

Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht

Band 38

Christine Scheunert

Europäischer Jugendschutz für das Fernsehen

PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Einleitung	27
1. Fragestellung: Jugendschutz für das Fernsehen zwischen Binnenmarkt und Kultur.....	28
2. Vorgehensweise: Untersuchung auf zwei Ebenen – Europarecht und nationales Recht	29
3. Zur Auswahl der Rechtsordnungen.....	31
Erster Teil: Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften und ihre kompetenzrechtliche Problematik	33
A. Fernsehrecht – vom nationalen zum europäischen Thema	33
B. Die Richtlinie 89/522/EWG	34
1. Entstehung.....	35
2. Inhalt	36
a) Das Sendestaatsprinzip und sonstige für den Jugendschutz bedeutsame Grundsätze.....	37
b) Besondere Bestimmungen zum Jugendschutz.....	38
aa) Jugendschutz in der Werbung	39
bb) Jugendschutz im Programm.....	41
C. Entwicklung des europäischen Rechts zum Jugendmedienschutz.....	42
1. Grünbuch zum Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde.....	42
2. Erste Revision der Fernsehrichtlinie 1997	42
3. Empfehlungen zum Jugendschutz	43

4. Mitteilungen der Kommission.....	44
5. Berichte der Kommission.....	44
6. Weitere Richtlinien	45
7. Studien.....	46
8. Zweite Revision der Fernsehrichtlinie 2007	47
 D. Kompetenzproblematik im Zusammenhang mit der Richtlinie.....	48
1. Kompetenzrechtlicher Streitstand zur Richtlinie	48
a) Die Kompetenzen im Gemeinschaftsrecht	49
b) Querschnittskompetenzen und die Grundfreiheiten	53
aa) Der Rundfunk und die Grundfreiheiten nach dem EuGH	55
(1) Die Rolle des EuGH bei der Auslegung des EGV	55
(2) Rechtsprechung zur grenzüberschreitenden Ausstrahlung von Rundfunk.....	56
bb) Rundfunk und die Grundfreiheiten in der Literatur	59
(1) Rundfunk und Warenverkehrsfreiheit.....	59
(2) Rundfunk und Niederlassungsfreiheit.....	60
(3) Rundfunk und Dienstleistungsfreiheit.....	63
(a) Regelmäßig gegen Entgelt.....	63
(b) Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	65
(c) Sonderproblem deutsche Rundfunkgebühren	66
(d) Grenzüberschreitung	68
(e) Zielgerichtetheit.....	69
(f) Einschränkung der Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit	71
(aa) Art. 86 Abs. 2 EG – Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	71
(bb) Art. 55 i.V.m. Art. 45 EG – Ausübung öffentlicher Gewalt.....	73
c) Rechtfertigung von mitgliedstaatlichen Eingriffen in die Dienstleis- tungsfreiheit.....	74
aa) Art. 55 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 EG – Schutz der öffentlichen Ordnung	74

bb) Zwingende Gründe des Allgemeininteresses	77
cc) Zusammenfassung und Ausblick	80
d) Zwischenergebnis	80
2. Die Kompetenzproblematik und der Richtlinieninhalt	81
a) Grenzen der Gemeinschaftskompetenz durch Wahl der Rechts- grundlage.....	82
aa) Richtlinie und zulässiger Dichtegrad	83
bb) Koordinierung oder Angleichung?	84
cc) Positive oder negative Integration?	86
b) Kompetenzabgrenzung durch Anwendung allgemeiner Rechtsgrund- sätze	87
aa) Theorie vom Regelungsschwerpunkt.....	87
bb) Subsidiaritätsprinzip	89
(1) Bedeutung.....	89
(2) Einer Kompetenzabgrenzung dienlich?	90
(3) Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH	91
cc) Verhältnismäßigkeitsprinzip	92
dd) Prinzip der nationalen Repräsentation	93
ee) Achtung der nationalen Identität.....	94
(1) Nationale Identität nach Art. 6 Abs. 3 EU	95
(2) Loyalitätspflicht nach dem EGV	95
(3) Rundfunkfreiheit als grundlegendes Verfassungsprinzip	96
ff) Zwischenergebnis.....	97
c) Rechtsprechung des EuGH zur Kompetenzabgrenzung vor Erlass der Fernsehrichtlinie.....	98
aa) Bildungspolitik – Casagrande	99
bb) Wanderungspolitik und Förderung kultureller Eingliederung	101
cc) Rechtsprechung zur Wahl der Rechtsgrundlage	102
dd) Zwischenergebnis	104
E. Ergebnis des ersten Teils und Ausblick.....	104

Zweiter Teil: Die Umsetzung der EG-Richtlinie in den Mitgliedstaaten ..	107
A. Einführung in die Rechtsvergleichung.....	107
B. Ausgewählte Modelle zur Gewährleistung des Jugendmedienschutzes	108
I. Großbritannien	108
1. Besonderheiten im gesellschaftlichen Bild von Jugend und Medien	108
2. Rundfunkrechtlicher Rahmen	110
3. Gesetzliche Vorschriften zum Jugendmedienschutz im Rundfunk	112
a) Broadcasting Acts von 1990 und 1996	112
b) Communications Act von 2003	114
4. Gewährleistung des Jugendmedienschutzes	115
a) Fernsehprogramm mit Ausnahme von Werbung.....	116
aa) Ofcom Broadcasting Code	116
(1) Ausstrahlungsverbote, Sendezeitbeschränkungen und techni-	
sche Sperren	117
(2) Inhaltliche Anforderungen	119
bb) Aufsicht.....	120
(1) Aufbau der verantwortlichen Gremien.....	121
(2) Vorgehensweise / Kontrolle	123
cc) Anwendungsbeispiel	124
b) Werbung.....	125
aa) Television Advertising Standards Code und Rules on the	
Scheduling of Advertising	126
(1) Allgemeine Anforderungen an die Werbung	127
(2) Kinder als Zielgruppe	127
(3) Werbung für bestimmte Produkte und Dienstleistungen	128
(4) Zeitliche Beschränkung der Verbreitung von Werbung	130
bb) Aufsicht durch die Advertising Standards Authority	131

cc) Externe Kontrolle / Ofcom	133
dd) Anwendungsbeispiele	134
ee) Dauer und Platzierung von Werbeblöcken	136
5. Sonderfall BBC	136
a) Rechtlicher Rahmen	137
b) Externe Kontrolle / Ofcom	138
c) Binnenkontrolle	138
6. Zusammenfassung	139
 II. Niederlande	 141
1. Besonderheiten im gesellschaftlichen Bild von Jugend und Medien	141
2. Medienlandschaft und rundfunkrechtlicher Rahmen	142
3. Gewährleistung des Jugendmedienschutzes	143
a) Fernsehprogramm mit Ausnahme von Werbung	144
aa) Commissariaat voor de Media	148
bb) NICAM	150
(1) Kijkwijzer – Anforderungen des NICAM	151
(2) Aufsicht durch das NICAM	153
(a) Allgemeines	153
(b) Bewertungsvorgang	154
(c) Beschwerdeverfahren	157
(3) Anwendungsbeispiel	159
cc) Externe Kontrolle und Evaluierung	160
b) Werbung	161
aa) Anforderungen des Nederlandse Reclame Code	164
bb) Aufsicht durch die Reclame Code Commissie	167
cc) Externe Kontrolle	168
dd) Platzierung und Länge von Werbeblöcken	169
4. Abschließende Bemerkungen und Zusammenfassung	169

III. Deutschland	171
1. Besonderheiten im gesellschaftlichen Bild von Jugend und Medien	171
2. Deutsche Medienlandschaft und rundfunkrechtlicher Rahmen	172
3. Vorschriften zum Jugendmedienschutz im Rundfunk	176
a) Staatsverträge	176
b) Gesetze	177
c) Richtlinien	177
4. Gewährleistung des Jugendmedienschutzes	178
a) Anforderungen an den Jugendmedienschutz im Fernsehen	179
aa) Ausstrahlungsverbote und Sendezeitbeschränkungen	179
bb) Vorschriften zu Werbung und Teleshopping	182
(1) Spezielle Bestimmungen zum Schutz Minderjähriger	182
(2) Bestimmungen mit auch-jugendschützendem Charakter	183
(3) Werbung für alkoholische Getränke	184
cc) Sonstige Bestimmungen	185
b) Aufsicht	186
aa) öffentlich-rechtlicher Rundfunk	186
(1) Interne Verantwortlichkeit	188
(2) Externe Aufsicht: Rechtsaufsicht / Zuschauerbeschwerde	189
(3) Aufsichtsmittel und Sanktionsmöglichkeiten	191
bb) Privates Fernsehen – „Regulierte Selbstregulierung“	191
(1) Landesmedienanstalten und Kommission für Jugendmedienschutz	192
(2) Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) – Selbstregulierung	193
(3) Zuständigkeit, Verfahren und Aufsichtsmaßnahmen nach dem JMStV	196
(4) Beschwerdemöglichkeiten für Zuschauer	197
(5) Anwendungsbeispiel	199
cc) Besondere Zuständigkeiten und Verfahren	200
5. Zusammenfassung	200

IV. Polen	202
1. Besonderheiten im gesellschaftlichen Bild von Jugend und Medien	202
2. Polnische Medienlandschaft und rundfunkrechtlicher Rahmen	203
a) Entwicklung eines freien Rundfunkmarktes	203
b) Heutiger Rundfunkmarkt	204
c) Rolle des Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	205
3. Vorschriften zum Jugendschutz im Rundfunk	209
4. Gewährleistung des Jugendmedienschutzes	210
a) Anforderungen an den Jugendmedienschutz im Fernsehen	210
aa) Fernsehprogramm außer Werbung	211
(1) Ausstrahlungsverbote, Sendezeitbeschränkungen und Kennzeichnung	211
(2) Bewertungssystem	212
(3) Bewertungsvorgang	214
bb) Vorschriften zu Werbung und Teleshopping	214
cc) Zusammenfassung zur Umsetzung der Richtlinie	216
b) Aufsicht	217
aa) Gesetzliche Bestimmungen	217
bb) Zuschauerbeschwerden	218
cc) Rada Reklamy – Selbstregulierung	219
dd) Studien zum Jugendschutz in Fernsehen und Hörfunk	219
ee) Anwendungsbeispiele	223
5. Zusammenfassung	225
 Dritter Teil: Auswertung und Verbesserungsvorschläge für den europäischen Jugendschutz für das Fernsehen	 229
A. Änderungsbedarf und Möglichkeiten	229
1. Allgemeine Bestimmungen	229
a) Sendestaatsprinzip und Rechtshoheit über Fernsehveranstalter	230

aa) Ausgangslage	230
bb) Bisherige Änderungsvorschläge	232
cc) Bewertung	232
b) Umgehungsrechtsprechung des EuGH	233
aa) Bisherige Vorschläge	233
bb) Bewertung	235
cc) Problem der Systematik	235
dd) Sonderproblem Werbefenster	237
c) Ausnahmen vom Grundsatz der freien Weiterverbreitung	239
aa) Ausgangslage	239
bb) Änderungsbedarf und -vorschläge	241
(1) Bewertung der Änderungsvorschläge zur Novellierung der Richtlinie	242
(2) Weitere Vorschläge zu klarstellenden Änderungen	244
(3) „In offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise“?	246
(a) Die derzeitige Vorschrift und die Probleme ihrer Anwen- dung	246
(b) Möglichkeiten einer Neufassung der Vorschrift	249
(c) Mindestdefinitionen als Lösung des Problems?	251
(aa) Pornografie	253
(bb) Gewalt	257
(d) Zwischenergebnis	259
cc) Ergebnis	259
2. Jugendschutzbestimmungen für das Fernsehprogramm	260
a) Art. 22 Abs. 1 und Abs. 2 Richtlinie über audiovisuelle Medien- dienste	261
aa) Absolutes Pornografieverbot?	262
bb) Wer ist minderjährig?	265
cc) Programm und Programmankündigung	265
dd) Wahl der Sendezeit und ein wachsendes Europa	266
ee) Einsatz technischer Maßnahmen	267
(1) Technische Maßnahmen und Abo-Bezahl-Fernsehen	267

(2) Skeptische Haltung der deutschen Landesmedienanstalten	268
(3) Bedarf für eine Neuregelung?	270
(4) Änderungsvorschlag	271
b) Art. 22 Abs. 3 Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste	272
aa) Umsetzung	272
bb) Charakter der Norm	273
cc) Akustische Mittel	275
dd) Optische Mittel	275
ee) Auswertung und Änderungsbedarf	276
ff) Programmbewerter	279
gg) Altersangaben	279
3. Jugendschutzbestimmungen für die Fernsehwerbung	281
a) Werbeunterbrechung bei Kindersendungen	282
b) Sonderregelungen für das Teleshopping	284
c) Tabak- und Arzneimittelwerbung	284
d) Wer ist minderjährig?	285
4. Zusammenfassung der Änderungsvorschläge	287
5. Kompetenzbestimmung für eine geänderte Richtlinie	289
a) Vorgehensweise	289
b) Wahl der richtigen Rechtsgrundlage	290
aa) Dienstleistung oder Kultur?	291
bb) Dienstleistung oder Binnenmarkt?	293
c) Kompetenzbegrenzung durch die Rechtsgrundlage? – Art. 55 i.V.m. Art. 47 Abs. 2 EG	296
aa) Unmittelbarer Dienstleistungs- bzw. Binnenmarktbezug	296
bb) Die Richtlinie und ihr zulässiger Dichtegrad	298
(1) Allgemeines	298
(2) Sendestaatsprinzip, Grundsatz der freien Weiterverbreitung und Ausnahmetatbestände	300
(3) Vorschriften zur Werbung	301
(4) Vorschriften zum Programm, Vorsperre und Piktogramme	303

cc) Unzulässiger Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit durch Werbe- und Programmstandards?	304
6. Kompetenzausübungsschranken und die geänderte Richtlinie	306
a) Art. 151 Abs. 4 EG	307
aa) Zum Normverständnis	307
bb) Anwendung auf die Richtlinie und den Jugendschutz	309
b) Subsidiaritätsprinzip	310
aa) Allgemeines	310
bb) Bedeutung für die Jugendschutzbestimmungen der Richtlinie	311
c) Verhältnismäßigkeitsprinzip	313
aa) Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit	315
(1) Geeignetheit	316
(2) Erforderlichkeit	317
(3) Angemessenheit	319
bb) Rechtsprechung des EuGH	320
(1) Gesundheitspolitik	320
(a) Zweite Entscheidung zur Tabakwerbung – Generalanwalt	321
(aa) Regelungsdichte und anzulegender Prüfungsmaßstab	321
(bb) Geeignetheit der Maßnahme	323
(b) Zweite Entscheidung zur Tabakwerbung – EuGH	324
(2) Sozialpolitik	324
(3) Kreditrecht	325
(4) Urheberrecht	325
(5) Landwirtschaft	326
(6) Zwischenergebnis	327
cc) Verhältnismäßigkeit von Richtlinie und Änderungsvorschlägen ..	328
(1) Umgehungsrechtsprechung in Art. 2 der Richtlinie	329
(2) Grundsatz der freien Weiterverbreitung und Ausnahmetatbestände	329
(3) Vorschriften zur Werbung – Art. 11 Abs. 2, 3e Abs. 1 (g), 15 a) der Richtlinie	332

(a) An Kinder gerichtete Werbung – Art. 3e Abs. 1 (g), 15 a) der Richtlinie.....	332
(b) Kinder oder Minderjährige?	333
(c) Werbeunterbrechungen in Kindersendungen	334
(4) Programmanforderungen – Art. 22 der Richtlinie	335
(a) Bisherige Bestimmungen und Textänderungen	335
(b) Vorsperre bei Bezahlfernsehen	336
(c) Piktogramm-Doppellösung	338
(aa) Ziel und Geeignetheit der neuen Vorschrift	339
(bb) Zu den geltenden Bestimmungen	339
(cc) Vorteile und Erforderlichkeit des neuen Lösungsvorschlags	340
(dd) Ergebnis.....	341
dd) Zwischenergebnis zur Verhältnismäßigkeit	342
d) Gemeinschaftsgrundrechte – Art. 10 EMRK	343
aa) Schutzbereich und Eingriff nach Art. 10 Abs. 1 EMRK	344
bb) Rechtfertigung nach Art. 10 Abs. 2 EMRK	344
 B. Aufsicht und Aufsichtskooperationen	347
1. Allgemeine Ergebnisse des Rechtsvergleichs.....	348
2. Beschwerdemöglichkeiten / Art. 3 Abs. 3 Fernsehrichtlinie a. F.	349
3. Ko-Regulierung zur Aufsicht über den Jugendschutz?	350
4. Staatsfreiheit der Medienaufsicht?	353
a) Anlass zur Regelung	355
b) Vereinbarkeit mit Art. 249 Abs. 3 EG.....	356
c) Begrenzung durch die gewählte Rechtsgrundlage.....	356
aa) Allgemeines.....	356
bb) Parallelen zum Regelungsbereich des Jugendschutzes?.....	357
cc) Direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit?	358
dd) Indirekte Auswirkungen auf die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit?	359

ee) Zwischenergebnis.....	360
d) Rechtmäßigkeit bei begründetem Regulierungsbedarf?.....	360
aa) Ausgangslage für einen Regulierungsbedarf	360
bb) Wahl der richtigen Rechtsgrundlage	361
cc) Rechtmäßigkeit der Maßnahme	361
e) Ergebnis.....	362
5. Kooperationen der Aufsichtsinstanzen	363
a) Zusammenarbeit für den Bereich elektronischer Kommunikations- netze und -dienste.....	364
b) Zusammenarbeit für den Bereich der Werbung	364
c) Zusammenarbeit für den Programmbereich	366
d) Ergebnis	367
C. Ergebnisse.....	367
Vierter Teil: Zusammenfassung in Thesen.....	369
Fünfter Teil: Podsumowanie i Tezy.....	381
Literaturverzeichnis.....	353