

Recht

Inhalt:

Entscheidungen 104

Beanstandungsbeschlüsse der KJM ohne Diskussion?

VG Hannover, Urteil vom 06.02.2007, – 7 A 5469/06 –
(Nicht rechtskräftig)

106

Keine freie Berichterstattung über Verletzungen der Menschenwürde?

VG Hannover, Urteil vom 06.02.2007, – 7 A 5470/06 –
(Nicht rechtskräftig)

109

Urteilsanmerkung

VG Hannover, Urteile vom 06.02.2007, – 7 A 5469/06 –
und – 7 A 5470/06 –
Prof. Dr. Helmut Goerlich

Buchbesprechung

Nadine Klass:

Rechtliche Grenzen des Realitätsfernsehens. Ein Beitrag zur Dogmatik des Menschenrechtsschutzes und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts

Prof. Dr. Christoph Degenhart

112

Entscheidungen

Beanstandungsbeschlüsse der KJM ohne Diskussion?

VG Hannover, Urteil vom 06.02.2007, – 7 A 5469/06 – (Nicht rechtskräftig)

Die Entscheidung darüber, ob und in welcher Intensität die Mitglieder der KJM über einen Prüffall diskutieren, ist Teil ihrer sachverständigen und weisungsunabhängigen Tätigkeit.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin strahlte am 07.11.2004 gegen 14.15 Uhr eine Folge der Dokusoap-Serie *Die Autohändler – feilschen, kaufen, Probe fahren* aus. In drei Handlungssträngen wurden drei Betriebe vorgestellt, die Pkws bzw. Zubehör verkaufen. Gegenstand der Beanstandung ist die Darstellung der Verkäufer Dragan und Jörg, die als Arbeitgeber (u. a.) Vorstellungsgespräche für die Stelle einer Reinigungskraft führen. Sie haben neben einer jungen Frau zwei weitere Bewerberinnen eingeladen; Jörg nennt diese beiden die „Putzen vom Arbeitsamt.“ Beim Anblick dieser Bewerberinnen schüttelt er sich und sagt: „Das wird bestimmt grässlich.“ Die Autohändler werfen der ersten Arbeitssuchenden ohne Vorwarnung Büromaterial vom Schreibtisch zu; Jörg sagt zu der dadurch erschreckten Frau: „Hättest du mal was Vernünftiges gelernt, hättest du nicht putzen müssen. Und jetzt raus!“ Weiterhin äußert er, nachdem die Bewerberin das Büro verlassen hat: „Die hat bestimmt mal auf der Geisterbahn gearbeitet.“ Der zweiten Bewerberin stellen die Autohändler Fangfragen, die diese nicht beantworten kann. Sie wird aufgefordert, das Büro zu verlassen und über die Fragen nachzudenken. Jörg bezeichnet die Bewerberin als „Toastbrot“. Als dritte Bewerberin erscheint die junge Frau. Sie wird sofort eingestellt, ohne dass mit ihr im Einzelnen ein Einstellungsgespräch geführt wird. Auf dem Parkplatz informieren Dragan und Jörg die beiden anderen Bewerberinnen. Die junge Frau habe die Anstellung bekommen, weil sie „so kleine Hände habe.“ Als diese wegfährt, sagt Jörg, „die Perle“ werde ihnen noch lange erhalten bleiben.

Die Beklagte legte die Sendung im Januar 2005 der Kommission für Jugendmedien-

schutz (KJM) vor. Nachdem eine fünfköpfige Prüfgruppe der KJM im Rahmen einer Vorprüfung einstimmig die Feststellung eines Verstoßes gegen den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) empfohlen, ein dreiköpfiger Prüfausschuss – der 16. Prüfausschuss – der KJM jedoch nicht einstimmig entschieden hatte, nahm das KJM-Plenum eine Prüfung im Umlaufverfahren vor und stellte im Mai 2005 mit 7:5 Stimmen einen Verstoß gegen den JMStV fest.

Mit Schreiben vom 01.06.2005 hörte die Beklagte die Klägerin zu der beabsichtigten Beanstandung an. Unter dem 11.07.2005 nahm die Klägerin Stellung: Es handele sich um eine auch für Jugendliche erkennbare Überzeichnung der durchweg negativ dargestellten Charaktere der Autoverkäufer, die schon deshalb nicht beispielgebend für jugendliche Zuschauer sein könnten. Allerdings bediene die Sendung klischeehafte Ressentiments, die Sendung werde deshalb nicht ein zweites Mal ausgestrahlt. Die Anhörung erst nach erfolgter Entscheidung der KJM, an die die Beklagte gebunden sei, werde ihrem Zweck nicht gerecht. Der Stellungnahme war eine Prüfentscheidung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) beigefügt. Diese kam zu dem Ergebnis, dass das Auftreten von Jörg und Dragan das im Tagesprogramm bis 20.00 Uhr Zulässige überschreite.

Der Vorsitzende der KJM legte daraufhin den Fall unter dem 05.09.2005 erneut dem seinerzeit zur Entscheidung berufenen (19.) Prüfausschuss vor; dieser kam im September 2005 im Umlaufverfahren einstimmig zu dem Ergebnis, die o. g. Sendung stelle einen Verstoß gegen Jugendschutzbestimmungen des JMStV dar.

Mit Bescheid vom 17.10.2005 stellte die Beklagte fest, dass die Klägerin durch die Ausstrahlung der Sendung *Die Autohändler – feilschen, kaufen, Probe fahren* am 07.11.2004 gegen 14.15 Uhr gegen § 5 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 Nr. 2 JMStV verstoßen habe.

Zur Begründung führte sie u. a. aus, in den Ausschnitten mit den Autohändlern Dragan und Jörg werde ein frauenverachtendes Rollenbild unkritisch dargestellt. Da die Sendung im Realityformat konzipiert sei, seien keine Elemente enthalten, die das Fehlverhalten der beiden Autohändler kritisiere. Insbesondere bei männlichen Jugendlichen unter 16

Jahren, die in ihrem Rollenverständnis und Charakter noch nicht gefestigt seien, könnten diese Darstellungen entwicklungsbeeinträchtigend wirken. Zuschauenden weiblichen Jugendlichen werde hingegen suggeriert, dass ein respektloses und verachtendes Verhalten gegenüber Frauen zum Alltag gehöre und unkritisch hingenommen werden müsse; dieses könne auf sie verunsichernd wirken. Die FSF sehe dies jedenfalls für Kinder unter 12 Jahren ebenso.

Die Klägerin hat am 07.11.2005 Klage erhoben. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Der Beschluss des (19.) Prüfausschusses, den der angegriffene Bescheid nachvollziehe, sei verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Die KJM sei ein Ausschuss im Sinne der §§ 88 ff. VwVfG und könne gem. § 90 Abs. 1 VwVfG Entscheidungen auch im schriftlichen Verfahren treffen. Dies gelte jedoch gem. § 88 VwVfG dann nicht, wenn in einer Rechtsvorschrift Abweichendes bestimmt sei. Eine solche Regelung stelle § 14 Abs. 5 JMStV dar. Nach § 14 Abs. 5 S. 1 JMStV könne die KJM Prüfausschüsse bilden, die bei Einstimmigkeit gem. § 14 Abs. 5 S. 3 JMStV anstelle der KJM entschieden. Diese Vorschrift sei eine (Spezial-)Regelung zur Verfahrensbeschleunigung. Daneben sei kein Raum für eine weitere Verfahrensbeschleunigung durch ein schriftliches Verfahren. Wegen der Vielfalt der persönlichen Wahrnehmungsmöglichkeiten müsse ein unmittelbarer Austausch und eine gegenseitige Beratung der Mitglieder der KJM stattfinden. Dies sei auch der Sinn von Gremienentscheidungen. Das schriftliche Umlaufverfahren habe daher Ausnahmecharakter und sei auf Routineentscheidungen oder dringliche Verfahren beschränkt, bei denen zu erwarten sei, dass eine einstimmige Entscheidung getroffen werde. Dies sei hier bereits deshalb nicht gegeben, weil die Mitglieder des zunächst befassten (16.) Prüfausschusses nicht einstimmig votiert hätten und dann auch die KJM mit 7:5 Stimmen entschieden habe. Eine Eilbedürftigkeit sei vorliegend nicht festzustellen. Sie, die Klägerin, sei erst angehört worden, nachdem die KJM entschieden habe; ihr sei damit rechtliches Gehör verweigert worden. Dieser Gehörverstoß sei auch nicht durch die Befassung und Entscheidung des (19.) Prüfausschusses geheilt worden. Denn es müsse durch jenes Gremium nachträglich rechtliches Gehör ge-

währt werden, das die Entscheidung getroffen habe. Es sei unzulässig gewesen, nach der Anhörung eine Entscheidung des Prüfausschusses herbeizuführen, denn nach § 14 Abs. 5 i. V. m. § 17 Abs. 1 S. 2 JMStV könne der Prüfausschuss (bei Einstimmigkeit) nur anstelle der KJM entscheiden, wenn diese noch nicht mit der Sache befasst gewesen sei.

Das KJM-Plenum hat während des Klageverfahrens am 05.04.2006 mit 7:0:1 Stimmen den Beschluss gefasst, die KJM gehe weiterhin von der Rechtmäßigkeit ihres Verfahrens in dem streitigen Prüffall aus. Es hat weiter „vorsorglich“ beschlossen, die Sendung *Die Autohändler – feilschen, kaufen, Probe fahren* am 07.11.2004 im Programm der Klägerin habe gegen § 5 Abs. 1 i. V. m. § 5 Abs. 3 Nr. 2 JMStV verstoßen und gegenüber der Klägerin sei eine Beanstandung und eine Sendezeitbeschränkung auszusprechen gewesen. Die Klägerin meint hierzu, der Gehörverstoß sei auch durch den Beschluss des KJM-Plenums vom 05.04.2006 nicht geheilt worden, denn dieses habe sich nicht „ergebnisoffen“ mit der beanstandeten Sendung befasst; aus dem Sitzungsprotokoll ergebe sich, dass über den Inhalt der Sendung nicht diskutiert worden sei. Das Sitzungsprotokoll enthalte weder einen Anhalt dafür, dass die Teilnehmer die Sendung angesehen hätten noch dafür, dass ihnen ihre, der Klägerin, Stellungnahme vom 11.07.2005 vorgelegen habe.

Die Beklagte erwidert, das KJM-Plenum sei aufgrund einer eigenständigen neuen Entscheidung zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Beanstandung auszusprechen sei; der Sachverhalt sei den Mitgliedern der KJM bekannt gewesen.

Das VG hat die Klage abgewiesen.

Aus den Gründen:

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Bescheid der Beklagten vom 17.10.2005 ist [...] rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Er findet seine Rechtsgrundlage in § 12 Abs. 3 des Nds. Mediengesetzes (NMedienG).

1. Es kann dahingestellt bleiben, ob – nachdem die Beklagte die Klägerin im Juni/Julii 2005 angehört hatte – die Sache dem seinerzeit zur Entscheidung berufenen (19.) Prüfausschuss vorgelegt werden durfte bzw. vorzulegen war oder – weil bereits das KJM-Ple-

num nach vorangegangener, nicht einstimmiger Entscheidung des (16.) Prüfausschusses vor der Anhörung bereits mit der Sache befasst gewesen war – (erneut) das KJM-Plenum die Prüfung vorzunehmen hatte. Es kann an dieser Stelle auch offenbleiben, ob das KJM-Plenum im Mai 2005 bzw. der (19.) Prüfausschuss im September 2005 jeweils im Umlaufverfahren entscheiden durften. Denn jedenfalls haftet dem angefochtenen Bescheid entgegen der Auffassung der Klägerin ein Verfahrensfehler nicht (mehr) an. Die KJM hat als Plenum in ihrer Sitzung am 05.04.2006 – also, wie von der Klägerin gefordert, im Wege der Präsenzprüfung – durch (wirksamen) Beschluss einen Verstoß der beanstandeten Sendung gegen die Vorschriften des JMStV festgestellt; zu diesem Zeitpunkt war die Anhörung der Klägerin zulässigerweise nachgeholt (1 Abs. 1 NdsVwVfG i. V. m. § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG). Ein etwaiger Verfahrensfehler durch die fehlende erneute Befassung des KJM-Plenums nach Anhörung der Klägerin ist damit geheilt (vgl. § 45 Abs. 1 Nrn. 4 und 5, Abs. 2 VwVfG).

Gemäß § 14 Abs. 1 JMStV überprüft die zuständige Landesmedienanstalt die Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen nach dem JMStV; sie trifft entsprechend den Bestimmungen des JMStV die jeweiligen Entscheidungen. Nach § 14 Abs. 2 S. 1, 2 und 4 JMStV wird die KJM gebildet, die der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgabe nach § 14 Abs. 1 JMStV dient. [...] Die KJM fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitglieder (§ 17 Abs. 1 S. 2, 1. Hs JMStV; § 5 Abs. 2 S. 1 der Geschäfts- und Verfahrensordnung der KJM – GVO-KJM). Nach § 5 Abs. 1 S. 1 GVO-KJM ist die KJM beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitglieder anwesend ist.

Das KJM-Plenum war am 05.04.2006 beschlussfähig, da acht Mitglieder anwesend waren. Es fasste den streitgegenständlichen Beschluss mit 7:0:1 Stimmen, also der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder.

Die Klägerin kann mit ihren Einwänden gegen die Rechtmäßigkeit der Beschlussfassung nicht durchdringen. Der Inhalt der beanstandeten Sendung war den Mitgliedern der KJM bekannt, da sich die KJM bereits im Mai 2005 – seinerzeit im Umlaufverfahren – mit der Sache befasst hatte. Aus dem Protokoll der

Sitzung der KJM am 05.04.2006 geht hervor, dass – entsprechend § 4 Abs. 5 GVO-KJM – der Sachverhalt vorgetragen wurde. Dieser „Bericht“ (so das Protokoll) erläuterte insbesondere den Ablauf des Prüfverfahrens in dieser Sache und die sich daraus nach Auffassung der Klägerin ergebende rechtliche Problematik, wie sie die Klägerin in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Anhörung dargelegt hatte. Soweit die Klägerin rügt, die KJM habe sich nicht „ergebnisoffen“ mit der beanstandeten Sendung befasst, denn aus dem Sitzungsprotokoll ergebe sich, dass über den Inhalt der Sendung nicht diskutiert worden sei, vermag dem die Kammer nicht zu folgen. Die Entscheidung darüber, ob und in welcher Intensität die Mitglieder der KJM über einen Prüffall diskutieren, ist Teil ihrer sachverständigen und weisungsunabhängigen Tätigkeit. Sie treffen in dem vom Gesetzgeber und der Geschäftsordnung vorgegebenen rechtlichen Rahmen nicht nur (unabhängig) die Entscheidungen in der Sache, sondern bestimmen auch das Procedere der Entscheidungsfindung. Anhaltspunkte dafür, dass etwa dem Wunsch eines Mitglieds, die Prüfentscheidung zu diskutieren, nicht entsprochen worden ist, sind nicht ersichtlich.

2. Der angegriffene Bescheid ist auch materiell rechtmäßig. Die Beklagte hat zutreffend einen Verstoß gegen die die Rundfunkfreiheit beschränkenden (vgl. Art. 5 Abs. 2 GG) Vorschriften des JMStV festgestellt. [...]

Keine freie Berichterstattung über Verletzungen der Menschenwürde?

VG Hannover, Urteil vom 06.02.2007, – 7 A 5470/06 – (Nicht rechtskräftig)

1. Die KJM kann Beanstandungsentscheidungen im Umlaufverfahren treffen.

2. Darstellende Berichterstattung über Verletzungen der Menschenwürde ist nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses gestattet.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin strahlte im Rahmen der Nachrichten- bzw. Nachrichtenmagazin-Sendungen *Punkt 12*, *RTL-aktuell* und *Explosiv* am 30.11.2004 sowie *RTL Nachtjournal* am 01.12.2004 inhaltlich ähnliche Beiträge aus, in denen die Misshandlung eines pflegebedürftigen 91-jährigen Mannes durch die Tochter seiner verstorbenen Lebensgefährtin, der seine Pflege und Betreuung übertragen war, gezeigt wurden. Die einschlägigen Szenen dauerten in der ersten Sendung ca. 1 Min. 6 Sek., in der zweiten ca. 51 Sek., in der dritten ca. 1 Min. 47 Sek. und in der vierten ca. 46 Sek. Die längste Misshandlungsszene wird ohne Unterbrechung über eine Länge von ca. 42 Sek. gezeigt.

Die Beklagte, die Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, legte die Sendungen im April 2005 der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) vor.

Nachdem eine von der KJM eingesetzte Prüfgruppe eine Beschlussvorlage erarbeitet hatte, die die Beanstandung der Sendungen wegen Verstoßes gegen den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) empfahl, legte der Vorsitzende der KJM den Fall unter dem 30.08.2005 dem seinerzeit zur Entscheidung berufenen (19.) Prüfausschuss vor. Dieser kam im September 2005 im Umlaufverfahren auf der Grundlage der Beschlussvorlage der Prüfgruppe einstimmig zu dem Ergebnis, dass die oben genannten Sendungen gegen § 4 Abs. 1 Nr. 8 JMStV verstießen.

Mit dem angegriffenen Bescheid vom 06.10.2005 beanstandete die Beklagte die Sendungen wegen Verstoßes gegen § 4 Abs. 1

Nr. 8 JMStV und begründete dies u. a. damit, dass der Einsatz der Bilder in den Beiträgen weit über das hinausgehe, was ausreichte, um die schlimme Situation des 91-Jährigen eindringlich zu beschreiben. Wenige kurze Szenen wären ausreichend gewesen, um den Missstand aufzuzeigen. Ebenso wäre es möglich gewesen, die Misshandlungen verbal zu schildern. Es habe daher ein berechtigtes Interesse gerade für diese Form der Darstellung des 91-Jährigen, der schweren körperlichen Leiden ausgesetzt gewesen sei, nicht vorgelegen.

Die Klägerin hat am 07.11.2005 Klage erhoben. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Der Beschluss des (19.) Prüfausschusses, den der angegriffene Bescheid nachvollziehe, sei verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Die KJM sei ein Ausschuss im Sinne der §§ 88 ff. VwVfG und könne gem. § 90 Abs. 1 VwVfG Entscheidungen auch im schriftlichen Verfahren treffen. Dies gelte jedoch gem. § 88 VwVfG dann nicht, wenn in einer Rechtsvorschrift Abweichendes bestimmt sei. Eine solche Regelung stelle § 14 Abs. 5 JMStV dar. Zwar könne die KJM gem. § 14 Abs. 5 S. 1 JMStV Prüfausschüsse bilden, denen jeweils drei ihrer Mitglieder angehörten; ein solcher Prüfausschuss könne bei Einstimmigkeit gem. § 14 Abs. 5 S. 3 JMStV anstelle der KJM entscheiden. Diese Vorschrift sei allerdings eine (Spezial-) Regelung zur Verfahrensbeschleunigung. Daneben sei kein Raum für eine weitere Verfahrensbeschleunigung durch ein schriftliches Verfahren. Wegen der Vielfalt der persönlichen Wahrnehmungsmöglichkeiten müsse ein unmittelbarer Austausch und eine gegenseitige Beratung stattfinden. Dies sei auch der Sinn von Gremienentscheidungen. Das schriftliche Umlaufverfahren habe daher Ausnahmecharakter und sei auf Routineentscheidungen oder dringliche Verfahren beschränkt, bei denen zu erwarten sei, dass eine einstimmige Entscheidung getroffen werde. Eine Eilbedürftigkeit sei vorliegend nicht festzustellen. In der Sache liege keine Verletzung der einschlägigen Vorschriften des JMStV vor, denn die Bilder seien in Nachrichten- bzw. Magazinsendungen eingebettet, die das Verhalten der Täterin jeweils in angemessener Weise kommentierten; die Sendungen seien für die Wahrung der Würde eingetreten und hätten den Pflegebedürftigen auch nicht durch die Länge der Szenen

zum bloßen Objekt der Schaulust gemacht. Die Beanstandung sei unvereinbar mit der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verbürgten Rundfunkfreiheit.

Das VG hat die Klage abgewiesen.

Aus den Gründen:

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der angegriffene Bescheid der Beklagten ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Er findet seine Rechtsgrundlage in § 12 Abs. 3 des Nds. Mediengesetzes (NMedienG).

1. Der angegriffene Bescheid ist entgegen der Auffassung der Klägerin nicht verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Gem. § 14 Abs. 1 JMStV überprüft die zuständige Landesmedienanstalt die Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen nach dem JMStV; sie trifft entsprechend den Bestimmungen des JMStV die jeweiligen Entscheidungen. Nach § 14 Abs. 2 S. 1, 2 und 4 JMStV wird die KJM gebildet, die der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgabe nach § 14 Abs. 1 JMStV dient. Nach § 14 Abs. 5 JMStV können Prüfausschüsse gebildet werden (S. 1). Jedem Prüfausschuss muss mindestens jeweils ein Mitglied angehören, das aus dem Kreis der Direktoren der Landesmedienanstalten, von den für den Jugendschutz zuständigen Obersten Landesbehörden und von der für den Jugendschutz zuständigen Obersten Bundesbehörde entsandt wird (S. 2). Die Prüfausschüsse entscheiden jeweils bei Einstimmigkeit anstelle der KJM (S. 3). Zu Beginn der Amtsperiode wird die Verteilung der Prüfverfahren von der KJM festgelegt (S. 4). Näheres ist in der Geschäftsordnung der KJM festzulegen (S. 5).

Nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 der Geschäfts- und Verfahrensordnung der KJM (GVO-KJM) sind unbeschadet der Zuständigkeit des KJM-Plenums die Prüfausschüsse insbesondere für die Einzelbewertung von Angeboten zuständig. Nach § 6 Abs. 3 S. 1 GVO-KJM legt der Vorsitzende der KJM in den Fällen (u. a.) des § 6 Abs. 2 Nr. 2 GVO-KJM fest, ob die Prüfung im Umlaufverfahren oder als Präsenzprüfung erfolgt; nach § 6 Abs. 6 S. 3 GVO-KJM leitet der Vorsitzende den mit Stimmenmehrheit zustande gekommenen Beschluss eines Prüfungsausschusses als Entscheidungsempfehlung

an das KJM-Plenum zur Entscheidung weiter.

Entgegen der Auffassung der Klägerin dürfte sich die Unzulässigkeit der Entscheidung im Umlaufverfahren schon nicht aus den §§ 88 ff. VwVfG ergeben. Es spricht Überwiegendes dafür, dass die KJM kein Ausschuss im Sinne der §§ 88 ff. VwVfG ist. Nach § 88 VwVfG gelten für kollegiale Einrichtungen, wenn sie in einem Verwaltungsverfahren tätig werden, die §§ 89 bis 93 VwVfG, soweit Rechtsvorschriften nichts Abweichendes bestimmen. Letzteres dürfte hier der Fall sein. Als abweichend ist eine Regelung schon dann anzusehen, wenn Rechtsvorschriften einen Rechtsbereich abschließend regeln. In den Vorschriften des JMStV dürfte eine solche abschließende Regelung liegen.

Dies kann allerdings dahingestellt bleiben. Denn auch wenn die KJM bzw. ihre Prüfausschüsse als Ausschuss im Sinne der §§ 88 ff. VwVfG anzusehen sein sollten, begegnet eine Entscheidung im Umlaufverfahren keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. § 14 Abs. 5 S. 3 JMStV eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, dass die Prüfausschüsse jeweils bei Einstimmigkeit anstelle der KJM entscheiden, und § 14 Abs. 5 S. 5 JMStV bestimmt, dass das Nähere in einer Geschäftsordnung – der GVO-KJM – der KJM festzulegen ist. Nach § 6 Abs. 3 S. 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 3 GVO-KJM legt der Vorsitzende der KJM fest, ob die Einzelbewertung eines Angebots – wie hier – durch einen Prüfausschuss im Umlaufverfahren erfolgt. Demnach sieht die vom JMStV geforderte Geschäftsordnung der KJM eine Entscheidung im Umlaufverfahren ausdrücklich vor und räumt dem Vorsitzenden die Entscheidung darüber ein, ob im Einzelfall so verfahren wird.

Diese Regelung in der Geschäftsordnung verstößt auch nicht gegen höherrangiges Recht. Soweit sich die Klägerin auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 26.11.1992 – 7 C 21.92-, BVerwGE 91, 217, 221) beruft und meint, höherrangiges Recht erfordere einen Austausch von Argumenten unter den Mitgliedern des Prüfausschusses, ist dem nicht zu folgen. Die von der Klägerin zitierte Entscheidung des BVerwG stützt ihre Auffassung nicht. Aus dem Zusammenhang der Gründe jenes Urteils wird deutlich, dass die „Entscheidung eines Gremiums“ zwar „einen Austausch von Argumenten unter den

Mitgliedern voraussetzt, sei es auch im schriftlichen Verfahren“. Den Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben in jenem Verfahren sieht das zitierte Urteil aber darin, dass sich „das Gremium vor der Indizierung [Anm.: eines bestimmten Videofilms] nur über die Verfahrensart und die Indizierung selbst schriftlich verständigt“ habe, „nicht aber über deren tragende Gründe“. Dies sei „erst nachträglich dadurch geschehen, dass der Vorsitzende der Bundesprüfstelle nach Bekanntmachung der Entscheidung im Bundesanzeiger den von ihm gefertigten Entscheidungsentwurf im sogenannten Umlaufverfahren den Beisitzern zur Unterschrift übersandt hat“. Demnach hat in jenem Verfahren nicht die Verfahrensart – die Entscheidungsfindung im Umlaufverfahren – einen Verfahrensfehler bewirkt, sondern das Fehlen einer Verständigung der Gremiumsmitglieder über die tragenden Gründe ihrer Entscheidung, weil es einer Beschlussvorlage ermangelte. In dem hier zu entscheidenden Fall war den Mitgliedern des Prüfausschusses hingegen eine mit ausformulierten Gründen versehene Beschlussvorlage übersandt worden. Es oblag somit den Mitgliedern des Prüfausschusses, den Entscheidungsentwurf unverändert mitzutragen oder nach § 5 Abs. 1 S. 2 GVO-KJM eine Behandlung in einer Sitzung zu beantragen.

Ein allgemeiner Rechtssatz, wonach Gremienentscheidungen nur ausnahmsweise in besonders begründeten Fällen im Umlaufverfahren getroffen werden dürften, ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist die Entscheidung der Gremiumsmitglieder darüber, ob sie im Umlaufverfahren oder im Rahmen einer Sitzung entscheiden, Teil ihrer sachverständigen und weisungsunabhängigen Tätigkeit. In dem vom Gesetzgeber und der Geschäftsordnung vorgegebenen rechtlichen Rahmen treffen sie nicht nur (unabhängig) die Entscheidungen in der Sache, sondern bestimmen auch über das Verfahren der Entscheidungsfindung.

2. Der angegriffene Bescheid ist auch materiell rechtmäßig. Die Beklagte hat zutreffend jeweils einen Verstoß gegen die die Rundfunkfreiheit beschränkenden (vgl. Art. 5 Abs. 2 GG) Vorschriften des JMStV festgestellt.

a. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 JMStV sind unbeschadet strafrechtlicher Verantwortung Angebote unzulässig, die gegen die Menschen-

würde verstoßen, insbesondere durch die Darstellung von Menschen, die sterben oder schweren körperlichen oder seelischen Leiden ausgesetzt sind oder waren, wobei ein tatsächliches Geschehen wiedergegeben wird, ohne dass ein berechtigtes Interesse gerade für diese Form der Darstellung oder Berichterstattung vorliegt; eine Einwilligung ist unbeachtlich.

Die beanstandeten Sendungen der Klägerin bieten Darstellungen eines Menschen, der schweren körperlichen Leiden ausgesetzt ist, indem jeweils ein Videomitschnitt zu sehen ist, der zeigt, wie eine Frau mittleren Alters einen 91-jährigen pflegebedürftigen und hilflosen Mann nicht nur beleidigt und beschimpft, sondern auch schlägt und auf andere Weise misshandelt, z. B. ihn unter Anwendung körperlicher Gewalt füttert. Die Moderatoren der Sendungen bezeichnen in ihren Einleitungen das gezeigte Geschehen nicht zu Unrecht als „Misshandlung“, „Martyrium“ und „unvorstellbar schlimm“.

Die Beklagte hat in dem angefochtenen Bescheid eingehend dargelegt, dass ein berechtigtes Interesse der Klägerin nicht vorliegt, die Videosequenzen, die die Misshandlungen und Beschimpfungen, denen der 91-Jährige ausgesetzt gewesen ist, zu zeigen und in der Länge auszustrahlen, wie es in den beanstandeten Sendungen geschehen ist. Die Beiträge zeigen in den im Tatbestand aufgeführten Längen die Misshandlungen und Demütigungen, denen das Opfer ausgesetzt ist. Wie die Beklagte in dem angegriffenen Bescheid plausibel ausführt, geht der Einsatz der Bilder in den Beiträgen über das hinaus, was ausreichen würde, um die schlimme Situation des Mannes eindringlich zu beschreiben. Mit der Beklagten ist anzunehmen, dass wenige kurze Szenen ausgereicht hätten, um die Nachricht hinreichend eindringlich zu bebildern, um deren Mitteilung es der Klägerin in den beanstandeten Nachrichten- bzw. Magazinsendungen nach deren Angaben gegangen ist, nämlich die in der häuslichen Pflege nicht selten gegebenen Missstände. Nachvollziehbar legt die Beklagte dar, dass die Darstellung der hilflosen Situation, in der sich der Pflegebedürftige befand, und der Misshandlungen, die er über sich hatte ergehen lassen müssen, den innersten Bereich des Persönlichkeitsschutzes berühren. Das Opfer der körperlichen Gewalt und der Beschimpfungen wurde

dadurch zum Objekt, nämlich zu einem bloßen Mittel der Bebilderung der Nachricht gemacht. Indem er der Öffentlichkeit als Beispiel für einen misshandelten Pflegebedürftigen vorgeführt und für Zwecke der Berichterstattung verfügbar gemacht wurde, wurde seine Menschenwürde (noch einmal) verletzt. Es erscheint daher fraglich, ob der 91-Jährige überhaupt in dieser Situation gezeigt werden durfte (vgl. OLG Karlsruhe, Urt. v. 04.10.1998 – 6 U 120/97–, NJW-RR 1999, 1699). Die Moderatoren der beanstandeten Sendungen sprachen selbst von „unwürdigen Bildern“ und führten aus: „Die Bilder sind nur ganz schwer zu ertragen“ und: „Diese Bilder sind so schrecklich, dass man am liebsten wieder wegschauen möchte.“

Dem kann die Klägerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, die Bilder seien in Nachrichten- bzw. Magazinsendungen eingebettet gewesen, die das Verhalten der Täterin jeweils in angemessener Weise kommentierten und die Sendungen seien für die Wahrung der Würde eingetreten. Allein die Umstände, dass in den beanstandeten Sendungen die streitgegenständlichen Videosequenzen im Rahmen einer Berichterstattung über das Problem fehlender Kontrolle (insbesondere) im Bereich der häuslichen Pflege ausgestrahlt wurden, die Moderatoren jeweils in ihren einleitenden Worten darauf hinwiesen, welchen Inhalt die folgenden Bilder haben würden, und sie die Misshandlungen verurteilten, begründen kein berechtigtes Interesse der Klägerin gerade an der von ihr gewählten und beanstandeten Form der Darstellung. Für die Visualisierung – so sie denn, wie die Klägerin meint, erforderlich gewesen sein sollte – des in den streitigen Sendungen zum Gegenstand der Berichterstattung gemachten Problems war die Darstellung der an dem 91-Jährigen begangenen Körperverletzungen und Erniedrigungen jedenfalls in der gezeigten Ausführlichkeit nicht erforderlich. Zu Recht weist die Beklagte in dem angefochtenen Bescheid darauf hin, dass es insbesondere nicht (mehr) durch die von der Klägerin beanspruchte „Beweisfunktion“ der Bilder gedeckt war, in der Sendung *Punkt 12* eine zweite Bildstrecke einzubauen, in der Gewalt gegen das Opfer geübt wird, nachdem bereits in einer ersten Sequenz gezeigt worden war, wie die Täterin den Pflegebedürftigen beleidigt und

mit einem Waschappen schlägt. Die Auffassung der Beklagten ist zutreffend, dass es dieser Bildfolge nicht bedurfte, um den Betrachter aufzurütteln. Der Beklagten ist weiter darin zu folgen, dass in der Sendung *Explosiv* überflüssigerweise während der zu diesem Thema eingeholten Statements einzelner, z. T. prominenter Personen die laufenden Bilder der Misshandlungen als Hintergrund verwendet wurden.

Anmerkung:

Die Entscheidungen prüfen Aufsichtsmaßnahmen an Vorschriften des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien, der seit 1. April 2003 in Kraft ist (JMStV, vgl. GBl. BW 2003, S. 94 ff.). Sie verdienen unter zwei Aspekten nähere Betrachtung. Es geht einerseits um verfahrensrechtliche, andererseits um sachlich-materielle Fragen. In beiden Punkten ist Kritik angesagt, unabhängig davon, wie man jeweils über die Entscheidung in der Sache zum konkreten Anlassfall denkt oder insoweit die angefochtenen Bescheide beurteilt.

I.

Materiell legt das erste Urteil § 5 Abs. 1 JMStV zugrunde – nämlich einen Verstoß im Falle eines Angebots dadurch, dass dieses geeignet ist, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen; dem zweiten Urteil geht es in der Sache um § 4 Abs. 1 Nr. 8 JMStV, wonach Angebote unzulässig sind, die gegen die Menschenwürde verstoßen, insbesondere durch die Darstellung von Menschen, die sterben oder schweren körperlichen oder seelischen Leiden ausgesetzt sind oder waren; wobei das tatsächliche Geschehen wiedergegeben wird, ohne dass ein berechtigtes Interesse gerade für diese Form der Darstellung oder Berichterstattung vorliegt. Dabei ist hier materiell vor allem das zweite Urteil von Interesse. Es unterlegt nämlich § 4 Abs. 1 Nr. 8 JMStV eine Regelungsstruktur, die dieser nicht besitzt. Die erste Entscheidung löste hingegen schon im Vorfeld weniger Dissens aus: Auch die FSF sah das Angebot nicht für völlig unbedenklich an. Es ging um eine herabsetzende Darstellung von Frauen in niederer sozialer Stellung

durch Männer, die sich durchzusetzen verstehen und ersichtlich völlig willkürlich sowie unter Verstoß gegen arbeitsrechtliche Vorschriften entscheiden. Die zweite Entscheidung zeigte hingegen das Leiden eines alten Mannes, der einer Pflegeperson, die dieses herbeiführt, hilflos ausgesetzt ist.

Diese Entscheidung unterstellt, dass es nach § 4 Abs. 1 Nr. 8 JMStV verboten ist, bestimmte Inhalte – hier solche, die die Menschenwürde verletzen – mit bewegten oder stehenden Bildern zu senden. Sie geht nicht davon aus, dass die Regelung eine Untersagung von Sendungen ermöglicht, die durch ihre Darstellung solche Verletzungen bewirken. Versteht man aber das Gesetz so, dass Angebote unzulässig sind, die von Verstößen gegen die Menschenwürde berichten, so würde diese Vorschrift Grundlage einer Reglementierung von Nachrichten und Informationen werden. Das wäre aber mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG – freie Berichterstattung durch Rundfunk – unvereinbar. Denn dann würde ein Segment des tatsächlichen Geschehens seiner Tauglichkeit als Information, die über Medien vermittelt werden kann, beraubt.

Würde das tatsächliche Geschehen einem Filmer unterworfen, den möglichst nur solche Informationen passieren können, in denen keine Verletzung der Menschenwürde dargestellt werden, so würde dies zwar einem verbreiteten menschlichen Bedürfnis entsprechen. Dieses Bedürfnis zielt darauf ab, ein Ordnungsmodell einer gewissen dezenten Distanz zu verwirklichen, in dem Störungen durch deutliche Anschauung von Brutalitäten und anderen Gewaltsamkeiten dieser Welt unterbleiben. Auf ein solches Ordnungsmodell, das nahezu ordnungsrechtlichen Charakter annehmen kann, stößt man in der Bevölkerung häufig, und es ist gewiss auch in Kollegialgerichten präsent, deren Laienrichter ja oft bürgerlicher Herkunft sind. Zudem entspricht dieses beinahe schon verrechtlichte Ordnungsmodell den Bedürfnissen, die den Schutz der Würde beanspruchen.

Verstünde man den Schutz der Würde so, so wäre dies in der Sache eine Art materielle Vorzensur i. S. v. Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG, die schlechterdings unzulässig ist, und zwar auch dann, wenn an sich ein anderes, neben der freien

Berichterstattung durch Rundfunk anzutreffendes Verfassungsgut für eine Beschränkbarkeit des betreffenden Grundrechtes streitet. Die Beschränkbarkeit der Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG ist an sich gemäß Art. 5 Abs. 2 GG gegeben, diese wird aber wiederum eingeschränkt durch Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG. Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG will nicht nur die Einrichtung einer Behörde, die Vorzensur übt, ausschließen, die Bestimmung soll auch ausschließen, dass die Medien selbst ständig „mit der Schere im Kopf“ arbeiten, was die Auswahl der Gegenstände und die Wahl des Mediums – Bild oder bloßer Wortbeitrag – angeht. Wäre eine andere Sicht des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG zutreffend, so wäre eine Fülle des Weltgeschehens schon vom Inhalt her nicht tauglicher Gegenstand von Rundfunksendungen. Denn sehr häufig stößt man im Weltgeschehen auf Verletzungen der Würde des Menschen.

Es kann also bei der Bestimmung des Inhalts des § 4 Abs. 1 Nr. 8 JMStV nur darauf ankommen, ob eine bestimmte Darstellungsweise im Rahmen des gewählten Mediums einen Verstoß darstellen könnte, der zur Unzulässigkeit der Sendung in dieser Form führt. Richtig ist also, den Blick auf die eigene Darstellungsweise zu richten. Diese Regelungsstruktur verkennt das Gericht. Es geht so vor, als ob ein sehr großer Ausschnitt des Weltgeschehens kein möglicher Gegenstand der Berichterstattung bzw. der Berichterstattung unter Nutzung von Bild- oder Filmmaterial wäre.

Zwar zeigen die Formulierungen der Urteilsgründe, dass die professionelle Richterbank die erforderlichen Unterscheidungen kennt. Denn sie stellen auf den Umfang und die Dauer der Darstellung ab. Offenbar soll die Dauer der Darbietung den Verstoß gegen die Würde des Menschen ergeben haben. Trotz der Bezeichnung dessen, was gezeigt wird, als Verstoß dieser Art, nähert sich das Gericht der Auffassung, derartige Misshandlungen dürften überhaupt nicht gezeigt werden, wobei es zugleich auf eine zivilgerichtliche Entscheidung verweist. Damit kehrt es zu der Ausgangsposition zurück, die letztlich dem Würde- und Jugendschutz ein Konzept einer öffentlichen Ordnung unterlegt, die eine massive Beeinträchtigung der freien Berichterstattung durch Rundfunk bewirkt. Die öffentliche Ordnung ist bekanntlich als Rechts-

begriff im Polizeirecht anzutreffen und erlaubt, Verstöße gegen die Menschenwürde oder gegen moralisch-sittliche Anschauungen zum Anknüpfungspunkt für hoheitliche Eingriffe zu machen. Sie hat länger keine praktische Bedeutung gehabt, wurde dann aber zur Grundlage hoheitlicher Eingriffe, etwa gegenüber Peepshows oder im Falle des sogenannten Zwergenwurfs auf Kirmesveranstaltungen, aber auch gegenüber modernen Laserspielen, die Tötungsriten zum Gegenstand des Spiels machen. Es liegt nicht fern, sie im vorliegenden Zusammenhang im Hintergrund zu sehen. Anders als in den genannten Fällen geht es hier zugleich um die Ausübung eines Grundrechtes auf Seiten der Anbieter, dem sehr viel größeres Gewicht zukommt. Deswegen liegt es nahe, die Regelungsstruktur anders zu verstehen. Hierzu wären nähere Ausführungen in Urteilsgründen zu erhoffen.

Auf diese Aspekte muss das Urteil im Übrigen auch deshalb nicht eingehen, weil es aufgrund seines Normverständnisses den Schutz der freien Berichterstattung durch Rundfunk im Sinne eines solchen Ordnungsmodells nicht in den Vordergrund stellt. Dieses Grundrecht gerät vielmehr in die Defensive. Es kann danach nur noch beansprucht werden, wenn ihm ein berechtigtes Interesse zur Seite steht. Damit ist eine Normstruktur dahin gehend etabliert, dass prinzipiell ein sozusagen nahezu repressives Verbot besteht, weil ein solches Maß an Leiden zu zeigen schlechthin untersagt ist, und eine Befreiung von diesem Verbot nur im Falle eines solchen Interesses möglich ist. Dabei ist das Risiko des Fehlgriffs nicht abgewendet durch eine behördliche Befassung, vielmehr muss der Veranstalter oder der Redakteur, den er beauftragt hat, die Ungewissheit des Ausgangs einer Bewertung auf sich nehmen, lässt er sich auf dieses Geschäft ein.

Die Bestimmtheit der rechtlichen Bewertung erweist sich damit als ein weiteres, schwer fassbares Problem solcher Fälle. Rechtsstaatlich ist die Bestimmtheit des Inhalts von Normen und von eingriffswirksamen Einzelakten ebenso gefordert wie die Vorhersehbarkeit etwaiger Sanktionen aufgrund einer Ermächtigungsgrundlage und kraft ihrer eigenen Ausgestaltung in früheren Fällen. Hier kommt es zu einem erheblichen Maß an Unbestimmt-

heit und Ungewissheit der Rechtsanwendung. Denn selbst wenn man nicht die groben Schnitte des vorliegenden Urteils zugrunde legt, sondern tatsächlich versucht, den Verstoß gegen die Würde des Menschen in der Art und Weise der Darstellung festzumachen, so ändert dies nichts an der Ungewissheit des Ausgangs solcher Verfahren. Sie ist weitgehend dem Veranstalter, der die Berichterstattung durch Rundfunk betreibt, aufgebürdet. Das zeigt aber zugleich, dass nur ein Verständnis der Normstruktur angemessen ist, das der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk hinreichend Raum lässt, indem man die Sanktionierung sehr stark rückverlagert begreift, also im seltenen Falle einen Verstoß bejaht und eine Unterlassungsverfügung für die Zukunft erlässt.

Nach alledem ist schon aus materiell-rechtlicher Sicht zu empfehlen, geeignete Verfahren zur weiteren Klärung nicht mit der Rechtskraft in den Instanzen enden zu lassen; sie sind vielmehr voranzutreiben im Wege eines Antrags auf Zulassung der Berufung. Wie in der ersten Instanz sind dann auch schon auf diesem Wege zum Obergericht alle Gesichtspunkte verfassungsrechtlicher Art anzuführen, die später einer Verfassungsbeschwerde zu näherer Begründung dienen könnten. Andernfalls könnte eine solche Beschwerde schon deswegen scheitern, weil es an einer solchen Begründungsstrategie fehlt, die dem Verfassungsgericht eine gewisse Entlastung schaffen kann. Es hat daher solche Anforderungen an das Verfahrensverhalten im Falle der Absicht, später Verfassungsbeschwerde zu erheben, entwickelt. Nichts anderes gilt für verfassungsrechtliche Perspektiven, die ein besonderes Licht auf verfahrensrechtliche Aspekte solcher Fälle werfen.

II.

Verfahrensrechtlich nehmen beide Urteile Entscheidungspraktiken der zuständigen Verwaltungsbehörde hin, die deren Ausgestaltung als kollegial organisierte und entscheidende Stelle ad absurdum führen. Einerseits werden die Fragen mit dem Hinweis auf eine Heilung behaupteter, aber nicht näher geprüfter und dann festgestellter Verfahrensmängel beiseitegeschoben, andererseits wird im zweiten Falle auf diese Fragen überhaupt nicht mehr eingegangen. Gerade in Fällen,

die als geheilt erscheinen können, weil am Ende des Verfahrens eine kollegiale Verwaltungsentscheidung getroffen wurde, die den Anforderungen nach Sicht des Gerichts genügt, bietet sich die Gelegenheit, Ausführungen zu Verfahrensänderungen zu machen, die verletzt wurden, deren Verletzung aber nicht durchschlägt, weil eben am Ende eine verfahrensrechtlich vertretbare Verwaltungsentscheidung steht. Diese Gelegenheit hat das Gericht leider nicht genutzt. Dazu hätte Anlass bestanden. Gerade in Fällen der vorliegenden Art sollten Verfahrensänderungen eine sehr viel stärkere Beachtung finden. Das folgt aus der Sache, wie darzutun ist. Zunächst aber eine knappe Darstellung der fragwürdigen Verfahrenspraxis.

Die Praxis der Landesmedienanstalten hat dazu geführt, dass eine Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) eingeschaltet wird, sollen Verstöße gegen den Jugendmedienschutz ermittelt werden. Diese prüft aber nicht selbst durch ihr Plenum, sie kann diese Aufgabe durch dreiköpfige Prüfausschüsse wahrnehmen lassen, die wiederum eine Prüfgruppe vorschalten können. Die Prüfgruppe kann einen Vorschlag machen und einen Entwurf für die Begründung einer zu beanstandenden Entscheidung schriftlich ausarbeiten. Dieser Entwurf kann nach der Praxis dem Prüfausschuss in ein Umlaufverfahren gegeben werden. Das kann – da ein entsprechendes Formular beigegeben wird – dazu führen, dass es zu einer Entscheidung kommt, ohne dass der Prüfausschuss zusammengetreten ist. Auch kann es dazu führen, dass die Mitglieder des Prüfausschusses zuerst den Entscheidungsentwurf der Prüfgruppe zur Kenntnis nehmen und erst danach die gegebenenfalls zu beanstandende Sendung ansehen. Es kann allerdings auch dazu kommen, dass am Ende die Kommission in einer Plenarsitzung entscheidet. Dann können vorausgegangene Verfahrensfehler als durch diese auf einer Sitzung der Kommission getroffene Plenarentscheidung geheilt erscheinen.

Die Frage, welche Verfahrensänderungen zu stellen und wie Verstöße gegen sie zu behandeln sind, ist in den letzten Jahrzehnten in der Bundesrepublik, aber auch im europäischen Kontext häufig diskutiert worden. Das Gewicht von Verwaltungsverfahren ist in

Deutschland traditionell gering. Das hat verschiedene Gründe. Gewiss ist es auch bedingt dadurch, dass das deutsche Verwaltungsrecht ergebnisorientiert angelegt war. Rechtsfragen sollten so angelegt und zu stellen sein, dass sie sich eindeutig beantworten lassen. Das mag anders sein im Falle von Fragen der Kunst, der Ästhetik, der Politik oder der Macht. Auch gewährte man für mancherlei Fragen dem Rechtsanwender einen „Beurteilungsspielraum“ oder nutzte eine ähnliche Rechtsfigur, um dem höchstpersönlichen Element einer Beurteilung Rechnung zu tragen. Daher wurden Prüfungssachen, dienstliche Beurteilungen und ähnliche Rechtsanwendungsakte nicht nur dem Regime eines „konditionalen“, voll nachprüfbareren Prüfprogramms im Lichte erzielter Ergebnisse unterstellt, sondern in dem Maße, wie persönliche, nicht wiederholbare oder individuelle Urteile die Verwaltungsentscheidungen prägen, wurden zusätzlich zu den materiellen Voraussetzungen der Rechtsanwendung ergänzend Verfahrensankorderungen gestellt. Sie sollten sicherstellen, dass der Rahmen, in dem die Sachentscheidung ergeht, so angelegt ist, dass die Häufigkeit fragwürdiger Ergebnisse – etwa willkürlicher, ad hoc getroffener und nicht nachvollziehbarer Entscheidungen – möglichst gering ausfällt. Daher stellt man besondere Anforderungen an die Ermittlung des Sachverhalts, an die Anhörung Betroffener, an die Sachbehandlung im Übrigen und an die Begründung solcher Entscheidungen. Auch muss die Verfahrensgestaltung berücksichtigen, ob eine kollegiale Entscheidung eines Gremiums erforderlich ist. Ist eine solche Entscheidung vorgesehen, so muss das Verfahren die kollegiale Willensbildung gewährleisten, die das Gesetz vorsieht. Es muss eine solche Entscheidungsstruktur auch zum Tragen kommen, wenn sie eingerichtet ist. So hofft man, übrigens anders als im angelsächsischen Recht, auch bei größerer Ungewissheit darüber, was das richtige Ergebnis ist, Richtigkeits- und Rechtsgewissheit sicherzustellen. Im angelsächsischen Recht ist die Gewissheit über den Ausgang der Rechtsanwendung generell sehr viel geringer, daher hat das Verfahren herkömmlich ein sehr viel stärkeres Gewicht, aber das nur am Rande.

Auf dem europäischen Kontinent setzt sich indes allmählich eine Aufwertung von Ver-

fahrensanforderungen durch. Dies resultiert aus dem beträchtlichen Einfluss des europäischen Rechtes. Hier sind zum einen das Recht der Europäischen Union in der ihm eigenen Strenge und Durchsetzungskraft und zum anderen das Recht des Europarates, meist nur als regionales Völkerrecht, manchmal gar nur als „soft law“ verstanden, zu nennen; Letzteres allerdings keineswegs, soweit es um die Europäische Menschenrechtskonvention geht, die zwar einen Anwendungsvorrang nicht beanspruchen kann, sich aber dennoch verstärkt durchzusetzen vermag. Die Europäische Union kennt nicht nur ein hohes Niveau der Verfahrenskultur einzelner Gebiete ihres Rechtes, etwa im Umweltrecht, sondern auch eine verfahrensorientierte Ausprägung dieses Konzepts in einem Recht ihrer Grundrechte-Charta, nämlich einem Recht auf gute Verwaltung gemäß Art. 41 EuGRCH, das verfahrensorientiert ausgestaltet ist und den bisher erreichten Stand der Verfahrenskultur der Union in ihrem schon geltenden Recht spiegelt. Auch die Mitgliedstaaten der Union bleiben von dieser Entwicklung nicht unberührt. Das Maß der Rechtsfortbildung ist zudem abhängig vom eigenen Verfassungsrecht. Finden sich Anknüpfungspunkte in der mitgliedstaatlichen Verfassung, so führt das zu einer entsprechenden Aufwertung des Verfahrensrechtes. Das gilt für das Grundgesetz.

Verfassungsrechtlich knüpfte man dabei einerseits an die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Prüfungssachen an. Andererseits ergaben Fälle etwa mit umweltrechtlichem Einschlag, dass auch dort – wie bei persönlichen Beurteilungen, Prüfungen u. Ä. – Prognosen, Einschätzungen und Risikobewertungen eine Rolle spielen. Daher kam man dazu, dem Verfahren auch hier größeres Gewicht zu verleihen. Schließlich sah man sich veranlasst, in Fällen, in denen der Bürger keine Alternative hat, als eben mit einem bestimmten Anbieter abzuschließen, das Verfahren streng zu handhaben. Dabei geht es meist um eine Monopolstellung, die die Gegenseite innehat.

All diese Varianten kamen zudem in ein neues Licht, als man sie verstärkt im Kontext von Grundrechten betrachtete. Die neue Formel war „Grundrechtsschutz durch Verfahren“. Dabei sieht man den Staat in der Pflicht. Er

hat eine Schutzpflicht dahin gehend zu erfüllen, in solch prekären Situationen jedenfalls dann, wenn es auch zur Gefährdung von Grundrechten kommen kann, geeignete Verfahren zur Voraussetzung der Sachentscheidungen zu machen und diese Verfahren auch durchzusetzen. Die Konzeption dieses neuen Grundrechtsschutzes wurde im Übrigen noch ergänzt dadurch, dass auch die Einrichtung eines für das Verfahren erforderlichen institutionellen Rahmens mit den Verfahrensankorderungen verbunden wurde. Daher sprach man von „Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren“.

Diese Entwicklung ist im vorliegenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Denn die freie Berichterstattung durch Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gehört neben anderen Grundrechten, darunter Art. 12 Abs. 1 S. 1 und 2 GG, zu den Grundrechten, die für die Entwicklung eines verfahrensorientierten Grundrechtsschutzes von Bedeutung sind, abgesehen von gerade im Bereich des Rundfunks auch organisatorischen Vorkehrungen. Bei Beanstandungen und Untersagungen in Ansehung des Programms ist die Programmautonomie des Rundfunkveranstalters betroffen. Die freie Berichterstattung umfasst die Programmautonomie als zentralen Bestandteil des Grundrechtes. Das umfasst auch die Art und Weise der Darstellung. Daher sind Verfahren der vorliegenden Art in besonderem Maße grundrechtsgeprägt.

Hinzu kommt, dass schon nach den traditionellen verwaltungsverfahrensrechtlichen Standards in Prüfungssachen das Verfahren besonders strikt einzuhalten ist, wenn der persönliche Eindruck, die individuelle Wahrnehmung oder das ästhetische Empfinden eine erhebliche, ja ausschlaggebende Rolle spielt. Das gilt auch etwa für Fragen der Abgrenzung von Kunst und Pornographie, um ein klassisches Beispiel zu nehmen. Hier stößt man auf das berühmte Diktum eines hohen und angesehenen amerikanischen Richters, der sagte, er kenne den Unterschied nicht, er wisse es aber, wenn er es sehe. Nicht viel anders verhält es sich mit Bewertungen, die Maßstäbe der Würde des Menschen oder der Gefahr für die individuelle Entwicklung Jugendlicher anzuwenden haben. Typisierungen sind hier kaum möglich. Deswegen

kommt es auf den individuellen Eindruck an. Andernfalls könnten die Umschreibungen der Rechtstexte detaillierter und die sie umsetzenden Verwaltungsvorschriften präziser sein. Auch Entwürfe einer Begründung, die eine vorgenommene Bewertung spiegeln, können deren individuelle Basis auf der Ebene einer sprachlichen Fassung nicht wirklich ersetzen. Und kollegiale Strukturen können helfen, individuelle Ausrutscher, Fehleinschätzungen und Empfindlichkeiten auszugleichen.

Aus all diesen Gründen ist eine strikte Handhabung von Verfahrensorderungen unerlässlich. Das heißt, der persönliche Augenschein muss der Lektüre eines Entwurfs vorausgehen. Ein Umlaufverfahren ist untauglich und in aller Regel, sicher aber, wenn es um eine Beanstandung im Nachhinein geht, schlicht unzulässig. In Eilfällen muss mindestens eine Konferenzschaltung vorausgehen. Entwürfe dürfen erst zur Kenntnis gebracht werden, wenn die eigene Anschauung durch Augenschein vorausgegangen und abgeschlossen ist. Kollegiale Strukturen erfordern und erzwingen kollegiales Entscheiden aufgrund kollegialer Beratung.

Diese Rechtsauffassung speist sich vor allem aus dem Vergleich der Grundrechtsrelevanz der rundfunkrechtlichen Entscheidungen kollegialer Aufsichtsorgane mit der Grundrechtsrelevanz und gebotenen Strenge in verfahrensrechtlicher Hinsicht, wie sie Prüfungsentscheidungen voraussetzen und erfordern. Anders als im Falle der eher im Binnenrecht beheimateten Entscheidungen einer kollegial organisierten Regierung oder eines kollegialen Präsidialorgans eines Gerichts besteht hier wie in Prüfungsentscheidungen unmittelbarer Grundrechtsbezug. Die Verfahrensstrukturen im Binnenbereich hoheitlicher Organisationseinheiten mögen also weniger strikt ausfallen, anders als im Außenrechtsverhältnis der hohen Hand zum Rechtsunterworfenen hin, in denen auf dessen Grundrechte unmittelbar eingewirkt wird. Zudem geht es um Entscheidungen bewertender und prognostischer Art, die höchstpersönliche Elemente der Willensbildung des entscheidenden Prüfers einbeziehen müssen. Nicht anders liegt es im Falle der Prüfverfahren des JMStV. Deshalb kommt es nicht darauf an, was Gerichte etwa zum Umlauf-

verfahren im Bereich der Regierung oder der Justizverwaltung entschieden haben. Vielmehr ist die Lage regelmäßig vergleichbar jenen administrativen Entscheidungssituationen, die das Prüfungswesen allenthalben und alltäglich zu bewältigen hat. Hier sind in Ansehung der Grundrechte des verfahrensunterworfenen Prüflings strenge Maßstäbe entwickelt worden. Angesichts der Bedeutung der freien Berichterstattung durch Rundfunk in einer offenen Gesellschaft und für ein demokratisches Gemeinwesen muss in Verfahren der Rundfunkaufsicht eher ein noch strengeres Verfahrensregime entwickelt und durchgehalten werden.

III.

Wie gezeigt bestehen erhebliche materielle, vor allem aber auch formelle Bedenken gegen die beiden Entscheidungen. Das Verfahrensverständnis des erstinstanzlichen Gerichts genügt nicht. Auch die materiell-rechtlichen Fragen sind vertieft zu durchdringen und alsdann in den Entscheidungsgründen darzustellen. Es wäre zu einer weiteren Klärung sinnvoll, die Zulassung der Berufung zu beantragen und eine erneute Verhandlung beider Fälle vor dem Obergericht zu erwirken. Die dem Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien in seinen verschiedenen Regelungen zugrunde liegenden Ordnungsmodelle bedürfen einer weiteren grundsätzlichen rechtlichen Analyse. Zudem ist angezeigt, die gebotenen Verfahrensstrukturen in strenger Weise zu etablieren und so die unvermeidlichen Eingriffe auf eine transparente und stringente Grundlage zu stellen. Nur ein striktes Verfahren kann Eingriffe, die zugleich unvermeidlich und stets problematisch sind, erträglich und vermittelbar machen. Angesichts der Bedeutung des primär berührten Grundrechtes sollten solche Eingriffe vollen Umfangs gerichtlich überprüft werden.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Universität Leipzig

Buchbesprechung

Wenige Sendeformate im Fernsehen wurden schon vor ihrer erstmaligen Ausstrahlung so kontrovers und mitunter auch aufgeregt diskutiert wie *Big Brother*. Von der Boulevardpresse über die juristische Fachliteratur erstreckte sich die Diskussion bis hin zu den Feuilletons angesehener Tageszeitungen und wurde, wie in der Bundesrepublik nicht anders zu erwarten, sehr grundsätzlich geführt. So überrascht es auch nicht, dass speziell in der juristischen Literatur sehr rasch die Fundamentalnorm unserer verfassungsrechtlichen Werteordnung schlechthin, der Menschenwürdesatz des Art. 1 GG, bemüht wurde. Von den Sendern in Auftrag gegebene Gutachten sahen die Menschenwürde freilich durch die Sender nicht verletzt, ein von einer Medienanstalt in Auftrag gegebenes Gutachten sah diese von vornherein nicht zu einer gesteigerten Wahrung der Menschenwürde verpflichtet. Letztlich verlief die Diskussion auf juristischer Ebene ohne befriedigende, verbindliche Klärung, da das Format nicht zu jenen Gerichten gelangte, die die Medienordnung des Grundgesetzes gestalten. Dass die rechtliche Auseinandersetzung ganz maßgeblich interessengeleitet geführt wurde, dies ist für die Entwicklung des Rundfunkrechtes wiederum kennzeichnend, für dessen maßgebliche Akteure der schöne Satz geprägt wurde: „Gutachten pflasterten ihren Weg.“ Schon deshalb ist es zu begrüßen, dass mit der hier anzuzeigenden Untersuchung von *Nadine Klass* – einer von *Drexl* betreuten Würzburger Dissertation, entstanden im Rahmen des Graduiertenkollegs „Europäischer Persönlichkeitsrechtsschutz“ – eine aus unabhängiger Warte verfasste, grundlegende Untersuchung dieser fortdauernd aktuellen Thematik vorliegt.

Die Darstellung ist klar gegliedert und stringent entwickelt. Im ersten, medienwissenschaftlichen Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand aufbereitet, in einem zweiten Kapitel werden mit staatlichen Schutzpflichten die verfassungsrechtlichen Grundlagen aufgezeigt, in einem dritten Kapitel wird das aktuelle Schutzsystem von Menschenwürde und Persönlichkeitsrecht dargelegt. Im vierten und fünften Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand anhand dieser Maßstäbe bewertet. Im Rahmen dieses konsequent