

Aufsatz

Regierungsrat z. A. Michael Ullrich

Zur rechtlichen Stellung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im neuen Jugendmedienschutzrecht

Anmerkung zu VG Berlin, Urteil vom
06.07.2006, Az. VG 27 A 236.04

Abgedruckt in *tv diskurs*, Ausgabe 38/2006,
S. 90 ff. (nicht rechtskräftig)

Mit dem zum 1. April 2003 in Kraft getretenen Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (JMStV) haben die vertragschließenden Parteien die Aufsicht über die privaten Anbieter von elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien im Bereich des Jugendschutzes radikal neu gestaltet. Erstmals wurde Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle die Möglichkeit geboten, sich neben den Landesmedienanstalten aktiv an dieser genuin staatlichen Aufgabe zu beteiligen. Allerdings trafen die Vertragsparteien im Staatsvertrag selbst keine Regelung zum Verhältnis von staatlicher Medienaufsicht und Freiwilliger Selbstkontrolle, so dass Kompetenzkonflikte zwischen beiden Seiten vorprogrammiert waren. Im Streit um die Zulässigkeit von TV-Formaten, die zu Unterhaltungszwecken über Schönheitsoperationen berichten, ist dieses Spannungsverhältnis nun auch zutage getreten. Mit der vorliegenden Entscheidung des VG Berlin hat jetzt erstmals ein deutsches Gericht zu dieser grundlegenden Frage Stellung genommen.

1. Der Sachverhalt

Auslöser des Streits war die unterschiedliche jugendschutzrechtliche Beurteilung der vom Rundfunkveranstalter MTV Networks GmbH & Co. OHG produzierten und ausgestrahlten Sendereihe *MTV – I want a famous face* seitens der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), der nach § 14 Abs. 2 JMStV neugeschaffenen zentralen Stelle zur Überwachung länderübergreifender Angebote, und der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e. V. (FSF). Mit Prüfentscheidung vom 15.06.2004 hatte die FSF – eine nach § 19 Abs. 2 JMStV anerkannte Einrichtung der

Freiwilligen Selbstkontrolle – festgestellt, dass die einzelnen Folgen der Serie nicht geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen im Sinn von § 5 Abs. 1 JMStV zu beeinträchtigen und diese daher ohne Beschränkungen zur Ausstrahlung im Tagesprogramm freigegeben. Mit Datum vom 21.07.2004 gab die KJM eine Pressemitteilung¹ heraus, in der es u. a. hieß: „Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) hat in ihrer gestrigen Sitzung in Wiesbaden einstimmig entschieden, dass TV-Formate, in denen Schönheitsoperationen zu Unterhaltungszwecken angeregt, durchgeführt oder begleitet werden, grundsätzlich nicht vor 23.00 Uhr gezeigt werden dürfen. Diesem Beschluss liegt die Bewertung zugrunde, dass solche Sendungen Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung beeinträchtigen können.“ Weiter wurde ausgeführt: „Dieser Grundsatzbeschluss der KJM setzt Maßstäbe für die Bewertung künftiger Formate, die Schönheitsoperationen zu Unterhaltungszwecken thematisieren. Nach dem JMStV kann die KJM Fernsehformate in ihrer Gesamtanlage bewerten und eine Beschränkung der Sendezeit vorgeben, wenn die Gefahr einer Entwicklungsbeeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen gegeben ist.“ Diesen klaren Worten ließ die KJM dann auch Taten folgen: Kurz darauf beanstandete die Kommission² auf Grundlage dieses Beschlusses die bereits gesendeten drei Folgen der MTV-Serie und beschränkte die Übertragung weiterer Folgen unter Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) auf den Zeitraum zwischen 23.00 Uhr – 06.00 Uhr³. Gegen diesen Bescheid beantragte MTV einstweiligen Rechtsschutz, der dem Sender allerdings in zweiter Instanz versagt wurde⁴. Mit Datum vom 29.09.2004 gab die Kommission zudem bekannt, hinsichtlich der Ausstrahlung dreier weiterer Folgen der Serie die Einleitung eines Bußgeldverfahrens gegen den Sender zu prüfen⁵. Unabhängig davon erhob die FSF selbst vor dem VG Berlin Klage gegen den mit der Pressemitteilung vom 21.07.2004 veröffentlichten Grundsatzbeschluss der KJM. Obwohl ein solches Verfahren wohl nicht zum üblichen Tagesgeschäft einer verwaltungsgerichtlichen Kammer zählen dürfte, waren auch hier die Fragen zu beantworten, die in

jedem Verwaltungsgerichtsprozess von zentraler Bedeutung sind: Wie ist die angegriffene Maßnahme rechtlich einzuordnen (dazu unter 3)? War die betreffende staatliche Stelle befugt, die angegriffene Maßnahme durchzuführen (dazu unter 4)? Wurde ein subjektiv-öffentliches Recht des Klägers verletzt (dazu unter 5)? Da die FSF mit ihrer Klage auf eine grundlegende Klärung der aufsichtsrechtlichen Kompetenzen im Bereich des Jugendmedienschutzes abzielte, stand bereits mit Erhebung der Klage zu erwarten, dass sich die Rechtsfindung als durchaus anspruchsvolle Angelegenheit erweisen würde. Bereits die Klärung der Passivlegitimation der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) verursachte einen nicht unerheblichen Begründungsaufwand⁶ (dazu gleich unter 2).

2. Die Organstellung der KJM und ihre Folgen hinsichtlich der Passivlegitimation

Die KJM handelt bei der Ausübung von Aufsichtsbefugnissen nach dem JMStV lediglich als Organ der jeweils örtlich zuständigen Landesmedienanstalt, vgl. § 14 Abs. 2 JMStV. Wendet sich ein Betroffener daher gegen eine von der KJM angeordnete Aufsichtsmaßnahme, so hat er das Rechtsmittel gegen die den Beschluss der KJM umsetzende Landesmedienanstalt zu richten. Damit schließt die Organstellung der KJM grundsätzlich eine Beteiligung der Kommission an Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren aus, soweit nicht die Organfunktion als solche betroffen ist. Darüber hinaus dürfte der KJM auch die verfahrensrechtliche Fähigkeit fehlen, sich an einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren unmittelbar zu beteiligen⁷. Unsicherheiten in der Wahl des richtigen Beklagten⁸ treten bei dieser Konstruktion immer dann auf, wenn es – wie hier – an einer Umsetzung der angegriffenen Maßnahme der KJM durch eine Landesmedienanstalt fehlt. Das VG Berlin ging bei der Lösung dieses Problems zu Recht davon aus, dass mit Blick auf die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) der Betroffene jedenfalls dann die Möglichkeit haben müsse, gegen Maßnahmen der KJM direkt vorzugehen, wenn diese Außenwirkung haben und die Möglichkeit einer Rechtsverletzung in sich bergen. Bestehen keine Anhaltspunkte für die

Fußnoten:

1 Vgl. die Pressemitteilung der KJM 8/2004 vom 21.07.2004, siehe http://www.alm.de/gem_stellen/presse_kjm/pm/210704.htm

2 Den aufsichtlichen Bescheid selbst erließ allerdings die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM). Nach § 14 Abs. 1 JMStV obliegt die Aufsicht über die privaten Anbieter von Rundfunk und Telemedien weiterhin den Landesmedienanstalten, die sich der KJM nach § 14 Abs. 2 JMStV als zentrales Organ bedienen. Da der Sender MTV Networks seinen Sitz in München hatte, war die BLM örtlich zuständig.

3 Vgl. die Pressemitteilung der KJM 9/2004 vom 09.08.2004, siehe http://www.alm.de/gem_stellen/presse_kjm/pm/090804.htm

4 Erstinstanzlich hatte das VG München mit Beschluss vom 21.12.2004 (Az. M 17 04.4817 – nicht veröffentlicht) die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs von MTV wieder hergestellt. Der VGH München hob die Entscheidung des VG mit Beschluss vom 22.05.2005 (Az. 7 CS 05.79 – ebenfalls unveröffentlicht) aber in zweiter Instanz mit fragwürdiger Begründung wieder auf.

5 Vgl. die Pressemitteilung der KJM vom 29.09.2004, siehe http://www.alm.de/gem_stellen/presse_kjm/pm/290904.htm

6 Die Begründung der Passivlegitimation der MABB umfasste nahezu eine Seite der insgesamt 18 Seiten der Originalfassung des Urteils!

7 Vgl. § 61 VwGO und § 11 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Das dürfte auch für die Bundesländer gelten, deren Verfahrensrecht die Beteiligtenfähigkeit von Behörden normiert. Diese Aussage steht allerdings ebenfalls unter dem Vorbehalt, dass nicht die Organstellung der KJM als solche betroffen ist!

8 Im Übrigen hängt davon (mittelbar) auch die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit des angerufenen Verwaltungsgerichts ab, vgl. § 52 Nr. 5 VwGO.

Zuständigkeit einer bestimmten Landesmedienanstalt, gesteht das Gericht dem Betroffenen folgerichtig das Recht zu, sich unter den einzelnen Landesmedienanstalten einen Beklagten zu wählen, um sein Recht auf Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens wahrnehmen zu können. Getragen wird dieses Ergebnis zusätzlich von folgender Erwägung: Agiert die KJM als zentrales Organ aller Landesmedienanstalten, so müssen diese sich eine bestimmte Maßnahme der Kommission auch zurechnen lassen, da sie diese im Einzelfall ja auch umsetzen müssten.

3. Die rechtliche Einordnung des Grundsatzbeschlusses als hoheitliche Maßnahme

Erhebliche Schwierigkeiten bereitete auch die rechtliche Einordnung des sogenannten Grundsatzbeschlusses der KJM. Streitig war schon die Frage, ob es sich bei dem Beschluss um eine hoheitliche Maßnahme⁹ handelte. Mancherorts wurde die Auffassung geäußert, dass die KJM mit der Verlautbarung ihres Standpunktes in der Pressemitteilung vom 21.07.2004 nur Öffentlichkeitsarbeit geleistet habe¹⁰. Das VG Berlin charakterisierte diesen Beschluss dagegen zu Recht als „autoritative Feststellung der Befugnisse von Fernsehveranstaltern“ und damit als hoheitliche Maßnahme, gegen die verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz zu gewähren ist. Die KJM ist als zentrales Organ der Landesmedienanstalten Teil der staatlichen Medienaufsicht¹¹. Bereits die Bezeichnung als „Grundsatzbeschluss“ sowie die im Beschluss enthaltenen eindeutigen Formulierungen lassen jedenfalls bei potentiellen Adressaten der Verlautbarung keine Zweifel aufkommen, dass die Kommission damit einseitig Grenzen für die Ausstrahlung der in Rede stehenden TV-Formate gezogen hat und nun erwartet, dass diese auch nicht überschritten werden. Darüber hinaus war zu klären, welcher konkreten verwaltungsrechtlichen Handlungsform sich die Kommission bedient hat. In Betracht kamen hier die Handlungsformen Verwaltungsakt, Verwaltungsvorschrift und schlicht-hoheitliche Tätigkeit. Nach der hier vertretenen Auffassung kann der Beschluss aber nicht als Verwaltungsakt eingestuft werden¹², da dieser keinen Regelungscharakter besitzt. Ein solcher ist nach

allgemeiner Auffassung nur dann anzunehmen, wenn das Handeln der Behörde auf die unmittelbare Begründung, Änderung, Aufhebung oder verbindliche Feststellung von Rechten und/oder Pflichten gerichtet ist¹³. Zwar traf – wie eingangs erwähnt – die KJM im Beschluss Feststellungen zur rechtlichen Bewertung (und deren Konsequenzen) von TV-Formaten, in denen zu Unterhaltungszwecken über Schönheitsoperationen berichtet wird. Allerdings sind diese Feststellungen nicht ipso jure für die Rundfunkveranstalter verbindlich, vielmehr bedarf es dazu weiterer Anwendungs- und Umsetzungsakte der Kommission. Davon schien im Übrigen auch die KJM selbst ausgegangen zu sein. In der Pressemitteilung vom 21.07.2004 wird nämlich ausgeführt: „In der praktischen Anwendung bedeutet das: Die Programmverantwortlichen gehen das Risiko einer Beanstandung mit Bußgeld ein, wenn sie solche Sendungen vor 23.00 Uhr ausstrahlen. Bußgelder für Verstöße gegen die Jugendschutzbestimmungen können in einer Höhe bis maximal 500.000 Euro erhoben werden.“ Auch eine Bindung der FSF oder anderer (anerkannter) Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle an die im Beschluss getroffenen Feststellungen der KJM kommt nach der hier vertretenen Auffassung nicht in Betracht. Der in der Literatur vertretenen Ansicht¹⁴, die Selbstkontrolle müsse bei ihrer Tätigkeit die auf Grundlage des Staatsvertrags erlassenen Richtlinien der KJM bzw. der Landesmedienanstalten beachten¹⁵, stehen gewichtige verfassungsrechtliche und systematische Argumente entgegen¹⁶. Zum einen machen sich die Staatsvertragsparteien mit der Einbindung der Freiwilligen Selbstkontrolle in das System der Medienaufsicht gerade die Tatsache zunutze, dass eine Vorprüfung von Angeboten durch diese Einrichtungen keine verbotene Zensur darstellt. Nehmen sie aber maßgeblich materiellen Einfluss auf die Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse oder wird der staatlichen Medienaufsicht ein solcher Einfluss gewährt, so ist der Schutzgedanke des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG betroffen¹⁷. Eine solche Einflussnahme ist dann anzunehmen, wenn die Aufsichtsbehörden in Richtlinien und Satzung über die Festlegung von allgemeinen Bewertungsgrundsätzen bei der Sichtung und Prüfung von Sendungen hinaus derart detaillierte Vorgaben zur inhalt-

lichen Bewertung machen, dass der Selbstkontrolle kein Spielraum bei der Beurteilung verbleibt¹⁸. Zudem sieht der Staatsvertrag einen anderen Weg vor, die Spruchpraxis der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zu lenken. Setzt sich eine Selbstkontrollereinrichtung mit ihren Entscheidungen über geltendes Jugendschutzrecht hinweg, so hat die KJM die Möglichkeit, die der Einrichtung erteilte Anerkennung unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 5 JMStV zu widerrufen. Die Frage der richtigen Anwendung der Bestimmungen des JMStV wäre somit in einem geordneten Verwaltungsverfahren zu klären. Die darin liegende Wertung würde unterlaufen, wenn die KJM gleichsam im Vorlauf eine Bindung der Selbstkontrollereinrichtungen an die in einer Richtlinie zum Ausdruck kommende Rechtsauffassung der staatlichen Medienaufsicht erreichen könnte.

Aus denselben Gründen lässt sich der Beschluss auch nicht als Verwaltungsanweisung einstufen, da diese ebenfalls Regelungscharakter aufweisen müssen.

Daher kann der Grundsatzbeschluss der KJM nur als schlicht-hoheitliches Handeln angesehen werden. Gestützt wird diese Einordnung durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu den sogenannten Informationshandlungen von Behörden¹⁹, die in diesen Fällen ebenfalls von einem schlicht-hoheitlichen Handeln ausgehen.

4. Die Befugnis der KJM zur Veröffentlichung des Grundsatzbeschlusses

Da es sich bei dem Grundsatzbeschluss nicht mehr um bloße Öffentlichkeitsarbeit der KJM handelte²⁰, durfte die Kommission nach der aus Art. 20 Abs. 3 GG sowie dem Demokratieprinzip abgeleiteten Doktrin vom Vorbehalt des Gesetzes²¹ nur tätig werden, wenn sie dazu durch Gesetz ermächtigt gewesen war. Eine solche Befugnis lag nach den getroffenen Feststellungen des VG Berlin, denen an dieser Stelle nur beigespflichtet werden kann, nicht vor.

Insbesondere konnte sich die KJM bei Bekanntmachung des Beschlusses nicht auf die in § 15 Abs. 2 JMStV normierte Befugnis zum Erlass von Richtlinien zur Durchführung des Staatsvertrags stützen, da diese Kompetenz nur den nach Landesrecht zuständigen Or-

ganen der Landesmedienanstalten zusteht. Eine entsprechende Kompetenz der Kommission lässt sich ebenfalls nicht aus der in § 16 Nr. 1 und 3 geregelten sachlichen Zuständigkeit der KJM für die Überwachung der Bestimmungen des Staatsvertrags²² und für die Festlegung von Sendezeitgrenzen nach § 8 JMStV gewinnen, da nach allgemeinen polizeirechtlichen Grundsätzen der Rückschluss von der Zuständigkeit einer Behörde auf eine damit verbundene Eingriffsbefugnis unzulässig ist.

Auch § 8 JMStV bietet der KJM keine Grundlage für den Erlass des Beschlusses. Zum einen lässt der einzig in Betracht kommende § 8 Abs. 2 JMStV nach seinem klaren Wortlaut lediglich Einzelfallentscheidungen zu, zu denen der Grundsatzbeschluss zweifellos nicht gezählt werden kann. Zum anderen verfolgt die Norm auch einen vollkommen anderen Regelungszweck²³: Sendezeitgrenzen für das einzelne Programm ergeben sich bereits aus § 5 Abs. 4 JMStV. § 5 Abs. 4 JMStV setzt aber seinerseits voraus, dass schon die einzelne Rundfunksendung geeignet ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen. Die sich erst aus einem Zusammenhang mit anderen Rundfunksendungen ergebende Eignung zur Entwicklungsbeeinträchtigung kann daher bei der Beurteilung eines Programms nach § 5 Abs. 1 JMStV nicht berücksichtigt werden. Insbesondere bei Fernsehserien wird sich die Wirkung einer einzelnen Folge auf Jugendliche regelmäßig erst im Kontext mit anderen Folgen einschätzen lassen. § 8 ermöglicht den zuständigen Stellen, die Gesamttendenz eines Programmformats und die sich daraus ergebende Wirkung auf Kinder und Jugendliche in ihre Bewertung einzubeziehen. So kann die Ausstrahlung einer Fernsehserie oder eines sonstigen Formats, deren bzw. dessen einzelne Folgen selbst keine entwicklungsbeeinträchtigende Wirkung auf Minderjährige befürchten lassen und somit im Tagesprogramm gesendet werden dürften, nach § 8 auf eine Zeit zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr beschränkt werden, wenn eine solche Wirkung auf Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren aus der Gesamtbewertung der ganzen Serie bzw. der Folgen des Formats zu befürchten ist.

5. Die Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten der FSF

Das VG Berlin hat weiterhin zutreffend festgestellt, dass die Bekanntgabe des Beschlusses durch die KJM eine Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten der FSF darstellt. Allerdings erscheint die hierfür gegebene Begründung des Verwaltungsgerichts wenig überzeugend. Das Gericht geht in seiner Entscheidung davon aus, dass es sich bei der FSF nicht um eine zur Erfüllung der Zwecke des JMStV geschaffene Institution handelt, sondern in erster Linie um eine juristische Person des Privatrechts, die sich einer grundrechtlich geschützten Betätigungsfreiheit rühmen kann. Der Anerkennung als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle nach § 19 JMStV wird hingegen keine Bedeutung beigemessen. So wird im Urteil ausgeführt: „Die über die Einbeziehung in beratender Funktion nach § 3 Abs. 8 Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) a. F. hinausgehende Möglichkeit der Anerkennung mit der Folge, grundsätzlich verbindliche Entscheidungen treffen zu können, macht die FSF gerade nicht zu einer quasistaatlichen Institution, die in einem Behördenaufbau integriert wäre, sondern anerkennt vielmehr ihre autonome Tätigkeit, die dazu dienen soll, die staatliche Kontrolle auf ein Mindestmaß zu reduzieren.“

Das Verwaltungsgericht kommt daher zu dem Schluss, dass die verletzte subjektiv-öffentliche Rechtsposition der FSF nicht auf der Aufgabenzuweisung im JMStV, sondern letztlich auf dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG beruht. Dem kann an dieser Stelle nicht beigepflichtet werden. Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG vermag keinen Schutz gegen die Äußerung von Rechtsauffassungen durch eine Behörde zu bieten, mögen diese auch evident falsch sein oder mit autoritativem Charakter geschehen. Das VG Berlin verkennt auch die Bedeutung der Tatsache, dass es sich bei der FSF um eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle handelt. Gerade die mit der Anerkennung bewirkte Zuweisung eines Aufgabenbestands zur autonomen und freiverantwortlichen Erledigung an die Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle begründet eine eigenständige und wehrfähige Rechtsposition der FSF, die mit dem Grundsatzbeschluss der KJM beeinträchtigt wird²⁴.

9

Nach allgemeiner Ansicht wird unter einer hoheitlichen Maßnahme das einseitige Handeln einer staatlichen Stelle im Subordinationsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts verstanden, vgl. nur *Detterberck*, Allg. VerwR, 2. Aufl. 2002, § 10 Rn. 431 ff; *Maurer*, Allg. VerwR, 15. Aufl. 2004, § 9 Rn. 11, *Ericksen*, Allg. VerwR, 12. Aufl. 2002, § 13 Rn. 4

10

So z. B. *Cole*, ZUM 2005, 462, 471

11

Dass es sich bei der Medienaufsicht durch die KJM/Landesmedienanstalten um eine staatliche Tätigkeit handelt, kann entgegen *Cole*, ZUM 2005, 462, 466 auch nicht mit dem Hinweis bestritten werden, dass es sich bei diesen Institutionen um pluralistisch besetzte (insofern zweifelnd *Rossen-Stadtfeld*, AfP 2004, 1, 8) sowie politik- und staatsferne Einrichtungen handelt. Sie bedienen sich hoheitlicher Mittel zur (notfalls auch zwangsweisen) Durchsetzung eines staatlichen Interesses, dem des Jugendschutzes. Sie sind damit Teil der (mittelbaren) Staatsverwaltung.

12

Zu dieser Auffassung scheint im Übrigen auch das Verwaltungsgericht Berlin gelangt zu sein, da das Feststellungsbegehren der FSF als statthaft erachtet wurde.

13

Vgl. statt vieler *Maurer*, (Fn. 9), § 9 Rn. 6ff.

14

Cole, ZUM 2005, 462, 469; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, JMStV-Kommentar, § 20 Rn. 13; *Liesching* in: *Scholz/Liesching*, Jugendschutz, § 20 Rn. 11

15

Zweifelnd nun auch *Sellmann*, MMR 2006, 723, 725

16

Zum Ganzen ausführlicher *Ullrich*, ZUM 2005, 452, 455; eine Bindungswirkung ist auch für die auf §§ 8, 9 Abs. 1 JMStV gestützten Richtlinien der KJM/Landesmedienanstalten abzulehnen, vgl. *Ullrich*, MMR 2005, 743, 745

17

Vgl. *Degenhart*, BK, Art. 5 Rn. 925; *Hoffmann-Riem*, AK zum Grundgesetz, Art. 5 Rn. 81; a. A. insoweit *Stettner*, ZUM 2002, 425 (435): Die „Staatsferne“ der Landesmedienanstalten schließe den Tatbestand der Zensur aus. Dieses Argument vermag aber den Befund, dass es sich bei einer entsprechenden Einflussnahme der Landesmedienanstalten doch um Zensur handelt, nicht zu widerlegen. Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG schließt jede Form von präventiver hoheitlicher Kontrolle aus, auch die von „staatsfernen“ staatlichen Einrichtungen!

18

Kritisch insoweit auch *Ladeur*, ZUM 2002, 859 (867); *Kreile/Diesbach*, ZUM 2002, 849 (855), *Scholz/Liesching*, JugendschutzR, § 20 JMStV Rn. 11, wobei von diesen Autoren allerdings der Schutzgedanke des Zensurverbots nicht angesprochen wird

19

Darunter versteht die Rechtsprechung vor allem Behauptungen, Warnungen und Berichte, die von staatlichen Stellen veröffentlicht werden. Vgl. dazu insbesondere *BVerwGE* 87, 37 – Glykolwein; *VG Kassel NZwV* 1995, 611 – Verpackungsempfehlung sowie das sogenannte „Sektururteil“ des *BVerwG* in *E* 82, 76

20

Siehe dazu den 3. Punkt

21

Vgl. statt vieler *Maurer*, (Fn. 9), § 6 Rn. 3ff.

22

Diese Regelung ist sprachlich missglückt. Gemeint ist sicherlich die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Staatsvertrags durch die privaten Anbieter von Rundfunk und Telemedien.

23

Dazu ausführlicher *Ullrich*, MMR 2005, 743, 744

24

Vgl. dazu ausführlich *Ullrich*, ZUM 2005, 452, 461

Auch die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Differenzierung zwischen dem Grundsatzbeschluss und seiner Veröffentlichung vermag nicht zu überzeugen. Rechtsverletzend (und damit Gegenstand der Klage) könne – so wird in der Entscheidung ausgeführt – „nicht allein der Umstand sein, dass die KJM einen Beschluss gefasst habe, sondern dass sie diesen durch öffentliche Verlautbarung mit Außenwirkung versehen habe“. Nach den zuvor gemachten Ausführungen zur rechtlichen Einordnung des Grundsatzbeschlusses als hoheitliche Maßnahme ist eine solche Differenzierung zwischen dem Beschluss selbst und seiner Veröffentlichung aber nicht notwendig. Von einer Maßnahme kann wohl erst dann gesprochen werden, wenn diese die Sphäre der tätig werdenden staatlichen Stelle verlassen hat und (Rechts)Wirkungen im Außenverhältnis erzeugt hat oder zumindest erzeugen könnte.

6. Fazit

Der Entscheidung des VG Berlin, dass der Grundsatzbeschluss der KJM (und natürlich seine Veröffentlichung) rechtswidrig ist und die FSF in ihren Rechten verletzt, kann an dieser Stelle trotz der zuvor geäußerten Bedenken gegen Teile der Begründung beigepflichtet werden. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die MABB zudem verurteilt wurde, die in der Pressemitteilung der KJM vom 21.07.2004 enthaltenen unwahren Tatsachenbehauptungen über die Arbeit der FSF richtig zu stellen.

Angesichts der zentralen Bedeutung der Rechtsfrage für die weitere Entwicklung des Jugendmedienschutzrechts ist aber zu erwarten, dass das Verfahren in zweiter Instanz vor dem OVG Berlin verhandelt werden wird. Ein Antrag auf Zulassung der Berufung seitens der beklagten MABB liegt jedenfalls schon vor. Es bleibt daher zu hoffen, dass das Urteil vor dem OVG Berlin Bestand haben wird.