

Aufsätze

Gewaltproblematik und Rundfunkaufgabe

Von Professor Dr. Martin Stock, Bielefeld*

I. Gewalt im Fernsehen als rechtspolitisches Thema

Die Gewaltproblematik findet gegenwärtig in Medienforschung, Medienpolitik und Medienrecht besondere Beachtung. Dabei geht es vor allem um das Programmverhalten privater Großanbieter und um Tun und Lassen der Landesmedienanstalten. Über die geltenden rechtlichen Regelungen und über einen etwaigen Änderungsbedarf werden im parlamentarischen Raum lebhaft Diskussionen geführt. Ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen sei hier herausgegriffen:

Die Fraktion der CDU im Landtag Nordrhein-Westfalen hat im Herbst 1992 einen Entschließungsantrag betreffend Reduzierung und Bekämpfung von Gewalt im Fernsehen eingebracht (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 11/4374 vom 16.9.1992). Danach soll der Landtag die Landesregierung u.a. auffordern (aaO., unter V.),

»1. sich für eine Änderung des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland im Sinne folgender Grundsätze einzusetzen:

– Sendungen, die geeignet sind, das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern oder Jugendlichen nachhaltig zu beeinträchtigen, dürfen auch nach 23.00 Uhr nicht verbreitet werden;

– Sendungen, die ganz oder im wesentlichen mit Schriften inhaltsgleich sind, die in die Liste nach § 1 des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften aufgenommen sind, dürfen auch nach 23.00 Uhr nicht verbreitet werden;

2. sich im Bundesrat für die Aufnahme eines Tatbestandes in das Strafgesetzbuch einzusetzen, der die Herstellung, jegliche Form der Weitergabe, Veröffentlichung und Verbreitung von Gewaltdarstellungen, die keinen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert haben, unter Strafe stellt;

3. zu prüfen, ob darüber hinausgehende Änderungen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten, gegen Gewalt in den Medien vorzugehen, notwendig sind, um einen höchstmöglichen Jugendschutz zu erreichen.«

Hierzu haben im Düsseldorfer Parlament im Frühjahr 1993 zwei öffentliche Anhörungen stattgefunden. Zunächst hat sich der Landtagsausschuß für Kinder, Jugend und Familie mit dem Thema befaßt. Im Rahmen eines weitläufigen Hearings über Erscheinungsformen und Ursachen von Gewalt (allgemeine Grundlagen), Gewalt in den Medien sowie Konsequenzen für Schule und Jugendarbeit (Ausschußprotokolle 11/825-827 vom 3. und 4.3.1993) hat der Ausschuß eine Reihe von Experten aus Medienwissenschaft und Rundfunkpraxis zur Gewaltproblematik im Medienbereich angehört. Außerdem hat der Hauptausschuß des Landtags zu dem genannten Unionsantrag eine Anhörung von Sachverständigen durchgeführt (Ausschußprotokoll 11/897 vom 13.5.1993). Dazu hatte der Hauptausschuß folgenden Fragenkatalog formuliert:

»1. Reichen die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages und des Landesrundfunkgesetzes NRW aus, um die Gewaltdarbietungen im Fernsehen auf ein allgemein verträgliches Maß zu reduzieren?

2. Welche Möglichkeiten zur Reduzierung von Gewaltdarbietungen in den Medien bestehen nach der derzeitigen Gesetzeslage? Wie können die Landesmedienanstalten die bestehenden Regelungen effektiver nutzen?

3. Wie müssen gesetzliche Neuregelungen – falls diese notwendig sind, um übermäßige Gewaltdarbietungen in den Medien einzuschränken – aussehen, um nicht mit den in Artikel 5 Grundgesetz verbürgten Freiheiten zu kollidieren?«

Der Verfasser hat zu letzterer Anhörung eine schriftliche Stellungnahme vorgelegt, die nachfolgend wiedergegeben ist. Die thesenartige Form ist beibehalten, auf die Beifügung von Anmerkungen ist verzichtet worden. Es handelt sich um einen Diskussionsbeitrag, der vor allem die Novellierungsfrage betrifft. Als leitender Gesichtspunkt wird insoweit die Rundfunkaufgabe im Sinn der Karlsruher Judikatur herausgestellt.

* Der Autor ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bielefeld.

II. Handlungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten

1. Marktdynamiken und ihre Probleme

Bei der Zunahme von Gewaltdarbietungen im privaten Fernsehen handelt es sich nicht nur um einen isoliert zu betrachtenden, leicht zu korrigierenden unerwünschten Nebeneffekt einer Marktsteuerung, welche im übrigen wie gewünscht funktionieren würde. Vielmehr ist es der *Marktmechanismus als solcher*, der sich hier – wie z.B. auch in der Konzentrationsfrage – als *problematisch* erweist. Wie könnte diesen Schwierigkeiten begegnet werden?

2. Öffentliche Funktion und öffentliche Intervention

Auszugehen ist von der verfassungsrechtlich vorgezeichneten *öffentlichen Funktion* des Rundfunks (auch des privaten), wie sie von der Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitet worden ist: Durch ein vielfältiges und substantielles, informatorisch ergiebiges Programmangebot soll individuelle und öffentliche Kommunikations- und Meinungsbildungsfreiheit – als Voraussetzung von Persönlichkeitsentfaltung und Demokratieverwirklichung – möglich gemacht werden. Diesbezüglich soll der Rundfunk eine selbständige, schöpferische Vermittlungsfunktion (»Medium und Faktor«) wahrnehmen. Diese Aufgabe wird durch die Programmanforderungen, die in den Staatsverträgen und Landesmediengesetzen enthalten sind, konkretisiert.

Ob und inwieweit diese Aufgabe auf dem Boden einer privatwirtschaftlich-wettbewerblichen Ordnung heutigen Zuschnitts erfüllbar ist, erscheint indes immer noch ungewiß. Jedenfalls bedarf ein werbefinanzierter Rundfunkmarkt nachhaltiger *öffentlicher Intervention und Beeinflussung*. Nur dann besteht eine Chance, daß er im gewünschten Sinn funktionsfähig wird. Davon hängen auch Wohl und Wehe des dualen Systems im ganzen ab, einschließlich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auf dem privaten Sektor muß eine wirksame, dysfunktionale Verläufe und schädlichen Ausstrahlungswirkungen (Konvergenz) vorbeugende Rundfunkaufsicht Platz greifen.

3. Programmaufsicht und Qualitätsfrage

Die Gewaltproblematik stellt insoweit nur einen Ausschnitt aus der allgemeinen Problematik der *Programmqualität* dar. Qualitätssicherung auf dem öffentlichen Sektor und *Qualitätssteigerung auf dem privaten Sektor* sind nach Lage der Dinge dringend geboten. Dabei wäre es untunlich, die sog. externe, hoheitlich-administrative anstaltliche Steuerung als alleiniges oder hauptsächliches Einwirkungsmittel einzusetzen.

Die Möglichkeiten der *Programmaufsicht* sollten allerdings auch nicht unterschätzt werden. Die vorhande-

nen relativ scharfen, auch für Widerspenstige fühlbaren Regulierungsinstrumente sind bisher kaum erprobt worden. Ob sie ausreichen und was damit in der Qualitätsfrage zu bewirken wäre, läßt sich derzeit noch nicht im einzelnen sagen. Manches spricht für die Annahme, daß dadurch z.B. gewisse Denkfetterschritte und Lernimpulse ausgelöst werden können, wie sie wohl von Zeit zu Zeit notwendig sind. Die Landesmedienanstalten – auch die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) – und ihre Direktorenkonferenz (DLM) haben harte Konfrontationen in der Vergangenheit meist gemieden, was ihrer Autorität und Glaubwürdigkeit abträglich war. Künftig werden sie sich strenger verhalten und das gegebene aufsichtliche Instrumentarium wirklich ausschöpfen müssen.

4. Beraten/Fördern/Regulieren

Neben der Aufsicht wird es auf die beratenden und fördernden Aktivitäten der Anstalten ankommen, die sich ebenfalls intensivieren lassen. Noch nicht ausgelotet sind auch die vielfältigen denkbaren Kombinationsmöglichkeiten: Inwieweit können LfR/DLM die jeweils in Rede stehende Aufgabe durch sachkompetentes *Beraten/Fördern/Regulieren* erfüllen? Es ist nicht zuletzt der kommunikative Einwirkungsmodus, der dabei unsere Aufmerksamkeit verdient. Dessen Wirkungsgrad wird vielleicht dadurch zu erhöhen sein, daß die Anstalten ein größeres eigenes analytisches und kritisches gestalterisches Potential ansammeln. Auch die Möglichkeiten öffentlicher Information und Aufklärung, gezielter Aktivierung von Publikumsgruppen und Werbekunden u.ä. sind noch nicht genügend erkannt und erschlossen. Auf diese Weise könnten sich mediengerecht-informale Beeinflussungschancen auch dort ergeben, wo formale Vorgehensweisen nicht hinreichen.

Unter diesem Blickwinkel wäre zu überlegen, ob sich *neue Mittel und Wege indirekter Qualitätsförderung* finden und entwickeln lassen, bis zu einer an der öffentlichen Funktion der Privaten orientierten Strukturförderung hin. Im näheren ist dies ein Fragenkreis, welcher auch weiterer medienwissenschaftlich-interdisziplinärer Erörterung bedarf. Die anstaltseigene Forschungsförderung sollte dabei stärker ins Spiel gebracht werden. Im politischen Raum und auf staatlicher Ebene bedarf alles dies kräftiger Unterstützung. Wünschenswert sind vor allem auch konzeptionelle Fortschritte und Vertiefungen. Die Medienpolitik lebt momentan zu sehr von der Hand in den Mund, sie kommt über Standortpflege und Krisenmanagement kaum noch hinaus.

5. Gewaltregulative – Altes und Neues

Ob *gesetzliche Neuregelungen notwendig* sind, mag vorerst unterschiedlich beurteilt werden. Jedenfalls sind eine Reihe von Änderungen und Ergänzungen des gel-

tenden Rechts denkbar, welche funktionell *sinnvoll* wären und die Arbeit der Kontrolleinrichtungen erleichtern könnten. Dabei empfiehlt sich ein *weiterreichender programmrechtlicher Ansatz*, näherhin wie folgt:

Die etwas enge Perspektive herkömmlichen spezialisierten *Jugendschutzes* sollte nunmehr erweitert werden, und die Grenzen des Jugendschutzrechts werden ein gutes Stück zu überschreiten sein. Schon das geltende Rundfunkrecht sieht die Gewaltproblematik keineswegs auf Kinder und Jugendliche als Fernsehkonsumenten beschränkt. § 3 Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) kennt gewalthaltige »unzulässige Sendungen« über den Jugendschutz hinaus, desgleichen § 14 Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen (LRG NW) und § 6 WDR-Gesetz (WDR-G). Die beiden Landesgesetze ordnen die Gewaltfrage in den Überschriften zusammenfassend dem »Schutz der Menschenwürde« zu. Sie gehen mithin von dem obersten konstitutionellen Wert (Art. 1 GG) aus, der sich im übrigen auch in den Kommunikationsgrundrechten (Art. 5 GG) ausdrückt. Diese Grundrechte ihrerseits werden in §§ 11-12 LRG NW und §§ 4-5 WDR-G zum Ausgangspunkt genommen und weiter entfaltet.

Schutz der Menschenwürde und Jugendschutz haben also mit den *allgemeinen Programmgrundsätzen* durchaus etwas zu tun, und sie werden vom Gesetzgeber als Elemente des *Programmauftrags* verstanden. Es geht dabei nicht nur um das gleichsam negative Ziel, Gewaltexzesse und Jugendgefährdungen zurückzudrängen. Die Kehrseite davon ist mindestens ebenso wichtig: Privates Programmverhalten soll sich auch in der Gewaltfrage an den kommunikativen Grundwerten und Maßstäben von Verfassung und Gesetz orientieren, es soll den Anforderungen sozusagen auch im guten gerecht werden. Dieser Ansatz könnte *de lege ferenda* noch deutlicher herausgearbeitet werden (siehe unten 10 ff.).

6. Die bisherige Regelung

Zunächst etwas näher zu Systematik und Gewichtung nach geltendem Recht: Der Regelungsschwerpunkt liegt in puncto Fernsehgewalt bislang in § 3 Abs. 1 Nr. 1 RfStV (§ 14 Abs. 1 Buchst. a LRG NW, § 6 Abs. 1 Buchst. a WDR-G), wo an § 131 StGB angeknüpft wird. Kriegsverherrlichung (ebd. Nr. 2 bzw. Buchst. b) stellt wohl nur einen Ausschnitt und Unterfall der generellen Gewaltproblematik dar. Pornographische Sendungen (ebd. Nr. 3 bzw. Buchst. c, nach § 184 StGB) dagegen bilden eine zweite, selbständige Fallgruppe, bei welcher teils ähnliche Gesichtspunkte wie bei der TV-Gewalt auftreten, teils liegen die Dinge dort aber auch anders.

Eine dritte, wiederum selbständige Gruppe unzulässiger Sendungen sind bisher diejenigen, die »offensichtlich geeignet sind, Kinder oder Jugendliche sittlich schwer zu gefährden« (ebd. Nr. 4 bzw. Buchst. d). Dabei wird es beträchtliche Überlagerungen mit den vorange-

henden Rubriken (Gewalt, Pornographie) geben. Dennoch manifestiert sich der rundfunkspezifische Jugendschutz bisher in einem eigenen, neben dem allgemeinen Gewaltverbot stehenden Verbotstatbestand. Dieser wird in den nachfolgenden Absätzen durch umfängliche weitere, differenzierter und »weicher« geartete Jugendschutzbestimmungen ergänzt und ist hier quantitativ im Übergewicht. Es fragt sich nun, ob der Gesetzgeber bei diesen Grundsätzen bleiben und lediglich einzelne Änderungen im Detail in Erwägung ziehen sollte.

7. Für einen effizienteren Jugendschutz

In Frage kommt eine *Vereinfachung und Verschärfung des Jugendschutzes*, etwa in der Richtung, die in dem CDU-Antrag Drucksache 11/4374, unter V.1., ins Auge gefaßt wird.

Die bisherigen *tageszeitlichen Limitierungen* scheinen zusehends an Wirksamkeit zu verlieren. Dieser Regelungsmodus dürfte bereits dermaßen *ineffizient* sein, daß er auch durch weitere Verfeinerungen nicht mehr zu retten ist. Er wird dann insgesamt *fallenzulassen* sein (woraufhin der ausgedehnte Apparat der Richtlinien usw. obsolet wird). Statt dessen wäre der *absolute Verbotstatbestand* des § 3 Abs. 1 Nr. 4 RfStV (§ 14 Abs. 1 Buchst. d LRG NW, § 6 Abs. 1 Buchst. d WDR-G) zu *erweitern*. Er könnte nun z.B. lauten: Sendungen sind unzulässig, wenn sie »geeignet sind, das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen«. Die bisherigen dortigen Maßgaben (»sittlich«, »schwer zu gefährden«, Evidenzerfordernis) sind ohnehin sehr eng gefaßt. Wenn die weiterreichenden und flexibleren zusätzlichen Absätze wegfallen, muß das ausnahmslos geltende Verbot jedenfalls verschärft werden. Der CDU-Antrag greift insoweit auf den Grundsatz des § 3 Abs. 2 Satz 1 RfStV (§ 14 Abs. 2 Satz 1 LRG NW, § 6 Abs. 2 Satz 1 WDR-G) zurück, will aber nur eine »nachhaltige« Beeinträchtigung verbieten. Letzterer Zusatz wäre m.E. entweder zu großzügig oder nichtssagend. (Wenn es nur »beeinträchtigt« heißt, wird das rechtsbegrifflich bei verständiger Auslegung auf dasselbe hinauslaufen).

Ob auch die jetzigen Bezugnahmen auf das Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit und das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften in den gedachten neuen Verbotstatbestand in Abs. 1 einbezogen werden sollten, wäre noch zu prüfen (gleiche bzw. engere materielle Kriterien, aber gesonderte Zuständigkeiten und Verfahrensgänge).

8. Jugendschutz neben Schutz der Menschenwürde

Bei dem eben Gesagten bin ich davon ausgegangen, daß der absolute Verbotstatbestand des *Jugendschutzes* auch in Zukunft *neben demjenigen des Schutzes der Menschenwürde vor Gewaltexzessen* bestehen bleiben

wird. Die bisherige Trennung der beiden Materien erscheint in der Tat sinnvoll, obwohl sie sich teilweise überschneiden. Menschenwürdewidrige Gewaltdarbietungen werden in der Regel zugleich Kindes- und Jugendwohl beeinträchtigen. Es ist gerade diese Kombination, die in der gegenwärtigen Gewaltdebatte im Vordergrund steht. Daneben wird es aber auch fernerhin Fallgruppen geben, für die nur der eine oder der andere Tatbestand einschlägig ist. Der rundfunkspezifische Jugendschutz kann über Gewalt (und Pornographie) auch hinausreichen und sich davon ablösen. Die Gewaltproblematik ihrerseits pflegt in zwei Varianten aufzutreten: einmal in bezug auf *Kinder und Jugendliche*, zum andern aber auch in bezug auf *Erwachsene* (insb. bestimmte Problemgruppen), d.h. auf andere Segmente des großen Publikums.

Auch letzterer Punkt bedarf heute vermehrter Beachtung. Insoweit muß nun die Verbindung zu Programmauftrag und Programmgrundsätzen hergestellt werden. Von dort aus läßt sich die Gewaltfrage leichter in Angriff nehmen, und es kann zu neuen gesetzlichen Präzisierungen kommen. Vom allgemeinen Programmrecht aus lassen sich Menschenwürde- und Jugendschutz konkretisieren und unter einen leitenden Gesichtspunkt bringen. Dabei kommt es maßgeblich auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen an.

9. Der Irrweg des Strafrechts

Das geltende Rundfunkrecht geht hier freilich vom *Strafrecht* (§ 131 StGB) aus (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 RfStV, § 14 Abs. 1 Buchst. a LRG NW, § 6 Abs. 1 Buchst. a WDR-G) und gelangt nicht zu einer eigenständigen, in das sonstige Programmrecht integrierten Begriffsbildung vom Verfassungsrecht aus. Dieser Sachstand ist *unbefriedigend*.

Die (1973 erstmals zustande gekommene) *Pönalisierung* der »Verherrlichung oder Verharmlosung« von Gewalttätigkeiten gegen Menschen hat in der Praxis keine wesentliche Bedeutung erlangt; sie steht bis heute eher nur auf dem Papier. Zwar gibt es Auslegungshinweise, die den rundfunkspezifischen Erfordernissen immerhin nahekommen: Signal gegen zunehmende Brutalisierungstendenzen, Risikodelikt im Blick auf mögliche sozialisationsgefährdende Wirkungen von Gewalttätigkeiten, die in aufdringlicher, anreißerischer Weise ohne jegliche übergeordnete, sozial sinnhafte oder künstlerische Zwecksetzung nur um ihrer selbst willen, zum bloßen Unterhaltungsanreiz oder zur Stimulierung von Emotionen dargeboten werden (vgl. v. *Bubnoff*, in: *Leipziger Kommentar*, 10. Aufl., 1988, § 131, Anm. 1 ff. zur alten Fassung). Darin klingt auch bereits das erwerbswirtschaftliche Konkurrenzmotiv an, das bei den Grenzüberschreitungen des heutigen Marktgrundfunks die eigentliche treibende Kraft sein dürfte. Indes stellt diese

Strafrechtsnorm mit ihren ungelösten Abgrenzungs- und Bestimmtheitsproblemen die Rechtsanwendung vor erhebliche Schwierigkeiten. In der Strafrechtspflege walten insoweit wohl – durchaus ehrenwerte – liberal-rechtsstaatliche Skrupel vor. Auch die Verfassungsrechtsprechung zeigt sich bisher restriktiv, so zuletzt in dem *Zombie-Beschluß* (BVerfG NJW 1993, S. 1457 ff. = BVerfGE 87, S. 209 ff.)

Auch in ihrer *rundfunkrechtlichen Umsetzung* ist die fragliche Norm in der Praxis nicht angeschlagen. Genauer angesehen, weist sie auch in dieser Form manche Schwächen und Lücken auf. Wie steht es z.B. mit Gewalttätigkeiten von Menschen nicht gegen andere Menschen, sondern gegen sich selbst? Wie, wenn eine kommerziell motivierte Verharmlosungstendenz zu bemerken ist, wenn diese aber von dritten, akzeptablen Motiven begleitet oder durch geschickte Anmoderation o.ä. überspielt und verschleiert wird? Wann verletzt eine mediale Gewaltszene denn nun die Menschenwürde? Um wessen Würde geht es dabei eigentlich? Ist dies die Würde der jeweiligen Objekte und Opfer von TV-Gewalt und/oder diejenige der Macher und Programmverantwortlichen, die die Zuschauer damit ködern, und/oder die der Werbekunden, die dafür zahlen? Ist die Würde derer, die sich an dem Treiben freiwillig beteiligen, für diese indisponibel, also auch gegen sie selbst schutzbedürftig? Muß auch die Würde eines gaffenden Publikums in Rechnung gestellt und gegen dieses selbst geschützt werden? Und was ist mit den zahlreichen dubios-unterhaltenden Sendungen über Unfälle, Katastrophen usw.? Wie lassen sich die sublimeren Brutalisierungerscheinungen fassen, die neuerdings vielerorts vordringen, bis in seriös aufgemachte Informationssendungen, Talk-Shows usw. hinein? Wie kann das Rundfunkrecht den komplexen Motivations-, Planungs-, Produktions-, Rezeptions-, Wirkungszusammenhängen gerecht werden, die das Strafrecht in seinem besonderen Exaktheitsbestreben gerade ausklammern will? Hier gibt es viele offene Fragen.

In dem CDU-Antrag, unter V.2., wird anscheinend eine vereinfachte und verallgemeinerte Version des § 131 StGB bzw. ein entsprechender zusätzlicher Straftatbestand befürwortet. Die dortige Vorbehaltsklausel (»die keinen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Wert haben«) würde jedoch noch größere Operationalisierungsprobleme aufwerfen. Ob sich diesen Schwierigkeiten auf strafrechtlicher Ebene überhaupt entgegen läßt, erscheint ungewiß. Vielleicht ist die Aktivierung staatlicher Strafgewalt auf diesem Gebiet überhaupt ein Irrweg, oder sie taugt nur für extreme Grenzsituationen. Jedenfalls wäre ein erweiterter, verfassungsrechtlich fundierter programmrechtlicher Ansatz für den Rundfunkalltag besser geeignet.

10. Für einen rundfunkspezifischen Menschenwürdeschutz

Letzterer Weg kann bei günstigem Verlauf dazu führen, daß das heutige, strafrechtlich geprägte Regulativ des § 3 Abs. 1 Nr. 1 RfStV (§ 14 Abs. 1 Buchst. a LRG NW, § 6 Abs. 1 Buchst. a WDR-G) durch ein *genuin rundfunkrechtliches Gewaltregulativ* ersetzt wird. Dieses müßte zu der allgemeinen Qualitätsdebatte den Anschluß halten und der Steigerung der Programmqualität auf dem privaten Sektor dienlich sein. Solange entsprechende neue Programmgrundsätze nicht zur Hand sind, mag das heutige Gewaltregulativ fortbestehen und in der genannten Richtung erst einmal interpretativ zu verdeutlichen sein.

Kernpunkt sollte dabei eine *Konkretisierung des Menschenwürdeprinzips* - das programmrechtlich-übergreifend auch in § 23 Abs. 1 Satz 2 RfStV, § 12 Abs. 2 Satz 1 LRG NW und § 5 Abs. 2 Satz 1 WDR-G geschützt ist - *anhand der Kommunikationsgrundrechte* und der diese entfaltenden staatsvertraglichen und landesgesetzlichen Bestimmungen sein. Für ein derartiges funktionsgerechtes Gewaltregulativ kann im Privatrundfunkrecht von bestimmten Grundnormen des Rundfunkstaatsvertrags (insb. Präambel Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 20 sowie § 23) und von §§ 11-12 LRG NW (soweit für bundesweiten Rundfunk einschlägig) ausgegangen werden. Werden diese Bestimmungen im Geiste des Grundgesetzes in der Karlsruher Lesart gehandhabt, so können sich auch in der Gewaltfrage klarere normative Maßstäbe ergeben. Das gilt wie gesagt auch schon *de lege lata*. Verstöße gegen das Gewaltregulativ werden sich daraufhin häufig auch als Verstöße gegen andere Programmgrundsätze darstellen.

11. Die Rundfunkaufgabe als Bezugsrahmen

Das beginnt mit dem (verfassungsrechtlich verwurzelten) »*Medium und Faktor*«-Prinzip des § 11 Satz 1 LRG NW. Dem Rundfunk wird dadurch eine Vermittlungs- und aktive Unterstützungstätigkeit bei der Entstehung einer öffentlichen Sphäre zugeordnet, in der Prozesse freier Meinungsbildung (Identitätsbildung, Selbstvergewisserung, Persönlichkeitsentfaltung gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) stattfinden können. Leitbild ist dabei der sog. handlungskompetente Bürger als Subjekt der Menschenwürde, im Gesamtaspekt: die orientierungs-, handlungs-, politikfähige demokratisch verfaßte Gesellschaft, die als immer wieder sich erneuernd zu verstehen ist und dazu der Hilfestellung des Rundfunks bedarf. Unter diesem leitenden Gesichtspunkt soll der Rundfunk - wohlgeordnet durch sämtliche Programmgebiete und Sparten hindurch (auch bei »leichter« Unterhaltung) - jenes öffentliche Kontinuum zustande bringen, das im Sinn der verfassungsrechtlichen Vorgaben

liegt. Es geht dabei um die Voraussetzungen einer zivilisierten, rational zugänglichen Kommunikation.

Daraus folgen bestimmte Anforderungen an die Art und Weise, in der die umgebende äußere Wirklichkeit im Programm wiedergegeben bzw. rekonstruiert wird. Der reale Gewaltfaktor beispielsweise darf in der Berichterstattung nicht aus erwerbswirtschaftlichen Gründen manipuliert, etwa beschönigt oder aber übermäßig in den Vordergrund gerückt und forciert werden. Neben der Sache liegen auch die einfachen handwerklichen, scheinbar wertneutralen Widerspiegelungsdoktrinen. Vielmehr handelt es sich um Durchlaufs- und Umschlagsprozesse, welche neben medialer Offenheit ein beträchtliches interpretatorisches und gestalterisches Vermögen derjenigen erfordern, die die Zirkulation in Gang halten sollen. Ein angemessener Umgang mit der Gewaltproblematik setzt erst einmal genauere Vorstellungen darüber voraus, was Fernsehgewalt eigentlich im Lichte des Programmauftrags bedeutet, welches ihre psychosozialen Tiefendimensionen sind und wie sich der Rundfunk dazu verhalten könnte, wenn er seine kommunikative und aufklärerische Aufgabe wirklich erfüllen will. Er muß dabei auch etwaige Verstärkungswirkungen seiner eigenen Informationstätigkeit in Rechnung stellen und nötigenfalls auf Gegensteuerung bedacht sein. Das Verzerrungsproblem ist hier kein anderes als sonst auch. Entsprechendes gilt für fiktionale Gewaltkomponenten. In allen diesen Punkten kann auch an die allgemeine Diskussion über *Medienfreiheit und Medienverantwortung* angeknüpft werden, wie sie seit dem Karlsruher Lebach-Urteil (BVerfGE 35, S. 202 ff.) geführt worden ist.

Wird so an die Dinge herangegangen, dann zeigt sich alsbald: In der Kriterienfrage ergeben sich brauchbare Fragestellungen, und wir müssen nicht jedesmal wieder von vorn anfangen. Gleiches ließe sich nun für die weiteren im LRG NW enthaltenen Programmgrundsätze zeigen. Die dortigen großen Worte und scheinbar leerlaufenden, unbestimmten Wendungen gewinnen unversehens an Farbe, wenn sie z.B. auf heutiges »Reality-TV« bezogen werden. Denn da gibt es Sendungen und Serien, die auf kommerziellem Zynismus beruhen, personale Rechte (§ 12 Abs. 2 Satz 1 LRG NW) und anerkannte journalistische Grundsätze (ebd. Abs. 3 Satz 1) geflissentlich mißachten und ein erhebliches destruktives Potential enthalten. Dergleichen liegt weit ab von Gesetz und Recht.

12. Bildungsrechtliche Einschläge und Analogien

Noch deutlicher wird der Kontrast, wenn wir darangehen, den *allgemeinen Programmauftrag* auch auf *Kinder und Jugendliche* als Konsumenten von Fernsehgewalt zu beziehen. Auch insoweit sind die Auswüchse offenkundig, und es sind weitere Konkretisierungen

der programmrechtlichen Schranken denkbar. Man frage sich nur einmal vergleichsweise, wie sich der schulische Erziehungs- und Bildungsauftrag zur Gewaltproblematik verhält und was er mit dem Programmauftrag des Rundfunks gemeinsam hat – und sogleich zeichnet sich die Möglichkeit ab, auch das Jugendschutzrecht inhaltlich anzureichern.

Auf diesem Gebiet wird an ein rundfunkrechtliches Gewaltregulativ mit *vermehrten bildungsrechtlichen Einschlägen* zu denken sein. Über das körperliche, geistige und seelische Wohl von Kindern und Jugendlichen und über die Frage, wie insoweit mit gewalthaltigen Materialien und Medien (Horrorvideos u.ä.) umzugehen ist, wissen moderne Schulgesetze und Richtlinienwerke manches Nähere zu sagen. Dort finden sich auch interessante Parallelen, etwa wenn unter unterrichtlichem Aspekt darauf gedrungen wird, daß eine Gewaltdarstellung stets in eine geeignete curriculare Sequenz eingebettet und pädagogisch hinlänglich sublimiert, in die Distanz gerückt und altersgemäß aufgearbeitet werden muß. Ähnlich wird im Blick auf Gewalt im Fernsehen auf den konkreten Sinnzusammenhang und den jeweiligen journalistischen Durchdringungsgrad abzustellen sein. Dabei ergibt sich aus dem Bildungs- bzw. Programmauftrag, daß als Bezugseinheit der Beurteilung auch größere Curriculum- bzw. Programmeinheiten, bis zum »Gesamtprogramm«, in Frage kommen. Es kann nicht nur auf einzelne isolierte Programmpartikel ankommen, wie sie beim bisherigen Jugendschutz im Vordergrund stehen.

13. Für neue Programmgrundsätze und Programmrichtlinien

Wünschenswert sind *rahmenartige* staatsvertragliche und landesgesetzliche Vorgaben, die die Grenzen von Fernsehgewalt aber *genauer als bisher* markieren müßten; sie sollten sich dabei vom Strafrecht tunlichst ablösen. Ergänzend wird eine anstaltliche *Richtlinienkompetenz* nach Art des § 3 Abs. 4 und 5 RfStV (§ 14 Abs. 5 und 6 LRG NW, § 6 Abs. 5 und 6 WDR-G) beizubehalten sein. Diese müßte jedoch – ob die tageszeitlichen Limitierungen nun wegfallen oder nicht – auf *materielle Programmrichtlinien* umgestellt bzw. erweitert werden. Sie könnte dann zu präziseren Kennzeichnungen unzulässiger Programminhalte führen. Dies könnte auch mit sonstigen aktuellen Fragen der Programmqualität zusammengefaßt und gemeinsam geregelt werden.

Solche neuen Programmgrundsätze und Programmrichtlinien können durch freiwillige Selbstbindung der Veranstalter (»Konvention der Verantwortung« o.ä.) keineswegs ersetzt werden. Auch organisatorische und verfahrensmäßige Selbstkontrollen à la FSK, Presse- oder Werberat reichen allein nicht aus. Denn solche privaten Kodifikationen und Einrichtungen bleiben zu leichtgewichtig; sie sind kaum imstande, größere Konfronta-

tionen durchzustehen und die Marktkräfte wirklich in Schach zu halten. Nützlich können sie jedoch sein, wenn dafür ein tragfähiger rechtlicher Rahmen bereitsteht (regulierte Selbstregulierung).

14. Für angemessene Sanktionsinstrumente

Sind solche weiterentwickelten, funktionsgerechten rechtlichen Gewaltregulative vorhanden, so können sie auch von vornherein zum Lizenzinhalt gemacht werden. Um so leichter können sie dann auch als Maßstäbe der Programmaufsicht fungieren. Im übrigen können sie auch als Richtwerte informaler Einwirkung und Qualitätsförderung (oben 4) dienen.

Die heute so beliebten »weichen« Steuerungsmethoden bleiben freilich oft erfolglos. Dieses Risiko läßt sich verringern, wenn auch *differenzierte Sanktionsmöglichkeiten* vorhanden sind und wenn die Landesmedienanstalten darauf bei Bedarf auch tatsächlich zurückgreifen. Derzeit handelt es sich dabei in Nordrhein-Westfalen um die Instrumente des § 10 LRG NW (sog. Programmrüge, Suspendierung und Entziehung der Lizenz) sowie um die Bußgeldtatbestände des § 67 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 LRG NW. Der Rundfunkstaatsvertrag ist nur bezüglich der Zeitlimits des § 3 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 bußgeldbewehrt (§ 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RfStV, entsprechend § 67 Abs. 1 Nr. 5 LRG NW). Das Landesrundfunkgesetz geht darüber bereits (zulässigerweise, § 32 Abs. 1 Satz 2 RfStV) ein Stück weit hinaus. Danach sind auch die Verbotstatbestände des § 14 Abs. 1 Buchst. b und d sowie Abs. 2 Satz 1 (Kriegsverherrlichung, Jugendschutz) bußgeldbewehrt (§ 67 Abs. 1 Nr. 4 LRG NW). *Nicht* aber gilt dies für § 14 Abs. 1 Buchst. a und c (*Gewalt*, Pornographie). Sollte nicht auch das Gewaltverbot bzw. dessen künftige Neufassung in das Ordnungswidrigkeitenrecht einbezogen werden?

Insoweit werden im Strafgesetzbuch Freiheits- und Geldstrafen angedroht (§ 131 und § 184 StGB). Indes wird davon in der Praxis bisher kaum Gebrauch gemacht, und dabei wird es normalerweise auch bleiben müssen (oben 9). Unter diesen Umständen könnten entsprechende Bußgeldtatbestände grundsätzlich greifen (vgl. § 21 Abs. 2 OWiG) und in gewissem Umfang wohl auch sinnvoll sein. Leichter praktikabel wären solche administrativen Sanktionsmöglichkeiten allerdings dann, wenn die materiellen Regulative entkriminalisiert und, wie vorhin vorgeschlagen, zur Gänze ins Rundfunkrecht heimgeholt werden könnten. Dabei könnte auch dem Bestimmtheitserfordernis (Art. 103 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 1 OWiG) ohne weiteres Rechnung getragen werden. Manches spricht dafür, daß *auch das Gewaltverbot* in diesem Sinn *mit Ordnungsstrafe bewehrt* werden sollte.

15. Gewaltkontrolle und Grundgesetz

Schließlich noch ein Wort zur *Verfassungsrechtsla-*

ge. Einschlägig ist hier die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) als ein Mediengrundrecht, das den Jedermannsgrundrechten des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG – zuoberst der Meinungsbildungsfreiheit – zu dienen hat. In besonderen Fällen können auch Kunst- sowie Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) in einer medienrechtlichen Ausprägung in Betracht kommen.

Dabei handelt es sich um Grundrechte, welche nach der Verfassungsrechtsprechung gesetzlicher Ausgestaltung bedürfen. Auch wenn der Gesetzgeber Marktkräften Raum gibt, muß er eine gesetzliche Ordnung schaffen, anhand derer der öffentlich-dienende Charakter des Rundfunks (auch des privaten) zu gewährleisten ist. Eine solche Ordnung verkörpert sich zumal in den Landesmedienanstalten, die auch selbst an dem Grundrechtsschutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG teilnehmen. Auch soweit Mediengesetze und Medienanstalten die Marktmechanismen beeinflussen und auf die wohlverstandene öffentliche Funktion des Rundfunks hinlenken, geht es um Grundrechtsausgestaltung. Das gilt auch für rundfunkspezifische Gewaltregulative, wie sie hier in Rede stehen. Alles dies ist durch die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit von innen heraus legitimiert.

Aber auch wer das anders sehen und für den privaten Sektor – entgegen der Karlsruher Judikatur – von einer schlichten Marktrundfunkfreiheit als Unternehmergrundrecht nach wirtschaftsrechtlichen Vorbildern ausgehen wollte, könnte die Gewaltfrage im Ergebnis wohl nicht anders beantworten. Bei dieser Sichtweise wäre eine Eingriffslage gegeben. Jugendschutz gehört zu den Grundrechtsschranken nach Art. 5 Abs. 2 GG. Dessen Grundrechtsrelevanz ist vom Bundesverfassungsgericht etwa in dem Mutzenbacher-Beschluß (BVerfGE 83, S. 130 ff.) herausgearbeitet und betont worden, dort im Blick auf das Verhältnis von Pornographie und Kunstfreiheit (als vorbehaltlos gewährleistetem Grundrecht). Entsprechendes wird für Gewalt im Fernsehen zu gelten haben, auch soweit sie von Erwachsenen konsumiert wird. Die hier erörterte öffentliche Intervention und Gegensteuerung wäre nach diesen Prämissen durch Art. 5 Abs. 2 GG bzw. durch anderweitige Grundrechte und Verfassungsprinzipien als verfassungsunmittelbare Schranken gedeckt, zumal durch Art. 1 Abs. 1 GG.

So oder so – im Ergebnis können *Verfassungsbedenken gegen eine schärfere Gewaltkontrolle*, wie sie hier skizziert worden ist, m.E. *nicht* erhoben werden.