



EUROPÄISCHE KOMMISSION

GENERALDIREKTION X

Information, Kommunikation, Kultur, Audiovisuelle Medien

Aktion im kulturellen Bereich und Politik im audiovisuellen Bereich

Politik im audiovisuellen Bereich

Brüssel, den 13.06.1997

SEK(97) 1203

JUGENDSCHUTZ UND SCHUTZ DER MENSCHENWÜRDE IN DEN AUDIOVISUELLEN UND DEN INFORMATIONSDIENSTEN

**ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN ZUM GRÜNBUCH
ARBEITSPAPIER DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

EINLEITUNG

Im «Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten» wurden die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Verbreitung von Inhalten, die die Menschenwürde verletzen, und straffrei zugänglichen Inhalten, die der körperlichen, geistigen oder psychischen Entwicklung Jugendlicher abträglich sein können, untersucht. Dabei wurde eine horizontale Darstellung der Problematik gewählt: Es wurden alle audiovisuellen Dienste und alle Informationsdienste - vom Fernsehen bis hin zum Internet - analysiert. Anschließend wurden zahlreiche interessierte Kreise im Rahmen eines breit angelegten Konsultationsprozesses um Stellungnahme gebeten.

Der Ministerrat begrüßte das Grünbuch auf seiner Tagung vom 16. Dezember 1996 und verabschiedete für die Arbeit der Kommission ganz entscheidende Schlußfolgerungen: Er forderte die Kommission auf, ihre Arbeiten im Rahmen der Zuständigkeit der Gemeinschaft fortzuführen und für die Tagung des Rates "Audiovisuelle Medien/Kultur" am 30. Juni 1997 Vorschläge für entsprechende Initiativen zu entwickeln.

Mit dem vorliegenden Arbeitspapier erfüllt die Kommission den ihr erteilten Auftrag und legt die Analyse und die vorläufigen Schlußfolgerungen vor, welche die zuständigen Dienststellen auf der Grundlage der Arbeiten zum Grünbuch entwickelt haben.

1. DAS KONSULTATIONSVERFAHREN

Zeitgleich mit der Vorlage des Grünbuchs auf der Ratstagung vom 16. Dezember 1996 wurden die Konsultationsgespräche mit den interessierten Kreisen in Europa (die anderen Institutionen der Union, die Mitgliedstaaten und die Fachkreise) eingeleitet.

1.1. Konsultation der EU-Institutionen

- Das Europäische Parlament hat einen Berichterstatter ernannt (Herr Whitehead, Mitglied des Ausschusses "Kultur, Jugend, Bildung und Medien"). Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Grünbuch wird voraussichtlich im Juli 1997 vorliegen.
- Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat am 28. Mai 1997 eine Stellungnahme verabschiedet. Darin schlägt er die Schaffung gemeinsamer Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene, einschließlich gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften und Einsetzung einer unabhängigen Durchführungs- und Kontrollinstanz, vor.
- Der Ausschuß der Regionen hat auf seiner Plenartagung vom 13. März 1997 eine Stellungnahme verabschiedet. In der Schlußfolgerung dieser Stellungnahme unterstreicht der Ausschuß die Notwendigkeit der Kohärenz der in der Union und den Mitgliedstaaten einzuführenden Rechtsinstrumente und Verfahren. Er zeigt eine Reihe vorrangig durchzuführender Maßnahmen auf und empfiehlt der Kommission, ihre Arbeiten in den Bereichen Typologie, Kennzeichnung und Medienerziehung fortzusetzen.

1.2. Konsultation der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten wurden auf einer von der Kommission einberufenen Sitzung am 27. Februar konsultiert. Eine große Anzahl von Mitgliedstaaten hat der Kommission darüber hinaus einen schriftlichen Beitrag zum Grünbuch übermittelt.

1.3. Konsultation der Fachkreise

Die Fachkreise haben großes Interesse an den im Grünbuch behandelten Fragen gezeigt. Neben informellen Kontakten fanden die Konsultationsgespräche in folgender Form statt:

- Am 4. Februar 1997 kamen die Vertreter von Verbraucherschutzverbänden und den betreffenden Branchen zu einer Konsultationssitzung in Brüssel zusammen.
- Die Kommission hat fünfundsechzig schriftliche Beiträge aus allen beteiligten Branchen erhalten (Rundfunk, Programm- und Softwarehersteller, Telekommunikation, kommerzielle Kommunikation, Unterhaltungselektronik, öffentliche Einrichtungen, Nutzervereinigungen und Organisationen der Bürgergesellschaft).
- Insgesamt haben sich mehr als hundert Organisationen mit mündlichen oder schriftlichen Beiträgen am Konsultationsprozeß beteiligt.

Nachstehend folgt eine Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen. Das Verzeichnis der Verfasser der schriftlichen Beiträge ist als Anhang beigefügt.

2. ANALYSE DER ERGEBNISSE DER KONSULTATIONSGESPRÄCHE

2.1. Punkte, über die Einvernehmen erzielt werden konnte

Im Rahmen des Konsultationsprozesses zum «Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten» konnte hinsichtlich der Ziele und der Maßnahmen ein Konsens auf europäischer Ebene erzielt werden.

2.1.1. Allgemeine Grundsätze

- Die Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde ist eine ganz wesentliche Voraussetzung dafür, daß die neuen Dienste sich entwickeln können. Für die Betreiber wie auch die Nutzer setzt dies klare und verlässliche Rahmenbedingungen in einem Klima der Rechtssicherheit voraus. Alle Beiträge, unabhängig davon, woher sie stammen, haben ganz deutlich die Notwendigkeit gezeigt, die Fragen des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes zu diskutieren und möglichst umgehend eine Antwort auf diese Fragen zu finden, da ansonsten erfolgversprechende Ansätze nicht zur Erfaltung kommen können.

- Die demokratischen Grundsätze der Meinungsfreiheit und der Achtung der privaten Sphäre, die insbesondere in den Artikeln 8 und 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten bekräftigt werden, müssen eingehalten werden; jede Maßnahme, die diese Freiheiten einschränkt, muß legitim und mit Blick auf das angestrebte Ziel erforderlich sein; außerdem muß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegenüber den angestrebten Zielen gewahrt sein.
- Die im Grünbuch vorgenommene Unterscheidung zwischen rechtswidrigen Inhalten, die die Menschenwürde verletzen, und Inhalten, die straffrei zugänglich sind, der körperlichen und/oder geistigen Entwicklung von Jugendlichen aber abträglich sein können, fand die Zustimmung der Befragten: Es handelt sich um zwei verschiedene Problemkreise, die unterschiedliche Ansätze und Lösungen erfordern.
- Es herrschte Einigkeit darüber, daß in den vorgenannten Bereichen, in denen einzelstaatliche Maßnahmen in unterschiedlichem Umfang durchgeführt werden, Handlungsbedarf seitens der EU besteht.

2.1.2. Rechtsrahmen und Verantwortlichkeiten

- Es bestand weitgehend Einigkeit darüber, daß mit Blick auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde weder das Internet noch die Online-Dienste ein rechtsfreier Raum sind. Gemäß dem Grundsatz der örtlichen Zuständigkeit gilt das Recht auf dem nationalen Hoheitsgebiet eines Staates; das Gesetz erstreckt sich auch auf «on-line»-Anwendungen. Die Grundsätze des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde sind im Völkerrecht und im einzelstaatlichen Recht - auf zivilrechtlicher wie auch auf strafrechtlicher Ebene - verankert.
- Im Bereich des Fernsehen stützt sich die Umsetzung dieser Grundsätze auf einen ganz spezifischen Regelungsrahmen, der sich weitgehend, auch auf Gemeinschaftsebene, bewährt hat. Mit dem Aufkommen der Digitaltechnik und der neuen audiovisuellen Dienste stellt sich die Frage nach der Möglichkeit und der Zweckmäßigkeit zusätzlicher Schutzinstrumente im Bereich des Fernsehens . Die Schwierigkeiten im Bereich der Online-Dienste ergeben sich hauptsächlich aus der Umsetzung allgemeiner Jugendschutzregelungen und allgemeiner Regelungen zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde. Um zu konkreten Lösungen zu kommen, ist es daher in vielen Fällen erforderlich, die einschlägigen Rechtsvorschriften zu präzisieren und anzupassen.
- Vor diesem Hintergrund beginnt sich hinsichtlich einer Regelung zur Festlegung der Verantwortlichkeiten der an der Kommunikationskette Beteiligten ein

s. auch die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. Nr. L 281 vom 23. November 1995, S. 31.

Die Anordnung von Zeitgrenzen für die Übertragung stellt derzeit die wichtigste Zugangsbeschränkung im Fernsehbereich dar. Darüber hinaus werden aber andere Instrumente und Systeme erprobt, die ein größeres Maß elterlicher Kontrolle ermöglichen (Kennzeichnung der Inhalte, V-Chip, elektronische Programmführer, Personenidentifikationsnummern, Schaffung geschlossener Benutzergruppen).

Konsens auf europäischer Ebene abzuzeichnen. Die Verantwortlichkeit wird bestimmt nach der/den Funktion(en), die der Diensteanbieter gewährleistet und der mehr oder weniger direkten Beziehung, die er zu dem Inhalt hat:

- Volle Verantwortung der Inhalteanbieter; die Betonung liegt auf dem verlegerischen Aspekt der Tätigkeit;
 - Begrenzte Verantwortung der Inhalteanbieter, die fremde Inhalte zur Nutzung bereithalten; sie sind verantwortlich, wenn es ihnen materiell möglich ist, problematische Inhalte zu erkennen und technisch möglich, diese zu kontrollieren. Die Einschätzung dieser Verantwortung ist am schwierigsten.
 - Mangels einer gemeinsamen Typologie der Diensteanbieter und der Funktionen ist die Frage der Verantwortung für Betreiber, die lediglich den Zugang zu Diensten oder Kommunikationsnetzen anbieten, noch ungeklärt. Die Tatsache, daß ein Großteil der Befragten sich dafür ausgesprochen hat, diesen Betreibern keine Verantwortung zuzuweisen, bedeutet allerdings nicht, daß sie beispielsweise bei der Verbraucheraufklärung keine Rolle zu spielen hätten.
- In dem Bemühen um Präzisierung konnte über die Notwendigkeit Einigkeit erzielt werden, über allgemeine Vorstellungen von jugendschädigenden Inhalten oder Inhalten, die die Menschenwürde verletzen, hinauszugehen, um zu prüfen, wie diese positiv festgelegt werden können.
 - Mit Blick auf die Umsetzung des Gesetzes haben die Konsultationsgespräche ganz deutlich gezeigt, mit welchen technischen Schwierigkeiten die ggfs. erforderliche Ermittlung der Diensteanbieter und der Nutzer in den Netzen verbunden ist. Diese Schwierigkeiten stellen aber den breiten Konsens, der in puncto Meinungsfreiheit und Achtung der Privatsphäre erreicht wurde, nicht in Frage: Die Nutzer müssen ihre Anonymität wahren, Pseudonyme verwenden und ggfs. auch auf Verschlüsselungen zurückgreifen können. Gleichwohl muß aber ein Mindestmaß an Instrumenten und Verfahren festgelegt werden, um die Urheber strafbarer Handlungen auffinden zu können. Die Mehrheit der Befragten wies beispielsweise auf die Notwendigkeit einer eindeutigen Identifizierung der Diensteanbieter hin.

2.1.3. Der Jugendschutz

- Die Beiträge zum Thema Jugendschutz im Fernsbereich konzentrierten sich auf die Verwendung von Instrumenten zur Ausübung elterlicher Kontrolle (elektronische Programmführer, V-chip u.a.). Bei den Konsultationsgesprächen kristallisierten sich drei Aspekte heraus:
 - die Systeme elterlicher Kontrolle dürfen in keinem Fall zu einer Übertragung der Verantwortung der Programmanbieter auf die Eltern führen. Sie sind als Ergänzung zu den bestehenden Vorrichtungen anzusehen, sollen diese aber nicht ersetzen;

- die Einführung von Systemen elterlicher Kontrolle muß auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Konsultationsgespräche haben deutlich gezeigt, daß eine obligatorische Einführung des V-chips abgelehnt wird;
 - die Erprobung und Bewertung der verschiedenen Systeme elterlicher Kontrolle (Wirksamkeit, Zuverlässigkeit, Benutzerfreundlichkeit, Verfügbarkeit) erscheint notwendig.
- Angesichts der Tatsache, daß die Kontrolle aller auf den weltumspannenden Netzen verfügbaren Inhalte schlicht unmöglich ist, kann der Jugendschutz bei den Online-Diensten nur über Systeme elterlicher Kontrolle gewährleistet werden (Bereitstellung von Filter-Software). Diese dringend erforderlichen Vorrichtungen reichen jedoch nicht aus. Die Anbieter von Inhalten und Diensten, insbesondere die kommerziellen Betreiber, können zu einem besseren Jugendschutz beitragen, indem sie sich an bewährte Praktiken bei der Ermittlung und der Präsentation strittiger Inhalte halten (Warnseiten, Systeme zur Überprüfung des Alters des Nutzers, Kennzeichnung der Inhalte u.a.). Die Selbstbeschränkung scheint derzeit die geeignetste Lösung zu sein, um derartige Praktiken, die von staatlichen Maßnahmen flankiert werden können, zu fördern.
 - Die Wirksamkeit der Systeme elterlicher Kontrolle beruht auf einem in sich schlüssigen System der Inhaltekennzeichnung, das es ermöglicht, den Inhalt mit Hilfe bestimmter Software herauszufiltern. Eine diesbezüglich effiziente Politik muß darauf abzielen, eine kritische Masse von gekennzeichneten Inhalten zu entwickeln. Es zeichnet sich Einigung darüber ab, die Verwendung des Protokolls PICS aufgrund seiner weltweiten Anerkennung zu fördern. Die Diskussion über die Modalitäten der Kennzeichnung, d.h. über die Arten von Informationen, die einem Inhalt zuzuordnen sind, ist hingegen noch offen. Die unterschiedlichen Meinungen scheinen sich jedoch auf ein System mit zwei Ebenen zusammenführen zu lassen: einer beschreibenden Ebene und einer Ebene, auf der sich die Informationen in ein jeder Kultur inhärentes Wertesystem übertragen lassen:
 - Auf der ersten Ebene, der Kennzeichnung der beschreibenden Art, hat der Inhalte-Produzent möglichst neutrale Angaben zum Inhalt zu machen;
 - auf der zweiten Kennzeichnungsebene kann den nationalen und lokalen kulturellen Besonderheiten besser Rechnung getragen werden, wodurch das Instrument benutzerfreundlicher wird (z.B. Einstufung nach dem Alter).
 - Die Aufklärung, Sensibilisierung und Erziehung der Nutzer, der Minderjährigen, der Eltern und der Erzieher erweist sich als unverzichtbare Ergänzung, um einen verantwortlichen Umgang mit den neuen Diensten zu fördern. Dabei sind drei Aspekte von grundlegender Bedeutung:
 - die Festlegung der anzugebenden Informationen, die Ausrichtung der Informationen an den verschiedenen Zielgruppen
v
 - die Festlegungs menf(dd (Die Aufklärung der Nutdie geeigdeneerhpunktsder) Tj 0.24

- die Festlegung der geeigneten Informationsträger. In diesem Zusammenhang wurde das erzieherische Potential der herkömmlichen Medien einstimmig anerkannt.
- Zusätzlich zu den präventiven und erzieherischen Maßnahmen wurden mehrfach "positive" Maßnahmen gefordert, die Kindern den Zugang zu den neuen Diensten in öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Bibliotheken u.a.) erleichtern und die die Herstellung von qualitativ hochwertigen Inhalten für Jugendliche fördern.
- Die Konsultationsgespräche haben die Notwendigkeit einer umfassenden Auseinandersetzung mit dem Thema "Kinder und Medien" gezeigt, die über das Ziel, Jugendliche vor ihrer Entwicklung abträglichen Inhalten zu schützen, hinausgeht.

2.1.4. Der Schutz der Menschenwürde

- Auf nationalem Hoheitsgebiet verfügen die staatlichen Stellen über Rechtsmittel zur Ahndung strafbarer Handlungen. Im Bereich der Online-Dienste hingegen gestalten sich Identifizierung, Verfolgung und Ahndung im Zusammenhang mit derartigen Handlungen problematisch. Der Austausch von Erfahrungen und Informationen, die Fortbildung von Polizei- und Justizbeamten, die Zusammenarbeit der Gerichte sind wichtige Elemente, um die Wirksamkeit der den Behörden zur Verfügung stehenden Instrumente zu erhöhen.
- Die Vielfalt der Regeln und ihre Auslegung wird von den Diensteanbietern als problematisch empfunden, da Bestimmungen, die im "Ausstrahlungsland" eines bestimmten Inhalts gelten, nicht zwangsläufig auch im "Empfangsland" gelten. So ist es nicht nur zweckmäßig, eine positive und eindeutige Definition der gesetzwidrigen Inhalte festzulegen - eine Art europäische Mindestbasis gemeinsamer Werte - auch eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften erscheint wünschenswert.

2.2. Punkte, über die unterschiedliche Auffassungen bestehen

- Im Zuge des Konsultationsprozesses kristallisierte sich die Notwendigkeit heraus, bei den in der Europäischen Gemeinschaft geführten Überlegungen zu den neuen Diensten die ethischen Aspekte in den Mittelpunkt zu stellen. Abgesehen von der Übereinstimmung in diesem Punkt hat die Analyse der Beiträge ergeben, daß sich die Situation in den Mitgliedstaaten völlig unterschiedlich gestaltet, sei es nun hinsichtlich des "Standes" der Auseinandersetzung mit dem Thema, der Vertretung der Beteiligten in Gremien, der vorrangigen Ziele oder der Konzepte, mit denen diese Probleme bewältigt werden sollen (ordnungspolitisches Konzept, Selbstkontrolle o.a.):
 - daß der "Stand" der Auseinandersetzung mit dem Thema und der Stand der Arbeiten uneinheitlich in Europa sind, ging aus der geographischen Herkunft der Beiträge zum Grünbuch hervor: Die Fachkreise und die Nutzer, die auf das Grünbuch reagiert haben, kommen zum größten Teil aus Nordeuropa. In den Beiträgen wurde der Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten häufig als Notwendigkeit und als zusätzlicher Nutzen auf europäischer Ebene bezeichnet;

- während sich in einigen Mitgliedstaaten die betreffenden Branchen in Gremien zusammengeschlossen haben, die Selbstregulierungsinstrumente entwickeln und einsetzen können, steckt die Koordinierung der zahlreichen Beteiligten in anderen Mitgliedstaaten noch in den Anfängen;
- die auf nationaler Ebene entwickelten Konzepte zeigen, daß die Schwerpunkte unterschiedlich gelegt werden: In einigen Mitgliedstaaten konzentrieren sich die Anstrengungen auf eine Einzelproblematik (z.B. die Bekämpfung der Kinderpornographie); in anderen Ländern hat der Jugendschutz Priorität (z.B. die Gewalt in den Medien); in wieder anderen Mitgliedstaaten sollen alle rechtswidrigen und schädigenden Inhalte mit Hilfe eines horizontalen Ansatzes erfaßt werden;
- ebenso unterschiedlich wie die zur Bewältigung des Problems eingesetzten Instrumente sind auch die Lösungsansätze auf nationaler Ebene: In einigen Mitgliedstaaten fallen die Initiativen ausschließlich in den Bereich der Selbstbeschränkung, die mehr oder weniger stark von den Behörden begleitet wird; in anderen Ländern ergänzen Rechtsvorschriften das Konzept.

Die Unterschiede hinsichtlich der Situation in den Mitgliedstaaten stehen in Kontrast zu dem Konsens, der sich im Rahmen der Konsultationsgespräche herausgebildet hat. Dies darf aber weder über die Chancen, die der Konsens in sich trägt, noch über die Gefahren, die mit der Entwicklung unterschiedlicher Konzepte verbunden sind, hinwegtäuschen:

- die volle Nutzung des Konsens würde eine schnellere und auf europäischer Ebene in sich geschlossenere Antwort ermöglichen. Die neuen Dienste könnten sich so auf nationaler Ebene und in allen Mitgliedstaaten der Union in einem Klima des Vertrauens entwickeln;
- bei mangelnder Koordinierung hingegen besteht die Gefahr, daß sich die Situation in den Mitgliedstaaten unterschiedlich entwickelt und auf EU-Ebene zu Inkohärenzen führt. Dies könnte die Entwicklung grenzüberschreitender Dienste und das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Außerdem könnte die Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen beschränkt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Chancen und Risiken ist festzustellen, daß es abgesehen von der einstimmigen Auffassung, daß Handlungsbedarf seitens der EU besteht, unterschiedliche Meinungen bezüglich der Ausgestaltung dieser Aufgabe gibt. Alle an den Konsultationsgesprächen Beteiligten sind sich über die Notwendigkeit eines Informations- und Erfahrungsaustausches auf EU-Ebene einig. Einige wünschen in bestimmten Bereichen eine intensivere Zusammenarbeit, andere zögern nicht, sich für ein ordnungspolitisches Konzept auf EU-Ebene auszusprechen.

3. VORLÄUFIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN

3.1. Hinweis auf die allgemeinen Grundsätze

Im Anschluß an die Analyse des Konsultationsprozesses zu dem Grünbuch "Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten" gilt es, folgenden Grundsätzen Rechnung zu tragen:

- bevor eine andere Maßnahme in Betracht gezogen wird, sind die vorhandenen Instrumente (Regelungen oder finanzielle Unterstützung), mit denen den ermittelten Erfordernissen Rechnung getragen werden kann, in vollem Umfang zu nutzen;
- die auf EU-Ebene parallel zum Grünbuch-Follow-up durchgeführten Arbeiten, insbesondere im Rahmen des Follow-up zu der Mitteilung der Kommission "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" und auf dem Gebiet der Zusammenarbeit Justiz und Inneres, sind zu koordinieren, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen und Doppelarbeit zu vermeiden;
- die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität sind anzuwenden; dies gilt insbesondere mit Blick auf die kulturelle Vielfalt, die unterschiedliche nationale und lokale Auffassungen zum Thema Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde erkennen läßt.

Im Lichte dieser Grundsätze legen die Ergebnisse der Konsultationsgespräche zwei auf Ebene der Europäischen Union zu entwickelnde Schwerpunktbereiche nahe: die Koordinierung der einzelstaatlichen Lösungsansätze und die Intensivierung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches auf europäischer und internationaler Ebene.

3.2. Koordinierung der einzelstaatlichen Lösungsansätze und auf Gemeinschaftsebene anzustrebende Ziele

Angesichts des breiten Konsens, den der Konsultationsprozeß zu Tage gefördert hat, und angesichts der unterschiedlichen Standpunkte der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und der betroffenen Kreise zu der Frage, welche Rolle die EU bei der Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten spielen soll, wird eine Koordinierung der einzelstaatlichen Lösungsansätze aus folgenden Gründen als zweckmäßig betrachtet:

- die Wirksamkeit zahlreicher nationaler Maßnahmen zur Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde wäre weitaus größer, wenn die einzelstaatlichen Maßnahmen und die für ihre Durchführung auf nationaler Ebene zuständigen Stellen koordiniert würden;
- angesichts der Bedeutung, aber auch der Schwierigkeit, Mindeststandards auf internationaler Ebene festzulegen, würde die Koordinierung der einzelstaatlichen

s. auch die Arbeiten der Datenschutzgruppe, die gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG (Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten) eingerichtet wurde.

Initiativen es der EU ermöglichen, den internationalen Gremien, die sich mit den ethischen Aspekten der weltumspannenden Informationsgesellschaft befassen, ihre Reaktionsfähigkeit zu beweisen und sich so Gehör zu verschaffen. Die Teilnahme von Einrichtungen und Betreibern aus Drittländern am Konsultationsprozeß zum Grünbuch hat gezeigt, daß Europa im Bereich der naturgemäß grenzüberschreitenden Dienste wie ein Laboratorium betrachtet wird. Das Interesse am europäischen Konzept, bei dem die ethischen Aspekte angemessen berücksichtigt werden, ist eine echte Herausforderung;

- ein auf EU-Ebene abgestimmtes Konzept zur Gewährleistung der Grundrechte, um die es in diesem Sektor geht, würde zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung der grenzüberschreitenden audiovisuellen und Informationsdienste beitragen;
- kohärente Rahmenbedingungen würden die Ausarbeitung geeigneter Lösungen ((bewährte Praktiken, technische Vorkehrungen) durch die jeweiligen Akteure erleichtern und beschleunigen; diese Lösungen würden in der gesamten Union Anwendung finden.

Damit Fortschritte dieser Art erzielt werden können, wäre es - den Ergebnissen der Konsultationsgespräche zufolge - angezeigt, über die erneute Bestätigung allgemeiner Grundsätze und Ziele im Hinblick auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde hinausgehende konkrete Maßnahmen, die auf einzelstaatlicher wie auch auf Gemeinschaftsebene durchzuführen wären, festzulegen; dabei wäre die flexible Ausgestaltung, die eine Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten und der raschen Entwicklungen im Bereich der audiovisuellen und der Informationsdienste ermöglicht, beizubehalten. Ein unverbindliches Rechtsinstrument könnte in diesem Stadium als eine angemessene Lösung angesehen werden.

Auf Ebene der Europäischen Union könnten folgende Ziele angestrebt werden:

- mit Blick auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde Förderung der Schaffung eines Selbstregulierungsrahmens für Online-Dienste (in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den jeweiligen Marktteilnehmern);
- Ermutigung, neue, für den Fernsehbereich ausgelegte Instrumente zur Gewährleistung des Jugendschutzes und zur Verbraucheraufklärung zu erproben;
- Förderung des Zugangs Jugendlicher zu den neuen Diensten in Bildungseinrichtungen und öffentlich zugänglichen Gebäuden;
- Förderung qualitativ hochwertiger Inhalte und Dienste für Jugendliche;
- Bewertung der Relevanz und der Wirksamkeit der eingeführten Instrumente zur Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde.

Mit Blick auf die Umsetzung der vorgenannten Ziele wurde die Notwendigkeit von Initiativen seitens der Mitgliedstaaten, in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Branchen und Kreisen, insbesondere in folgenden Bereichen genannt:

- Förderung der Mitwirkung aller Beteiligten an der Schaffung strategischer Rahmenbedingungen, einschließlich der Ermunterung zur Bildung von Gremien, in denen alle Akteure auf nationaler Ebene vertreten sind; darüber hinaus Beteiligung aller interessierten Kreise an der Festlegung von Selbstbeschränkungsregelungen, an der Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen sowie an der Gesamtbewertung der eingeführten Instrumente;
- Präzisierung und, falls erforderlich, Anpassung der auf nationaler Ebene geltenden Jugendschutzregelungen und der Rechtsvorschriften zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenwürde;
- mit Blick auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde Festlegung von Selbstbeschränkungsregelungen für Online-Dienste (in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den beteiligten Kreisen) und Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen, die die einschlägigen Rechtsvorschriften ergänzen und die Zuständigkeiten der Rechtsinstanzen in vollem Umfang achten müßten. Die Betonung wurde auf Mindestregeln für folgende Bereiche gelegt:
 - Präsentation jugendschädigender Inhalte (bewährte Praktiken hinsichtlich Warnseiten und Überprüfung des Alters);
 - Kennzeichnung der Inhalte (auch durch Dritte) und Förderung der Filtersysteme, die sich auf das Protokoll PICS stützen;
 - Verfahren, Grundsätze und Instrumente, die im Kampf gegen die Verbreitung rechtswidriger Inhalte in den Beziehungen zwischen den Betreibern und Nutzern und den Polizei- und Justizbehörden anzuwenden sind und die die Identifizierung und Verfolgung der Straftäter erleichtern sollen;
 - zentral gesteuerte Bearbeitung der Beschwerden der Nutzer und der Ermittlung rechtswidriger Inhalte ;
 - Aufklärung und Sensibilisierung der Nutzer, um einen verantwortlichen Umgang mit den neuen Diensten zu fördern;
 - bei Verletzung der Selbstbeschränkungskodizes anzuwendende Verfahren und Strafen.
- Ermunterung der Rundfunkanstalten, insbesondere der Anbieter neuer Dienste, auf freiwilliger Basis und ergänzend zu den nationalen und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für den Rundfunk, neue Instrumente zur Gewährleistung des Jugendschutzes und zur Verbraucheraufklärung zu erproben

Alle Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung und der Auslegung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts (u.a. die Richtlinie Schutz personenbezogener Daten) beispielsweise fallen nicht in den Anwendungsbereich der Selbstbeschränkungsregelungen für die Dienste.

Werden in diesem Zusammenhang personenbezogene Daten verarbeitet, gilt die Richtlinie "Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten".

(Kennzeichnungssysteme, technische Vorrichtungen elterlicher Kontrolle, Informationssendungen u.a.);

- Gesamtbewertung der Wirksamkeit der eingeführten Instrumente und Regelungen, an der alle Akteure eng zu beteiligen sind.

Mit Blick auf die einheitliche Durchführung dieser Maßnahmen zeigte sich die Notwendigkeit einer Unterstützung auf Gemeinschaftsebene insbesondere in folgenden Bereichen:

- Förderung der Zusammenarbeit aller Beteiligten im Zuge der Vernetzung der nationalen Selbstbeschränkungs- und Kontrollinstanzen;
- Schaffung von Strukturen, die für den Erfahrungsaustausch und die Vertiefung von Fragen gemeinsamen Interesses geeignet sind, um mit Hilfe gemeinsam erarbeiteter Konzepte die Kohärenz der nationalen Maßnahmen zu stärken;
- Fortführung der für die Entwicklung der neuen audiovisuellen und Informationsdienste entscheidenden Arbeiten, die aber über den Rahmen des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde hinausgehen. So ist es beispielsweise angesichts der zur Zeit in einigen Mitgliedstaaten ausgearbeiteten Rechtsvorschriften erforderlich, allgemeine Überlegungen über die Regelung zur Bestimmung der Verantwortlichkeit der verschiedenen Akteure anzustellen.

3.3. Intensivierung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches auf europäischer und auf internationaler Ebene

Die Auswahl der Schutzinstrumente und konkreten Lösungen wird nach einer Vielzahl von Testreihen auf lokaler oder nationaler Ebene getroffen werden. In diesem Zusammenhang wurde die Europäische Union aufgefordert, neben Rahmenbedingungen für die Gemeinschaftsebene auch Voraussetzungen zu schaffen, die einen Ausbau der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches auf europäischer und internationaler Ebene, insbesondere in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, ermöglichen.

Dabei wurden vier Schwerpunkte festgelegt:

3.3.1. Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden

- Zusätzlich zu dem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müßten im Rahmen der gemäß Artikel K des Unionsvertrags vorgesehenen Mechanismen konkrete Maßnahmen ins Auge gefaßt werden (z.B. Fortbildungsmaßnahmen für die betreffenden Fachkreise hinsichtlich der spezifischen Merkmale der neuen Dienste und Zusammenarbeit bei der Ermittlung rechtswidriger Inhalte und Verfolgung der Urheber dieser Inhalte).
- Darüber hinaus wäre es angemessen, die Festlegung einer gemeinsamen Mindestbasis von Regeln für die Menschenwürde verletzende Inhalte zu erleichtern. Zu diesem Zweck wäre eine vergleichende Analyse der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und ihre Anwendung durch die Rechtsprechung durchzuführen. Zu einem späteren Zeitpunkt könnten diese Arbeiten ggfs. zu Angleichungen bestimmter Rechtsvorschriften führen - in

Übereinstimmung mit den zur Bekämpfung der Kinderpornographie beschlossenen gemeinsamen Maßnahmen.

3.3.2. *Entwicklung des Bereichs "Kinder und Medien"*

Kinder und Jugendliche müssen nicht nur vor problematischen Inhalten geschützt werden, sie müssen auch den ihnen zustehenden Platz in der Informationsgesellschaft einnehmen können. Dies setzt voraus, daß es gelingt,

- das Potential der Medien zu nutzen, um eine bessere Bildung des Bürgers von morgen zu gewährleisten
- den Bürger von morgen zum verantwortlichen Umgang mit den Medien zu befähigen

Die Konsultationsgespräche haben gezeigt, daß der Europäischen Union in dem Bereich "Kinder und Medien" bei der Wahrnehmung zweier sich ergänzender Aufgaben eine entscheidende Rolle zukommt:

- Entwicklung und Nutzbarmachung der einschlägigen europäischen Forschung

Diese Aufgabe ist an folgenden Schwerpunkten ausgerichtet:

- Informationsaustausch und Abgleich der Ergebnisse zwischen den Forschern;
- Förderung grenzüberschreitender Netze, in denen gemeinsame Forschungsprojekte von europäischem Interesse durchgeführt werden;
- Bereitstellung der Forschungsergebnisse zur Nutzung durch andere interessierte Kreise (Bildungseinrichtungen, Medienfachleute, Gremien zur Regulierung der Medien u.a.);
- Erstellung von Studien, die für die Fortführung der einschlägigen Gemeinschaftspolitiken, insbesondere für die Bewertung konkreter Maßnahmen (technische Vorrichtungen, Medienkompetenz, Informationskampagnen u.a.) erforderlich sind;
- Information, Mobilisierung und Zusammenarbeit der beteiligten Kreise mit Blick auf den Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Behörden, Programmanbietern, Eltern, Erziehern, Forschern und Kinderspezialisten.

Diese Aufgabe ist an folgenden Schwerpunkten ausgerichtet:

- Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den interessierten Fachkreisen, Verbänden, Vereinigungen usw.;
- Durchführung und Förderung von europäischen (sektoralen und sektorübergreifenden) Zusammenkünften zu Themen von gemeinsamem Interesse;
- Schaffung und Förderung von branchenübergreifenden Netzen, die Pilotprojekte in den Bereichen Umgang mit visueller Information und Medienkompetenz

festlegen, durchführen und bewerten; besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Nutzung der nationalen und lokalen Bildungs- und Kultureinrichtungen.

3.3.3. Internationale Zusammenarbeit

Die Konsultationsgespräche haben ergeben, daß die EU sich bemühen sollte, neben ihrer Beteiligung an den Arbeiten einschlägiger internationaler Organisationen (z.B. OECD, Europarat, Internationale Fernmelde-Organisation) die Diskussion und den Erfahrungsaustausch zwischen den Betreibern und anderen Beteiligten aus der Europäischen Union und ihren Kollegen aus anderen Teilen der Welt im Rahmen informeller Zusammenkünfte zu fördern.

3.3.4. Bewertung und Beobachtung

Eine sorgfältige Bewertung der Ergebnisse, die im Zuge der Durchführung der geplanten Initiativen erzielt werden, sowie die ständige Beobachtung dieses sich im Aufschwung befindlichen Sektors sind unverzichtbar. Die Konsultationsgespräche haben folgenden Handlungsbedarf gezeigt:

Durchführung einer koordinierten Bewertung der auf einzelstaatlicher Ebene eingeführten Instrumente;

Durchführung einer prospektiven Analyse, in der die Auswirkungen der neuen audiovisuellen Dienste und der Informationsdienste auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde untersucht werden.

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

Schriftliche Beiträge

1) Mitgliedstaaten

Dänemark
Deutschland
Finnland
Frankreich
Griechenland
Holland
Irland
Österreich
Portugal
Schweden

2) Rundfunk und audiovisuelle Medien

Association des télévisions commerciales européennes
Canal plus
CLT-UFA
DF1
Eurocinema
FSF
Independent Television Association
Mediaset
Motion Picture association
MTV
TV5
Union européenne de Radio-télévision
Verband Privater Rundfunk Telekommunikation
WDR
ZDF und ARD

3) Verlage und Software-Hersteller

Bertelsmann
ENPA
Microsoft
The Newspaper Society

4) Telekommunikation und Internet

British Telecom
ETNO
France Telecom
International Communications Roundtable
Telecom Italia
Telia Infomedia content center
World Com

5) Kommerzielle Kommunikation

American Advertisers Federation
The Advertising Association
European Association of Advertising Agencies
International Advertising Association
Leo Burnett Worldwide
World Federation of Advertisers

6) Unterhaltungselektronik

Philips Consumer electronics

7) Einrichtungen

Australian Broadcasting Authority
Berliner Datenschutzbeauftragter
Centre for Criminal Justice Studies
Conseil supérieur de l'audiovisuel
Forbrukerombudet
ICSTIS
Legal Advisory Board
Office fédéral de la communication
The Pornography and Violence Research Trust
Préfecture d'Athènes
Standing Committee of Police in Europe

8) Verbände (Nutzer, Bürgergesellschaft, professionelle Anwender)

ANAR

Association européenne des loteries et lotos d'Etat

Associazione italiana ascoltatori radio e televisione

Association des utilisateurs d'Internet

BAJ

The Catholic Union of Great Britain

Childnet International

Christian action Research & Education

European Union Data Protection Commissioners

Fédération européenne du marketing direct

Liberties