

Aufsatz

Zum Zustand des deutschen Jugendmedienschutzrechts*

Prof. Dr. Heribert Schumann, M. C. L.

I.

Unser Jugendmedienschutzrecht stellt – was nur z. T. an der (nicht immer unumstrittenen) Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern liegt – ein stark zersplittertes Rechtsgebiet dar. Bundesrechtliche Regelungen finden sich in §§ 130 II, 131, 184 Strafgesetzbuch (StGB), im Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte (GjSM) und im Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG), landesrechtliche z. B. im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und im Mediendienste-Staatsvertrag (MStV). Schon die daraus resultierende Unübersichtlichkeit der Materie stellt einen Mangel dar. Weitaus gravierender sind jedoch vier Charakteristika unseres Jugendmedienschutzrechts, die hier mit nur wenigen (von zahlreichen möglichen) Beispielen belegt werden sollen: Das deutsche Jugendmedienschutzrecht leidet 1. an Überregulierung, 2. an Wertungswidersprüchen, 3. an entscheidenden Stellen an Regulierungsdefiziten sowie schließlich daran, dass seine Fragen nicht als Rechtsfragen, sondern als solche gesellschaftlicher Akzeptanz angesehen werden.

1. Dass unser Jugendmedienschutzrecht an Überregulierung leidet, zeigt sich u. a. an Folgendem:

a) Zum Schutz Jugendlicher vor sie gefährdenden Medien würde grundsätzlich das Verbot ausreichen, ihnen diese Medien zugänglich zu machen. § 184 I StGB und das GjSM¹ gehen darüber jedoch weit hinaus und enthalten Verbote, die darauf beruhen, dass dem Bürger unterstellt wird, er werde das Verbot des Zugänglichmachens missachten. Beispiele hierfür sind die Verbote des Kioskhandels, des Vorrätighaltens in und des Belieferns von Kiosken² sowie das Werbeverbot der §§ 184 I Nr. 5 StGB und 5 GjSM, das verhindern soll, dass Jugendliche auf

Anmerkungen:

* Der Beitrag gibt einen Teil eines Vortrags wieder, den Verf. am 7.4.2000 auf der Tagung der Vereinigung für Rechtssoziologie in Bielefeld gehalten hat. Aus Platzgründen musste der Text jedoch erheblich gekürzt werden. Der Beitrag ist zuerst veröffentlicht in Nr. 2/2000 von „ajs-info“, der Zeitschrift der Aktion Jugendschutz Sachsen. Wir danken der AJS für die Erlaubnis des Nachdrucks.

¹ § 184 I StGB betrifft pornographische Schriften und enthält – neben dem des Zugänglichmachens (Nr. 1) – in zehn Nummern ein Vielfaches an Tatbeständen, die überwiegend dem Jugendschutz dienen sollen. Die Verbote des GjSM stimmen weitgehend mit denen des § 184 I Nr. 1 bis 5 StGB überein.

² §§ 184 I Nr. 3, 8 StGB, 4 I Nr. 2, II GjSM. § 184 I Nr. 8 StGB stellt ferner schon das Unternehmen der Einfuhr zum Zweck des Kioskhandels, d. h. auch den Versuch der Einfuhr, als vollendete Tat unter Strafe.

3 Siehe dazu z. B. Lenckner in: Schönke/Schröder, StGB, 25. Aufl. 1997, § 184 Rdn. 29; Schumann NJW 1979, 1134, 2495.

4 Das GjSM, mit dem Deutschland in Europa allein steht, folgt dem Indexprinzip. Die Bundesprüfstelle nimmt – allerdings nur auf Antrag bestimmter Behörden – Schriften, die geeignet sind, Kinder oder Jugendliche sittlich zu gefährden, in eine Liste auf (§§ 1 I, 11 I GjSM). Mit der Bekanntgabe der Listenaufnahme im Bundesanzeiger treten für das indizierte Medium weitgehende Vertriebs- und Werbebeschränkungen (s. §§ 3 bis 5 GjSM) ein, die mit denen des § 184 I Nr. 1 bis 5 StGB im Wesentlichen übereinstimmen. In zwei Bestimmungen weicht das GjSM vom Indexprinzip ab: Für Schriften, die offensichtlich geeignet sind, Kinder oder Jugendliche sittlich schwer zu gefährden (§ 6 GjSM), und für die in § 18 GjSM (dazu der folgende Text) genannten Schriften treten die Beschränkungen des GjSM ohne Indizierung und deren Bekanntmachung unmittelbar kraft Gesetzes ein.

5 Nach § 18 I GjSM gelten die Beschränkungen des GjSM, ohne dass es einer Indizierung bedarf, für Schriften, die mit bereits indizierten ganz oder im Wesentlichen inhaltsgleich sind, sowie für solche, von denen in einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung festgestellt ist, dass sie pornographisch sind oder den in § 130 II oder § 131 StGB genannten Inhalt haben.

6 Siehe dazu unten II 3.

7 § 18 GjSM steht daher im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die das BVerfG in BVerfGE 51, 304 ausgesprochen hat. Siehe ferner Schumann, *tv diskurs*, Ausgabe 3 (Dezember 1997), S. 93 (96).

8 Nach § 6 I JÖSchG darf Kindern und Jugendlichen die Anwesenheit bei öffentlichen Filmvorführungen nur gestattet werden, wenn die Filme von der Obersten Landesbehörde zur Vorführung vor ihnen freigege-

ben worden sind. Eine entsprechende Regelung gilt gem. § 7 JÖSchG für bespielte Videokassetten und ähnliche Bildträger. Sie dürfen Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit, z. B. in einer Videothek, nur zugänglich gemacht werden, wenn sie von der Obersten Landesbehörde für ihre Altersstufe freigegeben sind. – Tatsächlich werden die Alterskennzeichnungen gem. §§ 6, 7 JÖSchG allerdings nicht von den Obersten Landesbehörden, sondern von der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), einer Einrichtung der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO), vorgenommen. Aufgrund einer Vereinbarung der Länder bedienen sich die Obersten Landesbehörden bei den Entscheidungen gem. §§ 6, 7 JÖSchG der FSK und übernehmen deren Voten als eigene Entscheidungen, sofern nicht eine Oberste Landesbehörde für ihren Bereich ausdrücklich eine abweichende Entscheidung trifft.

9 Gem. § 12 II JÖSchG begeht jede Person über 18 Jahren u. a. dann eine Ordnungswidrigkeit, wenn sie ein Verhalten eines Kindes oder Jugendlichen herbeiführt oder fördert, die durch § 6 I JÖSchG (oben Fn. 8) verhindert werden soll.

10 Gem. § 3 III RStV sind Sendungen, die ganz oder im Wesentlichen mit indizierten Schriften inhaltsgleich sind, unzulässig. Jedoch können die zuständigen Organe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter auf Antrag des Intendanten und die Landesmedienanstalten auf Antrag privater Veranstalter eine Ausstrahlung zwischen 23.00 Uhr und 06.00 Uhr genehmigen, wenn die mögliche sittliche Gefährdung Minderjähriger unter Berücksichtigung aller Umstände nicht als schwer anzusehen ist.

11 Damit setzen sich die Länder sowohl über ein von der bayer. Staatskanzlei und dem bad.-württ. Staatsministerium eingeholtes verfassungsrechtliches Gutachten (Isensee/Axer: *Verfassungsrechtliche Fragen des Jugendschutzes im Fernsehen*, München 1998

entsprechende Medien aufmerksam werden und dann jemanden finden, der sie ihnen verbotswidrig zugänglich macht.³

b) Einen Fall von Überregulierung stellt das GjSM⁴ ferner schon deshalb dar, weil es keine nach Altersgruppen differenzierte Indizierung vorsieht. Eine wegen ihrer Gefährlichkeit nur für Kinder indizierte Schrift darf daher auch einem fast 18-Jährigen nicht zugänglich gemacht werden.

Ein weiteres Beispiel stellt § 18 GjSM⁵ dar. Da zur Zeit noch Schriften auf dem Index stehen, die vor langer Zeit indiziert worden sind, heute aber – wegen veränderter Wertanschauungen oder aufgrund der Erkenntnisse der Medienwirkungsforschung – nicht mehr als gefährdend angesehen werden⁶, führt § 18 I 1 GjSM dazu, dass für Neuauflagen solcher Schriften ohne sachlichen Grund automatisch die Verbote des GjSM gelten. Folge des § 18 I 2 GjSM ist, dass z. B. der sachlich unzutreffende Strafbefehl eines Amtsrichters wegen § 184 StGB, der z. B. wegen Fristversäumnis rechtskräftig wird, automatisch bundesweite Indizierungswirkung für die betroffene Schrift entfaltet, und zwar auch dann, wenn eine zuvor oder später ergangene höchstrichterliche Entscheidung sie für nicht pornographisch erklärt. Hinzu kommt, dass in beiden Fällen die Indizierungswirkungen eintreten, ohne dass etwa der Verleger oder der Autor der Schrift gehört werden.⁷

c) Im JÖSchG wird man es als Überregulierung ansehen müssen, dass auch ein offensichtlich nicht jugendgefährdender Film für die öffentliche Vorführung vor Jugendlichen einer Freigabe bedarf⁸ und dass auch Eltern eine Ordnungswidrigkeit begehen, wenn sie ihre Kinder dazu veranlassen, sich im Kino einen für ihr Alter nicht freigegebenen Film anzusehen.⁹

d) An Überregulierung leiden ferner und insbesondere aber die Jugendschutzbestimmungen des RStV, zumal seit dem am 01.04.2000 in Kraft getretenen 4. RÄndStV. Deutliches Beispiel hierfür ist zunächst das durch den 4. RÄndStV eingeführte Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für „indexbetreffene“ Programme.¹⁰ Für private Fernsehver-

anstalter bedeutet es, dass sie solche Programme nur senden dürfen, wenn die zuständige Landesmedienanstalt (LMA) sie für nicht schwer jugendgefährdend befunden und ihre Ausstrahlung genehmigt hat. An der sachlichen Voraussetzung der Zulässigkeit indexbetreffender Sendungen hat die neue Regelung zwar nichts geändert. Auch bislang durften sie nur gesendet werden, wenn die mögliche sittliche Gefährdung Minderjähriger nicht als schwer anzusehen war. Dies zu beurteilen, war jedoch Sache der Sender selbst. Für ihre Mitgliedsender hatte die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF), die Selbstkontrollorganisation der privaten deutschen Fernsehveranstalter, diese Aufgabe übernommen. Von den mehr als 550 indexbetreffenden Programmen, die sie seit Beginn ihrer Tätigkeit im April 1994 – z. T. mit Schnittauflagen – freigegeben hat und die zum großen Teil mehrfach gesendet worden sind, ist kein einziges von einer LMA beanstandet worden. Die Neuregelung stellt daher eine sachlich nicht erforderliche Gesetzesverschärfung dar.¹¹ Auch in der amtlichen Begründung zum 4. RÄndStV wird ihre Erforderlichkeit nicht dargelegt.

Einen weiteren Fall von Überregulierung stellt die Regelung des § 3 V RStV für das private Digitalfernsehen dar.¹² Denn wenn jugendschutzrelevante Sendungen vom Veranstalter mit einer nur für sie verwandten Technik verschlüsselt und vorgesperrt werden und vom Nutzer nur mittels einer Geheimzahl und nur für die Dauer der jeweiligen Sendung freigeschaltet werden können, dürfte dem Jugendschutz hinreichend Rechnung getragen sein, so dass nicht ersichtlich ist, warum so gesicherte Sendungen nicht ohne weiteres zu jeder Tageszeit ausgestrahlt werden dürfen. Gleichwohl ermächtigt das Gesetz die Landesmedienanstalten nicht nur dazu, die Anforderungen an die Vorsperrung – z. B. Freischaltung mittels Geheimzahl – festzulegen, sondern macht auch das gänzliche oder auch nur teilweise Abweichen von den im Free-TV für den Jugendschutz geltenden Sendezeitgrenzen von ihrer Erlaubnis abhängig.

Drittes Beispiel ist schließlich die so genannte Talkshow-Klausel des § 3 VII 2 RStV.¹³ Die danach mögliche Anordnung einer LMA ge-

genüber einem privaten Fernsehsender, z. B. eine bestimmte Talkshow dürfe aus Gründen des Jugendschutzes nur zwischen 23.00 Uhr und 06.00 Uhr gesendet werden, ähnelt der Vorausindizierung von Periodika gemäß § 7 GjSM.¹⁴ Während die Dauer der Vorausindizierung jedoch gesetzlich begrenzt ist und ihre Voraussetzungen genau bestimmt sind, ist die Talkshow-Klausel in beiden Punkten unbestimmt. Ihre Voraussetzungen – bei einer Gesamtbetrachtung muss die Ausgestaltung eines Sendeformats einem Verstoß gegen § 3 II 1, 1. Hs. RStV „gleichkommen“ – sind vage gefasst, und die Geltungsdauer der Anordnung der LMA ist gesetzlich nicht limitiert. Diese Unbestimmtheit wiegt umso schwerer, als die Anwendung der Klausel in praxi die Wirkung eines Sendeverbots hat und damit zum Ende des betroffenen Sendeformats führen kann.

2. Zweites Kennzeichen unseres Jugendmedienschutzrechts ist es, dass Bundes- und Landesgesetzgeber Wertungswidersprüche in ihren eigenen Regelungen und zu denen des jeweils anderen Gesetzgebers übersehen oder in Kauf nehmen.

a) Unter dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes ist es offensichtlich belanglos, ob das, was gesendet wird und auf einem Bildschirm erscheint, rechtlich eine Rundfunk- oder Teledienstes darstellt und ob die Gesetzgebungskompetenz dafür bei den Ländern oder beim Bund liegt. Man sollte deshalb erwarten, dass die Gesetzgeber die Entscheidung darüber, welche Sendungen gänzlich unzulässig und welche unter welchen Bedingungen zulässig sind, nach einheitlichen Kriterien treffen. Dies ist jedoch nicht der Fall.

So gilt für indexbetroffene Sendungen im Rundfunk das erwähnte Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, wobei die Erlaubnis im Fall schwerer sittlicher Gefährdung nicht erteilt werden darf. Der MStV¹⁵ enthält dagegen keine spezielle Regelung für indexbetroffene Sendungen. Ob ein indizierter Film z. B. in einem Abrufdienst gesendet werden darf, hängt allein davon ab, ob er tatsächlich jugendgefährdend ist. Ist die Gefahr offensichtlich schwer, so ist die Sendung – wie im

Rundfunk – unzulässig (§ 3 I Nr. 3 RStV, § 8 I Nr. 3 MStV). Anders als im Rundfunk – und zwar sogar im vorgesperrten Digitalfernsehen – ist sie dagegen, wenn die im Gesetz genannte Sperrmöglichkeit gegeben ist, nicht nur dann zulässig, wenn eine lediglich einfache, sondern auch dann, wenn eine schwere, aber nicht offensichtlich schwere Gefahr gegeben ist.

Wiederum anders regelt das GjSM den Jugendschutz für die Teledienste.¹⁶ Einen Katalog unzulässiger Sendungen gibt es hier nicht – insoweit gilt das StGB –, und die Jugendschutzvorschrift gilt nur für indizierte und ihnen durch §§ 6, 18 GjSM gleichgestellte Medien.¹⁷ Dies bedeutet zum einen, dass – anders als im Rundfunk und in Mediendiensten – nicht indizierte Medien, sofern sie nicht offensichtlich schwer jugendgefährdend sind, in Telediensten ohne jede Vorkehrung verbreitet werden dürfen. Zum anderen bedeutet es, dass nicht nur indizierte, sondern auch offensichtlich schwer jugendgefährdende Medien, die im Rundfunk und in Mediendiensten unter Strafanordnung verboten sind, unter der Voraussetzung einer Sperrmöglichkeit gesendet werden dürfen.

Besonders misslich ist hierbei die Divergenz zwischen Medien- und Telediensten. Denn der Konflikt zwischen Bund und Ländern über die Gesetzgebungskompetenz für diese Dienste und den Jugendschutz in ihnen ist trotz der Kompromissformeln, mit denen Tele- und Mediendienste jeweils gesetzlich definiert sind, nicht gelöst. Wer Video-on-Demand anbieten will, kann daher nicht sicher sein, dass dies, wie die Länder meinen, ein Abrufdienst i. S. d. MStV und nicht doch etwa ein Teledienst ist, ob er sich also an die Jugendschutzbestimmungen des MStV oder an die weit weniger strengen des GjSM für Teledienste halten muss.

b) Gänzlich uneinheitlich sind auch die Kriterien, nach denen in unserem Jugendmedienschutzrecht Gesetzesverstöße zu Straftaten oder zu Ordnungswidrigkeiten erklärt werden.¹⁸

[Besprechung in *tv diskurs*, Ausgabe 7, S. 102ff.] als auch über eigene verfassungsrechtliche Erwägungen hinweg, die sie bei der ersten Änderung des RStV 1994 veranlasst haben, auf ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für indexbetroffene Programme zu verzichten (vgl. Bericht der Rundfunkreferenten „Gewalt und Jugendschutz im Rundfunk“, abgedruckt bei Hartstein, Ring u. a., RStV, 2. Aufl. 1995, S. 510 [515]). Zugleich stellen sich die Länder mit der neuen Regelung gegen einen europaweiten Trend zur Stärkung der Selbstkontrolle in den Medien (vgl. die Schlussfolgerungen eines u. a. von der EG-Kommission im April 1999 veranstalteten Seminars zur Selbstkontrolle im Medienbereich auf europäischer Ebene, Auszug in JMS-Report 2/99, S. 9).

12 Gem. § 3 V 1 bis 3 RStV: können die Landesmedienanstalten für Digitalprogramme des Privatfernsehens durch übereinstimmende Satzungen bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ganz oder teilweise von den im Free-TV für den Jugendschutz vorgeschriebenen Sendezeitbeschränkungen abgewichen werden darf, wenn der Veranstalter die jugendschutzrelevanten Sendungen mit einer nur für sie verwandten Technik verschlüsselt und versperrt und ferner sicherstellt, dass die Freischaltung durch den Nutzer nur für die Dauer der jeweiligen Sendung oder des jeweiligen Films möglich ist. In ihren Satzungen müssen die Landesmedienanstalten auch bestimmen, welche Anforderungen an die Verschlüsselung und Vorsperrung zur Gewährleistung eines effektiven Jugendschutzes zu stellen sind.

13 Gem. § 3 VII 2 können die Landesmedienanstalten für andere Sendeformate als FSK-16er- und FSK-18er-Filme im Einzelfall zeitliche Beschränkungen vorsehen, wenn deren Ausgestaltung nach Thema, Themenbehandlung, Gestaltung oder Präsentation in einer Gesamtbewertung einem Verstoß gegen die Regelung des § 3 I 1. Hs. „gleichkommt“, wonach jugendgefährdende Sendungen nur ausgestrahlt werden dürfen, wenn dem Jugendschutz aufgrund der Sendezeit oder auf andere Weise Rechnung getragen ist.

14 Nach § 7 GjSM können periodische Druckschriften – mit Ausnahme von Tageszeitungen und politischen Zeitschriften – für die Dauer von drei bis zwölf Monaten indiziert werden, wenn innerhalb von zwölf Monaten mehr als zwei ihrer Nummern indiziert worden sind.

15 Der MStV betrifft gem. § 2 I MStV an die Allgemeinheit gerichtete elektronische Informations- und Kommunikationsdienste. Dazu zählen gem. § 2 II MStV Verteildienste, wie z. B. Teleshopping und Fernsehtext, sowie Abrufdienste, zu denen nach Ansicht der Länder Video-on-Demand gehört. Gem. § 8 II MStV sind jugendbeeinträchtigende Sendungen in Verteildiensten zulässig, wenn dem Jugendschutz durch die Sendezeit oder auf andere Weise Rechnung getragen ist. In Abrufdiensten sind sie gem. § 8 IV MStV erlaubt, „wenn Vorkehrungen durch den Anbieter oder andere Anbieter bestehen, die dem Nutzer die Sperrung dieser Angebote ermöglichen.“

16 Teledienste sind gem. § 2 I Teledienstegesetz elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, die zur individuellen Nutzung bestimmt sind.

17 Gem. § 3 I Nr. 4 GjSM dürfen solche Medien durch elektronische Informations- und Kommunikationsdienste (d. h. Teledienste, vgl. § 1 III 2 GjSM) nicht verbreitet, bereitgehalten oder sonst zugänglich gemacht werden. Dieses Verbot gilt jedoch nicht, „wenn durch technische Vorkehrungen Vorsorge getroffen ist, dass das Angebot oder die Verbreitung im Inland auf volljährige Nutzer beschränkt werden kann.“ Siehe dazu auch Schumann: *tv diskurs*, Ausgabe 3 (Dez. 1997), S. 93 (96f.).

18 Dabei erscheinen Vorschriften, die das Zugänglichmachen jugendgefährdender Medien für Minderjährige oder gar im Vorfeld liegende Handlungen mit Kriminalstrafe bedrohen, angesichts des Abstraktionsgrades der Gefahr ohnehin fragwürdig.

19

Filme, die eine Alterskennzeichnung erhalten haben, sind gem. § 6 VI JÖSchG nicht indizierbar.

20

Videofilme, die mit „nicht freigegeben unter 18 Jahren“ gekennzeichnet sind, können, wie sich aus § 7 V JÖSchG ergibt, indiziert werden.

21

Damit wird ein weiterer, speziell rundfunkrechtlicher Wertungswiderspruch deutlich: die Ungleichbehandlung öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks. Sie zeigt sich auch darin, dass verwaltungsrechtliche Aufsichtsmaßnahmen nur gegen private Rundfunkveranstalter möglich sind. Siehe dazu Degenhart, ZUM 1997, 153.

22

Vgl. dazu z. B. Tröndle-/Fischer: StGB, 49. Aufl. 1999, § 184 Rdn. 6.

23

Siehe dazu z. B. Altenhain in: Roßnagel: *Recht der Multimedia-Dienste*, Einl. GJS, Rdn. 46.

24

Siehe dazu Degenhart in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: April 1999), Art. 5. Abs. 1 u. 2, Rdn. 79 ff.

25

So aber BGHSt 8,80 (83).

26

Für Verfassungswidrigkeit Erdmir: *Filmzensur und Filmverbot*, Marburg 2000, S. 176 ff., der zutreffend darauf hinweist, dass schon das in §§ 6, 7 JÖSchG vorgesehene Freigabeverfahren verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Vgl. ferner auch BVerfG NJW 1993, 1457 (1460).

27

So der Bericht der Rundfunkreferenten „Gewalt und Jugendschutz im Rundfunk“, a. a. O. (Fn. 11), S. 512.

28

BVerwGE 39, 198.

29

BVerfGE 15, 288 (296).

Verstöße gegen die Beschränkungen des GjSM sind Straftaten (§ 21 I, II GjSM), für die, unabhängig von der Zahl der betroffenen Jugendlichen und dem Gefährdungsgrad des jeweiligen Mediums, ein einheitlicher Strafrahmen (Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe) vorgesehen ist.

Verstöße gegen das JÖSchG sind dagegen grundsätzlich Ordnungswidrigkeiten (12 I bis III JÖSchG). Der Kinobesitzer, der einen z. B. wegen einfacher Jugendgefährdung nur ab 18 Jahren freigegebenen – deshalb aber nicht indizierbaren¹⁹ – Film vor jugendlichem Publikum vorführt, muss also nur mit Bußgeld rechnen, während derjenige, der den inhaltlich identischen indizierten Videofilm²⁰ einem einzelnen Jugendlichen zeigt, sich nach dem GjSM strafbar macht. Strafbar ist der Kinobesitzer nach dem JÖSchG nur, wenn er die Tat vorsätzlich begeht und dadurch mindestens leichtfertig die geistige, körperliche oder seelische Entwicklung eines Minderjährigen schwer gefährdet – was sich wohl kaum nachweisen lassen wird –, oder wenn er vorsätzlich und aus Gewinnsucht handelt oder den Verstoß beharrlich wiederholt (§ 12 IV JÖSchG).

Auch das Rundfunkrecht (§ 49 RStV und weitere landesrechtliche Tatbestände) und der MStV (§ 20 MStV) behandeln Verstöße gegen ihre Jugendschutzvorschriften grundsätzlich als Ordnungswidrigkeiten, wobei die Bußgeldtatbestände des Rundfunkrechts allerdings nur für den privaten und nicht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten.²¹ Wer z. B. als privater Free-TV-Veranstalter einen einfach jugendgefährdenden indizierten Film ohne Erlaubnis im Tagesprogramm zeigt oder wer diesen Film in einem Medienabrufdienst ohne Sperrmöglichkeit sendet, kann also – in Widerspruch zu den Wertungen des GjSM – (nur) mit einem Bußgeld belegt werden. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk bleibt eine solche Sendung dagegen ohne Sanktionen. Strafbarkeit sehen das Rundfunkrecht, und zwar wiederum nur in den Vorschriften für den privaten Rundfunk, und der MStV nur für offensichtlich schwer jugendgefährdende Sendungen vor, §§ 49a RStV, 20a MStV.

3. Außer an Überregulierung und Wertungswidersprüchen leidet unser Jugendmedienschutzrecht aber auch an entscheidenden Stellen an Regelungsdefiziten. Denn die Medieninhalte, auf die sich die Vorschriften beziehen, sind nicht hinreichend präzisiert.

So ist z. B. der in § 184 StGB und in weiteren Bestimmungen verwendete unbestimmte Begriff der Pornographie nirgends legal definiert.²² § 1 I GjSM enthält immerhin Beispiele für zu indizierende Schriften – u. a. solche, die zu Gewalttätigkeit, Verbrechen oder Rassenhass anreizen oder den Krieg verherrlichen. Da die Aufzählung aber nicht abschließend ist, bleibt allein der unbestimmte Begriff der (einfachen oder schweren) sittlichen Gefährdung (§§ 1, 6 GjSM) maßgeblich.²³ Nicht minder unbestimmt ist der Begriff der Eignung, das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen, der sich im JÖSchG, dem RStV und dem MStV findet.

Zwar lässt sich das, was jugendgefährdend ist, sicher nicht durch so genannte deskriptive Merkmale definieren. Wohl aber könnte der Gesetzgeber konkretere normative Merkmale verwenden und dadurch auch sicherstellen, dass bei der Frage der sittlichen Gefährdung dem Gebot weltanschaulicher Neutralität²⁴ des Jugendschutzes Rechnung getragen und nicht „unsere christlich-abendländische Weltanschauung“,²⁵ die katholische Sexualmoral oder gar Niveau- und Geschmacksvorstellungen zum Maßstab genommen werden.

4. Die Unschärfe der Maßstäbe ist deshalb besonders problematisch, weil – und dies ist das 4. Kennzeichen unseres Jugendmedienschutzrechts – Entscheidungen in Jugendschutzfragen vielfach in erster Instanz Gremien übertragen sind, bei denen die Regeln über ihre Besetzung nicht sicherstellen, dass sie rechtlich fachkompetent sind. Kennzeichnend für diese Gremien ist vielmehr, dass ihre Mitglieder von Behörden und interessierten Verbänden (bei der Bundesprüfstelle und der FSK z. B. von Verbänden der Verleger, Künstler, Filmwirtschaft – § 9 I, II GjSM, § 5 FSK-Grundsätze) benannt werden oder gesellschaftlich relevante Gruppen, aber auch die Politik repräsentieren (so beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den

Landesmedienanstalten – s. z. B. § 21 I ZDF-StV, § 15 WDR-Gesetz, § 55 LRG NW).

Diese Zusammensetzung der Gremien zeigt, dass Fragen des Jugendmedienschutzes, bei denen es immerhin um Eingriffe in die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 I GG, aber auch die Kunstfreiheit des Art. 5 III GG geht, in Deutschland fälschlich nicht als Rechtsfragen, sondern als Fragen der gesellschaftlichen Akzeptanz oder der Akzeptanz durch interessierte Kreise angesehen werden.

II.

Nicht nur die Normen, sondern auch die Rechtswirklichkeit unseres Jugendmedienschutzes gibt Anlass zu kritischen Bemerkungen:

1. Es liegt auf der Hand, dass das deutsche Jugendmedienschutzrecht mit erheblichem Verwaltungsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden ist. Wir haben u. a. die Bundesprüfstelle, die FSK, 15 Landesmedienanstalten und weitere Behörden, die für den Jugendschutz in Mediendiensten zuständig sind. Dabei kann ein und derselbe Film mehrere Institutionen beschäftigen. Erhält ein Videofilm von der FSK eine 18er-Kennzeichnung, so kann ein Jugendamt seine Indizierung beantragen und die Bundesprüfstelle ihn in die Liste aufnehmen. Soll der Film im Privatfernsehen gezeigt werden, so ist eine Erlaubnis der zuständigen LMA erforderlich, die den Film ihrerseits der gemeinsamen Stelle Jugendschutz und Programm der Landesmedienanstalten vorlegen muss (§ 38 II RStV), die einen – freilich unverbindlichen – Entscheidungsvorschlag macht.

2. Gegen die Praxis der FSK bei der Kennzeichnung von Filmen mit „nicht freigeben unter 18 Jahren“ bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Sie führt für diese Kennzeichnung nämlich eine gesetzlich nicht vorgesehene „Erwachsenenprüfung“ durch und verweigert die Freigabe, wenn ein Film z. B. das religiöse oder sittliche Empfinden verletzt. Da die Mitglieder der in der SPIO zusammengeschlossenen Verbände, die sich verpflichtet haben, nur FSK-gemarknete Filme zu verleihen und vor-

zuführen, eine marktbeherrschende Stellung haben, hat ein nicht FSK-gemarkneter Film jedoch kaum eine Chance, überhaupt im Kino vorgeführt zu werden. Deswegen und weil die Obersten Landesbehörden sich auch bei der 18er-Freigabe der FSK bedienen, erscheint es zumindest zweifelhaft, ob die „Erwachsenenprüfung“ der FSK mit dem Verbot der Vorzensur des Art. 5 I 3 GG vereinbar ist.²⁶

3. Verfassungsrechtlich bedenklich ist es auch, dass die Bundesprüfstelle mangels hinreichender Mittel nicht imstande ist, notwendige Deindizierungen von Amts wegen vorzunehmen.²⁷ Deshalb stehen, wie oben erwähnt, auch Medien auf der Liste jugendgefährdender Schriften, die vor vielen Jahren indiziert worden sind, heute aber nicht mehr als jugendgefährdend angesehen werden, so dass die Fortgeltung der Indizierungsfolgen für jeden, der mit einer solchen Schrift umgeht, z. B. einen Antiquar, einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff darstellt.²⁸ Grundrechte aber gelten nicht nur im Rahmen der Ressourcen der Verwaltung.²⁹

4. Die Maßstäbe, nach denen die deutsche Praxis beurteilt, was jugendgefährdend ist, gehören zu den strengsten in Europa. So ist etwa der deutsche Pornographiebegriff deutlich restriktiver als der französische oder niederländische. Ferner werden z. B. in Frankreich i. d. R. ca. 70% der Kinofilme ohne Altersbegrenzung freigegeben – wobei die höchste Altersstufe hier ohnehin bei 16 Jahren liegt –, in Deutschland war der höchste Prozentsatz in den letzten zehn Jahren 16%, meist lag er unter 10%.

III.

Dass unser Jugendmedienschutzrecht dringend einer Reform bedarf, liegt nach dem Gesagten auf der Hand. Eine solche Reform sollte vor allem Anlass sein, einmal einen Blick „über den Zaun“ in andere europäische Staaten mit einer der deutschen ähnlichen Sozialstruktur zu werfen. Dabei wird man feststellen, dass Franzosen und Niederländer, obwohl sie unter weit weniger restriktiven Regelungen als den unseren aufgewachsen sind, keineswegs „sozialethisch desorientiert“ sind. Die sich damit aufdrängende Fra-

ge nach dem Nutzen unseres bisherigen Jugendmedienschutzes sollte im Rahmen einer Reform umso mehr gestellt werden, als das Sendestaatsprinzip der EG-Fernsehrichtlinie (Art. 2a) ohnehin auf Dauer zu einer Angleichung und Liberalisierung der Maßstäbe führen wird. Ob die deutsche Politik bereit ist, diese Frage zu stellen, erscheint freilich zweifelhaft. So wendet sich der schon erwähnte Bericht der Rundfunkreferenten (Fn. 11) gegen eine europäische Pornographiedefinition, weil sie zu einer Lockerung unserer Vorschriften führen könnte, und empfiehlt stattdessen, „im Rahmen langfristiger Überzeugungsarbeit den anderen Staaten die Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland nahe zu bringen.“ Deutschland als Praeceptor Europae im Jugendmedienschutz?

Prof. Dr. Heribert Schumann ist Direktor des Instituts für Strafrecht und Jugendschutzrecht der Medien an der Juristenfakultät der Universität Leipzig.