KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.02.2001
KOM(2001) 106 endgültig

EVALUIERUNGSBERICHT DER KOMMISSION 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

EVALUIERUNGSBERICHT DER KOMMISSION 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

INHALT

1. Einleitung 3

2. Der Fragebogen 5

3. Ergebnisse 5

3.1. Internet 5

3.1.1. Selbstkontrolle und Verhaltenskodizes 5

3.1.2. Illegale und schädigende Inhalte 7

3.1.3. Filter und Erziehung 9

3.1.4. Europäische und internationale Zusammenarbeit 11

3.2 Rundsendedienste 11

3.3. Weitere Initiativen 13

4. Schlussfolgerung 16

Anhang

1. EINLEITUNG

Am 24. September 1998 hat der Rat die Empfehlung 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 (98/560/EG)[1] (nachstehend "Empfehlung") angenommen.

In Abschnitt III Absatz 4 der Empfehlung wird die Kommission ersucht, dem Europäischen Parlament und dem Rat zwei Jahre nach Annahme der Empfehlung einen Bericht mit einer Evaluierung der Auswirkungen der Empfehlung in den Mitgliedstaaten vorzulegen.

Die Kommission übermittelt diesen Bericht mit diesem Dokument an das Europäische Parlament und an den Rat.

Die Entwicklung der digitalen Medien in Gestalt des Internet und digitaler Rundsendedienste sowie in Form von Videospielen stellt besonders im Hinblick auf den Schutz Minderjähriger eine große Herausforderung für die Politik der Europäischen Union im Bereich audiovisueller Medien dar.

Ursprünglich existierten in den Mitgliedstaaten nur wenige Sendestellen, und die Programme wurden ausschließlich terrestrisch gesendet. Für rechtliche Regelungen waren ausschließlichen die Mitgliedstaaten zuständig, in denen die betreffenden Sendestellen ihren Sitz hatten. Mit Einführung der Kabelnetze und der Satelliten hat sich die Situation gewandelt; Sendestellen sind nicht mehr an bestimmte Mitgliedstaaten gebunden. Um die entsprechend erforderlichen Rahmenbedingungen auf Gemeinschaftsebene zu schaffen, wurde Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit[2] angenommen; diese Richtlinie wurde am 30. Juni 1997 durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen") geändert[3]. Gegenstand der Richtlinie ist ferner der Schutz Minderjähriger vor schädigenden Inhalten durch Anwendung des Watershed-Prinzips oder durch technische Einrichtungen.

Das digitale Fernsehen beinhaltet sowohl hinsichtlich der verfügbaren Inhalte als auch in Bezug auf die technischen Funktionen größere Möglichkeiten als das analoge Fernsehen. Entsprechend stellt das digitale Fernsehen nicht nur eine Herausforderung dar, sondern bietet auch neue Ansätze für den Jugendschutz. Gemäß der in Artikel 22 Buchstabe b der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" an die Kommission gerichteten Aufforderung, die elterliche Kontrolle im Bereich des Fernsehens zu untersuchen, wurde von einer beratenden Stelle (der Oxford University) eine Studie durchgeführt.[4] In dieser Studie wurde festgestellt, dass die digitalen Fernsehprogramme im Gegensatz zu analogen Technologien die Möglichkeit bieten, weitaus zuverlässigere, leistungsfähigere und sicherere Filtersysteme zu entwickeln. Es wurde

---

1 ABl. L 270 vom 07.10.1998, S. 48
2 ABl. L 298 , 17.10.1989 S. 23
3 ABl. L 202 , 30.07.1997 S. 60
4 http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/parental_control/index.html

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. Die Studie kam weiterhin zum Schluss, dass die Bewertungssysteme für die verschiedenen Medien (Kino, Fernsehen, Videospiele und Internet) stärker aufeinander abgestimmt und kohärenter gestaltet werden müssten. Diese Studie war Grundlage der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss - Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens (KOM/99/371 endg.).

Am 5. Oktober 2000 hat das Europäische Parlament eine Entschließung zur Mitteilung der Kommission "Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens" angenommen, die sich auch mit dem Internet beschäftigt und die Notwendigkeit der systematischen Einrichtung einer Selbstkontrolle im gesamten Gebiet der Europäischen Union sowie die Notwendigkeit einer Diskussion zum Jugendschutz auf nationaler und regionaler Ebene betont.

Infolge der Entwicklung des Internet hat sich der Jugendschutz nochmals komplizierter gestaltet. Im herkömmlichen (analogen und digitalen) Rundfunk sind die Sendestellen leicht zu identifizieren; im Internet ist die Quelle von Inhalten dagegen schwierig und manchmal überhaupt nicht zu bestimmen. Schädigende und illegale Inhalte sind leicht zugänglich, und Zugriffe erfolgen unter Umständen sogar versehentlich.

Um ein sichereres Internet zu fördern, hat das Europäische Parlament am 25. Januar 1999 Entscheidung Nr. 276/1999/EG über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen[5] (nachstehend Aktionsplan "Sichereres Internet") angenommen, nach dem Mittel für Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte im globalen Netz bereitgestellt werden. Gegenstand der entsprechenden Projekte sind insbesondere die Schaffung eines europäischen Hotlinenetzes, die Unterstützung bei der Einrichtung von Mechanismen zur Selbstkontrolle und bei der Entwicklung von Verhaltenskodizes sowie Bewertungs- und Filtersysteme und Kampagnen zur Sensibilisierung für die Möglichkeiten und Gefahren des Internet.

Insbesondere bei Maßnahmen in Verbindung mit audiovisuellen Medien erfordert die technische Entwicklung einen neuen Ansatz. Die herkömmlichen Regelungen, die für eine analoge Umgebung geeignet waren, sind nicht unbedingt auch dem digitalen Zeitalter angemessen.

Als Reaktion auf diese Herausforderung hat der Rat die Empfehlung angenommen, die ergänzend zu den rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einrichtung einer nationalen Selbstkontrolle aufruft, um den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde bei den Rundsendediensten und im Internet zu fördern.

Die Empfehlung war ein direktes Ergebnis der öffentlichen Anhörung, die auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission aus dem Jahre 1996 zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde in audiovisuellen und Informationsdiensten stattfand.[6] Die Anhörung führte

---

5 ABl. L33, 6.2.1999 S. 1

6 KOM (96)483 endg.

zu einer klaren Übereinstimmung in verschiedener Hinsicht, u.a. - angesichts eines nahezu unbegrenzten Angebots an Inhalten, die weltweit an jedem beliebigen Ort bereitgestellt und von nahezu jedem Ort auf der Welt abgerufen werden können, - hinsichtlich der Notwendigkeit einer den rechtlichen Rahmen ergänzenden Selbstkontrolle sowie bezüglich der Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit.

Um nationale Rahmenbedingungen zur Verwirklichung eines vergleichbaren und wirksamen Jugendschutzes und eines vergleichbaren und wirksamen Schutzes der Menschenwürde zu fördern, benennt die Empfehlung verschiedene Ziele, die (i) von den Mitgliedstaaten, (ii) von den Unternehmen und anderen Beteiligten und (iii) von der Kommission erreicht werden müssten.

2. DER FRAGEBOGEN

Zur Erstellung des Evaluierungsberichts wurde den Mitgliedstaaten am 2. August 2000 ein Fragebogen übermittelt (siehe Anhang). Gegenstand des Fragebogens sind Selbstkontrollen, Verhaltenskodizes, technische und erzieherische Maßnahmen sowie die Frage, ob eine bessere Kohärenz zwischen den Maßnahmen zum Jugendschutz in Bezug auf die verschiedenen Medien für notwendig erachtet wird. Angesichts der zu beobachtenden Konvergenz und der in legislativer Hinsicht neutralen Haltung der Kommission gegenüber technischen Aspekten der Kommunikationsnetze wurde auch gefragt, ob der Jugendschutz durch einen gemeinsamen Ansatz bei der Bewertung aller audiovisuellen Medien verbessert werden könne.

Aus allen Mitgliedstaaten wurden Antworten übermittelt, insgesamt 18-mal. (In einem Fall haben anstelle des betreffenden Mitgliedstaates zwei Sprachgemeinschaften[7] geantwortet, und in einem anderen Fall wurden Antworten von einer Bundesregierung und zwei Regionen übermittelt[8].) Ein Mitgliedstaat[9] hat weder die Fragen zum Internet beantwortet - da sich Betreiber und Anbieter noch nicht in einer Vereinigung zusammengeschlossen hatten - noch Auskünfte zu Videospielen erteilt, da in diesem Bereich "keine Bestimmungen" bestanden.

3. ERGEBNISSE

3.1. Internet

3.1.1. Selbstkontrolle und Verhaltenskodizes

Gemäß Abschnitt I Absatz 1 der Empfehlung sollen **die Mitgliedstaaten** die Schaffung einzelstaatlicher Systeme zur Selbstkontrolle durch die Betreiber und Anbieter von Onlinediensten fördern. Dies setzt zumindest regelmäßige Kontakte unter den Betreibern und Anbietern voraus. In den meisten Mitgliedstaaten[10] **haben Betreiber und Anbieter bereits Vereinigungen gegründet**, und in mindestens einem Mitgliedstaat[11] wird die Einrichtung einer Vereinigung diskutiert. In vier Mitgliedstaaten[12] bestehen zwei oder mehr Vertretungen

---

7 Belgien
8 Österreich
9 Portugal
10 Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich
11 Luxemburg
12 Deutschland, Spanien, Italien, Finnland

der Betreiber und Anbieter; in anderen Mitgliedstaaten existiert nur eine einzige Vertretung. Internetdiensteanbieter aus zehn Mitgliedstaaten[13] sind Mitglieder der EuroISPA (European Internet Service Providers Association)[14]. Die EuroISPA wurde am 6. August 1997 als europaweite Vereinigung der Anbieter von Internetdiensten in der Europäischen Union gegründet. Ziele der Vereinigung sind die Weiterentwicklung des Internet, die Förderung eines freien und offenen Telekommunikationsmarktes und die Entwicklung fachlicher Branchenstandards sowie die Mitgestaltung der Selbstkontrolle seitens der Unternehmen und die Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess als Vertretung der Internetindustrie. Soweit vorhanden, beschäftigen sich Verhaltenskodizes[15] mit Aspekten wie etwa der Verantwortung der Anbieter für die bereitgestellten Inhalte, Fragen des Jugendschutzes und der Handhabung von Beanstandungen.

Acht Mitgliedstaaten haben angegeben, dass die Vereinigungen über mindestens eine Website, auf der die jeweiligen Ziele und Maßnahmen dargestellt werden, direkt zugänglich sind.[16]

Gemäß Abschnitt II Absatz 2 der Empfehlung sollen die **Unternehmen und die anderen Beteiligten Verhaltenskodizes** zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde schaffen, um unter anderem ein für die Entwicklung neuer Dienste günstiges Umfeld herzustellen. Diese Verhaltenskodizes sollten die Grundregeln (i) für die Art der den Benutzern zur Verfügung gestellten Informationen, den Zeitpunkt der Verbreitung und die Art der Übertragung, (ii) für die betreffenden Anbieter von Onlinediensten und für Benutzer und Inhalteanbieter, (iii) für die Bedingungen, unter denen den Benutzern, soweit dies möglich ist, zusätzliche Einrichtungen oder Funktionen zur Verfügung gestellt werden, die die Ausübung der elterlichen Kontrolle erleichtern, (iv) für die Bearbeitung von Beschwerden unter Veranlassung der Betreiber zur Bereitstellung der erforderlichen Bearbeitungsinstrumente und -strukturen, damit Beschwerden problemlos vorgebracht und entgegengenommen werden können und zur Einführung von Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden und (v) für die Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Betreibern und Anbietern und den zuständigen Behörden behandeln.

Mit einer Ausnahme wurden in allen Mitgliedstaaten, in denen Betreiber- bzw. Anbietervereinigungen bestehen, entsprechende Verhaltenskodizes entwickelt bzw. steht die Entwicklung dieser Kodizes vor dem Abschluss.[17] Ein Mitgliedstaat[18] erklärte, dass man die innerstaatlichen Rechtsvorschriften für aktuell genug halte, um die Internetkriminalität zu bekämpfen und dass ein Verhaltenskodex daher nicht erforderlich sei. In diesem Mitgliedstaat haben sich verschiedene Betreiber und Anbieter auf eine gemeinsame «Netikette» verständigt, die Maßnahmen zum Jugendschutz beinhaltet und die sich entsprechend den Empfehlungen der zuständigen Behörden zu einem Verhaltenskodex entwickeln könnte. Zwei Mitgliedstaaten[19] orientieren sich am EuroISPA-Modell.

---

13 Österreich, Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Finnland, Vereinigtes Königreich

14 http://www.euroispa.org

15 http://www.euroispa.org/coc.html

16 Österreich, Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Niederlande, Schweden

17 Österreich, Belgien, Deutschland, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich

18 Finnland

19 Österreich, Belgien

In einem skandinavischen Land[20] konzentriert sich der Verhaltenskodex auf gute Unternehmenspraxis, beschäftigt sich aber nicht mit dem Jugendschutz.

Die Empfehlung betont, dass sich die jeweiligen Parteien (Benutzer, Verbraucher, Betreiber und Anbieter und öffentliche Stellen) an der Bestimmung, Einführung und Bewertung nationaler Maßnahmen beteiligen sollten. Drei Mitgliedstaaten haben in ihren Antworten unterstrichen, dass öffentliche Stellen und/oder Verbraucher beteiligt wurden.[21]

3.1.2. Illegale und schädigende Inhalte

Nur drei Mitgliedstaaten[22] haben **zusätzliche spezifische rechtliche Verpflichtungen** der Betreiber und Anbieter in Verbindung mit der Bereitstellung illegaler Inhalte genannt. Ein Mitgliedstaat[23] überlegt, wie Vorschriften bezüglich des Internet in die für den Bereich der Telekommunikation maßgebliche Gesetzgebung einfließen könnten, und die anderen Mitgliedstaaten scheinen die Anwendung der zivil- und strafrechtlichen Bestimmungen für hinreichend zur Bekämpfung illegaler Inhalte zu halten.

Im Zusammenhang mit den spezifischen rechtlichen Verpflichtungen hat ein Mitgliedstaat[24] ein dreistufiges System zur Gewichtung schädigender Inhalte eingeführt. Dazu musste das Strafrecht angepasst werden, damit die betreffenden Bestimmungen auch auf Onlinedienste angewendet werden können; schädigende, aber nicht illegale Inhalte können in einem Index erfasst werden; die Freigabe erfolgt anschließend erst dann, wenn durch technische Maßnahmen sichergestellt ist, dass Minderjährige nicht auf diese Inhalte zugreifen können; wenn Maßnahmen gegen die für die betreffenden Inhalte Verantwortlichen nicht möglich sind, können Maßnahmen unmittelbar gegenüber dem Anbieter der Inhalte getroffen werden. Betreiber und Anbieter sind verpflichtet, für einen wirksamen Jugendschutz zu sorgen und müssen eine Person einstellen, die für den Jugendschutz verantwortlich ist, oder diese Zuständigkeit einem Unternehmen oder einer Einrichtung übertragen. Hinsichtlich der Verantwortung der Betreiber und Anbieter wird folgendes Prinzip zu Grunde gelegt: Der Betreiber bzw. Anbieter ist in vollem Umfang für seine eigenen Inhalte verantwortlich; eine eingeschränkte Haftung besteht für die von ihm bereitgestellten Inhalte; eine Verantwortung für einen Internetzugang besteht nicht. In den beiden anderen Mitgliedstaaten[25] verpflichten spezifische rechtliche Anforderungen die Betreiber und Anbieter bei schädigenden oder illegalen Inhalten zur Zusammenarbeit mit der Justiz. In einem Fall[26] bestimmt ein eigenes Gesetz, dass jeder Betreiber oder Anbieter im Internet eine gewisse Verantwortung für seine Inhalte trägt; diese Verantwortung beinhaltet die Pflicht, Informationen zu entfernen oder auf sonstige Weise eine weitere Verbreitung von Informationen zu verhindern, für die zweifelsfrei die betreffenden strafrechtlichen Bestimmungen anzuwenden sind.

Nur in einem Mitgliedstaat besteht die **ausdrückliche Verpflichtung, die Justiz und/oder die Polizei über illegale Inhalte zu informieren**.[27] Die skandinavischen Länder vertrauen auf die gute Praxis der Betreiber und Anbieter; ein Mitgliedstaat[28] sieht jedoch eine Regelung

---

20 Schweden
21 Belgien und Irland: öffentliche Stellen, Italien: öffentliche Stellen und Verbraucher
22 Deutschland, Italien, Schweden
23 Österreich
24 Deutschland
25 Italien, Schweden
26 Schweden
27 Italien
28 Belgien

durch den Verhaltenskodex vor. Zwei Mitgliedstaaten[29] haben dargelegt, dass in der Praxis allerdings die Verpflichtung besteht, illegale Inhalte zurückzuziehen, sobald die Betreiber oder Anbieter Kenntnis von diesen Inhalten erlangt haben, da in diesen Fällen ein strafrechtlich relevanter Sachverhalt gegeben sei.

In fast allen Mitgliedstaaten bestehen **Hotlines** für Beanstandungen schädigender oder illegaler Inhalte bzw. werden entsprechende Hotlines eingerichtet.

In fünf Mitgliedstaaten betreibt die Polizei eine Hotline, insbesondere zur Bekämpfung der Kinderpornografie.[30] Ein Mitgliedstaat erwägt die Einrichtung einer Hotline speziell für kinderpornografische Inhalte.[31] In sechs Mitgliedstaaten bestehen bereits Hotlines im Rahmen des von der Kommission geförderten und in den Aktionsplan (s.u.) aufgenommen Europäischen Hotlinenetzes INHOPE.[32,33] Hotlines zweier weiterer Mitgliedstaaten[34] sind dabei, sich INHOPE anzuschließen, und Hotlines weiterer zwei Mitgliedstaaten[35] wurden für eine Förderung im Rahmen des Netzes ausgewählt. In einem Mitgliedstaat[36] haben die großen Betreiber und Anbieter Missbrauch-Abteilungen eingerichtet, und die Polizei wird über illegale Inhalte informiert, von denen diese Abteilungen Kenntnis erlangt haben; ein Ombudsmann unterstützt Internetnutzer bei technischen Problemen und Fragen bezüglich der bereitgestellten Inhalte, und schließlich wurde eine spezielle Hotline ("Rädda Barnen" = "Save the Children") eingerichtet.

Die Wirksamkeit der Hotlines könnte höher sein, wenn die Hotlines bei Internetnutzern bekannter wären. Umfangreichere **Kampagnen** haben allerdings bislang nur in fünf Mitgliedstaaten[37] stattgefunden, und in zwei weiteren Mitgliedstaaten[38] wurden gewisse Informationen vermittelt. Ein Mitgliedstaat[39] zieht die Einführung einer Aufklärungskampagne in Erwägung.

Insgesamt betrachten die Mitgliedstaaten bestehende **Hotlines** als **wichtiges** Thema; die Effizienz der Hotlines wird jedoch unterschiedlich bewertet. Wahrscheinlich ist es für eine endgültige Beurteilung noch zu früh.

Hinsichtlich des **geografischen Ursprungs illegaler Inhalte** bestätigten fast alle Mitgliedstaaten, die den Fragebogen beantwortet haben, dass die überwiegende Mehrheit dieser Websites auf Rechnern **außerhalb der Europäischen Union**, hauptsächlich in den USA (politisch extremistische und sexuell brutale Inhalte) sowie in Russland und in Asien (Pornografie und Pädophilie), bereitgestellt werden.

---

29 Irland, Luxemburg
30 Österreich, Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland
31 Spanien
32 http://www.inhope.org
33 Österreich (ISPA), Deutschland (FSM, Newswatch, jugendschutz.net), Frankreich (AFA-France), Irland (Hotline), Niederlande (Meldpunt), Vereinigtes Königreich (IWF)
34 Spanien, Schweden
35 Dänemark, Italien
36 Schweden
37 Dänemark, Irland, Niederlande, Finnland, Vereinigtes Königreich
38 Deutschland, Schweden
39 Spanien

3.1.3. Filter und Erziehung

In drei Mitgliedstaaten wurden ergänzend zu Projekten, die im Rahmen des Aktionsplans der Europäischen Union gefördert wurden, **spezifische Programme** zur Entwicklung von Filtersystemen eingerichtet,[40] und ein Mitgliedstaat[41] gab an, dass diese Aktivitäten im nationalen Plan für Forschung und Entwicklung berücksichtigt wurden, ohne dies näher zu erläutern. Ein Mitgliedstaat[42] betonte, dass die vorhandenen Filtersysteme wie z.B. "Websense" eigentlich für den englischsprachigen Markt entwickelt wurden und angepasst werden mussten. Ein weiterer Mitgliedstaat[43] erklärte, dass Filtersysteme von begrenzter Wirkung seien, da ein gemeinsamer Kennzeichnungsstandard fehle. Eine Verpflichtung der Betreiber und Anbieter, **Benutzer über Filter- und Bewertungssysteme sowie über Software zu informieren**, mit der das Alter der Benutzer bestimmt werden kann, besteht nur in einem Mitgliedstaat[44]; in einem anderen Mitgliedstaat ist diese Verpflichtung dagegen Bestandteil des Verhaltenskodex der Betreiber und Anbieter[45].

Gemäß Abschnitt II Absatz 4 der Empfehlung haben die **Unternehmen** auch größere Anstrengungen unternommen, durch Forschungsarbeiten über Bewertungs- und Filtersysteme zur Einrichtung eines sichereren Internet beizutragen und "Walled Gardens" (geschlossene Bereiche im Internet) zu schaffen.

Im Frühjahr 1999 hat eine Gruppe führender internationaler Unternehmen und Vereinigungen der Internetbranche die Internet Content Rating Association (ICRA) als unabhängige Non-Profit-Organisation ins Leben gerufen. Die Aufgabe der ICRA besteht in der Entwicklung, Einführung und Verwaltung eines international annehmbaren Systems der Selbstbewertung, das Internetnutzern weltweit die Möglichkeit bietet, den Zugang zu Inhalten, welche die Benutzer insbesondere bei Kindern für schädigend halten, nach eigenem Ermessen zu beschränken.[46]

Walled Gardens bestehen aus besonderen Portalen, deren Betreiber und Anbieter die Qualität der Sites garantieren, die über das jeweilige Portal zugänglich sind.

In den meisten Mitgliedstaaten haben **Kampagnen** für eine sicherere Nutzung des Internet stattgefunden.[47] Verschiedene Mitgliedstaaten haben die Bedeutung der Schulen als geeignete Orte für erzieherische Maßnahmen betont.

Viele Mitgliedstaaten sind sich der Gefahren des Internet bewusst. Keiner der Mitgliedstaaten ist jedoch der Ansicht, dass diese Gefahren dazu beigetragen haben könnten, die Entwicklung des Internet zu bremsen.

---

40 Deutschland, Griechenland, Vereinigtes Königreich

41 Spanien

42 Österreich

43 Deutschland

44 France

45 Spanien

46 Anders als der Vorgängerverband RSACi, der den Benutzern Informationen zur Einstufung der Websites in den Bereichen Sexualität, Nacktheit, Gewalt, verletzende Sprache (vulgär oder verhetzend) zur Verfügung stellt und der ausschließlich die kulturellen Werte der US-amerikanischen Gesellschaft widerspiegelt, ermöglicht die ICRA Eltern in allen Mitgliedstaaten, jeweils individuell die Kriterien zu bestimmen, die erfüllt sein müssen, damit eine Website den Filter passieren kann (siehe auch http://www.icra.org).

47 Österreich, Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Irland, Niederlande, Luxemburg, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich

Abschnitt III der Empfehlung ersucht die **Kommission**, die Vernetzung der für die Einrichtung und Umsetzung der einzelstaatlichen Selbstkontrollsysteme zuständigen Stellen sowie den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken auf Gemeinschaftsebene zu erleichtern und die multinationale Zusammenarbeit zu fördern. Das wesentliche Instrument der Kommission war die finanzielle Unterstützung von Projekten im Rahmen des Aktionsplans "Sichereres Internet". Diese Projekte tragen auf unterschiedliche Weise zur angestrebten Vernetzung bei. Der erste Aktionsbereich betrifft die Schaffung einer sichereren Umgebung durch Einrichtung eines europäischen Hotlinenetzes (INHOPE), durch Verbindungen zwischen diesem Netz und den Hotlines in Drittländern und schließlich durch Unterstützung bei der Entwicklung von Leitlinien für Verhaltenskodizes auf europäischer Ebene. Ein anderer Aktionsbereich soll die Einrichtung europäischer Filter- und Bewertungssysteme fördern, die Benutzer mit diesen Systemen vertraut machen und die Vorteile der Filter- und Bewertungssysteme demonstrieren.[48]

Der Aktionsplan weist besonders auf die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit zwischen Betreibern und Anbietern und anderen Beteiligten in der Europäischen Union und auf ihre jeweiligen Partner in anderen Regionen hin. Gegenstand weiterer Aktionen sind eine verstärkte Sensibilisierung, um bei Eltern und Lehrern das Vertrauen auf eine höhere Sicherheit des Internet bei Zugriffen durch Kinder zu fördern, sowie die Einschätzung rechtlicher Auswirkungen - insbesondere unter Behandlung der Frage des geltenden Rechtes und der anzuwendenden Verfahren angesichts der Tatsache, dass der Geltungsbereich von Gesetzen räumlich begrenzt ist (national oder im Falle des Gemeinschaftsrechtes auch auf das Gebiet der Europäischen Union), das Internet aber ein globales Medium darstellt.

Am 21. Dezember 2000 hat die Kommission eine Mitteilung und einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und zur Bekämpfung der Kinderpornografie angenommen[49]; dieser Vorschlag beinhaltet im wesentlichen allgemeine Begriffsbestimmungen, Sanktionen und Straftatbestände. Außerdem beschäftigt sich der Vorschlag mit der Kinderpornografie unter Einsatz von Rechnersystemen (z.B. durch Verbreitung von Kinderpornografie über das Internet) als Straftatbestand.

---

48 Zurzeit werden fünf Projekte durchgeführt, und die Kommission veröffentlicht gerade eine neue Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen. Zu den entsprechenden Maßnahmen zählen (i) Walled Gardens, (ii) die Anpassung vorhandener Software an andere Sprachräume, (iii) "familienfreundliche" Suchfunktionen, (iv) von kommerziellen Unternehmen bereitzustellende Masken und Listen zur Verwendung mit den Filteroptionen der Browser kommerzieller oder nichtkommerzieller werteorientierter Einrichtungen und Unternehmen und (v) die Benchmark-Bewertung von Software- und Service-Filtern (http://europa.eu.int/ISPO/iap).

49 KOM/2000/854 endg.

3.1.4. Europäische und internationale Zusammenarbeit

Die **Zusammenarbeit auf europäischer Ebene** wird von allen Mitgliedstaaten begrüßt, die den Fragebogen beantwortet haben; besondere Zustimmung findet der Europäische Aktionsplan. Ein Mitgliedstaat[50] bedauert ausdrücklich die fehlende Harmonisierung der jeweiligen nationalen Gesetze im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Verschiedene Mitgliedstaaten betonen jedoch, dass eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene nicht ausreichend sei und fordern eine globale Zusammenarbeit sowie die Einrichtung weltweit gültiger Mindeststandards.

3.2 RUNDSENDEDIENSTE

Abschnitt I Absatz 2 der Empfehlung ersucht die **Mitgliedstaaten**, darauf hinwirken, dass die ihrer Rechtshoheit unterstehenden Sendestellen - ergänzend zu den einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für die Sendetätigkeit - Forschung betreiben und auf freiwilliger Basis neue Instrumente für den Jugendschutz und zur Unterrichtung der Benutzer erproben.

Nach Auskunft der Mitgliedstaaten scheint die **Selbstkontrolle** bei den Rundsendediensten weniger ausgeprägt zu sein als im Internet. Ein Mitgliedstaat[51] hat ein System eingerichtet, das verschiedene Medien einschließlich der Rundsendedienste abdeckt (siehe Kasten weiter unten in dieser Mitteilung).

In einigen Mitgliedstaaten wird hinsichtlich der Selbstkontrolle zwischen öffentlichen und kommerziellen Sendestellen unterschieden. In fünf Mitgliedstaaten haben die öffentlichen Sendestellen interne Verhaltenskodizes entwickelt,[52] und in einem Fall haben kommerzielle Sendestellen ein Gremium zur Selbstkontrolle eingerichtet[53]. In einem Mitgliedstaat[54] ist eine unabhängige Fernsehkommission und Hörfunkbehörde ausschließlich für private Sendestellen zuständig. In anderen Mitgliedstaaten unterliegen die Sendestellen eher allgemeinen Regelungen,[55] oder die Selbstkontrolle bezieht sich ausschließlich[56] oder hauptsächlich[57] auf Fragen des Jugendschutzes. Und in einigen Mitgliedstaaten schließlich legen die Sendestellen jeweils eigene Verhaltenskodizes zu Grunde.[58]

Die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" sieht in Artikel 22 Absatz 3 vor, dass vor Sendungen, die für Minderjährige schädlich sein könnten, ein **akustisches Zeichen** ausgestrahlt wird, oder dass diese Sendungen während der gesamten Dauer durch ein **optisches Mittel** gekennzeichnet werden. Alle Mitgliedstaaten, die auf den Fragebogen geantwortet haben, haben diesen Artikel in nationales Recht umgesetzt.

Filtersysteme werden nur für digitale Rundsendedienste verwendet. Ein Mitgliedstaat[59] unterscheidet zwischen öffentlichen digitalen Sendestellen, bei denen dieselben Mittel

---

50 Deutschland
51 Niederlande
52 Österreich, Belgien (Wallonien), Deutschland, Frankreich, Irland
53 Deutschland
54 Vereinigtes Königreich
55 Griechenland, Italien
56 Italien, Finnland
57 Spanien
58 Belgien (Flandern), Frankreich
59 Deutschland

eingesetzt werden wie bei öffentlichen analogen Sendestellen (Programmgestaltung nach dem Watershed-Prinzip, Warnung durch optische Mittel und akustische Zeichen) und kommerziellen digitalen Sendestellen, bei denen das Watershed-Prinzip durch ein besonderes Pincode-Verfahren ersetzt werden könnte. Das Pincode-Verfahren wird in zwei Mitgliedstaaten[60] auch für private Sendestellen oder für Pay-per-View-Angebote angewendet. In fünf Mitgliedstaaten[61] werden elektronische Sperren eingesetzt.

Gemäß Artikel 22 Buchstabe b der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" hat die **Kommission** die Oxford University gebeten, eine Studie zur elterlichen Kontrolle der Fernsehtätigkeit durchzuführen;[62] diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass im derzeitigen analogen System der US-amerikanische und der kanadische Ansatz - der auf der so genannten V-Chip-Technologie beruht - in Europa technisch nicht durchführbar sei. Statt sich auf den V-Chip zu konzentrieren, sollten gesetzgeberische Maßnahmen eher auf die Chancen und die Herausforderungen der digitalen Umgebung gerichtet sein, da die digitale Technologie den Einsatz technischer Einrichtungen begünstige, die einen deutlich besseren Schutz ermöglichten

Die wesentlichen Schlussfolgerungen der genannten Studie wurden in einer Mitteilung der Kommission über die "Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens"[63] dargelegt; das **Europäische Parlament** hat eine Entschließung zu dieser Mitteilung[64] angenommen, in der das Europäische Parlament die Schlussfolgerungen der Studie der Oxford University zu europäischen Fernsehsystemen darstellte und die Hoffnung äußerte, dass sich die Arbeit des DVB-Konsortiums (s.u.) in naher Zukunft für Unternehmen und Familien gleichermaßen vorteilhaft auswirke. Außerdem betonte das Europäische Parlament die Tatsache, dass Filtereinrichtungen für Fernsehprogramme allen Familien zu einem bezahlbaren Preis zugänglich gemacht werden müssten und dass sich alle Fernsehanstalten der EU auf einen Kodex zur Selbstkontrolle im Interesse des Jugendschutzes verständigen müssten.

In Abschnitt II Absatz 4 der Empfehlung werden die **Unternehmen und die anderen Beteiligten** ersucht, positive Maßnahmen im Interesse der Minderjährigen zu entwickeln (u.a. Initiativen, die mehr Minderjährigen den Zugang zu audiovisuellen Diensten erleichtern, den Zugriff auf potenziell schädigende Inhalte jedoch verhindern).

Nach Erhalt der Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens Anfang 1999 beriet sich die Kommission mit dem DVB-Konsortium (DVB = Digital Video Broadcasting) über die technischen Voraussetzungen technischer Einrichtungen, mit denen Eltern oder Vormunde leichter kontrollieren könnten, welche Sendungen Minderjährige sehen. Im DVB-Konsortium sind über 200 Unternehmen und Einrichtungen wie z.B. öffentliche und kommerzielle Sendestellen, Hersteller (Hersteller von Verbrauchergeräten und professionellen Systemen), Betreiber und Anbieter (von Satelliten- und Kabelnetzen sowie von terrestrischen Netzen) und Regulierungsstellen zusammengeschlossen; auch die Europäische Kommission gehört dem DVB-Konsortium an.

---

60 Frankreich; Pay-per-View: Vereinigtes Königreich

61 Dänemark, Griechenland, Spanien, Frankreich, Schweden

62 Siehe URL der Fußnote im Abschnitt "Einleitung"

63 KOM (1999) 371 endg.

64 A5-0258/2000

Das DVB-Konsortium ist der Ansicht,[65] dass sich das Internet mit der fortschreitenden Video-Streaming-Technik mit ADSL-und Kabelmodem-Technologien rasch zu einem Medium zur Übertragung von Bildsendungen entwickelt. Eine Reihe von Betreibern und Anbietern bringt Set-Top-Boxen auf den Markt, die den Zuschauern an ihren Fernsehgeräten durch Knopfdruck auf der Fernbedienung die Möglichkeit des Zugriffs sowohl auf die Angebote der herkömmlichen Rundsendedienste als auch auf das Internet bieten. Daher ist das DVB-Konsortium der Ansicht, dass der auf digitale Rundsendedienste beschränkte Versuch der Einführung eines neuen technischen Systems zur Unterstützung der elterlichen Kontrolle den Markt durch die Konzentration auf bestimmte Übertragungsverfahren unnötig verzerren würde. Daraus würde herkömmlichen Sendestellen und Rundsendediensten ein Wettbewerbsnachteil entstehen. Das DVB-Konsortium vertritt die Überzeugung, dass jedes neue System zur Unterstützung der elterlichen Kontrolle proportional auf alle in die Haushalte gelangenden Medien angewendet werden müsse. Dieses System könnte machbar sein; allerdings sollten die technischen und institutionellen Herausforderungen nicht außer Acht gelassen werden. Das DVB-Konsortium würde eine langfristige Lösung anstreben, ohne sich vorrangig auf Probleme der Übergangsphase zu konzentrieren. Insbesondere würde eine erzwungene Konvergenz von Rundsendediensten und Internet hin zu einer Lösung, die keinem der beiden Medientypen angemessen wäre, einen Rückschritt darstellen. Um sich der Unterstützung der Industrie zu vergewissern, sollten für den Markt keine rückwirkenden Auflagen in einer Weise verfügt werden, die Änderungen an den vorhandenen Einrichtungen erfordern würde.

Außerdem bekräftigte das DVB-Konsortium seine Bereitschaft zur Mitwirkung und zur Zusammenarbeit mit der Kommission, mit Vertretern der Mitgliedstaaten und mit sonstigen Marktteilnehmern, um ein Bewertungssystem zur "fairen Beschreibung" von Inhalten zu prüfen und zu untersuchen, wie dieses System markttauglich ausgestaltet werden könne. Insbesondere möchte das DVB-Konsortium (i) die Bewertungssysteme des Internet überprüfen und Empfehlungen dazu äußern, wie diese Systeme in einer zukünftigen Rundsendeumgebung funktionieren können, (ii) an der Entwicklung technischer Spezifikationen arbeiten, die sicherstellen würden, dass Bewertungsdaten über das gesamte Rundsendenetz übertragen würden und (iii) sich an der Umsetzung einer von breitem Konsens getragenen Lösung unter Führung der Industrie beteiligen.

3.3. Weitere Initiativen

Rechtsvorschriften zur Klassifizierung von Videospielen bestehen nur in wenigen Mitgliedstaaten.[66] Ein Mitgliedstaat sieht für Filme, Videokassetten, Videospiele und Abonnementdienste Altersbeschränkungen vor;[67] ein weiterer Mitgliedstaat[68] hat den Verkauf illegaler Videospiele verboten und den Vertrieb von Videospielen eingeschränkt, die für Minderjährige schädlich sein könnten. Ein Mitgliedstaat prüft die Einführung von Altersempfehlungen,[69] und ein Mitgliedstaat[70] hat rechtliche Rahmenbedingungen für ein Verbot illegaler Videospiele geschaffen. Eine **Selbstkontrolle** hinsichtlich der **Einstufung** von Videospielen besteht in nur wenigen Mitgliedstaaten.[71]

---

65 Schreiben von Herrn Theo Peck, Chairman des DVB-Konsortiums, an die Kommission vom 13. Dezember 2000

66 Deutschland, Frankreich, Irland, Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich

67 Finnland

68 Deutschland

69 Schweden

70 Frankreich

71 Deutschland, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich

Nur drei Mitgliedstaaten[72] sind der Ansicht, dass ihre Maßnahmen in Verbindung mit Videospielen einen **wirksamen** Jugendschutz gewährleisten. Drei Mitgliedstaaten[73] halten eine Stellungnahme noch für verfrüht.

Zwei Mitgliedstaaten[74] haben besondere Initiativen ergriffen, indem sie den herkömmlichen Ansatz der jeweils individuellen Auseinandersetzung mit den einzelnen Vertriebskanälen wie z.B. Rundsendedienste, Internet, Videokassetten/DVD und Videospiele aufgegeben haben. Diese Initiativen scheinen auch zu bestätigen, dass Selbstkontrolle in audiovisuellen Medien wirksam zum Jugendschutz betragen kann, wenn alle Beteiligten intensiv einbezogen werden:

72 Österreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich
73 Belgien, Irland, Schweden
74 Niederlande, Vereinigtes Königreich

Gemäß der Empfehlung wurde am 1. Dezember 1999 in den Niederlanden das Niederländische Institut zur Klassifizierung audiovisueller Medien (NICAM - Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media) gegründet. An der Einrichtung des NICAM waren drei Ministerien beteiligt: das Ministerium für Gesundheit, Soziales und Sport, das Justizministerium und das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft.

Das NICAM bringt den niederländischen öffentlichen Dienst und kommerzielle Rundsendedienste, Film- und Videoproduzenten, Videotheken, Einzelhändler und Anbieter von Computerspielen zusammen. Außerdem unterhalten zahlreiche akademische Einrichtungen und sonstige Organisationen und Personen durch ihre Mitgliedschaft im Beratungsausschuss oder im unabhängigen Beschwerdeausschuss Verbindungen zum NICAM.

Das NICAM wurde eingerichtet, um ein wirksames und **einheitliches System zur Klassifizierung audiovisueller Medien zu schaffen**. Das NICAM entwickelt Klassifizierungsleitlinien, überprüft Beanstandungen und ist die wichtigste Kompetenzinstanz der Niederlande für Fragen des Schutzes Minderjähriger vor den schädigenden Folgen audiovisueller Medien. Verbraucher, Journalisten, Politiker und alle an der Klassifizierung audiovisueller Medien Beteiligten können sich mit Fragen zu Altersempfehlungen und sonstigen Klassifizierungen an das NICAM wenden. Außerdem versucht das NICAM, den Verbrauchern Informationen in einer Weise zur Verfügung zu stellen, die diese befähigt, aufgrund **beschreibender Informationen** zu einem Computerspiel, einem Film oder einer Fernsehsendung zu einer rationellen Entscheidung darüber zu gelangen, ob das betreffende Produkt für junge Menschen geeignet ist. Diese Form der Bereitstellung von Informationen ist neu und ergänzt und vervollständigt zur Zeit übliche oder noch zu entwickelnde Klassifizierungen wie z.B. die kürzlich eingeführte Klassifizierung der Niederländischen Filmprüfstelle.

Im Vereinigten Königreich wurde ein Weißbuch Kommunikation veröffentlicht, in dem neue Rahmenbedingungen für Rechtsvorschriften zum Kommunikationssektor dargestellt werden.[75] Nach diesem Weißbuch werden für die vorherrschenden Rundsendedienste Kodizes entwickelt und entsprechende Gesetzesbestimmungen eingeführt. Die Zusammenarbeit mit der Industrie wird eine wirksame gemeinsame und eigenständige Kontrolle zum Schutz anderer Dienste wie z.B. des Internet gewährleisten. Außerdem sollen Systeme gefördert werden, die den Menschen informierte Entscheidungen über die Inhalte erleichtern, die sie und ihre Kinder sehen und hören und die zu einer höheren Medienkompetenz beitragen. Im Weißbuch sind ständige und wirksame Mechanismen zur Behandlung illegalen Materials im Internet vorgesehen (z.B. die der Internet Watch Foundation). Ferner nennt das Weißbuch die Förderung von Bewertungs- und Filtersystemen, die Internetnnutzern helfen sollen, die Inhalte zu steuern, die sie und ihre Kinder sehen. Und schließlich wird im Weißbuch die Einrichtung eines Systems zur Vorklassifizierung von Videos, DVDs und Computerspielen im Rahmen der entsprechenden Rechtsvorschriften in Erwägung gezogen.

[75] www.communicationswhitepaper.gov.uk

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Empfehlung ersucht die Mitgliedstaaten, die Unternehmen und alle sonstigen Beteiligten und die Kommission, Schritte zur Verbesserung des Jugendschutzes und der Menschenwürde in den Rundsendediensten und im Internet zu unternehmen. Die Notwendigkeit der Einrichtung einer sicheren Umgebung wurde kürzlich mit der Annahme des genannten Beschlusses zur elterlichen Kontrolle vom Europäischen Parlament betont. Nach zwei Jahren sind die Ergebnisse der Umsetzung der Empfehlung insgesamt ermutigend, wenngleich eine stärkere Einbeziehung bestimmter Beteiligter und insbesondere der Verbraucher in die Entwicklung von Verhaltenskodizes wünschenswert gewesen wäre.

Die **Mitgliedstaaten** haben die Empfehlung in unterschiedlicher Weise angewendet; trotzdem ist zu betonen, dass die meisten Mitgliedstaaten Kampagnen für eine sicherere Nutzung des Internet eingeführt haben und dass einige Mitgliedstaaten neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen oder unterstützende Maßnahmen eingeleitet haben (z.B. die Einrichtung von Polizei-Hotlines zur Bekämpfung der Kinderpornografie). Die Heterogenität der Maßnahmen ist angesichts sowohl der kulturellen Vielfalt als auch der unterschiedlichen Entwicklungen des Internet nicht überraschend. Hinzu kommt, dass zwei Jahre u.U. ein verhältnismäßig kurzer Zeitraum für die vollständige Umsetzung der Empfehlung sind.

In den verschiedenen audiovisuellen Medien ist die Intensität der Aktivitäten rückläufig; die größten Anstrengungen zur Förderung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde sind im Hinblick auf das Internet zu verzeichnen, während in Bezug auf Videospiele am wenigsten unternommen wird. Angesichts der Tatsache, dass sich die Empfehlung im wesentlichen mit dem Internet beschäftigt, ist dies nicht überraschend. Hinsichtlich der Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede: In manchen Mitgliedstaaten werden fast keine Maßnahmen unternommen - insbesondere im Bereich des Internet -, während in anderen Mitgliedstaaten erhebliche Bemühungen zur Begründung eines gemeinsamen Vorgehens mit Blick auf die verschiedenen audiovisuellen Medien festzustellen sind.

Die **Unternehmen** und insbesondere die ICRA sind dabei, zuverlässige Filter- und Bewertungssysteme für das Internet und für digitale Rundsendedienste zu entwickeln, die individuell auf die kulturellen Werte der Bürger in den verschiedenen Mitgliedstaaten abgestimmt werden können. Hinsichtlich der digitalen Rundsendedienste sind die Bemühungen der Industrie weniger weit vorangeschritten. Das DVB-Konsortium hat gegenüber der Kommission seine Bereitschaft bekundet, bei entsprechenden Bemühungen eine führende Rolle zu übernehmen, wenn die Legislative auf europäischer Ebene der Industrie ein klares Signal gebe.[76]

Durch die Umsetzung des Aktionsplans "Sichereres Internet" hat die **Kommission** dazu beigetragen, den Jugendschutz in den audiovisuellen Medien zu erhöhen. Entsprechend der Forderung der Mitgliedstaaten und wie im Aktionsplan vorgesehen, wird die Kommission weiterhin die Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene fördern.

---

[76] Im letzten Abschnitt des genannten Schreibens vom 13. Dezember erklärt der Chairman des DVB-Konsortiums die Standpunkte der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments in dieser Hinsicht seien sicher von wesentlicher Bedeutung bevor weitere Bemühungen zur Verfolgung eines bestimmten Ansatzes unternommen werden, sofern sich ein Konsens abzeichne.

Die Empfehlung steht zwar nicht unmittelbar mit der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" in Verbindung; die Ergebnisse dieses Evaluierungsberichts könnten sich jedoch durchaus darauf auswirken, wie eine neue Richtlinie den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde bei Inhalten in elektronischer Form grundsätzlich behandeln könnte.

Gemäß den Bestimmungen der Richtlinie wird die Kommission eine umfassende Überprüfung vornehmen, die Gegenstand offener und weit reichender Konsultationen zwischen allen Beteiligten sein wird.

Die Ergebnisse des Berichtes zeigen, dass die Herausforderungen in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde bei allen Medien bestehen: im Internet, bei den Rundsendediensten, bei Videospielen und bei Trägermedien wie z.B. Videokassetten und DVDs. Im Interesse eines kohärenten Ansatzes müssen neue Anstrengungen unternommen werden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Konvergenz durch Internetfernsehen, interaktive Rundsendedienste und Angebote zum Laden von Videospielen aus dem Internet weiter zunehmen wird. Die Einbeziehung der Benutzer einschließlich der Verbraucher sollte ebenfalls unterstützt werden. Ansätze, wie etwa die Einrichtung des NICAM in den Niederlanden oder das Weißbuch Kommunikation in Großbritannien zeigen, dass durch gemeinsame Kontrolle oder durch Selbstkontrolle viel erreicht werden kann; diese Ansätze können eine Orientierung für die weitere Umsetzung der Empfehlung bieten.

Anhang

Fragebogen

zur Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 zur Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie der audiovisuellen und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenregelungen zur Erreichung einer vergleichbaren und effizienten Höhe des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde (98/560/EG)

Einleitung

Abschnitt III (4) der obengenannten Empfehlung fordert die Kommission auf, zwei Jahre nach deren Verabschiedung dem Europäischen Parlament und dem Rat einen bewertenden Bericht vorzulegen. Ziel dieses Fragebogens ist es, die Kommission bei der Sammlung der zur gründlichen Berichterstattung über die Effizienz der Empfehlung notwendigen Informationen und Standpunkte zu unterstützen.

Hintergrund

Der Schutz Jugendlicher wurde im audiovisuellen Bereich traditionell durch die Klassifizierung von Kinofilmen und durch eine "Trennlinie" erreicht (Sendung von für Jugendliche ungeeigneten Fernsehprogrammen zu Zeiten, an denen ein Sehen durch Jugendliche unwahrscheinlich ist). Dieser Ansatz beruht normalerweise auf Regulierung. Die digitale Technologie, insbesondere das Internet, ermöglicht neue Möglichkeiten der Übertragung und des Sehens von audiovisuellen Inhalten, die wiederum neue Maßnahmen zum Schutz Jugendlicher vor gefährlichen Inhalten und zur Löschung ungesetzlicher, die Menschenwürde verletzender Inhalte erfordern. Als Antwort auf diese Herausforderung hat der Rat eine Empfehlung am 24. September 1998 verabschiedet. Grundsätzlich fordert diese Empfehlung die Einrichtung nationaler Rahmenregelungen zur Selbstregulierung in Ergänzung zum Regulierungsrahmen, um den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde im Rundfunk- und Internetbereich zu verstärken.

Die Empfehlung war eine direkte Folge der öffentlichen Anhörung, die auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission zum Jugendschutz und dem Schutz der Menschenwürde in audiovisuellen und Informationsdiensten stattfand. Die Anhörung führte zu einem klaren Konsens in verschiedenen Bereichen, so auch bzgl. der Notwendigkeit eines Ansatzes der Selbstregulierung zur Ergänzung des Gesetzesrahmens in einem Umfeld eines nahezu unbegrenzten Angebotes an Inhalten, die an irgendeinem Standort weltweit angeboten und von nahezu jedem Ort auf der Welt abgerufen werden können. Der Text der Empfehlung ist in der Anlage beigefügt.

Fragen

Internet

Ist in ihrem Land eine Vereinigung von Internet-Service-Anbietern (Internet Service Providers - ISPs) gegründet worden? Bitte übermitteln sie Details zu der bzw. den verschiedenen Vereinigungen.

Ist ein Verhaltenskodex von den Internet-Service-Anbietern in ihrem Land erstellt worden? Falls möglich, übermitteln Sie bitte eine Kopie oder geben Sie bitte dessen Adresse an.

In welchem Maße sind öffentliche Behörden und Verbraucher in die Erstellung eines Verhaltenskodex für Internet-Service-Anbieter einbezogen? Ist die Anhörung öffentlicher Behörden und von Verbrauchern erforderlich, falls der Kodex überprüft oder verändert wird?

Bestehen irgendwelche gesetzliche Anforderungen in Ihrem Land, die sich **spezifisch** auf Internet-Service-Anbieter beziehen und wie sollten sie mit illegalen oder schädlichen Inhalten im Internet umgehen? Falls ja, welche sind diese?

Bestehen irgendwelche spezifischen Anforderungen an Internet-Service-Anbieter zwecks Benachrichtigung der Polizei oder von Justizbehörden bzgl. ungesetzlichen Inhalten, die die Menschenwürde verletzen und die über das Internet zugänglich sind?

Ist eine "Hotline" zwecks Information über schädliche oder ungesetzliche Internetinhalte in Ihrem Land eingerichtet worden? Falls ja, so geben Sie bitte nähere Auskünfte zur Hotline bzw. den Hotlines (inkl. Web- und E-Mail-Adressen) unter Angabe ihrer Finanzierungsquellen an.

Bzgl. des problematischen Internetinhalts, über den berichtet worden ist, geben sie bitte an, welcher Anteil außerhalb Ihres Landes und welcher Anteil außerhalb der EU verwaltet wird.

Welche Maßnahmen und Initiativen sind seitens der öffentlichen Behörden und seitens der Operatoren ergriffen worden, um den öffentlichen Bekanntheitsgrad der Hotlines zu steigern? Sind diese Maßnahmen und Initiativen als effizient bewertet worden?

Schätzen Sie bitte, sofern möglich, für die Fälle, in denen Hotlines eingerichtet worden sind, deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Verringerung des Ausmaßes und der Zugänglichkeit von schädlichem und ungesetzlichem Inhalt. Dies könnte sowohl die öffentliche Meinung im Hinblick auf die Wirksamkeit als auch die Meinung der Operatoren umfassen.

Sind außer dem Einbezug in die gegenwärtig durch den Aktionsplan der Gemeinschaft finanzierte Arbeit zur Förderung einer sichereren Nutzung des Internets Anstrengungen seitens der Industrie oder seitens öffentlicher Behörden gemacht worden, ein Filter- und Bewertungssystem für das Internet in Ihrem Land zu entwickeln? Falls ja, so geben sie bitte an, welcher Fortschritt erzielt worden ist und welche die aufgetretenen Schwierigkeiten sind?

Bestehen irgendwelche Verpflichtungen, sei es gesetzlicher Art oder in relevanten Verhaltenskodizes für Internet-Service-Anbieter, ihre Kunden über erhältliche Filter- und Bewertungssysteme und Software zur Ermittlung des Alters des Nutzers zu informieren?

Welche Maßnahmen sind auf nationaler, lokaler oder regionaler Ebene unternommen worden, um die Sensibilisierung zu Themen bzgl. eines sichereren Internets zu verstärken? Sind diese Teil eines umfassenderen Plans zur "Medien-Schulung"? Sind diese durch öffentliche oder

private Mittel (z.B. durch die Industrie oder durch freiwillige Vereine) oder durch eine Mischung aus öffentlichen und privaten Mitteln unterstützt worden?

Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die Entwicklung des Internets in Ihrem Land aufgrund öffentlicher Befürchtungen bzgl. über das Internet zugänglichem schädlichen und ungesetzlichen Inhalt verzögert worden ist?

Wird das gegenwärtige Niveau der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich, insbesondere innerhalb Europas, als ausreichend angesehen? Falls nicht, welche Maßnahmen könnten getroffen werden, um es zu erhöhen?

Rundfunk

Haben Rundfunkveranstalter in Ihrem Land ein System der Selbstregulierung eingerichtet? Bitte geben Sie hierzu nähere Auskunft, insbesondere im Hinblick auf die Mitgliedschaft.

Enthält dieses Selbstregulierungssystem einen Verhaltenskodex bzgl. des Jugendschutzes und schädlichen Inhalts? (Bitte beachten Sie, dass diese Frage nicht speziell auf Jugendliche ausgerichtete Werbung betrifft; sie betrifft audiovisuelle Inhalte, die schädlich für Jugendliche sein könnten, unabhängig davon, ob diese in Werbung oder im allgemeinen Programm enthalten sind.)

Werden für möglicherweise schädliche Fernsehsendungen Warnzeichen auf dem Bildschirm gefordert, sei es durch Gesetz oder einen Verhaltenskodex? Werden akustische Warnungen vor derartigen Sendungen gefordert, sei es durch Gesetz oder durch einen Verhaltenskodex? Welche sind die verwendeten Maßnahmen und werden diese als wirksam angesehen?

Benutzt irgendein in Ihrem Land ansässiger Rundfunkanbieter technische Filter, um zu gewährleisten, dass Jugendliche keine schädliche Programme sehen? Falls ja, welche Maßnahmen und Initiativen sind getätigt worden, um sicherzustellen, dass Eltern und andere Aufsichtspersonen über diese Möglichkeiten in Kenntnis gesetzt sind und wissen, wie diese bedient werden? Werden diese Möglichkeiten als wirksam angesehen, um Jugendliche in Ihrem Land zu schützen?

Software für Videospiele

Bestehen in Ihrem Land besondere gesetzliche Maßnahmen bzgl. des Verkaufs von Videospielen? (Diese Frage betrifft den materiellen Verkauf von Software für Videospiele, nicht die Bereitstellung von Software über das Internet zwecks Herunterladen auf den Rechner)

Besteht irgendein Selbstregulierungssystem, welches die Frage der Bewertung von Videospielen hinsichtlich des Alters betrifft? Falls ja, so geben Sie bitte hierzu nähere Auskünfte.

Werden die gegenwärtigen Maßnahmen zum Schutz von Jugendlichen vor schädlichen Videospielen als wirksam angesehen?

Andere Systeme der Lieferung von Inhalten

Gab es in Ihrem Land bzgl. Bewertungssystemen für Kino, Videokassetten und DVD bedeutendere Entwicklungen seit 1998?

Allgemein

Wird der Mangel an Übereinstimmung zwischen den verschiedenen Bewertungs- und Klassifizierungssystemen für audiovisuelle Medien (Kino, Fernsehen, Videokassetten, Videospiele, Internet) in Ihrem Land als problematisch erachtet, d.h. in Bezug auf eine mögliche Verwirrung der Verbraucher? Bestehen irgendwelche Maßnahmen oder Initiativen, um eine stärkere Übereinstimmung bei der Bewertung und Klassifizierung von audiovisuellen Medien zu erzielen?

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Behörden der Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein könnten, sämtliche hier gestellte Fragen zu beantworten. Die Kommission wäre dankbar, falls diese Fragen soweit wie möglich beantwortet werden könnten. Außerdem sollte jegliche zusätzliche Auskunft und bedeutende Stellungnahme abgegeben werden, die der Kommission helfen könnte, die Wirksamkeit des in der Empfehlung über den Jugendschutz dargelegten Ansatzes der Selbstregulierung zu bewerten.