

Jugendschutz in europäischen elektronischen Medien

Klassifizierung, Filtersysteme, Medienkompetenz

Alexander Scheuer

Anmerkungen:

1

Vgl. dazu

Scheuer, A.:

Co-Regulierung im europäischen Jugendmedienschutz.

In: *tv diskurs*, Ausgabe 35 (Januar 2006), S. 8 ff.

Das Europäische Parlament und der Rat der europäischen Medienminister haben im Dezember 2006 wichtige Weichenstellungen vorgenommen, wie aus ihrer Sicht mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste¹ verfahren werden soll. Sie bestätigten im Grundsatz das Vorhaben der Kommission, die Richtlinie, die bisher nur für das Fernsehen gilt, in Zukunft auch auf bestimmte elektronische Medien „auf Abruf“ anzuwenden. Gleichzeitig nutzte das Parlament die Gelegenheit, eine Reihe weiterer Forderungen aufzustellen, insbesondere mit Blick auf die Art und Weise, in der unterhalb von Verboten für ernsthaft die Entwicklung beeinträchtigende Inhalte ein größeres Maß an Jugendmedienschutz erreicht werden kann.

Auf europäischer Ebene sind die Beratungen über die Revision der EG-Fernsehrichtlinie weit fortgeschritten. In einer neuen „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ werden erstmals auch verbindliche Vorgaben für den Jugendschutz bei „neuen Medien“, den sogenannten On-Demand-Diensten, aufgestellt. Geht es nach den Vorstellungen des Europäischen Parlaments, das gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgebungsorgan fungiert, so werden neben Verbotsbestimmungen über unzulässige Inhalte auch Regelungen zur Einstufung von Medieninhalten, zu Filtersystemen und zu Fördermaßnahmen für die Medienkompetenz in dem Richtlinientext verankert. Der Beitrag skizziert hierzu den aktuellen Diskussionsstand und erläutert außerdem die Neuerungen der Ende 2006 erlassenen Empfehlung zum Jugendschutz und zu dem Schutz der Menschenwürde.

Jugendschutz auch bei Abrufdiensten

Bislang bestand allein für das Fernsehen als linearer Dienst die EG-rechtliche Verpflichtung, keine Sendungen auszustrahlen, welche die Entwicklung von Minderjährigen *ernsthaft* beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen. Im Grundsatz soll dieses Verbot in Zukunft auch die nicht linearen audiovisuellen Mediendienste wie z. B. Video-on-Demand erfassen, Art. 3d Abs. 1 S. 1 Richtlinien-Entwurf. Die weitgreifenden, bisher schon für das Fernsehen gemachten Vorgaben zum Schutz Minderjähriger vor „einfach“ entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten, die etwa durch Sendezeitgrenzen oder technische Mittel umzusetzen sind, bleiben bestehen. Für alle audiovisuellen Mediendienste soll aber künftig auch die Anforderung gelten, dass weder Sendungen noch die Werbung eine *Aufstachelung zum Hass* aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder des Glaubens, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung beinhalten; sie dürfen auch nicht in sonstiger Weise die *Menschenwürde* verletzen, Art. 3e Richtlinien-Entwurf.

Prüfung, Kennzeichnung, Filtersysteme

Uneinig sind sich die europäischen Institutionen allerdings in der Frage, in welchem Umfang darüber hinaus Maßgaben zum Jugendmedienschutz in die Richtlinie aufgenommen werden sollen. Das Europäische Parlament hat sich mit dieser Thematik intensiv befasst und vorgeschlagen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die relevanten Akteure des Mediensektors dazu ermutigen, ein gemeinschaftsweites *Kennzeichnungssystem* einzuführen. Als „weitere Maß-

nahme des Jugendschutzes“ sollen nach einem gemeinsamen Ansatz die Inhalte von Programmen unter Jugendschutzgesichtspunkten begutachtet und gekennzeichnet werden, Art. 3d Abs. 1 S. 3. Das Parlament macht keine allzu genauen Ausführungen dazu, wie dies zu geschehen hat. Die Anbieter audiovisueller Mediendienste sollen zusammen mit den Regulierungsbehörden und allen Betroffenen die technische und rechtliche Machbarkeit eines harmonisierten Systems von Inhaltssymbolen prüfen, das unabhängig von der Übertragungsplattform eine bessere Filterung und Klassifizierung fördert.

Es scheint, dass das europaweit (mit Ausnahme Deutschlands) eingesetzte System zur Kennzeichnung von Videospielen PEGI (Pan European Game Information System)² als modellhaft angesehen wurde. Klar wird jedoch, welche Zielsetzung verfolgt wird: Für alle audiovisuellen Medien wird ein hohes Schutzniveau in Bezug auf die Minderjährigen und die Menschenwürde angestrebt. Dazu soll beitragen, dass (bereits) vor der „Ausstrahlung“ – im Falle von Abrufdiensten bevor die Nutzer die bereitgehaltenen Inhalte tatsächlich bestellen – in deutlicher Weise auf den besonderen Charakter derartiger, d. h. besonders jugendschutzrelevanter Inhalte hingewiesen wird. Damit soll die Grundlage geschaffen werden, Eltern und anderen Sorgeberechtigten eine verlässlichere Einschätzung der Programminhalte zu ermöglichen, um Zugänge zu diesen, auch mittels des Einsatzes von Filtertechnologien, gegebenenfalls versperren zu können.

Das Europäische Parlament behandelt die *Klassifizierung* audiovisueller Programme – neben der Bedeutung für Filtersysteme – auch noch in einem anderen Zusammenhang, auf den sogleich noch einmal eingegangen werden soll, nämlich im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz. Angemessene Klassifizierungssysteme sollen dazu dienen, „die Erziehungsmaßnahmen der Eltern, Lehrer und Erzieher im Hinblick auf das Entstehen eines Bewusstseins für die Auswirkungen der Programme zu erleichtern, die von den Minderjährigen angeschaut werden könnten“.

Art und Einsatzgebiete der *Filtersysteme* werden ebenfalls nicht näher erläutert. Allerdings wird vom Parlament einerseits gefordert, dass Mediendienstanbieter „den Nutzern Filtersysteme für Inhalte zur Verfügung stellen, die für die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen schädlich sind, und sie

über deren Existenz informieren“. Andererseits soll in die mitgliedstaatliche Gesetzgebung die Anforderung aufgenommen werden, neue Fernsehempfangsgeräte mit technischen Vorrichtungen auszustatten, die das Ausfiltern bestimmter Programminhalte ermöglichen (Art. 22a Abs. 3 Richtlinien-Entwurf). Hier begegnet uns der Gedanke des „V-Chips“ wieder, dessen Einsatzmöglichkeiten und Eignung bereits bei der letzten Revision der Fernsehrichtlinie, Mitte der 90er Jahre, diskutiert worden waren. Allerdings kamen die europäischen Institutionen seinerzeit auf der Grundlage einer eigens hierzu durchgeführten Studie zu dem Schluss, dass kulturelle Unterschiede in den EG-Mitgliedstaaten eher (noch) ein Hindernis für den Einsatz solcher Filtertechniken seien. Notwendige Vorbedingung für die sinnvolle Verwendung dieses Ansatzes sei es aber in jedem Fall, dass eine vergleichbare Beschreibung („labeling“) der Inhalte sichergestellt werde; die eigentliche Bewertung der Programme könne wie bisher in den einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen.³ Diesen Weg will das Parlament nun also weiterverfolgen, nicht nur im Rahmen der Richtlinie, sondern auch mittels einer Empfehlung u. a. über den Jugendschutz (Näheres dazu unten).

Medienkompetenz

Man kann feststellen, dass dem Thema „Medienkompetenz“ inzwischen auch auf EU-Ebene eine besondere Aktualität zukommt. Die Europäische Kommission hat Ende des Jahres 2006 eine Befragung zu diesem Themenbereich durchgeführt und eine Expertengruppe eingesetzt.⁴

Das Parlament nimmt – im Kontext der Revision der Fernsehrichtlinie – hierzu einen speziellen Blickwinkel ein: Zum einen sollen die Maßnahmen zur Kennzeichnung, wie gesehen, einen Beitrag dazu leisten, dass den Eltern und Erziehern bessere Informationen zu den Medieninhalten bereitgestellt werden; zum anderen sollen die Mitgliedstaaten die Produktion und das Angebot von kindgerechten audiovisuellen Mediendiensten fördern, die darauf abzielen, den Minderjährigen ein besseres Verständnis von Kommunikationsmedien zu vermitteln, Art. 22a Abs. 1. Instrument hierzu ist die Förderung von Politiken zur Medienerziehung und -sensibilisierung, die auch schulische Einrichtungen einbeziehen und die Herstellung von geeigneten europäischen Familien- oder Kinder- und Jugendprogrammen ermöglichen. Die Er-

2

Siehe dazu

Palzer, C.:

Horizontale Klassifizierung audiovisueller Inhalte in Europa, IRIS plus 2003–10, Straßburg 2003.

Abrufbar unter:

http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus10_2003.pdf.de

3

Vgl. **Scheuer, A.:**

Jugendschutz in der EG-Medienpolitik. In: *tv diskurs*, Ausgabe 25 (Juli 2003), S. 4ff. (5f.)

4

Nähere Informationen unter: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/media_literacy/index_en.htm

5

Empfehlung Nr. 2006/592/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Online-Informationen, ABl. EU Nr. L 378 v. 27.12.2006, S. 72 ff. Abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/L_378/L_37820061227de00720077.pdf

6

Siehe dazu sowie zu dem damaligen Stand der Diskussion um die zweite Empfehlung **Scheuer, A.:** A. a. O. (Fn. 1)

fahrungen aus bestehenden Initiativen sind ebenso einzubeziehen wie die Ansichten der interessierten Kreise, d. h. von Veranstaltern, Produzenten, Eltern, Erziehern, Medienspezialisten und betroffenen Verbänden.

In den Erwägungsgründen schlägt das Parlament eine Erläuterung des Begriffsverständnisses wie folgt vor:

„Medienkompetenz bezieht sich auf die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse sowie das nötige Verständnis für eine effektive Nutzung der Medien durch die Verbraucher. Medienkompetente Menschen sind in der Lage, fundierte Entscheidungen zu treffen, das Wesen von Inhalt und Dienstleistungen zu verstehen, das gesamte Spektrum der durch die neuen Kommunikationstechnologien gebotenen Möglichkeiten zu nutzen und sich und ihre Familien besser vor schädlichem oder beleidigendem Material zu schützen.“

An anderer Stelle tritt die dahinterstehende Sorge etwas deutlicher zu Tage: „Die Mitgliedstaaten sollten die kritische Beurteilung von Medien in den jeweiligen nationalen Lehrplänen und Weiterbildungsangeboten fördern.“ Medienkompetenz ist in diesem Sinne also mindestens auch die Ausbildung von Fertigkeiten zum reflektierten Umgang mit den Medien. In der gewählten Formulierung schwingt mit, dass es unter Umständen um einen tendenziell eher misstrauischen Umgang geht.

Was verlangt nun das Parlament konkret? „Die Mitgliedstaaten und die nationalen Regulierungsbehörden [sollten] die Entwicklung der Medienkompetenz in allen Gesellschaftsschichten fördern und regelmäßige Untersuchungen durchführen, um sie zu beobachten und eine Grundlage für ihre Ansätze bei der Regulierung von Inhalten zu haben“. Mit anderen Worten: Je wirkungsvoller die Maßnahmen zur Medienkompetenz, desto eher streitet das Prinzip der Verhältnismäßigkeit für den Abbau von einschränkenden Regelungen zu Lasten der Anbieter von Mediendiensten.

Zweite Empfehlung zu Jugendschutz und Menschenwürde

Haben all diese Vorschläge wirklich eine Chance, Zustimmung bei Kommission und Rat zu finden? Soweit ersichtlich, treffen die Änderungen dort eher auf Skepsis. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass sich Parlament und Rat erst vor kurzem auf ein anderes Regulierungsinstrument geeinigt haben, das in weiten Teilen die Forderungen des EP bereits behandelt. Ebenfalls im Dezember 2006 verabschiedete das Parlament nämlich die zweite Empfehlung zum Schutz der Jugend und der Menschenwürde,⁵ die die Empfehlung aus dem Jahre 1998 ergänzen soll.⁶ Die Empfehlung ist, im Gegensatz zu der Richtlinie, „soft-law“, d. h., mit ihr werden die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Vorschriften in das nationale Recht umzusetzen. Sie stellt gleichwohl eine politisch bedeutsame Initiative dar, in der das Parlament und die Mitgliedstaaten eine Reihe von Zielvorgaben formulieren, die sie zu erreichen beabsichtigen.

Es wird hierin u. a. festgehalten, dass der Schutz Minderjähriger durch Medienkompetenz- und Medienbildungsprogramme verstärkt werden soll. Ferner wird empfohlen, Filtermaßnahmen zum Schutz vor schädigenden Inhalten zu entwickeln, Klassifizierungssysteme auszuarbeiten sowie das Auffinden von qualitativ hochwertigen Inhalten für Kinder und Jugendliche zu erleichtern. In Bezug auf die Klassifizierung und Filterung von Inhalten für das Internet enthält Anhang III der Empfehlung Beispiele zu Maßnahmen, die seitens der Industrie ergriffen werden können. Im dortigen Anhang II werden beispielhaft Initiativen aufgezählt, die im Bereich der Medienkompetenz umgesetzt werden können.

Weitere Schritte

Am 12. Februar 2007 trafen sich die Medienminister zu einer informellen Ratssitzung in Berlin. Zweck der Zusammenkunft war es auch, die Beratungen zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste voranzutreiben und zu einer Reihe strittiger Punkte entsprechende Konsensmöglichkeiten auszuloten. In einer Pressemitteilung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft findet sich ein aufschlussreicher Passus zu der Frage, ob die künftige Richtlinie verpflichtende Vorgaben zur Förderung von Medienkompetenz, insbesondere durch deren Integration in die

schulischen Lehrpläne, enthalten wird: „Medienkompetenz ist ein zentrales Thema für die Informationsgesellschaft. Die Minister betonten, es gehe nicht allein um technische Ausrüstung und Kenntnisse, sondern auch um einen verantwortungsvollen Umgang mit den Medien für Kinder und Jugendliche, aber gerade auch für Eltern, Lehrer und Erzieher. Erst Anfang des Jahres trat die europäische Empfehlung zum Schutz Minderjähriger und der Menschenwürde in Kraft, bei der Medienkompetenz eine große Rolle spielt, sodass zusätzliche Regelungen verzichtbar sind.“

Es bleibt abzuwarten, ob es dem Parlament dennoch gelingen kann, die Mitgliedstaaten zu einer verpflichtenden Verankerung von Fördermaßnahmen zur Medienkompetenz zu bewegen. Nun ist erst einmal wieder die Kommission am Zug, die angekündigt hat, Ende Februar 2007 einen geänderten Vorschlag für die neue Richtlinie vorzulegen. Solange der Rat zum bisherigen Vorschlag noch keinen förmlichen Beschluss gefasst hat, etwa in Form des gemeinsamen Standpunktes, hat die Kommission das Recht, einen neuen Vorschlag zu unterbreiten. Im Prinzip wäre das EP dann erneut mit dem Rechtsakt zu befassen, der Rat träge seine Entscheidung sodann in Ansehung der Haltung des Parlaments. Da alle beteiligten Institutionen mehrfach die Absicht bekräftigt haben, die Richtlinie sehr zügig, nach Möglichkeit noch innerhalb der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands im ersten Halbjahr 2007 unter Dach und Fach zu bringen, ist davon auszugehen, dass die Kommission in ihrem Vorschlag die bisherigen Beratungen und die wahrscheinlichen Einigungspunkte berücksichtigen und eine schnelle Entscheidungsfindung dadurch fördern wird. Fortsetzung folgt!

Alexander Scheuer ist Rechtsanwalt und Geschäftsführer des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel, sowie Mitglied des Kuratoriums der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).

