichkeit, eine für falsch gehaltene Entscheidung über die Selbstkontrolle der zuständigen Landesmedienanstalt hinaus anzugreifen (vgl. aber BVerwG, Urteil vom 19. März 1997 – 6 C 8.95 –, BVerwGE 104, 170). Mithin wäre es auch systemwidrig, schon im Vorfeld autonome Entscheidungen einer einzelnen Medienanstalt – und sei es im Wege freiwilliger Selbstbindung – im Kreis der Landesmedienanstalten zu vergemeinschaften (vgl. auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, RStV § 38 Rdnr. 22). Die Kammer verkennt nicht, dass das Einhalten bundesweit einheitlicher Prüfungsmaßstäbe im Interesse der Gleichbehandlung der bei verschiedenen Landesmedienanstalten zugelassenen bundesweit ausstrahlenden Rundfunkveranstalter wünschenswert, wenn nicht geboten erscheint. Diese Gleichmäßigkeit

der Entscheidungspraxis wird aber durch die primär zur Begutachtung berufene, bundesweit tätige FSF gewährleistet. Zu den Aufgaben der GSJP kann es nach den obigen Ausführungen nur gehören, das tatsächliche Einhalten einheitlicher Prüfungsmaßstäbe zu kontrollieren.

Sollte der Direktor der Beklagten unter Berücksichtigung des Vorstehenden weiterhin zu dem Ergebnis kommen, eine Ausstrahlung des Films ab 20.00 Uhr nicht genehmigen zu können, wird er bei der dann erforderlichen Entscheidung über den Hilfsantrag zu berücksichtigen haben, dass hier nicht eine – nach Auffassung der Beklagten nicht vorgesehene – Ausstrahlungsgenehmigung um 21.00 Uhr unter der Auflage einer vorherigen Dokumentation zu prüfen ist, sondern vielmehr die Dokumentation integraler Bestandteil der Ausstrahlung sein soll, mithin ebenso, wie auf den Hauptantrag die gekürzte Fassung als von der Kinofassung abweichend zu prüfen ist, auf den Hilfsantrag die Genehmigung der Ausstrahlung der um einen Vorspann ergänzten Fassung ab 20.00 Uhr geprüft werden muss.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Da zwar die Klägerin nicht vollständig obsiegt hat, dem Gutachten der FSF aber bislang keine von entsprechender Qualifikation getragene Äußerung entgegengesetzt worden ist, erscheint es dem Gericht angemessen, die Beklagte mit dem höheren Kostenanteil zu belasten.

## Buchbesprechungen

Die Entwicklungen des Jahres 2002 im Bereich privater Medien steigern besonders das Interesse an solchen Arbeiten, die sich mit der finanziellen Basis der Branche beschäftigen. Hatte man doch die Aussichten des Pay-TV ganz im Lichte der Vermarktung exklusiver Rechte gesehen. Dieses Licht ist einer letzten Dämmerung noch nicht gewichen, aber wenn nicht die Eule der Minerva, so ist doch eine gewisse Ernüchterung auf dem Weg.

Jens Petersen, vom Privatrecht kommend und inzwischen in Potsdam an der dortigen Juristischen Fakultät tätig, hat die hier anzuzeigende kleine Monographie noch als Münchner Privatdozent vorgelegt. Sie gliedert sich nach einer Einleitung in acht Abschnitte: Zunächst werden „die ‚Ware Fußball‘ und der Inhaber der Rechte daran“ vorgestellt; dann folgt zunächst in Anspielung auf einen Topos des Bundesverfassungsgerichts „Grundversorgung mit Fußball und Grundrecht auf Fußball“; dies wird darauf im Lichte „des europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts“ beleuchtet. Darauf folgt „die Vermarktung der Europapokalspiele auf nationaler Ebene“, anschließend „das Pay-TV und Pay-per-View in Deutschland“, sodann eben dieses „im europäischen Ausland“; den Abschluss bilden Abschnitte über „Werbung und Sponsoring“ sowie über „die Radioberichterstattung“.

Martin Diesbach, heute Rechtsanwalt, der mit der Veröffentlichung seine Freiburger Dissertation aus dem Jahre 1998 präsentiert,<sup>1</sup> geht vom Pay-TV als Konzept aus und baut daher anders auf. Die Hauptabschnitte sind „Pay-TV: Erscheinungsformen und rechtlicher Rahmen“, dann „Sportübertragungen als exklusives Gut für Zuschauer und Rundfunkanbieter“, darauf folgen „Exklusivverträge: Rechtliche Grenzen im Spannungsfeld zwischen Privatautonomie und Interessen der Allgemeinheit“ sowie schließlich „Listenregelung zwischen europäischen Vorgaben und nationaler Ausgestaltung“.

Von Aufbau und Gedankenführung her hat Diesbach als ältere Arbeit, auf der Petersen aufbauen kann, den Vorzug, Geschichte und



**Jens Petersen:**  
*Fußball im Rundfunk- und Medienrecht* (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 81). München 2001: Verlag C. H. Beck.  
35,00 Euro, 138 Seiten.



**Martin Diesbach:**  
*Pay-TV oder Free-TV – Zur Zulässigkeit der verschlüsselten Exklusivübertragung sportlicher Großereignisse* (UFITA-Schriftenreihe, Bd. 147). Baden-Baden 1998: Nomos Verlagsgesellschaft.  
37,00 Euro, 210 Seiten.

### Anmerkungen:

**1**  
**Diesbach, M.:**  
*Gemeinwohlbezug von Kurzberichterstattung und Listenregelung.* In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1998, S. 554ff. Diesbach nimmt auch zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Februar 1998 zur Kurzberichterstattung sowie zur Listenregelung Stellung.