

# Technischer Jugendschutz –

## Chancen und Grenzen nationaler Regelungen<sup>1</sup>

Frithjof Berger

1

Dem Beitrag liegt ein Vortrag zu Grunde, den der Verfasser Anfang September auf dem Medienforum Berlin/ Brandenburg gehalten hat. Die Darstellung wurde auf der Basis der weiteren politischen Entwicklung bis Ende November 1999 fortgeschrieben.

2

Vgl. dazu im Überblick: *tv diskurs* 9, S. 99 ff. und *tv diskurs* 10, S. 98 ff., jüngst zu den Neuregelungen z.T. kritisch T. P. Gangloff in *tendenz III* 1999, S. 4 ff.

3

Im Internet (allerdings lediglich in englischer Sprache) abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key\\_doc/parental\\_control/index.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html)

4

KOM (1999) 371 endgültig abrufbar im Internet unter: [http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key\\_doc/parental\\_control/comparent\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/comparent_de.pdf)

5

Richtlinie 36/97/EG zur Änderung der Richtlinie (89/552/EWG) des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. Amtsblatt der Gemeinschaft vom 30. Juli 1997, Nr. L 206, S. 60 ff.

6

Vgl. in letzter Zeit die Überichten in *tv diskurs* 9, S. 12, *tv diskurs* 10, S. 4

7

Hier verstanden als Gegensatz zu einem edukativen Jugendschutz, der auf die Vermittlung von Medienkompetenz abzielt.

Die Diskussion um die Vor- und Nachteile eines „technischen“ Jugendschutzes ebbt nicht ab, immer wieder gibt es neuen Anlass, sich mit dieser Frage zu beschäftigen:

Am 1. April 2000 wird nach derzeitiger Planung der 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Kraft treten, der auch Änderungen des Jugendschutzes vorsieht.<sup>2</sup>

Am 19. Juli 1999 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament (i. F.: EP), den Rat und den Wirtschafts- und Sozialausschuss (i. F.: WSA) über eine Studie des Oxford University Center for Socio-legal Studies<sup>3</sup> zu Fragen der elterlichen Kontrolle des Fernsehkonsums von Kindern verabschiedet.<sup>4</sup> Sie ist – mit einiger Verspätung – einem Auftrag nachgekommen, der in die revidierte EG-Fernsehrichtlinie<sup>5</sup> in Artikel 22b Abs. 2 aufgenommen worden war. Dieser Prüf-antrag war in gewissem Sinne der politische „Preis“ dafür, dass das Parlament im Vermittlungsverfahren auf die Forderung einer verbindlichen Einführung des so genannten „V-Chip“ verzichtet hatte.

Am 23. November 1999 hat der Rat auf dem turnusmäßigen Treffen der Kultur- und Medienminister der Gemeinschaft auf diese Mitteilung reagiert und seinerseits eine Resolution zum Thema „Jugendschutz im Lichte der Entwicklung digitaler audiovisueller Medienangebote“ verabschiedet.

Auch künftig wird die Diskussion auf politischer Ebene fortgesetzt werden – dies lässt sich schon jetzt ohne große hellseherische Talente vorher-sagen.

Nach Art. 26 der geänderten Richtlinie ist die Kommission gehalten, „spätestens am 31. Dezember 2000“ dem EP, dem Rat und dem WSA einen Evaluierungsbericht über die geän-

derte Richtlinie und darauf aufbauend gegebenenfalls Änderungsvorschläge vorzulegen. Artikel 22b Abs. 1 der Richtlinie sieht vor, dass die EU-KOM in diesem Bericht der Anwendung des Kapitels über den Jugendschutz besondere Aufmerksamkeit widmet. Angesichts der Bedeutung, die das Thema „Jugendschutz“ auch in der politischen Debatte auf europäischer Ebene hat, ist kaum damit zu rechnen, dass im Rahmen der Beratungen über den Evaluierungsbericht im Rat und im EP das Thema nicht erneut auf die Tagesordnung gesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich einmal mehr die Frage, welchen Stellenwert in Zukunft Regelungen auf nationaler Ebene haben können. Diese Frage erscheint umso mehr geboten, als die Unterschiede in den Bewertungskriterien im Jugendmedienschutz<sup>6</sup> noch immer und wohl – wie noch zu erörtern sein wird – auch noch in der absehbaren Zukunft eine europaweit einheitliche Bewertung von Medieninhalten eher unwahrscheinlich erscheinen lassen.

### I. Die Parameter für die künftigen Diskussionen

In der künftigen Diskussion um eine mögliche Reform des regulativen<sup>7</sup> Jugendschutzes werden sich zumindest zwei grundlegende Fragen stellen:

Zunächst wird erneut der Umfang einer möglichen gemeinschaftsrechtlichen Regulierung in Abgrenzung des notwendigen Spielraums für nationale Jugendschutzregelungen zu prüfen sein. Es wäre überraschend, wenn dabei nicht einmal mehr die Frage nach der Regelungskompetenz der Gemeinschaft oder (diese einmal unterstellt) nach der Abwägung zwischen den Regelungsebenen nach Grundsätzen der Subsidiarität aufgeworfen würde.

Zum anderen hat die Diskussion um die Vor- und Nachteile staatlicher Regelungen im Ver-

gleich zu einem System der Selbstkontrolle gerade auch im Jugendschutz in den letzten Jahren die europäische Ebene erreicht.

Die Frage: „Wer soll Regelungen schaffen?“ stellt sich damit in mehreren Dimensionen: Einerseits betrifft sie die Regelungsebene (national oder europäisch), andererseits den Charakter der Regelung (durch den demokratisch/politisch autorisierten Gesetzgeber der jeweiligen Regelungsebene oder durch die betroffenen Berufskreise der jeweiligen Ebene). Dass es dazwischen auch noch Mischkonstruktionen gibt (gemeinschaftsrechtliche Grundregeln mit der Option „strengerer“ nationaler Rechts, rechtliche Rahmenvorgaben mit der Ausfüllung durch Selbstkontrollregelungen, Zusammenwirken von Staat und Berufskreisen in Form der so genannten „Ko-Regulierung“) macht das denkbare System des künftigen Jugendmedienschutzes sicherlich flexibler, allerdings nicht unbedingt zugleich auch übersichtlicher.

## II. Zum Verständnis des Begriffs „Technischer Jugendschutz“

Es darf bezweifelt werden, dass der Begriff des „Technischen Jugendschutzes“ heute bereits im Detail definiert ist, auch wenn man gemeinhin die eine oder andere in die Einzelheiten gehende Vorstellung darüber haben mag.

Eine gewisse negative Abgrenzung kann das Verständnis erleichtern. An „Technischen Jugendschutz“ denkt man sicherlich nicht, wenn der Fernsehveranstalter (oder im allgemeineren Sinne der „Content-Provider“) von sich aus auf ein Angebot eines bestimmten Inhalts verzichtet. Andererseits versteht man auch „Technischen Jugendschutz“ nicht als eine Situation, in der die Eltern aufgrund ihrer Kenntnis des Inhalts oder zumindest vorheriger Empfehlungen zur Sendung einen Konsum ihrer Kinder durch entsprechende Maßnahmen unterbinden.

Ausgehend von diesen negativen Begriffsbestimmungen erscheint es allerdings sinnvoll, einen möglichst weiten Begriffsansatz zu wählen:

Es macht Sinn, unter „Technischem Jugendschutz“ technische Einrichtungen – und zwar sowohl Hardware als auch Software – zu verstehen, die es den Eltern erlauben, aufgrund vorher definierter Bewertungskriterien das Fernsehverhalten (allgemeiner das Medienkonsumverhalten) ihrer Kinder zu steuern,

ohne dass die Anwesenheit der Eltern während des Fernsehens dazu erforderlich wäre. Eine vergleichbare Definition war vor einigen Jahren auch Grundlage der Debatte um die Einführung des so genannten „V-Chip“ auf europäischer Ebene sowohl im Rahmen der Revision der EG-Fernsehrichtlinie als auch des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen.<sup>8</sup>

## III. Die rechtliche und tatsächliche Ausgangslage

Bevor man sich mit verschiedenen Einzelheiten technischer Zukunftsszenarios und der Erörterung der Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers befasst, sollte man sich kurz noch einmal die derzeitige rechtliche Ausgangslage vor Augen führen.

### A. Die nationale Lage in Deutschland

Die nationale Lage in Deutschland ist geprägt durch ein umfassendes System sowohl staatlicher Regelungen zum Jugendschutz als auch ergänzender Selbstkontroll-Regelungen und Standards für den Medienbereich.

Die Einzelheiten der nationalen staatlichen Regelungen zum Jugendschutz sollen an dieser Stelle als weitgehend bekannt vorausgesetzt werden.<sup>9</sup> Es sei daher lediglich kurz der Hinweis erlaubt, dass heute in Deutschland ein ausgefeiltes und gestaffeltes System sowohl strafrechtlicher als auch allgemeinmedienrechtlicher sowie schließlich medienpezifischer Regelungen (etwa des Rundfunkrechts) zum Jugendschutz existiert. Es spricht nichts dagegen, dass dieses Regelwerk in seinen Grundzügen auf die digitale Verbreitung von Fernsehsendungen angewendet wird – fraglich könnte allenfalls seine Ergänzung um Regeln sein, die an spezielle Eigenheiten der digitalen Verbreitung anknüpfen.

Ergänzend dazu gibt es für fast alle Bereiche der Medien gerade in Deutschland zum Teil schon sehr lange arbeitende Selbstkontrollrichtungen. Dies betrifft nicht nur die Filmwirtschaft und den Fernsehsektor, sondern inzwischen auch die Multimedia-Anbieter. Mit Fug und Recht kam man daher die Aussage des Dritten Berichts der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Infogesellschaft<sup>10</sup> unterstützen, dass Deutschland über das wohl umfassendste System der Selbstkontrolle im

**8**  
Zu dieser Debatte etwa T.P. Gangloff in *tv diskurs* 1, S. 12 ff.

**9**  
Vgl. den Überblick von J. v. Gottberg in *tv diskurs* 2, S. 12 ff. sowie jüngst noch die Übersicht in *tendenz III* 1999, S. 32 ff.

**10**  
BT-Drucks. 13/11001

11  
a.a.O., S. 8

12  
Eingehend dazu  
J. v. Gottberg in *tv diskurs* 9,  
S. 4 ff., das Konferenzpro-  
gramm, die anlässlich der  
Konferenz vorgelegten  
Berichte und die Schluss-  
erklärung sind abrufbar  
unter:  
<http://www.eu-seminar.de>  
(zur Schlussklärung vgl.  
auch *tv diskurs* 9, S. 8 ff.).

13  
Sehr instruktiv dazu ist die  
Übersicht über die Jugend-  
schutzsysteme in den einzel-  
nen Mitgliedstaaten, die der  
Anhang II der o.g. Studie  
des Oxford Centre for  
Socio-Legal Studies enthält.

14  
Vgl. neben dem Überblick  
von J. v. Gottberg in  
*tv diskurs* 1, S. 28 ff. zum  
Jugendmedienschutz in  
Frankreich *tv diskurs* 2,  
S. 20 ff. und 5, S. 4 ff.; in  
Großbritannien *tv diskurs* 4,  
S. 4 ff.; in den Niederlanden  
in *tv diskurs* 2, S. 24 ff.;  
in Österreich in *tv diskurs* 3,  
S. 16 ff.; in Schweden  
*tv diskurs* 6, S. 4 ff.

15  
Eingehend J. v. Gottberg  
*tv diskurs* 2, S. 34 ff.

16  
vgl. dazu St. Hofmeier in  
*tv diskurs* 7, S. 12 ff.

17  
Es handelt sich um die  
*Empfehlung des Rates zur  
Steigerung der Wettbewerbs-  
fähigkeit des europäischen  
Industriezweiges der audio-  
visuellen Dienste und Infor-  
mationsdienste durch die  
Förderung nationaler Rah-  
menbedingungen in Bezug  
auf den Jugendschutz und  
den Schutz der Menschen-  
würde*  
vom 24. September 1998,  
Amtsblatt EG 1998, Nr. L 270,  
S. 48 ff.; abrufbar im Internet  
unter:  
[http://europa.eu.int/comm/  
dg10/avpolicy/new\\_srv/  
recom-intro\\_de](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/new_srv/recom-intro_de)  
als html- oder pdf-Datei.

18  
Vgl. dazu jüngst F. Schindler  
in *tendenz III* 1999, S. 20 ff.  
(und in dem vorliegenden  
Heft S. 56, die Red.)

Medienbereich, in Europa verfügt.<sup>11</sup> Diese  
Einschätzung hat sich erneut bestätigt bei der  
Vorbereitung des europäischen Seminars zur  
Selbstkontrolle im Medienbereich im April  
1999 in Saarbrücken, das anlässlich der  
europäischen Ratspräsidentschaft Deutsch-  
lands im ersten Halbjahr vom Beauftragten für  
die Angelegenheiten der Kultur und der Medien  
zusammen mit der Staatskanzlei des Saarlan-  
des und der Europäischen Kommission veran-  
staltet wurde.<sup>12</sup>

## B. Die Lage in anderen europäischen Staaten

Eine genauere Analyse der Rechtslage in den  
anderen Mitgliedstaaten der Europäischen  
Gemeinschaft<sup>13</sup> und des Europarats ergibt, dass  
es nahezu überall sowohl allgemeine straf-  
rechtliche Tatbestände zum Jugendschutz als  
auch medienpezifische Regelungen zum Ju-  
gendschutz gibt. Sie sind allerdings sowohl hin-  
sichtlich der Rechtstechnik als auch hinsichtlich  
ihrer Bewertungskriterien stark in die nationa-  
len Traditionen eingebunden.<sup>14</sup> Das führt nicht  
zuletzt dazu, dass etwa in Deutschland Dar-  
stellungen als Pornographie unter Strafe ge-  
stellt werden, die in anderen Ländern, etwa in  
Skandinavien, durchaus straffrei sein können.  
Außerdem weicht aufgrund unterschiedlicher  
nationaler Traditionen sowohl bei der Rechts-  
stellung als auch bei der Rechtsanwendung  
etwa die Einstufungspraxis für Kinofilme zum  
Teil sehr deutlich voneinander ab.<sup>15</sup>

## C. Die Lage auf europäischer Ebene

Die Rechtslage in Deutschland und in seinen  
Nachbarländern wird allerdings zunehmend  
von Regelungen auf europäischer Ebene über-  
lagert.

Wenn man sich die Lage auf europäischer  
Ebene ansieht, so fallen zunächst Artikel 22 ff.  
der im Sommer 1997 revidierten EG-Fernseh-  
richtlinie ins Auge. Wesentliches Merkmal die-  
ser Regelung ist ihr Abweichen vom allgemei-  
nen Schema der Fernsehrichtlinie.

Während die Fernsehrichtlinie im Allge-  
meinen rechtliche Mindeststandards definiert  
und es den Mitgliedstaaten lediglich überlässt,  
davon abweichend höhere Standards für die  
der eigenen Rechtshoheit unterworfenen  
Fernsehveranstalter im Wege der Inländerdis-  
kriminierung festzulegen, hat die Richtlinie für  
den Jugendschutz auf dieses System einer



Mindestharmonisierung verzichtet. Dies wird  
zwar nicht unbedingt aus den Regelungen der  
Artikel 22, 22a und 22b ersichtlich, das speziel-  
le Verfahren des Artikels 2a der geänderten  
Richtlinie spricht hier allerdings eine deutliche  
Sprache.

Ausnahmsweise gesteht nämlich die Richt-  
linie, die im Übrigen strikt dem gemeinschafts-  
rechtlichen Ursprungslandprinzip, im Fernseh-  
bereich also dem Sendelandprinzip verpflichtet  
ist, für den Anwendungsbereich des Artikel 22  
den Empfangsstaaten ein Zweitprüfungsrecht  
zu, das im äußersten Fall und unter bestimmten  
verfahrensrechtlichen Kautelen sogar zu einer  
Aussetzung der Weiterverbreitung führen kann.  
Die Richtlinie hat in ihrer Ursprungsfassung von  
1989 und auch anlässlich der Revision des Jah-  
res 1997 diesen Weg in der sicheren Erkenntnis  
eingeschlagen, dass der Jugendschutz in Euro-  
pa derzeit selbst für eine Mindestharmonisie-  
rung nicht reif ist.

Artikel 22 der Richtlinie verbietet zwar aus  
Gründen des Jugendschutzes die Verbreitung  
von Sendungen, die pornographische Darstel-  
lungen oder die Darstellung grundloser Gewalt  
enthalten, gerade die Definition dieser Begriffe  
wird weitgehend dem nationalen Gesetzgeber  
bzw. Rechtsanwender überlassen. Auch sei dar-  
an erinnert, dass die Zulässigkeit strengerer Re-  
gelungen für Fernsehveranstalter, die der  
Rechtshoheit des jeweiligen Staates unterlie-  
gen, nach Artikel 3 Abs. 1 der Richtlinie auch für  
den Jugendschutz gilt. Die Wirksamkeit einer  
solchen „Inländerdiskriminierung“ ist aller-  
dings in Zeiten grenzüberschreitender Fernseh-  
programme begrenzt, da sich die Veranstalter  
„problematischer Programme“ im Zweifel den  
Sendestaats mit den geringsten nationalen An-  
forderungen aussuchen.<sup>16</sup>



In Deutschland auf dem Index:  
*Star Ship Troopers*.  
 Die Indizierung für Filme  
 gibt es in keinem anderen  
 europäischen Land.

Im Vergleich zu Artikel 22ff. der Fernsehrichtlinie erscheint die Parallelregelung des Artikel 7 des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen geradezu einfach und holzschnitthaft. Im ersten Moment könnte man sie für die konsequentere und striktere Umsetzung des Jugendschutzgedankens auf europäischer Ebene halten. Gleichwohl erscheint Vorsicht geboten, da sich – im Vergleich zur Fernsehrichtlinie mit ihrem ausgeprägten Sanktionensystem bis hin zum EuGH – das auf Kooperation bauende Fernsehübereinkommen insgesamt als die bei der Ahndung konkreter Fälle schwächere Regelung erweist. Immerhin sollte man aber nicht übersehen, dass gerade Artikel 7 des Fernsehübereinkommens einer der Beweggründe dafür gewesen ist, dass beispielsweise die Niederlande in der Vergangenheit einen Beitritt zum Übereinkommen stets verweigert haben.

Mit einem ganz anderen Rechtsinstrument auf der Ebene der Gemeinschaft hat man es dagegen mit der so genannten Empfehlung des Rates zum Schutz von Jugend und Menschenwürde für den Bereich der neuen Dienste zu tun.<sup>17</sup> Bemerkenswert ist dies in zweierlei Hinsicht:

Zum einen handelt es sich nicht um eine harmonisierende Rechtsregel, die sich an die Mitgliedstaaten richtet, wie dies bei Artikel 22 der Fernsehrichtlinie der Fall ist, zum anderen rückt die Empfehlung zum Schutz von Menschenwürde und Jugend erstmalig den Gedanken der Selbstkontrolle in den Mittelpunkt der politischen Überlegungen.

Dies mag allerdings nahe liegen für den Bereich der neuen Dienste, in den sich der Gesetzgeber sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene sehr viel vorsichtiger und

tastender vorwagt als im Vergleich zu dem bereits seit Jahrzehnten etablierten Bereich des Rundfunkrechts.

#### **IV. Örtliche Aspekte des Technikeinsatzes und gemeinschaftsrechtliche Folgerungen**

Für weitere Überlegungen von Bedeutung ist schließlich auch die Feststellung, wo eine Bewertung von Medieninhalten unter Einbeziehung technischer Mittel stattfindet. Denkbar sind grundsätzlich zwei technische Modelle:

Einmal kann die Bewertung vom Fernsehveranstalter vorgenommen und zusammen mit der betreffenden Sendung übermittelt werden mit der Folge, dass am Empfangsort auf Basis dieser Bewertung eine (technische) Entscheidung über die Sichtbarkeit des Programms auf dem Bildschirm getroffen wird. Im Grunde handelt es sich um die „Fernsteuerung“ eines Schalters am Empfangsort, auf diesem Prinzip beruht letztlich das Konzept des „V-Chip“.

Andererseits ist denkbar, dass die Bewertung ohne Zutun des Fernsehveranstalters – sozusagen autonom – im Empfangsgerät erfolgt. Vorbilder dafür gibt es zur Zeit in Ansätzen in Filterprogrammen für internetfähige PCs<sup>18</sup>, die sich beim heutigen Entwicklungsstand allerdings noch nicht für den Einsatz bei der Bewertung von Bewegtbildern eignen. Angesichts der rasanten Entwicklung der Rechenleistung von Prozessoren und mit Blick auf Programme, die heute schon das „Stanzeln“ von Bildpartien und den Austausch von Bildinformationen praktisch in Echtzeit zu Zwecken der virtuellen Werbung erlauben, erscheint es eher eine Frage der Zeit, wann eine Kombination von Hard- und Software auf den Markt kommt, die es den Eltern erlaubt, „autonom“

## 19

Vgl. Kom (1999) 371, oben FN 4.

## 20

Eindringlich in ihrer Kritik der fehlenden Gewaltdefinition als Grundlage vieler wissenschaftlicher Arbeiten: S. Geisler in *tv diskurs* 4, S. 99 ff.

mit technischen Mitteln den Fernsehkonsum ihrer Kinder zu steuern.

Ob es in den nächsten Jahren einen technischen Jugendschutz auf der Basis des zweiten Modells gibt, soll hier dahinstehen. Wahrscheinlicher sind sicher zunächst Mischmodelle. Die Implikationen beider Modelle gerade aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts sind allerdings klar. Solange für den technischen Jugendschutz die Übermittlung von Signalen vom Sendeort zum Empfangsgerät erforderlich ist, handelt es sich damit um den Teil einer Dienstleistung im gemeinschaftsrechtlichen Sinne, gegen eine Regelungskompetenz der Gemeinschaft spricht daher wenig. Mehr noch ist daran zu erinnern, dass es sich bei einer grenzüberschreitenden Sendung um eine Dienstleistungserbringung im Binnenmarkt handelt – nationale Regelungen müssten also den Test bestehen, dass sie keine unzulässigen Binnenmarkthindernisse sind. Ein technischer Jugendschutz, der lediglich auf Bewertungen im Empfangsgerät beruht, unterliegt diesen gemeinschaftsrechtlichen Bindungen nicht – allerdings wäre der nationale Gesetzgeber nicht frei, Import- oder Vertriebshindernisse für entsprechende Soft- und Hardware einzuführen.

Zu erinnern ist schließlich, dass bei einer grenzüberschreitenden Verbreitung der für den technischen Jugendschutz erforderlichen Signale erneut das Sendestaatsprinzip eingreift: Maßgeblich für das Verhalten des betreffenden Fernsehveranstalters sind die Regeln am Ort seines Sitzes.

## V. Grundzüge künftiger Regelungen

Stellt man nach dem bisher Gesagten die Frage nach dem Spielraum nationaler Regelungen für einen technischen Jugendschutz, so liegen zwei Kriterien auf der Hand: Nationale Regelungen müssen in der Sache sinnvoll und gemeinschaftsrechtlich zulässig sein. Erneut erscheint hier eine Differenzierung geboten, nämlich zwischen technischen Spezifikationen einerseits und Regelungen zu inhaltlichen Bewertungssystemen andererseits.

### A. Die Regelung technischer Voraussetzungen

Die Diskussion um die Einführung des so genannten „V-Chip“ anlässlich der Revision der Fernsehrichtlinie und die anschließenden

Arbeiten der Europäischen Kommission zu diesem Thema belegen, dass im Bereich der technischen Normen nationale Alleingänge keinen Sinn machen. Denn es hat sich erwiesen, dass die Art der technischen Übermittlung von codierten Signalen zur Aktivierung dieses Chips in Amerika in einer Art erfolgt, die in Europa so technisch nicht hätte nachvollzogen werden können. In diesem Bereich machen normative Vorgaben allein auf nationaler Ebene damit wenig Sinn:

Schon aus Gründen eines effektiven Jugendschutzes müsste man fragen, was eine nur in Deutschland gültige technische Norm bewirken soll, wenn das Signal von Frankreich oder



Großbritannien abgestrahlt wird und dort eine andere technische Norm gilt, die möglicherweise der Fernsehapparat in Deutschland nicht entschlüsseln kann. Das Vorbild des beliebten „Reisesteckers“, der als Kombination aller möglichen Steckerformen in jede Steckdose in Europa passt, will man im Jugendschutz sicherlich nicht wiederholen.

Zu fragen wäre ferner noch, ob nationale Alleingänge im Bereich der technischen Normen – etwa obligatorische Vorgaben für die Ausrüstung von Fernsehapparaten – nicht zu Binnenmarkthindernissen führen können, die die Europäische Kommission auf den Plan rufen müssen.

Schließlich muss daran erinnert werden, dass überall dort, wo ein Fernsehveranstalter auf die Nutzung einer technischen Norm verpflichtet werden soll, natürlich auch das Ursprungsland bzw. das Sendestaatsprinzip gilt: Der von Großbritannien sendende Veranstalter könnte kaum dazu angehalten werden, einer von der britischen Rechtslage abweichenden deutschen technischen Norm zu genügen.

Mit der Kommission wird man also die Festlegung technischer Standards als ein Feld – notwendiger – europäischer Harmonisierung betrachten müssen.<sup>19</sup> Ob diese Harmonisierung dann im Wege einer verbindlichen gemeinschaftsrechtlichen



Rechtsetzung oder über die europaweite Vereinbarung von Industrie-Standards erfolgt, bleibt sicher noch weiter zu diskutieren.

Es fällt allerdings auf, dass sich die hier angesprochenen Argumente gegen nationale Alleingänge im Wesentlichen auf den „veranstaltergestützten“ technischen Jugendschutz beziehen. Solange sich der technische Jugendschutz allein auf Bewertungen am Empfangsort konzentriert, entfallen die wesentlichen Anknüpfungspunkte für ein Handeln auf Gemeinschaftsebene. Andererseits muss gefragt werden, wie eine nationale Jugendschutzregelung aussehen könnte, die allein auf Bewertungen im Empfängergerät aufbaut.

## B. Vereinheitlichung der Bewertungskriterien?

### 1. Zur Frage einer Harmonisierung der Bewertung

Eine europäische Harmonisierung von Bewertungskriterien im Jugendschutz könnte sicher in gewissem Umfang die Arbeit der Jugendschutzbehörden erleichtern. Zumindest von der Industrie, die ihre Produkte europaweit vermarkten will, würde sie fraglos begrüßt werden.

Allerdings hat die Diskussion der letzten anderthalb Jahrzehnte eines deutlich gemacht: Gleichsam „von oben verordnen“ lässt sich solch' eine Harmonisierung nicht. Denkbar ist allenfalls, dass sie durch einen engen Erfahrungsaustausch und eine europaweite Diskussion von Einzelfällen im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Jugendschützer quasi „von unten“ wächst.

Dabei muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass angesichts fortbestehender Unterschiede gesellschaftlicher Verhältnisse in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union hier nicht unbedingt mit schnellen Ergebnissen zu rechnen ist. Solange Kinder und Jugendliche in Nordschweden und in Südportugal in unterschiedlichen gesellschaftlich/kulturellen Umfeldern aufwachsen, wird man auch weiterhin unterschiedliche Auffassungen über Bewertungen im Jugendschutz einkalkulieren müssen.

### 2. Harmonisierung der Bewertungsgrundlagen?

Einen Ausweg aus diesem Dilemma scheint die im Auftrag der Europäischen Kommission nach Art. 22b der Fernsehrichtlinie erstellte Studie zu bieten, deren Lösungsvorschlag von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 19. Juli 1999 aufgegriffen wird: Harmonisiert werden soll nach diesem Vorschlag ja nicht die Bewertung von Inhalten, sondern „nur“ deren Beschreibung. Europaweit einheitlich wäre dann lediglich die „faktische“ Beschreibung des Medieninhalts. Es bliebe der nationalen Ebene vorbehalten, daraus im Kontext der jeweils eigenen Traditionen und Wertvorstellungen die „wertenden“ Schlüsse zu ziehen. Gegebenenfalls ließe sich damit die Bewertung sogar nach den oben entwickelten Vorstellungen allein im

In den Niederlanden ohne Alterbeschränkung, in Deutschland ab 18 Jahren: *Flodders - Eine Familie zum Knutschen* wurde auf dem ersten Seminar zwischen deutschen und niederländischen Prüfern kontrovers diskutiert.

Empfangsgerät konzentrieren, nicht auf der Basis einer unmittelbaren laufenden Analyse des Medieninhalts, sondern aufgrund der codiert übermittelten Inhaltsbeschreibungen.

Getragen ist dieser Lösungsvorschlag von der Vorstellung, über die europaweit einheitliche Beschreibung von Werkinhalten ließe sich sozusagen ein „Raster“ von Kriterien aufbauen, das technische Filtersysteme unterstützen kann, die sich gleichwohl an den jeweiligen nationalen Gegebenheiten orientieren.

So elegant und verlockend dieser Ansatz zunächst erscheinen mag, vor einem eingehenden Praxistest dürfte allzu große Begeisterung verfrüht sein. Sicher ist es unschwer möglich, für ein bestimmtes Werk etwa die Zahl der Leichen anzugeben. Die Angabe des szenischen Kontextes einer Gewaltdarstellung, die sehr viel besser die Grundlage für eine Bewertung aus Jugendschutzüberlegungen heraus bieten könnte, dürfte hingegen ungleich schwieriger sein. Vergewaltigt man sich schließlich die Schwierigkeiten bei der Festlegung, was im konkreten Fall unter „Gewaltdarstellung“ zu verstehen ist (z. B. physische, psychische oder auch strukturelle Gewalt)<sup>20</sup>, so reduziert sich die Begeisterung über diese „Patentlösung“ recht bald.

Auch für den Parallellfall der Grenzziehung gegenüber nicht mehr akzeptabler Pornographie lassen sich Schwierigkeiten unschwer erahnen. Die rein faktische Feststellung, in einem Film seien Geschlechtsteile sichtbar, mag im Einzelfall für eine Bewertung hinreichende Aussagen liefern. Die Aussage, in dem Film seien nackte Körper sichtbar, mag für eine Bewertung nach britischen Maßstäben durchaus wertvoll sein, sie lässt aber viele Fragen offen. Denn hinter der Aussage „Darstellung nackter Körper“ kann sich ebenso die Nacktszene eines

Erotikfilms wie die Abbildung barocker Gemälde in einem kunsthistorischen Film über fürstliche Schlossbauten verbergen.

Sinnvoll wird eine solche Inhaltsbeschreibung anhand europäischer Kriterien damit erst, wenn sie einen notwendigen Grad an Detaillierung erreicht. Damit stellt sich dann aber auch die Frage, wann die faktische Beschreibung bereits in eine erste (Vor-)Bewertung umschlägt.

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission in ihrer Mitteilung zunächst den Weg vorschlägt, ein derartiges System mit den beteiligten Unternehmen und Berufskreisen zu erörtern. Damit rückt vor einer Debatte über den Sinn möglicher gemeinschaftsrechtlicher Regelungen die Frage nach der Umsetzbarkeit eines solchen Vorschlags in das Zentrum der Auseinandersetzung. Auch hier scheint die Erfahrung mit der Debatte um den „V-Chip“, dessen technische Einführbarkeit bei der Diskussion 1996/97 schlicht (fälschlich) unterstellt wurde, Früchte zu tragen.

Anzuerkennen ist sicherlich, dass die Überlegungen der Kommission auf eine Weiterentwicklung des Jugendschutzes auf europäischer Ebene abzielen, ohne den problematischen Schritt hin zu einer Harmonisierung der jugendschutzrechtlichen Bewertungen auf die Tagesordnung zu setzen.

### 3. Nationale Regelungen mit gemeinschaftsrechtlichem Schutz?

Es bleibt abzuwarten, ob die Vorstellungen, die die Kommission in ihrer Mitteilung vom 19. Juli 1999 auf der Basis der Oxforder Studie entwickelt hat, auch mögliche Vorschläge zur Überarbeitung des Jugendschutzkapitels der Fernsehrichtlinie im Rahmen des für Ende 2000 vorgesehenen Evaluierungsberichts prägen werden.

Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt allerdings noch eine hinreichende Frist, sich über alternative Lösungen Gedanken zu machen. Wenn diese nationalen Gegebenheiten

mit einbeziehen sollen, dann sollte man auch die Frage stellen, ob das Gemeinschaftsrecht nationale Kriterien auf europäischer Ebene absichern kann. Dass nationale Regelungen, die sich nur an die nationalen Anbieter richten, in dem von der Fernsehrichtlinie vorgegebenen Rechtsrahmen rechtlich zulässig sind, wurde oben schon angesprochen. Allerdings führen sie, wenn sie auf eine strengere Form des Jugendschutzes abzielen, im Zweifel zu einer von den Fernsehveranstaltern wenig geliebten „Inländerdiskriminierung“. Zudem sind sie nach derzeitiger Rechtslage natürlich im grenzüberschreitenden Fernsehen leicht zu unterlaufen, wenn ein Veranstalter sich seinen Sitz in dem „liberalsten“ Mitgliedstaat der Gemeinschaft sucht.

Abhilfe könnte hier allenfalls eine „Aufweichung“ des Sendestaatsprinzips sein. Dafür, dass dieses Prinzip trotz seiner großen Bedeutung für den Binnenmarkt nicht „sakrosankt“ ist, gibt es Belege. Schon jetzt führt die Aussetzungsmöglichkeit der Weiterverbreitung nach Art. 2a der Richtlinie zu einer gewissen Durchbrechung des Prinzips beim Jugendschutz. Aber darüber hinaus gibt es weitere Vorbilder:

Artikel 16 des Fernsehübereinkommens, das dem gleichen Prinzip verpflichtet ist, sieht vor, dass Sendungen, die sich vorzugsweise an ein Publikum einer anderen Vertragspartei richten, die Werberegeln dieser Vertragspartei nicht unterlaufen dürfen. Aus guten – hier nicht weiter zu erörternden Gründen – hat die Richtlinie dieses Prinzip nicht übernommen.

In jüngster Zeit hat aber die Richtlinie in einem anderen Feld die besondere Bedeutung nationaler Regelungen ausdrücklich anerkannt: beim Schutz der Übertragung gesellschaftlich besonders bedeutsamer Großereignisse im Free-TV. In Artikel 3a Abs. 3 der revidierten Richtlinie ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstalter Regelun-

gen in anderen Mitgliedstaaten nicht unterlaufen, nach denen bestimmte Ereignisse nicht exklusiv im Pay-TV übertragen werden sollen.

Niemand wird in einem zusammenwachsenden Europa der Errichtung neuer Grenzen das Wort reden. Die Lösung, die Artikel 2a der Fernsehrichtlinie ins Auge fasst, nämlich die Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen, die sich nicht an Jugendschutzvorgaben halten, im Empfangsland zu unterbinden, ist nicht nur unbefriedigend, sie ist in Zeiten der Satellitenverbreitung auch in ihrer Wirksamkeit strittig.

Wenn eine effektive Lösung gesucht wird, dann muss sie bereits beim grenzüberschreitend tätigen Veranstalter einsetzen. Diesen darauf zu verpflichten, in einem Programm alle nationalen Jugendschutzregelungen in Europa zu berücksichtigen, hieße, ihn vor schwierige Probleme zu stellen, oder würde zur Anwendbarkeit des jeweils schärfsten nationalen Standards führen. Eine Mehrheit lässt sich dafür in Europa kaum finden. Anders sieht die Sache aber aus, wenn ein Veranstalter in Zeiten der Digitalisierung sein Programm selbst „aufspaltet“, indem er etwa eine englische, französische, deutsche, schwedische und spanische Version anbietet. Das Angebot verschiedener Sprachversionen dürfte bei digitaler Übermittlung keine unüberwindlichen Probleme aufwerfen und konnte die „Absatzchancen“ im grenzüberschreitenden Kontext deutlich erhöhen.

Sofern man nationale Jugendschutzbewertungen aus der Sicht des Gemeinschaftsgesetzgebers als schützenswert einstuft, spräche aus allgemeinen Überlegungen des Gemeinschaftsrechts wenig dagegen, einen solchen Veranstalter darauf zu verpflichten, in seinem Programm in der jeweiligen Sprachversion den Jugendschutzerwartungen des jeweiligen Auditoriums zu entsprechen.

*Matrix* - in Deutschland ab 16 Jahren freigegeben, in Frankreich ohne Altersbeschränkungen – Gewalt ist dort nur dann ein Problem, wenn die Filmstory die Realität französischer Jugendlicher widerspiegelt.



In Großbritannien ab 18,  
in Deutschland ab 16 Jahren  
freigegeben, in Frankreich  
ohne Altersbeschränkung:  
*Eyes Wide Shut*.



Das derzeit geltende Gemeinschaftsrecht bietet für einen solchen Ansatz keine Basis. Ob man einen solchen Weg im Rahmen einer künftigen Revision der Fernsehrichtlinie einschlagen will angesichts der Tatsache, dass eine solche „Aufweichung“ des Sendestaatsprinzips durch eine Verbindlichmachung von Standards der Empfangssprachregion kein Allheilmittel des Jugendschutzes sein kann, wird zu überlegen und zu erörtern sein. Es kommt hinzu, dass die Einführung eines solchen Systems auf rechtlicher Basis eine Mehrheit im Europäischen Parlament und eine qualifizierte Mehrheit im Rat erfordern würde – während die Einführung im Wege eines europaweit vereinbarten Selbstkontrollsystems schon heute auch ohne Änderung von Gemeinschaftsrecht möglich wäre.

#### **VI. Fazit**

Überlegungen zur Verbesserung des Jugendschutzes werden auch in den kommenden Jahren für weitere Diskussionen sorgen. Die sprichwörtlichen Patentrezepte darf dabei niemand erwarten, namentlich auch nicht durch den so genannten „technischen Jugendschutz“. Die oben angesprochene Resolution des Rates



am 23. November 1999 hat daher noch einmal in Erinnerung gerufen, dass auch technische Maßnahmen die Fernsehveranstalter nicht von der Verantwortung der von ihnen redaktionell verantworteten Sendungen befreien können.

Die Debatte um den „V-Chip“ kann nach den Ergebnissen der Oxforder Studie als erledigt betrachtet werden. Angesichts der zunehmenden Verbreitung digitaler Angebote wird sich die politische Diskussion nun auf Fragen des technischen Jugendschutzes in den digitalen Angeboten konzentrieren. Es bleibt abzuwarten, welchen Stellenwert dabei künftig nationale Regelungen haben werden, auch wenn schon heute absehbar ist, dass nationale Bewertungen zumindest nicht in den nächsten Jahren durch europäische Bewertungen abgelöst werden.

*Frithjof Berger ist als Referent beim Beauftragten der Bundesregierung für die Angelegenheiten der Kultur und Medien tätig; die Ausführungen geben seine private Auffassung wieder.*