

Verfassungsfragen des Jugendschutzes beim Film

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens

**erstellt von
Prof. Dr. iur. Christoph Degenhart
Universität Leipzig**

2008

I.

Gegenstand des von der FSK Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH, Wiesbaden, einer Einrichtung der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e. V. – SPIO, beauftragten Gutachtens sind diese Regelungen im Recht des Jugendmedienschutzes nach seiner Neuordnung JuSchG und JMStV zum 1. April 2003:

- die Kennzeichnungsverbote für Filme und Bildträger in § 14 JuSchG für die höchste Kennzeichnungsstufe „Keine Jugendfreigabe“;
- das Werbeverbot des § 15 Abs. 1 Nr. 6 JuSchG für Filmvorführungen, die für Erwachsene bestimmt sind;
- die durch das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 24. Juni 2008 eingefügte Bestimmung des § 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG, die den Katalog der schwer jugendgefährdenden Trägermedien erweitert.

Soweit in diesen Einzelregelungen generelle, verfassungsrechtlich bedenkliche Tendenzen der Gesetzgebung im Recht des Jugendmedienschutzes zum Ausdruck kommen, wird auch ihnen nachgegangen.

II.

1. Das Recht des Jugendmedienschutzes unterscheidet seit seiner grundlegenden Neuordnung 2003 zwischen Trägermedien und Telemedien. Die Untersuchung befasst sich mit ersteren.

2. Das absolute Werbeverbot für indizierte sowie für nicht indizierte, jedoch schwer jugendgefährdende Medien gilt nunmehr unterschiedslos für Bildträger und Filme und bedeutet für letztere ein faktisches Aufführungsverbot.

3. Nach § 14 Abs. 3 und 4 JuSchG werden nunmehr, abgesehen von indizierten Inhalten, Filme bei schwer jugendgefährdendem, Bildträger bereits bei jugendgefährdendem Inhalt nicht gekennzeichnet. Obschon feststeht, dass sie nicht für Kinder und Jugendliche zugänglich sind, werden sie für die Kennzeichnung auf der höchsten Stufe „Keine Jugendfreigabe“ nach § 14 Abs. 2 Nr. 5 noch nach Jugendschutzkriterien geprüft.

Aufgaben und Befugnisse der FSK und ihr Zusammenwirken mit den obersten Landesbehörden im Rahmen des Freigabeverfahrens werden durch § 14 Abs. 2 und 6 JuSchG positiv festgelegt. Die gesetzliche Regelung folgt dem Modell der Co-Regulierung.

4. Im Recht des Jugendmedienschutzes zeichnen sich problematische Tendenzen zu verstärkter restriktiver Regulierung gerade im Filmbereich ab: durch weitergehende Beschränkungen des Zugangs auch zu Erwachseneninhalten, aber auch durch eine Gesetzgebung, die sich ersichtlich in erster Linie am Gefährdungspotential von Computerspielen orientiert.

III.

1. Auch staatlicher Schutz bedarf im freiheitlichen Staat des Grundgesetzes verfassungsrechtlicher Legitimation. Dies gilt auch für Jugendschutz.

2. Kinder- und Jugendschutz hat Verfassungsrang. Grundlage sind die Persönlichkeitsrechte der Kinder und Jugendlichen aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG. Darüber darf nicht verkannt werden, dass nach dem Grundgesetz die Sorge für das „Person-Werden“ der Kinder und Jugendlichen nicht an erster Stelle dem Staat anvertraut ist, sondern den Eltern. Es besteht jedoch eine staatliche Schutzpflicht. Für sie gilt, was für jegliche staatliche Schutzpflicht gilt: sie ist unter Beachtung der rechtsstaatlichen Sicherungen des Grundgesetzes zu realisieren.

3. Zugangsbeschränkungen für Jugendliche müssen die Informationsfreiheit Erwachsener aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG beachten. Die Beschränkung bestimmter Vertriebswege und Werbeverbote tangiert auch das Recht auf freie Information der Rezipienten. Zugangshindernisse für Erwachsene stehen unter erhöhtem Rechtfertigungszwang.

4. Jugendschutz im Filmbereich hat die Grundrechte der Urheber, Produzenten und Verleiher von Filmen, der Betreiber der Lichtspieltheater und sonstigen Beteiligten aus der Film- und Videowirtschaft und weiterer aktiv Beteiligter zu beachten. In erster Linie ist die Filmfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 / 3. Fall GG einschlägig.

Unter den Begriff des Films fallen Kinofilme und Bildträger. Auf den konkreten Inhalt und eine inhaltliche Bewertung kommt es nicht an.

Die Filmfreiheit umfasst Werkbereich und Wirkungsbereich. Gleiches gilt für die Freiheit der Kunst. Art. 5 Abs. 3 GG, soweit Filme unter den verfassungsrechtlichen Kunstbegriff fallen. Strafandrohungen tangieren die Filmfreiheit in ihrem Wirkungsbereich und wirken zurück auf die grundrechtlich geschützte Gestaltungsfreiheit, also den Werkbereich.

5. Das Zensurverbot wirkt als Schranken-Schranke für Beschränkungen der Kommunikationsfreiheiten nach Art. 5 Abs. 1 GG. Es gilt ein formeller Zensurbegriff. Alterskennzeichnung und Indizierung fallen nicht darunter.

IV.

1. Die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG finden ihre Schranken in den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend. Diese wiederum sind ihrerseits im Lichte der grundrechtlichen Freiheiten zu sehen. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen Grundrecht und grundrechtsbeschränkendem Gesetz.

Dies bedeutet: die Anliegen des Jugendschutzes in seinem verfassungsrechtlichen Stellenwert einerseits, die Grundrechte der betroffenen Produzenten, Verleiher und Betreiber von Filmtheatern, aber auch der Rezipienten andererseits sind in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Es gilt das Prinzip der praktischen Konkordanz.

Darüber hinaus darf nicht verkannt werden: es gelten unverkürzt jene rechtsstaatlichen Erfordernisse, die staatliches Handeln in der Eingriffskonstellation begrenzen. Auch legitime staatliche Aufgaben können rechtsstaatliche Sicherungen nicht aufheben. Dies gilt auch für das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG bei Straftatbeständen.

2. § 14 Abs. 3 JuSchG untersagt es den mit der Alterskennzeichnung beauftragten Stellen – Behörden und Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle – bestimmte Filme mit dem Kennzeichen „keine Jugendfreigabe“ zu versehen; § 14 Abs. 4 enthält ein entsprechendes Verbot für Bildträger. Für Filme gilt dieses Kennzeichnungsverbot bei schwerer, für Bildträger bereits bei einfacher Jugendgefährdung.

Dieses Kennzeichnungsverbot bewirkt einen Eingriff in die Grundrechte der Filmproduzenten und weiterer aktiv am Filmgeschehen Beteiligten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und ggf. auch aus Art. 5 Abs. 3 GG sowie in das Grundrecht erwachsener Interessenten aus Art. 5 Abs. 1 Satz

2. Alternative GG. Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Ihm liegt, soweit es dem Gesetzgeber um Jugendschutz geht, zwar ein legitimes Eingriffsziel zugrunde. Das Kennzeichnungsverbot geht jedoch über die Grenzen des Erforderlichen hinaus. Mit der Kennzeichnung auf der höchsten Stufe des § 14 Abs. 2 Nr. 5 JuSchG ist den Erfordernissen des Jugendschutzes Rechnung getragen. Weitergehende Erfordernisse des Erwachsenenschutzes rechtfertigen das Kennzeichnungsverbot nicht.

Die Regelung ist unverhältnismäßig im engeren Sinn. Sie differenziert nicht nach den jeweils in Frage stehenden Medien und deren spezifischem Gefährdungspotential. Sie ist den Sachgegebenheiten des Films nicht angepasst. Sie ist deshalb im eigentlichen Sinn unangemessen und damit unverhältnismäßig.

3. Das vollständige Werbeverbot für Kinofilme unter Einbeziehung des Verbots ihrer inhaltsneutralen Ankündigung ist verfassungswidrig. Es bewirkt einen intensiven Eingriff in die Grundrechte der auf der „aktiven“ Seite des grundrechtlichen Kommunikationsprozesses Beteiligten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 3. Fall GG – Filmfreiheit – und, im Rahmen des tatbestandlichen Anwendungsbereichs, aus Art. 5 Abs. 3 GG – Freiheit der Kunst – .

Beide Grundrechte schützen den Werkbereich wie den Wirkungsbereich, erfassen mithin auch die Werbung für den Film.

Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Es fehlt an einer hinreichend begründeten Gefährdungslage, um die Auswirkungen eines vollständigen Werbeverbots zu rechtfertigen. Die gesetzliche Regelung differenziert nicht nach dem Gefährdungspotential der unterschiedlichen Medien. Sie ist aus diesen Gründen unangemessen und damit unverhältnismäßig. Sie ist ohnehin auch nicht erforderlich und schon deshalb verfassungswidrig.

Ebenso wird die Informationsfreiheit Erwachsener durch das Werbeverbot in verfassungswidriger Weise eingeschränkt; auch insoweit fehlt es an einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Unverhältnismäßig ist insbesondere auch die die Ausgestaltung des Werbeverbots als Straftatbestand.

4. Die Bestimmung des § 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG i.d.F. des Ersten Gesetzes zur Änderung des JuSchG ist verfassungswidrig. Sie verstößt gegen das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG und gegen die Grundrechte der im Filmschaffenden, einschließlich der Angehörigen der „Hilfsberufe“, aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Art. 5 Abs. 3 GG.

§ 15 Abs. 2 Nr. 3a JuSchG mag als „Sofortprogramm gegen gewalthaltige Computerspiele“ durchaus legitime Ziele verfolgen. Die gute Absicht des Gesetzgebers gleicht aber die verfassungsrechtlichen Mängel des Gesetzes, so wie es im Bundesgesetzblatt steht und nicht nur für „gewalthaltige Computerspiele“ gilt, nicht aus.

V.

1. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes bei Trägermedien ist, soweit sie Gegenstand dieser Untersuchung ist, nicht mit dem Grundgesetz vereinbar und verletzt Grundrechte einerseits der aktiv Beteiligten, also der Produzenten, der Verleiher und Betreiber von Filmtheatern und sonstiger Angehöriger von Hilfsberufen, andererseits auch Rezipienten.

Nicht allein die hier untersuchten, für das Recht des Jugendschutzes bei Trägermedien zentralen Einzelregelungen begegnen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gleich gilt für aktuelle grundsätzliche Tendenzen der Jugendschutzgesetzgebung:

- die Tendenz zu einer kontinuierlichen Ausweitung der Tatbestände der schweren Jugendgefährdung und der mit ihnen verbundenen Rechtsfolgen, unter gleichzeitiger Häufung unbestimmter Tatbestände;

- die Tendenz, den Jugendschutz verstärkt in den Bereich der Erwachseneninhalte zu verlagern;
- die Tendenz zu einseitiger Orientierung an gewalthaltigen Computerspielen;
- die fehlende Orientierung an dem konkreten Gefährdungspotential des jeweiligen Mediums.

2. Dem ist de lege ferenda Rechnung zu tragen.

Zurückhaltung ist geboten gegenüber gesetzgeberischen „Sofortprogrammen“ als Reaktion auf tatsächliche oder vermutete Gefährdungen. Auch die „gute Absicht“ des Gesetzgebers rechtfertigt keine anlassbezogene, distanzlose Gesetzgebung, die alle Medien gleichermaßen unter Generalverdacht stellt, anstatt hier differenzierte Gefährdungsprognosen zugrunde zu legen. Verbote, Strafandrohungen und sonstige Restriktionen müssen die Gegebenheiten des jeweiligen Mediums berücksichtigen. Was für Computerspiele angemessen sein mag, ist dies keineswegs für Filme, zumal der Film ohnehin intensiveren Beschränkungen aus Gründen des Jugendschutzes unterliegt als andere Medien. Nur eine sachbezogen-differenzierende und in diesem Sinn „angemessene“ Gesetzgebung vermag Jugendschutz einerseits, Grundrechte der Filmschaffenden und die Informationsfreiheit der Rezipienten andererseits in einen verfassungskonformen Ausgleich zu bringen.

Leipzig, im September 2008



(o. Prof.Dr. C. Degenhart)