

Marc Liesching

DER JUGENDMEDIENSCHUTZ

Neue Anforderungen für den Jugendschutz im Rundfunk*

Am 1. April 2003 ist gemeinsam mit dem Jugendschutzgesetz des Bundes der so genannte Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) der Bundesländer in Kraft getreten. Gleichzeitig traten die Jugendschutzbestimmungen des Rundfunk-Staatsvertrags (RStV) und des Mediendienste-Staatsvertrags außer Kraft. Im RStV sind nunmehr nur noch allgemeine Programmgrundsätze sowie der Verweis auf die Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags enthalten. Der neue JMStV regelt den Jugendschutz für Rundfunk und so genannte Telemedien (vor allem Internetangebote) gemeinsam. Dabei haben die Landesgesetzgeber freilich versucht, medienspezifischen Unterschieden Rechnung zu tragen. Der folgende Überblick stellt die wichtigsten Neuerungen des gesetzlichen Jugendmedienschutzes, insbesondere für den Bereich Rundfunk, dar.

Unzulässige Angebote

Wie vormals schon der RStV enthält nun auch der JMStV in § 4 einen umfangreichen Katalog von Verboten bestimmter Medieninhalte. Unzulässig sind danach zunächst Sendungen, die gegen Normen des Strafgesetzbuchs verstoßen (verfassungswidrige Propaganda oder Kennzeichen, Volksverhetzung, Holocaustleugnung, Gewaltdarstellungen i. S. d. § 131 StGB, Anleitung zu schweren Straftaten). Auch pornographische Inhalte dürfen künftig im Rundfunk generell nicht ausgestrahlt werden. Ging zuletzt die Rechtsprechung davon aus, dass pornographische Sendungen bei technischem Ausschluss minderjähriger Zuschauer durch Verschlüsselung des Films und weiteren „effektiven Barrieren“ grundsätzlich zulässig seien (BVerwG NJW 2002, 2966ff.), so ist nunmehr nach einer entsprechenden Änderung des Wortlauts im JMStV die Ausstrahlung von Pornographie im Rundfunk generell untersagt. Ein Interpretationsspielraum, wie ihn vorher der Verweis auf das nur eingeschränkte Pornographieverbot des § 184 StGB eröffnete, besteht nicht mehr. Allerdings



SCHUTZ-STAATSVERTRAG

*
Zur Reform des Jugendmedienschutzes
siehe auch den Aufsatz von Prof. Dr. Heribert
Schumann, in diesem Heft, S. 97ff.

bleibt abzuwarten, wie lange das Absolutverbot für Pornographie im Rundfunk angesichts liberalerer Regelungen in anderen Medienpartnern (z. B. geschlossene Benutzergruppen für Internetangebote) rechtspolitisch Bestand haben wird. Erste verfassungsrechtliche Bedenken wurden im juristischen Schrifttum bereits geäußert (vgl. Kreile/Diesbach, ZUM 2002, 849, 850).

Ein Absolutverbot gilt im Weiteren auch für kriegsverherrlichende und die Menschenwürde verletzende Sendungen. In der Prüfpraxis ist freilich mit dem Begriff der Menschenwürde wegen seiner Unbestimmtheit zurückhaltend umzugehen. In fiktionalen Sendungen wird ein Menschenwürdeverstoß so gut wie nie vorkommen. Erst dann, wenn der Eigenwert einer Person, also deren Individualität, Identität, Integrität und Autonomie durch die Art und Weise der medialen Darbietung derart in den Hintergrund tritt, dass die Person als bloßes Instrument des Medienanbieters zur Erzeugung bestimmter Effekte oder Reaktionen erscheint, kann von einer Würdeverlet-

zung im Sinne der Leugnung bzw. Ausblendung des fundamentalen Wert- und Achtungsanspruchs des Menschen gesprochen werden. Zu denken ist etwa an „Unterhaltungsshow“, in denen Kandidaten gleichsam als „Versuchskaninchen“ ohne vorherige konkrete Ankündigung Extremsituationen ausgesetzt werden, allein um die menschlichen Reaktionen (z. B. Angst, Panik, Aggression) den Zuschauern zur Anschauung zu bringen.

Schließlich enthält der Unzulässigkeitskatalog des JMStV auch ein neues Verbot. Generell untersagt sind künftig „Darstellungen von Kindern und Jugendlichen in unnatürlich geschlechtsbetonter Körperhaltung“. Erfasst werden bestimmte erotographische Inhalte unterhalb der Schwelle der Pornographie. Nicht erforderlich ist, dass die minderjährige Person nackt oder auch nur teilweise entkleidet dargestellt wird, wenn sich schon allein aus der Körperhaltung oder eingenommenen Pose (z. B. Spreizen der Beine) die unnatürliche Geschlechtsbetontheit ergibt. Erfasst werden mit Blick auf den Schutzzweck unter Um-

ständen auch Abbildungen von Kindern und Jugendlichen in Reizwäsche, übermäßiger Schminke oder sonstigen aufreizenden Bekleidungen. Aufgrund der Weite des Verbots werden Sendeformate wie die *Mini-Playback-Show* künftig einen schweren Stand haben.

Indizierte Filme

Ein gegenüber der alten Rechtslage verschärftes Ausstrahlungsverbot gilt künftig für indizierte Filme. Hat die Bundesprüfstelle einen Film als Video oder DVD in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen, gilt ein absolutes Sendeverbot. Selbst dann, wenn der Rundfunkveranstalter gegenüber der indizierten Fassung erhebliche Filmschnitte vornimmt, darf er die „entschärfte“ Version erst nach eingeholter „Unbedenklichkeitsentscheidung“ der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) ausstrahlen. Im Übrigen gilt: Hat ein Film eine FSK-Freigabe erhalten, ist eine Indizierung ausgeschlossen; umgekehrt können bereits indizierte Filme keine Alterskennzeichnung durch die FSK erhalten.



Neue Werbeverbote

Werbung in Rundfunksendungen darf Kindern und Jugendlichen nach der Regelung des § 6 JMStV weder körperlichen noch seelischen Schaden zufügen. Darüber hinaus darf sie weder direkte Kaufappelle an Kinder oder Jugendliche enthalten, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen (z. B.: „Holt Euch das neue Heft!“, „Probiert doch auch mal!“), noch Kinder und Jugendliche unmittelbar auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Waren oder Dienstleistungen zu bewegen. Werbung darf auch nicht das besondere Vertrauen ausnutzen, das Kinder oder Jugendliche zu Eltern, Lehrern oder anderen Vertrauenspersonen haben. Schließlich ist es untersagt, Minderjährige im Rahmen der Werbung ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zu zeigen. Werbung für alkoholische Getränke darf sich weder an Kinder oder Jugendliche richten noch durch die Art der Darstellung Kinder und Jugendliche besonders ansprechen oder diese beim Alkoholgenuss darstellen. Tabakwerbung ist nach wie vor generell verboten.

Sendezeit bei FSK-Filmen

Im Wesentlichen gleich geblieben sind die Bestimmungen über die Beschränkung der Sendezeit bei so genannten entwicklungsbeeinträchtigenden Sendungen. Bei Filmen werden nach wie vor die Altersfreigaben der FSK zugrunde gelegt. Die Ausstrahlung eines FSK-18-Films ist grundsätzlich nur zwischen 23.00 Uhr und 6.00 Uhr zulässig, bei FSK-16-Filmen darf im Regelfall nur ab 22.00 Uhr gesendet werden. Für FSK-12-Filme gilt weiterhin die flexible Regelung, dass bei der Wahl der Sendezeit dem Wohl jüngerer Kinder Rechnung zu tragen ist. Wie schon nach dem RStV können auch künftig Ausnahmen von der altersfreigabeorientierten Sendezeitbegrenzung gewährt werden. Neu ist freilich, dass bei Ausnahmeentscheidungen im Einzelfall eine von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zuständig sein kann. Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) hat einen entsprechenden Anerkennungsantrag bereits eingereicht. Nach dessen positiver Bescheidung von Seiten der KJM bedeutet dies, dass die FSF jeweils eigenständig und ver-

bindlich ohne weiteren behördlichen Beschluss über den jeweiligen Ausnahmeantrag eines Privatsenders entscheidet. Sie nimmt insoweit hoheitliche (öffentlich-rechtliche) Aufgaben wahr.

Bei den Ausnahmeentscheidungen hat die FSF nach ihrer Anerkennung gegebenenfalls erlassene Richtlinien der KJM zu beachten. Hält sich das FSF-Prüfgremium bei seiner Entscheidung im Rahmen eines rechtlichen Beurteilungsspielraums (hierzu unten), kann die KJM bzw. die aufsichtsrechtlich zuständige Landesmedienanstalt insoweit nicht abweichend entscheiden. Ausnahmen kommen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 JMStV vor allem bei Filmen in Betracht, deren FSK-Bewertung länger als 15 Jahre zurückliegt. Die Freigabeentscheidung der FSK darf bei der Ausnahmeentscheidung aber keinesfalls unberücksichtigt gelassen und lediglich durch eine eigene Würdigung ersetzt werden. Da § 9 JMStV nur eine aufgrund besonderer Umstände zu gewährende Ausnahme von der im Grundsatz stets geltenden gesetzlichen Vermutung der Zeitbegrenzungen einräumt, ist die Etablierung einer „Zweit- bzw. Überinstanz“, welche ungeachtet der Vorentscheidung den Filminhalt vollumfänglich neu würdigt, vom Gesetzgeber gerade nicht gewollt.

Sendezeit bei TV-Movies und Serien

Für Sendeformate, welche regelmäßig keine Klassifizierung (Altersfreigabe oder Indizierung) erhalten, sieht § 8 JMStV besondere Regeln vor. Danach wird im Bereich des privaten Rundfunks die KJM bzw. eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ermächtigt, für TV-Movies oder Fernsehserien „in Richtlinien oder für den Einzelfall“ zeitliche Beschränkungen vorzusehen. Zu berücksichtigen sind hierbei die „Besonderheiten der Ausstrahlung von Filmen im Fernsehen, vor allem bei Fernsehserien“. Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass – anders als im Falle der einmaligen Filmrezeption – eine langfristige emotionale Bindung minderjähriger Zuschauer an einzelne Protagonisten einer regelmäßig über längere Zeiträume ausgestrahlten Serie möglich erscheint (vgl. etwa zu so genannten „Daily Soaps“: Götz, in: tv diskurs, Ausgabe 19 [Januar 2002], S. 24ff.; Vocke, in: tv diskurs, Ausgabe 20 [April 2002],

S. 87ff.). Vor allem zur Anschauung gebrachte zwischenmenschliche Konflikte in familiären Kontexten können von Kindern und Jugendlichen insoweit besonders angstvoll erlebt werden (vgl. Mikos, in: tv diskurs, Ausgabe 21 [Juli 2002], S. 18ff.). Auch die Gefahr langfristiger Identifikation minderjähriger Zuschauer mit in Serienepisoden wiederkehrend gezeigten gewalttätigen Verhaltensmustern muss im Rahmen einer Gesamtbewertung berücksichtigt werden. Bei dieser Bewertung ist im Falle umfangreicher Serienstaffeln nicht erforderlich, dass jede Einzelfolge gesichtet und zur Beurteilungsgrundlage gemacht wird. Insoweit ist die Überprüfung mehrerer typischer Einzelfolgen hinreichend.

„Kommission für Jugendmedienschutz“ (KJM)

Als zentrales Aufsichtsorgan für Rundfunk (und Telemedien) sieht der JMStV die so genannte Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) vor, welche sich am 2. April 2003 in Erfurt konstituiert hat. Allerdings bleiben die jeweiligen Landesmedienanstalten zuständige Entscheidungsträger gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern bzw. den Selbstkontrollenrichtungen. Die KJM dient der jeweiligen Landesmedienanstalt nur als Organ bei der Aufgabenerfüllung. Die Beurteilungen der Jugendschutzfragen obliegen allerdings abschließend der Kommission. Beschlüsse der KJM sind gegenüber den anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt bindend. Stellt also die KJM etwa einen Verstoß gegen Bestimmungen des JMStV fest, so fasst sie einen entsprechenden Beschluss (z. B. Beanstandung), der ausführlich zu begründen ist. Allerdings tritt die KJM sodann nicht direkt an den normverstoßenden Privatsender heran, sondern überlässt dies der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt. Der JMStV bringt diese Konstellation mehrfach durch die Terminologie zum Ausdruck, dass die zuständige Landesmedienanstalt „durch die KJM“ entscheide.

Die KJM setzt sich aus zwölf Sachverständigen zusammen, von denen sechs Direktoren der Landesmedienanstalten sind. Vier Mitglieder werden von den für Jugendschutz zuständigen Obersten Landesjugendbehörden entsandt, die übrigen zwei Mitglieder von der

entsprechenden obersten Bundesbehörde. Nach der amtlichen Gesetzesbegründung gewährleistet diese Zusammensetzung hinreichenden Sachverstand der KJM „in sämtlichen ihr zugewiesenen Aufgabenfeldern“ (Bayer. LT-Drs. 14/10246, S. 21). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang freilich, dass der Gesetzgeber insoweit auf eine Gewährleistung der Sachkunde über die Repräsentanz gesellschaftlicher Gruppen in der Kommission verzichtet, obgleich dies für die Prüfungsgremien der Selbstkontrollen gesetzliche Voraussetzung der behördlichen Anerkennung ist.

Beurteilungsspielraum der Selbstkontrolle

Ist eine Selbstkontrollenrichtung für bestimmte Aufgaben von der KJM anerkannt worden, so billigt der JMStV den Prüfungsgremien der Selbstkontrolle einen Beurteilungsspielraum bei ihren Entscheidungen zu, der von der KJM bzw. der zuständigen Landesmedienanstalt nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die einschlägige Norm des § 20 Abs. 3 JMStV lautet: „Tritt die KJM an einen Rundfunkveranstalter mit dem Vorwurf heran, er habe gegen Bestimmungen dieses Staatsvertrags verstoßen, und weist der Veranstalter nach, dass er die Sendung vor ihrer Ausstrahlung einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne dieses Staatsvertrags vorgelegt und deren Vorgaben beachtet hat, so sind Maßnahmen durch die KJM im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendschutz durch den Veranstalter nur dann zulässig, wenn die Entscheidung oder die Unterlassung einer Entscheidung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet“.

Beurteilungsspielräume bei der Anwendung der JMStV-Bestimmungen kommen vor allem hinsichtlich des Vorliegens einer Eignung zur Entwicklungsbeeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen nach §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 3 in Betracht. In der Praxis der FSF-Begutachtungen wird dieser Komplex in erster Linie bei der Entscheidung über Ausnahmen für FSK-18- und FSK-16-Filme sowie im Allgemeinen bei der Festlegung von Sendezeiten (auch für TV-Movies) relevant. Daneben eröffnen – wengleich in geringerem Umfang – einzelne

Verbotstatbestandsmerkmale (z. B. „in unnatürlich geschlechtsbetonter Körperhaltung“ i. S. d. § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 JMStV, Werbeinhalte, die gem. § 6 Abs. 2 JMStV „seelischen Schaden zufügen“) Spielräume bei der Beurteilung des jeweiligen Angebotsinhalts.

Im Einzelfall eröffnen auch Verbotstatbestände einen Beurteilungsspielraum, welche bestimmten Normen des Strafgesetzbuchs entsprechen. Das gilt etwa hinsichtlich der unbestimmten Medieninhaltsattribute der Pornographie i. S. d. § 184 StGB und der Gewaltdarstellung i. S. d. § 131 StGB. Allerdings schützt die Haftungsprivilegierung des Privatsenders aufgrund der FSF-Entscheidung grundsätzlich nicht vor Strafverfolgung durch die zuständigen Staatsanwaltschaften (vgl. Bornemann, NJW 2003, 787, 791). Im Regelfall wird aber insoweit ein schuldausschließender unvermeidbarer Verbotsirrtum nach § 17 StGB anzunehmen sein, sofern der Anbieter auf die Bewertung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vertrauen durfte, dass der geprüfte Inhalt keine Straftatbestände verletzt.

Kein Beurteilungsspielraum besteht bei der Frage nach dem Vorliegen einer medialen Menschenwürdeverletzung (vgl. hierzu VG Hannover ZUM 1996, 610, 611, VG Hannover AfP 1996, 201, 203; 205, 207). Dies ergibt sich schon daraus, dass die Garantie der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes die gesamte staatliche Gewalt und somit die Rechtsprechung verpflichtet. Wollte man insoweit die Einschätzungen der Selbstkontrollenrichtungen der Aufsichtskompetenz der Landesmedienanstalten (teilweise) entziehen, wäre diesbezüglich auch eine verwaltungsgerichtliche Verifizierung der Angebotsinhalte nicht denkbar. Eine derart faktisch eingeschränkte gerichtliche Überprüfbarkeit der Verletzung der Menschenwürde ist indes mit dem höchstrangigen Schutzauftrag des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes schlicht unvereinbar (vgl. auch Liesching, Jugendschutz in Deutschland und Europa, S. 152ff.).

Ausblick

Die Neuregelungen zum Jugendmedienschutz im Rundfunk bringen teils erhebliche

Veränderungen für die künftige Prüfpraxis mit sich. Durch die Anerkennung der FSF von Seiten der KJM gewinnen die Entscheidungen der Selbstkontrolle erheblich an Bedeutung. Damit geht freilich auch eine gesteigerte Verantwortung der Prüfungsgremien bei der Beurteilung der Sendeeinhalte einher. Neben dem nach wie vor bedeutsamen pädagogischen Know-how dürften daher in Zukunft Grundlagenkenntnisse des Jugendschutzrechts bei den Prüfern der Selbstkontrollenrichtungen unerlässlich sein.

Dr. Marc Liesching ist Rechtsanwalt in Erlangen-Nürnberg, Prüfer der FSF und Autor des Beck'schen Kommentars zu den neuen Jugendschutzgesetzen.

Literatur zum neuen Jugendschutzrecht:

Bornemann, R.:

Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder. NJW 2003, S. 787ff.

Hartstein, R./Ring, W.-D./Kreile, J./Dörr, D./Stettner, R.:

Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. RStV-Kommentar Band III. München, Stand April 2003.

Kreile J./Diesbach, M.:

Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – was ändert sich für den Rundfunk? ZUM 2002, S. 849ff.

Landmann, D.:

Jugendmedienschutzrecht. In: C.-E. Erberle/W. Rudolf/K. Wasserburg: *Mainzer Rechtshandbuch der Neuen Medien.* Heidelberg 2003, Kapitel VI.

Liesching, M.:

Das neue Jugendschutzgesetz. NJW 2002, S. 3.281ff.

Liesching, M.:

Jugendschutzrecht – Kommentar. München 2003.

Liesching, M.:

Jugendmedienschutz und Deutschland und Europa – Die historische und gegenwärtige Entwicklung des gesetzlichen Jugendmedienschutzes in Deutschland mit rechtsvergleichendem Blick auf Staaten der Europäischen Union sowie der Schweiz. Regensburg 2002.

Spürck, D.:

Das neue Jugendmedienschutzrecht – Dringender Gesetzgebungsbedarf. KJuG 4/2002, S. 113ff.