

# Buchbesprechungen

## Die „Regulierte Selbstregulierung“ im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Die umfangreiche Arbeit, eine Dissertation, die von *Dieter Dörr* betreut wurde, untersucht die Zulässigkeit und die Grenzen des Aufsichtssystems der regulierten Selbstregulierung im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vom 1. April 2003 (JMStV), indem sie ihn – soweit einschlägig – an verfassungs- und europarechtlichen Maßstäben misst. In diesem System nehmen private Selbstkontrolleinrichtungen die Aufsicht über die ihnen angeschlossenen Anbieter wahr. Die Länder geben lediglich die gesetzlichen Voraussetzungen vor und unterhalten eine Kontrolle über die Selbstkontrolleinrichtungen. Im Ergebnis hält die Arbeit diesen Weg zwar für gangbar, weil er nicht schlechthin gegen Verfassungs- oder Europarecht verstößt, spürt aber Defizite dieses Modells in Ansehung des Demokratieprinzips und der Rundfunkfreiheit auf. Im Blick auf die Rundfunkfreiheit muss die Aufsicht von sachkundigen und staatsfreien Gremien ausgeübt werden und eine effektive – letztlich auch gerichtliche – Kontrolle sichergestellt sein. Schon hinsichtlich der administrativen Aufsicht ist fragwürdig, ob das dafür eingerichtete Organ – die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) – und ihre Befugnisse diesen Anforderungen genügen. Die Rechtslage reicht gegenwärtig nicht aus, es besteht legislativer Nachbesserungsbedarf.

Zu diesem deutlichen, sehr wohl bemerkenswerten und wohlerwogenen Ergebnis kommt die Untersuchung auf einem langen Weg. Seine Länge erklärt sich nicht nur daraus, dass an zentraler Stelle verfassungs- und europarechtliche Maßstäbe dargelegt werden müssen, an denen dann geprüft wird, sondern auch daraus, dass der Prüfungsgegenstand zunächst ebenso darzustellen ist wie die hinter dessen gegenwärtiger Gestalt stehenden Konzepte der neuen Steuerung und der Privatisierung. Das war mit der Aufgabenstellung unweigerlich verbunden, es musste der Stoff in dieser Breite entwickelt werden, wobei manche Gebiete für den regulär ausgebildeten Juristen Neuland sind und sozialwissenschaftliche, ökonomische oder verwaltungswissenschaftliche Sichtwei-

sen verlangen und damit zugleich mit einer Fülle von Literatur konfrontieren, die man nur bewältigen kann, wenn man einen interdisziplinären Zugang findet. Dies gilt besonders für das Feld der sogenannten neuen Steuerung und das der Privatisierung. Dabei verzichtet die Untersuchung noch darauf, etwa durch einen Exkurs zu der allgemeineren Frage vorzustoßen, ob die neuen Steuerungsmodelle sich überhaupt in unser gegenwärtiges Verfassungsrecht einfügen lassen. Sie hält aber an dessen Vorgaben dadurch fest, dass sie das Demokratieprinzip in Gestalt des Parlamentsvorbehalts, wonach die wesentlichen Dinge durch ein parlamentarisches Gesetz geregelt sein müssen, ebenso wie das einschlägige, für die freie Meinungsbildung zentrale Grundrecht zum Maßstab macht.

Der Gang der Untersuchung lässt sich wie folgt knapp beschreiben: Zunächst findet man die Neuerungen des betreffenden Staatsvertrags dargestellt. Zentral ist die KJM, die die Aufsicht über die Selbstkontrolleinrichtungen zu führen hat, wobei letzteren ein beschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zusteht. Durch die KJM überwacht mittelbar der Staat die Privaten, die insoweit keine Hoheitsgewalt ausüben, vielmehr handelt es sich um eine Teilprivatisierung von Aufsichtsbefugnissen über private Veranstalter, ausgeübt durch deren Selbstkontrolleinrichtungen. Für diese Tätigkeit bedarf es gesetzlicher Grundlagen; diese müssen vom Parlament selbst geschaffen und rechtsstaatlich hinreichend bestimmt sein. Die Rundfunkfreiheit ergibt, dass die Gremien staatsfrei ausgestaltet sein müssen. Die Prüfer müssen über eine besondere Sachkunde und Erfahrung in Fragen des Jugendmedienschutzes verfügen. Außerdem bedarf es einer effektiven hoheitlichen Kontrolle sowie – wie man hier hinzufügen muss – einer entsprechenden gerichtlichen Kontrolle. Die Einbindung oder – wenn man so will – Unterwerfung der Anbieter unter Selbstkontrolleinrichtungen verstößt nicht gegen deren Grundrechte – es besteht mithin kein Privatisierungsverbot aus Grundrechten. Die Selbstkontrolleinrichtungen verfügen über subjektiv-öffentliche Rechte, nicht hoheitliche Befugnisse. Diese Rechte sind den Einrichtungen erst und dann nach einem angemessenen Verfahren zu entziehen, wenn sie diese unzureichend ausüben.

Europäische Gemeinschaft und Europarat haben Selbstkontrolleinrichtungen gefordert, was indes keine verbindlichen Vorgaben für die Mitglied- bzw. Konventionsstaaten ergibt. Bestimmungen der Fernsehrichtlinie können auch durch die Selbstkontrolleinrichtungen umgesetzt werden. Sie als Private haben die Niederlassungsfreiheit ausländischer Anbieter zu achten. Sie sind an Gemeinschaftsgrundrechte und Menschenrechte gemäß Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Wege mittelbarer Drittwirkung gebunden. Die KJM ist ein Organ der Landesmedienanstalten. Ihre Entscheidungen sind für den Einzelfall rechtlich verbindlich. Die KJM selbst ist zum Erlass von Normen nur nach § 8 Abs. 1 und 2 sowie § 9 Abs. 1 JMStV befugt, im Übrigen sind die Landesmedienanstalten für den Normerlass zuständig. Die Ernennung der Mitglieder der KJM durch die Obersten Jugendschutzbehörden von Bund und Ländern, deren Einfluss auf die Finanzierung und der Einfluss der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) im Rahmen des Indizierungsverfahrens auf die Prüftätigkeit der KJM verstoßen gegen die Rundfunkfreiheit unter Aspekten der Staatsfreiheit sowie gegen den Parlamentsvorbehalt als Ausdruck des Demokratieprinzips, weshalb die Vorschriften anzupassen sind, sofern dies nicht schon geschehen ist. Das ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Zudem wurde bei der Besetzung der KJM nicht auf die entsprechende Qualifikation der Prüfer geachtet, was die insoweit vorhandenen Vorschriften ebenfalls in Konflikt mit den genannten Rechten und Grundsätzen der Verfassung bringt und diese Vorschriften nichtig macht. Zudem ist die hoheitliche Kontrolle über das System unzureichend und daher ineffektiv. Weiterhin ist die Unabhängigkeit der Selbstkontrolleinrichtungen von den zu überwachenden Anbietern nicht gesetzlich gewährleistet. Das kann zu einem Absinken des Jugendmedienschutzes wesentlich beitragen. Die KJM verfügt nicht über hinreichende Sanktionsinstrumente: Der Widerruf der Anerkennung ist in diesem Sinne nicht effektiv und reicht daher nicht aus. Für die oben schon genannte Anerkennung eines eingeschränkten Beurteilungsspielraums liegen die nach der Rechtsprechung erforderlichen Voraussetzungen nicht vor. Die Verwaltungs-

vorschriften, die die KJM erlassen kann, sind von unterschiedlicher Qualität, teils sind sie außenwirksam im Verhältnis zu den Anbietern, teils haben sie nur interne Wirkung gegenüber den Selbstkontrolleinrichtungen, wobei norminterpretierende interne Verwaltungsvorschriften gegenüber den Selbstkontrolleinrichtungen einen etwaigen Beurteilungsspielraum nach verfassungsrechtlich geprägten Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts nicht einschränken können. Gegenwärtig treffen die Selbstkontrolleinrichtungen selbstständige Entscheidungen über die Jugendgefährdung oder Entwicklungsbeeinträchtigung eines Angebots. Die KJM darf, wenn sich die Selbstkontrolleinrichtung an ihre Prüfvorgaben hält, keine Überschreitung des Beurteilungsspielraums nach § 20 Abs. 3 und 5 JMStV annehmen, da diese Vorgaben Legalisierungswirkung entfalten, während es anders liegt, wenn es um Richtlinien der Selbstkontrolleinrichtungen nach § 8 Abs. 1 und 2 bzw. § 9 Abs. 1 JMStV geht – ersichtlich ebenfalls sensible, verwaltungsrechtlich ausgeformte Anforderungen.

Die Arbeit verwertet die vorhandene Literatur umfassend. Sie ist gut aufgebaut und



**Dorit Bosch:**

Die „Regulierte Selbstregulierung“ im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Eine Bewertung des neuen Aufsichtsmodells anhand verfassungs- und europarechtlicher Vorgaben. Frankfurt am Main 2007: Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften. 423 Seiten, 68,50 Euro

übersichtlich gehalten. Deshalb lassen sich die Ausführungen auch zu Einzelfragen gut auffinden, obwohl ein Register und ein Abkürzungsverzeichnis fehlen. Der Stil ist gut lesbar und die oben explizierten Ergebnisse sind unmissverständlich. Man kann der Arbeit nur Erfolg wünschen, zumal es der Praxis oft hilft, wenn auf besonderen, politisch sensiblen und von zahlreichen Interessen dominierten Rechtsgebieten deutliche und auch für die Gerichte hilfreiche Untersuchungen vorliegen. Solch eine Arbeit zu lesen, macht Spaß, und daher kann nur empfohlen werden, dies zu tun.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig