

## Buchbesprechungen

### Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag

Die vom Erfolg der Verwirklichung eines effektiven Jugendschutzes in den Medien geprägte Arbeit befasst sich nicht mit den Institutionen und vollzugstechnischen Mechanismen der mit dem Staatsvertrag errichteten Strukturen des Jugendmedienschutzes. Die Dissertation aus Hannover, die bei der Herausgeberin der Reihe entstand, in der die Schrift erschienen ist (Hannoveraner Schriften zum Medienrecht, hrsg. von J. Stender-Vorwachs), ist also auf Effizienz und insofern auf legislative Zielsetzung und auf Gesetzesvollzug aus. Darum wird sie aber nicht zur sozialwissenschaftlich-empirisch geprägten Arbeit; sie bleibt juristische Untersuchung, die auch vom befassten Zweitgutachter, *Bernd Oppermann*, offenbar als solche gewürdigt worden ist. Neben dem Generalthema der Untersuchung befasst sie sich in ihrem Schlusskapitel allerdings auch mit der Vereinbarkeit der deutschen Regelungsstrukturen mit dem geltenden Europarecht.<sup>1</sup> Auch das Generalthema findet man nicht etwa abgearbeitet, indem Wirkungsforschung betrieben wird. Vielmehr arbeitet die Schrift in Einzelheiten die gefundenen rechtlichen Regelungen ab, um so auf die Fragestellung aus rechtlicher Perspektive antworten zu können.

Die Einleitung geht indes wiederum in der Perspektive der Wirkungsforschung an das Thema heran. Sie endet mit Fragen, die sich dann allerdings als rechtlich orientierte Sonden einer Prüfung des geltenden Regelwerks einsetzen lassen. So fragt die Arbeit, ob die verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen die Zweiteilung der Regelungsbereiche des Jugendschutzes rechtfertigen, ob die gegebene Aufsichtsstruktur effektiv ist, was die Vor- und was die Nachteile der Stärkung der Selbstkontrollen der Anbieter sind, ob es sinnvoll ist, den Jugendschutz national zu regulieren, sowie welchen Sinn eine deutsche Regulierung des Jugendschutzes im Internet hat, wenn sich Minderjährige nach Belieben allerlei Jugendgefährdendes von ausländischen Rechnern herunterladen können, und am Ende, ob wir eine europäische Wertediskussion benötigen, was wiederum rechtfertigt, sich abschließend mit dem Verhältnis zu europäischen Regelungen zu

befassen. Im zweiten Teil der Einleitung folgt ein erstes Kapitel zur Entstehungsgeschichte der heutigen Regelwerke. Ihr Ende geht alsdann auf den Amoklauf von Erfurt im April des Jahres 2002 ein, sodass man den Eindruck gewinnt, das Thema der Schrift sei durch dieses Ereignis angeregt worden.

Der zweite Teil befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Jugendmedienschutzes. Er fällt kürzer als die Einleitung aus. Einerseits befasst er sich mit den kompetenzrechtlichen Fragen zum Jugendmedienschutz, andererseits mit seinen materiellen Anknüpfungspunkten, nämlich mit dem elterlichen Erziehungsrecht, mit dem „Wächteramt“ des Staates, mit Ehe und Familie, mit der staatlichen Schulaufsicht und schließlich dem Persönlichkeitsschutz der Kinder und Jugendlichen sowie mit der Schrankenregelung des Art. 5 Abs. 2 Alt. 2 des Grundgesetzes.

Der dritte – und längste – Teil widmet sich in vielen Einzelfragen den Regelungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV), während der letzte Teil, wie gesagt, dem deutschen Jugendmedienschutz im europäischen Kontext gilt. Am Ende stehen zusammenfassende Thesen als Ergebnisse der Arbeit. Auf diese Weise wird die Dissertation sozusagen zu einer Untersuchung eines Falls regulierter Selbstregulierung am Beispiel des Jugendmedienschutzes.

Ihre Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Schaffung eines ausreichenden Jugendmedienschutzes sei verfassungsrechtlich „Pflichtaufgabe“ – eine Aussage in der Sprache des Kommunalrechts, das solche Aufgaben kennt, und die wohl meint, dass ein Regelungsauftrag von Verfassungen wegen besteht. Unabhängig davon sei der JMStV ein „Versuchsgesetz“ – womit wohl eine experimentelle Gesetzgebung gemeint ist, die steter Fortentwicklung bedarf. Diese Verpflichtungen folgen für die Schrift nicht nur aus den oben schon genannten verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkten, sondern auch aus dem Substrat, um das es geht, nämlich die Wirkung fragwürdiger Sendungen auf Kinder und Jugendliche. Dies gilt sowohl für den Rundfunk als auch für das Internet, wobei die *Verfasserin* wohl meint, die Bevölkerung sehe im Internet ein größeres Gefahrenpotenzial. Des Weiteren sieht die Schrift die Schaffung eines einheitlichen staatlichen



Carolin Kappenberg:  
*Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Führt er zu einem effektiveren Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien?* Berlin 2008: LIT Verlag. 306 Seiten, 39,90 Euro

#### Fußnote:

<sup>1</sup> Dabei konnte B. Möwes/A.-K. Meier, *Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie*, Berlin 2008, nicht mehr berücksichtigt werden; nichts anderes gilt natürlich für anstehende Änderungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien von 10. bis 27.09.2002; zu diesen Hinweisen bei Fechner/Mayer (Hrsg.), *Medienrecht – Vorschriftensammlung*, 7. Aufl., Heidelberg u. a. 2011 unter JMStV Nr. 16, Anm. 1

Ordnungsrahmens für beide Bereiche als unerlässlich an, unabhängig von der Aufspaltung der Kompetenzen im Bundesstaat, wonach den Ländern die Regelung in Rundfunk und Mediendiensten sowie dem Bund diejenige im Bereich der Telemediendienste zukommt. Jenseits des Staates hält die Arbeit am Ende eine einheitliche europäische Regelung für geboten. Deutschland hat eine gewisse Vorreiterrolle eingenommen; dass sich im europäischen Konzert der Konsens oft in der Rücksicht auf einzelne Mitglieder bildet, wird ebenso wenig erwogen wie insoweit die Zuständigkeiten nicht vollständig abgeklärt werden. Die Vorreiterrolle zeigt sich etwa in der Schaffung einer einheitlichen Aufsicht in Gestalt der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), überhaupt in dem durchdachten Gesetzeswerk des Staatsvertrags – und schließlich gibt es auch nur hier detaillierte Regelungen zu den Telemedien.

Neben diesen allgemeinen Aussagen zur europäischen Einbettung des Jugendmedienschutzes stellt die Arbeit in den Raum, dass die absoluten Verbotsvorschriften ergänzt werden sollten um eine Definition dessen, was Pornografie ist. Auch sollten Wertungswidersprüche mit anderen Schutzgesetzen abgebaut werden, etwa auch im Bereich der Werbung bzgl. „schwer jugendgefährdender Angebote“ bis hin zur Pornografie. Zudem sollte sorgsam darauf geachtet werden, den verfassungsrechtlich gebotenen schonenden Ausgleich zwischen Rundfunkfreiheit und Jugendmedienschutz sicherzustellen bzw. zu verbessern. Auch beklagt die Arbeit die Unschärfe der verwendeten Rechtsbegriffe des Vertrags, etwa wenn von „offensichtlich schwerer Jugendgefährdung“ oder „Entwicklungsbeeinträchtigung“ die Rede ist. Hier hält sie eine Anreicherung durch Erfahrungswerte für erforderlich. Zudem sollten sehr viel bessere Methoden entwickelt werden, um geschlossene Benutzergruppen zu bestimmen, da geringere Anforderungen an den ihnen greifenden Jugendmedienschutz mit einer Steigerung des Gefährdungspotenzials verbunden sind. Auch im Bereich der Telemedien hofft die Arbeit auf die Realisierung eines festgestellten Optimierungsbedarfs. Im Rundfunkrecht hält sie neben der Altersfreigabe eine Beschränkung der Sendezeit auf späte Stunden trotz des heutigen Lebensstils jugendlicher immer noch für durchaus sinnvoll.

Institutionell hebt die Arbeit den Fortschritt der Schaffung der KJM als zentrales Entscheidungsorgan hervor. Das ermöglicht einen effektiven, länder- und medienübergreifenden Jugendschutz. Außerdem betont sie, dass die Schaffung der Selbstkontrollen besonders deshalb sinnvoll ist, weil hoheitliche Mittel etwa im Internet gar nicht effektiv greifen können, meint aber auch, dass eine Aktivität der Selbstkontrollen schon im Vorfeld erforderlich wäre, um erfolgreich zu sein. Sodann ist in diesem Sinne auch eine internationale Zusammenarbeit jenseits Europas dringend geboten. Außerdem findet man aufseiten des Gefährdungshorizonts betont, dass die Mitwirkung der Eltern nicht ersetzt werden kann und ein Zusammenwirken aller Beteiligten, vom Anbieter über den Nutzer, die Eltern, die Kinder hin zu den Selbstkontroll- sowie den Regulierungseinrichtungen, unerlässlich ist. Nur so lassen sich die materiellen Regelungen des JMStV, die über die europäischen Anforderungen hinausgehen, umsetzen.

Nach allem handelt es sich um eine umfassend angelegte, rechtlich ausgerichtete und nur in der Etikette bloß empirisch interessierte, engagierte Arbeit. Sie ist neben anderen Dissertationen zu diesem Themenfeld heranzuziehen. Auch wenn sie terminologisch manchmal etwas eigenwillig ausfällt und oft auch über die Lebensrealität hinaus auf verantwortungsbereite Eltern und Jugendliche sowie Unternehmer hofft, ist sie in Einzelfragen in aller Regel gut verwertbar. Auch ist sie in der technischen Ausführung ohne jeden Makel. Sie ist in diesem Sinne in vielen Einzelfragen, auf die hier nicht eingegangen werden konnte, von großem Wert, wie auch ihre rechtsvergleichenden Hinweise und Informationen von großem Nutzen sind. Allerdings müssen heute die beabsichtigten, diesmal wirklich anstehenden Neuregelungen – die etwa die KJM neben ihren bisherigen und fortbestehenden Funktionen in die Rolle einer Behörde und nicht in die eines Organs der Landesmedienanstalten versetzt, die Alterskennzeichnungen anerkennt, die von den Obersten Landesbehörden übernommen werden müssen – einbezogen werden. Hier zeigt sich, dass es um Materien geht, die der ständigen Fortentwicklung bedürfen und so immer wieder neue Fragen auslösen.

## Medienspezifischer Grundrechtsschutz

Die Trierer Dissertation, bei *Gerhard Robbers* entstanden und von *Peter Axer* als zweitem Gutachter gewürdigt, stammt aus dem Jahre 2006, rechtfertigt aber durch ihr Thema eine doch etwas verspätete Rezension. Sie befasst sich mit dem Phänomen, dass das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1949 zwar Garantien für die Freiheit der Meinung, der Presse, des Films und des Rundfunks enthält, aber keine allgemeine Medienfreiheit gewährleistet. Daher können neue Entwicklungen der Kommunikationsformen dazu führen, dass sich Schutzlücken zulasten dieser Kommunikation ergeben, die das nationale Verfassungsrecht schwer zu schließen vermag, passt es sich nicht in einer angemessenen Form diesen Entwicklungen an und erreicht so einen zufriedenstellenden Schutz der Kommunikation auch in dem betreffenden Medium. Dabei stellen sich verschiedene Fragen, sofern man das Problem nicht in der Weise übergeht, dass man wie selbstverständlich eine allgemeine Medienfreiheit postuliert und so die Frage nonchalant erledigt. Diese Strategie findet man in der Literatur z. T. schon, die Rechtsprechung ist vorsichtiger.

Vorsicht lässt auch die vorliegende Schrift walten. Sie folgt der herkömmlichen Grundrechtsdogmatik, die zwischen den einzelnen Schutzbereichen der Grundrechte säuberlich unterscheidet. Das ist im GG so angelegt und leicht erkennbar schon daran, dass unterschiedlichen Schutzbereichen differenzierte Möglichkeiten der Beschränkung von Grundrechten entsprechen. Anders wäre es, hätte man es mit einem Text zu tun, der zwar einzelne Schutzbereiche thematisiert, aber eine gemeinsame Regelung für die Beschränkbarkeit von Grundrechten enthält. Anders als in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK aus dem Jahre 1950), die jedem Grundrecht eine eigene Regelung seiner Beschränkbarkeit zur Seite stellt, findet man eine derartige allgemeine Beschränkbarkeitsregelung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EuGRCH aus dem Jahre 2000), die inzwischen – mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – geltendes Recht ist. Diese enthält in Art. 11 Abs. 2 EuGRCH übrigens auch ausdrücklich den