

# Vorlagefähigkeit von TV-Sendungen

Klaus Beucher und Nima Mafi-Gudarzi

In einem Urteil vom 7. Mai 2015 (Az. 8 A 256/14) entschied der Hessische Verwaltungsgerichtshof erstmals die Frage, wann Sendungen als vor ihrer Ausstrahlung vorlagefähig bzw. nicht vorlagefähig im Sinne des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) zu bewerten sind. Zugleich ist dies eine Grundsatzentscheidung zum Verhältnis der staatlichen Aufsicht zu Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle in Jugendschutzfragen.

## Systematik des Aufsichtsregimes des JMStV

Das Aufsichtsregime des JMStV setzt bekanntlich das Prinzip der regulierten Selbstregulierung im Jugendmedienschutz um: Wenn die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) einen Verstoß gegen Bestimmungen des JMStV moniert, der Veranstalter aber nachweist, dass er vor Ausstrahlung der Sendung diese der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) vorgelegt hat, so kann die KJM nur dann Maßnahmen gegen den Veranstalter ergreifen, wenn die Entscheidung der FSF „die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet“ (§ 20 Abs. 3 Satz 1 JMStV).

Dieses Prinzip ist offensichtlich nur bei solchen Sendungen umsetzbar, die der FSF rechtzeitig vor Ausstrahlung vorgelegt werden können. Bei anderen, nicht vorlagefähigen Sendungen gilt ebenfalls das Primat der Kontrolle durch die FSF. Die KJM darf Maßnahmen gegen den Veranstalter erst dann ergreifen, wenn sich die FSF mit der Sendung befasst hat. Kommt diese dann zur Auffassung, dass die Ausstrahlung nicht zu beanstanden ist, gilt wiederum: Nur wenn die FSF bei ihrer Bewertung den Beurteilungsspielraum nicht einhält, darf die KJM tätig werden (§ 20 Abs. 3 Satz 2 JMStV). Bislang noch nicht entschieden war die Frage, wann eine Sendung nicht vorlagefähig ist. Der JMStV definiert den Begriff nicht; die Gesetzgebungsmaterialien zum JMStV geben einen Hinweis, sind aber auch nicht gänzlich eindeutig.

## Der Fall

In dem vom HessVGH entschiedenen Fall ging es um die Ausstrahlung einer Folge der Tageszusammenfassung von *Big Brother* bei RTL II im Jahre 2009. Die KJM hatte einige Szenen der Folge als entwicklungsbeeinträchtigend eingestuft und über die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen) eine Beanstandung ausgesprochen. Hiergegen wehrte sich RTL II u. a. deswe-

gen, weil die KJM nicht vor der Beanstandung die FSF mit der Sache befasst hatte. RTL II seinerseits hatte die Sendung nach Ausstrahlung der FSF vorgelegt, die die Ausstrahlung der Sendung zu dem von RTL II gewählten Sendetermin nicht beanstandete. Der Einwand von RTL II fußte darauf, dass die Tageszusammenfassungen von *Big Brother* nicht vorlagefähig sind, weil sie jeweils erst kurz vor Ausstrahlung fertig produziert werden, um möglichst zeitnah und aktuell von den Geschehnissen des Vortages berichten zu können. Der Zeitraum zwischen Fertigstellung und Ausstrahlung war daher nicht ausreichend, um die Sendung vor Ausstrahlung bei der FSF zur Prüfung vorzulegen.

Die KJM monierte die Ausstrahlung, ohne zuvor die FSF mit der Sache befasst zu haben. Dabei hatte sowohl die Prüfgruppe als auch der Prüfausschuss der KJM in der Sache keinen Verstoß gegen jugendschutzrechtliche Bestimmungen erkannt. Dennoch kam die KJM zu der Entscheidung, dass ein Verstoß vorlag.

## Die Entscheidungen der Gerichte

Das Verwaltungsgericht Kassel stützte in seinem Urteil vom 31. Oktober 2013 (Az. 1 K 391/12.KS) die Auffassung der KJM. Nicht vorlagefähig sei eine Sendung nur dann, wenn es – wie bei Liveübertragungen – objektiv nicht möglich sei, eine Entscheidung der FSF vor Ausstrahlung einzuholen. Vorliegend aber habe RTL II das Format und die Produktionsbedingungen so steuern können, dass eine Vorlage bei der FSF vor Ausstrahlung möglich gewesen wäre: „Vielmehr ist es Sache des Anbieters, hier also der Klägerin, dafür Sorge zu tragen, dass die Sendung, bei der es sich der Sache nach um einen Bericht über Ereignisse des Vortages handelt, so rechtzeitig produziert wird, dass eine Vorlage an die FSF möglich ist.“ Als nicht vorlagefähig sah das VG lediglich „Nachrichtensendungen, Liveübertragungen aus aktuellem Anlass und ähnliche Sendeformate“ und solche Sendungen an, die „allein wegen der Produktionsbedingungen nicht vor der Ausstrahlung vorgelegt werden können.“ Vorlagefähig seien dagegen Sendungen, „in denen zwischen dem abgebildeten Geschehen und der tatsächlichen Ausstrahlung ein gewisser Zeitraum vergeht und die vor der Ausstrahlung redaktionell bearbeitet werden.“

Interessant ist die Begründung des VG: Es sieht in der Vorabkontrolle durch die FSF einen eng auszulegenden „Sonderfall“ und bewertet diese gesetzgeberische Regelung als eine „Privilegierung“ des Sendeunternehmens. Diese sei nur angebracht, wenn die betreffende

Sendung tatsächlich aufgrund ihres Inhalts und der Aktualität sofort ausgestrahlt werden muss, weil sie ansonsten ihren Sinn verliert. Kurz: Wenn der Inhalt einer Sendung die sofortige Ausstrahlung nicht gebietet, muss der Sender die Ausstrahlung entweder entsprechend verschieben, oder er verliert die Möglichkeit – das „Privileg“ –, die Sendung primär von der FSF prüfen zu lassen.

Dieser Begründung tritt der HessVGH entgegen. Seine Auslegung des Begriffs der nicht vorlagefähigen Sendung setzt bei der verfassungsrechtlich als Bestandteil der Rundfunkfreiheit geschützten Programmfreiheit des Rundfunkveranstalters an. Hiervon seien „auch die Entscheidungen über das Format bzw. Konzept der Sendung, über die Produktionsabläufe sowie über den Zeitpunkt der Ausstrahlung“ erfasst. Für die Frage, ob ein Format durch eine Aktualität des Geschehens geprägt sei, kommt es nach Auffassung des Senats auf die Entscheidung des Rundfunkveranstalters an, die von der staatlichen Aufsicht prinzipiell zu akzeptieren sei. Anders als die KJM und das VG Kassel dies annahmen, ist der Aufsicht verwehrt, das Konzept des Veranstalters in inhaltlicher Hinsicht zu überprüfen und eigene Maßstäbe dafür anzulegen, wann eine Sendung ausgestrahlt werden soll bzw. ob eine Verschiebung der Ausstrahlung für den Veranstalter zumutbar ist. Damit kommt der HessVGH zu folgender Definition einer nicht vorlagefähigen Sendung:

„[E]in Angebot eines Rundfunkveranstalters [...], das nach dessen Konzept durch einen Aktualitätsbezug gekennzeichnet ist, der eine Vorlage an eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Überprüfung mit dem für sie erforderlichen zeitlichen Vorlauf vor Ausstrahlung nicht zulässt.“

Bei dem Format *Big Brother* sei die Tagesaktualität unmittelbarer Bestandteil des Konzepts der Veranstalter.

Ohne sich festzulegen, sieht das Gericht eine mögliche Grenze allenfalls in solchen Fällen, bei denen der Veranstalter mit dem von ihm verfolgten Aktualitätsbezug bezweckt, die jugendmedienschutzrechtliche Vorabkontrolle zu umgehen.

## Bewertung

Das Urteil des HessVGH stärkt insgesamt die Programmfreiheit des Rundfunkveranstalters ebenso wie die Stellung der FSF und der übrigen Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem JMStV. Es ordnet außerdem das Konzept der regulierten Selbstregulierung zutreffend in einen verfassungsrechtlichen Kontext ein.

Zunächst jedoch bringt das Urteil Rechtssicherheit bei der Frage, welche Sendungen als vorlagefähig und welche als nicht vorlagefähig zu gelten haben. Das Gericht stellt klar, dass eine Sendung dann nicht vorlagefähig ist, wenn sie nach der Entscheidung des Veranstalters einen Aktualitätsbezug aufweist. Insofern bestimmt sich der Aktualitätsbezug und damit die Nichtvorlagefähigkeit nicht allein nach objektiven Maßstäben, entscheidend ist vielmehr die verfassungsrechtlich geschützte Programmentscheidung des Senders. Die Auffassung der KJM und des VG Kassel, wonach der Aktualitätsbezug sich aus objektiven Kriterien ergeben muss, würde zwangsläufig dazu führen, dass im Zusammenhang mit der Frage der (Nicht-) Vorlagefähigkeit einer Sendung die staatliche Aufsicht darüber entscheiden müsste, ob eine Sendung hinreichend Aktualitätsbezug hat, um in die eine oder die andere Kategorie zu fallen. [...]

Auf einer grundsätzlicheren Ebene zeichnet der HessVGH ein klares Bild von dem Verhältnis von staatlicher Aufsicht und Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Nach der Entscheidung des Gesetzgebers des JMStV sind – so der Senat – nicht die Landesmedienanstalten und die KJM in Jugendschutzfragen primär zuständig. Ihre Zuständigkeit sei „prinzipiell der Überprüfung durch Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle nachgelagert.“ Damit wird auch gleichzeitig eine Absage an die Bewertung erteilt, wonach die Eröffnung des Weges zu der Kontrolle durch die FSF ein „Privileg“ sei, das nur ausnahmsweise zum Tragen kommen dürfe.

Der Senat nimmt dabei ausdrücklich Bezug auf das Konzept der regulierten Selbstregulierung, das in § 20 Abs. 3 JMStV umgesetzt sei. Er ordnet dieses Konzept in den verfassungsrechtlichen Kontext ein: Der Staat habe seine verfassungsrechtliche Aufgabe zum Jugendschutz auf die Selbstkontrollenrichtungen übertragen, ohne die Letztverantwortung, die durch die KJM nach wie vor wahrgenommen wird, aufzugeben. Damit habe der Gesetzgeber das „Spannungsverhältnis“ zwischen der Verpflichtung zur Gewährung eines möglichst effektiven Jugendschutzes und dem sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden „Postulat einer möglichst staatsfernen und damit zugleich anbieterschonenden Gestaltung von Aufsichtsmechanismen“ ausgeglichen mit dem Resultat einer verringerten Kontrollichte der KJM. Verfassungsrechtliche Zweifel an dieser Aufgabenverteilung hat der HessVGH offensichtlich nicht.

Die Entscheidung des HessVGH wird wohl nicht das letzte Wort zur Frage der Nichtvorlagefähigkeit sein. Die LPR Hessen wird den vom Senat wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Frage zugelassenen Weg der Revision zum Bundesverwaltungsgericht einschlagen.



Klaus Beucher ist Partner, Nima Mafi-Gudarzi Associate bei Freshfields Bruckhaus Deringer LL.P. Sie vertreten RTL II in dem Rechtsstreit.