KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.10.1996
KOM(96) 483 endg.

Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten

(von der Kommission vorgelegt)

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung 1

Zusammenfassung 3

Kapitel I - Kontext und Problematik des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde 7

1. Probleme des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde 7

2. Die Veränderung der Rahmenbedingungen 8

3. Umfang der Probleme je nach Art der Dienste 12

Kapitel II - Regelungen und Mittel zur Kontrolle der Inhalte hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde 14

1. Gemeinsame allgemeine Prinzipien 14

2. Auf einzelstaatlicher Ebene angewandte Regeln und Methoden 15
2.1 Regelungen zum Schutz der Menschenwürde 15
2.2 Die Jugendschutzregelungen 18
2.3 Medienerziehung 25

Kapitel III - Im Kontext der Europäischen Union Instrumentarien und vorrangige Maßnahmen 26

1. Der Grundsatz des freien Verkehrs von Dienstleistungen 26
2. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres 28
3. Schwerpunkte der Zusammenarbeit 29

Schlußbemerkung 31

Anhänge 33

Einführung

Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde - im vorliegenden Grünbuch wird ausführlich untersucht, welchen Herausforderungen sich die Gesellschaft stellen muß, will sie, daß diese beiden Problemkreise, die für die Allgemeinheit von überragendem Interesse sind, in der sich mit atemberaubendem Tempo entwickelnden Welt der audiovisuellen und der Informationsdienste angemessen berücksichtigt werden. Im Zuge des Übergangs vom über den Äther verbreiteten Rundfunk zu einem Umfeld, in dem herkömmliches Fernsehen Seite an Seite mit Online-Diensten und aus beiden hervorgegangenen Mischformen bestehen wird, eröffnet sich eine Vielzahl neuer Möglichkeiten. Inwieweit das Potential dieser neuen Entwicklungen ausgeschöpft wird, hängt allerdings davon ab, wie es der Gesellschaft insgesamt gelingen wird, zwischen der Freiheit des Wortes und der Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit sowie zwischen einer auf die Förderung der Herausbildung neuer Dienste gerichteten Politik und der Notwendigkeit des Schutzes der neuen Möglichkeiten vor Mißbrauch durch wenige auf Kosten vieler die richtige Balance zu finden. Bei bestimmten Aspekten können Lösungen auf europäischer Ebene nur dann etwas ausrichten, wenn sie international untersetzt sind. Bei anderen wiederum muß die Lösung dem einzelnen Staat oder auch dem Individuum überlassen werden. Die Kommission ist der Ansicht, daß es in diesem Rahmen sowohl folgerichtig als auch erforderlich ist, die Situation insgesamt zu analysieren und so den Beitrag herauszuarbeiten, der auf den unterschiedlichen Stufen staatlicher Verwaltung geleistet werden kann. Dabei wird den politischen Initiativen auf der Ebene der Europäischen Union besondere Aufmerksamkeit geschenkt und das Prinzip der Subsidiarität gebührend berücksichtigt.

Die behandelten Themen - Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde - stehen derzeit im Brennpunkt des politischen Interesses. So stellte das Forum zur Informationsgesellschaft im Juni 1996 in seinem ersten Jahresbericht fest, daß Maßnahmen zur Gewährleistung rechtlichen Schutzes in diesen beiden Bereichen vorrangig ergriffen werden müssen. In der Politik sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Gemeinschaft werden diese Fragen seit jeher als Bereiche behandelt, die für die Allgemeinheit von überaus großer Bedeutung sind. Die bislang auf diesem Gebiet erlassenen Rechtsvorschriften und sonstigen Maßnahmen standen naturgemäß in engem Zusammenhang mit den Merkmalen der traditionellen elektronischen Medien (Fernsehen und Hörfunk), die von ihrem Wesen her als zentralisiert und als Instrumente der Massenkommunikation eingestuft werden können. Die sich neu herausbildenden elektronischen Medien haben einen gänzlich anderen Charakter, sind sie doch dezentralisiert und stärker auf das Individuum ausgerichtet als die Massenmedien. Selbst wenn der über diese Dienste vermittelte Inhalt gelegentlich mit dem der früheren Medien identisch ist (Film, Nachrichten, Dokumentarfilm), darf im politischen Gestaltungsprozeß nicht versäumt werden, der unterschiedlichen Merkmale eingedenk zu handeln. Aus diesem Grund vollzieht das vorliegende Grünbuch den Prozeß der Herausbildung der elektronischen Medien nach, analysiert die derzeitigen Rechtsvorschriften und die entsprechenden Politiken auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene und widmet sich den Auswirkungen, die die Entwicklung der neuen Dienste auf diese Politiken hat, soweit sie sich auf die im Mittelpunkt der Betrachtungen stehenden Fragestellungen beziehen. Die Spanne der berücksichtigten Dienste reicht dabei vom Fernsehen bis zum Internet. Die Möglichkeiten, die der Politik zur Verfügung stehen, sind ebenso unterschiedlich wie weitreichend. Sie erstrecken sich von

Regulierung und Selbstregulierung über Maßnahmen zur Bewußtseinsschärfung und Weiterbildungsangebote bis zur Entwicklung von Systemen elterlicher Kontrolle.

Ziel des vorliegenden Grünbuchs der Kommission ist es, zu diesem Thema mittel- und langfristig eine Debatte in Gang zu setzen. Der Zeitpunkt der Vorstellung dieses Grünbuchs wurde so gewählt, daß er mit dem Erscheinen der Mitteilung der Kommission "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" zusammenfällt. Die beiden Dokumente ergänzen einander sowohl vom zeitlichen als auch vom inhaltlichen Rahmen her. In der Mitteilung werden kurzfristige Maßnahmen vorgestellt, mit denen spezifische Fragen in Verbindung mit dem Internet aufgegriffen werden, die über den Bereich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde hinausgehen. Abgesehen von seinem längerfristig und konsultativ angelegten Charakter behandelt das Grünbuch speziell den Gegenstand des Jugendschutzes und des Schutzes der Würde des Menschen in bezug auf die neuen audiovisuellen und Informationsdienste im allgemeinen. Mit beiden Dokumenten wird den Aufforderungen des Europäischen Parlaments und des Rates zur ausführlichen Analyse der Fragen europäischer Politik im Zusammenhang mit dem Entstehen neuer Dienste entsprochen.

Diesbezüglich möchte die Kommission unterstreichen, daß bereits eine ganze Reihe an politischen Initiativen auf den Weg gebracht worden ist bzw. gegenwärtig geprüft wird, die sich speziell bzw. am Rande mit ähnlichen Fragen von öffentlichem Interesse beschäftigen. So enthält die Mitteilung der Kommission zu den "Diensten von allgemeinem Interesse in Europa" einen Abschnitt zum Rundfunk, in dem hervorgehoben wird, daß Belange von allgemeinem Interesse auf diesem Gebiet im wesentlichen den Inhalt von Sendungen betreffen und mit moralischen und demokratischen Werten, wie z.B. Pluralismus, Informationsethik und Schutz des Individuums, zusammenhängen. Im Grünbuch zu Urheberrecht und verwandten Schutzrechten in der Informationsgesellschaft werden die Fragen des geistigen Eigentums behandelt. Fragen des die Allgemeinheit berührenden Interesses werden mit Blick auf Werbung und Sponsoring u.a. im Grünbuch über die kommerziellen Kommunikationen erörtert. Zur Verarbeitung personenbezogener Daten unter dem Gesichtswinkel des Schutzes des Individuums wurde eine spezielle Richtlinie angenommen. Die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", die koordinierte Gemeinschaftsregeln in einer Reihe von Gebieten enthält, zu denen auch der Jugendschutz gehört, wird zur Zeit überarbeitet. Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur "Regulierungstransparenz auf dem Binnenmarkt der Dienste der Informationsgesellschaft" wird ein Beitrag zur Koordinierung künftiger regulatorischer Tätigkeit der Gemeinschaft und zur Durchsetzung von schützenswerten, im Interesse der Allgemeinheit liegenden Zielen geleistet.

Schließlich sind sonstige Probleme, die sich aus der Entwicklung dieser Dienste ergeben, wie beispielsweise die kulturelle und sprachliche Vielfalt, bereits Gegenstand von Initiativen, die in jüngster Zeit ergriffen wurden (z.B. MEDIA II, INFO 2000 und ein Programm zu mehrsprachigen Informationssystemen). Von der Kommission werden die Resultate dieser Initiativen anhand der gesetzten Ziele überwacht und zum gegebenen Zeitpunkt eine dem erreichten Stand entsprechende Einschätzung der Lage und der Notwendigkeit neuer politischer Initiativen vorgelegt.

Zusammenfassung

Der Kampf gegen die Verbreitung von die ***Menschenwürde verletzenden Inhalten*** *und der* ***Schutz der Jugend vor ihrer Entwicklung abträglichen Inhalten*** sind von grundlegender Bedeutung, wenn sich die neuen audiovisuellen und Informationsdienste in einem Klima von Vertrauen und Zuversicht entwickeln sollen. Werden in diesen Bereichen wirksame Maßnahmen zum Schutz der Interessen der Allgemeinheit nicht unverzüglich bestimmt und durchgesetzt, so besteht die Gefahr, daß das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Potential dieser neuen Dienste nicht ausgeschöpft wird.

In ***Kapitel I*** des vorliegenden Grünbuchs werden zum einen jene Aspekte der Entwicklung neuer audiovisueller und Informationsdienste herausgestellt, die für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde von Belang sind, und zum anderen die inhaltlichen Kategorien analysiert, bei denen es zu Problemen kommen kann. ***Im einzelnen wird auf die Notwendigkeit verwiesen, Probleme, die sich von ihrem Wesen her unterscheiden, nicht zu vermengen. So ist beispielsweise Kinderpornographie, die gesetzlich verboten ist und unter Strafe steht, vom Zugang von Kindern zu für Erwachsene bestimmten pornographischen Inhalten zu unterscheiden, die zwar der kindlichen Entwicklung schaden, für Erwachsene jedoch nicht ungesetzlich sind.*** Es müssen Lösungen gefunden werden, mit denen es möglich ist, die Art des jeweiligen Inhalts zu berücksichtigen.

Sie müssen darüber hinaus der Entwicklung der Gegebenheiten des Diensteangebots angepaßt werden. Neue Angebote im Bereich des Fernsehens, wie z.B. Pay-per-View, stellen eine ***größere Auswahlmöglichkeit für den einzelnen*** dar. Hier erfolgt eine Entwicklung, die sich vom Modell des Massenmediums, bei dem der Zuschauer eine Sendung anschauen oder darauf verzichten kann, in Richtung eines Modells bewegt, das dem der Printmedien näher kommt, d.h. der Zuschauer selbst wählt die Sendung aus einer Vielzahl von Angeboten aus. Bei den Online-Diensten weist die Entwicklung auf das ***Modell der individuellen Kommunikation***. Aus geographischer Sicht handelt es sich ***immer weniger um nationale und immer mehr um globale Verteilungsnetze***. Das Internet ist dabei ein weltweites Netz der Netze. Zudem bilden sich neue Arten von Inhalten heraus. Eine herkömmliche Fernsehsendung, die der Zuschauer von Anfang bis Ende ansieht, kann als linear charakterisiert werden, während ***Interaktivität*** die Möglichkeit des Erlebens alternativer Szenarios bietet. Ebenso entstehen ***inhaltliche Mischformen***, bei denen z.B. Spiele, Werbung und Informationsvermittlung auf neue Art und Weise miteinander verknüpft werden.

Die Entwicklung der neuen Dienste macht gerade hinsichtlich der Regulierung einen ***flexiblen Rahmen*** erforderlich. Neue Lösungen lassen sich finden, wenn die Merkmale der neuen Arten von Diensten einer Funktionsanalyse unterzogen werden. Dabei müssen die aus der Natur der neuen Dienste erwachsenden neuen Risiken sorgfältig untersucht werden. Die Sorge um den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde im Zusammenhang mit den sich neu herausbildenden audiovisuellen und Informationsdiensten verdient die Aufmerksamkeit von öffentlichen Stellen und Bürgern gleichermaßen. Allerdings sollte die Problematik auch nicht übertrieben dargestellt werden, denn ***die Schwierigkeit ergibt sich häufig eher aus den im Vergleich zu den traditionellen Medien unterschiedlichen Merkmalen der neuen Dienste als aus den von ihnen übertragenen Inhalten***.

Kapitel II ist einer Analyse des bestehenden rechtlichen und konstitutionellen Regelwerks auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene gewidmet. Darin wird festgestellt, daß die in den einzelnen Staaten in Europa bestehenden Vorschriften vor dem Hintergrund der Grundrechte erlassen wurden, die in der Europäischen ***Menschenrechtskonvention*** verankert sind und durch Artikel F Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union als allgemeine Grundsätze in das Gemeinschaftsrecht übernommen wurden. In Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist das ***Recht der freien Meinungsäußerung*** festgeschrieben, wobei gleichzeitig bestimmt wird, daß die Ausübung dieses Rechts aus speziellen Gründen, wie z.B. im Interesse des Schutzes der Gesundheit und der Moral sowie der Verbrechensverhütung bestimmten Einschränkungen unterworfen werden darf. Das Recht auf freie Meinungsäußerung besteht also an keinem Ort in der Europäischen Union absolut, sondern unterliegt Einschränkungen. In seiner Rechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den ***Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*** entwickelt, der als entscheidender Prüfstein für die Übereinstimmung restriktiver Maßnahmen mit den in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Grundsätzen fungiert. Damit verfügt Europa über eine Grundlage für ein einheitliches Herangehen an diese Problematik, nämlich den Grundsatz der freien Meinungsäußerung und die Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Von dieser gemeinsamen Grundlage abgesehen, ***weichen die Vorschriften in den Mitgliedstaaten stark voneinander ab und spiegeln Unterschiede bei den kulturellen und moralischen Normen*** wider.

Die neuen Dienste können allgemein auch zu **neuen *Problemen bei der Durchsetzung von Rechtsvorschriften*** führen. Als Beispiel sei hier die Bestimmung der **Verantwortung** genannt, die sich sich besonders dann als schwierig erweist, wenn in die Kommunikationskette eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure (Netzanbieter, Provider, Diensteanbieter, Anbieter des Inhalts) eingebunden ist. Sind die verschiedenen Glieder der Kette in unterschiedlichen Ländern ansässig, so verschärft sich dieses Problem noch.

Im weiteren werden in diesem Kapitel die Probleme untersucht, die mit dem ***Schutz der Minderjährigen*** vor schädlichen, wenn auch nicht unbedingt unerlaubten Inhalten wie Erotika für Erwachsene, zusammenhängen. In einigen Mitgliedstaaten ist der Grundsatz des Jugendschutzes medienunabhängig in den allgemeinen Rechtsvorschriften verankert, mit denen der Zugang Minderjähriger zu Materialien verboten wird, die ihrer Entwicklung abträglich sind, von Erwachsenen jedoch straffrei genutzt werden dürfen. In anderen Mitgliedstaaten bestehen wiederum medienspezifische Vorschriften. Allen Fällen gemeinsam ist jedoch das Problem, daß die Umsetzung der Maßnahmen zum Jugendschutz auf eine solche Art und Weise geschehen muß, daß jugendgefährdende Materialien von Minderjährigen ferngehalten werden, ohne Erwachsenen den Zugang unmöglich zu machen. ***Aufgrund jüngster technologischer Entwicklungen ergeben sich neue Lösungen, mit denen sowohl beim Fernsehen (V-Chip) als auch bei der Online-Kommunikation (PICS) ein größeres Maß an elterlicher Kontrolle möglich ist.*** In beiden Fällen ist die Inhaltsbewertung das Kernstück des Systems. Zwar sind die neuen technischen Möglichkeiten beim Fernsehen begrenzter als bei der Online-Kommunikation, doch besteht in jedem Fall der ***Vorteil darin, daß eine Lösung "von unten" und keine Lösung "von oben"*** angeboten wird, die Notwendigkeit der Vorzensur entfällt und die ***potentielle Wirksamkeit der Selbstkontrolle erhöht*** wird.

In ***Kapitel III*** wird die Lage auf der Ebene der ***Europäischen Union*** sowohl mit Blick auf das Gemeinschaftsrecht als auch die Zusammenarbeit im Bereich von Justiz und Inneres analysiert. Die ***Freiheit des Dienstleistungsverkehrs*** ist eine der vier Grundfreiheiten der Gründungsverträge, bei denen Einschränkungen möglich sind, wenn dazu Gründe von vorrangigem öffentlichen Interesse, wie der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde, vorliegen. Allerdings unterliegen die Einschränkungen insbesondere dem ***Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.***

Im Kampf gegen gesetzeswidrige Inhalte wird der ***Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres angesichts des internationalen Charakters der neuen Dienste eine fundamentale Rolle zugewiesen,*** denn diese Zusammenarbeit wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Kampf gegen rechtswidrige Nutzung und rechtswidrige Inhalte zu führen. Im übrigen stärkt die innere Kohärenz ihre Position im Bemühen um weltweite Lösungen.

Weiterhin erfolgt eine Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten zur ***Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Verwaltungen und der Kommission*** sowohl im Gemeinschaftsrahmen als auch in den Bereichen Justiz und Inneres (systematischer Informationsaustausch, vergleichende Analyse der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, Einrichtung eines gemeinsamen Rahmens für die Selbstkontrolle, Empfehlungen für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, gemeinsame Orientierungen für die internationale Zusammenarbeit). Eine Bewertung erfahren auch die Möglichkeiten zur ***Förderung der Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Branchen*** (Verhaltenskodizes, gemeinsame Standards für Systeme der Einstufung des Inhalts, Förderung der PICS). Maßnahmen zur Schärfung des Bewußtseins der Benutzer und zur Medienerziehung werden ebenfalls als Diskussionsthemen vorgegeben.

Aufbauend auf den von der Kommission in der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" vorgestellten politischen Optionen wird in ***Kapitel II und III*** eine ***Reihe von Fragen*** zu Themen zur Diskussion gestellt, die die Kommission als Schlüssel zur Bestimmung künftiger Maßnahmen ansieht. Dabei handelt es sich um folgende Fragen (in der Reihenfolge ihres Auftretens):

Frage 1:
Welches sollten unter Berücksichtigung des technisch Machbaren und wirtschaftlich Vernünftigen die Verantwortlichkeiten der einzelnen Beteiligten in der Kommunikationskette der Inhalte vom Autor bis zum Endnutzer sein? Welche Art von straf- bzw. zivilrechtlicher oder verlegerischer Verantwortung sollte zum Tragen kommen, und unter welchen Bedingungen sollte die Verantwortung beschränkt werden?

Frage 2:
Wie läßt sich die Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen kontrollieren? Sollen auf EU-Ebene Schieds- oder Schlichtungsmechanismen ins Auge gefaßt werden? Wenn ja, welcher Art sollten sie sein?

Frage 3:
Wie läßt sich zwischen dem Schutz der Privatsphäre (einschließlich des Rechts der Nutzer auf Anonymität in den Netzen) und der Notwendigkeit der Festlegung einer Verantwortlichkeit bei ungesetzlichem Verhalten das richtige Gleichgewicht herstellen?

Frage 4:
Soll hinsichtlich der Instrumente für die elterliche Kontrolle einem ordnungspolitischen Konzept oder der Selbstkontrolle (die möglicherweise durch Rechtsvorschriften flankiert würde) Vorrang eingeräumt werden? Welche Regelungen sollten u.a. auf der Ebene der Europäischen Union vorgesehen werden?

Frage 5:
In welchen Fällen sollte die systematische Bereitstellung von Instrumenten für die elterliche Kontrolle vorgesehen werden (in Abhängigkeit von der Art der Dienste oder nach anderen Kriterien)? Sollte die obligatorische Bereitstellung ins Auge gefaßt werden? Wenn ja, in welcher Form und gegenüber welchen Betreibern? Welches sind die Funktionen, die die vorgeschlagenen Instrumente unbedingt aufweisen müßten?

Frage 6:
Wie kann angesichts des transnationalen Charakters der audiovisuellen und der Informationsdienste die Dezentralisierung der Einstufung der Inhalte durchgesetzt und gleichzeitig den individuellen, lokalen und nationalen Sensibilitäten entsprochen werden?

Frage 7:
Mit welchen Mitteln der Standardisierung läßt sich eine kohärente Entwicklung der Kennzeichnung der Inhalte in Europa, vor allem bei den digitalen Diensten sichern (Standardisierung der Arten der bereitgestellten Informationen, der Kodierung und Dekodierung dieser Informationen oder andere)?

Frage 8:
Wie soll die Verwaltungszusammenarbeit in der Europäischen Union umgesetzt werden? Wie und in welchem institutionellen Rahmen soll sie formalisiert werden?

Frage 9:
Welche Prioritäten sollten auf europäischer und internationaler Ebene gesetzt werden? Soll man zunächst der Entwicklung von Lösungen auf der Ebene der Europäischen Union den Vorrang geben, bevor sie auf internationaler Ebene gefördert werden, oder soll beides parallel laufen? Welche internationalen Foren sind für die internationale Zusammenarbeit am geeignetsten (G7, OECD, IFU, WTO, UNO oder bilaterale Kontakte)? In welcher Form soll diese internationale Zusammenarbeit formalisiert werden?

Kapitel I - Kontext und Problematik des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde

Gegenstand dieses Kapitels ist es, die wichtigsten Probleme aufzuzeigen, die sich aus den Inhalten der audiovisuellen und der Informationsdienste hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde ergeben können.

1. Probleme des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde

Unabhängig davon, welche Tragweite der Meinungsfreiheit zugemessen wurde, war doch der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde stets ein Grundanliegen in der Mediengesetzgebung. Die Notwendigkeit eines solchen Schutzes wird auch durch die Entwicklung neuer Medien in keiner Weise in Frage gestellt.

Die Instrumente, mit denen der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde gewährleistet werden soll, mögen von Land zu Land und zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich sein. Was die Inhalte betrifft, muß jedoch deutlich zwischen zwei Problemkreisen unterschieden werden

- Erstens kann ***der Zugang zu bestimmten Inhalten der gesamten Gesellschaft verboten werden, unabhängig vom Alter des potentiellen Adressaten und unabhängig von der Übertragungsart.*** Unter diesen verbotenen Inhalten läßt sich unabhängig von den Unterschieden in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine ***allgemeine Kategorie von Inhalten, die die Menschenwürde verletzen***, herausfiltern. Hierbei handelt es sich zumeist um Kinderpornographie, extreme Formen sinnloser Gewalt, Aufstachelung zu Diskriminierung aus rassischen oder sonstigen Gründen, zu Haß und zu Gewalttätigkeit.

- Zweitens kann ***der Zugang zu bestimmten Inhalten, die die physische und/oder geistige Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, nur Erwachsenen gestattet, für Minderjährige also verboten*** sein. Diese Maßnahmen dürfen nicht mit anderen Maßnahmen von allgemeinem Interesse verwechselt werden, wie beispielsweise dem Verbraucherschutz, die ebenfalls den Jugendschutz berühren können (so zum Beispiel hinsichtlich der gewerblichen Kommunikation Maßnahmen zur Vermeidung jeder Form der Ausnutzung der Leichtgläubigkeit von Minderjährigen).[1]

Beispielsweise werden diese beiden Arten von Zielen im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften zu den Rundfunkdiensten auf Gemeinschaftsebene (Richtlinie 89/552/EWG) deutlich unterschieden:

- Die Jugendschutzregelungen gelten für alle Sendungen, auch solche mit gewerblichem Charakter: eine Werbesendung kann ebenso wie jede andere Sendung Bilder oder Botschaften enthalten, die die Entwicklung der Minderjährigen erheblich beeinträchtigen können (vgl. Art. 22);
- die Verbraucherschutzregelungen für Fernsehwerbung enthalten spezielle Bestimmungen, die

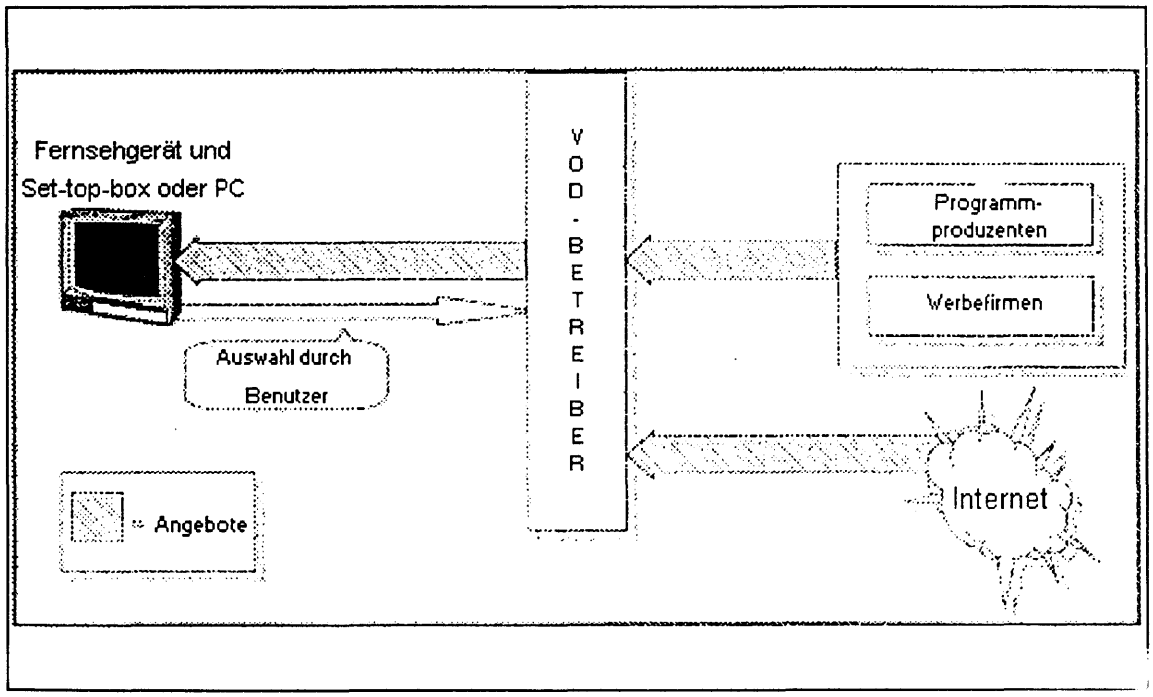
Diese Problemkreise werden zuweilen aus verschiedenen Gründen miteinander vermischt, doch ist es wichtig, sie genau zu unterscheiden, denn es handelt sich jeweils um ***unterschiedliche Ziele***, die ***unterschiedliche Probleme*** aufwerfen und ***unterschiedliche Lösungen*** erfordern. So liegt beispielsweise auf der Hand, daß die Mittel zur Durchsetzung eines Totalverbots, zur Beschränkung des Zugangs von Minderjährigen oder des zufälligen Zugangs von Erwachsenen sich voneinander unterscheiden.

2. DIE VERÄNDERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN

Mit dem Auftauchen neuer audiovisueller und Informationsdienste ändern sich die Rahmenbedingungen für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde grundlegend (vgl. Anhang II).

2.1 Fernsehen: vom Massenmedium zum interaktiven Modell

Mit der Einführung des digitalen Fernsehens werden sich die Dienste auf spektakuläre Weise vervielfachen und diversifizieren. Über jedes "digitale Bouquet" werden Dutzende von Diensten übertragen, so Pay-per-View-Dienste (PPV) oder Near-Video-on-Demand-Dienste (NVOD). Schrittweise werden sich Video-on-Demand (VOD) sowie eine ganze Palette neuer transaktioneller Dienste (von Pay-TV-Filmen über Telebanking bis zu interaktiven Spielen) durchsetzen, ohne daß sich heute schon genau sagen läßt, wie das geschehen wird (Infrastr uktur, Übertragungsart, Art der Inhalte usw.).



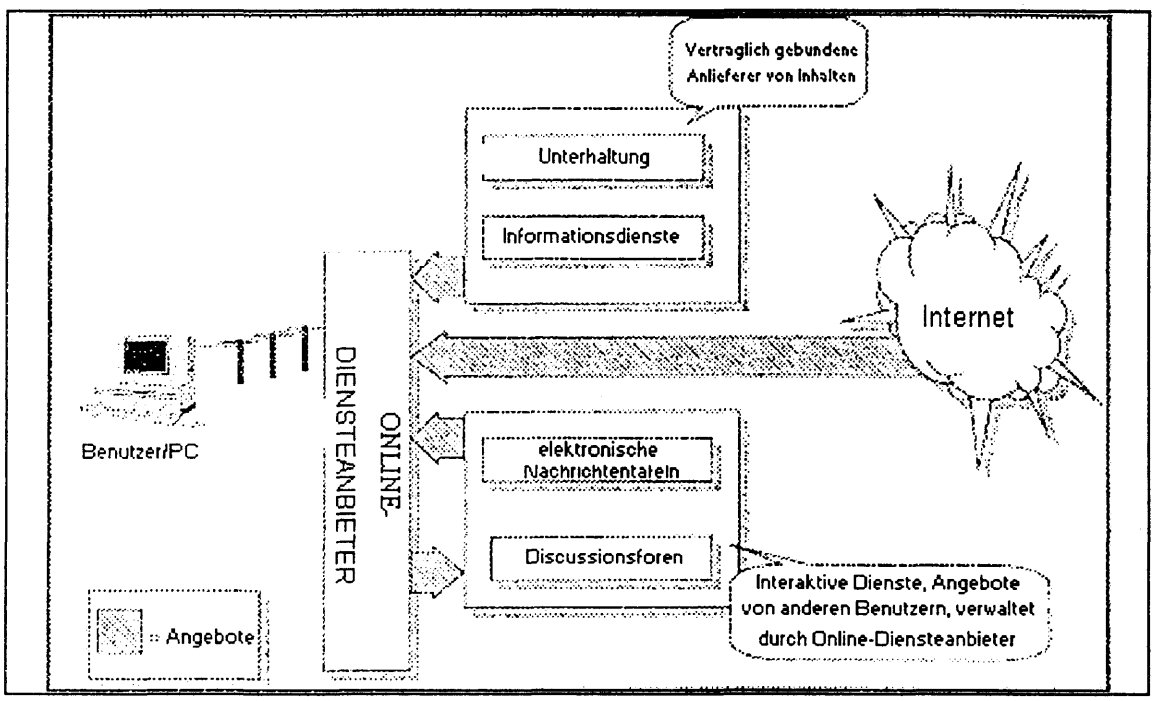
jede Form von Ausnutzung der Leichtgläubigkeit von Minderjährigen vermeiden sollen (vgl. Art. 16).

Diese aktuelle Entwicklung macht deutlich, daß sich im Fernsehen der Übergang von der Logik "Massenmedium" zu einer Logik vollzieht, die mehr und mehr dem interaktiven Modell nahekommt:

- Die Ausbreitung der Dienste wird nicht mehr durch Frequenzenknappheit begrenzt.
- Die Dienste werden bei steigender Gesamtzahl der verfügbaren Dienste diversifizierter und zielgruppenspezifischer.
- Der Fernsehzuschauer hat breite Wahlmöglichkeiten zwischen klar identifizierbaren Diensten und Programmtypen.

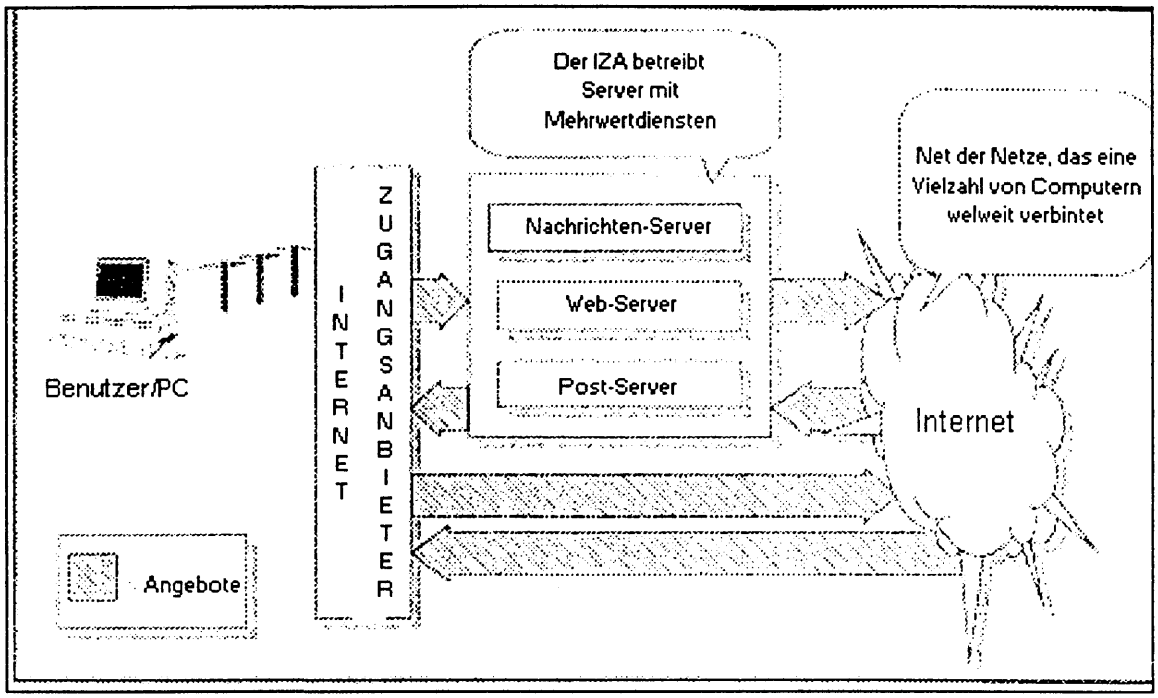
2.2 Die Online-Dienste: vom interaktiven Modell zu einem neuen Kommunikationsmodell

Die Entwicklung von Online-Anbietern mit eigenen Netzen wie CompuServe oder America Online (AOL) und mehr noch das sprunghafte Wachstum von Internet sind als Vorgriff auf einen künftigen Massenmarkt für Online-Dienste zu werten.



Bei den Online-Diensten handelt es sich um elektronische Kommunikationssysteme, die über Abonnement eine breite Palette von Leistungen anbieten (elektronische Post, Nachrichtendienste, Spiele, Diskussionsforen usw.), die über das Telefonnetz, ein Modem und einen Computer zugänglich sind. Neben den "Bulletin Board Services" (BBS), die seit langem fest etabliert sind, erleben in den USA die kommerziellen Anbieter mit eigenen Netzen einen rasanten Aufschwung und erobern auch schon einige europäische Märkte. Die geschlossene Architektur dieser Netze gewährleistet einen hohen Sicherheitsstandard der Transaktionen, der die Voraussetzung für den Aufschwung der kommerziellen Dienste war.

Die Online-Dienste bauen grundlegend auf einer interaktiven Logik auf, das heißt Inhalte werden auf individuelle Anfrage editiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Über bestimmte Ressourcen der Online-Dienste und vor allem des Internet[2] ***kristallisiert sich jedoch ein neues Modell der interaktiven Kommunikation heraus, bei dem jeder Nutzer zum potentiellen Anbieter von Inhalten wird. Dieses einzigartige Modell schließt jede einfache Analogie zu bestehenden Medien und zu den traditionellen Formen der Telekommunikation aus. Seiner Spezifik gilt es Rechnung zu tragen.***



2.3 Von nationalen Diensten zu weltweiten Netzen

Mit der Entstehung von Spartenkanälen und von Pay-TV-Programmen nahm die grenzüberschreitende Ausstrahlung von Fernsehsendungen deutlich zu, obwohl diese Dienste sich zumeist an Zielgruppen in einem einheitlichen Sprachraum richten. Mit dem Aufschwung des digitalen Fernsehens wird es möglich, hochspezialisierte Dienste zu entwickeln, die vielfach auf einem einzigen nationalen Markt wirtschaftlich gar nicht lebensfähig wären. Diese Dienste müssen also, um einen ausreichenden Nutzerkreis zu erreichen, Marktnischen im grenzüberschreitenden Rahmen erobern.

Beim gegenwärtigen Stand der Technologie ist die Verbreitung von VOD-Systemen im internationalen Maßstab kaum vorstellbar. Der Zugang zu einem im Ausland stationierten Server scheint aufgrund der hohen Kosten für die notwendigen Breitbandverbindungen wohl kaum rentabel zu sein. Auf längere Sicht könnte hingegen die Entwicklung der VOD-Systeme ähnlich der der Online-Dienste verlaufen.

---

[2] [2] Vgl. Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet"

Die Online-Dienste haben über die großen kommerziellen Anbieter-Netze wie_AOL oder CompuServe bereits eine internationale Dimension erreicht. Mit jeder Einführung dieser Art von Diensten in einem neuen Land weitet sich das gesamte Netz aus, und alle Abonnenten können untereinander kommunizieren und haben Zugang zu den gleichen Inhalten.

Das Internet stellt heute bereits einen weltweiten Verbund dar, zu dem potentiell in fast allen Ländern der Welt Zugang besteht. Im übrigen macht es die Struktur von Internet nahezu unmöglich, eine bestimmte geographische Zone herauszulösen.

Diese Entwicklung von nationalen Diensten zu weltweiten Netzen stellt eine gewaltige Herausforderung für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde dar. Sie macht es erforderlich, eingehend darüber nachzudenken, mit welchen Mitteln und auf welcher Ebene dafür Sorge zu tragen ist, daß die europäischen Grundsätze hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde im internationalen Maßstab Berücksichtigung finden.

2.4 Die Herausbildung neuer Arten von Inhalten

Das ***lineare Modell*** von Fernschinhalten (z.B. eine Sendung, die von Anfang bis Ende abläuft) wird durch eine ***komplexere Architektur*** abgelöst, mit deren Hilfe man freizügiger in den bereitgestellten Informationen navigieren und sogar auf den Inhalt einwirken kann (wie beispielsweise bei den neuen interaktiven Datenträgern CD-ROM, CD-I, DVD usw.).

Im übrigen fließen klar identifizierte Inhalte (Dokumentarfilm, Nachrichten, Werbung, Film usw.) in ***neue, schwer zu definierende Mischinhalte*** ein. So kann beispielsweise ein und derselbe Inhalt den Bereichen Werbung, Nachrichten oder einem eher spielerischen Aspekt zugeordnet werden, ohne daß sich die einzelnen Komponenten klar umreißen lassen.

Schließlich werden im digitalen Bereich die ***Inhalte insgesamt manipulierbar***: Sie lassen sich ohne weiteres verändern und auf vielfältige Träger und Dienste verteilen. Mit Hilfe von Computerbildern lassen sich "virtuelle Welten" erschaffen und Inhalte aus dem Unterbewußtsein wiedergeben, die das Verhältnis zur Realität gewissermaßen zweideutig werden lassen.

Aus diesen Entwicklungen ergeben sich vielfältige Fragen. Wie läßt sich der Wahrheitsgehalt der Informationen überprüfen ("falsche Botschaften" anstelle des Originals, "unechte Unternehmen", die "unechte Dienstleistungen bzw. Produkte" anbieten)? Wie lassen sich die Rechte einer juristischen oder natürlichen Person im Zusammenhang mit ihrem Namen, ihrem Bild oder ihrem Ruf verteidigen? Welche Auswirkungen werden auf längere Sicht Mischinhalte, in denen reale und virtuelle Welten miteinander vermischt werden, auf die menschliche Gesellschaft haben? ***Diese Fragen bergen langfristig neue Risiken insbesondere für die geistige und körperliche Entwicklung der Minderjährigen in sich, die noch schwer abzuschätzen sind. Sie gilt es aufmerksam zu identifizieren und zu analysieren.***

2.5 Neue Entwicklungen bringen neue Risiken, aber auch neue Chancen mit sich

Dieses neue, im Aufschwung befindliche Umfeld ist noch bei weitem nicht stabil. Die gemeinsame digitale Sprache macht es jedoch möglich, verschiedene *technologische Konvergenzszenarien* ins Auge zu fassen, sei es auf der Ebene der Terminals (Fernsehgerät, PC oder andere), der Infrastrukturen (frequenzgebundene Netze, Telekommunikation, Kabel oder Satellit) oder der Dienste selbst.

Während dieser langen Entstehungsphase ist die Entwicklung neuer Dienste nur unter Rahmenbedingungen denkbar, die - insbesondere hinsichtlich der ordnungspolitischen Aspekte - ***hinreichend flexibel*** sind, um sich ohne weiteres den raschen Entwicklungen in dieser Branche anpassen zu können. Aufgrund der unterschiedlichen Konvergenzszenarien sowie der durch die Interaktivität gebotenen vielfältigen Möglichkeiten wird es kaum möglich sein, automatisch die traditionellen Kriterien zur Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten von Diensten (Fernsehgerät/PC, private Kommunikation/öffentliche Kommunikation, Punkt-zu-Punkt-/Punkt-zu-Multipunkt-Kommunikation) zu übernehmen oder Parallelen zu bestehenden Medien herzustellen. ***Um die relevanten Merkmale jedes neuen Dienstes zu erfassen, müssen folglich die unterschiedlichen Funktionen genau analysiert werden.***

Angesichts dieser raschen Veränderungen gilt es auch, die neuen Risiken zu bewerten, die sich für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde ergeben. Des weiteren müssen auch die vielfältigen Möglichkeiten der Kontrolle der Inhalte, die die neuen audiovisuellen und Informationsdienste bieten, ausgelotet werden.

3. UMFANG DER PROBLEME JE NACH ART DER DIENSTE

Art und Umfang der Probleme hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde sind in den einzelnen audiovisuellen und Informationsdiensten nicht gleich.

In einzelnen Ländern sind Sexsendungen in den Spätprogrammen der ***normalen Fernsehsender*** und Inhalte mit pornographischem Charakter über ***Pay-TV-Sender*** zu empfangen. ***Verschlüsselte Programme*** mit ausschließlich pornographischen Sendungen sind in Europa nur in relativ begrenztem Maße anzutreffen. Gegenstand der Auseinandersetzungen in vielen Ländern ist hingegen die sehr viel schwerer zu regelnde Frage der Gewalt im Fernsehen. Wahrscheinlich ist auch, daß die PPV-, NVOD- und VOD-Dienste oftmals Sex- und/oder Pornoprogramme anbieten werden, aber weniger von der Debatte über die Gewalt betroffen sind, vor allem wenn die Nutzer korrekt über den genauen Charakter der verfügbaren Programme informiert werden.

Die ***Online-Dienste*** bieten eine Reihe von für Erwachsene bestimmten kommerziellen Seiten an, die insbesondere Sex- und Pornofotos enthalten und gegen Gebühr abrufbar sind. Diese "veröffentlichten" Seiten sind ohne weiteres auszumachen. Trotz des geschlossenen Charakters der Anbieternetze sind in Gemeinschaftsanwendungen (Diskussionsgruppen) oder über E-Mail auch alle anderen Arten von strittigen Inhalten anzutreffen.

Wie aus der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" hervorgeht, werden über ***Internet*** ganz eindeutig alle Arten von strittigen Inhalten weitergegeben (von Kinderpornographie über gewalttätige Inhalte und andere Formen von Mißbrauch bis zur Aufstachelung zu Haß). Die problematischen Seiten sind aber oftmals leicht erkennbar; und da man Informationen gezielt abfragen muß (über Adressen oder Suchfunktionen), kann nahezu ausgeschlossen werden, daß man "zufällig" auf unerwünschte Inhalte stößt.

Es ist gewiß kein Zufall, daß den Fragen des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten eine so große Bedeutung beigemessen wird. Es treten hier echte Probleme auf, die die Aufmerksamkeit der Behörden und der Bürger voll rechtfertigen. Das Neue liegt jedoch weniger in den Inhalten selbst als vielmehr in den Kommunikationsweisen, die in keiner Weise mit den bereits bestehenden Medien vergleichbar sind. Es ist in der Tat zweifelhaft, ob die neuen Dienste mehr strittige Inhalte enthalten als die herkömmlichen Medien bisher. In den neuen Diensten sind diese Inhalte jedoch deutlicher sichtbar und relativ leichter zugänglich, wobei diese Dienste zugleich weniger leicht zu kontrollieren sind als die herkömmlichen Medien. Um hier angemessene Antworten zu finden, muß zuerst einmal die Funktionsweise jeder dieser Dienste analysiert werden.

Kapitel II - Regelungen und Mittel zur Kontrolle der Inhalte hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde

1. GEMEINSAME ALLGEMEINE PRINZIPIEN

Bevor wir die auf einzelstaatlicher Ebene anwendbaren Kontrollregelungen und -mittel hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde näher untersuchen, muß unterstrichen werden, daß diese Regelungen alle von zwei Prinzipien ausgehen, die jeder demokratischen Gesellschaft eigen sind: Meinungsfreiheit und Respektierung der Privatsphäre (vgl. Anhang III).

1.1 Der Grundsatz der Meinungsfreiheit

Der Grundsatz der Meinungsfreiheit ist in verschiedenen internationalen Konventionen verankert, wobei die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (nachstehend "Konvention" genannt), die auch ein wichtiges Bezugsdokument für die Europäische Union ist, dies am deutlichsten ausformuliert. Alle Mitgliedstaaten sind Mitglied dieser Konvention und haben - mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs - die Meinungsfreiheit zu einem Verfassungsprinzip erhoben.

Obwohl die Europäische Gemeinschaft nicht direkt durch diese Konvention gebunden ist, hat sie ihren Inhalt in ihre eigene Rechtsordnung übernommen, zum einen in Gestalt von Artikel F Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union und zum anderen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

Der Grundsatz gilt jedoch nirgendwo absolut. Die Meinungsfreiheit kann durch den Staat beschränkt werden, jedoch unterliegen diese Beschränkungen einem sehr präzisen Rahmen: ***Die Beschränkung muß, um in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig angesehen zu werden, einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen und wirksam sein, ohne im Hinblick auf die Beschränkungen, die sie mit sich bringt, unverhältnismäßig zu sein. Diese Bewertung macht eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit erforderlich.***

1.2 Der Grundsatz der Achtung der privaten Sphäre

Der Grundsatz der Achtung der privaten Sphäre nimmt den gleichen Rang ein wie der der Meinungsfreiheit. Er wird insbesondere durch Artikel 8 der Konvention gewährleistet und läßt Beschränkungen unter ähnlichen Voraussetzungen, wie sie vorstehend für die Meinungsfreiheit genannt wurden, zu.

Im Rahmen der Anwendung von einzelstaatlichen Verbotsregeln für bestimmte Inhalte können Beschränkungen dieses Grundsatzes erforderlich sein (vor allem was die Identifizierung und Bestrafung privater Mitteilungen mit kriminellem Charakter betrifft), auch hier jedoch unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Mit der Konvention und der Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsgrundsätze im Gemeinschaftsrecht verfügen wir hinsichtlich der Meinungsfreiheit und des Schutzes der Privatsphäre über eine einheitliche europäische Mindestbasis. Allerdings muß auch gesagt werden, daß es abgesehen von dieser Mindestbasis keine in allen Punkten übereinstimmenden Regeln gibt. Die Bedeutung dieser Grundsätze darf man nicht unterschätzen: Selbst wenn keine gemeinsamen Regeln gelten, verfügt Europa doch über eine gemeinsame Methode zur Bewertung der Regelungen, die die Meinungsfreiheit oder das Recht auf Privatsphäre einschränken. Diese Methode (die Prüfung der Verhältnismäßigkeit) stellt beim Herangehen an die Fragen des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten aus ordnungspolitischer Sicht (oder hinsichtlich der Selbstkontrolle) einen mächtigen Konvergenzfaktor zwischen den Mitgliedstaaten dar.

2. AUF EINZELSTAATLICHER EBENE ANGEWANDTE REGELN UND METHODEN

Untersucht man die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und sonstigen Methoden auf dem Gebiet des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde, so offenbart sich deutlich die ganze Vielfalt der rechtlichen und kulturellen Traditionen der Mitgliedstaaten (vgl. Anhang III). Jedoch lassen sich auf diese Weise die großen Trends und die spezifischen Probleme herausarbeiten.

2.1 Regelungen zum Schutz der Menschenwürde

Eine erste Art von einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zielt darauf ab, bestimmte Arten von Inhalten für absolut ungesetzlich zu erklären, weil sie sowohl für den einzelnen als auch für die Gemeinschaft als unannehmbar angesehen werden und die Grundlagen der Gesellschaft, insbesondere die Menschenwürde, verletzen.

In allen Mitgliedstaaten gibt es allgemeine Verbotsregelungen für bestimmte Arten von Inhalten. In den meisten Fällen ist das ***Verbot der Herstellung, des Vertriebs, der Einfuhr und der Werbung für derartige Inhalte*** mit hohen Geldstrafen oder Gefängnisstrafen verbunden. Die Regelung erfolgt durch das Strafrecht oder durch andere spezielle Gesetze. Diese Verbote tragen allgemeinen Charakter und betreffen demzufolge alle Träger und Dienste, auch solche, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Vorschriften noch gar nicht existierten. Das Alter des Adressaten oder des Nutzers spielt hierbei keine Rolle.

Verbote von die Menschenwürde verletzenden Inhalten wie ***obszöne, sittenwidrige oder anstößige Inhalte*** gelten in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten. In einigen Fällen sind diese Begriffe durch Gesetz definiert, in anderen obliegt die Auslegung der Rechtsprechung.

Unter Berücksichtigung dieser Merkmale lassen sich bestimmte Arten von Inhalten bestimmen, die in der Europäischen Union weitgehend verboten sind.

Der in der Union am einmütigsten verbotene Inhalt ist zweifellos die ***Kinderpornographie*** (in Form von Fotos, "Pseudofotos" oder bewegten Bildern). Der Weltkongreß gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern zu gewerblichen Zwecken, der kürzlich in Stockholm stattfand, hat die Aufmerksamkeit auf das Problem der Verbreitung derartiger Inhalte gelenkt und die Notwendigkeit unterstrichen, die vorhandenen Verbote auf den bloßen Besitz derartiger Inhalte auszuweiten.

Allgemeine Begriffe wie Obszönität, gute Sitten usw. decken generell auch das Verbot von **Gewaltpornographie** (einschließlich Pornographie unter Einbeziehung von Erwachsenen gegen deren Willen) und ***Zoophilie*** ab.

In einer signifikanten Zahl von Ländern unterliegt auch die ***Aufwiegelung zu Haß und/oder Gewalt*** allgemeinen Verboten. Hier wird ein gemeinsames Ziel erkennbar: es geht um die Bekämpfung aller Arten von Inhalten, die unmittelbar oder mittelbar zu Haß, Diskriminierung oder Gewalt gegen Personen oder Personengruppen, insbesondere aufgrund ihrer Rasse, ihrer Nationalität, ihrer Hautfarbe, ihres Geschlechts oder ihrer Religion aufstacheln.

Die Unterschiedlichkeit (und mangelnde Transparenz) der einzelstaatlichen Regelungen erschwert die Anwendung der bestehenden nationalen Regelungen auf transnationale Dienste oder Netze sowie die Mobilisierung der betreffenden Industriezweige auf europäischer Ebene. Darüber hinaus kann sie die Dienstleistungsfreiheit in der Gemeinschaft in unverhältnismäßiger Weise behindern und steht zugleich der Verteidigung gemeinsamer Grundsätze in internationalen Gremien im Wege.

Angesichts dieser Feststellungen erkennt die Kommission die ***grundlegende Bedeutung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*** an (vgl. nachstehend Kapitel III Punkt 2). Es kommt darauf an, bestimmte gemeinsame Standards hinsichtlich der Definition dessen, was als ungesetzlich angesehen wird, festzulegen. Außerdem sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im strafrechtlichen, justiziellen und polizeilichen Bereich verstärkt werden.

Sobald verbotene Inhalte ermittelt wurden, müssen die Mitgliedstaaten die Verbotsregelungen umsetzen, d.h. die Rechtsverletzer gemäß der nationalen Rechtsprechung ermitteln und bestrafen. Im Kontext der neuen audiovisuellen und Informationsdienste stößt diese Umsetzung von Verbotsregelungen auf neue Fragen: die zentralen Dienste haben den Vorteil, daß es einen Betreiber gibt, der klar erkennbar ist, mit dem die einschlägigen Regelungen beraten werden können und der die Verantwortung für ihre Umsetzung trägt. ***Bei den dezentralen Diensten hingegen ist es schwierig, die jeweilige Verantwortlichkeit der einzelnen Akteure in der Kommunikationskette von der Einspeisung eines Inhalts bis zum Empfang durch den Endnutzer zu bestimmen*** (vgl. Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet").

Unstrittig scheint zu sein, daß die Nutzer, die ungesetzliche Inhalte in das Netz einspeisen, verantwortlich sind und daß die Betreiber, die lediglich als Übermittler fungieren, nicht verantwortlich zu machen sind. Demgegenüber bleibt die Frage der Verantwortlichkeit der Vermittler (vor allem im Zusammenhang mit Funktionen der - selbst zeitweiligen - Speicherung der Inhalte in einem lesbaren Format) weitgehend offen. Hier geht es darum, zu bestimmen, was technisch möglich und wirtschaftlich vernünftig ist, und zugleich das Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Meinungsfreiheit und der Privatsphäre auf der einen und dem Schutz der Menschenwürde und Jugendschutz auf der anderen Seite zu wahren.

Die ***Möglichkeiten einer wirksamen Umsetzung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften werden durch den globalen Charakter der Kommunikationsnetze eingeschränkt.*** Im Falle dezentraler Dienste in internationalen Netzen können strittige Inhalte sehr rasch auf andere Server verlagert werden, um eventuelle Sperren zu umgehen. Neben dem Risiko der massiven "Auslagerung" von Servern in Länder, die weniger streng vorgehen, wirft diese Mobilität die Frage der Aktualisierung der eventuellen Listen von verbotenen Seiten oder strittigen Inhalten auf. Darüber hinaus kann sich die Sperrung von Seiten mit strittigen Inhalten in zahlreichen Fällen als unverhältnismäßig erweisen, wenn sie zur Sperrung aller Dienste und Inhalte eines Servers führt.

Verschiedene konkrete Fälle haben eine Debatte im Vorfeld der Entwicklung einer entsprechenden Rechtsprechung ausgelöst. Während einige Staaten diese Fragen auf dem Gesetzeswege lösen wollen, hat die Selbstkontrolle durch die betroffenen Betreiber zu ersten Ergebnissen hinsichtlich dieser konkreten Probleme geführt (vgl. Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet").

Diese nationalen Einzellösungen stoßen jedoch sehr bald an ihre Grenzen. So würde ein kohärentes Vorgehen auf der Ebene der Europäischen Union die Umsetzung des einzelstaatlichen Rechts erleichtern und gleichzeitig dazu beitragen, daß die grenzüberschreitende Entwicklung der Dienste im Rahmen des Binnenmarktes nicht auf unverhältnismäßige Hindernisse stößt.

Auf der Grundlage der ersten konkreten Orientierungen, die in der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" gegeben wurden, könnte dieses kohärente Vorgehen von folgenden Fragestellungen ausgehen:

1. ***Welches sollten unter Berücksichtigung des technisch Machbaren und wirtschaftlich Vernünftigen die Verantwortlichkeiten der einzelnen Beteiligten in der Kommunikationskette der Inhalte vom Autor bis zum Endnutzer sein (welche Art von straf- bzw. zivilrechtlicher oder verlegerischer Verantwortung sollte zum Tragen kommen, unter welchen Bedingungen sollte die Verantwortung beschränkt werden)?***

2. ***Wie läßt sich die Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen kontrollieren? Soll man beispielsweise auf EU-Ebene Schieds- oder Schlichtungsstellen ins Auge fassen? Wenn ja, welche?***

3. ***Wie läßt sich zwischen dem Schutz der Privatsphäre (einschließlich des Rechts der Nutzer auf Anonymität in den Netzen) und der Notwendigkeit der Festlegung einer Verantwortlichkeit bei ungesetzlichem Verhalten das richtige Gleichgewicht herstellen?***

2.2 Die Jugendschutzregelungen

In einigen Mitgliedstaaten wird der generellen Bedeutung des Jugendschutzprinzips durch ***strafrechtliche Bestimmungen*** Rechnung getragen, die ***verbieten, daß*** für Erwachsene legal zugängliche ***Inhalte, die der Entwicklung von Minderjährigen schaden können, letzteren zugänglich gemacht*** werden. Diese Bestimmungen sind allgemeingültig, d.h. sie gelten unabhängig davon, auf welche Art und Weise strittige Inhalte an Minderjährige gelangen können. In Mitgliedstaaten, die derartige allgemeine Vorschriften nicht haben, ist der gleiche Schutz durch ***spezifische Vorschriften für die einzelnen Medien*** gewährleistet.

In jedem Fall ist es für die Umsetzung von Jugendschutzregelungen erforderlich, die Mittel festzulegen, mit denen zweckmäßig abgesichert werden kann, daß Minderjährige auf normalem Wege keinen Zugang zu Inhalten bekommen, die ihre physische und psychische Entfaltung beeinträchtigen können, während für Erwachsene, die es wünschen, der Zugang zu diesen Inhalten bestehen bleibt.

2.2.1 Die Kontrolle des Zugangs Minderjähriger zu strittigen Inhalten

Die Modalitäten für die Kontrolle des Zugangs von Minderjährigen zu den Inhalten ist weitgehend von der Art des Dienstes abhängig. Obwohl der Bereich des Rundfunks und die Online-Dienste einige Gemeinsamkeiten aufweisen, werden wir der Übersichtlichkeit halber beide Bereiche gesondert behandeln (vgl. Anhang IV).

a) Die Rundfunkdienste

Beim traditionellen Fernsehen kann über die Programmgestaltung der Sendungen ein bestimmter ***Schutz auf der Grundlage der Sendezeit*** gewährleistet werden. So dürfen jugendgefährdende Programme nur am späten Abend ausgestrahlt werden, d.h. zu einer Zeit, zu der Kinder sich üblicherweise nicht mehr vor dem Fernseher befinden. Technisch ist dieses System der zeitlichen Barriere auf jeden Fernsehdienst anwendbar, entspricht aber nicht zwangsläufig dem Wesen des Fernsehens von morgen. Im übrigen haben einige private und öffentliche Rundfunkveranstalter meist auf freiwilliger Basis ***Kennzeichnungssysteme*** entwickelt, die den Fernsehzuschauer über die Art der ausgestrahlten Sendungen informieren sollen. Dabei sind den als jugendgefährdend eingestuften Sendungen bestimmte Logos zugeordnet.
In jedem Falle dienen diese Systeme lediglich dazu, den Eltern oder Erziehern, die auch weiterhin eine bestimmende Rolle für einen wirksamen Schutz spielen, die Ausübung der Kontrolle zu erleichtern

Die neuen Rundfunkdienste bieten neue Lösungen für den Jugendschutz. ***Der bedingte Zugang zu allen gebührenpflichtigen Diensten bietet vielfältige Kontrollmöglichkeiten gegenüber Minderjährigen***:

- zum einen bietet der Abonnementabschluß den Eltern Gelegenheit zu überprüfen, ob der ausgewählte Dienst keine Inhalte anbietet, die die Gefühle ihrer Kinder verletzen können;
- zum anderen haben sich die jeweiligen Dienste häufig veranlaßt gesehen, aufgrund der engen Bindung zwischen Abonnent und Pay-TV-Kanal eine Politik der Verbraucherinformation über die gesendeten Programme zu entwickeln, zu der Ratschläge für Eltern gehören;
- darüber hinaus werden mitunter verschiedene technische Vorrichtungen zur Erleichterung der elterlichen Kontrolle angeboten. Dabei kann es sich um ein einfaches Sperrsystem handeln, das den Eltern beispielsweise ermöglicht, den Zugang zu den Sendungen während ihrer Abwesenheit zu sperren. Es kann sich auch um ein System handeln, das die (verschlüsselten) Sendungen nur bei Eingebung eines persönlichen Codes (Personal Identification Number oder PIN) oder unter Verwendung einer Spezialkarte bzw. einer Kreditkarte zugänglich macht. Bei den Diensten für Erwachsene erlaubt diese Art System den Eltern, den Zugang zu den Sendungen zu kontrollieren.

Die Entwicklung ***technischer Vorrichtungen für die elterliche Kontrolle*** hat eine umfassende Debatte ausgelöst, u.a. über die Zweckmäßigkeit, davon auch im Bereich des unverschlüsselten Fernsehens Gebrauch zu machen. Ausgehend von dem kanadischen und amerikanischen Beispiel haben sich das Europäische Parlament und der Rat im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"[3] besonders mit der Möglichkeit befaßt, eine systematische Einstufung der Inhalte mit einem Mechanismus der elterlichen Kontrolle zu verbinden. Über diese Frage wird auch in mehreren Mitgliedstaaten diskutiert. In den Diskussionen hat sich neben den Problemen der Umsetzung eines derartigen Systems (besonders hinsichtlich der Einstufung der Inhalte) rasch die grundlegendere Frage der Opportunität ergeben, die bisher noch ungeklärt ist.

Die jeweiligen Industriezweige haben ebenfalls die Wichtigkeit der Frage des Jugendschutzes durchaus erkannt und arbeiten an der Entwicklung konkreter Lösungen. So werden demnächst auf dem Markt ***elektronische Guides*** zur erleichterten Suche unter den unzähligen Fernsehsendungen angeboten, die auch bestimmte Möglichkeiten für die elterliche Kontrolle beinhalten. Mit diesen elektronischen Guides, die ursprünglich zur Automatisierung der Programmierung von Video-Recordern angesichts der Vielzahl verfügbarer Kanäle entwickelt worden waren, läßt sich eine breite Palette von Informationen über die Programme und damit auch über problematische Inhalte für Jugendliche entschlüsseln.

Im Bereich des ***digitalen Fernsehens*** ergeben sich aus der Verwendung eines Decoders sowie aus der Notwendigkeit, angesichts der Menge an verfügbaren Programmen über elektronische Guides zu verfügen, zwei Möglichkeiten für den Ausbau der technischen Vorrichtungen zur Information des Fernsehzuschauers und zur Kontrolle der Inhalte. In der Phase der Markteinführung hat der Druck auf den Preis der digitalen Decoder bis jetzt nicht zugelassen, daß solche Vorrichtungen eingebaut wurden. Doch im Zuge der Marktentwicklung könnte die Aufnahme von Funktionen dieser Art - wenn dafür Bedarf bei den Verbrauchern besteht - durchaus kostengünstig erfolgen.

b) Die Online-Dienste

Im Gegensatz zu den Rundfunkdiensten gestatten die Online-Dienste keine Trennung der Inhalte auf der Grundlage der Sendezeiten. Alle zur Verfügung stehenden Inhalte können ständig abgerufen werden. Außerdem erfolgt der Zugang zu den Inhalten individuell (Auswahl eines bestimmten Inhalts) zu dem vom Nutzer gewünschten Zeitpunkt. Vor diesem Hintergrund hängen die vorstellbaren Lösungswege zur Gewährleistung eines solchen Schutzes für Jugendliche davon ab, wie offen die Netze sind.

---

[3] [3] Richtlinie Nr. 89/552/EWG

* **Geschlossene Netze**

Die ***Video-on-Demand-Systeme*** weisen bei ihrem derzeitigen Entwicklungsstand einige Merkmale auf, die den Jugendschutz erleichtern können.

Ihre Anbieter sind eindeutig bekannt, und ihre Zahl ist relativ klein. Bieten sie nicht selbst Inhalte an, dann stellen sie Vertragsbeziehungen zu Lieferern von Inhalten her. Diese Struktur ist die Grundlage für ein ***transparentes System der Verantwortlichkeit für die angebotenen Inhalte***. Wenn es auch zweifelsohne unverhältnismäßig wäre, jeden jugendgefährdenden Inhalt in diesen Diensten zu verbieten, so ist es durchaus vorstellbar, gemeinsam mit den jeweiligen Betreibern Mittel und Wege für einen wirkungsvollen Schutz von Minderjährigen festzulegen:

- ***Kennzeichnung oder Einordnung strittiger Inhalte*** über elektronische Programm-Guides (z.B. Kennzeichnung von Plätzen für Erwachsenenunterhaltung);
- ***Nachweis des Alters*** bei der Bezahlung oder beim Zugang zum Programm (mittels Bank-Card oder persönlicher Kenn-Nummer);
- Möglichkeit des "***Opting-out***" für bestimmte Kategorien von Programmen auf Wunsch des Nutzers (der Nutzer hat dann nur Zugang zu einem Teil der verfügbaren Programme);
- ***Vorrichtungen für die elterliche Kontrolle***, mit denen der Zugang zu bestimmten Programmkategorien gesperrt werden kann.

Bei Diensten von ***Online-Anbietern mit eigenen Netzen*** weist der ***Editing-Teil*** (Inhalte, die vom Dienst selbst oder auf der Grundlage eines Vertrages zwischen dem Dienst und Anbietern von Inhalten) ähnliche Merkmale auf und ermöglicht damit ähnliche Lösungen. Allerdings spielt hier der Umfang des Netzes eine entscheidende Rolle, denn in einem weltweiten Netz kann es sich als problematisch erweisen, in allen dem Dienst angeschlossenen Ländern akzeptable Lösungen festzulegen.

* **Offene Netze**

Im Falle der offenen Kommunikationsnetze, bei denen jeder Nutzer zu einem potentiellen Anbieter von Inhalten wird, ist die Frage des Jugendschutzes schwieriger zu regeln. Sowohl in ***kommerziellen Netzen als auch im Internet*** werden über mehr oder weniger interaktive Verbindungen zwischen den Nutzern, die zugleich die Einschaltung verschiedener Mittler zwischen dem Anbieter von Inhalten und dem sie empfangenden Nutzer erfordern, Tausende von Inhalten hergestellt, abgefragt und ausgetauscht.

Angesichts der Gefahr, für die Weitergabe von schädlichen Inhalten an Minderjährige vor allem strafrechtlich mitverantwortlich gemacht zu werden, hat die Industrie spontan eine Reihe von Jugendschutzmechanismen entwickelt. Diese lassen sich nach der Ebene untergliedern, auf der sie wirksam werden: auf der Ebene der Anbieter von Inhalten, auf der Ebene der Provider oder auf der Ebene des Nutzers.

Eine globale Lösung, die den Eltern den vollen Zugang zum Internet (oder zu einem Online-Anbieter mit eigenem Netz) gestattet und zugleich ermöglicht, den Zugang der Minderjährigen zu kontrollieren oder zu begrenzen, ist nur durch Systeme auf Nutzerebene denkbar. Die in großer Vielfalt vorhandenen Schutz- und Filtersysteme stützen sich alle auf Softwarepakete, deren Sicherheit weitgehend von der Ausgereiftheit des Erzeugnisses abhängt.
Über die vorherige Identifizierung des Nutzers hinaus, die alle Systeme gemein haben, werden weitere Funktionen angeboten:

- Eine ***Sperrvorrichtung für den Computer*** ermöglicht den Eltern, den Zugang der Minderjährigen auf Zeiten zu begrenzen, zu denen sie selbst anwesend sind.
- Durch das ***Speichern der in den Netzen durchgeführten Operationen*** (zugänglich gemachte Seiten, ausgetauschte Mitteilungen usw.) können die Eltern überwachen, inwieweit Minderjährige die Dienste wirklich in Anspruch nehmen.
- Das ***systematische Filtern von Inhalten*** bietet die Möglichkeit, Probleminhalte automatisch abzufangen. Die erste Systemgeneration dieser Art funktioniert hauptsächlich auf der Grundlage von Schlüsselwörtern und der Kennzeichnung bestimmter Inhaltsarten (Bilder). Das macht den Schutz weniger wirksam (einige wenige Schlüsselwörter reichen nicht aus, um den Bereich der jugendgefährdenden Inhalte abzudecken) und führt gleichzeitig zu einer erheblichen Beschneidung des Zugangs zu unproblematischen Inhalten.
- Das ***selektive Sperren von Seiten*** kann auf der Grundlage einer Kennzeichnung der Inhalte erfolgen, damit diese dann durch eine bestimmte Software herausgefiltert werden können.

In alle audiovisuellen und Informationsdienste lassen sich Instrumente für die Kontrolle der Inhalte integrieren, die insbesondere die elterliche Kontrolle ermöglichen. Derartige Systeme sind allerdings noch nicht in allen Diensten verfügbar, und die vorhandenen Systeme bieten nicht in jedem Falle die gewünschte Sicherheit. Die Erforschung und Nutzung dieses gemeinsamen Potentials aller audiovisuellen und Informationsdienste muß jedoch Vorrang haben. Angesichts des potentiell grenzüberschreitenden Charakters all dieser Dienste ist die Europäische Union von den verschiedenen Aspekten dieser Entwicklungen unmittelbar betroffen.

4.	***Soll hinsichtlich der Instrumente für die elterliche Kontrolle einem ordnungspolitischen Konzept oder der Selbstkontrolle (die möglicherweise durch Rechtsvorschriften flankiert würde) Vorrang eingeräumt werden? Welche Regelungen sollten u.a. auf EU-Ebene vorgesehen werden?***
5.	***In welchen Fällen (Art der Dienste oder andere Kriterien) sollte man die systematische Bereitstellung von Instrumenten für die elterliche Kontrolle vorsehen? Sollte die obligatorische Bereitstellung ins Auge gefaßt werden? Wenn ja, in welcher Form und gegenüber welchen Betreibern? Welches sind in diesen verschiedenen Fällen die Funktionen, die die vorgeschlagenen Instrumente unbedingt aufweisen müßten?***

2.2.2 Kennzeichnung der Inhalte

Die Bestimmung von jugendgefährdenden Inhalten wirft von vornherein ein grundlegendes Problem auf, denn zum einen besteht nicht zwangsläufig Konsens - auch nicht in medizinischer Hinsicht - über die Inhalte, die die sittliche oder körperliche Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen können, zum anderen ist die Gruppe der Minderjährigen nicht homogen, so daß sich bei 4jährigen Kindern nicht die gleichen Probleme ergeben dürften wie bei 15jährigen Jugendlichen.

Diese beiden Schwierigkeiten führten in der Praxis zu einer ***breiten Vielfalt und zu beträchtlichen Unterschieden*** in den für bestimmte Medien (insbesondere Fernsehfilm) vorgenommenen ***einzelstaatlichen Einstufungen***. Im Bereich der Dienste bleibt diese Unterschiedlichkeit nicht ohne Konsequenzen für den freien Verkehr der Inhalte.
Soll die Nutzung der neuen Mittel für die Inhaltskontrolle mit dem freien Dienstleistungsverkehr in Einklang gebracht werden, dann muß von ***zentralen Kennzeichnungssystemen zu dezentralen Systemen der Kennzeichnung der Inhalte übergegangen werden, die die Unterschiedlichkeit der Sensibilitäten stärker berücksichtigen***. Je nach Art der Dienste ist dieser Vorgang mehr oder weniger dringlich.

a) Die Rundfunkdienste

Da es keine Vorrichtungen für die elterliche Kontrolle gibt, beruht die Einstufung von Fernsehprogrammen also bis jetzt auf einer zentralen Einstufung, die der Veranstalter ausgehend von mehr oder weniger ausführlichen Regelungen und Empfehlungen vornimmt. Im Zusammenhang mit der Entwicklung von elektronischen Programm-Guides sowie von Such-Systemen können Lösungswege gefunden werden, die es ermöglichen, im Falle transnationaler Dienste die Unterschiede in den nationalen Sensibilitäten zu berücksichtigen:

- Die Information über die angebotenen Sendungen kann je nach Zielland des Dienstes differenziert werden (für ein und denselben Dienst, der in die Länder A und B ausstrahlt, können dieselben Sendungen unterschiedlich eingestuft werden - mit der Kennzeichnung A für Land A und B für Land B);
- die Programmeinstufung/-kennzeichnung kann dezentralisiert werden (der Dienst sieht in den jeweiligen Empfangsländern Strukturen für die Einstufung/Kennzeichnung vor).

b) Die Online-Dienste

Auch die Video-on-Demand-Systeme und die Online-Anbieter mit eigenen Netzen können eine Einstufung der von ihnen selbst (oder über Vertragsbeziehungen mit anderen Produzenten von Inhalten) angebotenen Dienste vornehmen. Die Information der Nutzer über den möglicherweise jugendgefährdenden Charakter bestimmter Inhalte erfolgt zwar bei den kommerziellen Online-Anbietern noch nicht systematisch, wird aber ständig ausgebaut.

Dagegen stellt sich aufgrund der offenen Struktur des Internet und der in hohem Maße interaktiven gemeinschaftlichen Anwendungen der Online-Anbieter mit eigenen Netzen die Frage nach der Einstufung der Inhalte vollkommen anders. Die vielfältigen Formen des "Editing" von Inhalten und der Umstand, daß jeder Nutzer auch ein potentieller "Editor" ist, machen es erforderlich, die verfügbaren Inhalte zu filtern. Für das Filtern der Inhalte wurden drei verschiedene Formen entwickelt:

- Das Filtern auf der Grundlage von **"Schwarzen Listen"** zielt darauf ab, den Zugang zu Seiten zu sperren, deren Inhalte als problematisch eingestuft wurden (Nackt- und Sexdarstellungen, Gewalt usw.), wobei aber die ständige Aktualisierung dieser Listen ein Problem darstellt.
- Das Filtern auf der Grundlage von **"Weißen Listen"** gestattet den Zugang nur zu zuvor festgelegten Seiten, so daß der Zugang zu Inhalten weitgehend beschränkt ist.
- Das Filtern auf der Grundlage einer **"neutralen Kennzeichnung"** ermöglicht dem Nutzer, die durch Anbieter oder Dritte eingegebenen Informationen über die Inhalte nach eigenen Auswahlkriterien zu verwenden.

Die Kombination dieser verschiedenen Varianten des Filterns bietet heute die Möglichkeit, insgesamt sichere Rahmenbedingungen für den Zugang von Minderjährigen zum Internet zu schaffen. Eine globale Lösung dieser Frage ist allerdings nur denkbar, wenn generell eine Filterung auf der Grundlage einer "neutralen Kennzeichnung" vorgenommen wird.

Wie in der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" deutlich wird, soll mit PICS (Platform for Internet Content Selection) ein offener und globaler Standard geschaffen werden, der diese "neutrale Kennzeichnung" möglich macht. ***Auf EU-Ebene stellt PICS einen entscheidenden Vorteil dar: indem es einen äußerst flexiblen Rahmen für die Einstufung und Indexierung der Inhalte bietet und die Einstufung ein und desselben Inhalts in mehrere Kategorien ermöglicht, die durch verschiedene Dritte vorgegeben sind und unterschiedliche Arten von Informationen enthalten, ermöglicht es die Berücksichtigung der nationalen, lokalen und persönlichen Sensibilitätsunterschiede.*** Viele Filtersysteme enthalten bereits das PICS-System ("PICS-kompatibel"), doch das große Problem besteht nach wie vor darin, eine kritische Masse von gekennzeichneten Seiten und Inhalten zu erreichen.

Für alle nach dem Prinzip der individuellen Abfrage durch den Nutzer funktionierenden Dienste ist die Förderung der Kennzeichnung der Inhalte durch die Produzenten von Inhalten und durch Dritte von vorrangiger Bedeutung für die ausgewogene Entwicklung von Mechanismen zur Kontrolle der Inhalte im allgemeinen und zur elterlichen Kontrolle im besonderen.

6. ***Wie läßt sich die Kennzeichnung der Inhalte im Falle der transnationalen audiovisuellen und Informationsdienste so dezentralisieren, daß die Unterschiedlichkeit der nationalen, lokalen und persönlichen Sensibilitäten respektiert werden kann?***

7. ***Mit welchen Mitteln der Standardisierung läßt sich eine kohärente Entwicklung der Kennzeichnung der Inhalte auf europäischer Ebene, vor allem bei den digitalen Diensten sichern (Standardisierung der Arten der bereitgestellten Informationen, der Kodierung und Dekodierung dieser Informationen oder andere)?***

2.3 Medienerziehung

Der Wandel der audiovisuellen und Informationsdienste von den unverschlüsselten Vollprogrammen des Fernsehens zu dem neuen, vom Internet verkörperten Kommunikationsmodell erfordert das Erlernen einer neuen Einstellung zu den audiovisuellen Medien (vgl. Anhang IV).

Eltern und Kinder müssen den Umgang mit den neuen Kommunikationsmitteln erlernen. Es gilt, ihre Aufmerksamkeit auf die neuen Risiken zu lenken, die diese in sich bergen, aber auch auf die vorhandenen Mittel, um sich davor zu schützen. Information, Sensibilisierung und Erziehung sind der vorrangige Weg, um einen wirksamen Jugendschutz zu gewährleisten und ein Klima des Vertrauens zu schaffen, in dem die neuen Dienste gedeihen können.

In diesem Zusammenhang soll die Initiative "Lernen in der Informationsgesellschaft"[4] dazu beitragen, neue Methoden zur Sensibilisierung der Jugendlichen für diese Fragen zu propagieren.

[4] [4] Dok. KOM (96) 471 vom 25. September 1996

Kapitel III - Im Kontext der Europäischen Union Instrumentarien und vorrangige Maßnahmen

Wenn auch die Frage des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen und Informationsdiensten eigentlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, so ist sie nicht ohne Relevanz im Kontext der Europäischen Union, und die Institutionen der Gemeinschaft haben wiederholt bekundet, daß der Schutz dieser Interessen der Allgemeinheit auch ihr Anliegen ist[5].

Im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht und dem Instrumentarium, das von ihm in diesem Bereich geboten wird, verdienen zwei Aspekte besondere Beachtung:

- Zum einen erfordert der Grundsatz des freien Verkehrs von Dienstleistungen in der Gemeinschaft die Beseitigung ungerechtfertigter Hindernisse und mitunter eine Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften.
- Zum anderen sieht der Vertrag über die Europäische Union ein Verfahren der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres vor, das auf bestimmte Aspekte des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den neuen elektronischen Diensten zur Anwendung kommen könnte.

Im übrigen sieht die Kommission auf verschiedenen Gebieten in der Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden und der betroffenen Industrie sowie in der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene einen Schwerpunktbereich für Maßnahmen auf EU-Ebene.

1. Der Grundsatz des freien Verkehrs von Dienstleistungen

Die ungehinderte Erbringung von Dienstleistungen ist eine der vier entscheidenden Grundfreiheiten für die Vollendung und die Funktionsweise des Binnenmarktes.

Die Entwicklung der neuen Fernsehdienste (digitales Fernsehen, Pay-per-View, Near-Video-on-Demand) fällt in den Rahmen der ***Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen"***, die einige allgemeine Regelungen zum Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde enthält und so den freien Verkehr dieser Dienstleistungen regelt (vgl. Anhang III). Dieser auf das System der unverschlüsselten Vollprogramme zugeschnittene ordnungsrechtliche Rahmen muß wahrscheinlich - insbesondere in bezug auf die Verhältnismäßigkeit - getestet werden, und bei seiner Umsetzung sind die Merkmale der tatsächlich entstehenden Dienste zu berücksichtigen. Dagegen darf der Grundsatz der ausschließlichen Anwendbarkeit des Rechts des Sendestaates in Verbindung mit einem außerordentlichen Kontrollverfahren des Empfangsstaates in bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde nicht in Frage gestellt werden.

---

5 5 Siehe insbesondere die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates, der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission vom 11. Juni 1986 gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die zweifelsohne bis heute die bedeutungsvollste ist.

Die Kommission wird in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der Mitgliedstaaten die Funktionsweise der einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinie insbesondere hinsichtlich ihrer Anwendung auf neue Formen von Fernsehdiensten untersuchen.
Die derzeitige Änderung der Richtlinie soll einen geeigneten formellen Rahmen für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten (den Verbindungsausschuß) schaffen. Darüber hinaus sollte die Kommission im Rahmen der regelmäßigen Evaluierung der Umsetzung der Richtlinie dieser Frage besondere Aufmerksamkeit widmen und in Verbindung mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten eine Befragung über die möglichen Vor- und Nachteile weiterer Maßnahmen zur Erleichterung der Kontrolle von Eltern und Erziehern über die Programme, die die Minderjährigen sehen können, durchführen.

Während der freie Verkehr der neuen Rundfunkdienste innerhalb der Gemeinschaft von der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" abgedeckt ist, ordnet sich der grenzüberschreitende Verkehr der übrigen Arten von audiovisuellen und Informationsdiensten in den rechtlichen Rahmen des Binnenmarktes ein, vor allem den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, deren unterschiedslos geltende Anwendung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist, allerdings unter der Voraussetzung, daß sie dem angestrebten Ziel wirklich entsprechen und keine anderen einschränkenden Mittel bestehen, mit denen eine gleiche Wirkung erzielt werden kann. Wir begegnen also hier im Zusammenhang mit dem freien Dienstleistungsverkehr wiederum einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit, wie wir sie beim Grundsatz der freien Meinungsäußerung schon einmal hervorgehoben haben.

Sowohl im Bereich der Rechtsvorschriften als auch bei Selbstkontrollmaßnahmen muß die Kommission darüber wachen, daß die getroffenen Maßnahmen keinen diskriminierenden Charakter tragen und daß bei ihrer Umsetzung strikt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegenüber den angestrebten Zielen gewahrt wird[6].

Ausgehend von diesem Grundsatz ist die Erarbeitung eines einheitlichen Rahmens für die grenzüberschreitende Entwicklung der neuen audiovisuellen und Informationsdienste als ein schrittweise (unter Berücksichtigung des Entwicklungstempos der Dienste) mit geeigneten Mitteln zu verwirklichendes Ziel anzulegen. Die Kommission ist der Ansicht, daß es im derzeitigen Entwicklungsstadium der neuen Dienste verfrüht wäre, auf Gemeinschaftsebene präzise, insbesondere ordnungspolitische Vorschläge vorzulegen.

---

[6] [6] Im Zusammenhang mit den ordnungspolitischen Maßnahmen ist der Vorschlag, ein Transparenzinstrument für die Dienste der Informationsgesellschaft zu schaffen (KOM (96) 392) ein wesentliches Mittel, um auf Gemeinschaftsebene das Gleichgewicht zwischen dem Schutz von Interessen der Allgemeinheit wie Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde einerseits und dem freien Verkehr der elektronischen Dienste andererseits zu sichern.

2. ZUSAMMENARBEIT IN DEN BEREICHEN JUSTIZ UND INNERES

Die in den Vertrag über die Europäische Union[7] aufgenommene ***Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres spielt eine grundlegende Rolle, um bestimmten Aspekten des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den neuen elektronischen Diensten Rechnung zu tragen, vor allem wenn es darum geht, Regelungen zur strafrechtlichen Verfolgung der Verbreitung bestimmter Arten von Inhalten durchzusetzen.***

Da die Definition von Vergehen und Verbrechen von Land zu Land sehr unterschiedlich ist, stellen nicht alle strafbaren Handlungen notwendigerweise auch in den anderen Mitgliedstaaten einen Straftatbestand dar. Diese Situation könnte angesichts des internationalen Charakters der audiovisuellen und Informationsdienste durch Autoren oder Anbieter von Inhalten ausgenutzt werden, um bestimmte Inhalte aus einem Land, in dem sie legal sind, in ein anderes Land zu liefern, wo sie als ungesetzlich gelten. Selbst wenn die Rechtsvorschriften des jeweiligen Landes einen Inhalt verbieten und eine strafrechtliche Verfolgung verlangen, können der Autor oder Anbieter des Inhalts sich außerhalb des Geltungsbereichs des Strafgesetzes und der auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkten Zuständigkeit der Staatsorgane befinden.

Deshalb scheint es geboten, die ***Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zur wirksamen Bekämpfung von illegalen Inhalten und illegaler Nutzung der neuen Technologien zu verstärken***. Es ist erforderlich, bestimmte ***gemeinsame Standards*** in den Rechtsvorschriften zu erarbeiten, um keinen rechtsfreien Raum entstehen zu lassen, in dem sich kriminelle Aktivitäten entwickeln können. Ganz allgemein gilt es, die Zusammenarbeit in Strafsachen wie auch die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken. Ein kohärenteres Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten wird zugleich die notwendige Zusammenarbeit mit Drittländern erleichtern.

Der Vertrag über die Europäische Union enthält die Instrumente für eine solche Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Ein aktuelles Beispiel für diese Zusammenarbeit ist die ***politische Einigung, die die Justiz- und Innenminister*** auf ihrer Zusammenkunft in Dublin am 26. und 27. September d.J. erzielt haben, im Rahmen von EUROPOL die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Pädophilie sowie Kinder- und Frauenhandel zu verstärken und gemeinsame rechtliche Mindeststandards hinsichtlich des sexuellen Mißbrauchs von Kindern zu erarbeiten.

Weitere Formen der Zusammenarbeit wären in juristischen Fragen (Anonymität in den Netzen, Angleichung der strafrechtlichen Bestimmungen, internationale Auslieferungsabkommen usw.) sowie zu praktischen Aspekten (z.B. Bildung von Polizeibehörden für Computernutzung und elektronische Netze, Informationsaustausch zu Fragen der Behandlung von Strafsachen im Zusammenhang mit der Nutzung neuer elektronischer Dienste usw.) denkbar.

---

[7] [7] Titel VI des EU-Vertrages enthält Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

3. SCHWERPUNKTE DER ZUSAMMENARBEIT

Um die Erarbeitung kohärenter Lösungen auf der Ebene der Europäischen Union zu erleichtern, hält die Kommission es - unbeschadet der von ihr im Rahmen der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" vorgeschlagenen kurzfristigen Maßnahmen - für erforderlich, die einschlägigen Bereiche für die Zusammenarbeit herauszuarbeiten.

3.1 Verwaltungszusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der zuständigen nationalen Behörden ist von vorrangiger Bedeutung bei der Festlegung eines gemeinschaftsweiten kohärenten Rahmens für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den Online-Diensten (von den Video-on-Demand-Diensten bis zum Internet).

Diese Zusammenarbeit sollte sich vorrangig auf folgende Aspekte beziehen:

* Der ***Austausch von Informationen*** über die laufenden Entwicklungen (konkrete Probleme, Rechtsprechung, Selbstkontrolle, Entwürfe für Rechtsvorschriften usw.) soll die Entwicklung von Sachverstand zu dieser Problematik in der Gemeinschaft ermöglichen.
* ***Vergleichende Analyse der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und ihrer Umsetzung***, vor allem um die Mitgliedstaaten zur Aufnahme von gemeinsamen Mindeststandards hinsichtlich illegaler Inhalte zu veranlassen;
* ***Erarbeitung von Empfehlungen und Leitlinien für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres***. Ohne dem Arbeitsprogramm dieses Gremiums der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres vorgreifen zu wollen, könnten diese konkreten, die neuen Dienste betreffenden Prioritäten bei Arbeiten berücksichtigt werden, die häufig von größerer Tragweite sind (Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, von Frauenhandel oder der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu gewerblichen Zwecken usw.).
* Falls die Selbstkontrolle als geeignetes Mittel angesehen wird, sollte ***auf europäischer Ebene ein gemeinsamer Rahmen für die Selbstkontrolle festgelegt*** werden. Dieser Rahmen sollte insbesondere umfassen:
  - die im Bereich Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde *zu erreichenden Ziele*, die das "Lastenheft" der Selbstkontrolle darstellen;
  - Grundsätze hinsichtlich der *Vertretung der betreffenden Industriezweige* auf europäischer Ebene und der *Entscheidungsverfahren*;
  - einen *Zeitplan* für die Erarbeitung eines *Verhaltenskodex* sowie von konkreten Schutzmaßnahmen durch die betreffenden Industriezweige.
* ***Erarbeitung von Empfehlungen und gemeinsamen Leitlinien für die internationale Zusammenarbeit***. Hierbei geht es darum, auf der Grundlage der in der EU durchgeführten Arbeiten gemeinsame Werte und Prinzipien festzulegen, die auf internationaler Ebene zu vertreten sind.

3.2 Zusammenarbeit der betreffenden Industriezweige

Angesichts der vorrangigen Rolle, die die betreffenden Industriezweige bei der Erarbeitung und Umsetzung aller Lösungen für die Probleme des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde spielen, sind eine umfassende Mobilisierung und eine wirksame Vertretung dieser Industriezweige auf europäischer Ebene erforderlich. Hierbei ist ihre Fähigkeit, über wirklich repräsentative Gremien gemeinsame Standpunkte zu vertreten, von ausschlaggebender Bedeutung.

Die wichtigsten Aufgaben dieser Industriezweige sind:

- ***Erarbeitung eines Verhaltenskodex*** und konkreter Maßnahmen in einem durch die Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Behörden festgelegten Rahmen;
- Feststellung des möglichen Bedarfs an ***gemeinsamen Standards für die Kennzeichnung der Inhalte***;
- ***Durchsetzung des PICS-Standards oder gleichwertiger offener Systeme,*** um rasch eine kritische Masse von gekennzeichneten Inhalten und von untereinander kompatiblen Auswahlvorrichtungen und/oder elterlichen Kontrollvorrichtungen zu erreichen.

3.3 Zusammenarbeit bei der Information und Sensibilisierung der Nutzer

Diese Frage umfaßt ein mittel- und ein langfristiges Ziel:

- Die Nutzer der neuen elektronischen Dienste (insbesondere Eltern und Jugendliche) sollen sich der *spezifischen Gefahren* dieser Dienste bewußt werden und die ***vorhandenen Schutzmittel*** wirksam anwenden.
- Förderung der ***Einbeziehung von Vereinen oder repräsentativen Bürgerorganisationen in den Prozeß der Kennzeichnung der Inhalte*** (Kennzeichnung durch Dritte).
- Förderung der Einbeziehung von ***Verbraucherorganisationen*** sowie einzelner Verbraucher in den Prozeß der ***Marktkontrolle***.
- Förderung der ***Sensibilisierung der Eltern*** für ihre Verantwortung hinsichtlich der ***Überwachung der Betätigungen ihrer Kinder***.

Die Wahl der dafür erforderlichen Maßnahmen setzt eingehende Analysen voraus. Die Kommission schlägt vor, daß in der Europäischen Union schrittweise nach folgenden Schwerpunkten gearbeitet wird:

- ***Untersuchung*** der laufenden Initiativen (insbesondere Evaluierung der Wirksamkeit) und ***Austausch positiver Erfahrungen***;
- ***Zusammenarbeit*** mit den betreffenden Kreisen (staatliche Behörden, Bildungsträger, Verbraucherverbände, betroffene Industriezweige usw.);
- Erarbeitung eines ***Aktionsprogramms***, das auf die Unterstützung von Initiativen ausgerichtet ist, die einen wirklichen gemeinschaftlichen Zugewinn erbringen, d.h. Festlegung der zu übermittelnden gemeinsamen Informationsgehalte sowie transnationaler Initiativen (Informations- und Sensibilisierungskampagnen, Herstellung von Aufklärungsmaterial usw.);

– ***Forschungsarbeiten*** mit dem Ziel der Errichtung einer bürgernahen Informationsgesellschaft als eines der Schwerpunktthemen des V. Rahmenprogramms Forschung.

3.4 Förderung des Zugangs der Jugendlichen zu den neuen elektronischen Diensten

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, diese Priorität in die bestehenden Gemeinschaftsprogramme in den Bereichen Bildung und Unterstützung der Inhalte herstellenden Industrie zu übernehmen. Darüber hinaus wird sie die gegenseitige Information und den Austausch bewährter Praktiken in den geeigneten Netzen auf Gemeinschaftsebene fördern.

Angesichts der Bedeutung und der Vielfalt der Formen der Zusammenarbeit zur Erarbeitung adäquater nationaler, gemeinschaftsweiter und globaler Lösungen müssen folgende Fragen gestellt werden:

8.	***Wie soll die Verwaltungszusammenarbeit auf EU-Ebene umgesetzt werden? Soll sie formalisiert werden? Wenn ja, in welchem institutionellen Rahmen?***
9.	***Wie sollen die Arbeiten auf europäischer und internationaler Ebene koordiniert werden? Soll man zunächst der Entwicklung von Lösungen auf EU-Ebene den Vorrang geben, bevor sie auf internationaler Ebene gefördert werden, oder soll beides parallel laufen? Welches ist der geeignetste Rahmen für die internationale Zusammenarbeit (G7, OECD, IFU, WTO, UNO u.a. oder bilaterale Kontakte)? In welcher Form soll diese internationale Zusammenarbeit erfolgen?***

Schlußbemerkung

Die vordringliche Aufmerksamkeit hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde gilt vor allem den dezentralen Diensten und insbesondere dem Internet. Bei diesen Diensten zeigt sich deutlich, daß die Europäische Union angesichts der Grenzen von rein einzelstaatlichen Lösungen und der Schwierigkeiten bei der Erarbeitung von globalen Lösungen und deren Umsetzung eine grundlegende Rolle zu spielen hat. Zudem rechtfertigt das transnationale Entwicklungspotential der zentralisierten Dienste auch die Suche nach gemeinsamen und/oder im Rahmen der Europäischen Union kompatiblen Lösungen für diese Art von Diensten.

In Weiterführung der in der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" vorgestellten ersten kurzfristigen Orientierungen sollen die in diesem Grünbuch vorgeschlagenen Leitlinien und aufgeworfenen Fragen eine tiefergehende Debatte darüber in Gang setzen, wie innerhalb der Europäischen Union ein kohärenter Rechtsrahmen hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten geschaffen werden kann. Zu diesem Zweck werden breitangelegte und umfassende Konsultationsgespräche mit allen betroffenen Kreisen geführt werden. Die Kommission hofft auf zahlreiche Beiträge zu folgenden Punkten:

- Kommentare zur Analyse der derzeitigen Situation und zusätzliche Informationen zu den aktuellen Entwicklungen (zu Verordnungen, Selbstkontrolle, technischen Fragen usw.);
- Kommentare zur Schlüssigkeit der vorgestellten Leitlinien und Vorschläge;
- konkrete Antworten auf die verschiedenen aufgeworfenen Fragen.

Beiträge sind bis ***spätestens 28. Februar 1997*** an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion X
Referat X.D.3
Herrn Paulger
Rue de la Loi 102, Raum 5/23
B-1049 Brüssel
E-Mail: gregory.paulger@dg10.cec.be

Anhänge

ANHANG I

Vorbereitungsarbeiten

Die Arbeiten zur Vorbereitung dieses Dokuments gingen in zwei Richtungen.

Zum einen wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, einen ***Fragebogen über den Schutz gewisser Interessen der Allgemeinheit im Kontext der neuen Dienstleistungen der Informationsgesellschaft***[1] zu beantworten. Diese Befragung fand in allen Mitgliedstaaten eine positive Resonanz. Die Analyse der Antworten, die im Rahmen einer Zusammenkunft von Vertretern der Mitgliedstaaten[2] und durch zusätzliche Beiträge mehrerer Mitgliedstaaten vertieft wurde, bestätigt eindeutig, daß eine Debatte auf EU-Ebene geboten ist. Diese Problematik wird in den meisten Mitgliedstaaten erörtert, und die damit zusammenhängenden Fragen stehen oftmals im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Bei aller Unterschiedlichkeit der nationalen Konzepte gehen doch alle einhellig von dem Prinzip aus, daß die gemeinschaftsweiten und internationalen Dimensionen berücksichtigt werden müssen.

Des weiteren hat die Kommission in Vorbereitung dieses Grünbuchs eine ***Reihe von Studien zum Thema Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde in der Informationsgesellschaft***[3] in Auftrag gegeben. Die Studien beschäftigen sich sowohl mit ordnungspolitischen als auch mit wirtschaftlichen und technologischen Aspekten dieser Fragen in den 15 Mitgliedstaaten sowie in Kanada, Japan und den Vereinigten Staaten. Eine Kurzfassung dieser Studien ist bei der Europäischen Kommission erhältlich.

Darüber hinaus ermöglichten zahlreiche ***informelle Kontakte*** die Berücksichtigung von Analysen, die von der Wirtschaft und anderen betroffenen Kreisen angestellt wurden.

---

[1] Der Fragebogen wurde den Mitgliedstaaten im Oktober 1995 übermittelt.

[2] Die Tagung der Vertreter der zuständigen einzelstaatlichen Behörden fand am 12. Juli 1996 in Brüssel statt.

[3] Diese Studien wurden durch die Gesellschaft Hydra Associates - London erstellt.

Die elektronischen Dienste

1. GLOSSAR

* *Digitales Fernsehen*

Das digitale Fernsehen gründet sich auf eine neue Übertragungsart von Fernsehsendungen (im Gegensatz zur herkömmlichen sogenannten "analogen" Übertragungsart). Die Bilder werden in numerische Daten umgewandelt (gemeinsame digitale Sprache für Fernsehen, Telekommunikation und Informatik). Die Kompression dieser numerischen Daten (durch Algorithmen) ermöglicht die beträchtliche Reduzierung des für die Ausstrahlung eines Fernsehdienstes erforderlichen Teils des Frequenzspektrums.
Konkret sind in Europa bereits mehrere "Bouquets digitaler Fernsehdienste" entstanden bzw. sind in Vorbereitung.

* *Pay-per-View*

Die Pay-per-View-Dienste (PPV) bieten dem Fernsehzuschauer die Möglichkeit, aus einem Programmspektrum eine Auswahl zu treffen und nur für die Sendung zu bezahlen, die er sich tatsächlich ansieht. Diese Dienste werden dem Fernsehen zugerechnet, da die Ausstrahlung durch den Dienst an das Publikum erfolgt (selbst wenn dieses auf die Fernsehzuschauer beschränkt ist, die über die entsprechende Empfangstechnik verfügen). Die Auswahl des Fernsehzuschauers beschränkt sich in technischer Hinsicht darauf, den Teil der ausgestrahlten Sendungen zu bestimmen, der dekodiert und tatsächlich gesehen wird. Es handelt sich um eine "Punkt-zu-Multipunkt"-Kommunikation, d.h. die Übertragung von einem (Sende-)Punkt zu mehreren (Empfangs-)Punkten.

* *Near-Video-on-Demand*

Die Near-Video-on-Demand-Dienste (NVOD) funktionieren nach dem gleichen Prinzip wie die Pay-per-View-Dienste, mit dem Unterschied, daß die Wahlmöglichkeit des Verbrauchers dahingehend erweitert wird, daß das gleiche Programm in sehr kurzen Zeitabständen parallel ausgestrahlt wird.

* *Video-on-Demand-Systeme*

Die Video-on-Demand-Systeme (VOD) bieten dem Verbraucher eine breite Palette transaktioneller Dienste, von Filmen auf Abruf über Telebanking bis zum Teleshopping. Der Verbraucher hat die Möglichkeit, sich den Inhalt seiner Wahl zum Zeitpunkt seiner Wahl auszusuchen. Wie alle "tatsächlich interaktiven" Dienste gehören diese Dienste zum Bereich der Telekommunikation, da die Ausstrahlung des Programms durch den Fernsehzuschauer selbst ausgelöst wird. Es handelt sich um eine "Punkt-zu-Punkt"-Kommunikation, d.h. die Übertragung von einem (Sende-)-Punkt zu einem einzigen (Empfangs-)Punkt.

* ***Btx***

Das im Jahre 1984 in Frankreich eingerichtete Teletel-Netz ist das fortgeschrittenste Btx-System der Welt. Mehr als zwei Drittel aller Franzosen haben Zugang zum Netz über ein spezielles Terminal (Minitel) und können auf diese Weise etwa 25.000 verschiedene Dienste, vor allem transaktioneller Art, nutzen.

* ***Online-Anbieter mit eigenen Netzen***

Der Markt für kommerzielle Online-Dienste wird von drei nordamerikanischen Anbietern beherrscht: AOL (1995 weltweit 4,5 Millionen Abonnenten), CompuServe (3,7 Mio. Abonnenten) und Prodigy. In Europa ist CompuServe mit 500.000 Abonnenten im Jahre 1995 am besten plaziert, für 1996 wird 1 Million anvisiert. AOL hat zusammen mit Bertelsmann einen Dienst in Deutschland und im Vereinigten Königreich ins Leben gerufen. Im übrigen ist Microsoft Network dabei, speziell auf die europäischen Märkte zugeschnittene Dienste zu entwickeln. Schließlich entwickelt auch Planet Internet (das von dem niederländischen Telekommunikations-Anbieter KPN kontrolliert wird) eine europäische Strategie.

* ***Internet***

Das Internet ist schwieriger zu definieren. Hier handelt es sich um einen weltweiten Verbund von PCs, die dank einer Serie von gemeinsamen Protokollen miteinander kommunizieren können. Entstanden ist es in den USA, wo es ursprünglich für militärische Zwecke und dann im Hochschul- und Wissenschaftsbereich genutzt wurde. Erst in den letzten fünf Jahren wurde Internet zu einem für die Öffentlichkeit zugänglichen weltweiten Netz. Hinsichtlich der Zahl der Nutzer des Internet in der Welt variieren die Angaben zwischen 30 und 50 Millionen; die Steigerungsraten sind überall außergewöhnlich hoch. Unter diesen Umständen unterliegt das Internet raschen Veränderungen. Während es heute noch überwiegend zur Informationsabfrage und als elektronische Post genutzt wird, kann es künftig zum Träger für zahlreiche kommerzielle Dienstleistungen werden.

Eine ausführliche Darstellung der Funktionsweise des Internet ist in der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" enthalten.

2. DAS UMFELD DER NEUEN AUDIOVISUELLEN UND INFORMATIONSDIENSTE

Art der Architektur	NUTZER	VERMITTLER	INFRASTRUKTUR UND NETZ	DIENSTE UND MULTIMEDIA-INHALTE
Digitales Fernsehen	Terminal: Set Top Box + TV		Satellit, Kabel, terrestrische Frequenzen	Inhalte vollständig durch die Fernsehveranstalter kontrolliert hauptsächlich Video und Ton
VOD-System (geschlossene Architektur)	Terminal: Set Top Box + TV		Kommerzielles Breitbandnetz	Dienste und Inhalte unter Kontrolle des VOD-Betreibers editiert Text, unbewegtes Bild, Vido und Ton
Online-Anbieter mit eigenen Netzen (geschl. Architektur und stark interaktive Dienste)	Terminal: Modem + PC		Kommerzielles Netz	Dienste und Inhalte unter Kontrolle des Anbieter-Dienstes editiert; Inhalte durch Nutzer eingespeist (E-Mail, BBS, Chat-lines) Text, unbewegtes Bild, Computerprogramme (Ton und bewegte Bilder in Entwicklung)
INTERNET (offene Architektur)	Terminal: Modem + PC	Anbieter von Servern "Host" Provider	Nichtkommerzielles Netz	"Editierte" Dienste und Inhalte (WWW); Inhalte durch Nutzer eingespeist (Homepage, WWW, E-Mail, BBS, Chat-lines) Text, unbewegtes Bild, Computerprogramme (Ton und bewegte Bilder in Entwicklung)

Regelungsrahmen hinsichtlich des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde

I - Allgemeine Grundsätze

1. GRUNDSATZ DER MEINUNGSFREIHEIT

In Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention heißt es:

> *"(1) Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.*
>
> *(2) Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind."*

Die ***Einbindung dieses Grundsatzes in die Rechtsordnung der Gemeinschaft*** stützt sich auf zwei Grundlagen:

- Zum einen besagt Artikel F Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union: *"Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben."*

– Zum anderen hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft die Gültigkeit des Grundsatzes der Meinungsfreiheit im Sinne von Artikel 10 der Konvention anerkannt und zählt ihn zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. In seinem Urteil vom 18.6.1991 "Elliniki Radiophonia Tileorassi" erklärte der Gerichtshof:

"Was den (...) Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention angeht, ist vorab darauf hinzuweisen, daß die Grundrechte nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Dabei geht der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen aus, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind (...). Hierbei hat die Europäische Menschenrechtskonvention eine besondere Bedeutung (...). (...) ergibt sich daraus, daß in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als rechtens anerkannt werden können, die mit der Beachtung der so anerkannten und gewährleisteten Menschenrechte unvereinbar sind.".

Auf der **Ebene der Mitgliedstaaten** (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, das keine schriftlich niedergelegte Verfassung hat) wurde dieser Grundsatz zum Verfassungsprinzip erhoben:

Meinungsfreiheit im nationalen Recht

	Nationale Rechtsgrundlage	**Betroffene Medien/ Ausdrucksformen**	**Beschränkungen des Rechts**
Osterreich	Verfassung - Art. 13	Wort, Schrift, Druck, bildliche Darstellung	richterliche Nachprüfung
Belgien	Verfassung - Art. 19 (sowie Art. 25 die Presse betreffend)	alle Ausdrucksformen, alle Medien	richterliche Nachprüfung
Dänemark	Verfassung - Abschn. 77	alle Medien	richterliche Nachprüfung
Finnland	Verfassung - Art. 2 Abschn. 10	alle Medien	richterliche Nachprüfung, Vorkontrolle erlaubt, wenn Kinderschutz zwingend geboten
Frankreich	Erklärung der Menschenrechte (Verfassungstext) - Art. 11	alle Medien	abh. vom jeweiligen Medium, seinen techn. Bedingungen und seinem "Einfluß"
Deutschland	Grundgesetz - Art. 5	Wort, Schrift, Bild	richterl. Nachprüfung, insbes. Gesetze zum Schutz der Jugend und der persönl. Würde
Griechenland	Verfassung - Art. 14	Presse	richterliche Nachprüfung von Material, in dem die christliche u.a. bekannte Religionen beleidigt oder die nat. Sicherheit beeinträchtigt werden oder das gegen die Sittlichkeit verstößt
Irland	Verfassung - Art. 40.6.1	Gedanken- und Meinungsfreiheit	Beschränkungen zulässig zum Schutz der öffentl. Ordnung oder Sittlichkeit (Blasphemie, Unsittlichkeit) oder der staatl. Autorität
Italien	Verfassung - Art. 21 Abschn. 1	alle Medien	Einschränkungen hinsichtlich der öffentlichen Sittlichkeit
Luxemburg	Verfassung - Art. 24	Wort, Presse, aber weiter interpretiert	richterl. Nachprüfung
Niederlande	Verfassung - Art. 7	Presse, Rundfunk, sonstige Medien in geringerem Maße	richterl. Nachprüfung; Zensur von Medien außer Presse und Rundfunk zum Schutz von Jugendlichen unter 16 Jahren möglich
Portugal	Verfassung - Art. 16	alle Ausdrucksformen	richterl. Nachprüfung
Spanien	Verfassung - Art. 20	Gedanken- und Meinungsfreiheit in allen Medien	Gesetze zum Schutz der Ehre, der Privatsphäre, des eigenen Bildes sowie Jugendschutz
Schweden	Verfassung - RF Kap. 2 § 1; TF Kap. 2 § 1; YGL Kap. 2, § 1	RF - allgem.; TF - Presse; YGL - Film und Fernsehen, möglicherweise Online-Medien	RF - rechtl. Kontrolle, "soweit in einer demokratischen Gesellschaft akzeptabel"; TF und YGL - richterliche Nachprüfung auf Jugendschutz, Gewalt, Rassenhaß
Vereinigtes Königreich	-	-	-

Quelle: Hydra

In der Praxis räumen die Mitgliedstaaten dem Grundsatz der Meinungsfreiheit je nach ihren kulturellen und rechtlichen Traditionen einen unterschiedlichen Stellenwert ein. Einige Länder gehen bis zum totalen Verbot jeder zentralisierten Form von Vorabkontrolle der Medien und weisen so der Selbstkontrolle der Medien eine entscheidende Rolle zu. In anderen Ländern führen der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit und der Jugendschutz durch den Staat zur Beibehaltung bestimmter Formen der Vorzensur.
Da Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte aber relativ selten und langwierig sind, stellt dessen Rechtsprechung eher ein längerfristig wirkendes Druckmittel auf die nationale Gesetzgebung als ein unmittelbares Instrument zum Schutz der Meinungsfreiheit dar.

Rechtsprechung und Rechtslehre tendieren dazu, die doppelte Dimension dieses Grundsatzes anzuerkennen: Er garantiert sowohl die Freiheit, Ideen oder Informationen zu äußern oder weiterzugeben als auch die Freiheit, solche zu empfangen und sich zu beschaffen. Im Kontext der elektronischen Dienste gilt er also ebenso für den Dienst selbst als auch für dessen Nutzer. Der Grundsatz gilt ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR) hat bestätigt, daß die Meinungsfreiheit sich nicht nur auf Informationen und Ideen bezieht, die weitgehend als inoffensiv angesehen werden, sondern auch auf solche, die als offensiv, schockierend oder störend empfunden werden können[1].

Der Grundsatz gilt jedoch nirgendwo absolut. Die Meinungsfreiheit kann durch den Staat beschränkt werden, jedoch unterliegen diese Beschränkungen einem sehr präzisen Rahmen, der durch drei kumulative Kriterien vorgegeben ist, die klar aus der Rechtsprechung des EuGHMR hervorgehen[2]:

- Die Beschränkung muß durch Gesetz vorgesehen sein (Forderung nach Transparenz, die Willkür ausschließt).
- Die Beschränkung muß notwendig sein, das heißt einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis unter Respektierung der Werte der demokratischen Gesellschaften entsprechen.
- Sie muß einem der erschöpfend aufgeführten legitimen Ziele dienen, unter denen der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit und der Volksgesundheit einen besonderen Stellenwert für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde haben.

Es ist leicht erkennbar, daß die Hauptschwierigkeit in der Bewertung des *notwendigen* Charakters einer legalen Beschränkungsmaßnahme mit legitimer Zielstellung liegt. Es genügt in der Tat nicht, daß eine solche Maßnahme als "nützlich" oder "vernünftig" angesehen wird.

---

[1] Urteil Handyside/United Kingdom - 1976

[2] Vgl. insbesondere Urteil Handyside/United Kingdom - 1976 und Urteil The Sunday Times/United Kingdom - 1979

Der zwingende Charakter der Maßnahme kann sich nur aus einer gründlichen Prüfung der Wirksamkeit der Maßnahme sowie des Grades der Einmischung, den sie darstellt, herleiten. Diese Analyse läuft auf eine ***Prüfung der Verhältnismäßigkeit*** der beschränkenden Maßnahmen hinaus.

Ein letzter Aspekt des Artikels 10 der Konvention verdient im Zusammenhang mit den elektronischen Diensten besondere Aufmerksamkeit. Die durch den ersten Absatz des Artikels ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit, bestimmte Tätigkeiten (Rundfunk, Fernsehen, Lichtspielwesen) einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen, muß im Lichte des Gesamtzusammenhangs des Artikels 10 und damit der vorstehend genannten Grundsätze gesehen werden[3]. Hieraus ergibt sich, daß diese Möglichkeit nicht dahingehend mißbraucht werden darf, die Meinungsfreiheit Beschränkungen zu unterwerfen, die im Ergebnis der obengenannten Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht gerechtfertigt sind.

Auf internationaler Ebene bietet der **Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte** ebenfalls eine gemeinsame Grundlage für die demokratischen Staaten. Hier ist der Grundsatz der Meinungsfreiheit in Artikel 19 verankert:

> *"(1) Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.*
>
> *(2) Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.*
>
> *(3) Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind*
>
> > *a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;*
> > *b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit."*

Darüber hinaus ist das Prinzip der Meinungsfreiheit in Artikel 19 der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** vom 10. Dezember 1948 enthalten.

Allerdings sind die Unterschiede in Sensibilitäten und Wertvorstellungen zwischen Ländern verschiedener Kontinente oftmals stärker ausgeprägt als zwischen europäischen Ländern. So hat beispielsweise der Grundsatz der Meinungsfreiheit, wie er in der ersten Änderung zur Verfassung der USA verankert ist, in der Praxis eine sehr viel größere Tragweite als der gleiche Grundsatz in Europa:

---

[3] Vgl. insbesondere Urteile des EuGHMR "Groppera Radio", 1990 - "Autronic", 1990 und "Informationsverein Lentia", 1993

Ein deutliches Beispiel für diesen Unterschied in der Tragweite des Grundsatzes der Meinungsfreiheit zwischen den Vereinigten Staaten und den meisten europäischen Ländern ist der Schutz im Falle von Äußerungen zur Aufstachelung zum Haß: in einem Urteil von Juni 1992 (R.A.V./City of St Paul) hat das Oberste Gericht entschieden, daß selbst eine haßerfüllte rassistische Äußerung nicht allein wegen der Tatsache strafbar ist, daß sich eine Gemeinschaft dadurch angegriffen fühlt. Eine solche Äußerung könnte nur Einschränkungen unterliegen, wenn eine eindeutige und unmittelbare Gefahr bestünde, daß sie konkreten Schaden auslöst. Die erste Änderung wurde im übrigen genutzt, um eine ganze Reihe von nichtverbalen Meinungsäußerungen zu schützen, wie beispielsweise das Verbrennen der Nationalflagge, die Ausstellung von Kunstwerken oder das Zurschaustellen von Losungen auf T-Shirts.

2. DER GRUNDSATZ DER ACHTUNG DER PRIVATEN SPHÄRE

In Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention heißt es:

> *"(1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.*
>
> *(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist."*

II - Einzelstaatliche Regelungen

1. DIE VIELFALT DER EINZELSTAATLICHEN RECHTLICHEN UND KULTURELLEN TRADITIONEN

Diese Vielfalt findet ihren Niederschlag zunächst in den institutionellen Strukturen, die die Zuständigkeitsverteilung von der zentralen bis zur lokalen Ebene gliedern: So müssen die Mitgliedstaaten mit föderaler Struktur oder Staaten mit verschiedenen autonomen Regionen die Zuständigkeiten auf andere Weise aufgliedern als zentralistisch strukturierte Mitgliedstaaten. Erstere müssen in bestimmten medienspezifischen Aspekten weitgehend unterschiedliche lokale Sensibilitäten berücksichtigen.

Des weiteren widerspiegelt sich diese Vielfalt im relativen Stellenwert der Rechtsprechung ("case law") gegenüber den Rechtsvorschriften oder auch in dem Platz, der auf strafrechtlichem Gebiet den Geschworenen im Verhältnis zur ordentlichen Gerichtsbarkeit eingeräumt wird.

Die Vielfalt zeigt sich fernerhin im Verhältnis zwischen den Regelungsbehörden und der betroffenen Industrie, vor allem hinsichtlich der Förderung der Selbstkontrolle.
Schließlich findet sie ihren Ausdruck in den unterschiedlichen Sensibilitäten, vor allem was Sitten und Moral betrifft. Ausschlaggebend sind, was den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde betrifft, oftmals die Reaktionen der Öffentlichkeit, bei denen tiefgreifende kulturelle Unterschiede zutage treten. So besteht beispielsweise ein auffallender Unterschied zwischen den nordischen Ländern, die bei gewalttätigen Inhalten besonders sensibel, aber bei sexuellen Inhalten relativ liberal sind, und den romanischen Ländern, die in sexuellen Fragen äußerst sensibel, aber noch relativ wenig empfindlich auf Darstellungen von Gewalt reagieren.

Was den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde betrifft, werden Synthese und Vergleich aufgrund dieser Vielfalt oftmals erschwert: die gleichen allgemeinen Formulierungen können von Land zu Land - oder sogar in verschiedenen Regionen ein und desselben Landes - sehr unterschiedliche konkrete Umsetzungen erfahren.

Diese Vielfalt hat wiederum eine große Unterschiedlichkeit und mangelnde Transparenz in den einzelstaatlichen Regelungen zur Folge, die im Zusammenhang mit den transnationalen Diensten zu zahlreichen Schwierigkeiten führt.

2. ABSOLUTE VERBOTSREGELN FÜR BESTIMMTE INHALTE

Die Umsetzung dieser Regelungen setzt stets einen ***Ermessensspielraum der zuständigen Behörden und Gerichte*** voraus:

– Die verbotenen Inhalte können Gegenstand einer allgemeinen Definition sein, die von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Wertvorstellungen des jeweiligen Ortes und Zeitpunkts interpretiert werden muß. Dies gilt beispielsweise für Rechtsvorschriften, die Inhalte obszönen oder anstößigen Charakters verbieten und je nach Land und Zeitraum sehr unterschiedlich angewandt werden. In einigen Fällen wurden ursprünglich für die Presse erlassene Verbote durch die Rechtsprechung schrittweise auf alle Medien ausgedehnt.

Allgemeine Kategorien

Land	A	B	DK	D	E	IRL	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	UK
Absolutes Verbot einer allgemeinen Kategorie von Inhalten	O	O M		H		O M		O M	O M	O				O	O M

O: obszöne Inhalte verboten
M: sittenwidrige oder anstößige Inhalte verboten
H: die Menschenwürde verletzende Inhalte verboten

– Die verbotenen Inhalte können auch präziser definiert sein (Gewaltpornographie, Aufstachelung zum Haß u.a.m.), wobei die konkrete Zuordnung oft im Lichte des speziellen Kontextes geprüft werden muß.

Spezifische Regelungen hinsichtlich der Aufstachelung zu Haß, Diskriminierung oder Gewalt

Land	A	B	DK	D	E	IRL	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	UK
Haß, Diskriminierung, Gewalt	X	X	X	X		X	X			X		X	X	X	X

– Bis auf wenige Ausnahmen (zu denen in einigen Ländern vor allem die Kinderpornographie gehört) stellt der Besitz verbotener Inhalte allein aufgrund des Schutzes der Privatsphäre noch keinen Straftatbestand dar, sondern es muß meist die Weitergabe oder die Absicht der Weitergabe dieser Inhalte an andere nachgewiesen sein[4];

Kinderpornographie

Land	A	B	DK	D	E	IRL	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	UK
Kinderpornographie verboten	S	S	S	S	S	G	G	G	G	G	S	G	S	G	S

G: Verbot im Rahmen einer allgemeineren Vorschrift (Obszönität, Anstößigkeit usw.)
S: Verbot im Rahmen einer speziellen Vorschrift (Kinderpornographie, Schutz von Kindern gegen sexuellen Mißbrauch usw.)

[4] Hinter dieser Einmütigkeit bei der Verurteilung von Kinderpornographie verbergen sich Meinungsunterschiede hinsichtlich der Rechtsgrundlage und der Reichweite des Verbots. Wenn das Verbot als eine Beschränkung der Meinungsfreiheit angesehen wird, beschränkt sich das Verbot auf Herstellung, Einfuhr, Weitergabe und Besitz zwecks Weitergabe dieser Inhalte an andere. Wenn hingegen das Verbot verhängt wird, um den sexuellen Mißbrauch von Minderjährigen zu verhindern und sie vor derartigen Verbrechen zu schützen, so bezieht sich das Verbot auch auf den bloßen Besitz derartiger Inhalte und bietet die Möglichkeit der Beschlagnahmung dieser Inhalte und der Bestrafung der Zuwiderhandelnden durch die zuständigen Behörden.
In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß der Weltkongreß gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern zu gewerblichen Zwecken, der kürzlich in Stockholm stattfand, in seinen Schlußfolgerungen eine Verschärfung der nationalen Rechtsvorschriften und ihrer Umsetzung vor allem durch Ausweitung der vorhandenen Verbote auf den bloßen Besitz von Kinderpornographie gefordert hat.
Die "sexuelle Mündigkeit" kann übrigens von Land zu Land sehr unterschiedlich eingeschätzt werden.

– Künstlerische oder wissenschaftliche Arbeiten sind im allgemeinen von verbotenen Inhalten ausgenommen.
– Bestimmte Vorschriften werden, obwohl sie nicht außer Kraft gesetzt wurden, in der Praxis nicht mehr angewandt.

Diese Merkmale machen deutlich, daß es den allgemeinen ***Verbotsregelungen an Transparenz mangelt***, so daß ein konkreter Grundstock an europäischen Werten und Regelungen nur schwer erkennbar ist.

* **Einschlägige Vorschriften einiger Drittländer**

Im Rahmen globaler Dienste oder Netze sind a priori alle einzelstaatlichen Rechtsvorschriften relevant. So stößt man außerhalb der Europäischen Union auf Länder, die kaum demokratisch zu nennen sind, wo die Nichtachtung der Meinungsfreiheit in Versuchen mündet, den Zugang zu den neuen Diensten zu verbieten oder drastisch einzuschränken, sowie andererseits auf Länder, die aufgrund des Fehlens jeder tatsächlichen Kontrolle zum Eldorado für die Verbreitung von gemeinhin verbotenen Inhalten werden. Abgesehen von den allgemeinen Grundsätzen, wie sie in internationalen Konventionen und Charten, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, verankert sind, führen die stark voneinander abweichenden Wertesysteme in der Welt oft zu beträchtlichen Unterschieden der ordnungspolitischen Rahmen.

Das vorliegende Grünbuch beschränkt sich jedoch lediglich auf die Untersuchung von drei Drittländern: Kanada, USA und Japan. Was die allgemeinen Verbotsregelungen betrifft, so läßt sich die Situation in diesen drei Ländern schematisch folgendermaßen skizzieren:

In ***Kanada*** unterliegen die Herstellung und der Vertrieb von Kinderpornographie und obszönen Inhalten einer allgemeinen Verbotsregelung (ihr bloßer Besitz ist ebenfalls verboten). Hierzu gehört jede Form der übermäßigen Darstellung von Sex, jede Kombination von Sex und Verbrechen, Horror, Grausamkeit oder Gewalt. Darüber hinaus sind die Aufstachelung zum Völkermord und zum Haß gegen bestimmte Personengruppen sowie die bewußte Verbreitung von Falschmeldungen verboten.

In den ***Vereinigten Staaten*** gibt es ein allgemeines Verbot der Kinderpornographie[5] und von obszönen Inhalten, das sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene jedes Staates gilt. Das Verbot von Inhalten mit obszönem Charakter gilt im wesentlichen für Inhalte in Form von Bildern (stehende und bewegte Bilder) mit sexuellem Charakter. Demgegenüber fallen Äußerungen, die zu Haß oder Diskriminierung aufrufen, unter die in der ersten Verfassungsänderung verankerten Schutzbestimmungen (Verfassungsgrundsatz der Meinungsäußerung), soweit diese Reden keine unmittelbare Bedrohung für Personen oder Güter darstellen.

[5] Dieses Verbot kann in einigen Bundesstaaten auch den Besitz von Kinderpornographie zu privaten Zwecken beinhalten.

In ***Japan*** besteht ebenfalls ein allgemeines Verbot des Vertriebs und des Besitzes zum Zwecke des Verkaufs von Inhalten obszönen Charakters. Jedoch stützt sich die Umsetzung dieser Regelung weitgehend auf Verhaltenskodizes, die von den betreffenden Industrien erarbeitet wurden, und kann von Region zu Region sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Es sind weder der Besitz von obszönen Inhalten zu privaten Zwecken noch ihre Herstellung zum Zwecke des Exports verboten.

3. DIFFERENZIERTE REGELUNGEN FÜR DIE EINZELNEN MEDIEN

Neben den Regelungen für ein absolutes Verbot haben verschiedene Erwägungen zur Entwicklung von spezifischen Regelungen für die einzelnen Medien geführt.

3.1 Die Diversifizierung der Regelungen

Neben den Inhalten, die Gegenstand eines absoluten Verbots sind, betrachten wir jetzt Inhalte, deren Herstellung und Vertrieb grundsätzlich gestattet sind, bei denen jedoch verschiedene Ziele von allgemeinem Interesse zur Entwicklung spezifischer Beschränkungen geführt haben.

– Der Schutz von Minderjährigen vor Inhalten, die ihrer physischen oder geistigen Entwicklung schaden können, stellt ein Ziel von allgemeinem Interesse mit quasi universeller Reichweite dar. Er kann mit dem Begriff der "Rechte der Kinder", wie ihn die UNO-Konvention definiert hat, verknüpft werden. Zwar kommt den Eltern diesbezüglich eine vorrangige Verantwortung zu, jedoch haben auch der Staat und die betroffenen Industrien herkömmlicherweise stets eine entscheidende Rolle auf diesem Gebiet gespielt. Der Jugendschutz bringt in der einen oder anderen Form eine Reihe von Beschränkungen hinsichtlich des Vertriebs von Inhalten, die im übrigen völlig legal sind, mit sich.

– Der Wille, sensible Personen oder auch den "Normalbürger" vor dem zufälligen Zugang zu Inhalten zu schützen, die sie schockieren könnten, d.h. der Wille, den Zugang zu diesen Inhalten Erwachsenen vorzubehalten, die dies ausdrücklich wünschen, setzt einige Beschränkungen ihres Vertriebs voraus.

– Die Knappheit bestimmter Vertriebsmittel (der Sendefrequenzen) hat es erforderlich gemacht, die Zuweisung dieser Frequenzen Dritten zu übertragen und Kriterien festzulegen, die das öffentliche Interesse berücksichtigen. Diese Kriterien schließen herkömmlicherweise auch Beschränkungen inhaltlicher Art für die Ausstrahlung über diese Medien ein.

Diese drei Arten von Zielen von allgemeinem Interesse werden in den nationalen Rechtsvorschriften nicht immer klar definiert oder unterschieden, sie haben aber die Entwicklung von differenzierten Regelungen für die einzelnen Medienformen weitgehend beeinflußt, denn die Verfolgung dieser Ziele setzt in der Tat die Berücksichtigung der Spezifik jedes einzelnen Mediums voraus, und zwar vor allem unter folgenden Gesichtspunkten:

– Angenommene Wirkung des Mediums: dem Bild, insbesondere dem bewegten Bild, wird herkömmlicherweise eine größere Wirkung zugeschrieben als einem schriftlichen Text;

- sein Verbreitungsgrad in der Gesellschaft: das Fernsehen, das in allen Wohnzimmern "zu Gast ist", oder das in allen Haushalten präsente Telefon genießen größere Aufmerksamkeit als andere, weniger verbreitete Medien;
- die Auswahlmöglichkeiten, die das Medium dem Verbraucher bietet: sie hängen von der Anzahl der Anbieter von Inhalten für das jeweilige Medium, von der Vielfalt der angebotenen Inhalte, vom Informationsgehalt dieser Inhalte und vor allem von der Art des Zugangs zu diesen Inhalten ab.

In der Praxis wird die objektive und ausgewogene Berücksichtigung dieser verschiedenen Merkmale durch die Regelungsinstanzen manchmal durch Faktoren beeinträchtigt, die weniger rationeller Art sind. So wird anläßlich bestimmter tragischer Ereignisse immer wieder die Frage der Verantwortlichkeit der Medien für die Herausbildung gewalttätiger oder abartiger Verhaltensweisen in der Gesellschaft aufgeworfen. In diesen Fällen ziehen heftige Reaktionen der Öffentlichkeit, die breit in der Presse wiedergegeben werden, häufig übereilte Beschuldigungen und unverhältnismäßige Maßnahmen der zuständigen Behörden nach sich.

3.2 Die herkömmlichen Medien

Neben den oftmals deutlichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten, die sich aus einer detaillierten Studie über die Rechtsvorschriften und andere auf nationaler Ebene angewandte Maßnahmen ergeben, lassen sich die für die herkömmlichen Medien geltenden Regelungen in einer kurzen Übersicht zusammenstellen.

3.2.1 Publikationen

Die Publikation ist wohl das Medium, das den wenigsten Beschränkungen der Meinungsfreiheit unterworfen ist. Obwohl einige spezifische Vorschriften hinsichtlich der Inhalte existieren[6], findet die Kontrolle im allgemeinen im nachhinein[7] statt. Im übrigen ist auch die Selbstkontrolle hier kaum entwickelt, mit Ausnahme der Verhaltenskodizes, die besonders für die Presse und den Journalismus gelten.

---

[6] Neben den allgemeinen Verboten und den Jugendschutzbestimmungen betreffen die inhaltsbezogenen Regelungen im wesentlichen das journalistische Berufsethos (Wahrhaftigkeit und Objektivität der Informationen, Achtung der Privatsphäre, Achtung des Bildes der Person usw.). Einige Rechtsvorschriften nehmen in speziell die Presse betreffenden Bestimmungen bestimmte allgemeine Grundsätze (hinsichtlich öffentlicher Moral, Obszönität, Nichtdiskriminierung usw.) noch einmal auf.

[7] Unter den Mitgliedstaaten lassen sich zwei Ausnahmen hinsichtlich des Grundsatzes der nachträglichen Kontrolle feststellen: In Irland verfügt das Censorship of Publications Board das Verbot von Publikationen, die als anstößig oder obszön gelten, die Abtreibung propagieren oder Themen im Zusammenhang mit Verbrechen und Vergehen zu tun haben, zu breiten Raum einräumen.
In Frankreich kann der Bürgermeister oder der Präfekt eine Publikation zum Zwecke der Wahrung der öffentlichen Ordnung beschlagnahmen.

Demgegenüber haben mehrere Mitgliedstaaten (DK, E, F, G und SF) Verfahren zur Registrierung der Publikationen entwickelt, eine obligatorische Kontrolle des Verlegers hinsichtlich der Inhalte, die er herausgibt, bzw. sogar spezifische Haftungsregelungen, die über die zivilrechtliche Haftung hinausgehen (F, P, SF), eingeführt. Diese Instrumente, die Transparenz und Verantwortung sichern sollen, erleichtern die Regelung von Streitfragen.

Im übrigen verfügt Deutschland über ein System zur Einstufung von jugendgefährdenden Schriften. Eine Justizbehörde auf Bundesebene erstellt eine offizielle Liste solcher Publikationen, deren Weitergabe an Minderjährige daraufhin völlig verboten ist. Betroffen sind davon insbesondere Publikationen, von denen eine sittliche Gefährdung ausgeht, wie unsittliche oder verrohend wirkende Schriften sowie solche, die pornographische Darstellungen enthalten, zu Gewalttätigkeiten, Verbrechen oder Haß anreizen, den Nationalsozialismus verherrlichen, die Menschenwürde verletzen oder zum Drogengenuß verleiten.

Dieser allgemeine Rahmen scheint einige wesentliche Merkmale der Verlagspublikation zu berücksichtigen:

- Veröffentlichungen sind von ihrem Wesen her das Medium der Meinungsfreiheit, und insbesondere die Presse spielt eine entscheidende Rolle für die Funktionsweise der Demokratie.

- Jedermann kann einen Inhalt publizieren; die einzigen Zwänge sind wirtschaftlicher Art. Dieser relativ leichte Zugang zur Veröffentlichung gewährleistet eine breite Vielfalt von verfügbaren Publikationen.
- Der Zugang zum "publizierten Gegenstand" setzt ein aktives Handeln des Verbrauchers voraus, und es ist relativ leicht, strittige Publikationen außer Reichweite von Minderjährigen aufzubewahren.

3.2.2 Kino- und Videofilme

Als künstlerisches Ausdrucksmittel genießt der Kinofilm eine breite Meinungsfreiheit. Aus Gründen des Jugendschutzes wurde in allen Mitgliedstaaten ein System der obligatorischen oder freiwilligen Einstufung der Filme eingeführt, mit der für den Filmbesuch ein bestimmtes Mindestalter empfohlen oder vorgeschrieben wird. Diese Systeme dienen zwar einem gemeinsamen Anliegen, sind aber sehr unterschiedlich gestaltet[8], und ihre Umsetzung spiegelt die Vielfalt der Sensibilitäten der auf nationaler Ebene für die Filmklassifikation zuständigen Stellen wider.

---

[8] In den einfachsten Einstufungssystemen gibt es nur zwei Kategorien von Filmen (für Minderjährige freigegeben oder für Minderjährige verboten), und nur Filme, die die Zulassung für Minderjährige beantragen, müssen eingestuft werden.
In anderen Ländern umfaßt die Einstufung verschiedene altersbezogene Kategorien. In bestimmten Fällen werden Altersangaben innerhalb der Kategorie "für Minderjährige freigegeben" nur vorgenommen, um den Eltern die Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu erleichtern. In diesem Falle können Minderjährige in Begleitung Erwachsener zu dem Film zugelassen werden, auch wenn dessen Einstufung nicht ihrem Alter entspricht. In den übrigen Fällen obliegt es dem Betreiber des Filmtheaters, durch Kontrolle des Alters der Besucher zu gewährleisten, daß die Einstufung eingehalten wird.

Die Einstufung von Videofilmen und anderen audiovisuellen Produkten (CD-Rom, Videospiele usw.) ist weitaus weniger entwickelt, richtet sich aber dort, wo sie existiert, an den bestehenden Formen für Kinofilme aus[9].

3.2.3 Fernsehfunk

Der Fernsehfunk unterliegt, was die Inhalte betrifft, sehr ausgeprägten Vorschriften. Je nach Mitgliedstaat werden unterschiedliche Verfahren angewandt, um die Vorschriften festzulegen und die Kontrolle zu gewährleisten:

- In den meisten Mitgliedstaaten gibt der Rechtsrahmen Vorschriften vor, die sich vor allem auf die Menschenwürde und die öffentliche Moral beziehen;
- Systeme der Einzelzulassung für Rundfunkveranstalter (oftmals mit Leistungsbeschreibungen, in denen exakte Vorschriften festgelegt sind), wie sie in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten existieren, stellen ein wichtiges Druckmittel dar (die Verletzung der Vorschriften kann den Entzug der Zulassung nach sich ziehen);
- die Selbstkontrolle ist ebenfalls stark entwickelt, sei es in Form eines zur Funktionsweise der öffentlich-rechtlichen Anstalten gehörenden Systems oder in Form von Eigeninitiativen der privaten Veranstalter;
- in den meisten Mitgliedstaaten gibt es darüber hinaus Aufsichtsgremien, die mit unterschiedlichen Kompetenzen und Mitteln ausgestattet sind.

Über diese allgemeine Darstellung hinaus gibt es deutliche Unterschiede hinsichtlich des Rechtsrahmens für Rundfunkveranstalter. Die Palette reicht hier von Regelungen, die denen für das Verlagswesen nachempfunden sind (DK, NL, S), bis zu detaillierten Regelwerken und systematischer Kontrolle.

Zwar ist die Art der problembehafteten Inhalte in allen Mitgliedstaaten mehr oder weniger ähnlich (Nackt- und Sexdarstellungen, sinnlose Gewalt, Aufhetzung zu Diskriminierung oder Haß), jedoch werden bei der konkreten Umsetzung dieser Regelungen in den einzelnen Staaten Sensibilitätsunterschiede deutlich.

Die rechtlichen Vorgaben für das Fernsehen wurden oft damit gerechtfertigt, daß es sich um ein weitverbreitetes Medium handelt, und über die Zuweisung von Frequenzen (wegen ihrer Knappheit) umgesetzt.

---

[9] Zwischen diesen Regelungen bestehen allerdings einige Unterschiede: das Label kann rein informativen Charakter tragen, und es besteht für die Händler oder Verleiher von Videokassetten keinerlei Verpflichtung zur Kontrolle. Die Selbstklassifikation in der Videoindustrie ist sehr entwickelt, sei es in Ergänzung bindender Vorschriften oder anstelle solcher Vorschriften.

3.2.4 Audiotex- und Btx-Dienste

* **Audiotex**

Die über Telefon zugänglichen Dienste (Audiotex und Diskussionsforen) sollten grundsätzlich einem umfangreichen Schutz der Meinungsfreiheit unterliegen, da Telefongespräche herkömmlicherweise privaten Charakter tragen. Jedoch ergaben sich mit der Entwicklung von Diensten sexueller Art Probleme des Jugendschutzes[10], die zu spezifischen Maßnahmen Anlaß gaben. Diese Dienste werden unterschiedlich behandelt, je nachdem ob es sich um Sprachmehrwertdienste (Abrechnung durch den Telekommunikationsbetreiber) oder Dienste mit Direktbezahlung (über Kreditkarte oder Abonnement) handelt.

Im ersteren Falle stützten sich die öffentlichen Interventionen und vor allem die Selbstkontrolle auf die Mitarbeit der Telekommunikationsbetreiber, die eine obligatorische Zwischenstation zwischen den eindeutig identifizierten Dienste-Anbietern und dem Verbraucher darstellen:

- Mit Hilfe der Verträge zwischen Telekommunikationsbetreibern und Dienste-Anbietern lassen sich bestimmte Verhaltenskodizes vorschreiben, deren Nichtbeachtung den Entzug der Betreiberlizenz nach sich ziehen kann;
- einige Arten von Diensten sind durch spezielle Nummern klar gekennzeichnet;
- die Telekommunikationsbetreiber wurden verpflichtet, den Verbrauchern Opt-out-Möglichkeiten (mit denen der Zugang zu bestimmten Diensten auf ihrem Telefonapparat gesperrt werden kann), Opt-in-Möglichkeiten (bei denen der Zugang zu bestimmten Diensten nur auf spezielle Anfrage möglich ist) sowie die Möglichkeit der Sperrung bestimmter Nummern auf Antrag und der Beschränkung des Zugangs auf die Benutzung einer persönlichen Identifikationsnummer anzubieten.

Im zweiten Falle sind die Regelungen liberaler, da es keinen Vermittler zwischen dem Verbraucher und dem Dienst gibt. In den meisten Fällen wurde das Erfordernis, eine Kreditkarte oder ein anderes direktes Zahlungsmittel zu verwenden, als ausreichende Garantie für den Jugendschutz angesehen. Durch die Einführung von Lizenzen konnten solche Dienste zum Teil zur Einhaltung von Verhaltenskodizes verpflichtet werden.

Alle Länder, die in der einen oder anderen Form Rechtsvorschriften für die nationalen Telefondienste erlassen haben[11], mußten die Erfahrung machen, daß zunehmend auf ausländische Dienste zurückgegriffen wurde. Die Versuche, diese Dienste den gleichen Regelungen zu unterwerfen wie nationale Dienste, stießen sowohl auf technische als auch auf diplomatische Schwierigkeiten.

---

[10] In der Praxis ist in den meisten Mitgliedstaaten das wichtigste Problem, das sich im Zusammenhang mit Sprachmehrwertdiensten stellt, das des Schutzes der Verbraucher, die sich über unerwartet hohe Telefonrechnungen beklagen. Es ist also schwierig, bei der Bewertung bestimmter Vorschriften oder Selbstkontrollmechanismen den jeweiligen Stellenwert der Ziele des Verbraucherschutzes und des Jugendschutzes einzuschätzen.

[11] Beispielsweise Griechenland, wo Dienste mit pornographischem Charakter einem Totalverbot unterliegen, dessen Ziel ganz offensichtlich über den Jugendschutz hinausgeht.

* **Btx**

Die Btx-Dienste haben nur in Frankreich und Deutschland eine große Verbreitung gefunden. Hieraus erklärt sich, daß es in den anderen Mitgliedstaaten keine speziellen Maßnahmen gibt.

In Frankreich sieht das Gesetz nur ein System der Anmeldung der Telematik-Dienste vor. Jedoch setzt der Telekommunikationsbetreiber (France Télécom) unter der Aufsicht des Ausschusses für Anonyme Telematik die Empfehlungen des Obersten Telematik-Ausschusses um. In die Verträge mit den Dienste-Anbietern wurden verschiedene die Inhalte betreffende Regelungen aufgenommen, und für einzelne Kategorien von Diensten, die sich durch eine spezielle Numerierung klar identifizieren lassen, sind Opt-in- und Opt-out-Möglichkeiten vorgesehen

In Deutschland sind die allgemeinen Grundsätze für die Bereitstellung von Btx-Diensten im Bildschirmtext-Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern geregelt, während der Telekommunikationsbetreiber (Deutsche Telekom) ein System der Selbstkontrolle erarbeitet hat, das über die mit den Dienste-Anbietern abgeschlossenen Verträge umgesetzt wird.

* **Selbstkontrolle auf internationaler Ebene**

Die Audiotex- und Btx-Dienste waren Anlaß für verschiedene Selbstkontrollinitiativen auf europäischer und internationaler Ebene:

Die Leitlinien für die Überwachung der grenzüberschreitenden Audiotex- und Btx-Dienste (1994) wurden unter Federführung des Europäischen Verbandes der Informationsindustrie durch Telekommunikations- und Diensteanbieter erarbeitet. Auf internationaler Ebene dient der Kodex der Praxis der Internationalen Telemedia-Vereinigung (1995) den gleichen Zielen.

Einer der Hauptaspekte beider Selbstkontrolltexte besteht darin, daß sie sich auf den Grundsatz der Achtung der Gesetze des Empfangslandes gründen.

3.3 Die neuen Dienste

Die rechtliche Regelung der neuen Dienste bedarf noch der Klärung; sie ist zur Zeit in vielen Mitgliedstaaten Gegenstand von Untersuchungen und Debatten.

Das digitale Fernsehen und die neuen Rundfunkdienste (Pay-per-View, Near-Video-on-Demand) fallen unter die Rechtsvorschriften für den Bereich Fernsehen. Gleichwohl können auch einige Merkmale dieser neuen Dienste je nach Flexibilität des nationalen Systems davon abgedeckt werden.

So hat im Vereinigten Königreich die Independent Television Commission (ITC)[12] bereits eingeräumt, daß die Rundfunkdienste aufgrund der dem Verbraucher angebotenen neuen Wahlmöglichkeiten kein homogenes Ganzes mehr bilden; so gelten für Pay-TV-Dienste bereits flexiblere Regelungen als für das unverschlüsselte Fernsehen[13]. Darüber hinaus erklärte sich die ITC bereit, versuchsweise die Vorgaben für die Sendezeiten abzuschaffen, wenn der Zugang Minderjähriger durch alternative Maßnahmen kontrolliert werden kann.

Die Rechtslage in bezug auf Video-on-Demand ist weit weniger klar. Je nach Mitgliedstaat fällt diese Art Dienste offenbar entweder eher unter die Regelungen für Rundfunkdienste[14] oder für Telekommunikationsdienste. In bestimmten Fällen ist eine Kombination der beiden Regelungen vorstellbar[15]. In jedem Fall geht es bei diesem Stand der Dinge in der Debatte mehr um die Festlegung der zuständigen Behörden als um die Beschaffenheit der anzuwendenden Vorschriften. Allerdings sind vereinzelt auch vorläufige Rechtsvorschriften eingeführt worden, um die Entwicklung von Pilotversuchen zu fördern, bis der spezifische Bedarf für diese neuen Dienste ermittelt wird.

Zu den Online-Diensten und zum Internet gibt es bislang keinerlei Regelung oder globale Selbstregulierung in den Mitgliedstaaten[16]. Die allgemeinen Rechtsvorschriften sind eindeutig anzuwenden, doch muß deren konkrete Umsetzung noch getestet werden. Der einzige Regelungsversuch hinsichtlich der Online-Dienste und des Internet, der in den Vereinigten Staaten gemacht wurde, hat in erster Linie gezeigt, wie schwierig ein solches Unterfangen ist. Die spezifischen Probleme im Zusammenhang mit den neuen Diensten (vor allem den stark interaktiven dezentralen Diensten) werden in der Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" analysiert.

---

[12] Übergeordnete Behörde für die Rundfunkdienste (mit Ausnahme der BBC) im Vereinigten Königreich.

[13] Diese Dienste unterliegen ab 20 Uhr (statt 21 Uhr) nicht mehr der Verpflichtung zu Familienprogrammen. Sie dürfen ab 22 Uhr Programme enthalten, deren Verbreitung normalerweise auf unverschlüsselten Kanälen nicht gestattet wäre.

[14] So decken in Frankreich die Regelungen zu den "audiovisuellen Kommunikationsdiensten", analog zum Broadcasting Act im Vereinigten Königreich, offensichtlich auch die VOD-Dienste ab.

[15] Im Vereinigten Königreich wurde für das von British Telecom getestete VOD-System eine Telekommunikationslizenz erteilt, während seine Inhalte der Kontrolle durch die ITC unterliegen.

[16] In Frankreich sieht ein Gesetz vom 26. Juli 1996 vor, die Internet-Provider zu verpflichten, ihren Abnehmern Einrichtungen für die elterliche Kontrolle zu bieten. Außerdem werden zur Zeit in verschiedenen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Selbstregulierung im Zusammenhang mit dem Internet erarbeitet.

III - Die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" -

Der Jugendschutz zählt zu den mit der Richtlinie koordinierten Rechtsbereichen. Darüber hinaus betreffen einige Vorschriften die Wahrung der Würde des Menschen.

1. SCHUTZ VON MINDERJÄHRIGEN

Das System des Schutzes von Minderjährigen stützt sich auf gemeinsame Vorschriften (Art. 22) und zugleich auf ein Ausnahmeverfahren (Art. 2.2).

Artikel 22 enthält zunächst eine differenzierte Regelung je nach dem Grad der Gefährdung, die sich aus den Programmen für Minderjährige ergeben kann:

- Bestimmte Programme sind verboten: "*Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, daß Sendungen von Fernsehveranstaltern, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, keine Programme enthalten, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen schwer beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen.*"

- Andere dürfen unter gewissen Vorsichtsmaßnahmen verbreitet werden: "*Diese Bestimmung gilt auch für die anderen Programme, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, es sei denn, es wird durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische Maßnahmen dafür gesorgt, daß diese Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht wahrgenommen werden.*"

Das entscheidende Kriterium ist also der Grad der Beeinträchtigung Minderjähriger durch die Sendungen. Seine Bewertung bleibt in erster Linie der Einschätzung durch die Mitgliedstaaten überlassen. Die Begriffe "Pornographie" und "grundlose Gewalttätigkeiten" sind in diesem Zusammenhang nur eine Veranschaulichung der Art von Inhalten, die als schwer beeinträchtigend für die Entwicklung Minderjähriger gelten können; sie sind aber nicht Gegenstand allgemeingültiger Begriffsbestimmungen.

Die Richtlinie sieht (in Artikel 2.2) ferner vor, daß die Mitgliedstaaten die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen vorübergehend aussetzen können, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) mit einer Fernsehsendung aus einem anderen Mitgliedstaat wird in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen Artikel 22 verstoßen;
b) der Fernsehveranstalter hat während der vorangegangenen zwölf Monate bereits mindestens zweimal gegen diese Vorschrift verstoßen.
In einem solchen Fall ist ein besonderes Verfahren vorgesehen, das nach dem fruchtlosen Bemühen um gütliche Regelung die Aussetzung der Weiterverbreitung unter der Kontrolle der Kommission hinsichtlich der Beachtung der Übereinstimmung der getroffenen Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht (Verhältnismäßigkeit usw.) zuläßt.

Dieses Verfahren wurde nur zweimal, und zwar auf Betreiben des Vereinigten Königreiches, gegenüber Anbietern verschlüsselter Dienste angewendet, die über Satellit pornographische Programme (hard core) ausstrahlten. Im jüngsten Fall ("XXXTV"), vom November 1995, wurden die dabei vom Vereinigten Königreich angewendeten Mittel (u.a. strafrechtliches Verbot der Vermarktung der Decoder und Decodierungskarten bzw. der Werbung für den betreffenden Dienst) von der Kommission in einer förmlichen Stellungnahme als mit dem Gemeinschaftsrecht konform beurteilt[17].

2. Schutz der Menschenwürde

In der Richtlinie (Artikel 22 Abs. 2) wird ein allgemeines Verbot für das Aufreizen zum Haß verfügt:

> *"Die Mitgliedstaaten sorgen ferner dafür, daß die Sendungen nicht zu Haß aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität führen."*

Von dem Verfahren nach Artikel 2.2, das beim Verstoß gegen diese Bestimmung anzuwenden ist, wurde mit dieser Begründung niemals Gebrauch gemacht.

3. Die Änderung der Richtlinie

Dieses System der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften mit der Möglichkeit des Einspruchs durch den Empfangsstaat hat sich also generell in dem uns bekannten Bereich des Fernsehens bewährt. Was nun den Jugendschutz anbelangt, so bringt der **am 11. Juni 1996 im Rat festgelegte gemeinsame Standpunkt** keine wesentlichen Änderungen der Bestimmungen von Artikel 22 und 2.2 mit sich. Die Vorschriften werden allerdings in einigen Punkten klarer formuliert und in anderen verschärft.

Artikel 22 wurde in zwei Abschnitte unterteilt, in denen klar unterschieden wird, ob die Programme die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen schwer beeinträchtigen oder lediglich beeinträchtigen können. In einem dritten Abschnitt ist festgelegt,

---

[17] Dok C(95) 2678 endg. vom 3. November 1995.

"Außerdem wachen die Mitgliedstaaten darüber, daß solche Programme, sofern sie in unverschlüsselter Form ausgestrahlt werden, vorher durch ein akustisches Signal angekündigt oder während der gesamten Dauer durch ein visuelles Signal kenntlich gemacht werden."

Außerdem werden der Kommission mit einem neuen Artikel die beiden folgenden Verpflichtungen auferlegt:

- Sie hat in ihrem regelmäßigen Bericht über die Anwendung der Richtlinie besonders auf die Einhaltung der Vorschriften zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde einzugehen.
- Sie hat in Verbindung mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten eine Untersuchung über die möglichen Vorteile und Nachteile anderer Maßnahmen vorzunehmen, die auf die Erleichterung der von Eltern oder Erziehern ausgeübten Kontrolle über die Programme, die von Kindern gesehen werden können, abzielen.

Des weiteren ist das in Artikel 2.2 vorgesehene Verfahren insoweit geringfügig abgeändert worden, als nunmehr eine ausdrückliche Entscheidung der Kommission darüber verlangt wird, ob die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen zur Aussetzung der Dienste, die die Vorschriften des Schutzes von Minderjährigen und der Würde des Menschen verletzt haben, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Da das Europäische Parlament diesen Fragen des Jugendschutzes und des Schutzes der Würde des Menschen besondere Beachtung zukommen läßt, kann die zweite Lesung auf der Grundlage des geänderten Vorschlags durchaus Abänderungen dieser Bestimmungen bringen.

ANHANG IV

Technische Kontrollvorrichtungen und sonstige Mittel außerhalb des Regelungsrahmens

1. ELTERLICHE KONTROLLE IM FERNSEHBEREICH

Kanada ist hier wegbereitend gewesen, denn in den neunziger Jahren wurde vom Rat für Rundfunk und Fernsehen (Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications - CRTC) eine Strategie zur Einschränkung von Gewalt im Fernsehen eingeleitet. Diese Strategie basierte von Anfang an auf fünf Hauptgrundsätzen:

- Zusammenarbeit ausgehend von dem Prinzip, daß Gewaltdarstellungen im Fernsehen die geistige Gesundheit von Kindern beeinträchtigen kann;
- Schutz der Kinder, nicht aber Zensur der Eltern;
- Konzentration auf sinnlose Gewalt und Gewaltverherrlichung ohne Einbeziehung von Sexdarstellungen oder anderer moralischer Anliegen;
- Mobilisierung aller Beteiligten: Fernsehveranstalter, Werbeauftraggeber, Produzenten, Eltern, Lehrer und Psychologen;
- Kurzfristige wie auch langfristige Ausrichtung der Arbeit.

Konkret beruht die Strategie auf einer Palette sich ergänzender Maßnahmen:

- zusammen mit der Industrie entwickelte Verhaltenskodizes,
- Einstufung der Sendungen,
- Anti-Gewalt-Chip (oder V-Chip)[1],
- Programm zur Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie zur Medienerziehung.

---

[1] Der Anti-Gewalt-Chip ist eine technische Vorrichtung, die von Prof. Tim Collins an der Universität Simon Fraser (Vancouver) entwickelt wurde. Dieser Mikrochip, der in einen Fernseher, einen Kabelkanalschalter oder einen Decoder eingebaut ist, entschlüsselt den Einstufungs-Code der jeweiligen Sendungen. Der Fernsehzuschauer kann diesen Chip so programmieren, daß die Signale der Sendungen gesperrt werden, die gemäß Einstufung über das Niveau hinausgehen, das er für seine Familie für akzeptabel hält. So werden beispielsweise bei einer vom Fernsehzuschauer eingestellten Gewaltstufe V3 die mit V4 und V5 gekennzeichneten Sendungen nicht auf dem Bildschirm dargestellt. Nach Bedarf können sich die Einstufungscodes der Sendungen auch auf andere Aspekte als Gewalt beziehen (Nacktdarstellungen, Sex, Sprache usw.).
Es sei darauf hingewiesen, daß die Begriffe "Anti-Gewalt-Chip" oder "V-Chip" direkt aus dem kanadischen Anbietersystem entlehnt sind. Da unser Konzept begrifflich weitergefaßt ist, ziehen wir es vor, von Systemen oder technischen Einrichtungen für "elterliche Kontrolle" zu sprechen.

Hinsichtlich des jeweiligen Anteils der einzelnen Maßnahmen innerhalb der Gesamtstrategie wird von den kanadischen Behörden eingeschätzt, daß die drei erstgenannten Maßnahmen nur einen Anteil von 20 % an der Lösung haben (der Anti-Gewalt-Chip 10 %), d.h. daß das Ziel in einer langfristigen Veränderung der Verhaltensweisen durch Information, Sensibilisierung und Erziehung besteht (80 %).

Die **Vereinigten Staaten** haben sich dieser kanadischen Initiative sehr bald angeschlossen und teilweise das gleiche Konzept verfolgt. So wurde der "Telecommunication Act" insofern geändert, als die Fernsehgerätehersteller die Auflage erhalten haben, Anti-Gewalt-Chips in ihre Produkte einzubauen. Seitdem arbeiten die betreffenden Industriezweige an einem System für die Einstufung und Kodierung der Programme, das ab Januar 1997 funktionstüchtig sein soll. Außerdem verlangt der "Children's Programming Act" von den Rundfunkveranstaltern verstärkte Anstrengungen hinsichtlich der Ausstrahlung von Kinderprogrammen.

In **Europa** drehten sich die Diskussionen wie in den Vereinigten Staaten zunächst hauptsächlich um die Frage, ob die obligatorische Einführung eines Systems der elterlichen Kontrolle auf einzelstaatlicher Ebene oder gemeinschaftsweit überhaupt zweckmäßig sei, ohne daß die Ziele eines solchen Systems klar festgelegt waren.

Die zur allgemeinen Philosophie des Systems in Europa vorgebrachten Argumente lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Die *Verteidiger des Systems* führen an, daß damit jede Vorzensur der Programme entfällt und allen Eltern die Möglichkeit geboten wird, nach ihren eigenen Wertvorstellungen auch bei Abwesenheit den Zugang Minderjähriger zum Fernsehen zu steuern. Ein solches System würde also zu größerer Freiheit der Meinungsäußerung für die Rundfunkveranstalter und zu einer besseren Respektierung der individuellen Werte und der Erziehungsentscheidungen der Eltern beitragen. Hervorgehoben wird auch, daß ein solches System vorteilhafterweise für grenzüberschreitende Dienste eingesetzt werden könnte, um das Problem teilweise voneinander abweichender gesetzlicher Regelungen zu lösen.
- Die *Gegner des Systems* sehen in erster Linie die Gefahr, die eine volle Verlagerung der Verantwortlichkeit von den Fernsehveranstaltern auf die Eltern mit sich bringt, denn einerseits würde ein derartiges System jegliche Willkür in der Programmgestaltung der Fernsehveranstalter legitimieren, und andererseits seien die Eltern nicht immer bereit oder fähig, die ihnen somit übertragene Verantwortung auch zu übernehmen. Da es sich um ein System für unverschlüsselte Dienste handelt, würden viele Minderjährige auf diese Weise mit Programmen in Berührung kommen, die für ihre Entwicklung schädlich sind.

Diese tiefe Kontroverse zeigt, daß in der Debatte in Europa das kanadische Grundkonzept kaum beachtet wird, denn gerade um eine solche grundsätzliche Auseinandersetzung zu vermeiden, hat der CRTC seine Strategie auf die dargestellte Weise angelegt und begrenzt. In Kanada gilt der Anti-Gewalt-Chip weder als Selbstzweck noch als Universalmittel, mit dem sämtliche Probleme zu lösen wären. Das Wesentliche des kanadischen Konzepts besteht in der Festlegung eines genauen Ziels und einer langfristigen Strategie. Nach Auffassung des CRTC würde sich der Anti-Gewalt-Chip als nutzlose technische Spielerei erweisen, wenn die Sensibilisierungskampagne in einer Zeitspanne von etwa zehn Jahren zu keinem Erfolg führen würde.

Neben der Debatte über die Zweckmäßigkeit der elterlichen Kontrolle wurden ebenfalls verschiedene Schwierigkeiten der Umsetzung hervorgehoben:

- Die Einführung eines gemeinsamen Systems für mehrere Fernsehveranstalter setzt eine gemeinsame systematische Einstufung sämtlicher ausgestrahlten Programme voraus. Aufgrund dieses gemeinsamen Charakters des Systems erhebt sich die Frage nach der zuständigen Behörde für Einstufung, Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionen (zentrale Behörde oder Selbstkontrolle der Betreiber). Diese Frage wird immer komplizierter, je mehr Fernsehveranstalter es gibt und je mehr grenzüberschreitend gesendet wird.

- Aufgrund der Menge und der Vielfalt der einzustufenden Programme ergeben sich zahlreiche Fragen hinsichtlich der Bewertung der Auswirkungen bestimmter Inhalte nach jeweiligem Zusammenhang (z.B. Bilder voller Gewalt in Fernsehnachrichten) oder hinsichtlich der Frage, ob bestimmte Programme überhaupt eingestuft werden können (eine direkt übertragene Debatte kann zu unvorhergesehenen Äußerungen oder Verhaltensweisen führen).

- Der eventuelle obligatorische Einbau einer technischen Vorrichtung zur elterlichen Kontrolle in die Fernsehgeräte würde eine lange Übergangsphase bedingen, die sich aus dem Tempo für die Erneuerung des Gerätebestands ergibt. Im übrigen beenden alte Fernsehgeräte ihr Dasein oftmals in den Kinderzimmern. Außerdem würde die generelle Einführung einer speziellen Vorrichtung dazu führen, daß in diesem bestimmten Bereich die technologische Innovation gestoppt wird und damit dem Verbraucher Lösungen vorenthalten werden können, die vielleicht seinem Bedarf besser entsprechen.

- Schließlich hätte die Anwendung eines solchen Systems schwer zu bestimmende wirtschaftliche Folgen, da das Messen der Einschaltquote, auf die sich das werbefinanzierte Fernsehen weitgehend ökonomisch stützt, teilweise in Frage gestellt würde, weil kaum eingeschätzt werden könnte, wie die Eltern das System wirklich nutzen.

Alle diese Schwierigkeiten stellen sicherlich kein unüberwindliches Hindernis dar, denn Kanada und die Vereinigten Staaten haben sich entschlossen, diesen Weg zu gehen. Es muß allerdings festgestellt werden, daß in den Mitgliedstaaten, in denen diese Frage diskutiert worden ist, die obligatorische Einführung einer technischen Vorrichtung für die elterliche Kontrolle zugunsten anderer Maßnahmen verworfen wurde[2]. Die vom Europäischen Parlament angeregte europaweite Debatte ist noch nicht abgeschlossen.

Die Entwicklung technischer Vorrichtungen für die elterliche Kontrolle betrifft ganz besonders die Hersteller von Unterhaltungselektronik. Hierzu hat insbesondere die EACEM[3] eindeutig Stellung bezogen. Sie räumt ein, daß die Entwicklung von Systemen angebracht ist, die den Eltern eine Möglichkeit bietet, Minderjährigen zugängliche Inhalte besser zu kontrollieren, und unterstützt deshalb jede Initiative zur - gegebenenfalls auch obligatorischen -Einstufung der Inhalte. Andererseits unterstreicht sie aber, daß die obligatorische Einführung einer bestimmten technischen Vorrichtung kontraproduktiv sein würde, da eine einzige spezifische Technologie nicht für sämtliche bestehenden oder künftigen Verarbeitungs- und Anzeige-Systeme optimal sein kann und außerdem je nachdem, auf welche Weise Eltern die der Einstufung der Inhalte zu entnehmende Information nutzen wollen, eine Vielzahl von unterschiedlichen Systemen denkbar ist.

2. INSTRUMENTE DER ELTERLICHEN KONTROLLE AUF DEM GEBIET DER ONLINE-DIENSTE

Die Online-Anbieter mit eigenen Netzen und bestimmte Anbieter von Inhalten waren sich zwar immer im klaren über die Notwendigkeit, Jugendliche vor bestimmten Arten von Inhalten zu schützen, doch trat mit der Androhung und dann der Verabschiedung einer spezifischen gesetzlichen Regelung in den Vereinigten Staaten ein grundlegender Wandel ein.

Mit dem von Präsident Clinton am 8. Februar 1996 unterzeichneten "Telecommunication Act" wurde eine Reihe von Vorschriften zu den in den elektronischen Netzen zirkulierenden Inhalten eingeführt[4]. Im wesentlichen wurde damit der wissentliche (knowingly) Vertrieb von anstößigen oder Minderjährige eindeutig schockierenden Inhalten über elektronische Computernetze für rechtswidrig erklärt.

---

2 In Frankreich hat der CSA die (privaten und öffentlichen) Fernsehveranstalter, die unverschlüsselte Programme senden, aufgefordert, eine gemeinsame Einstufung und Kennzeichnung bei jugendgefährdenden Programmen sowie einen Verhaltenskodex für Fernsehnachrichten zu entwickeln.

3 European Association of Consumer Electronics Manufacturers.

4 Diese Vorschriften wurden mit den Bestimmungen zum V-Chip verbunden und sind heute unter der Bezeichnung "Communications Decency Act" bekannt.

Die Industrie reagierte in zweifacher Weise:

- zum einen klagte ein Zusammenschluß von Verlegern, Anbietern von Inhalten, Providern und Vereinigungen zur Verteidigung der bürgerlichen Freiheiten gegen den Rechtsakt mit der Begründung, daß dieser eine Verletzung der ersten Verfassungsänderung (Grundsatz der freien Meinungsäußerung) darstelle, und erreichte mit einer Entscheidung des Bundesappellationsgerichts von Philadelphia die Aufhebung des Gesetzes;

- zum anderen entwickelte sie sofort nach Bekanntwerden des Gesetzentwurfs eine ganze Reihe von Vorrichtungen zur Kontrolle der Inhalte.

Die Aufhebung der rechtlichen Regelung stützte sich insbesondere auf die Feststellung, daß das Gesetz, da keine praktikable Methode den Anbietern von Inhalten eine sichere Verhinderung des Zugangs durch Minderjährige ermöglicht, sie praktisch zwang, sämtliche anstößigen Inhalte zu zensieren, zu denen jedoch Erwachsene ein verfassungsmäßig garantiertes Recht des Zugangs haben[5].

Die Mechanismen für die Kontrolle der Inhalte werden auf verschiedenen Ebenen wirksam:

Auf der Ebene des Anbieters von Inhalten sind folgende Maßnahmen zu nennen:

- Einfügung einer ***Deckseite***, die den Nutzer vor dem möglicherweise problematischen Charakter des Platzes oder des Inhalts, auf den er zugreifen will, warnt (warning page). Es handelt sich hierbei eher um eine Information als um einen Schutz, denn es ergibt sich das Risiko, daß sie - vor allem auf Jugendliche - mehr als Ermutigung denn als Abschreckung wirkt.
- ***Alterskontrolle*** vor dem Zugang zu Inhalten. Der Anbieter des Inhalts nennt auf einer Deckseite genau die Voraussetzungen, die zu erfüllen sind, um Zugang zu erhalten. Bei vielen kommerziellen Leistungen werden verschiedene Garantieformen verlangt, beispielsweise schriftliche Beantragung des Zugangs (per E-Mail bzw. Post) oder Bezahlung mit Kreditkarte. Einige Unternehmen bemühen sich darüber hinaus, dieses Verfahren zu zentralisieren, um insbesondere auch nichtkommerzielle Seiten einzubeziehen; so erhält der Nutzer gegen Entrichtung eines geringen Betrags per Kreditkarte einen persönlichen Code, der ihm sämtliche angeschlossenen Seiten zugänglich macht.

---

[5] "A wealth of persuasive evidence... proved that it is either technologically impossible or economically prohibitive for many of the plaintiffs to comply with the CDA without seriously impeding their posting of on line material which adults have a constitutionnal right to access".

- ***Neuzusammenstellung des Angebots von Inhalten auf besonderen Servern*** ("cache-based systems"). In diesem Fall stellt ein Betreiber ein geschlossenes Netz her, in dem er nur bestimmte Inhalte zugänglich macht, die aus allen im Internet verfügbaren Inhalten ausgewählt wurden. Diese zulässigen Inhalte können in verschiedene Kategorien unterteilt werden, und auf der Grundlage persönlicher Codes läßt sich der Zugang differenziert gestalten. Die Auswahl von Inhalten ist damit zwar auf das beschränkt, was als zulässig ausgewählt wurde, doch bietet diese Art von System eine große Sicherheit. Es fand vor allem Anwendung auf den Zugang zum Internet über Kabel und in Schulen.

Von den ***Providern***, die selbst keine (oder nur selten) Inhalte liefern, kann nicht verlangt werden, Systeme zur systematischen Kontrolle der Inhalte vorzusehen. Sie können allerdings veranlaßt werden, mit der Sperrung von vorher festgelegten Seiten ("Schwarze Liste") zur Bekämpfung verbotener Inhalte beizutragen. Abgesehen von den Problemen der schwer zu bewältigenden Aktualisierung der Listen und dem Risiko, beiläufig auch erlaubte Inhalte zu sperren, ist klar, daß mit einer solchen Praxis dem spezifischen Problem des Jugendschutzes nicht Rechnung getragen werden kann (notwendig wäre hier ein systematisches Sperren der Inhalte, die Erwachsenen zugänglich bleiben müssen).
Dafür steht es aber bestimmten Providern frei, einen ***beschränkten Zugang*** (z.B. für Minderjährige) anzubieten, indem sie verschiedene Verfahren des Filterns, Sperrens oder der Vorauswahl von Seiten anwenden. In diesem Fall handelt es sich um einen zusätzlichen Dienst, der besondere Investitionen erfordert und der von der einfachen Zugangsbereitstellung unterschieden werden muß.

Auf der Ebene des ***Nutzers*** ist gegenwärtig eine breite Palette von Systemen zur elterlichen Kontrolle verfügbar:

Vergleich der Merkmale verschiedener Softwarepakete

	Cyber Patrol*	CYBERSitter	Internet Filter*	Net Nanny	Net Shepherd	Parental Guidance	SNAG	Surfwatch
Preis	$49.95	$39.95	$40.00	$39.95	kostenlos	-	keine Angaben	$49.95
Seitenweises **Sperren**	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Update-Häufigkeit schwarze Liste	wöchentlich	täglich	keine	zweimal pro Monat	-	-	-	monatlich
Update-Kosten	$39.90 p.a. (1. Halbjahr frei)	frei	-	frei	-	-	-	$5.95 pro Monat
Konformität vorhanden**	PICS, SafeSurf RSACi	VCR, PICS, SafeSurf, RSACi	-	PICS, SafeSurf	Net Shepherd Global Ratings Bureau, PICS	McKinley Group	-	PICS, RSACi
Update-Kosten	-	-	-	-	$5.95 p.a. für NSGRB	-	-	-
Filter-Optionen	-	Schlüsselwörter oder Dateitypen	Schlüsselwort	Schlüsselwort oder Dateityp	PICS-gestützt	-	Schlüsselwort (keine autom. Sperre)	Schlüsselwort
Editing Liste/ Filter	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein
Verwendung Monitor	nein	ja	ja	ja	-	ja	ja	nein

* weniger umfassende, aber kostenlose Versionen der Software erhältlich.
Quelle: Hydra

3. MEDIENERZIEHUNG, INFORMATION, SENSIBILISIERUNG

Für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den neuen Diensten sind die meisten Aspekte der Medienerziehung durchaus relevant.

Die Nutzung neuer, insbesondere computertechnischer Instrumente, muß in den Schulen umfassend gefördert werden. Das Erlernen des Umgangs mit den Medien durch praktisches Üben ist auch hier eine sinnvolle Methode. Doch auch die Unterrichtung der Eltern ist hierbei äußerst wichtig, denn was nützt ein System für die elterliche Kontrolle, wenn die Eltern ihre Kinder fragen müssen, wie dieses zu installieren oder zu programmieren ist. Die Erziehung zum kritischen Umgang mit Bildern würde dazu beitragen, die Jugendlichen zum kritischen Denken anzuregen und somit auch neuartige Anforderungen an Qualität und Vielfalt der audiovisuellen Inhalte entstehen lassen. Darüber hinaus würde sich diese Art von Entwicklung langfristig auswirken, indem sie die kommenden Elterngenerationen in die Lage versetzt, ihrer erzieherischen Verantwortung besser gerecht zu werden. Die Sensibilisierung der Eltern und ihre Information über die verschiedenartigen Gefährdungen, denen die eigenen Kinder ausgesetzt sein können, erweist sich angesichts ihrer wachsenden Verantwortung als unerläßlich.

In allen Mitgliedstaaten werden diese Fragen in pädagogischen Kreisen immer wieder diskutiert, und vor allem auf lokaler Ebene wurden bereits zahlreiche pädagogische Untersuchungen und Versuche in Eigeninitiative durchgeführt. Initiativen zur Sensibilisierung der Erwachsenen, ihre Mobilisierung und ihre Einbindung in die Medienerziehung sind zwar in geringerem Maße entwickelt, doch einige Beispiele sollen die Palette der möglichen Maßnahmen vor Augen führen:

- In den Niederlanden verfolgt eine Nichtregierungsorganisation mit der Bezeichnung "Kinderkast" vornehmlich das Ziel der Sensibilisierung für die verschiedenen Aspekte der Beziehung Kind/Fernsehen. Dafür setzt die Organisation vielfältige Mittel ein, u.a. ein Informationsblatt, Aufklärungsmaterial für Kinder, Eltern und Erzieher, Untersuchungen über den Fernsehkonsum von Kindern, Überwachung der Fernsehprogramme.
- In Spanien veröffentlichte das Ministerium für soziale Angelegenheiten eine Broschüre[6] zur Aufklärung über die Rolle und die Nutzung des Fernsehens und der neuen Dienste in der Familie.
- Im Vereinigten Königreich führt der "National Council for Educational Technology" mehrere Maßnahmen durch, um Lehrer und Schüler bei der sinnvollen Anwendung der neuen Technologien zu unterstützen. Unter anderem veröffentlichte er eine Reihe von Dokumenten über die neuen Kommunikationsnetze, darunter eine Broschüre für die Schulen über die Pornographie-Problematik im Internet, die Anregungen gibt, was an den Schulen dagegen unternommen werden kann.

---

[6] Sie trägt den Titel "Que miras, Que haces, la familia, las ninas y los nonos ante la television y las nuevas pantallas".

– In den Vereinigten Staaten brachten das "National Center for Missing and Exploited Children" und die "Interactive Services Association" gemeinsam ein Dokument mit dem Titel "Die Sicherheit der Kinder auf den Datenautobahnen" heraus, das Eltern helfen soll, das Wesen der Online-Dienste, des Internets und der BBS zu verstehen.

Es haben zwar schon Zusammenkünfte auf europäischer Ebene zu diesen einzelnen Aspekten der Medienerziehung stattgefunden, doch stehen der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken sowie die Bildung von europa- oder weltweiten Netzen noch ganz weit am Anfang.

4. DIE FÖRDERUNG VON HOCHWERTIGEN INHALTEN FÜR MINDERJÄHRIGE

In einigen Mitgliedstaaten hat die Analyse des Verhältnisses zwischen Kindern und Medien dazu geführt, daß vorrangig für eine Verbesserung des Angebots an Jugendprogrammen plädiert wird. Ausgehend von den spezifischen Schwierigkeiten bei der Herstellung und Verbreitung solcher Programme (wie können die Programme den verschiedenen Altersgruppen angepaßt werden? Wie sind Programme zu finanzieren, die sich an eine Zuschauergruppe richten, die noch nicht den Status zahlungskräftiger Verbraucher hat? Wie können für diese "Nischen"-Programme Absatzmöglichkeiten gefunden werden?) haben die staatlichen Stellen und/oder die Betreiber selbst Maßnahmen zur Förderung von qualitativ anspruchsvollen Programmen erarbeitet.

Diese Politiken betreffen in erster Linie Kino und Fernsehen. Bezüglich der Online-Dienste und des Internets gibt es jedoch noch keine konkreten Aktivitäten, um die Entwicklung von qualitativ anspruchsvollen Seiten für Minderjährige voranzubringen. Die Einstufung und die Kennzeichnung der für Minderjährige geeigneten Inhalte (z.B. mit "weißen Listen") stellen eine erste Etappe in dieser Richtung dar. Auch weitere Formen der Förderung, so wie sie bereits bei anderen Medien bestehen, können sich als sinnvoll erweisen.

5. FÖRDERUNG DER ELTERLICHEN KONTROLLSYSTEME UND KENNZEICHNUNG DER INHALTE

Die Entwicklung von auf gekennzeichneten Inhalten beruhenden Filtersystemen entspricht also voll und ganz den Erfordernissen einer wirklichen Verantwortlichkeit der Eltern und Erzieher, geht es doch darum, ein Maximum an Informationen über die verfügbaren Inhalte zu erhalten, um dann mittels Kontrollvorrichtungen automatisch die Auswahl für den Zugang nach Kriterien zu treffen, die den familiären Erfordernissen entsprechen (Alter der Kinder, Sensibilität und erzieherische Gesichtspunkte). Solche Systeme sind im Rahmen der dezentralen Dienste notwendig, können aber auch andere Vorrichtungen im Rahmen der zentralen Dienste nutzbringend ergänzen.

Für die Anwendung derartiger Systeme müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Bereitstellung von Informationen über die Inhalte (Einstufung/Kennzeichnung),
- Zuordnung dieser Informationen zu den jeweiligen Inhalten (Kodierung),
- Übertragung dieser Informationen an den Zugriffsort auf die Inhalte (Übertragung),
- Lesen dieser Informationen durch eine Kontrollvorrichtung (Dekodierung),
- Bereitstellung von Kontrollvorrichtungen für die Nutzer.

Die Einstufung/Kennzeichnung der Inhalte unabhängig von der Übertragungsart oder den Übertragungsnetzen erweist sich eindeutig als vorrangig, denn wenn sie fehlt, schwindet das Interesse an der Entwicklung von Lösungen für die anderen Phasen des Prozesses. Um eine volle Kompatibilität der verschiedenen Kennzeichnungsarten zu erreichen, kann es angebracht sein, gemeinsame Kriterien festzulegen, beispielsweise auf der Grundlage einer Einstufung nach Altersgruppen oder nach Problemarten (Nacktdarstellungen, Sex, Gewalt, Sprache usw.).

Die folgenden drei Phasen (Kodierung, Übertragung und Dekodierung) sind unter dem Gesichtspunkt der Bewertung der Inhalte neutral. Dagegen werfen sie die Frage nach der Kompatibilität zwischen Kennzeichnungen unterschiedlicher Herkunft und einer Vielzahl von für die Nutzer bestimmten Kontrollvorrichtungen (Hardware und Software) auf. Auf diesem Gebiet kommt es darauf an, eine weitestgehende Kompatibilität auf der Grundlage von offenen, nichtkommerziellen Standards zu entwickeln.

Die Bereitstellung von Kontrollvorrichtungen wirft zwei unterschiedliche Fragen auf, zunächst die nach ihrer Entwicklung und Herstellung durch die betreffenden Industriezweige und dann die nach ihrer Vermarktung und Lieferung an die Nutzer.

Die spontane Entwicklung einer großen Vielfalt von elterlichen Kontrollsystemen für das Internet und andere Arten von Diensten zeigt, daß die betreffenden Industriezweige in der Lage sind, sehr rasch Vorrichtungen zu entwickeln, die dem Bedarf der Nutzer und der allgemeinen Umgebung der verfügbaren Dienste Rechnung tragen. Die obengenannten Faktoren für die Standardisierung und die Förderung der Kennzeichnung der Inhalte können diesen Trend nur verstärken und zum Sinken der Preise der Erzeugnisse beitragen. Dagegen würde jeder Eingriff mit dem Ziel, eine spezielle Vorrichtung festzulegen oder vorzuschreiben, Gefahr laufen, vielversprechende Entwicklungen künstlich zu hemmen.

Die Vermarktung oder Lieferung der elterlichen Kontrollvorrichtungen an die Nutzer wirft komplexere Fragen auf. Im Fall der Dienste, bei denen die elterlichen Kontrollvorrichtungen die einzige wirksame Form des Jugendschutzes darstellen, müßten diese durchgängig mitgeliefert (oder den Nutzern angeboten werden). Ein solches durchgängiges Angebot darf jedoch nicht die Konkurrenz zwischen den einzelnen Vorrichtungstypen beeinträchtigen, die an sich eine Garantie für den Fortschritt bei den angebotenen Systemen darstellt.

ISSN 0254-1467

KOM(96) 483 endg.

DOKUMENTE

DE 05 06 15 16

Katalognummer : CB-CO-96-515-DE-C

ISBN 92-78-10178-8

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg

64