

Urteil

Vorlagefähigkeit von TV-Sendungen

VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 21.03.2018, Az. 5 K 910/17.NW

Im Kern der Auseinandersetzung zwischen dem Sender (Klägerin) und der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK) (Beklagte) geht es um die Frage, wann Sendungen vor ihrer Verbreitung als *vorlage-* bzw. *nicht vorlagefähig* im Sinne des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) zu bewerten sind. Der JMStV bestimmt dazu in § 20 Abs. 3 S. 3 JMStV:

„Wird einem Anbieter einer nichtvorlagefähigen Sendung ein Verstoß gegen den Jugendschutz vorgeworfen, ist vor Maßnahmen durch die KJM die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, der der Rundfunkveranstalter angeschlossen ist, zu befassen; (...)“

Des besseren Verständnisses halber vorab eine kurze Erläuterung der Systematik des Aufsichtssystems des JMStV: Der JMStV folgt dem *Prinzip der regulierten Selbstregulierung*, dessen Ziel es ist, die Eigenverantwortung der Rundfunk- und Internetanbieter zu stärken und die Möglichkeiten der Vorabkontrolle zu verbessern. Wenn die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) einen Verstoß gegen Bestimmungen des JMStV moniert, der Veranstalter aber nachweist, dass die Sendung vor deren Verbreitung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) vorgelegen und er deren Vorgaben beachtet hat, so kann die Aufsicht nur dann Sanktionsmaßnahmen gegen den Veranstalter ergreifen, wenn die Entscheidung der FSF „die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet“ (§ 20 Abs. 3 S. 1 JMStV). Dieses Prinzip der Prüfung vor Ausstrahlung ist allerdings nur dann einzuhalten, wenn die Sendung vor Ausstrahlung fertiggestellt ist. Deshalb gilt der Beurteilungsspielraum auch bei nicht vorlagefähigen Sendungen, obgleich die FSF-Prüfung erst nach der Ausstrahlung stattgefunden hat. Die KJM darf Maßnahmen gegen den Veranstalter erst dann ergreifen, wenn sich die FSF mit der Sendung ihres Mitglieds befasst hat („Sperrwirkung“). Trifft diese dann die Entscheidung, dass die Verbreitung nicht gegen Regelungen des JMStV verstoßen hat, gilt erneut: Nur wenn die FSF bei ihrer Prüfung den Beurteilungsspielraum nicht einhält, darf die KJM tätig werden.

Der Fall

Der Sender verbreitete am 11. November 2016 um 06:22 Uhr im Rahmen des Formats *Frühstücksfernsehen*, innerhalb eines als „backstage“ bezeichneten Sendungsteils, einen Beitrag über den von ihm produzierten Fernsehfilm *J*, dessen Filmpremiere am Abend des 10. November 2016 stattgefunden hatte. In dem Bericht sind verschiedene Szenen des Films zu sehen, die überwiegend von einem Kommentar zu Inhalt und Produktion des Films überlagert sind. Die Filmausschnitte zeigen die weibliche Hauptperson in verschiedenen Szenen, den maskierten Mörder und einige seiner Opfer mit den ihnen beigebrachten Verletzungen. Der zweite Teil des Beitrags widmet sich der Filmpremiere mit Bildern von Auftritten der Stars und Äußerungen zum Filminhalt. Gegen Ende des Beitrags werden erneut Filmausschnitte mit dem Hinweis auf den bevorstehenden Sendetermin im Fernsehprogramm der Klägerin gezeigt.

Der „beworbene“ Fernsehfilm wurde bereits Monate zuvor, am 4. August 2016, von der FSF, der der Sender angeschlossen ist, geprüft und ab 12 Jahren/für das Hauptabendprogramm (20:00 Uhr) freigegeben.

Der beschriebene Beitrag wurde der FSF hingegen vorab nicht zur Prüfung vorgelegt. Erst nach Verbreitung des *Frühstücksfernsehens* prüfte die FSF am 21. Dezember 2016 den separaten Beitrag aufgrund einer Hotline-Beschwerde. Sie bewertete ihn als nicht tagesprogrammtauglich (Hauptabendprogramm/ab 12 Jahren).

Die LMK wurde durch eine Zuschauerbeschwerde eingeschaltet. Nach Durchlaufen der einzelnen Verfahrensschritte/Prüfgremien der KJM stufte die Kommission den Beitrag als entwicklungsbeeinträchtigend ein und sprach über die Landesmedienanstalt eine Beanstandung gegenüber dem Sender aus. Darin wurde festgestellt, dass der Sender mit der Ausstrahlung des Beitrags über den Fernsehfilm *J* im Rahmen der Sendung *Frühstücksfernsehen* gegen § 1 Abs. 2 Landesmediengesetz i. V. m. § 5 Abs. 1 und 3 Nr. 2 JMStV (Entwicklungsbeeinträchtigung) verstoßen habe. Der Sender wurde aufgefordert, den Verstoß künftig zu unterlassen.

Diese Sanktionsmaßnahmen begründete die Landesmedienanstalt wie folgt:

Der Beitrag sei entwicklungsbeeinträchtigend, so „werde er unerwartet gewalthaltig eröffnet, die tödlichen Wunden und der Blutverlust seien klar und fokussiert erkennbar und mehrere Gewaltspitzen in dem Beitrag enthalten. Auch wenn der Rest des Beitrags ruhig verlaufe, könne dies nicht zur Relativierung herangezogen werden. Es bestehe auch kein Verfahrenshindernis für ein Einschreiten der Aufsicht – so hätten die monierten Filmszenen dem Sender lange vor Ausstrahlung vorgelegen und seien bereits durch die FSF geprüft worden. Damit liege sowohl die Vorlagefähigkeit als auch die tatsächlich erfolgte Befassung durch die Selbstkontrolle vor.“ Auch das Einbinden der Szenen in eine Sendung mit aktuellem Bezug lasse schließlich kein anderes Ergebnis zu.

Hiergegen wehrte sich der Sender und legte am 7. August 2017 gegen den Beanstandungsbescheid Klage ein. Er begründete diese insbesondere wie folgt:

Bei der Sendung *Frühstücksfernsehen* handle es sich um eine Livesendung, die deswegen nicht vorlagefähig sei; die FSF habe damit vor einer Beanstandung durch die LMK/KJM vorrangig befasst werden müssen. Missachte die LMK dieses Verfahrenshindernis aus § 20 Abs. 3, S. 3 JMStV, sei der Beanstandungsbescheid aus diesem Grund (formell) rechtswidrig. Nur hilfsweise werde angeführt, dass auch der Beitrag selbst, der im Hinblick auf die Filmpremiere ebenfalls tagesaktuell produziert worden sei, nicht vorlagefähig sei. Beide Formate seien Auftragsproduktionen, die beim Sender vorab gar nicht vorgelegen hätten, sondern erst im Laufe der Nacht von der Produktionsgesellschaft geschnitten und live eingespielt worden seien. Naturgemäß sei der Beitrag damit erst kurz vor der Sendung fertiggestellt worden. Dieses Sendungskonzept der tagesaktuellen Berichterstattung eröffne ein zu enges Zeitfenster für eine Vorlage bei der FSF. Es sei nicht rechtens, für die Vorlagefähigkeit nur auf einzelne Szenen des Beitrags abzustellen. Selbst wenn diese Szenen und das Beitragsumfeld festgestanden hätten, sei dadurch noch nicht von vornherein davon auszugehen gewesen, dass dem Beitrag jugendmedienschutzrechtlich die gleiche Relevanz beizumessen sei wie dem Film, der eine gänzlich andere Erzähl- und Wirkweise habe.

Die Entscheidung

Am 21. März 2018 entschied das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße (VG Neustadt) zugunsten des Senders. Zwar sei der Beitrag unstrittig entwicklungsbeeinträchtigend (Verstoß gegen § 5 JMStV), die LMK sei aber aus verfahrensrechtlichen Gründen gehindert gewesen, diesen Verstoß zu beanstanden. Dem Beschluss der KJM habe § 20 Abs. 3, S. 3 JMStV entgegengestanden. Im Einzelnen:

Begriff der Nichtvorlagefähigkeit

Dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Az. 6 C 10/15, Urteil vom 31.05.2017) Rechnung tragend, führte das VG Neustadt zunächst aus, dass der Begriff der Nichtvorlagefähigkeit einer Sendung anhand objektiver Kriterien und nicht aus Sicht des Rundfunkveranstalters zu beurteilen sei. Ansonsten würde das System der regulierten Selbstregulierung unterlaufen, wenn es dieser in der Hand hätte, durch seine Entscheidungen über die Produktion, das Sendungskonzept und den Ausstrahlungszeitpunkt eine Vorlagefähigkeit der Sendung auszuschließen.

Aus Gründen eines effektiven und in erster Linie vorbeugenden Jugendmedienschutzes sei der Begriff eng auszulegen – zweifelsfrei sei er bei live ausgestrahlten Sendungen, die naturgemäß nicht vorab bei der FSF zur Prüfung eingereicht werden könnten, erfüllt.

Eine nicht live ausgestrahlte Sendung – wie der vorliegende Beitrag, der zwar in einer Livesendung eingespielt wurde, aber auf einem Trägermedium vorproduziert war – sei nur dann nicht vorlagefähig, wenn zwischen Fertigstellung und Ausstrahlung nach einem objektiven, dem Gedanken des effektiven Jugendmedienschutzes verpflichtenden Maßstab keine Zeit mehr für eine Vorlage bei einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle verbleibe, ohne das Sendekonzept des Rundfunkveranstalters zu vereiteln.

Auf welche „Sendung“ ist abzustellen?

Das VG Neustadt trat der Auffassung des Senders entgegen, wonach eine nicht vorlagefähige Sendung schon deshalb vorliege, weil das Sendeformat *Frühstücksfernsehen*, innerhalb dessen der beanstandete Beitrag ausgestrahlt wurde, als Livesendung insgesamt nicht vorlagefähig sei. Für die Nichtvorlagefähigkeit sei vielmehr auf den innerhalb der Rubrik „backstage“ gesendeten Beitrag als solches abzustellen. So erfülle dieser bereits die Voraussetzung einer Sendung im rundfunkrechtlichen Sinne. Zwar enthalte der JMStV keine selbstständige Definition des Begriffs, zurückzugreifen sei aber auf den „Sendungsbegriff“ des Rundfunkstaatsvertrags (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 RStV). Eine Sendung wird im RStV definiert als ein inhaltlich zusammenhängender, geschlossener, zeitlich begrenzter Teil eines Rundfunkprogramms. Diese Merkmale träfen auf den streitgegenständlichen Beitrag ohne Zweifel zu.

Das VG Neustadt widersprach damit ebenfalls der Argumentation der LMK. Diese war der Ansicht, dass die verwendeten Szenen aus dem Film dem Sender schon Wochen zuvor vorgelegen hätten und er deshalb die bekannten Sendeelemente separat der FSF hätte vorlegen müssen. Die hier in

Rede stehenden Filmsequenzen stellen, nach Ansicht des Gerichts, für sich genommen jedoch keinen inhaltlich zusammenhängenden und geschlossenen Teil des Rundfunkprogramms dar und erfüllen damit nicht den Begriff einer Sendung im Sinne des RStV. Die Vorabkontrolle einzelner, unselbstständiger Bestandteile einer Sendung durch die FSF sehe § 20 Abs. 3 JMStV jedoch nicht vor.

Nach Anlegen des geforderten objektiven Maßstabs kam die Kammer dann auch zu dem Schluss, dass der streitgegenständliche Beitrag als solcher als nicht vorlagefähige Sendung zu qualifizieren sei.

Die Premierenfeier des Films, über die in dem Beitrag berichtet wurde, fand erst am Vorabend der Ausstrahlung statt, der Bericht hierüber hätte damit unstreitig nicht mehr der FSF zur Prüfung vorgelegt werden können, ohne dass seine Aktualität durch Zeitablauf entfallen und das Sendekonzept des Senders, zu dem (auch) die tagesaktuelle Berichterstattung über Ereignisse aus dem „Showbusiness“ erkennbar gehöre, damit vereitelt worden wäre. Das entsprechende Bild- und Tonmaterial sei nach unbestrittenem Vortrag des Senders erst in der Nacht vom 10. auf den 11. November 2016 fertiggestellt und dem Sender überspielt worden. Ausweislich der aus einem Verfahren vor dem VG Berlin stammenden, dem Gericht bekannt gemachten Auskunft der FSF hätte diese eine derart kurzfristige Prüfung nicht vornehmen können.

Das Gericht führte weiter aus, dass die Rundfunkfreiheit einer Rundfunkanstalt die inhaltliche Gestaltung ihrer aktuellen Berichterstattung beinhalte, insbesondere die Entscheidung darüber, mit welchem Bild- und Tonmaterial sie den Bericht ausstatte, untermale oder mit anderen, bereits vorhandenen Sendeelementen ergänze und verbinde. Die oben beschriebene Kontrolle der Nichtvorlagefähigkeit mittels eines objektiven Maßstabs könne sich daher lediglich auf die Umstände der Produktion und die Verbreitung einer Sendung, nicht aber auf das im Einzelfall verwendete Material und die Darstellungsweise beziehen.

Das Gericht konstatierte, dass es aufgrund der beschriebenen Umstände keine Anhaltspunkte dafür gebe, dass der Sender hier durch eine bewusste Gestaltung des Herstellungsprozesses (des Beitrags) oder durch einen willkürlich konstruierten Bezug zu einer tagesaktuellen Berichterstattung im *Frühstücksfernsehen* den vorbeugenden Jugendmedienschutz gezielt unterlaufen habe, um jugendschutzgefährdende Szenen des Films ohne Vorabprüfung durch die Selbstkontrolle in seinem Tagesprogramm auszustrahlen.

Entgegen der Auffassung der LMK sei das eingesetzte Bildmaterial durch die bereits erfolgte Prüfung des gesamten Films durch die FSF auch nicht „infiziert“. Hier sei zu beachten, dass die FSF ein Format in seiner Gesamtwirkung auf Kinder und

Jugendliche prüfe; der Film enthalte aber unzweifelhaft auch in jugendschutzrechtlicher Hinsicht völlig unproblematische Szenen, die nicht sämtlich durch die FSF-Prüfung infiziert sein könnten.

Schließlich wies das Gericht auch darauf hin, dass es im Rahmen des § 20 Abs. 3, S. 3 JMStV unschädlich sei, dass der Beitrag auf anderem Wege, beispielsweise aufgrund einer Zuschauerbeschwerde (hier am 21. Dezember 2016, s. o.), der FSF nachträglich zur Prüfung vorgelegt worden sei, da die Befassung durch die Selbstkontrolle erfolgen müsse, bevor die KJM eigene Maßnahmen ergreife. Die Sperrwirkung diene der verfahrensrechtlichen Absicherung der regulierten Selbstregulierung, nach der die Zuständigkeit der Aufsicht bei nicht vorlagefähigen Sendungen nur dann eingreifen könne, wenn die FSF ihren Beurteilungsspielraum überschreite.

Da das Gericht den Beanstandungsbescheid wegen des Verstoßes gegen das Verfahrenshindernis aus § 20 Abs. 3 S. 3 JMStV bereits aus diesem Grunde als formell rechtswidrig ansah, sah es von einer weiteren Prüfung der zwischen den Parteien ebenfalls streitigen Punkte wie z. B. einer ordnungsgemäßen Begründung des Beschlusses durch den KJM-Prüfungsausschuss oder der Verhältnismäßigkeit der Beanstandung angesichts der bereits vorliegenden FSF-(Negativ-) Entscheidung ab.

Zusammenfassung

Ein Bericht im *Frühstücksfernsehen* über eine am Abend zuvor durchgeführte Premierenveranstaltung für einen Fernsehfilm ist „nicht vorlagefähig“ gemäß § 20 Abs. 3, S. 3 JMStV.

Für die Prüfung der Nichtvorlagefähigkeit ist auf die Umstände der Produktion des Gesamtberichts und dessen Ausstrahlung innerhalb des Sendekonzepts, nicht aber auf einzelne Szenen (hier: Filmausschnitte) abzustellen.

Das Verfahrenshindernis aus § 20 Abs. 3, S. 3 JMStV zwingt die KJM dazu, von sich aus eine Befassung der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle mit dem Fall zu veranlassen, bevor sie Maßnahmen gegenüber dem TV-Veranstalter ergreifen kann. Dies gilt auch dann, wenn die Selbstkontrolleinrichtung die nicht vorlagefähige Sendung aufgrund einer Zuschauerbeschwerde bereits nach Ausstrahlung geprüft hat.

Das Urteil ist rechtskräftig.