

Alexander Scheuer

# JUGENDSCHUTZ in der EG-Medien- POLITIK

## Anmerkungen:

1

Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (ABl. EWG 1989 Nr. L 298 vom 17.10.1989, S. 23ff.) in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juni 1997 (ABl. EG 1997 Nr. L 202 vom 30.7.1997, S. 60ff.).

2

Arbeitsprogramm als Anhang des Vierten Berichts der Kommission über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG im Zeitraum von 2001 bis 2002, KOM (2002) 778 endg. vom 6. Januar 2003.

3

Siehe zu Jugendschutz und öffentliche Ordnung das Diskussionspapier Nr. 4, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twf2003/twf2003-theme4\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twf2003/twf2003-theme4_en.pdf).

Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft wird derzeit erörtert, ob die Richtlinie *Fernsehen ohne Grenzen*<sup>1</sup> einer Revision unterzogen werden soll. Die Europäische Kommission hat in einem Arbeitsprogramm<sup>2</sup> zu Beginn des Jahres die wesentlichen Eckpunkte skizziert, die die Debatte anleiten sollen. Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und den interessierten Akteuren fanden im April und Juni 2003 statt. Die zu ihrer Vorbereitung von der Kommission erstellten Diskussionspapiere<sup>3</sup> sind in diesem Kontext Ausgangspunkt der Überlegungen. Der vorliegende Beitrag wird zunächst die auf den Jugendschutz bezogenen, jüngeren Entwicklungen der europäischen Medienpolitik darstellen und sodann versuchen, den aktuellen Diskussionsstand zu referieren. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk den Gestaltungsoptionen, die auf eine verstärkte Nutzbarmachung der Co-Regulierung als Steuerungsinstrument hinauslaufen.

## Geltender Rechtsrahmen

### Fernsehen

Zentrale Bestimmung über den Jugendschutz im Fernsehen ist bisher Art. 22 Fernsichtlinie, der in abgestufter Form Einschränkungen hinsichtlich der Verbreitung jugendgefährdender Programme postuliert. Sendungen, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen *ernsthaft* beeinträchtigen können, dürfen nicht ausgestrahlt werden. Hierzu zählen beispielsweise solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen (Abs. 1). Allgemein die Entwicklung beeinträchtigende Programme sind ebenfalls verboten, es sei denn, durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische Maßnahmen ist dafür Sorge getragen, dass derartige Sendungen von Minderjährigen nicht gesehen (oder gehört) werden (Abs. 2). Für die unverschlüsselte Ausstrahlung letztgenannter Sendungen ist eine Ankündigung in akustischer Form oder aber eine Kenntlichmachung durch optische Mittel während der gesamten Sendung vorzusehen (Abs. 3).

Die Fernsichtlinie statuiert in Art. 2, dass der Grundsatz der Herkunftslandkontrolle auch im grenzüberschreitenden Fernsehen gilt. Mit diesem so genannten Sendestaatsprinzip ist verbunden, dass der Fernsehveranstalter sich (nur) an die im Staat seiner Niederlassung geltenden Vorschriften zu halten hat. Die anderen Mitgliedstaaten, in denen die Sendungen ebenfalls empfangen werden können, akzeptieren die Kontrolle der Sendetätigkeit durch den Heimatstaat. Aufgrund aller nach dessen Recht geltenden Vorschriften sowie der koordinierten Bestimmungen der Richtlinie werden die Programme überprüft. Die freie Weiterverbreitung darf daher durch andere EU-Staaten nicht behindert werden, Art. 2a Abs. 1. Eine einzige Ausnahme lässt die vorgenannte Bestimmung zu: wenn in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen die Bestimmung zum Jugendschutz oder das Verbot der Aufstachelung zum Hass verstoßen wird.

Fraglich ist allerdings, ob sich das danach einzuleitende Verfahren nach Art. 2a Abs. 2 in der Praxis bewährt hat. In der Vergangenheit hat sich vor allem das Vereinigte Königreich auf die Vorschrift berufen<sup>4</sup>, und in allen drei, zwischen 1995 und 1998 angestrebten Verfahren wurden die Maßnahmen dieses Empfangsstaates

von der Kommission bestätigt. Kein Resultat zeigte, auch aus verfahrensrechtlichen Gründen, die bereits im Jahre 2001 von der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) ergriffene Initiative gegen einen britischen Satellitenfernseherveranstalter (The Adult Channel), der im digitalen Kabelnetz weiterverbreitet wurde. Streitpunkt war (wie so oft) die Einstufung von Programmen als pornographisch. Der Wortlaut der Richtlinie legt hier den Schluss nahe, dass pornographische Inhalte im Fernsehen grundsätzlich, d. h. ungeachtet etwaiger technischer Vorkehrungen zum Jugendschutz („Vorsperre“), unzulässig sind (Art. 22). Jedenfalls ist der Begriff „Pornographie“ europaweit nicht einheitlich definiert.

Seitens der Kommission wird regelmäßig betont, das dem Empfangsland mit dem Verfahren nach Art. 2a Abs. 2 eingeräumte Recht, die beanstandeten Sendungen vorübergehend auszusetzen, trage der Möglichkeit Rechnung, dass es zu unterschiedlichen Auffassungen über die moralische Beurteilung des Inhalts von Programmen kommen kann. Dieser Befund ist zumindest insoweit hilfreich als er verdeutlicht, welche Schwierigkeiten bei der Durchsetzung eines vergleichbaren Schutzniveaus (durch staatliche Stellen) entstehen können.

Frühzeitig nach Verabschiedung der Richtlinie gab die Kommission eine Studie in Auftrag, die mögliche Maßnahmen zur Unterstützung der elterlichen Kontrolle darüber, welche Sendungen von Kindern und Jugendlichen gesehen werden können, untersuchen sollte (Art. 22b). Diese Forderung ging zurück auf die Verhandlungen über die Neufassung der Richtlinie und war ersichtlich motiviert von der Einführung der so genannten V-Chip-Technologie bei neuen Fernsehgeräten in Nordamerika. Der Bericht sollte sich ferner damit befassen, wie eine Politik zugunsten familienfreundlichen Fernsehens (family viewing) sowie Maßnahmen der Medienkompetenz und -pädagogik gefördert und welche Schlüsse aus Erfahrungen weiterer Maßnahmen in Europa und im Ausland gezogen werden können. Schließlich war zu prüfen, wie geeignete, die Wirksamkeit einer Filtertechnik erst ermöglichende *Bewertungssysteme* festzulegen seien.

Die Studie<sup>5</sup> kommt zu dem Ergebnis, „dass die digitalen Fernsehprogramme im Gegensatz zu

**4** Vgl. den 2. und 3. Anwendungsbericht der Kommission, KOM (1997) 523 endg. bzw. KOM (2001) 9 endg., jew. unter: <http://europa.eu.int/comm/avpolicypolicy/regul/twf/applica/ap-int-e.htm>; EuG, T-69/99, Danish Satellite TV (DSTV) A/S (Eurotica Rendez-Vous Television)/Kommission, Slg. 2000, II-4039.

**5** PCMLP, „Parental Control of Television Broadcasting“, Juli 1999, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/avpolicypolicy/legis/key\\_doc/parental\\_control/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicypolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.htm); Ergebnisse vorgestellt in Mitteilung der Europäischen Kommission KOM (1999) 371 endg.

## 6

Zitiert nach: Evaluierungsbericht der Kommission vom 27. Februar 2001 an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, KOM (2001) 106 endg., S. 3f. (Hervorhebungen vom Verf.).

## 7

Empfehlung 98/560/EG des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, ABl. EG 1998 Nr. L 270 vom 7.10.1998, S. 48; siehe auch den Evaluierungsbericht der Kommission vom 27. Februar 2001, a. a. O., (Fn. 6). Für den Herbst 2003 ist die Veröffentlichung eines weiteren Berichts vorgesehen.

## 8

Grundlage ist die Entscheidung 276/1999/EG vom 25. Januar 1999, ABl. EG Nr. L 33 vom 6.2.1999, S. 1.

## 9

Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt, ABl. EG 2000 Nr. L 178 vom 17.7.2000, S. 1.

## 10

Pan-European Game Information System, [www.videostandards.org.uk/isfe.htm](http://www.videostandards.org.uk/isfe.htm). Daten über Erfahrungen in der Praxis sind noch nicht verfügbar.

## 11

Redemanuskript, 13. Januar 2003, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/speeches/reding\\_hans\\_bredow\\_institut.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/speeches/reding_hans_bredow_institut.pdf), S. 16.

analogen Technologien die Möglichkeit bieten, weitaus zuverlässigere, leistungsfähigere und sicherere Filtersysteme zu entwickeln. Es wurde jedoch auch betont, dass die technischen Maßnahmen die Verantwortung der Sendestellen nicht vollständig ersetzen könnten und dass in Anbetracht der *kulturellen Unterschiede*, von denen der europäische Markt für audiovisuelle Angebote geprägt ist, ein harmonisierter Ansatz entwickelt werden müsse; gemeinsame Kriterien würden eine *vergleichbare Beschreibung* audiovisueller Inhalte ermöglichen; die *Bewertung* dieser Inhalte bliebe allerdings den jeweils zuständigen nationalen und regionalen Behörden überlassen.“ Der Bericht kam weiterhin zum Schluss, „dass die *Bewertungssysteme für die verschiedenen Medien* (Kino, Fernsehen, Videospiele und Internet) *stärker aufeinander abgestimmt* und kohärenter gestaltet werden müssten.“<sup>6</sup>

### Internet

Wurden bislang rechtlich verbindliche Vorgaben für das Fernsehen dargestellt, so soll nun auf die neuen Medien eingegangen werden. Von Bedeutung ist zunächst die Empfehlung des Rates über den Schutz Minderjähriger und der Menschenwürde in audiovisuellen und Diensten der Informationsgesellschaft<sup>7</sup>. Sie „[ruft] ergänzend zu den rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einrichtung einer nationalen Selbstkontrolle auf, um den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde bei den Rundsendediensten und im Internet zu fördern.“ Auf dieses nicht bindende Instrument folgte u. a. der *Safer Internet Action Plan*<sup>8</sup>. Das Europäische Parlament und der Rat haben jüngst beschlossen, dieses Förderprogramm auch in den Jahren 2003 und 2004 fortzusetzen. Nach wie vor wird die Errichtung von Selbstregulierungsinstanzen befürwortet (ähnliche Schritte hatte schon die E-Commerce-Richtlinie<sup>9</sup> aus dem Jahre 2000 vorgesehen: Einrichtungen der Selbstregulierung seien – durch die Mitgliedstaaten und die Kommission – zu ermutigen, Verhaltenskodizes u. a. zum Jugendschutz zu entwickeln, Art. 16 Abs. 1 lit. b.). Der Meinungsaustausch und die Koordinierung entsprechender Initiativen in den einzelnen Ländern werden als unterstützenswerte Vorhaben genannt. Zudem sollen die Akteure in einem Forum auf europäischer Ebene zusammengeführt werden. Von gleichermaßen großer Bedeutung bleibt

die Förderung, mit deren Hilfe die Entwicklung von Filtertechnologien und benutzerfreundlichen Inhaltsbewertungen vorangetrieben werden soll.

Die Verbände der Hersteller von Video- und Computerspielen haben Ende April 2003 das Vorhaben einer einheitlichen Inhaltsbeschreibung und Alterseinstufung umgesetzt. Als Reaktion auf die allgemein zunehmende Besorgnis, derartige Spiele enthielten unnötige und übermäßig viele Gewaltdarstellungen, wurde das PEGI-System etabliert<sup>10</sup>. Damit ist in einem Medienbereich ein länderübergreifendes Modell in Kraft. Dies ist zwar stark durch rechtliche Anforderungen im jeweiligen Produktions- bzw. Vertriebsstaat motiviert; gleichwohl will man ein vergleichbares Schutzniveau für die Verbraucher im europäischen Binnenmarkt erreichen.

Die Zusammenschau der bestehenden Politikansätze verdeutlicht, dass die geeignete Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes ein aktuelles Thema ist. Im Vordergrund stehen dabei Fragen, mit welchem Regulierungskonzept (Stichwort: Co-Regulierung) gearbeitet werden soll, vor allem aber, wie dem sich ändernden technischen Umfeld audiovisueller Medien gerecht zu werden ist. Filtersysteme als technische Unterstützungsmaßnahmen haben mit dem Ziel, die elterliche und Nutzerkontrolle allgemein zu stärken, eines gemein: Es bedarf der Inhaltsbeschreibung und ergänzend einer auf der Bewertung beruhenden Alterseinstufung.

### Zukünftige Entwicklungen

Die für Bildung und Kultur zuständige Kommissarin *Viviane Reding* scheint eine Präferenz dahin gehend zu haben, aus der Fernsehrichtlinie keine „Content“-Richtlinie werden zu lassen<sup>11</sup>. Demgegenüber mehrten sich sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat die Stimmen, die eine Ausweitung des Anwendungsbereichs favorisieren. Dies würde bedeuten, dass die auf europäischer Ebene – auch im Jugendschutz – bisher streng getrennten Regelungen zum Fernsehen einerseits und zu Diensten der Informationsgesellschaft (Telemedien wie Video-on-Demand, Internet, d. h. auf individuellen Abruf) andererseits angenähert würden. Bedenkt man die bereits hohe und weiter zunehmende Interdependenz der verschiede-

nen (elektronischen) Medien, so erscheint es sinnvoll, vergleichbare und kohärente Regelungen zu schaffen, die jedoch je nach Bedeutung und Nutzungsbedingungen eines audiovisuellen Dienstes ausdifferenzieren sind.

Der Berichtsentwurf<sup>12</sup> des EP-Abgeordneten Roy Perry, der im Ausschuss Kultur und Medien die Revision der Fernsehrichtlinie betreut, weist stark in diese Richtung. Er spricht die Idee an, unter Einbeziehung der E-Commerce- und der Kabel- und Satellitenrichtlinie ein einheitliches Paket für die Inhaltsregulierung „zu schnüren“. Gleichzeitig wird eine Regulierungsform angeregt, die in möglichst großer Nähe zu den handelnden Akteuren (Veranstalter, Content-Diensteanbieter) angesiedelt ist.

Der Deutsche Bundesrat hat sich am 23. Mai 2003 dafür ausgesprochen<sup>13</sup>, dass in der Richtlinie Selbstkontrollmechanismen als mögliche Formen der Umsetzung und des Vollzugs der EG-Vorgaben anerkannt werden. Eine Normierung von Mindeststandards, die derartige Einrichtungen zu erfüllen haben, befürwortete die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) im vergangenen Jahr – eine Forderung, zu der die privaten Veranstalter bislang keine Positionierung vorgenommen haben. Inwieweit eine auf europäischer Ebene stärker institutionalisierte Form der Zusammenarbeit der nationalen Selbstregulierungsinstanzen (oder der staatlichen Aufsichtsstellen über European Platform of Regulatory Authorities [EPRA] hinaus) gewünscht wird, lässt sich derzeit nicht ausmachen.

Ein Meinungsbild fehlt – soweit ersichtlich – auch zu der Frage, ob medienübergreifend und pan-europäisch die einheitliche Klassifizierung aller audiovisuellen Medien angestrebt werden sollte. Die Europäische Kommission hat Anfang vergangenen Jahres eine Studie<sup>14</sup> in Auftrag gegeben, die die in der Praxis auftretenden Unterschiede der Alterseinstufung von Filmen in den verschiedenen Vertriebssystemen (Kino, Fernsehen, DVD, Video etc.) untersucht. Selbstverständlich bestehen Divergenzen zudem zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Auch hier soll die Rolle der Selbstregulierung bewertet werden.

Meines Erachtens können die kulturellen Unterschiede in den Mitgliedstaaten einer ein-

heitlichen Inhaltsbeschreibung (beispielsweise durch Piktogramme wie bei NICAM) nicht im Wege stehen. Die Frage der Koordinierung vorhandener Gruppen von Alterseinstufungen ist unter Umständen anders zu beantworten. Das EG-rechtliche Prinzip der gegenseitigen Anerkennung sichert diesen Bereich eher unzureichend dagegen ab, dass Verwerfungen im Binnenmarkt für Medienprodukte entstehen, die zu Wettbewerbsnachteilen führen können. Ob dem rechtlichen und (gesellschafts-)politischen Anliegen des Jugendmedienschutzes damit ein wertvoller Dienst erwiesen wird, darf bezweifelt werden. Häufig werden Befürchtungen artikuliert, hier eine stärkere Angleichung der mitgliedstaatlichen Systeme vorzunehmen, führe dazu, dass schließlich „in Brüssel“ die Entscheidungen getroffen würden. Zielführend könnte es sein, die anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle zum Meinungsaustausch zusammenzubringen und für diese Anreize zu schaffen – im Wege der Erstellung von Leitlinien –, die vorhandenen Unterschiede z. B. bei der Bestimmung von Altersgruppen in einen engeren Korridor zu überführen. Die denkbaren Aufgaben für die Selbstkontrolle als von der verantwortlichen Industrie geführter Teil von Co-Regulierungssystemen werden nicht geringer – die Chancen für einen höchst effektiven Jugendschutz in allen elektronischen Medien auch nicht!

*Rechtsanwalt Alexander Scheuer ist Geschäftsführer und Mitglied des Direktoriums des Instituts für Europäisches Medienrecht e.V. (EMR), Saarbrücken/Brüssel.*



Roy Perry und Viviane Reding.

**12**

EP-Dok (PE 312.581) 2003/2033 (INI) vom 5. Mai 2003, abrufbar unter: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/cult/20030519/20030519.htm>.

**13**

Entschließung, BR-Drs. 332/03.

**14**

Nach Redaktionsschluss veröffentlicht, siehe: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm) (unter ‚Ongoing Studies‘, Olsberg SPI).