

DISKUSSIONSPAPIER

ÜBERPRÜFUNG DER RICHTLINIE „FERNSEHEN OHNE GRENZEN“

THEMA 4: JUGENDSCHUTZ UND ÖFFENTLICHE ORDNUNG – DAS RECHT AUF GEGENDARSTELLUNG

I. JUGENDSCHUTZ UND ÖFFENTLICHE ORDNUNG

Ziel der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ ist es, die Entwicklung des europäischen Rundfunkmarktes durch Festlegung von gemeinsamen Mindestregeln bei gleichzeitiger Sicherung bestimmter Allgemeininteressen zu befördern. Sie legt bestimmte Pflichten bei der Programmgestaltung zum Schutz der körperlichen, geistigen und sittlichen Entwicklung von Minderjährigen und der öffentlichen Ordnung fest (siehe insbesondere Artikel 22 und 22a)

Ergänzt wird die Richtlinie auf diesem Gebiet durch die „Empfehlung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde“ (im Folgenden „die Empfehlung“ genannt), die sich auf alle audiovisuellen Dienste und Informationsdienste einschließlich Online-Dienste bezieht.

1. Verbot oder Beschränkung von Sendungen, die Minderjährigen Schaden zufügen können

Artikel 22 der Richtlinie nimmt eine wichtige Unterscheidung zwischen zwei Arten von Sendungen vor: Programme, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalt zeigen, sollten überhaupt nicht ausgestrahlt werden. Andererseits ist die Ausstrahlung von Programmen, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, möglich, wenn durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische Maßnahmen dafür gesorgt wird, dass diese Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht wahrgenommen werden.

Dabei obliegt es den nationalen Behörden, Kriterien einschließlich für die Bewertung von Gewalt und Pornographie festzulegen, anhand derer entschieden wird, welche Sendungen die Entwicklung von Minderjährigen **ernsthaft** gefährden können und daher nicht ausgestrahlt werden dürfen. Die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinschaft in dieser Hinsicht beschränken sich auf die Überwachung der Verhältnismäßigkeit der eingeleiteten Maßnahmen.

Im Allgemeinen haben die Mitgliedstaaten genaue Regelungen im Zusammenhang mit diesem Kapitel der Richtlinie verabschiedet. Angesichts bestehender sozialer und kultureller Besonderheiten unterscheiden sich diese Regelungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sowohl im Hinblick darauf, was als schädlicher Inhalt gilt, als auch was als akzeptable technische Maßnahmen zur Sicherstellung, dass solche Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht angeschaut werden, betrachtet wird. Die Studie zu den Bewertungsverfahren bei audiovisuellen Werken vermittelt einen ausführlichen Überblick über die Einstufung von Sendungen sowie über die eingesetzten

Watershed-Verfahren (Ausstrahlung von bestimmten Sendungen nur in den späten Abend- oder Nachtstunden) und/oder Warnmethoden.

Durch den Einsatz digitaler Technologien ist das Verfahren zur Überprüfung der Inhalte von Sendungen durch die gesetzlichen Stellen komplizierter geworden. Dafür lassen sich folgende Gründe ins Feld führen:

1. Anstieg der Zahl der Fernsehveranstalter und folglich der Sendestunden, die keiner angemessenen Kontrolle unterzogen werden können.
2. Die herkömmliche Art der Kontrolle des Inhalts von Sendungen wird nicht nur durch die Zunahme der Sendestunden, sondern auch dadurch in Frage gestellt, dass sich die herkömmlichen Instrumente nicht an das neue technische Umfeld anpassen lassen. Beispielsweise ist die Wirksamkeit des Watershed-Konzepts im Fall von Pay-per-View-Programmen zweifelhaft.
3. Durch die neuen Technologien eröffnen sich neue Möglichkeiten. Beispielsweise erlaubt die Entwicklung von mit Festplatten ausgestatteten Digitaldecodern den Zuschauern, sich ihr eigenes Fernsehprogramm zusammenzustellen.

Die Frage der über digitale Kanäle verbreiteten Inhalte ist von den nationalen Gesetzgebern zu einer Zeit, in der die Mehrheit der Fernsehveranstalter noch über keine digitalen Übertragungsmöglichkeiten verfügt, nicht systematisch angegangen worden. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ gilt auch für das digitale Fernsehen. Demzufolge dürfen Fernsehveranstalter keinerlei Inhalte ausstrahlen, die der geistigen, körperlichen und sittlichen Entwicklung von Kindern schaden können, wobei sie auf die herkömmlichen Instrumente wie die Watershed-Methode und visuelle oder akustische Signale zurückgreifen müssen.

Als mögliche Lösung des Problems fehlender Ressourcen zur Bewertung von Sendungen und der Watershed-Problematik könnte sich ein verstärkter Rückgriff auf das Prinzip der Selbstregulierung anbieten. Mit einem besonders interessanten Ansatz zur Bewertung von Sendungen im Rahmen der Selbstregulierung ist in den Niederlanden im Rahmen von NICAM begonnen worden, wobei Film- und Videohersteller sowie Fernsehveranstalter ihre Produktionen selbst mit Hilfe eines speziellen Verfahrens bewerten und unter Verwendung verschiedener Piktogramme deren Inhalt in Bezug auf unterschiedliche Elemente wie Sex oder Gewalt kennzeichnen, so dass die Eltern die notwendigen Informationen erhalten, um entscheiden zu können, welche Sendungen sie ihr Kind sehen lassen. Durch das digitale Fernsehen bekommen Eltern und Erzieher zudem wirkungsvolle technische Mittel in die Hand, um Inhalte herauszufiltern.

Gibt es bei der Anwendung der nationalen Gesetzgebung in dieser Frage irgendwelche Probleme? Wird der Unterschied zwischen Programmen, die die Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können (Artikel 22 Absatz 1) und Programmen, die die Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können (Artikel 22 Absatz 2), eindeutig definiert und angewandt? Muss diese Unterscheidung insbesondere vor dem Hintergrund der Technologie- und Marktentwicklung (vor allem im Zusammenhang mit dem digitalen Fernsehen) einer Überprüfung unterzogen werden? Sollten Koregulierungs- oder Selbstregulierungsmechanismen in diesem Bereich entwickelt werden?

2. Verbot von Sendungen, die zu Hass aufstacheln

Artikel 22a der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass Sendungen nicht zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln. Dabei obliegt es den Mitgliedstaaten, eine Begriffsbestimmung in Übereinstimmung mit ihren nationalen Gesetzen und moralischen Werten vorzunehmen. Durch die Digitaltechniken ist es für die gesetzlichen Stellen schwieriger geworden, die Inhalte von Sendungen zu kontrollieren, da die Zahl der Programme und infolgedessen auch die Anzahl der Sendestunden in einem solchen Maße zugenommen haben, dass eine vernünftige systematische Kontrolle nicht mehr möglich ist.

Gibt es bei der Anwendung der nationalen Gesetzgebung in dieser Frage insbesondere vor dem Hintergrund der Technologie- und Marktentwicklung (vor allem im Zusammenhang mit dem digitalen Fernsehen) irgendwelche Probleme? Sollten Koregulierungs- oder Selbstregulierungsmechanismen in diesem Bereich entwickelt werden?

3. Abweichungen von der Gewährleistung eines freien Empfangs

Artikel 2a der Richtlinie gestattet es den Mitgliedstaaten, unter Einhaltung des dort festgelegten ausführlichen Verfahrens vorübergehend von dem Grundprinzip der Richtlinie (freier Empfang und ungehinderte Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten) abzuweichen, wenn sie der Meinung sind, dass ein anderer Mitgliedstaat in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen Artikel 22 und 22a verstößt.

Ist diese Bestimmung noch angemessen und verhältnismäßig, um den Schutz des Allgemeininteresses zu sichern? Gibt es bei der Auslegung von Artikel 2a oder bei der Anwendung der nationalen Gesetzgebung in dieser Hinsicht irgendwelche Probleme?

4. Empfehlung über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde

Die Empfehlung enthält Leitlinien zur Entwicklung der nationalen Selbstregulierung auf dem Gebiet des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde. Insbesondere fordert sie die Anbieter von Online-Diensten im Internet dazu auf, Verhaltenskodexe zu entwickeln, um zu einer besseren und klareren Anwendung der geltenden Gesetzgebung zu gelangen.

Der im Jahre 2001 veröffentlichte Bericht über die Anwendung dieser Empfehlung ergab, dass die Anwendung bereits damals insgesamt recht zufriedenstellend war. In nahezu allen Mitgliedstaaten sind Hotlines eingerichtet und Verhaltenskodexe verabschiedet worden. Die Branche arbeitet an der Entwicklung von zuverlässigen Internetfiltern. Gleichzeitig hat die Kommission die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet intensiviert, da ein Großteil der illegalen und schädlichen Inhalte aus Ländern außerhalb der Europäischen Union stammt.

Sind Sie der Meinung, dass die Empfehlung vor dem Hintergrund der Markt- und Technologieentwicklung nach wie vor ein geeignetes Instrument zum Schutz Minderjähriger und der öffentlichen Ordnung ist? Ist es notwendig, einige

Bestimmungen der Empfehlung zu präzisieren oder zu erweitern? Sollten in Zukunft weitere Themen, die derzeit nicht Gegenstand der Empfehlung sind, aufgenommen werden? Wenn ja, welche?

II. RECHT AUF GEGENDARSTELLUNG

Artikel 23 der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ regelt das Recht auf Gegendarstellung von natürlichen oder juristischen Personen, deren berechnigte Interessen aufgrund der Behauptung falscher Tatsachen in einem Fernsehprogramm beeinträchtigt worden sind. Der Kommission sind im Zusammenhang mit den unter Artikel 1a der Richtlinie fallenden Dienstleistungen keine größeren Probleme bezüglich des Rechts auf Gegendarstellung bekannt.

Im Online-Bereich stellt der praktische Zugang zum Recht auf Gegendarstellung ein besonderes Problem dar. Prinzipiell ist er durch die allgemeine nationale Gesetzgebung zum Diffamierungsverbot geregelt, wobei sich die Anwendung dieser Regelungen angesichts der Besonderheiten des Online-Sektors als außerordentlich schwierig erweisen kann. Beispielsweise kann es kompliziert sein, die Quelle zu ermitteln, und häufig verschwinden die Inhalte bereits nach kurzer Zeit wieder aus dem Internet.

Dabei ist die Sicherung eines wirksamen Zugangs zum Recht auf Gegendarstellung ein EU-weites, wenn nicht gar ein globales Problem, so dass es unter Umständen notwendig sein kann, konkrete Regeln für ein Mindestmaß an Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten festzulegen. Allerdings müssen sich solche Regelungen nicht unbedingt auf das Recht auf Gegendarstellung in nichtprofessionellen Online-Medien erstrecken, da deren Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Öffentlichkeit sehr begrenzt sein dürften. Beispielsweise könnten professionelle Online-Medien verpflichtet werden, eine Kopie der von ihnen veröffentlichten Informationen aufzubewahren, um die Möglichkeit der Gegendarstellung zu gewährleisten. Des Weiteren sollte die Adresse, an die Gegendarstellungen gerichtet werden können, klar und deutlich angegeben sein. Auch muss die Gegendarstellung über einen angemessenen Zeitraum gut sichtbar auf derselben Internetseite veröffentlicht werden.

Gibt es bereits konkrete nationale Gesetze bezüglich der praktischen Durchsetzung des Rechts auf Gegendarstellung bei Online-Diensten und lässt sich bereits etwas zu deren Wirksamkeit sagen? Wäre die Entwicklung einer europäischen Aktion in diesem Zusammenhang von Nutzen? Wenn ja, welches Instrument wäre dafür geeignet (Richtlinie, Empfehlung, Koregulierung usw.)?