

REZENSION

Murad Erdemir¹

Denkanstöße für die Novellierung des Jugendmedienschutzes –

zugleich eine Rezension zu: *Christoph Georg Baum*,
Jugendmedienschutz als Staatsaufgabe,
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, 400 Seiten

1 Dissertation zu den Grundlagen und Grenzen staatlicher Handlungspflichten im Bereich des Jugendmedienschutzes

Das vorliegende Werk, welches im Wintersemester 2006/2007 von der Juristischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen wurde, behandelt die Grundlagen und Grenzen staatlicher Handlungspflichten im Bereich des Jugendmedienschutzes. Hierbei konkretisiert es die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Staatsaufgabe Jugendmedienschutz anhand der modernen Rezeptionsforschung zum Fernsehen. Ausgeklammert werden der Hörfunk und das Internet.

Die Untersuchung gliedert sich in drei größere Teile. Im ersten Teil legt der Autor eine tragfähige sozialwissenschaftliche Grundlage für die Arbeit am Verfassungstext. Den Schwerpunkt bildet die Analyse der empirischen und theoretischen Medienforschung, die Aufschlüsse über die Rolle des Fernsehens als Sozialisationsinstanz im Allgemeinen und die Wirkungsfragen im Besonderen liefert. Überaus gelungen setzt sich der Autor hier mit den Erkenntnissen der modernen Rezeptionsforschung zu Gewalt und Sexualität im Fernsehen auseinander. Mit guten Argumenten gibt *Baum* der sozial-kognitiven Lerntheorie den Vorzug, da sie allein ein theoretisch ausgereiftes und empirisch erhärtetes Modell jugendgefährdender Medienwirkungen bietet. Zutreffend weist er darauf hin, dass ein wesentlicher Teil der der Persönlichkeitsentwicklung zugrunde liegenden sozialen Modelllernprozesse vom Fernsehen mitbestimmt wird, das damit zu einem entscheidenden Faktor der Primärsozialisation avanciert.

Ebenso zutreffend identifiziert der Autor im zweiten Teil seiner Arbeit das allgemeine Persönlichkeitsrecht minderjähriger TV-Rezipienten, das elterliche Erziehungsrecht sowie die Rundfunkfreiheit als grundgesetzlich verankerte Fundamente der Staatsaufgabe Jugendmedienschutz. Allerdings überstrapaziert *Baum* die objektiv-rechtliche Dimension des Elternrechts ein wenig, wenn er es dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht als gleichwertige verfassungsnormative Grundlage für die Annahme eines Auftrags an den Staat zum Jugendschutz zur Seite stellt. Für eine

1 Der Verfasser ist Justiziar der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen) und Lehrbeauftragter für Jugendmedienschutzrecht an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen. Der Beitrag gibt seine private Meinung wieder.

angemessene Berücksichtigung des Elternrechts gerade auch als vollwertige Schranke für staatlichen Jugendschutz bleibt dann kaum noch Raum.²

Im dritten Teil schließlich lotet der Autor anhand der Vorschriften des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) den Spielraum bei der Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags aus, wobei er auch bislang ungenutzte Gestaltungsoptionen anspricht. Zutreffend weist *Baum* darauf hin, dass bei den Distributionsverboten einfach pornografischer Darstellungen die Menschenwürde nicht als Schutzgut angesprochen sein kann. Sexuelle Interaktionen, bei welchen sich die Akteure aus freien Stücken ohne Ansehen der Person gegenseitig zum Objekt ihrer sexuellen Begierden machen, werden nicht zu einer Angelegenheit der Menschenwürde, wenn die Kamera läuft. Etwas anderes gilt freilich für die harte Pornografie. Mit beachtlichen Argumenten hinterfragt der Autor im Weiteren die Verfassungsmäßigkeit des in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 JMStV enthaltenen absoluten Ausstrahlungsverbots für (nur) einfach jugendgefährdende Inhalte.

Als eine grundlegende Leistung des Werkes ist festzuhalten, dass es dem interdisziplinären Charakter des Jugendmedienschutzes vorbildlich Rechnung trägt. Es wendet sich daher nicht allein an Juristen, sondern vielmehr auch an Sozialwissenschaftler und Medienpädagogen. Dabei ist es dem Autor hoch anzurechnen, dass er sich der Zielsetzung des Themas seiner Arbeit entsprechend nicht im Kleinklein der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe verliert. Darüber hinaus gibt die Dissertation, obwohl sie in Teilen bereits 2003 abgeschlossen worden und ausdrücklich nicht als Leitfaden für eventuelle Gesetzesänderungen angelegt ist, wichtige Impulse für die anstehende Novellierung des Jugendmedienschutzes. Hierfür mögen auch die nachfolgenden Denkanstöße des Rezensenten ein Beleg sein.

2 Denkanstöße für eine Fortschreibung des Jugendmedienschutzes

2.1 Optimierung der Rechts- und Planungssicherheit für die Akteure

Bekanntlich wurde mit dem JMStV im Jahre 2003 das noch verhältnismäßig wenig verbreitete System der „regulierten Selbstregulierung“³ für den Rundfunk- und Telemedienbereich eingeführt. Das neue Modell begründete zwar kein generelles, wohl aber ein partielles Primat der Selbstkontrolle, wie ein Blick in die Privilegierungen des § 20 Abs. 3 und 5 JMStV zeigt. Diese erweisen sich als Fall materieller Privatisierung. Der Staat hat sich an dieser Stelle, wie *Baum* treffend formuliert, in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Position eines Gewährleistungsgaranten zurückgezogen.⁴

Vor diesem Hintergrund versteht es sich von selbst, dass das gewählte Modell nur mit einer emanzipierten Selbstkontrolle funktionieren kann. Hierbei sind Unklarheiten über unbestimmte Rechtsbegriffe, Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen den Akteuren – namentlich zwischen der Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten (KJM) auf der einen

2 Die Bedeutung des elterlichen Erziehungsrechts als Abwehrrecht gegen den Staat hervorhebend *Erdemir, M.*, Die Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten, RdJB 2006, S. 285 (286); *Langenfeld, C.*, Die Neuordnung des Jugendschutzes im Internet, MMR 2003, S. 303 (305) sowie *Hopf, K.*, Jugendschutz im Fernsehen, Frankfurt am Main 2005, S. 59 f.

3 Siehe dazu *Cole, M.D.*, Das Zusammenwirken von Selbstkontrolle und hoheitlicher Kontrolle im Jugendmedienschutz, RdJB 2006, S. 299 ff.

4 *Baum, C.G.*, S. 346.

Seite und der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) bzw. Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter (FSM) auf der anderen Seite – im Zuge der Novellierung möglichst umfassend zu beseitigen. Unklarheiten, wie sie aktuell bspw. bei der Vorlagefähigkeit von Sendungen oder der Bewertung von Altersverifikationssystemen (AVS) bestehen. So weist die Literatur auf der Grundlage rechtsmethodischer Analyse der Bestimmungen des JMStV den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle eine eigene Kompetenz und damit im Verhältnis zur KJM immerhin einen „Bewertungsgleichrang“ bei der Beurteilung von AVS zu.⁵ Hier ist es an dem Gesetzgeber, die Voraussetzungen und das Verfahren zur formalen Anerkennung geeigneter AVS verbindlich festzulegen.

2.2 Normierung von Elementen positiven Jugendmedienschutzes

Die Fokussierung auf Verbreitungsverbote und -beschränkungen in einem bewahrpädagogischen Sinne darf nicht gleichzeitig den Verzicht auf grundlegendere medienpolitische Fragestellungen bedeuten. Das Leitbild der repressiven Gefahren- bzw. Risikoabwehr dürfte nicht nur im Internet, wo in jüngster Zeit geradezu eine Erosion des Privaten zu beobachten ist, sondern auch im Fernsehen allein überfordert sein, um medialen Gefährdungen wirksam zu begegnen. Hieraus folgt nahezu zwangsläufig ein Postulat zur einfachgesetzlichen Verankerung positiven Jugendmedienschutzes in Gestalt der Vermittlung von Medienkompetenz und der Förderung der Ausstrahlung kindgemäßer Programme.

Der Begriff „positiver Jugendmedienschutz“, wie er sich auch in der Dissertation *Baums* wiederfindet⁶, entstammt zwar der Medienpädagogik. Es ist aber nicht erkennbar, warum es dem Staat etwa verwehrt bleiben sollte, flankierend zur klassischen Aufsicht auch medienpädagogische Interventionsstrategien unmittelbar in den JMStV zu implementieren. Zaghafte Ansätze finden sich dort bereits heute: So werden mit dem in § 11 Abs. 5 JMStV an Großanbieter von Telemedien gerichteten Appell, für Minderjährige geeignete Angebote positiv zu kennzeichnen (sog. Positiv-Rating), letztlich auch die erzieherischen Möglichkeiten des Internets angesprochen. Auch hängt der – bislang ausgebliebene – Erfolg technischer Vorkehrungen i.S.v. § 11 JMStV (sog. Jugendschutzprogramme) nicht allein von der Mitwirkung der Anbieter, sondern vor allem auch von der verantwortlichen Verhaltensweise der Eltern ab. Denn sie entscheiden letztlich über den nutzerseitigen Einsatz entsprechender Jugendschutzsysteme. In diesem Zusammenhang erscheint es opportun, den Fokus in Zukunft vornehmlich auf die Erforschung und Entwicklung von nutzerautonomen Filtertechnologien zu richten.

-
- 5 Vgl. hierzu *Altenhain, K.*, in: Hoeren/Sieber (Hrsg.), Handbuch Multimedia-Recht, Stand: März 2008, Teil 20, Jugendschutz, Rn. 65 m.w.N.; *Erdemir, M.*, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, München 2008, § 4 JMStV Rn. 62 („kein staatsvertraglich abgesichertes Bewertungsmonopol der KJM“); *ders.*, (Anm. 2), S. 285 (293 mit Fußn. 52); *Liesching, M.*, Was kann die FSM? – Beurteilungsspielräume nach § 20 Abs. 5 JMStV bei technisch-strukturellen Jugendschutzfragen, JMS-Report 6/2006, S. 2 ff. (6); *Pathe, I.*, Praktische Probleme des Jugendmedienschutzes im Internet, RdJB 2006, S. 319 (323) sowie *Sellmann, C.*, Die FSM zwischen staatlicher Lenkung und Selbstregulierung – Die (regulierungsfreien) Beurteilungsspielräume der FSM am Beispiel der geschlossenen Benutzergruppen i.S.d. § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV, MMR 2006, S. 723 ff.
- 6 *Baum, C.G.*, S. 248 ff. (361 f.); siehe hierzu auch *Faber, T.*, Jugendschutz im Internet, Berlin 2005, S. 78 ff.

2.3 Institutionalisation der Öffentlichkeit

Die Figur des Zuschauers wird auch heute noch vorzugsweise dadurch definiert, dass sie rezipiert und nicht agiert. Zu groß ist wohl die Sorge der Akteure im Jugendschutzsektor, dass eigene Zuständigkeiten und Wirkungsbereiche beschnitten werden könnten. Dabei erscheint gerade im Bereich des Massenmediums Fernsehen eine Interessenvertretung für den mündigen Zuschauer längst überfällig. Zu erwägen wäre etwa die Installation eines unabhängigen Ombudsmannes bzw. „media watchdogs“ in Angelegenheiten von Ethik, Menschenwürde und Jugendschutz, der Beschwerden aus der Bevölkerung entgegennimmt, Missstände anprangert und öffentlich macht. Als Alternative hierzu könnte auch die Figur des Jugendschutzbeauftragten in § 7 JMStV entsprechend präzisiert werden.⁷

Eine stärkere Aktivierung des gesellschaftlichen Sektors für die Belange des Jugendmedienschutzes, welche schließlich auch *Baum* in seiner Dissertation einfordert⁸, dürfte kaum wirkungslos bleiben. So spiegelt sich für Fernsehveranstalter das Image innerhalb der sozialen Gemeinschaft auch in der Zahl der Werbebuchungen wider. In der Konsequenz ist hier regelmäßig nicht allein das Damoklesschwert der medienrechtlichen Sanktion maßgebliche Triebfeder einsichtigen Verhaltens, sondern vielmehr auch drohender Imageverlust und die daraus resultierenden monetären Konsequenzen. Es ist schließlich ein offenes Geheimnis, dass die Landesmedienanstalten mit einer gezielt lancierten Pressemitteilung oftmals mehr erreichen als mit der nicht öffentlich gemachten Ankündigung eines langwierigen Aufsichts- und Bußgeldverfahrens.⁹

2.4 Etablierung einer einheitlichen Aufsicht über beide Säulen des dualen Rundfunks

Nach wie vor besteht gerade auch beim Jugendschutz im dualen System eine Schiefelage bei der Anwendung des materiellen Rechts. Denn der Gesetzgeber hatte die umwälzende Reform des Jugendschutzrechts im Jahre 2003¹⁰ nicht zum Anlass genommen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in das neue Aufsichtssystem einzubeziehen. Dieser sieht sich zwar den inhaltlichen Anforderungen des JMStV unterworfen, nicht aber den Verfahrens-, Vollzugs- und Bußgeldbestimmungen.¹¹ Auch in den öffentlich-rechtlichen Programmen zu vermutende Jugendschutzverstöße bleiben daher in der Regel ohne Sanktion oder aber werden im Gegensatz zu den Verstößen in den privaten Programmen nicht öffentlich gemacht.

Es kann nun kein Zweifel daran bestehen, dass einheitliche Verfahrensregelungen die deutlich bessere Gewähr für eine gleichmäßige Handhabung der materiellen Standards in der dualen Rundfunkordnung bieten. Nur eine einheitliche Aufsicht kann wirksam dem Eindruck entgegenwirken, dass an private Sender und öffentlich-rechtliche Anstalten unterschiedlich strenge Maßstäbe angelegt werden. Eine einheitliche Aufsicht kann daher einen spürbaren Beitrag zur Glaubwürdigkeit des Jugendschutzes im Leitmedium Fernsehen leisten. Die hiergegen vorge-

7 Zur Ombudsfunktion des Jugendschutzbeauftragten siehe auch *Erdemir, M.*, Der Jugendschutzbeauftragte für Rundfunk und Telemedien – Ein unabhängiger Sachwalter des öffentlichen Interesses an einem effektiven Jugendschutz, K&R 2006, S. 500 (502 f.).

8 *Baum, C.G.*, S. 365.

9 Vgl. zum Ganzen *Erdemir, M.*, in: FS-Frotscher, Berlin 2007, S. 317 (332 f.).

10 Eingehend hierzu *Bornemann, R.*, Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder, NJW 2003, S. 787 ff.; *Langenfeld, C.* (Anm. 2), S. 303 ff. sowie *Stettner, R.*, Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – Eine Problemsicht, ZUM 2003, S. 425 ff.

11 Siehe hierzu auch *Erdemir, M.* (Anm. 2), S. 285 (289 f.).

brachten Einwände des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, man unterliege ausreichend der Binnenkontrolle, widerlegt *Baum* mit überzeugenden Argumenten.¹² Auch stünden, so *Baum* weiter, der Einbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in das Aufsichtssystem des JMStV keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.¹³

Man wird diese zaghaft Konturen annehmende Diskussion über eine einheitliche Aufsicht weiter verfolgen und befördern müssen, auch wenn dies ein langwieriger Prozess ist.

Verf.: Dr. Murad Erdemir, Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen), Wilhelmshöher Allee 262, 34131 Kassel; E-Mail: erdemir@lpr-hessen.de

¹² *Baum*, C.G., S. 365 f. m.w.N.

¹³ *Baum*, C.G., S. 366.