

Recht

Inhalt:

Buchbesprechungen

- Liesching/Schuster: **Jugendschutz. Kommentar** 102
Reinhard Bestgen, Wiesbaden
- Marcus Schnaitter: **Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten** 104
Christoph Degenhart, Leipzig
- Klaus Stern (Hrsg.): **Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfinanzierung vom 11. September 2007. Round-Table-Gespräch des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 8. November 2007** 106
Helmut Goerlich, Universität Leipzig
- Gerd Schwendinger: **Gemeinschaftsrechtliche Grenzen öffentlicher Rundfunkfinanzierung. Audiovisuelle Daseinsvorsorge und Pluralismussicherung im Lichte von EG-Beihilferecht und Dienstleistungsfreiheit** 107
Helmut Goerlich, Universität Leipzig
- Hans-Martin Schmidt: **Rundfunkgebührenfinanzierung unter dem GATS** 109
Helmut Goerlich, Universität Leipzig
- Armin Dittmann (unter Mitarbeit von Tobias Scheel): **Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe** 110
Helmut Goerlich, Universität Leipzig

Buchbesprechungen



Liesching/Schuster:
Jugendschutz. Kommentar.
München 2011 (5. Aufl.): C. H. Beck.
Ca. 650 Seiten, ca. 65,00 Euro

Jugendschutz, Kommentar

Der *Kommentar* von Marc Liesching zum Jugendschutz erscheint in Kürze in der 5. Auflage. Liesching hat als Mitarbeiterin für die §§ 4 bis 10 des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) die Leiterin des Referats „Jugendschutzgesetz“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Ministerialrätin *Susanne Schuster*, gewinnen können. Die positive Beurteilung der 4. Auflage des *Kommentars* aus dem Jahr 2004 (siehe *tv diskurs*, Ausgabe 27, Januar 2004, S. 103) kann ohne Bedenken auch für die lange erwartete, im Mai erscheinende 5. Auflage ausgesprochen werden. Die Neuauflage berücksichtigt die zwischenzeitlichen Novellierungen des Jugendschutzrechts, aber auch der einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) und des Rundfunkstaatsvertrags (RStV); eingearbeitet sind ferner die seit Erscheinen der Voraufgabe ergangene umfangreiche Rechtsprechung sowie die neuere Literatur. Der *Kommentar* erhebt nach Einschätzung des Rezensenten primär nicht den Anspruch, Probleme des Jugendschutzrechts vertieft rechtswissenschaftlich zu erörtern, sondern will – nach dem Motto: „Aus der Praxis für die Praxis“ – vorrangig für all diejeni-

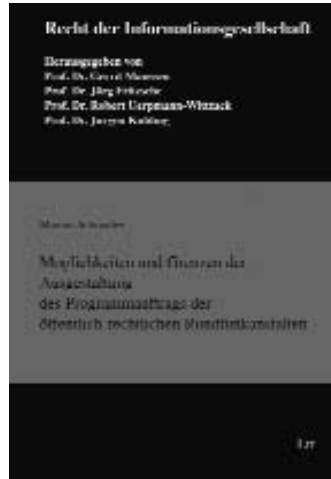
gen eine unentbehrliche Arbeitshilfe sein, die vor Ort mit konkreten Fragen des Jugendschutzes befasst sind, wie etwa Jugendämter, Freiwillige Selbstkontrollen, Ermittlungsbehörden, Film- und Medienprüfer und Medienunternehmen. Diesem Anspruch genügt der *Kommentar* in vollem Umfang. Die Grundstruktur des Werks wurde beibehalten. Der Teil I. „JuSchG und Durchführungsverordnung“ berücksichtigt die beiden Erweiterungen der gesetzlichen Regelbeispiele bei der Indizierung in § 18 Abs. 1, die Ergänzung des Katalogs der schwer jugendgefährdenden Trägermedien um den Tatbestand der „gewaltbeherrschten Medien“ (neue Nr. 3a in § 15 Abs. 2 JuSchG) und die Konkretisierungen der Transparenzpflichten bei der Alterskennzeichnung durch die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK). Trotz der Fülle der sich beim JuSchG ergebenden Rechtsprobleme gibt es nur zwei Punkte, in denen der Rezensent eine etwas kritischere Stellungnahme erwartet hätte. Dies gilt für die von dem *Kommentar* nicht verfassungsrechtlich kritisierten Regelungen der schweren Jugendgefährdung nach § 15 Abs. 2 JuSchG und zwar insbesondere nach § 15 Abs. 2 Nr. 5 (offensichtliche Eignung zur schweren Jugendgefährdung), soweit sie Kinofilme betreffen, weil sie bei Kinofilmen wegen des mit ihnen verbundenen Werbeverbots (§ 15 Abs. 1 Nr. 6 JuSchG) praktisch zu einem Aufführungsverbot führen, obwohl bereits mit einer effektiven Alterskontrolle beim Zugang zum Kino ein umfassender Jugendschutz erreicht werden kann. Dies gilt ferner auch für die von dem *Kommentar* zu Recht vorgenommene Problematisierung der Eintragung in die Liste B und D durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 und 4 JuSchG bei von ihr angenommenen Verstößen gegen das StGB, da in den Prüfungsgremien der BPjM Juristen, welche die besagten Strafrechtstatbestände am ehesten in rechtlich einwandfreier Art und Weise anwenden können, in aller Regel nur in einer Minderheit vertreten sind (vgl. § 18 Rn. 75). Hier hätte ein Novellierungsappell an den Gesetzgeber die von dem *Kommentar* geäußerte Kritik gut abgerundet. Aus dem Blickwinkel der Prüfpraxis in der FSK und in der Juristenkommission der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft

(SPIO) sind drei kleinere Punkte zu ergänzen: 1. zu § 11 Rn. 7: Appellationen bei der FSK können auch seitens der Film- und Videowirtschaft beantragt werden (was in praxi jeweils durch die betroffene „Filmfirma“ im Einvernehmen mit dem jeweiligen Spitzenverband geschieht). 2. zu § 14 Rn. 13: Das Kennzeichen „Ohne Altersbeschränkung“ wird bei „kindgerechten“ Familienfilmen mit üblicher Kinofilmlänge nicht selten erteilt (insoweit wird verstärkt auf die Elternverantwortung gesetzt). 3. zu § 14 Rn. 29: Die Juristenkommission erteilt ein zweites Kennzeichen: „SPIO/JK geprüft: strafrechtlich unbedenklich“ für die Fälle, in denen ein Film zwar nicht gegen das Strafgesetzbuch verstößt, aber schwer jugendgefährdend ist und damit den Vertriebsbeschränkungen des § 15 Abs. 1 JuSchG unterliegt. Zum Teil II. „JMStV“ ist die geplante Novellierung wegen der fehlenden Zustimmung des Landtags von Nordrhein-Westfalen gescheitert. Es ist zu begrüßen, dass der *Verfasser* die neue Auflage seines Werks deshalb nicht aufgeschoben hat. Denn es ist zurzeit ungewiss, ob und gegebenenfalls wann der JMStV novelliert werden wird. Bundesministerin Schröder hat sich auf der *medien-impuls*-Tagung von der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) und der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) am 15. Februar 2011 in Berlin auf Befragen für eine Novellierung ausgesprochen, allerdings erst nach erneuter Anhörung der „Netzgemeinde“. Zuständig sind jedoch die Länder. Die Rundfunkkommission der Ministerpräsidenten hat sich am 10. März 2011 mit Fragen des weiteren Verfahrens befasst. Ein weiterer Termin ist für Ende des Jahres in Aussicht genommen. Deshalb und im Hinblick auf das zeitaufwendige Verfahren des Abschlusses von Staatsverträgen unter 16 Bundesländern und ihre Billigung durch alle Landesparlamente kann davon ausgegangen werden, dass der JMStV nicht vor Ende 2012 novelliert werden wird. Die Kommentierung spricht an verschiedenen Stellen die gescheiterte Novellierung an, soweit aus den geplanten Bestimmungen Rückschlüsse auf die Auslegung des geltenden Rechts möglich sind. Bei der umfangreichen Kommentierung des JMStV selbst hätte sich der Rezensent bei den Ausführungen unter § 3 Rn. 91 eine kritische Würdigung der Erstreckung der Indizie-

rungswirkung durch § 4 Abs. 3 JMStV auf Angebote gewünscht, die zwar indiziert, aber danach wesentlich geändert wurden, was von anderer Seite als unzulässige Vorzensur bewertet wird. Immerhin ist die Verbreitung indizierter Angebote auch dann bußgeldbewehrt, wenn sie mit einem in der Liste aufgenommenen Werk ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 JMStV). Der Teil III. „StGB“ berücksichtigt die Änderungen im Bereich der Kinder- und Jugendpornografie, die Erstreckung des § 131 StGB (Verbot gewisser Gewaltdarstellungen) auf menschenähnliche Wesen und den neuen Tatbestand der Legitimation der NS-Gewalt- und Willkürherrschaft in § 130 StGB. Bei den Ausführungen zum Teil IV. „Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag)“ werden die neu eingeführte Regelung zum Jugendschutz bei Gewinnspielsendungen und Gewinnspielen in § 8a RStV und auch die Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten neu kommentiert (Letztere ab Rn. 14 zu § 8a RStV). Der Teil V. „Anhang“, der in der Voraufgabe eine Vielzahl von weiteren Bestimmungen zum Jugendschutz enthielt, ist im Hinblick auf die sehr stark ausgeweitete Kommentierung in den Teilen I bis IV massiv gekürzt worden. Er enthält nunmehr lediglich die FSK-Grundsätze in der 20. Fassung vom 1. Dezember 2010, einen Auszug der USK-Grundsätze vom 1. Februar 2011, die Jugendschutzrichtlinien der Landesmedienanstalten vom 8./9. März 2005 und die Jugendschutzsatzung der Landesmedienanstalten vom 18. Dezember 2003. Was den Umfang angeht, bleibt somit der Charakter des Werks als ein Handkommentar für die Praxis erfreulicherweise gewahrt. Die im Rahmen dieser Besprechung oben angesprochenen wenigen kleinen Unebenheiten dürfen – auch angesichts der zwischenzeitlich kaum noch zu überschauenden rechtlichen Problemstellungen im Jugendschutzrecht – nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Gesamteindruck des Werks – wie bereits eingangs bemerkt – ausgesprochen positiv ist. Der *Kommentar* ist nach Ansicht des Rezensenten für die Praxis unverzichtbar. Der *Kommentar* insgesamt zeigt in aller Deutlichkeit die zunehmende „Verspartung“ des Jugendmedienschutzrechts in die Bereiche: Kinofilm, Trägermedien, Fernsehen und Te-

lemedien auf, wobei die Regelungen – worauf der *Kommentar* immer wieder zutreffend hinweist (vgl. etwa Rn. 112 zu §15 oder Rn. 9 zu § 16 Jugendschutzgesetz) – abhängig von der Sparte teilweise erheblich divergieren. Dies ist angesichts der zunehmenden Medienkonvergenz (alles, was offline verfügbar ist, ist in der Regel auch online verfügbar) aus dem Blickwinkel eines effektiven Jugendschutzes, aber auch aus dem Blickwinkel der betroffenen Medienunternehmen äußerst problematisch und dürfte kurz über lang zur Verfassungswidrigkeit tendieren. Die mit der „Verspartung“ einhergehende Paragrafenfülle der verschiedenen Regelwerke vermittelt darüber hinaus den Eindruck der Überregulierung. Eine wesentliche Ursache für die Problematik ist, dass der Jugendmedienschutz nach wie vor sowohl vom Bund (JuSchG – Trägermedien; StGB) als auch von den Ländern (JMStV, RStV – Telemedien und Fernsehen) geregelt wird. Nach dem *Kommentar* (§ 16 JuSchG Rn. 6 und 7) hat nach herrschender Meinung der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Jugendschutz in den Medien, was allerdings von den Ländern bestritten wird. Mittelfristig dürfte jedoch kein Weg daran vorbeigehen, die gesamte Materie einheitlich entweder in einem Bund-Länder-Staatsvertrag oder allein durch den Bund zu regeln. Zu einer einheitlichen Regelung durch den Bundgesetzgeber tendiert auch der *Kommentar* (vgl. Rn. 9 und 10 zu § 16 JuSchG).

Dr. Reinhard Bestgen, Wiesbaden



Marcus Schnaitter:

Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Münster 2008: Lit Verlag. 255 Seiten, 24,90 Euro

Der Programmauftrag der Öffentlich-Rechtlichen

Solange öffentlich-rechtlicher Rundfunk durch Gebühren oder Beiträge oder wie immer qualifizierte Abgaben finanziert werden wird – und es sieht nicht so aus, als ob sich dies auf absehbare Zeit ändern würde –, wird die Bestimmung des Rundfunkauftrags streitig bleiben. Denn der mit Rundfunkgebühr zu deckende Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestimmt sich nach dem Umfang des gesetzlich festgelegten Rundfunkauftrags. Dieser wiederum ist einerseits gesetzlich hinreichend zu konkretisieren, um eine verlässliche und willkürfreie Bestimmung des Finanzbedarfs zu ermöglichen. Er ist andererseits hinreichend entwicklungs offen zu formulieren, um der verfassungsrechtlichen oder besser: verfassungsgerichtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie für öffentlich-rechtlichen Rundfunk Rechnung zu tragen und die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten zu wahren. Das Bundesverfassungsgericht sieht hierin ein strukturelles Dilemma angelegt, ohne freilich Hinweise zu dessen Lösung zu geben. Denn einerseits sollen die Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer Programmautonomie selbst bestimmen können, was zur Wahrneh-

mung ihres verfassungsrechtlichen Auftrags erforderlich ist. Andererseits aber spricht das Gericht stets vom gesetzlich näher umgrenzten Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Frage also, wie der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Grundlage seiner Bestands- und Entwicklungsgarantie und als maßgeblicher Bezugspunkt für die Tragweite der verfassungsgerichtlichen Finanzierungsgarantie normativ zu bestimmen ist, wird Gesetzgebung und Rechtsprechung auch künftig beschäftigen. Einfache Formeln gibt es hierfür nicht – und deshalb wird die Thematik auch weiterhin Gegenstand rechtswissenschaftlicher Kontroversen sein.

Einen Beitrag hierzu will die hier anzuzeigende Untersuchung von *Schnaitter*, eine von *Manssen* betreute Regensburger Dissertation, liefern. Die Untersuchung geht aus von den europarechtlichen Vorgaben für die Rundfunkfinanzierung – zu Recht, denn es ist ja vor allem das Beihilferegime des EG-Vertrags (bzw. nunmehr des AEUV), das entscheidende Anstöße für die nunmehrige Konkretisierung des Rundfunkauftrags durch die Rundfunkgesetzgebung gegeben hat, mag der Erfolg dieser Bemühungen auch differenziert beurteilt werden. Unionsrechtlich jedenfalls ist die Rundfunkgebühr nur dann hinzunehmen, wenn und soweit der Rundfunkauftrag durch den nationalen Gesetzgeber in nachvollziehbarer Weise ausgestaltet wird. Ausgehend von den unionsrechtlichen Grundlagen der Rundfunkfinanzierung, die bekanntlich von den Anstalten und ihren juristischen Hilfstruppen nur widerwillig zur Kenntnis genommen wurden, widmet sich die Untersuchung zunächst den verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Programmauftrag und dessen Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht, um sich dann auf weiteren Konkretisierungsstufen mit der Ausgestaltung des Programmauftrags durch den Gesetzgeber und schließlich die Rundfunkanstalten zu befassen.

Vom Umfang her bilden die europarechtlichen Vorgaben in Kapitel 1 der Untersuchung (S. 15 bis 110) deren Schwerpunkt, wobei der *Verfasser* das Amsterdamer Protokoll, von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten etwas voreilig als Magna Charta des öffentlich-rechtlichen Rundfunks begrüßt, als bestimmenden Maßstab für die Beauftra-