

Brüssel, den 29. April 1998

STELLUNGNAHME
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem
**“Vorschlag für eine Empfehlung des Rates
zur Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde
in den audiovisuellen und den Informationsdiensten”**
(KOM (97) 570 endg.)

Der Rat beschloß am 16. Dezember 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 130 Absatz 3 EGV mit folgender Vorlage zu befassen:

"Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen und Informationsdiensten"
(KOM (97) 570 endg.)

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 1. April 1998 an. Berichterstatterin war **Dame Jocelyn BARROW**.

Ausschuß verabschiedete auf seiner 354. Plenartagung (Sitzung vom 29. April 1998) mit 114 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

Mit dem Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten¹ wurde der vom Europäischen Parlament und Europäischen Rat erhobenen Forderung nach einer gründlichen Untersuchung der sich aus der Entwicklung der audiovisuellen und Informationsdienste (im folgenden als "neue Dienste" bezeichnet) ergebenden Fragen in bezug auf die Ordnungspolitik der Gemeinschaft Folge geleistet. Im Grünbuch wurde untersucht, welche Probleme sich im Hinblick auf die Gewährleistung eines angemessenen Jugendschutzes und Schutzes der Menschenwürde in den neuen Diensten stellen, da sich diese Dienste sehr rasch von traditionellen geschlossenen Rundfunksystemen hin zu offenen On-line-Diensten und hybriden Systemen wie z.B. "Webcasting" (Bereitstellung von Rundfunkprogrammen im Internet) entwickeln. Im Grünbuch wurde darauf hingewiesen, daß die neuen Dienste schon allein aufgrund ihrer besonderen Merkmale Probleme aufwerfen, die nicht nur die einzelstaatliche oder Gemeinschaftsebene betreffen, sondern ein weltweites Handeln erfordern. Das Grünbuch hat die Situation insgesamt untersucht und sich mit der Rolle sämtlicher Marktteilnehmer im Bereich der neuen Dienste - von den Regierungen und Diensteanbietern bis hin zu den einzelnen Nutzern - beschäftigt, wobei Initiativen auf Gemeinschaftsebene besondere Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Es beschrieb die Entwicklung der neuen Dienste und untersuchte die bestehenden Rechtsvorschriften, Regelungen und politischen Maßnahmen auf einzelstaatlicher, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene. Es ging ferner auf die verschiedenen mittel- bis langfristigen Optionen für die Lösung der durch die neuen Dienste aufgeworfenen Probleme ein, von ordnungspolitischen Eingriffen und Formen der Selbstkontrolle der neuen Dienste über Sensibilisierungs- und Informationskampagnen bis hin zur Konzipierung und Anwendung technischer Lösungen wie z.B. Systemen zum Filtern und Klassifizieren von Inhalten.

1

KOM (96) 483 endg.

1.1 Im Zuge des Konsultationsprozesses, der im Anschluß an die Veröffentlichung des Grünbuchs stattfand, wurde eine Reihe wichtiger Fragen im Zusammenhang mit dem Jugendschutz und dem Schutz der Menschenwürde in den neuen Diensten aufgezeigt.

1.2 Wichtigstes Ergebnis dieser Konsultationen war die Feststellung, daß die neuen Dienste ihr volles Potential nicht ohne ein Klima des Vertrauens entfalten können und daß sich ein derartiges Klima nur durch die Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde erreichen läßt.

2. Der Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates

2.1 In dem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates wird den Mitgliedstaaten nahegelegt:

2.1.1 die Mitwirkung aller Beteiligten an einzelstaatlichen Maßnahmen zur Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde zu fördern und sich an der Entwicklung einer Methode zur Gesamtbewertung auf Gemeinschaftsebene zu beteiligen;

2.1.2 die Schaffung nationaler Rahmenbedingungen für die Selbstkontrolle der Anbieter neuer Dienste zu fördern. Diese Selbstkontrolle sollte sich auf folgende Grundlagen stützen:

- die uneingeschränkte Mitwirkung aller Beteiligten
- Verhaltenskodizes für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde sowie Verfahrensweisen im Falle von Verstößen gegen diese Kodizes
- die Zusammenarbeit der nationalen Stellen auf Gemeinschaftsebene
- die Bewertung der Rahmenbedingungen für die Selbstkontrolle;

2.1.3 ergänzend zu den bestehenden Rechtsvorschriften die Verwendung neuer Instrumente zur Gewährleistung des Jugendschutzes durch Runkfunkanstalten/Anbieter zu fördern (z.B. V-Chips und PINs²);

2.1.4 Maßnahmen zu ergreifen, die die Identifizierung, strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung von Personen, die gegen die Vorschriften verstoßen, ermöglichen, und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden auszubauen;

2

PIN = Persönliche Identifikationsnummer.

2.1.5 Maßnahmen zu ergreifen, die den Jugendlichen eine verantwortungsvolle Nutzung der neuen Dienste ermöglichen, für eine bessere Aufklärung zu sorgen und qualitativ hochwertige Inhalte für Jugendliche zu fördern.

2.2 Der Rat fordert die beteiligten Kreise auf:

2.2.1 eine Stelle einzurichten, die alle auf nationaler Ebene Beteiligten vertritt, um an der Zusammenarbeit und Koordinierung auf europäischer und internationaler Ebene mitzuwirken;

2.2.2 energisch auf die Aufstellung von Verhaltenskodizes hinzuwirken;

2.2.3 neue Instrumente zur Gewährleistung des Jugendschutzes und der Verbraucheraufklärung zu entwickeln;

2.2.4 konkrete Maßnahmen zugunsten Jugendlicher zu entwickeln;

2.2.5 Initiativen, die auf nationaler Ebene eingeleitet werden, zu bewerten und zu begleiten.

2.3 Der Rat fordert die Kommission auf:

- die Stellen, die für die Rahmenbedingungen für Selbstkontrollen auf einzelstaatlicher Ebene zuständig sind, zu vernetzen und den Erfahrungs- und Informationsaustausch auf Gemeinschaftsebene zu fördern;
- die gemeinschaftsweite Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden zu fördern;
- die internationale Zusammenarbeit zu fördern;
- Verfahren für die Bewertung der Maßnahmen zur Gewährleistung des Jugendschutzes zu entwickeln.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stimmt der Auffassung zu, daß die Entwicklung der neuen Dienste für Europa in einigen wichtigen Bereichen von entscheidender Bedeutung ist. Seines Erachtens muß bei sämtlichen Maßnahmen zur Förderung der neuen Dienste auf die Wahrung einiger grundlegender Prinzipien - wie z.B. Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde - geachtet werden. Er ist der Überzeugung, daß die neuen Dienste ihr volles Potential nur in einem Klima des Vertrauens entfalten können und daß sich ein derartiges Klima nur durch die Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde erreichen läßt.

3.1.1 Aus diesem Grund ist es unverzichtbar, den Zugang zu den über die neuen Dienste zur Verfügung gestellten Inhalten sowie die Klassifizierung dieser Inhalte sicherzustellen. Es muß unbedingt zwischen rechtswidrigen und schädigenden Inhalten unterschieden werden, da sie

unterschiedliche Grundsatzfragen aufwerfen und somit auch unterschiedliche rechtliche und technische Ansätze erfordern.

3.1.2 Rechtswidrige Inhalte sind leicht als solche zu erkennen und können im Rahmen der bestehenden Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften Gegenstand einer strafrechtlichen Verfolgung sein. Über die Definition schädigender Inhalte muß jedoch eingehender nachgedacht werden. Bei sämtlichen Instrumenten zur Gewährleistung des Jugendschutzes muß sichergestellt werden, daß sie Jugendlichen den Zugang zu Inhalten verwehren, die sich schädigend auf ihre physische und psychische Entwicklung auswirken könnten, Erwachsenen hingegen den Zugang zu derartigen Inhalten erlauben.

3.1.3 Rechtswidrige und schädigende Inhalte sind u.U. von Land zu Land unterschiedlich definiert; bestimmte Inhalte, die in einigen Ländern als rechtswidrig gelten, können in anderen legal sein. Dies kann zu Schwierigkeiten bei der konkreten Anwendung von Rechtsvorschriften über die Ländergrenzen führen. Darüber hinaus wird die Definition von schädigenden Inhalten dadurch beeinflußt, welche Werte und Überzeugungen diese Inhalte verletzen, und ist somit häufig von kulturellen Unterschieden geprägt.

3.1.4 Es kristallisiert sich immer stärker der Trend heraus, daß sich Eltern dagegen sträuben, ihren Kindern den Zugang zu den neuen Diensten zu erlauben, weil ein Schutz der Jugendlichen vor rechtswidrigen und schädigenden Inhalten nicht gegeben ist. Eine praktikable Lösung dieses Problems würde darin bestehen, zu gewährleisten, daß für die über die neuen Dienste zur Verfügung gestellten Inhalte bestimmte Mindestnormen festgelegt werden und die speziell für Jugendliche gedachten Inhalte strengeren Rechtsvorschriften als andere Inhalte unterliegen.

3.2 Ordnungspolitische Grundsätze

3.2.1 Jede Form der Regulierung - unabhängig davon, ob es sich um formale Rechtsvorschriften oder Selbstkontrolle handelt - sollte behutsam erfolgen, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang stehen und Gleichbehandlung gewährleisten. Jegliche Überreglementierung würde das Wachstum der neuen Dienste behindern und damit auch die Vorteile beschneiden, die daraus auf einzelstaatlicher, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene gezogen werden können.

3.2.2 Selbstkontrolle wird die Entwicklung der neuen Dienste fördern, da sie eine flexible Anpassung an die zunehmende Globalisierung und die raschen Fortschritte im Bereich der neuen Dienste ermöglicht.

3.2.3 In den Fällen, in denen eine nahtlose Übertragung auf die neuen Dienste möglich ist, sollten so weit wie möglich die einschlägigen rechtlichen und verfahrenstechnischen Instrumente genutzt werden.

3.2.4 Es sollten entsprechende Mechanismen geschaffen werden, die eine regelmäßige Bewertung der Maßnahmen und Verfahrensweisen im Rahmen der Selbstkontrolle auf einzelstaatlicher, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene sicherstellen.

3.2.5 Die Regulierung sollte "technologieneutral" erfolgen, d.h. es sollten möglichst wenig neue rechtliche und verfahrenstechnische Vorschriften geschaffen werden, die speziell für die neuen Dienste gelten.

3.2.6 Als Alternative zu Rechtsvorschriften sollten Möglichkeiten wie z.B. Informations- und Sensibilisierungskampagnen und die Kennzeichnung von Inhalten gefördert werden.

3.2.7 Die Erteilung von Konzessionen für Internet-Diensteanbieter und für gewerbliche Inhalteanbieter würde es den Aufsichtsstellen ermöglichen, die Vergabe an bestimmte Bedingungen zu knüpfen und im Falle der Verbreitung rechtswidriger oder schädigender Inhalte entsprechende Sanktionen zu verhängen.

3.2.8 Die Grundprinzipien des Datenschutzes und der Meinungsfreiheit dürfen von den Rechtsvorschriften so wenig wie möglich tangiert werden.

3.2.9 Für den Verstoß gegen Rechtsvorschriften und Verhaltenskodizes sollten spezielle Strafen eingeführt werden.

3.2.10 Auf einzelstaatlicher, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene sollte allgemein bekannt gemacht werden, welche Regulierungsbehörden und sonstigen Aufsichtsstellen für die neuen Dienste zuständig sind.

3.3 **Haftung für Inhalte**

3.3.1 Für Inhalte sollten an erster Stelle diejenigen haften, die Inhalte anbieten. Die Diensteanbieter sollten für Inhalte nicht haften.

3.3.2 Es sollte eine Art "Euro PICS"³ konzipiert und als gemeinschaftsweite Standardgrundlage für die Entwicklung von Klassifizierungssystemen und Filterprogrammen für Inhalte verwendet werden. Diese "Euro PICS" sollten anschließend in die PICS integriert werden. Solange noch keine derartigen "Euro PICS" konzipiert wurden, sollten PICS als weltweiter Standard benutzt werden, da dadurch Kontrolle über den Zugang zu den Inhalten ausgeübt wird.

3.3.3 Es sollte weiter untersucht werden, ob es nicht möglich wäre, eine begrenzte Anzahl von international anerkannten Kennzeichnungssystemen und Filterprogrammen zu entwickeln, mit denen unter gleichzeitiger Verwendung von Warnhinweisen sowie optischen und akustischen

³

PICS = Platform for Internet Content Selection (Plattform für die Auswahl von Internetinhalten).

Signalen für "schädigende" Inhalte die weltweiten Probleme im Zusammenhang mit Inhalten ausgeräumt werden können.

3.3.4 Die Kommission und etablierte internationale Organisationen sollten die verschiedenen betroffenen Parteien an einen Tisch bringen, um Fragen im Zusammenhang mit Inhalten, Kennzeichnungssystemen und Filterprogrammen zu erörtern.

3.3.5 Eine Kennzeichnung von Inhalten durch Dritte sollte als zusätzliche Möglichkeit gefördert werden.

3.3.6 Die Kontrolle über den Zugang zu Inhalten sollte sich vorrangig auf Selbstkontrolle und elterliche Kontrolle stützen.

3.3.7 Die Qualität von Inhalten muß durch die Festlegung von Mindeststandards gewährleistet werden, über deren Einhaltung die Aufsichtsstellen wachen sollten.

3.3.8 Wie bereits weiter oben ausgeführt, muß zwischen rechtswidrigen und schädigenden Inhalten unterschieden werden, da diese beiden Arten von Inhalten unterschiedliche Ansätze erfordern. Es sollten weltweit anerkannte Mindestkriterien festgelegt werden; die einzelnen Staaten sollten daraufhin - sofern sie dies wünschen - die Möglichkeit haben, strengere Kriterien anzuwenden.

3.4 Organisationen

3.4.1 Im Vergleich zu Nordamerika ist Europa in den weltweiten Organisationen im Bereich der neuen Dienste sehr stark unterrepräsentiert. Diese Organisationen spielen in bezug auf die neuen Dienste sowie die damit zusammenhängenden Probleme, Maßnahmen und Verfahrensweisen eine Schlüsselrolle. Eine engagierte europäische Präsenz ist von entscheidender Bedeutung, wenn ein ausgewogenes, solides und auf Dauer tragbares internationales Forum geschaffen werden soll.

3.4.2 Die europäische Wirtschaft muß sich stärker an weltweiten Organisationen beteiligen, um sich über die die neuen Dienste betreffenden Fragen auf dem laufenden zu halten, eine international gleichmäßig verlaufende Entwicklung zu gewährleisten und sich die Möglichkeit zu verschaffen, spezifische Belange der Gemeinschaft (z.B. kulturelle und sprachliche Vielfalt) zur Sprache zu bringen.

3.4.3 Ein koordinierter internationaler Ansatz für die Probleme im Zusammenhang mit den neuen Diensten läge im Interesse der Gemeinschaft. Überdies sollten europäische Gremien eingesetzt werden, die sämtliche Ansätze auf Gemeinschaftsebene koordinieren.

3.5 **Bildung**

3.5.1 Da die neuen Dienste großen Einfluß auf die künftigen Möglichkeiten und Berufsaussichten der Jugendlichen von heute haben werden, muß die Nutzung der neuen Dienste unbedingt in die Bildungsgänge für Jugendliche integriert werden.

3.5.2 Für Erwachsene und insbesondere Lehrer sollten Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen in bezug auf Inhalte sowie die Vertretbarkeit von Inhalten gefördert werden.

3.5.3 In diesem Zusammenhang sollten regionale und nationale Schulungs- und Informationszentren für Eltern und Lehrer eingerichtet werden. Im Rahmen der bildungspolitischen Maßnahmen, die im Hinblick auf die neuen Dienste ergriffen werden, sollte ein Verbund der nationalen und regionalen Bildungsnetze gefördert werden.

3.5.4 Im Bildungswesen sollten neue Lern- und Lehrmethoden eingeführt werden, die speziell auf die neuen Dienste ausgerichtet sind.

3.5.5 Der öffentliche Sektor muß mehr tun, um das Bildungswesen bei der Umsetzung dieser neuen Bildungsstrategien zu unterstützen. Die Eltern sollten Zugang zu diesen Bildungsstrategien erhalten, um dadurch ihren Kindern zu helfen.

3.5.6 Die bildungspolitischen Forschungsarbeiten, Maßnahmen und Strategien sollten auf Gemeinschaftsebene oder sogar auf internationaler Ebene festgelegt werden, damit - was die Rolle der neuen Dienste im Bildungswesen angeht - eine vollständige Übertragbarkeit und offene Standards gegeben sind.

3.5.7 Es sollte auf das Vier-Punkte-Programm der US-Regierung zur Säuberung des Internet (Herausgabe eines Internet-Führers für Eltern, eine breit angelegte Sensibilisierungskampagne, eine Null-Toleranz-Politik gegenüber bestimmten Arten von Verstößen und die Einrichtung von Hotlines) sowie auf das deutsche Modell Bezug genommen werden, wo unlängst verabschiedete Rechtsvorschriften die Einsetzung eines Jugendschutzbeauftragten vorsehen (siehe Anhang I).

3.5.8 Es sollten entsprechende Verfahrensweisen für die gemeinschaftsweite Verbreitung "bewährter Praktiken" in bezug auf die Nutzung der neuen Dienste geschaffen werden.

3.6 **Beihilfen**

3.6.1 Die Durchführung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf Gemeinschaftsebene sollte durch entsprechende Beihilfen auf der Basis einer gemeinschaftsweiten Initiative gefördert werden.

3.7 Zusammenarbeit und Koordinierung

3.7.1 Da die neuen Dienste weltweit angeboten werden, ist bei jeder Maßnahme nicht allein ein gesamteuropäisches Vorgehen (um eine kohärente Darstellung der gemeinschaftlichen Belange zu ermöglichen), sondern auch ein internationales Vorgehen erforderlich. Dies erfordert Zusammenarbeit und Koordinierung sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf internationaler Ebene. Die Akzeptanz der Öffentlichkeit gegenüber den neuen Diensten, ihre Effizienz und somit auch ihr Erfolg werden von der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen sämtlichen Parteien abhängig sein.

3.7.2 Die Zusammenarbeit und Koordinierung auf gemeinschaftlicher und internationaler Ebene muß durch die Vernetzung der für die neuen Dienste zuständigen einzelstaatlichen Gremien auf sämtlichen Ebenen - z.B. staatliche Stellen, Gremien der Selbstkontrolle, Verbraucherorganisationen - gefördert werden.

3.7.3 Auf gemeinschaftlicher und internationaler Ebene sollten grundlegende Verhaltenskodizes aufgestellt werden, die von Benutzern, Inhalte Schaffenden, Diensteanbietern und Aufsichtsstellen übernommen und angewandt werden sollten.

3.7.4 Im Vergleich zu Nordamerika ist Europa in den weltweiten Organisationen im Bereich der neuen Dienste sehr stark unterrepräsentiert. Diese Organisationen spielen in bezug auf die neuen Dienste eine Schlüsselrolle. Eine stärkere europäische Präsenz in diesen internationalen Organisationen ist von entscheidender Bedeutung, um international als gleichwertiger Partner auftreten und spezifische europäische Belange vertreten zu können.

4. Schlußfolgerungen

4.1 Der Ausschuß ist der Überzeugung, daß die neuen Dienste auf einzelstaatlicher, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene erhebliche Vorteile mit sich bringen, daß diese Vorteile allerdings nur dann voll genutzt werden können, wenn angemessene ordnungspolitische Rahmenbedingen, Maßnahmen und Verfahrensweisen geschaffen werden. Der Ausschuß ist des weiteren der Auffassung, daß mit dem Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates - in Verbindung mit den empfohlenen allgemeinen Grundsätzen, den Vorschlägen zur Koordinierung der einzelstaatlichen Maßnahmen sowie zur Zusammenarbeit und zum Erfahrungsaustausch auf gemeinschaftlicher und internationaler Ebene - ein geeigneter Rechtsrahmen geschaffen wird.

Der Ausschuß gelangt zu folgenden Schlußfolgerungen:

4.1.1 er spricht sich für ein internationales Vorgehen aus, um die Probleme im Zusammenhang mit den neuen Diensten zu lösen;

4.1.2 er befürwortet einen harmonisierten Ansatz für die Regulierung;

- 4.1.3 er vertritt die Auffassung, daß die Verwendung von Klassifizierungssystemen und Filterprogrammen gefördert werden sollte;
- 4.1.4 er empfiehlt die Durchführung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen;
- 4.1.5 er spricht sich dafür aus, soweit wie möglich auf Selbstkontrolle zu setzen;
- 4.1.6 er dringt darauf, die Frage der Haftung für Inhalte zu klären und zwischen rechtswidrigen und schädigenden Inhalten zu unterscheiden;
- 4.1.7 er dringt auf eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen einzelstaatlichen, gemeinschaftlichen und internationalen Organisationen bei sämtlichen Aspekten im Zusammenhang mit den neuen Diensten;
- 4.1.8 er schlägt vor, einen europäischen (bzw. sogar einen weltweit anerkannten) Rahmen von Verhaltenskodizes, Leitlinien und Basismaßnahmen (wie z.B. "Hotlines" und Jugendschutzbeauftragte) zu schaffen;
- 4.1.9 er schlägt vor, sämtliche Maßnahmen und Initiativen im Zusammenhang mit den neuen Diensten zu koordinieren, um die intensivere Nutzung der neuen Dienste zu fördern und somit die Zahl der Benutzer zu steigern.

Brüssel, den 29. April 1998

Der Präsident
des Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Tom JENKINS

Der Generalsekretär
des Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Adriano GRAZIOSI