

# KOOPERATIVE KOREGULIERUNG statt PUNKTUELLEN STAATSINTERVENTIONISMUS

Reformperspektiven des Jugendmedienschutzes in Deutschland

Jürgen Grimm



Wir leben in spannenden Zeiten, was den Jugendmedienschutz angeht. Erstmals soll der Versuch gemacht werden, den Jugendschutz medienübergreifend einheitlich zu regeln und dabei der Selbstkontrolle Vorrang (oder zumindest ein stärkeres Gewicht) einzuräumen<sup>1</sup>. Nachdem das Bundesverfassungsgericht wiederholt den Verfassungsrang des Jugendschutzes und die damit verbundenen Eingriffsgebote für staatliches Handeln betont hatte (z. B. Mutzenbacher-Urteil von 1990)<sup>2</sup> und insofern der Jugendmedienschutz ohnehin ein traditionelles Feld der zwingenden rechtlichen Regulierung darstellt (man denke nur an die vordemokratische Zensurtradition), mag es als kleine ordnungspolitische „Revolution“ erscheinen, wenn nunmehr die Regulierten selbst das Zepter übernehmen und dabei eine Einheitlichkeit erreichen sollen, die dem staatlichen Handeln seit Jahrzehnten nicht gelingt. Zwar fordert das Grundgesetz und in dessen Auslegung das Bundesverfassungsgericht auch eine nicht aufhebbare Staatsferne des Rundfunks, um den manipulatorischen staatstotalitären Medienmissbrauch (wie im nationalsozialistischen Deutschland geschehen) wirksam auszuschließen, doch betrifft das allenfalls die Form, nicht aber das Prinzip der staatlichen Regulierung. Gerade in Deutschland hat der bewahrpädagogisch motivierte, früher am obrigkeitsstaatlichen, heute am sozialstaatlichen Modell orientierte Jugendschutz eine lange Tradition. Nach diesem Verständnis soll der Staat eine Art jugendschützerische Vollversorgung erbringen, freiheitlich-emanzipatorische Elemente werden demgegenüber (z. B. aus Gründen des Bildungsvorbehalts und der soziostrukturellen Benachteiligung) misstrauisch betrachtet. Woher also, so ist zunächst zu fragen, kommt die derzeitige Begeisterung für das freiheitliche Moment?

## Anmerkungen:

1

Siehe den Entwurf eines Jugendmedienschutz-Staatsvertrags in *epd medien*, Nr. 93 vom 24. November 2001 sowie Pressemitteilungen der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) vom 9. und 20. November 2001. Siehe auch die vorliegende Ausgabe *tv diskurs*, Rechtsreport, Materialien, S. 95ff.

2

BVerfG 83, S. 130–155.

## Der Problemdruck wächst

Schon weniger überraschend wirken die Reformbestrebungen in Richtung Vereinheitlichung und Selbstkontrolle angesichts der Probleme staatlicher Steuerung selbst, die in Deutschland eine hoch komplexe Steuerungsarchitektur aufgebaut hat, ohne allerdings eine dementsprechende Effizienz der Zielerreichung zu gewährleisten (Hellstern u. a. 1989). Die markantesten Merkmale staatlicher Regulierung sind institutioneller Wirrwarr, föderalistische Parzellierung und mangelnde Transparenz (BAJ 2000). 15 Landesmedienanstalten konkurrieren einerseits um den besten

Jugendmedienschutz im privaten Rundfunk und andererseits um die attraktivste Medienstandortpolitik im Dienste ihrer jeweiligen Landesregierung<sup>3</sup>. Zu den föderalistisch induzierten und den bereichspolitisch konturierten Zielkonflikten zwischen Ökonomie und Jugendschutz kommen noch steuerungspolitische Reibungsverluste hinzu, die aus dem Nebeneinander von Bundesländer-Kompetenzen resultieren (Teledienstegesetz versus Mediendienste-Staatsvertrag)<sup>4</sup>. Und schließlich dämpfen die Komplexität des Politikfeldes, das bei jedem direkten Steuerungsversuch unerwünschte Nebenwirkungen mitproduziert (Jarren/Donges 2000) sowie die zunehmende Jugendschutzresistenz der Medien im Allgemeinen und des neuen Medienträgers Internet im Besonderen die Bereitschaft des Staates, systematische Steuerungsziele zu verfolgen (Grothe 2000). Im Ergebnis kommt es zu einer paradoxen Mischung aus punktuell Interventionismus und Laissez-faire, die die Rationalität und Berechenbarkeit der staatlichen Jugendschutzpolitik belastet.<sup>5</sup>

Auch Bestrebungen auf der europäischen Ebene deuten darauf hin, dass die Defizite der staatlichen Mediensteuerung in der fortgeschrittenen Informationsgesellschaft sachnotwendig nach einer Vereinheitlichung des Rahmens bei gleichzeitiger Flexibilisierung der Ausgestaltung verlangen, die im Rahmen direkter staatlicher Regulierung kaum lösbar erscheint und sich am ehesten über eine Stärkung des Prinzips der Selbstkontrolle realisieren lässt (Büttner u. a. 2000, EU-Richtlinie 97/36/EG). Ein Reformdruck Richtung Vereinheitlichung ergibt sich schon aus Gründen der Internationalisierung der Medienlandschaft, die die Notwendigkeit eines supranationalen Minimalkonsenses der Jugendschutzkriterien plausibilisiert (ohne die kulturelle Vielfalt der nationalstaatlichen Anwendungen zu leugnen). Zudem machen multimediale Verflechtungen das traditionelle, nach Einzelmedien (Presse, Rundfunk, Teledienste) gegliederte Vorgehen immer stärker obsolet.

Der Trend zur Vereinheitlichung wird allerdings durch wirkungsmächtige Gegenkräfte in Richtung Deregulierung konterkariert. So sorgen medientechnologische Innovationen und medienökonomische Diversifikationen für eine hoch dynamische Verzahnung wirtschaftlicher und publizistischer Prozesse, bei deren Nichtbeachtung der Jugendschutz entweder zur dirigistischen Konjunkturbremse konvertiert oder aber als Wegelagerer eines alles beherrschenden wirtschafts-

politischen Determinismus marginalisiert wird. Ohne ein Mindestmaß an Flexibilität erzeugt der Jugendschutz unerwünschte ökonomische Nebenfolgen oder aber verabschiedet sich gänzlich aus dem dann selbstgenügsamen Spiel des Medienmarktes.

In dieser Situation bietet sich die Selbstkontrolle in mehrfacher Hinsicht als Ausweg an:

- Selbstkontrolle bietet potentiell größere Eingriffschancen als eine durch Zensurverbote eingeschränkte staatliche Regulierung;
- Selbstkontrolle gilt zudem als hinreichend flexibel (flexibler jedenfalls als Behörden) und
- in Bezug auf die Synchronisation zwischen medienökonomischen und ethischen Zielen als wirtschaftspolitisch verträgliche Kontrollvariante.

### Fragestellung einer Fachtagung

Hieraus ergeben sich weitere Klärungserfordernisse: 1) Inwiefern und unter welchen Bedingungen kann die Selbstkontrolle Defizite der staatlichen Medienaufsicht kompensieren? 2) Wäre eine Entstaatlichung des Jugendmedienschutzes als demokratischer Fortschritt oder aber als Exekutivverlust und damit als Minderung der Souveränitätsrechte eines demokratischen Staates zu werten?

Diese und andere Fragen waren Thema einer Fachtagung, die von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) zum Thema *Medien, Jugendschutz und Demokratie – Selbstregulation versus staatliche Kontrolle* am 9. November 2001 im Hessischen Landtag in Wiesbaden veranstaltet wurde. Hier diskutierten nicht nur und nicht in erster Linie der innere Kreis der Jugendschutzexperten, der sich in den letzten Jahren allzu oft (z. B. in der Pornographie-Frage) nach institutioneller Zugehörigkeit (LMA versus FSF) statt nach sachlichen Kriterien sortierte und in rituellen Diskussionszirkeln und kleinräumigen Scharmützeln Gefahr lief, die eklatanten Struktur- und Methodenprobleme des Jugendschutzes aus den Augen zu verlieren. Eine Erweiterung des Blicks von der Mikro- in die Makroperspektive war zuvörderst den erschienenen Politikern, Verwaltungsbeamten und Wissenschaftlern aus den Disziplinen Recht, Politische Wissenschaft und Soziologie zu verdanken, die teils direkt, teils indirekt an den gegenwärtigen Reformversuchen des rechtlichen und institutionellen Jugendschutzrahmens beteiligt sind.

**3**  
Erst in jüngerer Zeit ist es gelungen, die Koordinationsmängel zwischen den Landesmedienanstalten durch die Einrichtung gemeinsamer Stellen und die Stärkung der Direktorenkonferenz zu reduzieren.

**4**  
Das Teledienstegesetz (TDK) und der Mediendienste-Staatsvertrag (MDSIV) von 1997 weisen überwiegend gleich lautende Formulierungen in Bezug auf Jugendschutz auf, ohne allerdings die Zuständigkeit bei der Umsetzung im Einzelnen zu klären. (vgl. Sieber 1999).

**5**  
Auf die Probleme der staatlichen bzw. staatsnahen Medienkontrolle durch die Landesmedienanstalten hat Wolfgang Hoffmann-Riem (1996) nachdrücklich hingewiesen. So zeige sich im internationalen Vergleich, dass staatliche Stellen auch dann, wenn sie gesetzlich verbriefte Eingriffsoptionen haben, in hohem Maße informelle Formen der „weichen“ Steuerung bevorzugen („Politik der hochgezogenen Augenbraue“) und dabei – wie Hellstern u. a. (1989) bemerken – ihre Einflussmöglichkeiten stark überschätzen. Dieser Beobachtung ist freilich aus der Sicht der letzten Jahre zumindest für Deutschland hinzuzufügen, dass der Trend zur informellen Beratung und Verhandlung einen formellen Staatsinterventionismus nicht ausschließt. Vielmehr scheinen die aufbrechenden Effizienz- und Legitimationsprobleme der staatlichen Steuerung punktuelle Eingriffe geradezu herauszufordern. So spiegeln die eingeleiteten Bußgeldverfahren sowie die abgelehnten Ausnahmeanträge für eine Sendefreigabe um 20.00 Uhr das Bemühen der Aufsichtsbehörden, ihre „Effizienz“ statistisch am Output formeller hoheitlicher Akte zu belegen. Das Problem dieser Art staatlicher Effizienzdemonstration besteht nun aber darin, dass sie gleichsam auch deren Hilflosigkeit offenbart, da mit steigender Anzahl staatlicher Intervention auf der Mikroebene einzelner Programmsegmente die Steuerungsprobleme auf der Makroebene umso deutlicher zutage treten. Wer das Ganze nicht im Griff hat, muss eben im Detail (übermäßig) viel nachbessern.

### Zwischen Selbstkontrolle und Eingriffsimperativ

Veronika Winterstein, die Vizepräsidentin des Hessischen Landtags, wies in ihrem Grußwort der Tagung darauf hin, dass in einer sich rapide verändernden Medienlandschaft, in der sich das Internet auf dem Weg zum Massenmedium befindet, die staatliche Kontrolle an Grenzen stößt. Ohne Selbstkontrolle sei diesem grundlegenden Defizit nicht abzuhelfen. Der Staat müsse sich daher auf „Missbrauchskontrolle“ beschränken. Dem hielt Harald Müller von der Deutschen Stiftung für Friedensforschung in seinem Einleitungsreferat entgegen, Medien könnten möglicherweise die Gewaltbereitschaft steigern. Schon aus diesem Grund dürfe man auf staatliche Kontrolle der Medien nicht verzichten. Allerdings entstehen hieraus Dilemmata für die Demokratie, da die Regulierung die Freiheit beschneidet, auf der Demokratie basiert.

### Lehren des 11. September

Die Ausführungen zum 11. September gerieten dem „medientheoretischen Laien“, wie sich Müller selbst kennzeichnete, etwas feuilletonistisch. So behauptete er in Anlehnung an einen populären Topos, die „Grenze zwischen Fiktion und Realität“ sei durch die mediale Übermittlung des Terroraktes „verwischt“ worden. Sicherlich wurde durch die Demonstration der Verwundbarkeit der Zivilisation (ähnlich wie beim Untergang der Titanic) unser innerstes Sicherheitsgefühl berührt. Dies bedeutet jedoch keine Verwischung der Grenze, sondern vielmehr einen Einbruch der Realität in das selbstgenügsame Spiel medialer Simulation, wodurch die Grenze zwischen Fiktion und Wirklichkeit wieder deutlicher spürbar wird. Paradoxerweise boomen derzeit wieder einmal die Daily Soaps, nachdem sie auf dem Höhepunkt des *Big Brother*-Hypes Einbußen erlitten hatten. Offenbar können wir uns in Anbetracht der übermächtigen Realität der Bedrohung wieder mehr Fiktion leisten, ohne massive Unwirklichkeitsgefühle zu erleiden.

Zu Recht wies Müller darauf hin, dass die islamistischen Terroristen auf Medienwirkungen spekulieren. Sie wollen „den universalen islamischen Gottesstaat“, dabei erscheinen ihnen die USA als mächtigstes Hindernis. Da ihr Gewaltpotential nicht ausreicht, bedürfen sie spezifischer Transmissionsriemen; dazu gehören die Technik, die Medien und die Angst. Müller fragt: „Betreiben

die Medien das Geschäft der Terroristen?“ Eine Antwort hierauf gibt er uns allerdings nicht (und noch weniger auf die Frage, wie ggf. ein diesbezüglicher Eingriff in die Medienfreiheit aussehen könnte). Richtig ist sicherlich, dass Medien Angstthemen aufgreifen. Ob sie damit Angst verstärken oder das Bedürfnis nach Angstbewältigung bedienen, ist abhängig von der journalistischen Rahmung und von den Verarbeitungsbedingungen der Rezipienten. Der Ruf nach verstärkter Sicherheit, der im Echo des Terrors zu hören ist, deutet darauf hin, dass Angstbewältigungsmotive in der (Medien-)Öffentlichkeit des 11. September dominierten, die freilich im Falle einer unverhältnismäßigen und nicht rechtsstaatlichen Bedienung selbst zum Problem für demokratische Freiheiten werden.

### Ökonomie und Moral

Für bedenklich hält Müller, dass Medien Vermarktungsinteressen haben, da hieraus Motive zur Übertretung moralischer Standards resultieren. Ökonomisch motivierte Tabuverletzungen sind möglich, das ist unbestreitbar. Ist es deshalb aber bereits verwerflich, ökonomisch zu handeln (oder ökonomisches Handeln unter einen moralischen Generalvorbehalt zu stellen)? Möglicherweise wäre es noch viel bedenklicher, wenn die Zivilgesellschaft aufhören würde, ökonomisch zu handeln (wie dies im Gefolge des 11. September teilweise der Fall war). Die unaufhebbare Spannung zwischen Ökonomie und Moral lässt sich nicht dadurch lösen, dass man eine Seite eliminiert (oder mit generalisierten, aber wirkungslosen moralischen Appellen traktiert). Vielmehr bedarf es intelligenter Formen des Arrangements und der Verzahnung von Ökonomie und Moral.

Aus dem Vermarktungsinteresse als solchem folgt keineswegs, wodurch man dieses Interesse verwirklicht (durch moralisch fragwürdige oder moralisch akzeptable Inhalte). Auf dem TV-Markt, der im Unterschied zu reinen Konsumgütern mit Kulturgütern hantiert, ist es ökonomisch sogar bis zu einem gewissen Grade zwingend, diesem Umstand durch Beachtung moralischer Standards Genüge zu tun. Ich behaupte, dass moralische Verantwortung (potentiell) zu den ökonomischen Anreizen gehört, wenn nicht eine publizistisch munitionierte antiökonomische Moral und dysfunktionale staatliche Interventionen die Entfaltung einer solchen moralverträglichen ökonomischen Logik verhindern.

Sowohl Markt als auch Politik können negativ auf Medien wirken. Die Betonung liegt auf „können“, denn einen derartigen Zwangsmechanismus gibt es beileibe nicht. Resümierend stellte Müller daher fest, dass in dieser Situation eine „verantwortungsbewusste Selbstkontrolle“ gefordert sei.

## Demokratie und Selbstregulation

### Begriffliche Schwierigkeiten

Der Medienrechtler Wolfgang Schulz vom Hans-Bredow-Institut ging zunächst auf die begrifflichen Schwierigkeiten der Steuerungsdebatte ein: Was unterscheidet „Regelung“ von „Steuerung“, „Regelung“ von „Regulierung“? „Regelung“ ist laut DIN 19226 „der Vorgang, bei dem eine Größe, die zu regelnde Größe, fortlaufend erfasst, mit einer anderen Größe, der Führungsgröße, verglichen, und abhängig vom Ergebnis dieses Vergleichs im Sinne einer Angleichung an die Führungsgröße beeinflusst wird. Der sich ergebende Wirkungsablauf findet in einem geschlossenen Kreis, dem Regelkreis statt.“ Steuerung werde in der Kybernetik hingegen als „Einflussnahme auf einen Prozess ohne Rückkopplung“ definiert.

Leider werden aus dieser sinnvollen begrifflichen Differenzierung keine weiteren Schlüsse gezogen – z. B. bezüglich der Notwendigkeit von Selbstregulierung als Teil einer reflexiven staatlichen Regulierung oder in Form eines Anforderungsprofils reflexiver staatlicher Regulierung in Abgrenzung zu einer interventionistischen staatlichen Eingriffspraxis, die suboptimal die Lernfähigkeit des gesellschaftlichen Systems unterfordert und nicht den Minimalanforderungen an Transparenz und Rechtsstaatlichkeit entspricht.

Stattdessen unterläuft Schulz die getroffene Unterscheidung, indem er „Regulierung“ in die Nähe von (nicht reflexiver) Steuerung bringt: „Ich werde im Folgenden von Regulierung sprechen und meine damit die Beeinflussung bestimmter Prozesse in der Richtung, dass ein gesellschaftliches Ziel – beispielsweise ein angemessener Schutz von Kindern und Jugendlichen – mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann.“ Wenn die „Beeinflussung“ (bei ansonsten gleich bleibender gesellschaftlicher Zielstellung) durch die Beeinflussten selbst geschieht, sei dies als „Selbstregulierung“ zu bezeichnen. Das Problem dieser Definition ist neben der Nichtberücksichtigung von Rückkopplungsschleifen die Annahme, dass die Selbstregulierten ohne

weiteres gesellschaftliche Ziele akzeptieren. Warum sollten sie das tun? Anders formuliert: Schulz ignoriert auf der begrifflichen Ebene (und wie wir unten sehen werden auch bei der Feinanalyse) die Folgen, die die Selbstregulierung schon für die Zieldefinition hat. Folgenreich ist hierbei vor allem die Vernachlässigung von Anreizsystemen, die das ökonomische Handeln mit den gesellschaftlichen Regulierungszielen verbindet.

### Republikanische versus demokratische Form

Berechtigt ist Schulz' Frage nach dem demokratischen Gehalt. Ist Selbstregulierung per se demokratisch oder wird nicht vielmehr durch staatlichen Regulierungsverzicht die Durchsetzung des demokratischen Willens erschwert? Es geht um die alte, schon von Kant (1724–1804) gestellte Frage nach den Vor- und Nachteilen von Demokratie bzw. Republik. Die demokratische Herrschaftsform ist – so Kant – keineswegs identisch mit der Republik, da erstere auf dem Zusammenfallen von Gesetzgebung und Herrschaft und letztere auf deren Differenz basiere. In dieser Denkspur wäre Selbstregulierung ein Verlust an Demokratie und ein Gewinn für das republikanische Prinzip, für das Kant im Übrigen klar votiert. Andere und neuere demokratietheoretische Ansätze lassen allerdings noch eine andere Bewertung zu. Die in der Politischen Wissenschaft geläufige Unterscheidung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie, zwischen partizipatorischer Teilnahme des Volkes an politischen Entscheidungen und dem Gewaltteilungsprinzip lassen die Selbstregulierung als dritte Kraft erscheinen, die zwischen den Extremen einer plebiszitären Diktatur und einem in Formalismen (und Wahlritualen) erstarrenden repräsentativen Modell die Rolle eines Korrektivs übernimmt.

John Stuart Mill (1806–1873) zeigte in seiner einflussreichen Schrift *Über die Freiheit* (1988, zuerst 1859) überzeugend auf, dass auch dort, wo sich Regierungen durch Wahlen demokratisch legitimieren, das Individuum vor Übergriffen der Mehrheit in seine Privatsphäre bewahrt werden muss. Mill denkt hier an unverbrüchliche Menschenrechte des Einzelnen und an Minderheitenschutz. Auf Selbstregulierung angewendet bedeutet das, die demokratische Herrschaftsform (z. B. zwingende Mehrheitsentscheidungen) nur dort anzuwenden, wo die freie Entfaltung der Persönlichkeit die freie Entfaltung der Persönlichkeit anderer Individuen einschränken würde und ein selbstregulativer Ausgleich zwischen den

#### Literatur:

**Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz, BAJ (Hrsg.):** *Medienkontrollinstitutionen in Deutschland. Eine Übersicht.* Neuwied 2000.

**Bundesverfassungsgericht:** *BVerfG 7, 198, (Luth-Urteil), 1958.* In: D. Grimm/ P. Kirchhof (Hrsg.): *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.* Studienauswahl. Tübingen<sup>2</sup>, S. 41 ff.

**Bundesverfassungsgericht:** *BVerfG 83, 130 (Mutzenbacher-Urteil), 1990.* In: D. Grimm/P. Kirchhof (Hrsg.): *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.* Studienauswahl. Tübingen<sup>2</sup>, S. 269 ff.

**Büttner, Chr./Crans, C./Gottberg, J. v./Metz-Mangold, V. (Hrsg.):** *Jugendmedienschutz in Europa.* Gießen 2000.

*Entwurf eines Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (Stand: 9.11.2001).* In: *epd medien*, Nr. 93, 24.11.2001.

**DLM:** *Reform der Medienaufsicht,* Pressemitteilung vom 9. November 2001.

**DLM:** *Neuordnung der Medienaufsicht,* Pressemitteilung vom 20. November 2001.

**Grothe, T.:** *Restriktionen politischer Steuerung des Rundfunks. Systemtheoretische und handlungstheoretische Analysen.* Wiesbaden 2000.

**Hellstern, G.-M./Hoffmann-Riem, W./Reese, J./Ziethen, M. P.:** *Rundfunkaufsicht Band III: Rundfunkaufsicht in vergleichender Analyse.* Düsseldorf 1989.

**Hoffmann-Riem, W.:** *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries.* New York / London 1996.

**Jarren, O./Donges, P.:** *Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz.* Wiesbaden 2000.

betroffenen Individuen versagt. Dieser demokratische Grundsatz ist nicht unrealistisch, da die Motivation zur Einschränkung der Freiheit aus der Motivation zur Bewahrung der Freiheit resultiert und (in der Perspektive einer utilitaristischen Moral) keine gesonderte moralische Ressource erforderlich ist, um moralische Ziele zu erreichen.

### **Gesellschaftlich umhegte Unternehmerverantwortung**

Im Hinblick auf Selbstregulierung stellte Schulz zunächst klar, dass Selbstregulierung nicht als „Rückeroberung des Staates durch die Gesellschaft“ verstanden werden könne, da „reine Selbstregulierung“ nur dort freiheitssichernd wirke, wo der Staat selbst keine Freiheit sichernde Funktion erfüllt. Im Übrigen zeige das neuseeländische Beispiel, dass vollständiger Verzicht auf staatliche Kontrolle zur Monopolherrschaft auf dem Medienmarkt führe. Selbstregulierung verkäme nur dann nicht zum schlichten Regulierungsverlust, wenn Sicherungsmechanismen bestehen, die eine effiziente Selbstgesetzgebung sowie den Schutz der Freiheitsrechte gewährleisten. Schulz geht noch einen Schritt weiter: Ohne staatliche Verfahren bleibe die gesellschaftliche Selbstgesetzgebung nahe am Hobbeschen Naturzustand des Kampfes jeder gegen jeden (mit dem unvermeidlichen Sieg der Herzlosen über die Geistlosen). Im Übrigen hat der Staat beim Kinder- und Jugendschutz keine Wahl, da dieser mit Verfassungsrang verbindlich vorgeschrieben ist.

Funktionale Differenzierungen zwischen staatlicher und privater Kontrolle setzen im Bereich des Jugendmedienschutzes voraus, dass die Bereiche der Selbstregulierung eindeutig vorgegeben sind. Es handle sich also um eine „geliehene“, „gesellschaftlich umhegte“ Verantwortung, um gesellschaftlich umhegte Unternehmerverantwortung, die jederzeit rückgängig gemacht werden kann.

Als Bedingungen für wirksame Selbstkontrolle nennt Schulz die Durchsetzung der Entscheidungen der Selbstkontrollinstanz mittels „Sanktionsmechanismen“. Dies wiederum bedürfe umgekehrt eines „Rechtsschutzes“ der Veranstalter. Hier wird ein Verständnis von Selbstkontrolle entwickelt, das bei gleich bleibenden Steuerungszielen die Ausführung den zu Steuernden überlässt. Unklar bleibt, warum private Veranstalter sich genau diese Ziele zu Eigen machen sollten. Der neuralgische Punkt der Schulzschen Steue-

rungs-/Regulierungstheorie (und nicht nur dieser) ist das Fehlen eines effizienten Anreizsystems. Schlussendlich verlässt man sich doch wieder auf die Zwingmacht des Staates, deren mangelndes Steuerungspotential gerade den Ausgangspunkt für Reformbestrebungen in Richtung Selbstregulierung bildet.

### **Vorteile der Selbstkontrolle**

#### **Wechselwirkung von Medienfreiheit und Jugendschutz**

Aus der verfassungsrechtlichen Gegenüberstellung von Meinungs-/Medienfreiheit auf der einen und Jugendmedienschutz auf der anderen Seite leitete Knut Nevermann (Ministerialdirektor beim Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und Medien), der das Hauptreferat am Nachmittag hielt, ab, dass alle Eingriffe in das Mediensystem „möglichst schonend“ zu erfolgen haben. Das bedeutet: Es gibt Schranken der Medienfreiheit, aber auch Schranken der Schranken, die Verfassungsrechtler unter dem Stichwort „Wechselwirkungstheorie“ seit den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts diskutieren.<sup>6</sup> Demzufolge darf weder die Medienfreiheit noch der Jugendmedienschutz exzessiv interpretiert werden, vielmehr begrenzen sie sich gegenseitig. Vor dem Hintergrund einer praktischen Konkordanz zwischen Jugendmedienschutz und möglichst schonendem Eingriff erscheint die Selbstkontrolle, so Nevermann, als angemessenes Instrument.

#### **Effizienz und Flexibilität**

Vorteile der Selbstkontrolle sieht Nevermann in einer höheren Effektivität und einer flexibleren Reaktionsweise als dies staatlichen Überwachungsbehörden möglich ist. So könne die Selbstkontrolle auch präventiv tätig werden und die „anschwellenden Informationsfluten“ besser bewältigen als staatsbürokratische Apparate. Selbstkontrolle sei auch ökonomisch vorteilhafter, da sie den Kontrollierten und Selbstkontrollierenden eine höhere Planungssicherheit verschafft und den Konkurrenzdruck mindert. Hinzu kommen die durch Selbstkontrolle wachsenden Möglichkeiten zu einer aktiven Marken- und Unternehmens-PR.

6

Vgl. das Lüth-Urteil des BVerfG aus dem Jahre 1958.

### Von der Konfrontation zur Kooperation

Dem Staat weist Nevermann eine „Wächter- und Auffangfunktion“ zu, die dann in Kraft trete, wenn die Selbstkontrolle eklatant versagt. Hierzu zählt er, Spielräume und Grenzen für Selbstkontrolle genau zu definieren und durch ein „System staatlicher Leitplanken“ abzusichern. Das hierin implizierte Kontroll-Paradigma weicht deutlich von einer interventionistischen Eingriffs-Philosophie ab. Es setzt nicht auf Konfrontation und Durchbrechen der ökonomischen Logik, sondern auf Kooperation, die sich partiell auch ökonomische Denkweisen zunutze macht.

Man kann Nevermann auch so lesen: Das bisherige Kontrollsystem ist zu staatslastig, ökonomisch schädlich und überdies steuerungspolitisch suboptimal. Zu hoffen bleibt, dass diese klaren jugendschutzpolitischen Einsichten alsbald in eine konkrete nationale Gesetzesinitiative münden, die die allfällige Reform des Jugendmedienschutzes realisiert.

### Fazit

Über die Notwendigkeit einer Reform des Jugendmedienschutzes und einer Stärkung der Selbstkontrolle herrschte auf der Tagung Einigkeit. Die praktische Umsetzung setzt minimal dreierlei voraus:

1. Die Entscheidungen der Selbstkontrolle werden verbindlich von den Kontrollierten und den staatlichen Behörden anerkannt (eine flächendeckende und detaillierte, staatliche Zweitüberwachung findet nicht statt).
2. Die gesellschaftlichen Kontrollziele müssen mit ökonomischen Prinzipien vereinbar sein, besser: durch ökonomisches Denken befördert werden (Jugendschutz muss sich lohnen).
3. Die Kontrolle soll die Lernfähigkeit des Mediensystems optimal bedienen (Kontrollerfolg zeigt sich nicht nur und nicht in erster Linie an der Zahl der Beanstandungen, sondern an der Richtung der Gesamtentwicklung des Mediensystems).

Vor allem das letzte Postulat ist in der gegenwärtigen Jugendschutzpraxis nicht genügend berücksichtigt. Die Lernfähigkeit des Mediensystems wird durch punktuellen Staatsinterventionismus in eine gesellschaftlich unerwünschte Richtung gedrängt, da der staatliche Eingriff eine

abwehrende Haltung provoziert und Nichtstun eher honoriert als aktives Bemühen um Jugendschutz. Zur Optimierung dieser Schwachstelle wäre in Zukunft darauf zu achten, dass bei Produktprüfungen die Transparenz der Kriterien, die Verbindlichkeit der Anwendung und die Berechenbarkeit des Verfahrens in höchstem Maße gewährleistet sind und es den Kontrollierten erleichtert wird, sich auf den Jugendschutz einzustellen. Dazu tragen neben der nachträglichen Prüftätigkeit vor allem auch beratende Maßnahmen im Vorfeld der Produktion bei, die den Erfolg von Jugendschutz flankieren, wenn nicht überhaupt erst strukturell ermöglichen.

*PD Dr. Jürgen Grimm ist Dozent für  
Medien- und Kommunikationswissenschaften  
an der Universität Mannheim.*

**Mill, J. St.:**  
*Über die Freiheit.* (Hrsg. von M. Schlenke). [zuerst engl. 1859: „On Liberty“]. Stuttgart 1988.

*Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. 6. 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. 10. 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit.* In: Institut für Europäisches Medienrecht, EMR (Hrsg.): *Europäisches Medien- und Telekommunikationsrecht.* Textsammlung. Baden-Baden 1998, S. 41 – 62.

**Sieber, U.:**  
*Verantwortlichkeit im Internet. Technische Kontrollmöglichkeiten und multimedienrechtliche Regelungen. Zugleich eine Kommentierung von § 5 TDG und § 5 MDSIV.* München 1999.