



Eine Publikationsreihe der  
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

# Jugendschutz in einem konvergenten Medienumfeld

IRIS *plus* 2015-1



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSSTELLE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **IRIS plus 2015-1**

### **Jugendschutz in einem konvergenten Medienumfeld**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2015  
ISSN 2079-1089

**Verlagsleitung** - Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Directorin

**Redaktionelle Betreuung** - Maja Cappello, Leiterin der Abteilung Juristische Information

**Redaktionelles Team** - Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

**Europäische Audiovisuelle Informationsstelle**

### **Autoren**

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Sophie Valais  
**Europäische Audiovisuelle Informationsstelle**

Amélie Lépinard, Juristin

### **Übersetzung / Korrektur**

Christina Angelopoulos, Aurélie Courtinat, Johanna Fell, Erwin Rohwer, Anne-Lise Weidmann

**Verlagsassistentin** - Michelle Ganter

**Marketing** - Markus Booms, markus.booms@coe.int

**Presse und PR** - Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

**Europäische Audiovisuelle Informationsstelle**

### **Herausgeber**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle  
76, allée de la Robertsau F-67000 STRASBOURG  
<http://www.obs.coe.int>  
Tel. : +33 (0)3 90 21 60 00  
Fax : +33 (0)3 90 21 60 19  
[iris@obs.coe.int](mailto:iris@obs.coe.int)

**Umschlaggestaltung** - P O I N T I L L É S, Hoenheim France

### **Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt**

Cappello M. (Ed.), *Jugendschutz in einem konvergenten Medienumfeld*, IRIS plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2015

Jedliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.



# Jugendschutz in einem konvergenten Medienumfeld

Francisco Javier Cabrera Blázquez

Maja Cappello

Amélie Lépinard

Sophie Valais



# Vorwort

Mit der fortschreitenden Konvergenz der Medien wird die Frage des Jugendschutzes vielschichtiger und verpflichtet insbesondere Eltern und Betreuer, sich mit einem Paket unterschiedlicher Instrumente vertraut zu machen. Einige davon werden von Gesetzgebern und Regulierungsbehörden vorgegeben, andere entstehen durch unabhängige Initiativen, alle verlangen jedoch ein hohes Maß an Befähigung.

Der Begriff der Befähigung gehörte bis vor kurzem nicht zur Medienwelt. Die allgemeine Bedeutung ist „jemandem die Autorität oder die Macht zu geben, etwas zu tun“ (*Oxford Dictionaries*). In der Wirtschaft wird dieses Konzept um konkretere Nuancen erweitert und impliziert eine „Managementpraxis des Teilens von Informationen, Belohnungen und Macht mit Angestellten, damit sie die Initiative ergreifen und Entscheidungen treffen können, um Probleme zu lösen und Leistung und Ergebnis zu verbessern“ (*Business Dictionary*).

Auf die Medien angewandt bedeutet dies, Eltern und Betreuer wie Angestellte zu behandeln, ihnen die nötigen Ressourcen und Kompetenzen, die mit dem Konzept der Medienkompetenz einhergehen, zur Verfügung zu stellen, mit deren Hilfe sie besser in der Lage sind sicherzustellen, dass Minderjährige in ihrer Verantwortung keinen schädlichen Inhalten ausgesetzt sind.

Medienkompetenz besteht aus vielen Komponenten und umfasst ein vielfältiges Spektrum an Akteuren. Das Konzept stand bereits 2011 im Fokus der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (EAI).<sup>1</sup> Bei einem Workshop in Straßburg, der in Zusammenarbeit mit der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) im Dezember 2014 veranstaltet wurde,<sup>2</sup> zeigte sich in der Diskussion sehr deutlich, dass das Thema der „Nutzerbefähigung“ eine eigene vertiefte Untersuchung verdient. Daher wird Medienkompetenz in dieser Veröffentlichung nicht speziell behandelt.

Ebenfalls unberücksichtigt bleibt der Bereich des Jugendschutzes im Kontext mit kommerziellen Kommunikationen. Dieses Thema wurde zum Teil in einer Publikation im Nachgang zu einem gemeinsam von der EAI und dem Institut für europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken im April 2014 veranstalteten Workshop behandelt,<sup>3</sup> bei dem insbesondere die Herausforderungen, die sich aus zielgerichteter Werbung ergeben, untersucht wurden.

Die folgenden Kapitel konzentrieren sich daher auf den Schutz Minderjähriger vor schädlichen redaktionellen Inhalten, die über elektronische Kommunikationsnetze bereitgestellt werden.

---

<sup>1</sup> Nikoltchev S. (Hrsg.), *Medienkompetenz*, IRIS plus 2011-3, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2011, [www.obs.coe.int/shop/allpub/-/asset\\_publisher/A8yB/content/iris-plus-2011-3](http://www.obs.coe.int/shop/allpub/-/asset_publisher/A8yB/content/iris-plus-2011-3).

<sup>2</sup> Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops zum Thema „Empowering Users: Rating Systems, Protection Tools and Media Literacy across Europe“, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle-EPRA, Straßburg, 2014, [http://publi.obs.coe.int/documents/205595/8166225/Workshop\\_OBS\\_EPRA\\_15122014.pdf](http://publi.obs.coe.int/documents/205595/8166225/Workshop_OBS_EPRA_15122014.pdf).

<sup>3</sup> Cappello M. (Hrsg.), *Neue Werbeformen in der konvergenten audiovisuellen Welt*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2014, [www.obs.coe.int/de/shop/allpub/-/asset\\_publisher/A8yB/content/iris-special-2014-new-forms-of-commercial-communications](http://www.obs.coe.int/de/shop/allpub/-/asset_publisher/A8yB/content/iris-special-2014-new-forms-of-commercial-communications).



Dabei werden audiovisuelle Inhalte aller Art betrachtet, selbst wenn sie von Personen oder Organisationen verbreitet werden, die nicht als Anbieter audiovisueller Mediendienste gelten können, sondern als Dienste der Informationsgesellschaft einzustufen sind, die über nicht verwaltete Netzwerke im freien Internet bereitgestellt werden. Diese Abgrenzung bedeutet, dass sowohl traditioneller Rundfunk als auch Abrufdienste betrachtet werden, und zwar auf allen Regulierungsebenen, von der internationalen bis zur einzelstaatlichen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf dem europäischen Regulierungsrahmen liegen wird, das heißt auf Artikel 12 und 27 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU), die gegenwärtig von der Europäischen Kommission überprüft wird (so genanntes REFIT-Programm). Andererseits ist das Internet nicht gänzlich unreguliert; es fällt hinsichtlich der Verantwortung von Anbietern bei der Bereitstellung audiovisueller Inhalte über ihre Netze unter den weniger strengen Rechtsrahmen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (2000/31/EG).

Da konvergente Dienste das Ergebnis starker technologischer Entwicklungen sind, sollte sich auch die Industrie selbst in hohem Maße beim Jugendschutz engagieren. Selbst- und Koregulierungsinstrumente werden daher ebenfalls analysiert, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den unterschiedlichen technischen Lösungen und Instrumenten wie Kennzeichnungssystemen liegt, die überall in Europa entwickelt werden. Insbesondere für Dienste, die nicht unter die redaktionelle Verantwortung audiovisueller Mediendienstanbieter fallen, erscheint Selbstregulierung bedeutsam; es werden daher unterschiedliche Beispiele für Verhaltenskodizes vorgestellt.

Als weiterer Aspekt ist zu berücksichtigen, dass die nationale Wahrnehmung dessen, was als „schädlich“ zu betrachten ist, von Land zu Land unterschiedlich ist. Deshalb wurde im europäischen Regulierungsrahmen von einer harmonisierten Definition abgesehen; man verlässt sich eher auf nationale Auslegungskriterien und Schutzstandards. Dies erklärt auch, warum es so wenig geltende Rechtsprechung auf europäischer Ebene gibt; die meisten Streitfragen werden vor nationalen Gerichten verhandelt.

Angesichts der Vielfalt der angebotenen Lösungen zur Feststellung, was schädliche Inhalte und welche Minderjährigen zu schützen sind, und des unterschiedlichen Schutzniveaus je nach Art des Dienstes stellt sich die Frage, ob eine Angleichung erforderlich ist. Es sei hier darauf hingewiesen, dass die Reaktionen auf das jüngste Grünbuch<sup>4</sup> der EU-Kommission einen gewissen Konsens dahingehend zeigen, dass mehr getan werden könnte, wobei hinsichtlich der erforderlichen Mittel zur Erreichung dieses Ergebnisses relativ große Meinungsunterschiede deutlich wurden. Diese Publikation soll dazu beitragen, einen Rahmen für eine Diskussion zwischen beteiligten Interessenträgern und Institutionen zu schaffen.

Die vorliegende Ausgabe von *IRIS plus* stellt die erste einer neuen Reihe dar, die sich mit auf der europäischen Regulierungsagenda weit oben angesiedelten ausgewählten Themen befassen wird. Zunächst wird der wirtschaftliche und technologische Hintergrund umrissen (Kapitel 1), danach der internationale und der europäischen Regulierungsrahmen (Kapitel 2) sowie die einzelstaatliche Umsetzung dieser Bestimmungen (Kapitel 3), sodann Selbst- und Koregulierung (Kapitel 4), geltende Rechtsprechung (Kapitel 5) und jüngste Entwicklungen (Kapitel 6) betrachtet werden. Die Tabellen in der *IRIS*-Beilage „Der Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten. Vergleichstabellen für Europa“<sup>5</sup> sind für unsere Leser hoffentlich eine nützliche Hilfe.

---

<sup>4</sup> Grünbuch der Europäischen Kommission über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte, COM(2013) 231 final, 24. April 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:DE:PDF>.

<sup>5</sup> Valais S., "Der Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten. Vergleichstabellen für Europa" *Iris Bonus*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2015,



Wir danken den Teilnehmern unseres weihnachtlichen Workshops für ihre fundierten Beiträge zu diesem ersten Versuch. Unser herzlicher Dank gilt Emmanuelle Machet, Sekretärin der EPRA, sowie Natali Helberger, Professorin für Informationsrecht an der Universität Amsterdam für ihr überaus wertvolles Feedback bei der Erstellung dieser Publikation.

Strasbourg, März 2015

**Maja Cappello**

IRIS Koordinatorin

Leiterin der Abteilung Juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle



## Inhaltsverzeichnis

---

1. Der Hintergrund.....	7
2. Internationaler und europäischer Rechtsrahmen .....	13
2.1 Der internationale Rahmen .....	13
2.2 Der Rechtsrahmen der Europäischen Union.....	18
3. Einzelstaatliche Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten .....	26
3.1 Unterschiedliche Regulierungsmechanismen innerhalb der EU in Bezug auf den Schutz Minderjähriger vor „beeinträchtigenden“ Inhalten .....	26
3.2 Keine allgemeinen Definitionen für „beeinträchtigende“ Inhalte in Europa .....	28
3.3 Anforderungen für lineare Diensteanbieter.....	32
3.4 Spezifische Vorschriften für Abrufdienste.....	36
3.5 Ziel: ein allgemeiner Ansatz für alle audiovisuellen Diensteanbieter .....	39
4. Instrumente der Selbst- und Koregulierung .....	41
4.1 Instrumente der Selbst- und Koregulierung für (lineare und nichtlineare) audiovisuelle Mediendienste .....	42
4.2 Selbst- und Koregulierungsinstrumente bei Diensten außerhalb des Geltungsbereichs der AVMD-Richtlinie .....	46
4.3 Selbst- und Koregulierungsinitiativen auf einzelstaatlicher Ebene.....	49
5. Geltende Rechtsprechung und Auslegungsfragen .....	51
5.1 Geltende Rechtsprechung auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene .....	51
5.2 Fragen der Auslegung.....	54
6. Aktueller Stand des Entscheidungsprozesses.....	57
6.1 Das REFIT-Programm der EU-Kommission .....	57
6.2. Verwaltete Netze gegen freies Internet.....	57
6.3 Verantwortung, Haftung und Rechenschaft: Selbst- und Koregulierung.....	58
6.4 Schlussbemerkungen.....	59

---



# 1. Der Hintergrund

Bis vor kurzem war das Fernsehgerät der wichtigste heimische Zugangspunkt zu audiovisuellen Inhalten, und es ist nach wie vor das bevorzugte Gerät für den Empfang audiovisueller Inhalte: So nutzten etwa im ersten Halbjahr 2014 in Frankreich Kinder zwischen 2 und 14 Jahren monatlich das Internet im Durchschnitt vier Stunden und zwei Minuten für Videos. Dem stand bei Kindern von 4 bis 14 Jahren ein durchschnittlicher täglicher Fernsehkonsum von zwei Stunden gegenüber.<sup>6</sup>

Die Internetnutzung bei Kindern umfasst jedoch nicht nur den Videokonsum, sondern auch das Lesen von Webseiten, Austausch in sozialen Netzwerken, Chatten usw. Die Studie „EU Kids online“<sup>7</sup> hat hierzu folgendes festgestellt:

- 9-16jährige Internetnutzer sind im Durchschnitt 88 Minuten pro Tag online;
- 93% der 9-16jährigen Nutzer gehen zumindest wöchentlich ins Internet (60% gehen täglich oder fast täglich ins Internet);
- Am häufigsten wird das Internet zuhause (87%) oder in der Schule (63%) genutzt;
- 49% gehen im Schlafzimmer ins Internet, 33% über Mobiltelefone oder tragbare Geräte;
- 59% der 9-16jährigen haben ein Profil in einem sozialen Netzwerk; bei den 9-10jährigen sind es 26%, bei den 11-12jährigen 49%, bei den 13-14jährigen 73% und bei den 15-16jährigen 82%;
- 26% der Nutzer sozialer Netzwerke haben ein öffentliches Profil.

In einer traditionellen Einbildschirmumgebung ist es für Eltern recht einfach zu überblicken, was ihre Kinder anschauen können. Auch die verfügbaren Regulierungsinstrumente sind transparent und leicht umzusetzen. Bei traditionellem Fernsehen können per Gesetz eine „Sendezeitgrenze“, das heißt, ein Zeitraum am Abend, in dem für Kinder ungeeignete Sendungen gezeigt werden können, und/oder die Kennzeichnung von Inhalten entsprechend ihrer Eignung für unterschiedliche Altersgruppen geregelt werden.<sup>8</sup> Solche Systeme können jedoch nur funktionieren, wenn auf Seiten der Eltern eine starke Sensibilität für die Vorschriften vorhanden ist. Heutzutage sind die Dinge jedoch etwas komplizierter. Wir leben in einer vernetzten Multibildschirmwelt, die zu einem großen Teil unreguliert ist. Über Sendezeitgrenzen und Kennzeichnungen hinaus gibt es unterschiedliche technische Maßnahmen, die bei Fernsehen und regulierten VoD-Diensten angewendet werden können, um den Zugang für Kinder zu bestimmten Rundfunk- und Abrufinhalten zu beschränken:<sup>9</sup>

- Eine grundsätzliche Altersüberprüfung kann durch Kontrolle des Personalausweises am Ort der physischen Aushändigung (z. B. im Geschäft), durch eingehende Prüfung von Dokumentations- und Datenbankprofilen oder durch eine einfache Selbsterklärung erfolgen.

---

<sup>6</sup> Eurodata TV Worldwide, „Kids TV Market : between Changes and Creativity“, Pressemitteilung, 17. September 2014, <http://www.mediakwest.com/production/item/le-marche-tv-jeunesse-entre-bouleversements-et-creativite.html>.

<sup>7</sup> Die „EU Kids online“-Studie ist das Ergebnis einer einzigartigen, detaillierten persönlichen Erhebung in Privathaushalten unter 9 bis 16 Jahre alten Internetnutzern aus 25 Ländern, die vom „EU Kids online“-Netzwerk durchgeführt wurde. 2010 wurden 25.142 Kinder und deren Eltern befragt. Siehe Livingstone, S., Haddon, L., Görzig, A., Ólafsson, K. „Risks and Safety on The Internet: the Perspective of European Children: Summary“, EU Kids Online, Deliverable D4, EU Kids Online Network, London, UK, 2011, <http://eprints.lse.ac.uk/33731/>.

<sup>8</sup> In Bezug auf die Kinovorführung von Filmen gibt es viele Möglichkeiten, Kinder vor schädlichen Inhalten zu schützen, zum Beispiel durch Verweigerung des Zutritts für Kinder unter einem empfohlenen Alter, durch verpflichtende Begleitung der Kinder durch die Eltern, Festlegung von zeitlichen Grenzen für bestimmte Filme oder auch durch Absetzen bestimmter Filme zu Ferienzeiten.

<sup>9</sup> Eine detaillierte Übersicht zu Schutzmaßnahmen in Europa siehe bei Machet E., „Comparative Background Document (EPRA/2013/02b) for Plenary session 1 on The Protection of Minors in a Connected Environment“, 37. EPRA-Sitzung in Krakau, Mai 2013. Endgültige geänderte Fassung vom 21. Juni 2013, [http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2195/original/protectionofminors\\_final\\_publicversion.pdf?1372087443](http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2195/original/protectionofminors_final_publicversion.pdf?1372087443).





- Die tägliche Überprüfung kann über eine persönliche Identifikationsnummer (PIN-Code), d. h. einen geheimen Code (üblicherweise eine vierstellige Zahl) erfolgen, die der Anbieter abfragt, um nicht berechtigten Nutzern den Zugang zu bestimmten Inhalten zu verwehren, oder durch eine Bezahlschranke, d.h. Bezahlung mit einer Kreditkarte vor der Bereitstellung des Dienstes.
- Rundfunkdienste können mithilfe von Verschlüsselungstechnologien bereitgestellt werden. Dies sind technische Verfahren, mittels derer audiovisuelle Inhalte dergestalt bereitgestellt werden, dass nur bestimmte Nutzer (zum Beispiel Abonnenten eines Pay-TV-Senders), die eine Entschlüsselungsmöglichkeit besitzen (d.h. einen Decoder mit einer persönlichen Entschlüsselungskarte), diese empfangen können.
- Auf Software- oder Geräteebeane lassen sich technische Filter installieren, die den Zugang zu bestimmten Inhalten sperren.

Offensichtlich ist keine Technologie frei von Fehlern, und jedes Verfahren hat seine Vor- und Nachteile. Ein von der IFFOR gesponsertes Weißbuch<sup>10</sup> zur Untersuchung von Systemen zur Begrenzung der Onlineaktivitäten nach Alter bietet folgende Zusammenfassung der in Großbritannien zur Altersüberprüfung verwendeten Methoden der Sektoren, in denen sie eingesetzt werden, sowie deren Schwierigkeiten und Grenzen:

*Tabelle 1 - Verfahren zur Altersüberprüfung in Großbritannien*

<b>Verfahren Altersüberprüfung</b>	<b>zur</b>	<b>Sektor</b>	<b>Problemstellungen</b>
Selbstauskunft		Alkoholwerbung Einige nicht jugendfreie Inhalte	Spoofing (das heißt vorgetäuschte IP- oder E-Mail-Identität)
Inhaltsfilterung		Nicht jugendfreie Inhalte Mobilgeräte	Elterliche Freigabesysteme zur Verwaltung von Filtern nur zuhause Haushaltsebene Kann von Teenagern umgangen werden
Überprüfung am Lieferort		Auslieferung von altersbeschränkten Waren	Fahrer muss Kontrolle durchführen - Unterschrift einholen Kein Fachmann für Ausweispapiere Keine Haftung
Kredit-/Debitkarte		Alkoholverkauf über das Internet Zugangsbeschränkte Medien und Inhalte	Keine Erkennung von Karten, die auf Kinder ausgestellt sind, z.B. Prepaid-Karten

<sup>10</sup> Lindley E., Green I. und Laurence R., "Age Verification within the Internet infrastructure - Bringing Trust and Safety to the Global Online Community", Weißbuch, gesponsert von der International Foundation for Online responsibility, <http://iffor.org/sites/default/files/age-verification-white-paper.pdf>.

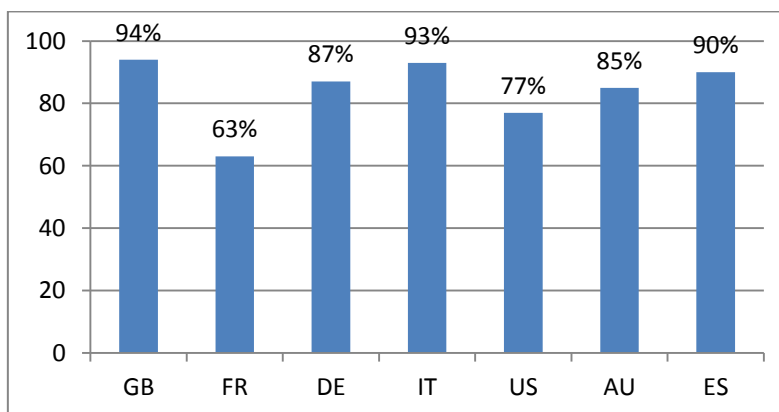


Elektronischer Datenbanken Altersüberprüfung Ausweispapieren	Abgleich mit zur und	<b>Internet-Glücksspiele</b> <b>Zugangsbeschränkte Medien und Inhalte</b>	<b>70-80% Abdeckung der Bevölkerung</b> <b>Offen für Identitätsbetrug</b> <b>Kosten</b>	<b>demographische der erwachsenen</b>
---	-------------------------------	--	---	---

Quelle: Emma Lindley, Ian Green und Rob Laurence, Innovate Identity Limited

Je komplexer das Medioumfeld, desto schwieriger ist es auf jeden Fall für Eltern, sich bei Geräten und Schutzmaßnahmen zurecht zu finden. Nach Untersuchungen der britischen Regulierungsbehörde Ofcom<sup>11</sup> kennt zum Beispiel die überwältigende Mehrheit der Eltern die Sendezeitgrenze für Fernsehen. Eine andere von der Ofcom beauftragte Studie<sup>12</sup> hingegen zeigt eine sehr eingeschränkte Kenntnis davon, wie die regulatorischen Vorschriften je nach Empfangsplattform variieren und dass Instrumente wie PIN-Schutz, Programmgestaltung, technische Regelungen und Verfügbarkeit von Kanälen im elektronischen Programmführer (EPG) für sich genommen nicht ausreichen, sodass anleitende Informationen erforderlich sind, welche Inhaltselemente mit welchen Instrumenten zu kontrollieren sind.

Abb. 1 - Kenntnis der Sendezeitgrenze (alle Befragten mit Fernsehgerät)



Quelle: Ofcom Research Oktober 2014

Ganz offensichtlich darf man Kinder nicht mit ihren Geräten allein lassen, insbesondere nicht, wenn diese Geräte WLAN-fähig sind. In der neuen vernetzten Welt ist die Rolle der Eltern beim Schutz und bei der Befähigung von Kindern nicht nur unabdingbar, sondern auch anspruchsvoller als bislang. Der Schutz von Kindern auf der Grundlage der Sensibilität und des Engagements ihrer Eltern kann jedoch zu einem „Schutzgefälle“ führen. Danach könnten Kinder gebildeter, technisch versierter Eltern besser geschützt sein als diejenigen weniger beschlagener Eltern. Aber auch die besten Eltern sind nicht allmächtig: Wie können Eltern die digitalen Aktivitäten ihrer Kinder überwachen, wenn sie nicht zuhause (in der Schule, bei Freunden usw.) sind oder alleine im Bett liegen? Hierzu führt die bereits erwähnte Studie „EU Kids online“ Folgendes aus:

<sup>11</sup> Ofcom, *International Communications Market Report 2014*, „3. Television and Audio-Visual“, [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr14/icmr/ICMR\\_3.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr14/icmr/ICMR_3.pdf).

<sup>12</sup> „Protecting Audiences in an Online World“, beratender Forschungsbericht für die Ofcom von Kantar Media, [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/protecting-audience-online/Protecting\\_audiences\\_report.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/protecting-audience-online/Protecting_audiences_report.pdf).



- 12% der europäischen 6-16-Jährigen geben an, sie seien durch Dinge im Internet belästigt oder erschüttert worden;
- 50% der 11-16-Jährigen „finden es einfacher, im Internet [sie selbst] zu sein“, was zur Erklärung beiträgt, warum 30% online Kontakt zu jemandem hatten, den sie nie persönlich getroffen haben. Lediglich 9% haben jedoch einen Online-Kontakt auch persönlich getroffen, und sehr wenige hielten dies für ein Problem;
- Die öffentliche Sorge konzentriert sich häufig auf Pornographie, „Sexting“, Mobbing und Kontakt zu Fremden, insbesondere bei jungen Kindern. Aber es gibt noch andere Risiken, die Kindern und auch vielen Teenager Sorgen bereiten, insbesondere im Zusammenhang mit nutzergenerierten Inhalten (zum Beispiel Hass, Magersucht, Selbstverletzung, Drogenkonsum oder Selbstmord).

Die „EU Kids online“-Studie zeigt zudem, dass viele Eltern die Risiken unterschätzen, denen ihre Kinder im Internet ausgesetzt sind:

- 40% der Eltern, deren Kind sexuelle Bilder im Internet gesehen hat, behaupten, ihr Kind habe sie nicht gesehen;
- 56% der Eltern, deren Kind anstößige oder verletzende Mitteilungen über das Internet erhalten hat, bestreiten dies;
- 52% der Eltern, deren Kind Mitteilungen sexuellen Inhalts erhalten hat, bestreiten dies;
- 61% der Eltern, deren Kind einen Online-Kontakt tatsächlich getroffen hat, bestreiten das.

Technische Verfahren können Eltern dabei helfen, die Internet-Aktivitäten ihrer Kinder zu steuern, indem sie filtern, zu welchen Inhalten ihre Kinder auf ihren diversen Bildschirmen Zugang haben dürfen. Nach Ansicht von Stephan Dreyer<sup>13</sup> ermöglicht Technologie den Eltern (wieder), ihr eigenes Erziehungskonzept in digitalen Umfeldern umzusetzen. Darüber hinaus gewährt sie Eltern, Nutzern und Kindern mehr Macht und Einflussmöglichkeiten, sich im Bereich des Schutzes von Kindern zu engagieren.

Technische Lösungen sind hilfreich, die folgenden Ziele zu erreichen:

- Ausgleich für die begrenzten Möglichkeiten traditioneller rechtlicher Maßnahmen;
- Unterstützung für Eltern bei ihrer grundsätzlichen Aufgabe, die Online-Aktivitäten ihrer Kinder zu steuern;
- spezifischer Schutz für Kinder (sofern richtig umgesetzt).

Technik, die Menschen vorschreibt, was erlaubt ist und was nicht, könnte aber auch Einfluss auf die Rechte der Endnutzer auf Privatsphäre haben, denn sie kann auch:

- in Bereiche übergreifen, die durch Menschenrechte geschützt sind;
- mit Netzinfrastrukturen und -grundsätzen in Konflikt geraten;
- intransparent für diejenigen sein, die betroffen sind/diese Technik nutzen;
- von denen missbraucht werden, die sie kontrollieren;
- von der geschützten Zielgruppe umgangen werden;
- von ihren vorgesehenen Nutzern (Eltern, ISP, Hersteller) ungenutzt bleiben.

---

<sup>13</sup> Dreyer S., „User Empowerment in Child Protection by and through Technology“, Präsentation beim gemeinsamen Workshop „Empowering Users: Rating Systems, Protection Tools And Media Literacy across Europe“ der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und der EPRA, Straßburg, 15. Dezember 2014, [http://publi.obs.coe.int/documents/205595/8166225/14\\_Dreyer\\_OBS\\_EPRA\\_ws\\_empowering\\_users\\_tools\\_HBI\\_2014.pdf/cbc1cab5-5d47-4960-af19-ef570d374fd5](http://publi.obs.coe.int/documents/205595/8166225/14_Dreyer_OBS_EPRA_ws_empowering_users_tools_HBI_2014.pdf/cbc1cab5-5d47-4960-af19-ef570d374fd5).



Dreyer kommt zu dem Schluss, dass „technische Lösungen nur dort eine spürbare Wirkung entfalten werden, wo parallel dazu Maßnahmen zur Medienkompetenz, Sensibilisierungskampagnen und elternorientierte Unterstützung angeboten werden“. Die Verfügbarkeit technischer Lösungen und elterliche Sensibilität reichen darüber hinaus nicht aus, wie ein Ofcom-Bericht zu Strategien für den elterlichen Schutz von Kindern im Internet zeigt.<sup>14</sup> Eltern in Großbritannien haben die Wahl zwischen vielen Kindersicherungsinstrumenten, unter anderem von privaten Herstellern entwickelten Filtersystemen. Dessen ungeachtet setzen etwa zwei von fünf Eltern 5-15-Jähriger mit privatem Breitbandzugang keine speziellen technischen Instrumente ein, um den Zugang und die Internetnutzung ihres Kindes zu steuern. Sie erklären dies damit, dass sie mit ihrem Kind sprechen und andere Arten von Vermittlung verwenden; ein ähnlicher Prozentsatz gibt als Grund dafür an, sie würden ihrem Kind vertrauen. Darüber hinaus erklärte nahezu die Hälfte der Eltern, die keine technischen Instrumente einsetzen, um die Installation und Nutzung von Apps zu steuern, dies geschehe, weil sie darauf vertrauen würden, dass ihr Kind vernünftig/verantwortungsbewusst ist, wobei rund ein Drittel angibt, man bevorzuge das Gespräch und andere Formen der Vermittlung. Der Hauptgrund, den Eltern dafür anführten, dass sie keine Kindersicherungen auf Spielekonsolen einsetzen, war, dass sie ihrem Kind vertrauen, gefolgt von dem Grund, ihr Kind sei ständig beaufsichtigt. Die Studie weist auch auf die Abneigung oder Unfähigkeit bei Eltern hin, sich mit Technik zu befassen, sowie auf die Tatsache, dass die Risiken des Internets bei den Eltern nicht unbedingt Priorität haben.

*Tabelle 2 - Britische Eltern von 5-15-Jährigen mit privatem Breitbandzugang, die jedes Instrument kennen. Gründe, warum die einzelnen technischen Instrumente für das Internet nicht eingesetzt werden: 2014*

	Inhaltsfilter (Kindersicherungs- Software)	Inhaltsfilter (ISP Netzebene Privatfilter)	Werksseitig eingebaute Kindersicherungen	Aktivierung der sicheren Suche auf Websites von Suchmaschinen	Sicherheitsmodus bei YouTube aktiviert
<b>Anteil derer mit einem privaten Breitbandzugang, die diese Funktion kennen, sie aber nicht einsetzen</b>	30%	29%	23%	20%	15%
<b>Ich rede lieber mit meinem Kind und nutze Beaufsichtigung und Regeln</b>	43%	42%	38%	40%	39%
<b>Ich vertraue darauf, dass mein Kind vernünftig / verantwortungsbewusst ist</b>	40%	38%	38%	41%	33%
<b>Das Kind ist stets beaufsichtigt / immer in Anwesenheit eines Erwachsenen</b>	21%	19%	18%	20%	20%
<b>Zu kompliziert / zeitaufwändig in der Installation / Handhabung</b>	6%	3%	6%	3%	3%

<sup>14</sup> Ofcom, "Report on Internet Safety Measures – Strategies of Parental Protection for Children Online", 12. Januar 2015, [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/Internet/third\\_Internet\\_safety\\_report.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/Internet/third_Internet_safety_report.pdf).



<b>Kind lernt den sicheren Umgang mit dem Internet in der Schule</b>	6%	11%	7%	8%	7%
<b>Ich weiß nicht, wie das geht / wusste nicht, dass das geht</b>	5%	6%	6%	7%	6%
<b>Filter sperren zu viel / sind störend</b>	4%	7%	2%	3%	2%
<b>Würde nicht funktionieren/Sie finden einen Weg, die Kontrollen zu umgehen</b>	2%	3%	1%	3%	5%

Quelle: Ofcom-Studie, Felderhebungen durch Saville Rossiter-Base April bis Juni 2014

Kindererziehung ist in der Tat ein heikler Balanceakt. Es bedeutet, im richtigen Verhältnis nötige Grenzen aufzuzeigen und genug Vertrauen und Freiheit zuzulassen, damit das Kind schrittweise selbständig werden kann. Auf dem Weg zum Erwachsensein gibt es eine Unmenge an Hindernissen und Hürden, und Eltern können unmöglich jeden Moment im Leben ihrer Kinder kontrollieren, insbesondere in der heutigen medienaffinen Welt. Daher sind gesetzgeberische Maßnahmen des Staates erforderlich, um zumindest zur Schaffung eines Medienumfelds beizutragen, in dem Kinder so weit als möglich aus der Gefahrenzone gehalten werden können. Dieses Erfordernis soll in den folgenden Abschnitten analysiert werden. Gesetzgebung zum Jugendschutz im Fernsehen hat eine lange und erfolgreiche Geschichte, und es besteht weitgehend Konsens über die grundlegende Vorschriften. Gemäß einer Studie der französischen Regulierungsbehörde CSA<sup>15</sup> ist jedoch die Frage, welche Mittel einzusetzen sind, um den Jugendschutz im Internet zu gewährleisten, schon wieder eher umstritten. Jugendschutz wird von einigen als dienliche Entschuldigung dafür herangezogen, die staatliche Kontrolle über das Internet zu verschärfen. Wenn eine allgemeine Kontrolle über das Internet aber nicht realistisch ist, ist das reale Ziel nach Auffassung des CSA die Schaffung eines „Raums der Freiheit“, in dem die jugendliche Empfindsamkeit geschützt und die Kompetenz aller Beteiligten (Inhalteanbieter, Erwachsene und Jugendliche) gewährleistet ist. Dazu wäre eine pragmatische Sicht auf das Internet erforderlich. Dies könnte unter anderem durch die Schaffung einer engeren Verbindung zwischen Vertretern der Internet-Industrie und der Zivilgesellschaft erreicht werden.

<sup>15</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel, "La protection des mineurs à l'heure de la convergence des médias audiovisuels et d'internet", März 2012, [http://www.csa.fr/content/download/20592/342842/file/Protection\\_des\\_mineurs\\_et\\_internet.pdf](http://www.csa.fr/content/download/20592/342842/file/Protection_des_mineurs_et_internet.pdf).



## 2. Internationaler und europäischer Rechtsrahmen

### 2.1 Der internationale Rahmen

Seit den 1990er Jahren haben die Vereinten Nationen sowie zahlreiche andere Organisationen wie der Europarat, die OECD oder die EU Rechtsinstrumente verabschiedet, die Richtlinien für den Umgang und die Ausführung des Schutzes Minderjähriger in einer konvergenten Welt bieten. Diese Dokumente enthalten rechtsverbindliche Verpflichtungen für Mitgliedstaaten, spezifische Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen, und stellen wichtige Maßstäbe und Normen für andere Länder dar.

#### 2.1.1 Das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Nach internationalem Recht sind Staaten vorrangig dafür verantwortlich, die Achtung, die Förderung und den Schutz von Kinderrechten zu gewährleisten. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UNCRC)<sup>16</sup> und weitere Instrumente betrachten den Schutz Minderjähriger in audiovisuellen Mediendiensten als eine Priorität auf internationaler Ebene und erkennen an, dass andere Akteure wie Eltern, Zivilgesellschaft, Diensteanbieter und Unternehmen des Privatsektors in dieser Hinsicht ebenfalls eine Verantwortung tragen.<sup>17</sup> Von besonderer Relevanz ist Artikel 5 des UNCRC, der auf die Rechte und Pflichten von Eltern und weiteren, rechtlich für das Kind verantwortlichen Personen verweist, dem Kind entsprechende Orientierung zu bieten und es vor Informationen und Materialien zu schützen, die seinem Wohlergehen abträglich sind. Der Schutz von Kindern steht in einer Reihe mit anderen Rechten, die in der Informationsgesellschaft eine besondere Rolle spielen, darunter die Meinungsfreiheit, die Freiheit der Informationsbeschaffung und die Koalitionsfreiheit.

Viele Texte, die in den letzten zehn Jahren von anderen internationalen Organisationen (siehe Tabelle 3) verabschiedet wurden, unterstreichen die dringende Notwendigkeit zur Befähigung von Kindern durch Erziehung, unter anderem im Bereich digitaler Kompetenz. Dies gilt insbesondere beim Schutz junger Menschen in neuen Mediendiensten und im Internet. Regierungen betrachten internationale Zusammenarbeit zum Schutz von Kindern in einem derart globalen Medium wie dem Internet prinzipiell als unerlässlich und beteiligen sich am internationalen Dialog zu diesen Themen.

---

<sup>16</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, verabschiedet und zur Unterzeichnung, Ratifizierung und zum Beitritt aufgelegt per Resolution der Vollversammlung 44/25 vom 20. November 1989, in Kraft getreten am 2. September 1990, gemäß Artikel 49 (UNCRC), [www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf).

[www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358176/publicationFile/191616/UNkonvKinder1.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/358176/publicationFile/191616/UNkonvKinder1.pdf)

<sup>17</sup> Siehe UNCRC, Artikel 12 und 13 zum Recht von Kindern auf freie Meinungsäußerung; Artikel 16 zum Recht von Kindern auf Privatsphäre; Artikel 17 zum Zugang von Kindern zu qualitativ hochwertigen Massenmedien.



**Tabelle 3 - Beispiele für internationale Zusammenarbeit im Bereich der Befähigung junger Menschen im Online-Umfeld**

Die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) hat den Schutz von Kindern im Internet bei vielen Symposien und Projekten auf die Tagesordnung gesetzt, hauptsächlich in Form eines Austauschs bewährter Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Internationale Fernmeldeunion (ITU) arbeitet auf politischer Ebene am Online-Schutz von Kindern im Rahmen der *Child Online Protection (COP)*-Initiative,<sup>18</sup> einer Multistakeholder-Initiative der ITU-Mitglieder, um zu sensibilisieren und praktische Instrumente und Ressourcen für die Risikominderung zu entwickeln. Auf operativer Ebene hat die ITU zudem eine Ratsarbeitsgruppe zum Online-Schutz von Kindern (CWG-CP)<sup>19</sup> eingesetzt, die als Plattform für den Austausch zu diesen Themen zwischen Mitgliedstaaten, Vertretern der verschiedenen Sektoren und externen Experten fungiert.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat sich mit den Auswirkungen des Internets auf Kinder und mit zunehmender grenzüberschreitender Zusammenarbeit von Regierungen und Strafverfolgungsbehörden im Bereich des Jugendschutzes befasst. Im Februar 2012 verabschiedete der Rat der OECD eine Empfehlung zum „Schutz von Kindern im Internet“,<sup>20</sup> in der die Staaten die Bedeutung einer Befähigung aller Beteiligten, für Kinder ein sichereres Online-Umfeld zu schaffen, sowie den Anspruch anerkennen, dass politische Maßnahmen zum Schutz von Kindern im Internet Kinder und Eltern befähigen sollten, Risiken zu bewerten und zu minimieren und sich sicher, geschützt und verantwortungsvoll im Internet zu bewegen.

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) konzentriert sich in seiner Arbeit auf den Schutz von Kindern vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch, unter anderem in konvergenten Online-/Offline-Umfeldern. Dies gilt zum Beispiel für den Bericht des Innocenti-Forschungszentrums (IRC) über „Online-Sicherheit für Kinder, globale Herausforderungen und Strategien“.<sup>21</sup>

Der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) ist weitgehende Verpflichtungen zum Online-Schutz von Kindern eingegangen, während dessen Nachfolgeorganisation, das Internet Governance Forum (IGF) die Dynamische Koalition für Sicherheit von Kindern im Internet<sup>22</sup> einrichtete, die unter anderem eine jährliche internationale Multistakeholder-Plattform zum Meinungs austausch über Kinder und Jugendliche bietet.

## 2.1.2 Der Rechtsrahmen des Europarats

Auf der europäischen Ebene hat der Europarat ein hohes Maß an politischer Koordination beim Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten in den Medien und bei der Entwicklung von Medienkompetenz bei Kindern erreicht. Zentrale Bestimmung im europäischen Bereich ist Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK)<sup>23</sup> über das allgemeine Recht

<sup>18</sup> Child Online Protection (COP) Initiative, [www.itu.int/en/cop/Pages/default.aspx](http://www.itu.int/en/cop/Pages/default.aspx).

<sup>19</sup> Council Working Group on Child Online Protection, [www.itu.int/en/council/cwg-cop/Pages/default.aspx](http://www.itu.int/en/council/cwg-cop/Pages/default.aspx).

<sup>20</sup> Rat der OECD, „The Protection of Children Online“, Bericht zu Risiken für Kinder im Internet und zu politischen Maßnahmen zu deren Schutz, 2012, [www.oecd.org/sti/ieconomy/childrenonline\\_with\\_cover.pdf](http://www.oecd.org/sti/ieconomy/childrenonline_with_cover.pdf).

<sup>21</sup> UNICEF, Innocenti Research Centre (IRC), „Child Safety Online, Global challenges and strategies“, [www.unicef-irc.org/publications/pdf/ict\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ict_eng.pdf).

<sup>22</sup> Internet Governance Forum, „Dynamic Coalition for Child Online Safety“, <http://intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions/54-dynamic-coalitions/dc-meetings-2008/79-child-online-safety>.

<sup>23</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 3. September 1953, [www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf), [www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_DEU.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf)



auf freie Meinungsäußerung, dessen Wahrnehmung bestimmte Pflichten und Verantwortlichkeiten mit sich bringt, die in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sind.<sup>24</sup> Darüber hinaus enthalten viele Übereinkommen des Europarats rechtliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten in Bezug auf den Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten und in neuen konvergenten Umfeldern.

Zum Jugendschutz in linearen Rundfunkdiensten legte das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen<sup>25</sup> 1989 die Verantwortlichkeiten von Rundfunkveranstaltern mit der Erklärung fest:

„Alle Sendungen eines Programms, die geeignet erscheinen, die körperliche, geistig-seelische oder sittliche Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen, dürfen nicht verbreitet werden, wenn anzunehmen ist, dass sie auf Grund der Sende- und Empfangszeit von Kindern oder Jugendlichen gesehen werden.“

Der Europarat hat in anderen Übereinkommen die Frage einer Befähigung Minderjähriger, sich gegen schädliche Inhalte im Online-Umfeld zu schützen, aufgegriffen und einige Verpflichtungen für Mitgliedstaaten in Bezug auf Straftaten im Internet<sup>26</sup> festgeschrieben, in denen er die Regierungen dazu aufruft, allgemeine Maßnahmen zu ergreifen, um Kinder zu schützen und zu befähigen.<sup>27</sup>

Auf rechtlich nicht bindender Grundlage hat der Europarat darüber hinaus ebenfalls Pionierarbeit für den Jugendschutz und die Befähigung von Nutzern in neuen audiovisuellen Mediendiensten und im Internet geleistet, indem er in den letzten zwei Jahrzehnten mehrere Empfehlungen und Erklärungen der Parlamentarischen Versammlung (PACE) und des Ministerkomitees (CM) übernommen hat. Er betonte 2003, die Kommunikationsfreiheit im Internet dürfe die Würde der Grundrechte und -freiheiten von anderen, insbesondere von Kindern, nicht verletzen.<sup>28</sup> Wenige Jahre später ging er detailliert auf das Gefährdungsrisiko durch Inhalte und Verhaltensweisen in den neuen Mediendiensten ein, die, wenngleich nicht illegal, in der Lage seien, das physische, emotionale und psychische Wohlbefinden von Kindern nachteilig zu beeinträchtigen.<sup>29</sup> Internet-Pornographie, die Darstellung und Verherrlichung von Gewalt und Selbstschädigung, Erniedrigung, diskriminierende oder rassistische Äußerungen oder eine Entschuldigung solchen Verhaltens, Kontaktaufnahme (*Grooming*), Mobbing, Stalking und andere Formen der Belästigung wurden als die Hauptrisiken im Internet ausgemacht. Als Reaktion hat der Europarat Instrumente zur Informationskompetenz<sup>30</sup> für Kinder und Pädagogen gefördert und die Notwendigkeit unterstrichen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Information gegen das Recht auf Privatleben abzuwägen.

---

<sup>24</sup> Artikel 8 EMRK zum Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ist ebenfalls für den Schutz von Kindern in Massenmedien relevant.

<sup>25</sup> Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen, 5. Mai 1989, <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/132.htm>.

<sup>26</sup> Übereinkommen über Computerkriminalität, 23. November 2001, <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/treaties/Html/185.htm>

<sup>27</sup> Siehe Artikel 31 des Übereinkommens des Europarats über den Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, 25. Oktober 2007 („Lanzarote-Übereinkommen“), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>

<sup>28</sup> Ministerkomitee des Europarats, Erklärung zur Informationsfreiheit im Internet, verabschiedet vom Ministerkomitee am 28. Mai 2003, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=37031>.

<sup>29</sup> Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung Rec(2006)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Befähigung von Kindern zum Umgang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, verabschiedet vom Ministerkomitee am 27. September 2006, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282006%2912&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

<sup>30</sup> Siehe zum Beispiel: [www.wildwebwoods.org/popup\\_langSelection.php](http://www.wildwebwoods.org/popup_langSelection.php).





Somit ist auf der Grundlage solcher Begriffe wie Kinder „in die Lage versetzen“ und Nutzer „befähigen“ sukzessive ein neuer Ansatz für den Jugendschutz in neuen konvergenten Diensten entstanden; neue Strategien konzentrieren sich auf „Sensibilisierungskampagnen“ und Multistakeholder-Ansätze zwischen Regierungen und dem Privatsektor einschließlich zivilgesellschaftlicher Akteure als zentrale Katalysatoren bei der Förderung der Menschenrechtsdimension der Informationsgesellschaft. In Übereinstimmung mit diesem Trend verabschiedete der Europarat 2007 konkrete Richtlinien<sup>31</sup>, die unter anderem darauf abzielen, individuelle Nutzer zu befähigen, und in denen Mitgliedstaaten, der Privatsektor und die Zivilgesellschaft aufgefordert werden, gemeinsame Standards und Transparenz im Hinblick auf den Schutz von Kindern vor potenziell schädlichen Inhalten im Online-Umfeld zu entwickeln. Im gleichen Kontext entwickelte der Europarat 2008 in Zusammenarbeit mit dem Dachverband der europäischen Providerverbände (EuroISPA) seine „Menschenrechtsrichtlinien für Internetdiensteanbieter“,<sup>32</sup> die Maßstäbe für Internetdiensteanbieter (ISP) festlegen, damit diese sich der möglichen Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Menschenrechte bewusst werden, insbesondere in Bezug auf das Recht von Nutzern auf Privatsphäre und Meinungsfreiheit.

Erwähnenswert ist auch eine Empfehlung „über Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor schädlichen Inhalten und Verhaltensweisen und zur Förderung ihrer aktiven Teilhabe an den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien“ aus dem Jahr 2009,<sup>33</sup> mit der der Europarat die Mitgliedstaaten aufruft, in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft sichere und unbedenkliche Räume für Kinder im Internet bereitzustellen. Er befürwortet die Entwicklung gesamteuropäischer Systeme von Gütesiegeln und Kennzeichnungssystemen, um Kinder vor schädlichen Inhalten zu schützen, zum Beispiel durch Förderung von Initiativen wie der Vereinigung zur Einstufung von Internet-Inhalten (ICRA) als Teil des *Family Online Safety Institute* (FOSI) und PEGI Online als Teil des gesamteuropäischen Spielebewertungssystems (PEGI plus), sowie durch Unterstützung von Internetfertigkeiten und -kompetenz für Kinder, Eltern und Pädagogen. In jüngerer Zeit konzentriert sich der Europarat auf den notwendigen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor schädlichen Inhalten und Verhaltensweisen in sozialen Netzwerken,<sup>34</sup> wobei er Selbst- und Koregulierungsmechanismen fördert, sowie auf die Förderung bewährter Praktiken.

Der Schutz und die Befähigung von Kindern und Jugendlichen zählen zu den vorrangigen Prioritäten der Internet-Governance-Strategie des Europarats für 2012-2015.<sup>35</sup> Internationale Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung, die Entwicklung gemeinsamer Kriterien für Kennzeichnungssysteme, der Austausch bewährter Praktiken und altersgerechte Räume für Kinder im Internet sowie Sensibilisierungsaktivitäten werden als zentrale Ziele in diesem Bereich betrachtet. Dies ist zudem eines der Ziele der Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes für 2012-

---

<sup>31</sup> Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung Rec(2007)11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Förderung der Meinungs- und Informationsfreiheit in den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, verabschiedet vom Ministerkomitee am 26. September 2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec%282007%2911&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

<sup>32</sup> Menschenrechtsrichtlinien für Internetdiensteanbieter, entwickelt vom Europarat in Zusammenarbeit mit dem Dachverband der europäischen Providerverbände (EuroISPA) (2008), [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/H-Inf%282008%29009\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/H-Inf%282008%29009_en.pdf).

<sup>33</sup> Empfehlung CM:Rec(2009)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor schädlichen Inhalten und Verhaltensweisen und Förderung deren aktiver Teilhabe an den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, verabschiedet vom Ministerkomitee am 8. Juli 2009, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1470045>.

<sup>34</sup> Siehe Empfehlung CM/Rec(2012)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz der Menschenrechte im Hinblick auf soziale Netzwerke, verabschiedet vom Ministerkomitee am 4. April 2012, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1929453>.

<sup>35</sup> Siehe Internet Governance - Strategie des Europarats 2012-2015, Dokumente der Ministerdelegierten des Ministerkomitees CM(2011)175 final, 15. März 2012. Die gegenwärtig in Vorbereitung befindliche Internet-Governance-Strategie des Europarats für 2016-2019 sieht ebenfalls die Befähigung von Kindern und Jugendlichen als eine ihrer Prioritäten vor, [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internet%20Governance%20Strategy/Internet%20Governance%20Strategy%202012%20-%202015.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internet%20Governance%20Strategy/Internet%20Governance%20Strategy%202012%20-%202015.pdf).



2015,<sup>36</sup> die sich um die Befähigung von Kindern in der Medienwelt wie auch um die Förderung von Selbstregulierung und die staatliche Regulierung von Internetanbietern, sozialen Netzwerken und den Medien in Übereinstimmung mit den Rechten des Kindes bemüht.

*Tabelle 4 – Wichtige Empfehlungen des Europarats in Bezug auf den Schutz Minderjähriger und Heranwachsender in den Massenmedien<sup>37</sup>*

Empfehlung	Thema
PACE-Empfehlung 963 (1983)	kulturelle und erzieherische Maßnahmen zur Verringerung von Gewalt
PACE-Empfehlung 1276 (1995)	Macht der visuellen Darstellung
PACE-Entschließung 1165 (1998)	Recht auf Privatsphäre
PACE-Empfehlung 1466 (2000)	Medienerziehung
Empfehlung Nr. R (89) 7	Grundsätze der Verbreitung von Videoproduktionen mit grausamem, brutalem oder pornographischem Inhalt und erläuterndes Memorandum
Empfehlung Nr. R (90) 10	Filme für Kinder und Jugendliche
Empfehlung Nr. R (92) 19	Videospiele mit rassistischem Inhalt
Empfehlung Nr. R (97) 19	Darstellung von Gewalt in elektronischen Medien und erläuterndes Memorandum
Empfehlung Nr. R (97) 20	„Hassreden“ und erläuterndes Memorandum
Empfehlung Nr. R (97) 21	Medien und Förderung einer Kultur der Toleranz und erläuterndes Memorandum
Empfehlung Nr. R (2001) 8	Selbstregulierung bei Internet-Inhalten (Selbstregulierung und Schutz von Nutzern vor illegalen oder schädlichen Inhalten in neuen Kommunikations- und Informationsdiensten)
Erklärung CM (2003)	Kommunikationsfreiheit im Internet
Empfehlung (2006) 12	Befähigung von Kindern zum Umgang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien
Empfehlung CM/Rec (2007)11	Förderung der Meinungs- und Informationsfreiheit in den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien
Empfehlung CM/Rec (2008)6	Maßnahmen zur Förderung der Achtung von Meinungs- und Informationsfreiheit in Bezug auf Internetfilter
Erklärung CM (2008)	Schutz der Würde, Sicherheit und Privatsphäre von Kindern im Internet

<sup>36</sup> Strategie des Europarats für das Recht des Kindes (2012-2015), Dokumente der Ministerdelegierten des Ministerkomitees CM(2011)171 final, 15. Februar 2012, [www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDci/StrategyCME.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDci/StrategyCME.pdf).

<sup>37</sup> Links zu allen in Tabelle 4 genannten Empfehlungen finden sich im Literaturverzeichnis am Ende dieser Publikation. Ein Überblick über die Normsetzungsaktivitäten des Europarats findet sich bei Nikoltchev S. und McGonagle T. (Hrsg.), IRIS Themen, Meinungsfreiheit und die Medien: Normsetzung durch den Europarat, (I) Ministerkomitee, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2011, [http://publi.obs.coe.int/documents/205595/2667238/ebook\\_committeeministers-coeEN.pdf/552e0e32-6b1d-4b03-bbc2-0ea0515019e7](http://publi.obs.coe.int/documents/205595/2667238/ebook_committeeministers-coeEN.pdf/552e0e32-6b1d-4b03-bbc2-0ea0515019e7) und Nikoltchev S. und McGonagle T. (Hrsg.), IRIS Themen - Meinungsfreiheit und die Medien: Normsetzung durch den Europarat (II) Parlamentarische Versammlung, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2011, [http://publi.obs.coe.int/documents/205595/2667238/ebook\\_ParliamentaryAssemblyEN.pdf/f64db8ef-0d4d-4ef7-a3a5-c650eb6c1cb6](http://publi.obs.coe.int/documents/205595/2667238/ebook_ParliamentaryAssemblyEN.pdf/f64db8ef-0d4d-4ef7-a3a5-c650eb6c1cb6).



Empfehlung 1882 (2009)	Förderung von jugendgerechten Internet- und Online-Mediendiensten
Empfehlung CM/Rec (2009)5	Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor schädlichen Inhalten und Verhaltensweisen und zur Förderung ihrer aktiven Teilhabe an den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien
Empfehlung CM(2011)171 final (2012)	Strategie des Europarats für das Recht des Kindes (2012-2015)
Empfehlung CM/Rec (2012)3	Schutz der Menschenrechte in Bezug auf Suchmaschinen
Empfehlung CM/Rec (2012)4	Schutz der Menschenrechte in Bezug auf soziale Netzwerke
Empfehlung CM/Rec (2014)6	Leitfaden für Menschenrechte für Internetnutzer

## 2.2 Der Rechtsrahmen der Europäischen Union

Auf EU-Ebene ist der Jugendschutz im Medienumfeld seit vielen Jahren Gegenstand von Diskussionen. Angesichts der Konvergenz digitaler Technologien und der zunehmenden Nutzung mobiler Geräte durch Kinder einschließlich Abrufmediendiensten im Internet und Online-Videospielen ist er in jüngster Zeit ein immer wiederkehrendes Thema. Die Möglichkeiten, die Verbreitung rechtswidriger und schädlicher Medieninhalte bei Jugendlichen einzuschränken und zu verbieten, verlangen vom EU-Regulierer, ein sorgfältig austariertes Gleichgewicht zwischen verschiedenen Grundrechten zu finden und angemessene Regulierungsinstrumente zu installieren. Insbesondere ist das Recht von Inhabern auf freie Meinungsäußerung gegen das im Allgemeininteresse liegende Ziel des Jugendschutzes abzuwägen, was oft mit Kontrollen, Filtern und Zensur einhergeht. Die Frage des Jugendschutzes in audiovisuellen und Online-Diensten ist daher auf unterschiedlichen Ebenen der EU-Rechtsordnung behandelt worden, vom primären Recht im Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>38</sup> und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)<sup>39</sup> bis zu sekundärem Recht in Form unterschiedlicher Richtlinien und Empfehlungen.

Die zentrale Bestimmung in dieser Hinsicht ist Artikel 6 Abs. 3 EUV zur Meinungsfreiheit, der Artikel 10 EMRK in den EU-Rechtsrahmen integriert. Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist zudem in Artikel 11 GRCh enthalten, die in Artikel 53 ebenfalls Grundfreiheiten der EMRK integriert. Artikel 24 GRCh behandelt die Rechte des Kindes und legt fest, dass Kinder ein Recht auf Schutz und Fürsorge haben, die für ihr Wohlbefinden erforderlich sind, und dass bei allen Handlungen öffentlicher Stellen oder privater Institutionen in Bezug auf Kinder „vorrangig das Wohl des Kindes zu berücksichtigen“ ist. Schließlich besagt Artikel 7 GRCh, dass jede Person das Recht auf Achtung ihres „Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation“ hat.

Auf der Ebene der sekundären Gesetzgebung hat die EU den Jugendschutz in audiovisuellen und Online-Diensten in zahlreichen Richtlinien und Empfehlungen aufgegriffen. Vorschriften zur Privatsphäre und zum Schutz personenbezogener Daten sind in der EU-Datenschutzrichtlinie<sup>40</sup> und der Richtlinie über den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation<sup>41</sup> niedergelegt;

<sup>38</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl EU 2010/C 83/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=de>.

<sup>39</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union (201/C 83/02), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:de:PDF>.

<sup>40</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl EU Nr. L 281/31, 23. November 1995, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:281:0031:0050:DE:PDF>.

<sup>41</sup> Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl EU L 201/37, 31. Juli 2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:201:0037:0047:DE:PDF>.



beide sind auf Online-Inhalte anzuwenden und betreffen Erwachsene und Kinder gleichermaßen. In Bezug auf den Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten finden sich die zentralen Bestimmungen in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>42</sup> (AVMD-RL), die einige Mindeststandards und gegenseitige Anerkennung in diesem Bereich einführt, die sich sowohl auf lineare wie auch nichtlineare audiovisuelle Mediendienste erstrecken. Nach Artikel 4 Abs. 8 AVMD-RL werden alle weiteren Dienste, die über elektronische Kommunikationsnetze erbracht werden, als Dienste der Informationsgesellschaft von der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr<sup>43</sup> erfasst.<sup>44</sup> Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr erlaubt Mitgliedstaaten nur, Dienste einzuschränken, die den Schutz Minderjähriger „gefährden“ oder „ein ernsthaftes und schweres Gefährdungsrisiko aufweisen“. Andererseits klammert sie diejenigen Dienste, die unter bestimmten Umständen von der Haftung ausgenommen sind (etwa die reine Durchleitung, Zwischenspeicherung und Hosting-Dienste), von der Erfüllung der von Mitgliedstaaten ausgesprochenen Verpflichtungen aus und beschränkt derart die Wirkung anderer Rechtsinstrumente im Bereich des Schutzes Minderjähriger in Informationsdiensten. Traditionelle Ansätze werden in diesem Kontext zunehmend als bedingt geeignet für die Regulierung des Schutzes junger Zuschauer betrachtet, und neue Maßnahmen wie Selbst- und Koregulierung sowie erzieherische Instrumente werden vom EU-Gesetzgeber immer mehr als notwendige ergänzende Instrumente für die Befähigung von Nutzern gefordert.

### 2.2.1 Zweistufiger Rechtsansatz für lineare und Abrufdienste nach der AVMD-Richtlinie

Lineare Rundfunkdienste sehen sich heute durch neue konvergente audiovisuelle Formen herausgefordert, die Spiele, Werbung und Informationen in sich vereinen. Das redaktionelle Modell stärkerer persönlicher Auswahl aus einem breiten Spektrum an Fernsehprogrammen verschiebt sich zugunsten eines individuellen Kommunikationsmodells bei Online-Diensten. Die Verfügbarkeit schädlicher Inhalte auf diesen Plattformen und in den Diensten erfordert neue Lösungen für die Kennzeichnung von Inhalten durch stärkere elterliche Kontrolle unter Nutzung neuer digitaler Methoden zum Schutz Minderjähriger. Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste,<sup>45</sup> die am 19. Dezember 2007 als Richtlinie 2007/65/EU in Kraft trat und von den Mitgliedstaaten bis zum 19. Dezember 2009 umzusetzen war - 2010 kodifiziert als Richtlinie 2010/13/EU - weitete die Standards für den Jugendschutz von traditionellen Rundfunkprogrammen<sup>46</sup> auf nichtlineare Dienste aus.

Die AVMD-RL erfasst beide Dienste, die nunmehr unter dem Oberbegriff „audiovisuelle Mediendienste“ zusammengefasst sind, da es sich jeweils „um Massenmedien handelt, das heißt, die für den Empfang durch einen wesentlichen Teil der Allgemeinheit bestimmt sind und bei dieser

---

<sup>42</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl EU L 95/1, 15. April 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=DE>.

<sup>43</sup> Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr), ABl EU L 178/1, 17. Juli 2000, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=DE>.

<sup>44</sup> Gemäß Artikel 4 Abs. 8 AVMD-RL sind „[i]m Falle einer Kollision zwischen einer Bestimmung der Richtlinie 2000/31/EG und einer Bestimmung der vorliegenden Richtlinie [...] die Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie maßgeblich, sofern in der vorliegenden Richtlinie nichts anderes vorgesehen ist“.

<sup>45</sup> Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (AVMD-Richtlinie), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0065&from=DE>.

<sup>46</sup> Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/De/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0552&qid=1423754574697&from=DE>.



eine deutliche Wirkung entfalten könnten“.<sup>47</sup> In Bezug auf audiovisuelle Mediendienste auf Abruf sind jedoch weniger strenge Bestimmungen vorgesehen, da ein höherer Grad an Steuerung und Auswahl seitens der Nutzer bei diesen Diensten vorliegt. Zudem üben sie eine unterschiedliche Wirkung auf die Gesellschaft aus. Nach diesem zweistufigen Regulierungssystem sieht Artikel 12 AVMD-RL zum Jugendschutz in nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten Folgendes vor:

Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden und die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen könnten, nur so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können.

In Bezug auf lineare Dienste (Fernsehen) bestimmt Artikel 27 Abs. 1 AVMD-RL:

Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Sendungen von Fernsehveranstaltern, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, keinerlei Programme enthalten, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen.

Das gemeinsame Kriterium bei beiden Ansätzen besteht darin, dass der Dienst oder das Programm geeignet sein muss, die Entwicklung Minderjähriger „ernsthaft zu beeinträchtigen“. Während solche Programme in Rundfunkdiensten unzulässig sind, können sie in Abrufdiensten derart zugänglich gemacht werden, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden. In der Praxis lässt sich dies mithilfe von PIN-Codes oder sonstigen ausgeklügelteren Altersverifikationssystemen bewerkstelligen.

Andererseits können Programme, die für Minderjährige lediglich „schädlich“ sein können, in linearen Diensten übertragen werden, wenn sichergestellt ist - durch die Sendezeit oder technische Maßnahmen (z.B. Verschlüsselung) -, dass Minderjährige diese üblicherweise nicht wahrnehmen. Sind solche Sendungen nicht verschlüsselt, muss ihnen darüber hinaus ein akustischer Warnhinweis vorausgehen oder sie müssen während der gesamten Dauer durch ein sichtbares Symbol deutlich gekennzeichnet werden. Gemäß der Richtlinie unterliegen derartige Inhalte in Abrufdiensten keinerlei Einschränkungen.

---

<sup>47</sup> Erwägungsgrund 21 AVMD-RL.



Tabelle 5 - Schädliche Inhalte im traditionellen Fernsehen und in audiovisuellen Abrufdiensten

	Inhalte, die Minderjährige ernsthaft beeinträchtigen können	Inhalte, die Minderjährige potenziell beeinträchtigen, müssen...
<b>Lineare Dienste (Fernsehen)</b>  <b>Artikel 27 AVMD-RL</b>	Vollständiges Verbot	...durch die Wahl der Sendezeit oder durch andere technische Maßnahmen (zum Beispiel Verschlüsselung) dafür sorgen, dass diese Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht gesehen oder gehört werden
<b>Nichtlineare Dienste (über Internet oder auf Abruf)</b>  <b>Artikel 12 AVMD-RL</b>	...müssen so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass Minderjährige solche audiovisuellen Mediendienste auf Abruf üblicherweise nicht hören oder sehen.	Keine Einschränkungen

Die AVMD-RL enthält keine harmonisierten Definitionen bestimmter Schlüsselbegriffe wie „Minderjährige“, „ernsthaft beeinträchtigen können“, „potenziell beeinträchtigen“ oder selbst „Pornographie“. Sie bietet lediglich einige Beispiele für mögliche „ernsthaft beeinträchtigende“ Inhalte im linearen Umfeld wie „Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten“ und lässt den Mitgliedsstaaten somit bei der Umsetzung der Richtlinie gewissen Auslegungsspielraum entsprechend dem jeweiligen nationalen kulturellen Hintergrund und sozialen Selbstverständnis.

Die AVMD-RL legt zudem großen Wert auf Koregulierungs- und Selbstregulierungsinstrumente, da sie auf dem Ansatz basiert, die aktive Unterstützung von Diensteanbietern sei erforderlich, um im Bereich des Jugendschutzes in neuen audiovisuellen Mediendiensten im Allgemeininteresse liegende Ziele zu erreichen, und dieser Ansatz größere Flexibilität erlaube, um den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedsstaaten Rechnung zu tragen.

## 2.2.2 Ein innovativer Ansatz für alle audiovisuellen und Online-Informationendienste nach den Empfehlungen des Europäischen Rates von 1998 und 2006

Die rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der AVMD-RL in Bezug auf den Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten ergeben, werden durch zwei wichtige Empfehlungen des Rates von 1998 und 2006 zu Jugendschutz und Menschenwürde ergänzt. Sie lehnen sich an das Grünbuch „über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den



Informationsdiensten“<sup>48</sup> an, dass 1996 auf gesamteuropäischer Ebene die Debatte über ethische Parameter der Informationsgesellschaft und audiovisuelle Dienste in Gang gebracht hatte. Das Grünbuch trieb einige Leitlinien für die Bereitstellung eines flexibleren Rechtsrahmens voran, der die Wesenszüge neuer audiovisueller Mediendienste und die Notwendigkeit einer vernünftigen Abwägung zwischen Meinungsfreiheit und Anliegen von öffentlichem Interesse berücksichtigen kann.

Zusätzlich verabschiedete die Europäische Kommission im selben Jahr eine Mitteilung „über illegale und schädigende Inhalte im Internet“,<sup>49</sup> die wertvolle Einsichten in den Umfang von Schlüsselbegriffen wie „illegale“ und „schädliche“ Inhalte bietet. In der Mitteilung wird folglich klar zwischen illegalen Inhalten, die im Grünbuch als Inhalte definiert sind, die für jedermann ungeachtet des Alters des potenziellen Konsumenten oder des verwendeten Mediums untersagt werden können (etwa Kinderpornographie, extreme grundlose Gewalttätigkeit und Aufstachelung zu rassistisch oder anderweitig begründetem Hass, Diskriminierung und Gewalt), und schädlichen Inhalten unterschieden, die als „Inhalte, die zwar legal sind, aber der körperlichen, geistigen oder charakterlichen Entwicklung von Jugendlichen schaden können“,<sup>50</sup> definiert sind, was bedeutet, dass der Zugang zu ihnen nur Erwachsenen gestattet werden darf.<sup>51</sup> Gemäß der Mitteilung besteht der entscheidende Unterschied zwischen schädlichen und illegalen Inhalten darin, dass schädliche Inhalte der persönlichen Entscheidung überlassen sind, gestützt auf persönliche religiöse Überzeugungen, ethische Normen oder soziale und kulturelle Unterschiede, während über illegale Inhalte auf staatlicher Ebene entschieden wird. Diese Unterscheidung ist wesentlich, um die unterschiedlichen Ziele und Probleme, die die jeweilige Art von Inhalten aufwirft, und die spezifischen Lösungen im Einzelfall nicht zu vermischen. Bei illegalen Inhalten entscheiden die Staaten, was als illegal zu betrachten ist und welche Konsequenzen sich aus einer solchen Einstufung ergeben (etwa Verbot der Veröffentlichung und Verbreitung). Bei schädlichen Inhalten wird andererseits gefordert, der Staat solle ein Umfeld schaffen, das die Bürger „in die Lage versetzt“, für sich selbst (und möglicherweise für ihre Kinder) zu entscheiden, welche Inhalte sie für geeignet und sehenswert halten. Die Mitteilung wiederholt zudem, dass in diesem Fall ein Gleichgewicht zwischen einem möglichen Schaden für Minderjährige und der Wahrung des Rechts auf freie Meinungsäußerung gefunden werden muss.

Nach diesen Vorentwicklungen verabschiedete der Rat 1998 eine 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“.<sup>52</sup> Diese Empfehlung war das erste Rechtsinstrument auf EU-Ebene zu den Inhalten von audiovisuellen und Informations-Onlinediensten, das alle Formen der Bereitstellung von Rundfunk bis Internet umfasste. Sie war darüber hinaus das erste wichtige Instrument, das zu europäischer und internationaler Zusammenarbeit aufrief, um Minderjährige in die Lage zu versetzen, verantwortungsvoll mit audiovisuellen und Informations-Onlinediensten umzugehen, und um eine systematischere Koordinierung zwischen Regierungen, Industriezweigen und Interessenträgern zu fördern und dadurch die Sensibilität bei Eltern, Erziehern und Lehrern für das

---

<sup>48</sup> Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten, KOM (96) 483 endg., 16 Oktober 1996, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0483&from=DE>.

<sup>49</sup> Mitteilung über illegale und schädigende Inhalte im Internet, KOM (96) 487 vom 16. Oktober 1996, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0487:FIN:DE:PDF>.

<sup>50</sup> Empfehlung 98/560/EG, Abs. 17, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998H0560&from=DE>.

<sup>51</sup> Mit dem Aktionsplan zur sichereren Nutzung des Internets wurde dieser Klassifizierung später unerwünschtes Material wie Spam oder unerbetene Werbung hinzugefügt.

<sup>52</sup> Empfehlung des Rates 98/560/EG vom 24. September 1998 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, ABl 270, 7. Oktober 1998, S. 48-55), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998H0560&from=DE>.



Potenzial der neuen Dienste zu schärfen. Sie betonte zudem die Rolle von Selbstregulierung und formulierte die Grundsätze, auf die sich ein Selbstregulierungseingriff stützen sollte: Beteiligung aller interessierten Seiten, Definition der Ziele in den Verhaltenskodizes, Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene und regelmäßige Auswertung der ergriffenen Maßnahmen.

Die zweite wichtige Empfehlung in diesem Bereich wurde 2006 verabschiedet und befasst sich mit dem „Schutz Minderjähriger und dem Schutz der Menschenwürde sowie dem Recht auf Gegendarstellung“.<sup>53</sup> Sie stellt eine Aktualisierung der Empfehlung von 1998 dar und diente dem selben Zweck, nämlich der Verabschiedung maßgeblicher Vorschriften für alle audiovisuellen und Online-Informationendienste. Die Empfehlung von 2006 konzentriert sich jedoch stärker auf das Internet, indem sie die Notwendigkeit unterstrich, dieses positiv zu nutzen und jegliche illegale Aktivitäten zu bekämpfen, welche für Minderjährige schädlich sein könnten, um das Internet zu einem sichereren Medium zu machen. Die Empfehlung würdigt die Bedeutung von Filtersystemen und Kennzeichnung und beinhaltet eine Reihe möglicher Maßnahmen zum Wohle Minderjähriger, z.B. eine systematische Versorgung von Nutzern mit wirksamen, aktualisierbaren und einfach zu handhabenden Filtersystemen, wenn sie sich bei einem Zugangsanbieter anmelden, oder die Ausstattung von Diensten, die sich speziell an Kinder richten, mit automatischen Filtersystemen. An technischen Instrumenten wurden bereits in der Empfehlung von 1998 Kindersicherungen, Filter und sonstige Altersnachweissysteme behandelt; mit Maßnahmen zur Förderung positiver und angemessener Inhalte für Minderjährige, die sie von schädlichen Inhalten fernhalten, sowie Inhaltekennzeichnung ergänzt die Empfehlung von 2006 die Einstufung oder Klassifizierung audiovisueller Inhalte, fördert Selbstverpflichtungen bei Dienste- und Inhalteanbietern und unterstreicht die Bedeutung von Verhaltenskodizes für Inhalteanbieter. Zudem bestätigt die Empfehlung von 2006 den Ansatz der Empfehlung von 1998, wobei sie „die Notwendigkeit [unterstreicht], die Sensibilität unter Eltern, Erziehern und Lehrern für das Potenzial der neuen Dienste und für die Maßnahmen, mit denen sie für Minderjährige sicher gemacht werden können, zu steigern“, und Aktionen benennt, die Medienkompetenz zu verbessern. Die Bedeutung von Medienkompetenz in allen Bereichen der Gesellschaft wird auch in der AVMD-RL unterstrichen, in der eine Verpflichtung für die Europäische Kommission enthalten ist, den Fortschritt in diesem Bereich genau zu verfolgen und ihn in den Bericht über die Anwendung der Richtlinie einzuschließen.

### 2.2.3 Weitere EU-Initiativen in Bezug auf den Schutz Minderjähriger vor schädigenden Inhalten in einem konvergierenden Umfeld

Vor dem Hintergrund des rasanten Wachstums auf dem europäischen Markt für Videospiele und des wachsenden Risikos für junge Nutzer, mit Videospiele illegalen oder schädlichen Inhalten konfrontiert zu werden, befasste sich der EU-Rat 2002 mit der Frage des Verbraucherschutzes in Form einer Kennzeichnung bestimmter Video- und Computerspiele entsprechend der jeweiligen Altersgruppe,<sup>54</sup> wobei er Selbstregulierung als adäquates Mittel zum Erreichen dieses Ziels befürwortete.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Empfehlung 2006/952/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 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-Informationendienste (2006/952/EG, ABl L 378, 27. Dezember 2006, S. 72–77), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006H0952&from=DE>.

<sup>54</sup> Entschließung des Rates zum Schutz der Verbraucher, insbesondere von Jugendlichen, durch Kennzeichnung bestimmter Video- und Computerspiele nach Zielaltersgruppen, 2002/C 65/02, 1. März 2002, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002G0314%2801%29&from=DE>.

<sup>55</sup> Siehe Kapitel 4 dieser Ausgabe von IRIS plus zu Selbstregulierungs- und Koregulierungsinstrumenten.





In Bezug auf das Internet sei angemerkt, dass die Europäische Kommission seit 1999 das „Safer Internet Programm“<sup>56</sup> (SIP) fördert, das Kinder und Jugendliche im Umgang mit dem Internet befähigen und schützen und illegale und schädliche Online-Inhalte und Verhaltensweisen bekämpfen will. Das SIP definiert Bereiche für konkrete Maßnahmen, auf die die gemeinschaftlichen Ressourcen konzentriert werden sollten. Der Aktionsplan für 1999 definiert vier spezifische Ziele: die Schaffung eines sichereren Umfelds durch ein Netzwerk an Hotlines und die Verabschiedung von Verhaltenskodizes, die Entwicklung eines Filter- und Klassifizierungssystems, die Förderung von Sensibilisierungsmaßnahmen und weiteren unterstützenden Aktionen, so etwa eine rechtliche Folgenabschätzung sowie Koordinierung mit anderen ähnlichen internationalen Initiativen.

Nach dem positiven Ergebnis dieses Vierjahresplans<sup>57</sup> schlug die Kommission 2005 ein neues Mandat für eine Fortsetzung des Aktionsplans zur sichereren Nutzung des Internets (sogenannter IAP-Plus)<sup>58</sup> vor, der seinerseits 2009 verlängert und erweitert wurde, „um gegenwärtig unbekannt zukünftige Entwicklungen im Online-Umfeld zu berücksichtigen“. Der Aktionsplan 2009-2013<sup>59</sup> beinhaltet Aktionen zur Förderung eines sichereren Online-Umfelds und zu öffentlichen Sensibilisierungskampagnen auf der Grundlage von Selbstregulierungsprinzipien. Diese Aktionen sollen eine bessere „Nutzerbefähigung“ herbeiführen, nicht nur für Eltern und Betreuer, sondern auch für Kinder und Jugendliche, und die Industrie dazu anregen, Verantwortung zu übernehmen, zusammenzuarbeiten und Erfahrungen und bewährte Praktiken auf europäischer und internationaler Ebene auszutauschen. Der Aktionsplan unterstreicht zudem die Notwendigkeit, eine angemessene Wissensbasis zu schaffen und fortzuentwickeln, um auf bestehende wie auf zukünftige Nutzungen, Risiken und Folgen reagieren sowie sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte in diesem Zusammenhang abbilden zu können. Der SIP konzentriert sich auf die Schaffung eines sichereren Online-Umfeldes und den Kampf gegen illegale und schädliche Inhalte. Er beinhaltet Aktionen wie die Einführung des Safer Internet Day<sup>60</sup> und der Safer Internet Centres, die die Entwicklung und Umsetzung von Selbstregulierungs- und Verhaltenskodizes unterstützen. Darüber hinaus bildet der SIP die Grundlage für die Unterstützung der Europäischen Kommission bei einer Reihe weiterer Selbstregulierungsinitiativen in diesem Bereich.<sup>61</sup>

In einer Mitteilung von 2011 zu einer „EU-Agenda für die Rechte des Kindes“<sup>62</sup> bekräftigte die Europäische Kommission ihre Verpflichtungszusage, die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte bei der Stärkung von Vorbeugung, Befähigung und der Teilhabe von Kindern zu unterstützen, damit sie den größtmöglichen Nutzen aus Online-Technologien ziehen und sich gegen Mobbing im Internet, gegen schädliche Inhalte und sonstige Online-Risiken zur Wehr setzen können, und zwar durch das Safer Internet Programm und in Zusammenarbeit mit der Industrie im Rahmen von

---

<sup>56</sup> Europäisches Parlament und Europäischer Rat, Entscheidung 276/1999/EG vom 25. Januar 1999 über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internets und neuer Online-Technologien durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte insbesondere im Bereich des Schutzes von Kindern und Jugendlichen (ABl L 33, 6. Februar 1999, S. 1) in der geänderten Fassung der Entscheidung 1151/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2003 (ABl L 162, 1. Juli 2003, S. 1), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0276&from=DE>.

<sup>57</sup> Siehe die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Bewertung des mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung einer sichereren Nutzung des Internet und neuer Online-Technologien durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte vor allem im Hinblick auf den Kinder- und Jugendschutz, KOM (2003) 653 endg., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0653&from=DE>.

<sup>58</sup> Beschluss 854/2005/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Beschluss vom 11. Mai 2005 über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zur Förderung der sichereren Nutzung des Internets und neuer Online-Technologien, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0854&from=DE>.

<sup>59</sup> Beschluss 1351/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, Beschluss vom 16. Dezember 2008 über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zum Schutz der Kinder bei der Nutzung des Internets und anderer Kommunikationstechnologien, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D1351&from=DE>.

<sup>60</sup> Abrufbar unter [www.saferinternetday.org/web/guest;jsessionid=FF236CF5A2A47A1CCF893439088FDFE9](http://www.saferinternetday.org/web/guest;jsessionid=FF236CF5A2A47A1CCF893439088FDFE9).

<sup>61</sup> Weitere Einzelheiten zu Selbstregulierungsinitiativen siehe Abschnitt 4.2.1 dieser IRIS Plus.

<sup>62</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes“, KOM(2011) 60 endg., [http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com\\_2011\\_60\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com_2011_60_de.pdf).



Selbstregulierungsinitiativen. Ein Evaluierungsbericht<sup>63</sup> im Bereich sozialer Netzwerke (SNS) aus dem Jahr 2010 unterstrich jedoch die Notwendigkeit, die Effektivität und Nutzung einiger dieser Selbstregulierungsinitiativen zu verbessern.

Andererseits schlug die Europäische Kommission 2012 eine „Strategie für ein besseres Internet für Kinder“<sup>64</sup> mit einem Arbeitsprogramm vor, das sich auf der Grundlage von Selbstregulierung auf verstärkte Vermittlung in der Schule, einen breiteren Einsatz technischer Lösungen - Meldeinstrumente, altersgerechte Datenschutzeinstellungen, erweiterte Nutzung von Inthaltelassifizierung, stärkere Verfügbarkeit und Nutzung von Kindersicherungen usw. - sowie auf die Bekämpfung von sexuellem Missbrauch von Kindern konzentriert. Gemeinsame Ergebnisse und Zusagen wurden veröffentlicht, unter anderem Empfehlungen für bewährte Praktiken der größten Akteure auf dem Markt.

Keine der europäischen Vorhaben in diesem Bereich ist bindend. Sie unterstützen vielmehr sämtlich Entwicklung und Einsatz technischer Instrumentarien und empfehlen bei den rechtlichen Instrumenten in erster Linie Selbstregulierung als die beste regulatorische Lösung. Diese Option liegt nicht nur in der Tatsache begründet, dass technische Instrumente und Selbstregulierung einen höheren Grad an Flexibilität bieten und besser auf die Notwendigkeiten eines sich ständig wandelnden Umfeldes reagieren können, sondern auch in der allgemeinen Feststellung, die in IAP-Beschlüssen eindeutig dargelegt ist, dass „ein Erreichen eines internationalen Übereinkommens zu rechtsverbindlichen Vorschriften wünschenswert, jedoch schwer zu erreichen ist, und, sollte es erreicht werden, dies nicht rasch erfolgen wird. Selbst wenn ein solches Übereinkommen erzielt wird, wird es per se nicht ausreichen, um die Umsetzung der Vorschriften zu gewährleisten oder den Schutz derer, die in Gefahr sind, sicherzustellen“.

---

<sup>63</sup> Staksrud, E. und Lobe, B., „Evaluation of Implementation of the Safer Social Networking Principles for the EU: General Report. European Commission Safer Internet Programme“ (2010) Luxemburg, [http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle\\_emner/information/100209\\_3final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/information/100209_3final_report_en.pdf).

<sup>64</sup> Safer Internet – A multi-annual union programme on protecting children using the Internet and other communication technologies, Work Programme 2013, C(2013) 1954, [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=1964](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1964).



## 3. Einzelstaatliche Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten

Die AVMD-RL war von den EU-Mitgliedstaaten bis Dezember 2009 umzusetzen. Der erste Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Richtlinie<sup>65</sup> wurde im Mai 2012 vorgelegt, der zweite ist im Mai 2015 vorzulegen. Dem ersten Anwendungsbericht zufolge haben alle Mitgliedstaaten Vorschriften zum Schutz Minderjähriger in audiovisuellen Mediendiensten eingeführt. Die Umsetzung dieser Vorschriften variiert zwischen den Mitgliedstaaten jedoch beträchtlich. Dieses Kapitel beschreibt einige Beispiele für die Umsetzung der Artikel 27 und 12 AVMD-RL in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten und stellt die unterschiedlichen Ansätze vor, die auf einzelstaatlicher Ebene in Bezug auf „schädigende“ Inhalte, insbesondere in nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten verfolgt werden. Das Fehlen einer Definition für bestimmte Schlüsselbegriffe in der Richtlinie in Bezug auf potenziell schädliche Inhalte hat in diesem Bereich zu unterschiedlichen Definitionen auf einzelstaatlicher Ebene geführt, die sich auf bereits vorher vorhandene nationale Begriffe und Klassifizierungen sowie auf spezifische Schutzebenen zurückführen lassen.

Zwar haben sich einige Länder für einen diensteübergreifenden Ansatz beim Jugendschutz entschieden, dies ist jedoch immer noch die Ausnahme, denn die Mehrheit der Länder bevorzugt einen abgestuften Ansatz mit weniger strengen Verpflichtungen für Abrufdienste. Die Konvergenz traditioneller Formen des Medienkonsums und neuer vernetzter Dienste und Geräte, die von Kindern und Jugendlichen genutzt werden, sowie die immer weiter verschwimmenden Grenzen zwischen Rundfunk und Abrufdiensten stellen für die Wirksamkeit der AVMD-RL beim Schutz Minderjähriger neue Herausforderungen dar. Die AVMD-RL erstreckt sich lediglich auf Mediendienstanbieter, während neue Inhaltsformen wie nutzergenerierte Inhalte mit Ausnahme der Leistungsbedingungen der Internetdienstanbieter keinerlei regulatorischer Aufsicht unterliegen. Gleiches gilt bei Inhalten von außerhalb der Europäischen Union, die eine potenzielle Schadensquelle für Minderjährige darstellen können.

### 3.1 Unterschiedliche Regulierungsmechanismen innerhalb der EU in Bezug auf den Schutz Minderjähriger vor „beeinträchtigenden“ Inhalten

Zur Umsetzung der Bestimmungen zum Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten wurden in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Regulierungsrahmen eingeführt. Einige Mitgliedstaaten haben sich für eine vollständige Übernahme des Wortlauts der Richtlinie in nationales Recht entschieden. In den meisten europäischen Ländern werden in den primären Rechtsvorschriften jedoch lediglich Mindestanforderungen festgelegt, und es obliegt den Regulierungsbehörden, die Vorschriften und Maßnahmen, gemäß derer audiovisuelle Mediendienstanbieter die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen nach dem Primärrecht zu leisten haben, im Einzelnen auszuarbeiten.

---

<sup>65</sup> Erster Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2010/13/EU) - Audiovisuelle Mediendienste und vernetzte Geräte: Entwicklung und Zukunftsperspektiven, KOM(2012) 203 endg., 4. Mai 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0203&from=DE>.



Regulierung gründet sich in diesem Bereich oftmals auch auf die Aufteilung der Verantwortung zwischen nationalen Regulierungsbehörden (oder sonstigen zuständigen Organen), der Industrie/den Diensteanbietern und den Eltern oder Erziehungsberechtigten unter Zuhilfenahme von Koregulierungs- und Selbstregulierungsinstrumenten, die in unterschiedlichem Maß eingesetzt werden.<sup>66</sup>

*Tabelle 6 - Beispiele für Regulierungsansätze in der EU<sup>67</sup> in Bezug auf den Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten*

	Regulierungsmechanismus
<b>BE (Fr)</b>	Die SMA-Verordnung mit Änderungen von Art. 9.2 a) und b) <sup>68</sup> sowie die Regierungsverordnung <sup>69</sup> von 2013 bilden die rechtliche Grundlage für den Jugendschutz. Die Regulierungsbehörde hat dies sowohl durch Selbst- als auch Koregulierung weiterentwickelt.
<b>BG</b>	Das Hörfunk- und Fernsehgesetz <sup>70</sup> in der geänderten Fassung von 2014 regelt den Jugendschutz in linearen Rundfunkdiensten und Abrufdiensten. Die Regulierungsbehörden haben Vorschriften und allgemeine Leitlinien für den Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten sowohl linearer Art als auch auf Abruf erlassen.
<b>DE</b>	Koregulierungssystem sowohl für lineare als auch nichtlineare Dienste. Die rechtliche Grundlage für Einschränkungen wurde vom Gesetzgeber festgelegt, deren Auslegung und die Organisation des Systems fallen jedoch in die Verantwortung der Kommission für Jugendmedienschutz <sup>71</sup> (KJM) und der Medienanstalten. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag <sup>72</sup> (JMStV) besagt, dass Inhalte, welche die Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen können, nur mit begleitenden Schutzmaßnahmen bereitgestellt werden dürfen.
<b>ES</b>	Das spanische Rahmengesetz 7/2010 zu audiovisueller Kommunikation <sup>73</sup> regelt den Jugendschutz in audiovisuellen Diensten. Es wurde von den Regulierungsbehörden durch Vorschriften und Kodizes weiterentwickelt. Es beinhaltet einen Verhaltenskodex für Fernsehveranstalter in Bezug auf den Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten. Die Nichteinhaltung der Selbstregulierungskodizes stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, gegen Betreiber können entsprechende Bußgelder verhängt werden.
<b>FR</b>	Per Gesetz vom 30. September 1986 wurden Beschränkungen für "potenziell schädigende Inhalte" verfügt, die von der Regulierungsbehörde CSA mit dem Beschluss vom 20. Dezember 2011 <sup>74</sup> zum Schutz junger Zuschauer, zu Verwertungsfristen und zur Zugänglichkeit von Programmen in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf weiterentwickelt wurden.
<b>GB</b>	Das Rundfunkgesetz von 1996 <sup>75</sup> und das Kommunikationsgesetz von 2003 <sup>76</sup> werden durch mehrere Verordnungen für audiovisuelle Mediendienste zu schädlichen Inhalten und audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf ergänzt. Ein umfassendes Selbst- und Koregulierungssystem wurde speziell für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf umgesetzt. Die Regulierungsbehörde Ofcom ist gesetzlich verpflichtet, für lineare Rundfunkdienste einen Fernseh- und Hörfunkkodex zu erstellen,

<sup>66</sup> Siehe Kapitel 4 zu Selbstregulierungs- und Koregulierungsinstrumenten.

<sup>67</sup> Eine Erläuterung der Ländercodes findet sich unter <https://www.iso.org/obp/ui/#search/code/>.

<sup>68</sup> Abrufbar unter

[http://www.csa.be/system/documents\\_files/1440/original/D%C3%A9cret%20SMA%20coordonn%C3%A9%20au%2012%20mars%202015.pdf?1431957507](http://www.csa.be/system/documents_files/1440/original/D%C3%A9cret%20SMA%20coordonn%C3%A9%20au%2012%20mars%202015.pdf?1431957507).

<sup>69</sup> Abrufbar unter

[www.csa.be/system/documents\\_files/2070/original/Arr%C3%AAt%C3%A9%20CF%20130221%20protection%20des%20mineurs.pdf?1373028304](http://www.csa.be/system/documents_files/2070/original/Arr%C3%AAt%C3%A9%20CF%20130221%20protection%20des%20mineurs.pdf?1373028304).

<sup>70</sup> Abrufbar unter [www.cem.bg/files/1403167764\\_zrt.pdf](http://www.cem.bg/files/1403167764_zrt.pdf).

<sup>71</sup> Abrufbar unter [www.kjm-online.de/die-kjm.html](http://www.kjm-online.de/die-kjm.html).

<sup>72</sup> Abrufbar unter [www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Recht/JMStV\\_Stand\\_13\\_RStV\\_mit\\_Titel\\_deutsch3.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/JMStV_Stand_13_RStV_mit_Titel_deutsch3.pdf).

<sup>73</sup> Abrufbar unter [www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf).

<sup>74</sup> Abrufbar unter [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025062182](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025062182).

<sup>75</sup> Abrufbar unter [www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/55/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/55/contents).

<sup>76</sup> Abrufbar unter [www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf).



	der den Schutz Jugendlicher unter 18 Jahren vor schädlichen Inhalten regelt.
<b>HU</b>	Gesetz CLXXXV von 2010 <sup>77</sup> über Mediendienste und Massenmedien bildet die rechtliche Grundlage für Jugendschutz in linearem Rundfunk und in Abrufdiensten. Einige Elemente von Selbst- und Koregulierung ergänzen das Gesetz. Die Medienregulierungsbehörde gibt Empfehlungen zu wirksamen technischen Lösungen heraus.
<b>IE</b>	Die Verordnung über audiovisuelle Mediendienste von 2010 <sup>78</sup> bildet die rechtliche Grundlage für den Jugendschutz in linearem Rundfunk und in Abrufdiensten. Speziell für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf wurde ein Selbst- und Koregulierungssystem umgesetzt. Die irische Rundfunkbehörde (BAI) reguliert audiovisuelle Mediendienste auf Abruf nur insoweit, als sie Entwürfe für Kodizes zur Umsetzung der AVMD-RL für diese Dienste billigt. Im Mai 2011 wurde ein freiwilliger Verhaltenskodex <sup>79</sup> vom Selbstregulierungsorgan On-Demand Audiovisual Services Group <sup>80</sup> (ODAS) entwickelt und von der BAI gebilligt.
<b>IT</b>	Es gelten Primärrecht und von der Kommunikationsbehörde (AGCOM) verabschiedetes Sekundärrecht <sup>81</sup> , insbesondere in Bezug auf technische Maßnahmen <sup>82</sup> und die Klassifizierung von Programmen. <sup>83</sup> Der italienische AVMD-Kodex <sup>84</sup> in der überarbeiteten Fassung stammt vom Juli 2014. Selbstregulierungsbestimmungen wurden im Kodex Fernsehen und Minderjährige <sup>85</sup> 2002 festgelegt.
<b>NL</b>	Die mit dem niederländischen Mediengesetz von 2008 <sup>86</sup> eingeführte Gesetzgebung betrifft öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, die im Abrufbereich sexuell eindeutige Inhalte, die sie für potenziell beeinträchtigend halten, nicht ohne Zugangsbeschränkung als Abrufangebot verbreiten dürfen. In den Niederlanden gibt es eine gemeinsame Verantwortung der niederländischer Medienbehörde (CvdM) und des NICAM (niederländisches Institut für audiovisuelle Medienklassifizierung).
<b>SI</b>	Das Gesetz über audiovisuelle Mediendienste <sup>87</sup> bildet die rechtliche Grundlage für den Jugendschutz im linearen Rundfunk und in Abrufdiensten, ergänzt durch das Rahmengesetz von 2013. <sup>88</sup> Einige Elemente der Selbst- und Koregulierung für lineare und nichtlineare Dienste regeln die Klassifizierung und Kennzeichnung von Inhalten und die Entwicklung technischer Maßnahmen, durch die Minderjährige am Zugang zu schädlichen Inhalten gehindert werden sollen.

## 3.2 Keine allgemeinen Definitionen für „beeinträchtigende“ Inhalte in Europa

Es lassen sich unterschiedliche Ansätze zu beeinträchtigenden Inhalten sowie eine große Auswahl an technischen Maßnahmen ausmachen, die oftmals miteinander kombiniert sind. Die in Bezug auf Begriffe und Instrumente entwickelten Normen und Leitlinien variieren im Grad ihrer Detaillierung allerdings erheblich und erschweren eine vergleichende Bewertung der Situation in den Mitgliedstaaten. Die folgende Analyse ist kein Versuch, alle einzelstaatlichen Ansätze und Initiativen

<sup>77</sup> Abrufbar unter [http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv\\_110803\\_EN\\_final.pdf](http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf).

<sup>78</sup> Abrufbar unter [www.bai.ie/wordpress/wp-content/uploads/SI-258-2010.pdf](http://www.bai.ie/wordpress/wp-content/uploads/SI-258-2010.pdf).

<sup>79</sup> Abrufbar unter [www.bai.ie/wordpress/wp-content/uploads/Code-of-Conduct-On-Demand-Audiovisual-Media-Services.pdf](http://www.bai.ie/wordpress/wp-content/uploads/Code-of-Conduct-On-Demand-Audiovisual-Media-Services.pdf).

<sup>80</sup> Abrufbar unter [www.bai.ie/index.php/odas-code-of-conduct-for-media-service-providers-of-on-demand-audiovisual-media-services/](http://www.bai.ie/index.php/odas-code-of-conduct-for-media-service-providers-of-on-demand-audiovisual-media-services/).

<sup>81</sup> Abrufbar unter [www.agcom.it/tutela-dei-minori](http://www.agcom.it/tutela-dei-minori).

<sup>82</sup> Abrufbar unter [www.agcom.it/documents/10179/540051/Delibera+51-13-CSP/e5e897fd-4913-4a35-a9e9-d6493c59642a?version=1.0](http://www.agcom.it/documents/10179/540051/Delibera+51-13-CSP/e5e897fd-4913-4a35-a9e9-d6493c59642a?version=1.0).

<sup>83</sup> Abrufbar unter [www.agcom.it/documents/10179/540051/Delibera+52-13-CSP/4802efd5-e6fb-484d-8556-2c8d67d06edb?version=1.0](http://www.agcom.it/documents/10179/540051/Delibera+52-13-CSP/4802efd5-e6fb-484d-8556-2c8d67d06edb?version=1.0).

<sup>84</sup> Abrufbar unter [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31;177!vig-](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31;177!vig-)

<sup>85</sup> Abrufbar unter [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/mise\\_extra/codice-tv-minori-pdf.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/mise_extra/codice-tv-minori-pdf.pdf).

<sup>86</sup> Abrufbar unter <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-552.html>.

<sup>87</sup> Abrufbar unter [www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201187&stevilka=3715](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201187&stevilka=3715).

<sup>88</sup> Abrufbar unter [www.akos-rs.si/files/APEK\\_eng/Legislation/Statues/General-Act-on-the-Protection-of-Children-and-Minors-in-Television-Programs-and-Audiovisual-Media-Services-on-Demand.pdf](http://www.akos-rs.si/files/APEK_eng/Legislation/Statues/General-Act-on-the-Protection-of-Children-and-Minors-in-Television-Programs-and-Audiovisual-Media-Services-on-Demand.pdf).



miteinander zu vergleichen, sondern soll eher zentrale Tendenzen herausstellen und dabei einige einzelstaatliche Beispiele beleuchten.

### 3.2.1 Unterschiedliche Interpretation von „ernsthaft beeinträchtigenden“ Inhalten in den Mitgliedstaaten

Wie bereits in Abschnitt 2.2 dieser IRIS *plus* erwähnt, liefert die AVMD-RL keine Harmonisierung bestimmter Schlüsselbegriffe in Bezug auf den Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten, sondern überlässt diese Aufgabe den Mitgliedstaaten. Bezüglich „ernsthaft beeinträchtigender“ Inhalte nennt die Richtlinie mit „Pornographie oder grundloser Gewalttätigkeiten“ lediglich Beispiele. Dies sind jedoch nur nicht erschöpfende Beispiele für inakzeptable Inhalte, die sich auf lineare Rundfunkdienste beziehen (Art. 27 Abs. 1 AVMD-RL). Während des Verfahrens zur Verabschiedung der Richtlinie hatte das Europäische Parlament vorgeschlagen, in den Wortlaut von Artikel 12 AVMD-RL die beiden Begriffe als Beispiele für Inhalte aufzunehmen, die die Entwicklung Minderjähriger in nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten ernsthaft beeinträchtigen können. Die Europäische Kommission und der Rat gingen jedoch nicht auf diesen Vorschlag ein.<sup>89</sup> Die Mitgliedstaaten haben daher bei der Umsetzung der Richtlinie in diesem Bereich erheblichen Ermessensspielraum, was insbesondere im Fall kulturell oder moralisch heikler Fragen relevant sein kann, da der Jugendschutz typischerweise ein sensibler Bereich ist, der von einer Vielzahl kultureller Auffassungen auf nationaler Ebene geprägt ist.

In der Praxis haben die meisten Länder die Bestimmung der AVMD-RL in Bezug auf die Regulierung von Inhalten, die Minderjährige „ernsthaft beeinträchtigen können“, umgesetzt, indem sie die Formulierung aus Artikel 27 Abs. 1 und Art. 12 AVMD-RL in ihre einzelstaatlichen Bestimmungen übernommen haben. Das Verbot solcher Inhalte in linearen Rundfunkdiensten scheint innerhalb der EU die allgemeine Regel zu sein. Allerdings bestehen einige wesentliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die praktische Umsetzung dieser Einschränkungen. In den meisten Ländern existiert faktisch keine formale oder detaillierte Definition von „ernsthaft beeinträchtigenden“ Inhalten, so dass in der Praxis von Fall zu Fall<sup>90</sup> entschieden wird. Liegt eine Definition für „ernsthaft beeinträchtigende Inhalte“ vor, halten sich die einzelstaatlichen Gesetze im Allgemeinen an die Beispiele aus Artikel 27 Abs. 1 AVMD-RL zu „Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten“. Dies ist etwa in Österreich, Belgien, Kroatien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und der Slowakei der Fall.

---

<sup>89</sup> Siehe Scheuer A. und Bachmeier C., „Der Schutz Minderjähriger bei neuen (nicht-linearen) Medien Europäische Vorgaben und nationale Umsetzung sowie Anwendung“, in Nikoltchev S. (Hrsg.), *Jugendschutz bei audiovisuellen Abrufinhalten*, IRIS *plus* 2012-6, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, [www.emr-sb.de/tl\\_files/EMR-SB/content/PDF/Jugend-Beitraege/scheuer\\_bachmeier\\_jugendschutz\\_iplus\\_2012\\_de.pdf](http://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Jugend-Beitraege/scheuer_bachmeier_jugendschutz_iplus_2012_de.pdf).

<sup>90</sup> Siehe Ofcom, „Sexually Explicit Material and Video on Demand Services – A Report to DCMS by Ofcom“, 4. August 2011, S. 22, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/Internet/explicit-material-vod.pdf>.



Tabelle 7 - Beispiele für „ernsthaft beeinträchtigende“ Inhalte in der EU

	<b>Beispiel für Inhalte in EU-Ländern, die die Entwicklung Minderjähriger „ernsthaft beeinträchtigen könnten“</b>
<b>AT</b>	Pornographie/grundlose Gewalttätigkeit
<b>BE (Fr)</b>	Pornographische Darstellungen/grundlose Gewalttätigkeit
<b>CZ</b>	Pornographie, schwere grundlose Gewalttätigkeit
<b>DE</b>	Illegales Material/Pornographie, bestimmte indizierte Inhalte und Inhalte, die Minderjährige ernsthaft beeinträchtigen (zum Beispiel Gewalttätigkeit, sexuelle Darstellungen)
<b>DK</b>	Pornographie/grundlose Gewalttätigkeit
<b>EE</b>	Pornographie, Förderung von Gewalttätigkeit oder Grausamkeit
<b>ES</b>	Pornographie, geschlechtsspezifische Gewalt, Misshandlung
<b>FR</b>	Strafrechtsrelevante Tatbestände (versuchte Verletzung der Menschenwürde: Gewalt, sexuelle Perversion, persönliche Erniedrigung; Kinderpornographie; extreme Gewalttätigkeit)
<b>GB</b>	Illegale Inhalte, extreme Gewaltpornographie, R18+-Inhalte, Hardcore-Pornographie R18, Inhalte, die aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatsangehörigkeit zu Hass aufstacheln können
<b>HU</b>	Pornographie, extreme und/oder grundlose Darstellungen von Gewalttätigkeit
<b>IT</b>	Pornographische Darstellungen/grundlose, andauernde oder brutale Gewalttätigkeit
<b>LT</b>	Physische oder psychische Gewalt oder Vandalismus
<b>LU</b>	Pornographie, grundlose Gewalttätigkeit
<b>MT</b>	Grundlose Gewalttätigkeit, Pornographie
<b>PL</b>	Sehr starke und eindeutige Gewalt, rassistische Kommentare, anstößige Sprache, erotische Darstellungen
<b>SE</b>	Einschließlich „Kinderpornographie und rechtswidrige Darstellung von Gewalt“
<b>SI</b>	Pornographie, grundlose Gewalttätigkeit; unter anderem „pädophiles und nekrophiles Material, Pornographie mit homosexuellen Darstellungen, sadomasochistische Pornographie und jegliche sonstige Formen von Pornographie, die unmittelbar erkennbare Darstellungen sexuellen Missbrauchs enthalten“

### 3.2.2 Der Gegensatz zwischen illegalen Inhalten und „ernsthaft beeinträchtigenden“ Inhalten

Viele Mitgliedstaaten haben die Jugendschutzbestimmungen der Richtlinie umgesetzt, indem sie in diesem Bereich auf bereits vorhandene nationale Begriffe und Klassifizierungen zurückgriffen. Dies trifft insbesondere auf die Beschreibung des Unterschieds zwischen illegalen und „ernsthaft beeinträchtigenden“ Inhalten zu.<sup>91</sup> Die nach Artikel 12 AVMD-RL gebotene Möglichkeit, derartige

<sup>91</sup> Siehe Machet E., in EPRA Plenary Session 1, “The Protection of Minors in a Connected Environment” Comparative Background Document, 21. Juni 2013, S. 3, [http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2195/original/protectionofminors\\_final\\_publicversion.pdf?137208744](http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2195/original/protectionofminors_final_publicversion.pdf?137208744).



Inhalte in audiovisuellen Abrufdiensten verfügbar zu machen, solange sie nicht für Kinder zugänglich sind, veranlasste diese Länder zu einer Überprüfung ihrer geltenden Klassifizierungen.

So musste etwa Großbritannien seine frühere Klassifizierung für im Fernsehen unzulässige Inhalte revidieren. Dies umfasste Inhalte, die nach der allgemeinen Gesetzgebung als illegal betrachtet wurden<sup>92</sup> (siehe etwa obszönes oder extrem pornographisches Material), sowie Inhalte ohne Zulassungszertifikat des britischen Rats für Filmklassifizierung, d.h. „R18+“-Material (extreme Gewaltpornographie) oder „R18“-Inhalte (Hardcore-Pornographie). Um eine Definition zu finden, die einen gewissen Grad an Meinungs- und Informationsfreiheit für Abrufdienste ermöglicht und gleichzeitig den Schutz von Minderjährigen bei diesen Diensten im Vergleich zum strengeren Ansatz bei Rundfunkangeboten nicht über Gebühr einschränkt, war ein Kompromiss erforderlich. Schließlich wurde mit den Verordnungen für audiovisuelle Mediendienste<sup>93</sup> eine restriktive Definition von „ernsthaft beeinträchtigenden“ Inhalten eingeführt, die illegale Inhalte, extreme Gewaltpornographie sowie „R18+“- und „R18“-Material umfasst, das potenziell Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatsangehörigkeit schürt. Derartige Inhalte sind sowohl im Rundfunk als auch in Abrufdiensten unzulässig. Zu den Inhalten, die die Entwicklung Minderjähriger „potenziell beeinträchtigen“, gehört andererseits definitionsgemäß Material, welches die körperliche, geistige oder moralische Entwicklung von Personen unter 18 Jahren ernsthaft beeinträchtigen könnte. Bei Verwendung bestimmter Formen der Zugangskontrolle ist dies bei Abrufdiensten zulässig.

In Deutschland umfasst die Definition für „ernsthaft beeinträchtigende“ Inhalte neben Pornographie, bestimmten indizierten Inhalten und Inhalten, die Minderjährige „ernsthaft beeinträchtigen“ (Gewalttätigkeit, sexuelle Darstellungen usw.), auch illegale Inhalte. Illegale Inhalte sind jedoch im Rundfunk und in „Telemedien“<sup>94</sup> unzulässig, während andere „ernsthaft beeinträchtigende“ Inhalte in Abrufangeboten in geschlossenen Benutzergruppen und mit Altersverifikationssystemen nach der Definition zulässig sind.

Länder wie Frankreich oder Belgien haben Inhalte, die „die Entwicklung Minderjähriger ernsthaft beeinträchtigen“ könnten, als strafrechtsrelevantes Material definiert (u.a. der Menschenwürde abträglich, so etwa Gewalt, sexuelle Perversion, persönlich erniedrigende Inhalte, Kinderpornographie, Hardcore-Gewalt) und ihre Verbreitung sowohl im Rundfunk als auch in Abrufdiensten untersagt.

### 3.2.3 Keine allgemeine Definition „potenziell beeinträchtigender“ Inhalte in Europa

Inhalte, die „geeignet sind, die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung Minderjähriger zu beeinträchtigen“, können in linearen Rundfunkdiensten übertragen werden, wenn gewährleistet ist, dass Minderjährige diese üblicherweise nicht hören oder sehen. Derartige Inhalte sind gemäß AVMD-RL bei Abrufdiensten ohne Einschränkungen zulässig. Die Richtlinie enthält keine Definition für Inhalte, die die Entwicklung Minderjähriger „beeinträchtigen können“. Es liegt damit im Ermessen der Mitgliedstaaten, diese in Übereinstimmung mit den jeweiligen nationalen

<sup>92</sup> Aufgrund von Rechten des geistigen Eigentums illegale Inhalte fallen nicht unter diese Einschränkungen.

<sup>93</sup> Abrufbar unter <http://legislation.data.gov.uk/cy/uksi/2014/2916/made/data.htm?wrap=true>.

<sup>94</sup> Gemäß Art. 2 Abs. 1 des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien sind „Telemedien“ „alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind.“ Siehe Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV), [www.kjm-online.de/fileadmin/Download/KJM/Recht/15\\_RStV\\_01-01-2013\\_deutsch.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download/KJM/Recht/15_RStV_01-01-2013_deutsch.pdf).





Wertvorstellungen und Traditionen zu definieren. Im Ergebnis sind bei den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze festzustellen. In vielen Ländern ist es Sache der nationalen Regulierungsbehörde, Leitlinien mit spezifischen Kriterien für die Klassifizierung und Alterseinstufung solcher Inhalte zu erstellen. Die meisten Länder betrachten Gewalttätigkeit, Pornographie sowie Material erotischen oder sexuellen Inhalts als schädliche Inhalte. Jedes Land verfügt jedoch über seine eigenen Bewertungskriterien für schädliche Inhalte (z.B. gewalttätige oder „sehr gewalttätige“ Darstellungen, Pornographie, „Soft“-Pornographie oder erotisches Material). In der Liste der potenziell schädlichen Inhalte einiger Länder finden sich zudem spezifische Elemente wie Kriegsthemen oder grobe Sprache (zum Beispiel Polen), Furcht und Beunruhigung, Drogen, Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie ungehöriges Verhalten (zum Beispiel Spanien).

*Tabelle 8 - Beispiele für „potenziell beeinträchtigende“ Inhalte aus der EU*

	<b>Beispiele für „potenziell beeinträchtigende“ Inhalte</b>
<b>AT</b>	nicht „familienfreundliche“ Sendungen
<b>BE (Fr)</b>	wiederholte Darstellungen physischer oder psychischer Gewalt, erotische oder sehr gewalttätige Darstellungen, pornographische Darstellungen
<b>DE</b>	Darstellung von Gewalt, „Soft“-Pornographie, erotische oder sexuelle Inhalte
<b>DK</b>	sexuell eindeutige Inhalte
<b>ES</b>	Gewalt, Furcht und Beunruhigung, Drogen, Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, grobe Sprache sowie ungehörige Verhaltensweisen und Werte
<b>FR</b>	erotisches Material, gewalttätige Inhalte, wiederholte physische oder psychische Gewalt, pornographische und extrem gewalttätige Darstellungen
<b>GB</b>	Inhalte, die die Entwicklung von Personen unter 18 ernsthaft beeinträchtigen könnten
<b>IT</b>	Sex oder Gewalt
<b>PL</b>	Kriegsthemen, stärkere Gewalttätigkeit, sehr starke Gewalt, anstößige Sprache, erotische Situationen, eindeutige Gewalt, rassistische Äußerungen
<b>PO</b>	„Soft“-Pornographie, erotische oder sexuelle Inhalte
<b>SI</b>	„Soft“-Pornografie, erotische oder sexuelle Inhalte

### 3.3 Anforderungen für lineare Diensteanbieter

Inhalte, die die Entwicklung Minderjähriger potenziell beeinträchtigen, dürfen in linearen Rundfunkprogrammen nur übertragen werden, wenn zum einen durch die Wahl der Sendezeit oder durch technische Maßnahmen gewährleistet ist, dass Minderjährige diese üblicherweise nicht wahrnehmen. Sind solche Sendungen nicht verschlüsselt, muss ihnen darüber hinaus ein akustischer Warnhinweis vorausgehen, oder sie müssen während der gesamten Dauer durch ein sichtbares Symbol eindeutig gekennzeichnet werden. Angemessene Zeitplanung und Beachtung der Sendezeitgrenzen in Verbindung mit Alterskennzeichnung und optischen/akustischen Symbolen stellen die traditionellen Anforderungen für lineare Diensteanbieter dar.



### 3.3.1 Unterschiedliche Auffassungen zum Konzept "Minderjährige" und Alterseinstufung in Europa

Es sollte zunächst festgestellt werden, dass der Begriff „Minderjähriger“ nicht überall in Europa gleich interpretiert wird. Die Rechtsterminologie beschreibt mit diesem Terminus eine Person unter einem bestimmten Alter, üblicherweise der Volljährigkeit, die im rechtlichen Sinne Kindheit und Erwachsenenalter trennt. Diese Volljährigkeit hängt vom Rechtssystem und der Anwendung ab, wobei in den meisten Staaten - wie in Artikel 1 UNCRC empfohlen - die Volljährigkeit auf das Alter von 18 Jahren festgelegt ist. Der Begriff „Minderjähriger“ kann jedoch auch in Zusammenhängen verwendet werden, die sich nicht auf die allgemeine Volljährigkeit beziehen (zum Beispiel Trinkalter, Schutzalter, Wahlalter, Strafmündigkeit usw.) und auf Alterseinschränkungen hinweisen, die häufig von der Volljährigkeit abweichen. Dieser Begriff ist somit augenscheinlich in den meisten Rechtssystemen nicht exakt definiert und kann daher, soweit es um den Jugendschutz geht, viele unterschiedliche Ausformungen in den Mitgliedstaaten haben. Diese unterschiedlichen Ansätze, nach denen Minderjährige vor beeinträchtigenden Inhalten geschützt werden sollten, spiegeln sich in der Alterseinstufung von Inhalten wider, die für die Sendezeitgrenze im Fernsehen in der EU angewendet wird. Einige Länder unterteilen Inhalte in vier Kategorien von „ohne Alterseinschränkung“ bis „-18“ mit Zwischenstufen von „-12“ oder „-13“, während andere nur eine Altersklassifizierung „+16“ oder „+18“ vornehmen, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 9 - Beispiele für Alterseinstufung in der EU für die Sendezeitgrenze im Fernsehen<sup>95</sup>

	Altersklassifizierung
<b>BE (Fr)</b>	-10 / -12 / -16 / -18
<b>CY</b>	12 / 15 / 18
<b>DE</b>	-16 / 18
<b>DK</b>	+16
<b>ES</b>	Alle / 7 / 12 / 16 / 18
<b>FI</b>	16 / 18
<b>FR</b>	-10 / -12 / -16 / -18
<b>GB</b>	-15 / -18
<b>HR</b>	12 / 15 / 18
<b>IE</b>	18 („erwachsene Zuschauer“)
<b>IT</b>	Alle / +14 / +18
<b>LT</b>	-7 / -14 / +18
<b>LU</b>	10 / 12 / 16 / 18
<b>NL</b>	Alle / 6 / 9 / 12 / 16

<sup>95</sup> Eine ausführlichere Tabelle der unterschiedlichen Sendezeitgrenzen findet sich unter <http://www.obs.coe.int/documents/205595/8234567/Comparative+tables+on+the+protection+of+minors+in+audiovisual+media+services.pdf>.



<b>PL</b>	Alle / 7 / 12 / 16 / 18
<b>PT</b>	16 / 18
<b>RO</b>	Alle / 12 / 15 / 18 / 18+
<b>SI</b>	12 / 15 / 18
<b>NO</b>	Alle / 6 / 9 / 12 / 15 / 18

### 3.3.2 Unterschiedliche Sendezeitgrenzen und technische Maßnahmen in Europa

Ebenso gelten in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Sendezeitgrenzen (zum Beispiel nach 19:00 / 20:00 / 20:15 / 22:00 / 22:30 / 23:00 / 24:00 / oder vor 05:00 / 06:00 usw.). Die meisten Länder, die Beschränkungen aufgrund von Sendezeitgrenzen vorsehen, schreiben per Gesetz auch Bildschirmsymbole oder akustische Warnhinweise vor, die bisweilen mit anderen, von den Rundfunkveranstaltern verwendeten technischen Filtereinrichtungen oder Filtersoftware kombiniert werden.

Tabelle 10 - Beispiele für Schutzinstrumente, die von linearen Diensteanbietern verlangt werden<sup>96</sup>

<b>Sendezeitgrenzen + Alterseinstufung / Bildschirmsymbole</b>	<b>Technische Zugangsbeschränkungen (Filter, PIN-Code, Bezahlschranken, sonstige Altersverifikationssysteme)</b>
AT, BE (Fr), BG, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, GB, GR, HU, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK	AT, BE (Fr), BG, CY, DE, ES, FR, HR, IT, LV, RO, SE, SI

### 3.3.3 Einzelstaatliche Beispiele im Bereich linearer Dienste

In Großbritannien müssen Fernsehveranstalter sicherstellen, dass sie die Vorschriften gemäß dem Ofcom-Rundfunkkodex einhalten.<sup>97</sup> Nach § 1 des Kodexes (im Zusammenhang mit § 2 über Schaden und Straftaten zu lesen) müssen Rundfunkveranstalter Kinder (unter 15) durch angemessene Sendeplanung schützen und die Sendezeitgrenzen beachten.

In Irland hat die irische Rundfunkbehörde (BAI) einen überarbeiteten Kodex für Programmstandards<sup>98</sup> verabschiedet, der Grundsätze für eine Förderung verantwortungsvollen Rundfunks festlegt. Einer der Grundsätze befasst sich mit dem Jugendschutz und wird von Anforderungen flankiert, an die sich Rundfunkveranstalter zu halten haben. Insbesondere sind Rundfunkveranstalter verpflichtet, „besondere Sorgfalt walten zu lassen, wenn sie die Ausstrahlung von Material vor oder nach Sendungen planen, die wahrscheinlich von Kindern gehört oder gesehen

<sup>96</sup> Eine ausführlichere Tabelle der unterschiedlichen Sendezeitgrenzen findet sich unter <http://www.obs.coe.int/documents/205595/8234567/Comparative+tables+on+the+protection+of+minors+in+audiovisual+media+service+s.pdf>

<sup>97</sup> Ofcom Rundfunkkodex, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/>.

<sup>98</sup> BAI-Kodex für Programmstandards (2015), [www.bai.ie/index.php/code-of-programme-standards/](http://www.bai.ie/index.php/code-of-programme-standards/).



werden, etwa nach den Sendezeitgrenzen, während der Fahrt zur und von der Schule und in den Schulferien“.

Der Nationale Audiovisuelle Rat (CNA) Rumäniens gab im März 2013 ebenfalls Regeln<sup>99</sup> für lineare Dienste heraus, die sich mit der Verwendung von Darstellungen Minderjähriger in Sendungen befassen und Kriterien für eine angemessene Sendeplanung und Sendezeitgrenzen festlegen.

Bei der Inhaltekennzeichnung spielte Frankreich mit der Einführung eines Klassifikationssystems für audiovisuelle Inhalte (*“signalétique jeunesse”*)<sup>100</sup> in Programmen, die Minderjährige beeinträchtigen können, durch die Regulierungsbehörde (CSA) im Jahre 1996 eine Vorreiterrolle. Das französische System besteht aus den folgenden fünf Kategorien von Warnsymbolen, begleitet von Zugangsbeschränkungen (Bildschirmsymbole während des gesamten Programms) und Sendezeitgrenzen:

Abb. 2 – Klassifikationssystem für audiovisuelle Inhalte in Frankreich



Nicht zulässig in Kinderprogrammen;



Nicht zulässig in frei empfangbaren Sendern vor 22:00; ausnahmsweise (max. 16) erlaubt um 20:30, jedoch nie dienstags, freitags, samstags und vor gesetzlichen Feiertagen (für Filme ab 12 Jahren: max. 4 pro Jahr und Sender). Für Filmkanäle: nicht erlaubt mittwochs vor 20:30.



Nicht zulässig in frei empfangbaren Sendern vor 22:30 beziehungsweise 20:30 auf Filmkanälen.



Nicht zulässig in frei empfangbaren Sendern. Zulässig auf bestimmten Satelliten- und Kabelkanälen zwischen Mitternacht und 5.00 Uhr.

Einige Nicht-EU-Mitgliedstaaten wie die Ehemalige jugoslawische Republik Serbien haben die AVMD-Richtlinie in Bezug auf den Schutz Minderjähriger vor Sendungen, die ihrer körperlichen, geistigen und sittlichen Entwicklung schaden könnten, bereits umgesetzt.<sup>101</sup>

In Bosnien-Herzegowina verabschiedete die Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen (CRA) 2011 ein Paket an Verordnungen zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie im nationalen Regulierungsrahmen. Der bosnische Kodex für audiovisuelle und Hörfunkmediendienste legt Standards für die Programmgestaltung fest, insbesondere zu den Jugendschutzanforderungen der Richtlinie. Zum ersten Mal wurde ein einheitliches System zur Klassifizierung und Einstufung audiovisueller Inhalte zusammen mit Sendezeitbeschränkungen für die einzelnen Kategorien eingeführt. Weniger strenge Vorschriften gelten für Abrufdienste, die keine zeitlichen Einschränkungen beachten müssen, jedoch verpflichtet sind, in ihren Katalogen angemessene optische Kennzeichnungen anzugeben.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Decizie nr. 141 din 28 martie 2013 pentru modificarea și completarea Deciziei Consiliului Național al Audiovizualului nr. 220/2011 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual, cu completările ulterioare (Änderungsbeschluss Nr. 220/2011 des Nationalen Audiovisuellen Rats zum Regulierungskodex für audiovisuelle Inhalte), [www.cna.ro/Decizie-No-141-of-28-March-2013.html](http://www.cna.ro/Decizie-No-141-of-28-March-2013.html).

<sup>100</sup> *Recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 7 juin 2005 aux éditeurs de services de télévision concernant la signalétique jeunesse et la classification des programmes* (Empfehlung vom 7. Juni 2005 an die Redakteure von Fernsehdiensten zu Alterseinstufung und Programmklassifizierung), <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Recommandation-du-7-juin-2005-aux-editeurs-de-services-de-television-concernant-la-signalétique-jeunesse-et-la-classification-des-programmes>.

<sup>101</sup> Abrufbar unter <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/2512-14.pdf>.

<sup>102</sup> Siehe Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, IRIS 2012-1/9, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/1/article9.de.html>.



In Mazedonien verabschiedete der Rundfunkrat auf der Grundlage des Gesetzes über Rundfunkaktivitäten 2007 ein Regelwerk zum Schutz Minderjähriger vor Sendungen, die ihrer körperlichen, geistigen oder sittlichen Entwicklung schaden könnten.

## **3.4 Spezifische Vorschriften für Abrufdienste**

### **3.4.1 Unterschiedlicher Grad der Zugangsbeschränkung zu „potenziell beeinträchtigenden“ Inhalten bei Abrufdiensten**

Gemäß der Richtlinie sind „Inhalte, die beeinträchtigen können“ bei Abrufdiensten ohne Einschränkung zulässig. Dies ist in bestimmten Ländern wie Österreich, Belgien (flämischsprachige Gemeinschaft), Zypern, Dänemark, Estland, Spanien (Andalusien), Griechenland, Italien, Luxemburg, Lettland, Schweden und der Slowakei der Fall. Die meisten Mitgliedstaaten fordern jedoch, dass Anbieter von Abrufdiensten ihre Inhalte mit einer Art von Schutz bereitstellen. Dies gilt etwa für Belgien (französischsprachige Gemeinschaft), Bulgarien, die Tschechische Republik, Deutschland, Spanien (Katalonien), Frankreich, Großbritannien, Ungarn, Kroatien, Irland, Litauen, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien. Am weitesten verbreitet als Schutz bei Abrufdiensten für Inhalte dieser Art sind Zugangscodes wie Sperr-/PIN-Codes oder Jugendschutzcodes, sonstige Altersnachweissysteme (aufgrund von Identitätsnachweis und Anmeldung), Filtertechniken und Bildschirmsymbole bei elektronischen Programmführern.

### **3.4.2 Abgestufter Ansatz zu „ernsthaft beeinträchtigenden“ Inhalten bei Abrufdiensten**

Während Inhalte, die die Entwicklung Minderjähriger „ernsthaft beeinträchtigen können“, im linearen Rundfunk in allen EU-Mitgliedstaaten entsprechend Art. 27 Abs. 1 AVMD-RL unzulässig sind, können sie bei Abrufangeboten in einer Art und Weise verfügbar gemacht werden, durch die sie von Minderjährigen üblicherweise nicht wahrgenommen werden. Die Mehrheit der Länder hat sich für einen solchen abgestuften Ansatz entschieden. Dies gilt zum Beispiel für Österreich, Belgien (Flämische Gemeinschaft), die Tschechische Republik, Deutschland, Dänemark, Spanien, Finnland, Großbritannien, Griechenland, Kroatien, Irland, Italien, Malta, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei. Darüber hinaus wenden bestimmte Länder wie die Niederlande, Spanien, Italien, Rumänien und Malta strengere Vorschriften für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter als für kommerzielle Anbieter an und untersagen ihnen die Ausstrahlung dieser Art von Inhalten in Abrufdiensten.

Die meisten Länder, die „ernsthaft beeinträchtigende“ Inhalte in nichtlinearen Diensten zulassen, verlangen per Gesetz, dass die Anbieter dieser Dienste eine Art von Zugangsbeschränkung zu solchen Inhalten installieren. Anforderungen zu den technischen Maßnahmen, durch die Minderjährige davon abgehalten werden sollen, Inhalte zu konsumieren, die ihre Entwicklung ernsthaft beeinträchtigen können, sind in der AVMD-RL nicht spezifiziert. In Erwägungsgrund 60 der Richtlinie wird jedoch die Verwendung persönlicher Identifikationskennzahlen (PIN-Codes), Filtersysteme oder Kennzeichnungen erwähnt und auf die Empfehlung des Rates von 2006 über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf



Gegendarstellung (siehe Punkt 2.2.2 dieser IRIS *plus*) verwiesen, in der die Bedeutung von Kennzeichnung und Filtersystemen betont wird.

Nationales Recht ist bei der Wahl der zu verwendenden Schutzinstrumente generell flexibel. In Europa sind unterschiedliche Formen der Zugangsbeschränkung für Abrufdienste verfügbar. Die Mehrheit der Länder bevorzugt offensichtlich Techniken des Web 2.0 (zum Beispiel Filterinstrumente, PIN-Codes, Bezahlschranken, sonstige Altersverifikationssysteme). Dies ist in Belgien (flämische Gemeinschaft), Zypern, der Tschechischen Republik, Deutschland, Spanien, Griechenland, Italien, Lettland, Portugal und Slowenien der Fall. In Portugal etwa gründet die Zugangsbeschränkung auf einem freiwilligen System, bei dem audiovisuelle Abrufmediendienste mit einem PIN-Zugangscodes arbeiten, den sie an den Kunden senden. Der PIN-Code beschränkt den Zugang zu Inhalten entsprechend einer abgestuften Klassifizierung (starke-mittlere-geringe Beschränkung/unbeschränkt). Standardmäßig werden alle Settop-Boxen mit einem geringen Grad an aktiver Beschränkung, das heißt mit Zugang zu allen Inhalten mit Ausnahme von nicht jugendfreiem Material an die Kunden ausgeliefert. Im Gegensatz dazu haben einige Länder wie Dänemark einen anderen Ansatz beim Zugang zu „ernsthaft beeinträchtigenden“ Inhalten in Abrufdiensten gewählt, der sich auf die Rolle der Eltern und Erzieher stützt, den Zugang von Kindern zu dieser Art von Inhalten zu beschränken.

### 3.4.3 Einzelstaatliche Beispiele für nichtlineare Dienste

In Slowenien verabschiedete die Agentur für Kommunikationsnetze und -dienste (AKOS) im Oktober 2013 Vorschriften für den Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fernsehen und in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf.<sup>103</sup> Anbieter von Abrufdiensten müssen unangemessene Inhalte für Personen unter 18 Jahren sowie ernsthaft beeinträchtigende Inhalte auf einen speziellen Bereich ihres Katalogs begrenzen. Werden solche Inhalte durch eine technische Maßnahme geschützt, sind keine Übertragungsbeschränkungen erforderlich. Darüber hinaus müssen Inhalte, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ernsthaft beeinträchtigen können und die in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf verfügbar sind, mit einem PIN-Code gesichert werden. Zusätzlich zu den von AKOS eingeführten Vorschriften veröffentlichte das Kulturministerium 2014 einen technischen Leitfaden<sup>104</sup> zu Form und Darstellung erforderlicher akustischer und optischer Warnhinweise für Inhalte, die für Kinder und Jugendliche nicht geeignet sind.

In Frankreich verabschiedete der CSA in Ergänzung zur Empfehlung vom 7. Juni 2005 und als Ersatz für den Beschluss vom 14. Dezember 2010<sup>105</sup> am 20. Dezember 2011 einen Beschluss zum Schutz junger Zuschauer, zu Verwertungsfristen und zur Zugänglichkeit von Programmen in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf, der spezielle Vorschriften für Abrufdienste enthält. Entsprechend diesen Vorschriften dürfen Inhalte, die für Kinder unter 16 Jahren ungeeignet sind, mit Ausnahme des Zeitraums zwischen 22:30 und 5:00 Uhr nicht in frei empfangbaren Sendern öffentlich zugänglich gemacht werden, während für Programme der Kategorie V, das heißt „filmische

<sup>103</sup> Rahmengesetz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Fernsehprogrammen und audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf (Amtsblatt RS Nr. 84/2013), nicht amtliche englische Übersetzung, [www.akos-rs.si/files/APEK\\_eng/Legislation/Statutes/General-Act-on-the-Protection-of-Children-and-Minors-in-Television-Programs-and-Audiovisual-Media-Services-on-Demand.pdf](http://www.akos-rs.si/files/APEK_eng/Legislation/Statutes/General-Act-on-the-Protection-of-Children-and-Minors-in-Television-Programs-and-Audiovisual-Media-Services-on-Demand.pdf).

<sup>104</sup> Abrufbar unter [http://www.akos-rs.si/files/APEK\\_eng/Legislation/Statutes/General-Act-on-the-Protection-of-Children-and-Minors-in-Television-Programs-and-Audiovisual-Media-Services-on-Demand.pdf](http://www.akos-rs.si/files/APEK_eng/Legislation/Statutes/General-Act-on-the-Protection-of-Children-and-Minors-in-Television-Programs-and-Audiovisual-Media-Services-on-Demand.pdf).

<sup>105</sup> *Délibération du 20 décembre 2011 relative à la protection du jeune public, à la déontologie et à l'accessibilité des programmes sur les services de médias audiovisuels à la demande* (Beschluss vom 20. Dezember 2011 zum Schutz junger Zuschauer, zu Verwertungsfristen und zur Zugänglichkeit von Programmen in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf, als Ersatz für den Beschluss vom 14. Dezember 2010), [www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Deliberation-du-20-decembre-2011-relative-a-la-protection-du-jeune-public-a-la-deontologie-et-a-l-accessibilite-des-programmes-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-a-la-demande](http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Deliberation-du-20-decembre-2011-relative-a-la-protection-du-jeune-public-a-la-deontologie-et-a-l-accessibilite-des-programmes-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-a-la-demande).



Werke, die nicht für Personen unter 18 Jahren geeignet sind, und pornographische oder extrem gewalthaltige Inhalte, die nur für eine informierte erwachsene Zuschauerschaft geeignet sind“, neue spezifische technische Vorkehrungen festgelegt werden. Anbieter von Abrufdiensten müssen bei ihrem Dienst zwei getrennte Bereiche einrichten: einen vertrauenswürdigen Bereich, in dem Inhalte zu finden sind, die für alle Zuschauer geeignet sind, sowie einen geschlossenen Bereich, der nicht jugendfreien Programmen vorbehalten und nur mit einem PIN-Code zugänglich ist.

In Spanien (Gesetz 7/2010 vom 31. März 2010<sup>106</sup> geändert durch Gesetz 6/2012 vom 1. August 2012) sowie in Slowenien sind für Abrufdienste in den Katalogen getrennte Bereiche für Inhalte einzurichten, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger ernsthaft beeinträchtigen können. In Kroatien gilt entsprechend einer Verordnung<sup>107</sup> der Agentur für elektronische Medien (AEM) eine ähnliche Verpflichtung bei der Bereitstellung „potenziell beeinträchtigender“ Inhalte (Artikel 14 der Verordnung).

In Deutschland wurde mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag<sup>108</sup> (JMStV) eine Anerkennung von Jugendschutzprogrammen zum Schutz Minderjähriger (Kindersicherungs-Software) als ein spezifisches Instrument für den Jugendschutz in Bezug auf Telemedien-Inhalte, die Minderjährige beeinträchtigen können, eingeführt. Gemäß Art. 11 JMStV können Anbieter von Telemedien Inhalte, „die geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen“, mit einem als für den Jugendschutz geeignet anerkannten Jugendschutzprogramm ausstatten oder ein solches dem Telemedien-Inhalt vorschalten. Die Anerkennung erfolgt durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM).<sup>109</sup> Diese zertifizierten Systeme zielen darauf ab, deutschen Anbietern zu ermöglichen, Inhalte, die die Entwicklung von Kindern in Telemedien beeinträchtigen könnten, zu verbreiten und ihnen damit Rechtssicherheit zu bieten.

---

<sup>106</sup> Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos (Gesetz 7/2010 vom 31. März 2010, geändert durch Gesetz 6/2012 vom 1. August 2012) <http://www.boe.es/boe/dias/2012/08/02/pdfs/BOE-A-2012-10385.pdf>. Weitere Informationen unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/8/article20.de.html>.

<sup>107</sup> Jugendschutzverordnung der Agentur für elektronische Medien, 13. Mai 2010, [www.e-mediji.hr/files/legal/Rules\\_-\\_protection\\_of\\_minors\\_332.pdf](http://www.e-mediji.hr/files/legal/Rules_-_protection_of_minors_332.pdf).

<sup>108</sup> Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV), [www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Recht/JMStV\\_Stand\\_13\\_RStV\\_mit\\_Titel\\_deutsch3.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/JMStV_Stand_13_RStV_mit_Titel_deutsch3.pdf).

<sup>109</sup> Weitere Informationen unter [www.kjm-online.de/en/the-kjm.html](http://www.kjm-online.de/en/the-kjm.html).

Tabelle 11 - Beispiele für Inhalte, für die in der EU Beschränkungen bei Abrufdiensten gelten<sup>110</sup>

	Länder
Zugangsbeschränkungen für „ernsthaft beeinträchtigende“ Inhalte	AT, BE (FI), FR, CY, CZ, DE, ES, GR, HU, HR, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK
Zugangsbeschränkungen für Inhalte, "die beeinträchtigen können"	BE (Fr), BG, CZ, DE, ES, FR, GB, HU, HR, IE, LT, NL, PL, PT, RO, SI

### 3.5 Ziel: ein allgemeiner Ansatz für alle audiovisuellen Diensteanbieter

Mehrere Länder, so u.a. Bulgarien, Belgien (Französische Gemeinschaft), Kroatien, Frankreich, Ungarn, Litauen, Lettland, Polen und Schweden, haben sich im Hinblick auf „ernsthaft beeinträchtigende“ Inhalten für einen allgemeinen Ansatz entschieden, indem sie derartige Inhalte sowohl in linearen Angeboten als auch in Abrufdiensten generell untersagen.

In Bezug auf Klassifizierungs- und Alterfreigabesymbole haben lediglich einige wenige Länder ein einheitliches System für Fernsehen und Abrufdienste eingeführt.

So arbeitet zum Beispiel in Kroatien die AEM mit dem kroatischen audiovisuellen Zentrum (HAVC)<sup>111</sup> zusammen, um das geltende Einstufungssystem zu überprüfen und es für alle Verbreitungsplattformen zu harmonisieren.<sup>112</sup> In Bulgarien veröffentlichten der Rat für elektronische Medien (CEM) und die staatliche Kinderschutzbehörde im Oktober 2011 in Übereinstimmung mit dem Hörfunk- und Fernsehgesetz Kriterien<sup>113</sup> für die Bewertung von Inhalten, die der geistigen, moralischen und/oder sozialen Entwicklung von Kindern abträglich sind oder diese potenziell schädigen können. Die Richtlinie gilt für alle audiovisuellen Mediendienste und fordert die Beachtung einer Sendezeitgrenze sowie eine angemessene Kennzeichnung in Übereinstimmung mit der vom nationalen Filmbewertungsausschuss eingeführten Klassifikation. In Bezug auf technische Zugangsbeschränkungen sind in Spanien gemäß Gesetz 7/2010 vom 31. März 2010 alle audiovisuellen Mediendiensteanbieter (einschließlich Anbietern von Abrufdiensten) verpflichtet, digitale Verschlüsselungssysteme, die eine Kindersicherung ermöglichen, für ihre Inhalteinstufungen zu verwenden. Diese digitalen Verschlüsselungssysteme müssen von der Regulierungsbehörde genehmigt werden.

<sup>110</sup> Eine ausführlichere Tabelle der unterschiedlichen Schutzinstrumente für Abrufdienste findet sich unter <http://www.obs.coe.int/documents/205595/8234567/Comparative+tables+on+the+protection+of+minors+in+audiovisual+media+service+s.pdf>

<sup>111</sup> Weitere Informationen unter [www.havc.hr/eng/](http://www.havc.hr/eng/).

<sup>112</sup> Weitere Informationen zu dieser Initiative finden sich im EPRA-Länderbericht 2014 zu Kroatien, [http://epa3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2463/original/Tbilisi%20-%20Country%20Report%20-%20HR%20\(AEM\)%20.pdf](http://epa3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2463/original/Tbilisi%20-%20Country%20Report%20-%20HR%20(AEM)%20.pdf) sowie in der Präsentation von Damir Hajduk während des gemeinsamen Workshops der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (EAI) und der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) "Empowering users: rating systems, protection tools and media literacy across Europe", Straßburg, 15. Dezember 2014, [www.obs.coe.int/documents/205602/8166194/6\\_Hajduk\\_OBS\\_EPRA\\_ws\\_empowering\\_users\\_regulatory\\_obligations\\_research\\_2014.pdf](http://www.obs.coe.int/documents/205602/8166194/6_Hajduk_OBS_EPRA_ws_empowering_users_regulatory_obligations_research_2014.pdf).

<sup>113</sup> *Критерии за оценка на съдържание, което е неблагоприятно или създава опасност от увреждане на физическото, психическото, нравственото и/или социалното развитие на децата* (Kriterien für die Bewertung von Inhalten, die der geistigen, moralischen und/oder sozialen Entwicklung von Kindern abträglich sind oder diese potenziell schädigen können), <http://www.cem.bg/download.php?id=3351>.





Unter den EWR-Mitgliedern ist Norwegen erwähnenswert, wo das Parlament ein Gesetz<sup>114</sup> erlassen hat, das am 1. Juli 2015 in Kraft tritt; es enthält neue Vorschriften, die für alle audiovisuellen Inhalte ungeachtet der verwendeten Plattform gelten. Mit dem Gesetz wird ein für zehn Jahre geltendes System zur Inthaltelassifizierung mit Altersgrenzen eingeführt. Die Altersgrenzen für Spielfilme werden von der norwegischen Medienbehörde (NMA) festgelegt, während die Altersgrenzen für sonstige audiovisuelle Inhalte von den Anbietern auf der Grundlage von Leitlinien der NMA festgesetzt werden.

---

<sup>114</sup> Weitere Informationen sind auf der Website der EPRA verfügbar unter: [www.epra.org/news\\_items/protection-of-minors-norway-adopts-platform-independent-legislation](http://www.epra.org/news_items/protection-of-minors-norway-adopts-platform-independent-legislation).



## 4. Instrumente der Selbst- und Koregulierung

Es wird häufig die These vertreten, Selbst- und Koregulierung könnten komplementäre Ansätze zu rechtlichen Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf den Schutz Minderjähriger im Online-Kontext bieten. Die Rolle von Selbst- und Koregulierung im Bereich der Regulierung audiovisueller Medien wird von der AVMD-RL anerkannt. So ermutigt Artikel 4 Abs. 7 die Mitgliedstaaten, Koregulierungs- und/oder Selbstregulierungsmodelle „in den durch diese Richtlinie koordinierten Bereichen in dem nach ihrem jeweiligen Rechtssystem zulässigen Maße“ einzusetzen. In den meisten Ländern werden solche Modelle ausdrücklich gesetzlich gefördert; in etlichen Fällen bilden sie eine der Säulen beim Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten in audiovisuellen Diensten.

Die Richtlinie definiert „Selbstregulierung“ als eine Art freiwilliger Initiative, die Industrie, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen oder Vereinigungen die Möglichkeit gibt, untereinander und füreinander gemeinsame Leitlinien festzulegen. Koregulierung wird andererseits in ihrer Minimalform als Schaffung einer rechtlichen Verbindung zwischen Selbstregulierung und dem nationalen Gesetzgeber gemäß den Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten definiert.

Im Bereich des Jugendschutzes entstand Selbstregulierung als Konzept in den 1990er Jahren. Es wird allgemein im Zusammenhang mit Schutzmaßnahmen in Bezug auf Inhalte gesehen, die zwar legal sind, für Kinder und Jugendliche jedoch potenziell schädlich sein können. Koregulierung ist ein eher neuer Ansatz, der mehr ist als eine bloße Kombination aus staatlicher Regulierung und Selbstregulierung. Sie beinhaltet in verschiedenen Ländern und verschiedenen Sektoren eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze. Das Interesse auf supranationaler Ebene an diesem Ansatz wächst.

Der Erfolg der Umsetzung von Selbst- und Koregulierungssystemen hängt großteils von unterschiedlichen Bedingungen ab. Die AVMD-RL legt zwei Bedingungen für ihre Umsetzung fest:

- Sie müssen von den wichtigsten Beteiligten in den betroffenen Mitgliedstaaten akzeptiert sein.
- Darüber hinaus muss eine wirksame Durchsetzung gewährleistet sein.
- Andererseits müssen ausreichende Anreize für die Industrie vorhanden sein, ein solches Modell zu unterstützen. Transparenz und Offenheit werden ebenfalls als essenziell betrachtet, um Vertrauen in die Mechanismen aufzubauen.

Nachstehend werden einige Beispiele für Selbst- und Koregulierungsmodelle beleuchtet, die für Anbieter (linearer und nichtlinearer) audiovisueller Mediendienste in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten gelten und dazu beitragen, die in der AVMD-Richtlinie enthaltenen Verpflichtungen zum Jugendschutz umzusetzen. Zudem werden einige Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene vorgestellt, die auf den Schutz von Kindern im Internet abzielen.



## 4.1 Instrumente der Selbst- und Koregulierung für (lineare und nichtlineare) audiovisuelle Mediendienste

### 4.1.1 Belgien

In vielen Ländern sind üblicherweise die Mediendienstanbieter für die Klassifizierung von Inhalten zuständig. In der französischsprachigen Gemeinschaft Belgiens etwa schreibt der Erlass vom Februar 2013<sup>115</sup> zum Schutz Minderjähriger vor Fernsehsendungen, die ihre körperliche, geistige und sittliche Entwicklung beeinträchtigen könnten, die Einsetzung einer internen Sichtungskommission durch die Anbieter vor. Der Anbieter entscheidet nach eigenem Ermessen über die Zusammensetzung der Kommission. Er muss jedoch der Regulierungsbehörde (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*)<sup>116</sup> die Einsetzung sowie jegliche Änderung in der Zusammensetzung der Kommission binnen 10 Tagen anzeigen. Die gleiche Anforderung gibt es auch in Frankreich.<sup>117</sup>

### 4.1.2 Deutschland

Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) sieht ein Modell vor, das auf elektronische Informations- und Kommunikationsmedien anzuwenden ist (Rundfunk und Telemedien). Nach Artikel 5 JMStV sind Anbieter verpflichtet, mithilfe technischer Mittel oder durch Sendezeitbeschränkungen dafür zu sorgen, dass Kinder und Jugendliche Inhalte nicht wahrnehmen, die geeignet sind, ihre Entwicklung zu beeinträchtigen. Die KJM koordiniert die Tätigkeit der Landesmedienanstalten auf nationaler Ebene in diesem Bereich und gewährleistet, dass die Anbieter in Übereinstimmung mit dem JMStV handeln. Das deutsche System ist als regulierte Selbstregulierung ausgestaltet. Von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle stellen sicher, dass ihre Mitglieder die rechtlichen Anforderungen des JMStV einhalten. Die KJM kann rechtliche Schritte nur gegen Anbieter einleiten, die einer solchen Organisation angehören, wenn Letztere mit ihrer Entscheidung oder Nichtentscheidung ihren rechtlichen Ermessensspielraum überschritten hat. Die KJM hat vier freiwillige Selbstkontrolleinrichtungen anerkannt, die gemeinsam die Rundfunk- und Telemedienbranche abdecken: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF),<sup>118</sup> FSK online,<sup>119</sup> USK online<sup>120</sup> und Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter (FSM).<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> *Arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral* (Erlass vom Februar 2013 zum Schutz Minderjähriger vor Fernsehsendungen, die ihre körperliche, geistige und sittliche Entwicklung beeinträchtigen könnten), [www.csa.be/documents/2070](http://www.csa.be/documents/2070).

<sup>116</sup> Weitere Informationen unter <http://www.csa.be/>.

<sup>117</sup> Artikel 2 der *Recommandation du 7 juin 2005 aux éditeurs de services de télévision concernant la signalétique jeunesse et la classification des programmes*, [www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Recommandation-du-7-juin-2005-aux-editeurs-de-services-de-television-concernant-la-siglaetique-jeunesse-et-la-classification-des-programmes](http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Recommandation-du-7-juin-2005-aux-editeurs-de-services-de-television-concernant-la-siglaetique-jeunesse-et-la-classification-des-programmes).

<sup>118</sup> Die FSF ist die freiwillige Selbstkontrolle der Fernsehbranche, weitere Informationen unter [www.fsf.de](http://www.fsf.de).

<sup>119</sup> Die FSK ist die freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, die das deutsche Filmklassifizierungs- und -kennzeichnungssystem gemäß dem Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit (JuSchG) verwaltet, [www.fsk.de/?seitid=2&tid=2](http://www.fsk.de/?seitid=2&tid=2).

<sup>120</sup> Die USK ist die freiwillige Unterhaltungssoftware-Selbstkontrolle, die das deutsche Altersfreigabesystem für Computerspiele verwaltet, [www.usk.de](http://www.usk.de).

<sup>121</sup> Die FSM ist die freiwillige Selbstkontrolle der Multimediadienste-Anbieter, [www.fsm.de/de](http://www.fsm.de/de).



### 4.1.3 Irland

Abrufdienste werden von der Regulierungsbehörde nicht reguliert. Wie nach § 13 Abs. 1 der Verordnungen zu audiovisuellen Mediendiensten 2010<sup>122</sup> vorgesehen, wurde ein freiwilliger Verhaltenskodex<sup>123</sup> des ODAS, eines Selbstregulierungsorgans aus Vertretern der Werbeindustrie, Rundfunkveranstaltern, Telekommunikationsgesellschaften und anderen Anbietern von Abrufdiensten entwickelt. Der Kodex legt die erforderlichen Mindeststandards für die Bereitstellung von Abrufdiensten fest und schreibt die Einrichtung einer Beschwerdestelle vor. Diensteanbieter müssen sicherstellen, dass Minderjährige Inhalte, die ihre körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung ernsthaft beeinträchtigen könnten, üblicherweise nicht wahrnehmen, das heißt technische Maßnahmen zur Einschränkung ergreifen.

### 4.1.4 Italien

In Bezug auf die Ausarbeitung von Vorschriften zu technischen Maßnahmen sieht Artikel 34 des italienischen AVMD-Kodexes<sup>124</sup> einen Koregulierungsansatz vor. Dementsprechend hat die italienische Kommunikationsbehörde (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* – AGCOM<sup>125</sup>) einen Ausschuss<sup>126</sup> eingerichtet, dem alle an der Bereitstellung von Abrufdiensten Beteiligten angehören. Der Ausschuss soll technische Maßnahmen entwickeln, um Minderjährige von Abrufinhalten fernzuhalten, die ihre Entwicklung „ernsthaft beeinträchtigen können“, unter anderem Angebote, die Pornographie beinhalten, oder Programme mit Darstellungen grundloser, andauernder oder brutaler Gewalttätigkeit sowie Filme, die als für Minderjährige unter 18 Jahren nicht geeignet eingestuft wurden. Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Fachausschusses verabschiedete die AGCOM im Mai 2013 zwei Beschlüsse. Mit AGCOM-Beschluss Nr. 52/13/CSP<sup>127</sup> wurden Kriterien für die Klassifizierung von Programmen festgeschrieben. Das verabschiedete Klassifizierungssystem sieht Themenbereiche und Hauptarten der Darstellung vor. Der AGCOM-Beschluss Nr. 51/13/CSP<sup>128</sup> bestimmt die technischen Instrumente (PIN-Code) zum Schutz von Kindern vor ernsthaft beeinträchtigenden Programmen in Abrufdiensten.

Auch in Italien hat sich die Industrie für Selbstregulierung entschieden. Im Jahr 2002 unterzeichneten alle italienischen Rundfunkgesellschaften den Selbstregulierungskodex zu Fernsehen und Minderjährigen,<sup>129</sup> der im Primärrecht seit 2004 als auch für nicht beteiligte Rundfunkveranstalter verbindlich bezeichnet wird. Gemäß dem Kodex sind Rundfunkveranstalter

<sup>122</sup> Verordnungen zu audiovisuellen Mediendiensten 2010, [www.bai.ie/wordpress/wp-content/uploads/SI-258-2010.pdf](http://www.bai.ie/wordpress/wp-content/uploads/SI-258-2010.pdf).

<sup>123</sup> ODAS-Verhaltenskodex, [www.bai.ie/index.php/odas-code-of-conduct-for-media-service-providers-of-on-demand-audiovisual-media-services/](http://www.bai.ie/index.php/odas-code-of-conduct-for-media-service-providers-of-on-demand-audiovisual-media-services/).

<sup>124</sup> Decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177, [www.arpa.emr.it/cms3/documenti/cem/normativa/dl177\\_05.pdf](http://www.arpa.emr.it/cms3/documenti/cem/normativa/dl177_05.pdf).

<sup>125</sup> Weitere Informationen unter <http://www.agcom.it/>.

<sup>126</sup> Weitere Informationen unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/10/article18.de.html>.

<sup>127</sup> *Allegato A alla delibera n. 52/13/CSP del 3 maggio 2013, "Regolamento sui criteri di classificazione delle trasmissioni televisive che possono nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori di cui all'articolo 34, commi 1, 5 e 11 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato e integrato in particolare dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 e dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120"*, [www.agcom.it/documents/10179/0/Documento/4bd15718-b0bd-4240-9e59-072391322150](http://www.agcom.it/documents/10179/0/Documento/4bd15718-b0bd-4240-9e59-072391322150).

<sup>128</sup> *Allegato A alla delibera n. 51/13/CSP del 3 maggio 2013, "Regolamento in materia di accorgimenti tecnici da adottare per l'esclusione della visione e dell'ascolto da parte dei minori di trasmissioni rese disponibili dai fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta che possono nuocere gravemente al loro sviluppo fisico, mentale o morale ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato e integrato in particolare dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, come modificato dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120"*, <http://www.agcom.it/documents/10179/540051/Delibera+51-13-CSP/e5e897fd-4913-4a35-a9e9-d6493c59642a?version=1.0.>

<sup>129</sup> Abrufbar unter [www.comitatotvminori.it/](http://www.comitatotvminori.it/).











verpflichtet, zu bestimmten Uhrzeiten keine Inhalte auszustrahlen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen könnten.

#### 4.1.5 Niederlande

In den Niederlanden unterliegen potenziell schädliche audiovisuelle Inhalte einem Koregulierungssystem. Anbieter öffentlich-rechtlicher und privater Medien, die lineare audiovisuelle Inhalte ausstrahlen wollen, sind gesetzlich verpflichtet, dem niederländischen Institut für audiovisuelle Medienklassifizierung (NICAM) beizutreten.<sup>130</sup> NICAM hat ein medienübergreifendes Klassifizierungssystem mit dem Namen *Kijkwijzer* eingerichtet und betreibt dieses. Die Anbieter müssen selbst dafür Sorge tragen, ein einheitliches Klassifizierungs- und Informationssystem mit Alterskennzeichnungen und Inhaltsbeschreibungen für Fernsehen, Kino und DVD sicherzustellen. NICAM betreibt eine Beschwerdestelle für Verbraucher. Die Klassifizierung wird von der niederländischen Regulierungsbehörde (*Commissariaat voor de Media – CvdM*) auf ihre Eignung überwacht. Dieses System ist nicht auf die Bereitstellung von Abrufdiensten anwendbar. Im Oktober 2014 schloß jedoch VODNED,<sup>131</sup> der Dachverband der niederländischen Anbieter von Abrufdiensten, mit NICAM eine Vereinbarung ab, nach der sich die Mitglieder verpflichten, *Kijkwijzer*<sup>132</sup>-Alterskennzeichnungen und Beschreibungen auf die von ihnen verbreiteten Inhalte wie folgt anzuwenden:

Abb. 3 – Alterskennzeichnungen und Inhaltsbeschreibungen in den Niederlanden




	Nicht schädlich / alle Altersstufen
	Möglicherweise schädlich für Kinder unter 6
	Möglicherweise schädlich für Kinder unter 9
	Möglicherweise schädlich für Kinder unter 12
	Möglicherweise schädlich für Kinder unter 16
	Gewalt
	Angst
	Sex

<sup>130</sup> Weitere Informationen unter [www.kijkwijzer.nl/nicam](http://www.kijkwijzer.nl/nicam).

<sup>131</sup> Weitere Informationen unter [www.vodned.nl/english/](http://www.vodned.nl/english/).

<sup>132</sup> *Kijkwijzer* ist ein von NICAM koordiniertes Einstufungssystem für Spielfilme, DVDs oder Fernsehprogramme, weitere Informationen unter [www.kijkwijzer.nl/about-kijkwijzer](http://www.kijkwijzer.nl/about-kijkwijzer).



	Diskriminierung
	Drogen und Alkoholmissbrauch
	Grobe Sprache

#### 4.1.6 Polen

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben nach Artikel 6 des Rundfunkgesetzes<sup>133</sup> muss der nationale Rundfunkrat (KRRiT) Selbst- und Koregulierung im Bereich der Bereitstellung von Mediendiensten initiieren und unterstützen. Im Juni 2014 unterzeichneten sechs Abrufdiensteanbieter einen Verhaltenskodex<sup>134</sup>, mit dem sie sich verpflichten, wirksame technische Maßnahmen zum Schutz Minderjähriger vor dem Zugriff auf schädliche Inhalte zu ergreifen, um ihren Verpflichtungen aus Artikel 47e des Rundfunkgesetzes nachzukommen. Der Kodex<sup>135</sup> wurde von IAB Polska in Zusammenarbeit mit dem KRRiT erarbeitet. Er empfiehlt die Verwendung von Altersverifikationssystemen wie zum Beispiel Bezahlschranken.

#### 4.1.7 Großbritannien

Das Kommunikationsgesetz von 2003<sup>136</sup> ermächtigt die Ofcom, Regulierungsfunktionen in Bezug auf Abrufdienste, die unter das Gesetz fallen, an eine kompetente Regulierungsbehörde, hier die Behörde für Fernsehen auf Abruf (ATVOD)<sup>137</sup> zu delegieren. Anbieter von Abrufdiensten müssen dies bei der ATVOD melden. Wird festgestellt, dass ein Diensteanbieter gegen die einschlägigen Anforderungen verstößt, erlässt die ATVOD einen Bescheid über Zwangsmaßnahmen. Um Diensteanbieter bei der Umsetzung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen zu unterstützen, hat die ATVOD unverbindliche Leitlinien herausgegeben.<sup>138</sup> Bei Material, welches die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Personen unter 18 Jahren ernsthaft beeinträchtigen könnte, empfiehlt die ATVOD den Einsatz eines „wirksamen Zugangskontrollsystems zu Inhalten (CAC-System)“, welches am Anmelde- oder Zugangspunkt überprüft, ob der Nutzer 18 Jahre oder älter ist, indem obligatorisch technische Mittel zur Altersüberprüfung und gegebenenfalls obligatorische Sicherheitsabfragen wie Passwörter oder PIN-Codes verwendet werden“ (Vorschrift 11).

<sup>133</sup> Konsolidierte Fassung des Rundfunkgesetzes vom 29. Dezember 1992, [www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/broadcasting\\_act\\_28022013.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/broadcasting_act_28022013.pdf).

<sup>134</sup> Abrufbar unter [www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/angielska/press-releases/code-of-good-practice-on-the-protection-of-minors-in-on-demand-audiovisual-media-services.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/press-releases/code-of-good-practice-on-the-protection-of-minors-in-on-demand-audiovisual-media-services.pdf).

<sup>135</sup> Weitere Informationen unter [www.krrit.gov.pl/en/for-journalists/press-releases/news\\_1630\\_protection-of-minors-online--code-of-good-practice.html](http://www.krrit.gov.pl/en/for-journalists/press-releases/news_1630_protection-of-minors-online--code-of-good-practice.html).

<sup>136</sup> Kommunikationsgesetz von 2003, in der geänderten Fassung der Verordnungen für audiovisuelle Mediendienste 2009, der Verordnungen für audiovisuelle Mediendienste 2010 und der Verordnungen für audiovisuelle Mediendienste 2014. Die Verordnungen für audiovisuelle Mediendienste 2014 sind abrufbar unter [www.legislation.gov.uk/uksi/2014/2916/pdfs/uksi\\_20142916\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/2916/pdfs/uksi_20142916_en.pdf).

<sup>137</sup> Weitere Informationen unter [www.atvod.co.uk/](http://www.atvod.co.uk/).

<sup>138</sup> Abrufbar unter [www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD\\_Rules\\_and\\_Guidance\\_Ed\\_2.1\\_February\\_2014.pdf](http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Rules_and_Guidance_Ed_2.1_February_2014.pdf).



## 4.2 Selbst- und Koregulierungsinstrumente bei Diensten außerhalb des Geltungsbereichs der AVMD-Richtlinie

Die Anstrengungen der EU umfassen auch Dienste, die nicht in den Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen. Die Maßnahmen der EU in Bezug auf diese Dienste bestehen hauptsächlich aus unverbindlichen Initiativen, die Kinder und Jugendliche zum Umgang mit dem Internet befähigen sowie illegale und schädliche Inhalte und Verhaltensweisen bekämpfen sollen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützen die Entwicklung und Einführung technischer Instrumente und fördern flexible Ansätze durch Selbstregulierung, um den Bedürfnissen eines sich ständig wandelnden Umfelds besser gerecht zu werden.

### 4.2.1 Selbst- und Koregulierungsinitiativen auf EU-Ebene

#### 4.2.1.1 Safer Internet Programm

Im Rahmen des Safer Internet Programms (SIP)<sup>139</sup> unterstützt die Europäische Kommission viele Selbstregulierungsinitiativen.<sup>140</sup> Das Europäische Rahmenwerk für die sichere Benutzung von Mobiltelefonen durch Kinder und Jugendliche<sup>141</sup> etwa wurde von der europäischen Mobilfunkindustrie 2007 entwickelt; es soll gewährleisten, dass Kinder sicher auf Inhalte auf ihren Mobiltelefonen zugreifen können, und wurde durch nationale Verhaltenskodizes in den Mitgliedstaaten umgesetzt. In gleicher Weise erarbeiteten die größten Anbieter sozialer Netzwerke (SNS) (u.a. Facebook, Google, Netlog, Yahoo, Dailymotion, Microsoft) 2009 als Teil von IAP Plus und in Abstimmung mit der Europäischen Kommission und einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen ein Paket an gesamteuropäischen Grundsätzen, um Anbietern sozialer Netzwerke und anderer interaktiver Websites Empfehlungen zu bewährten Praktiken zu geben, und damit die Sicherheit von Kindern und Jugendlichen bei der Nutzung ihrer Dienste zu steigern. Die Grundsätze der EU für eine sicherere Nutzung sozialer Netzwerke<sup>142</sup> beinhalten einige Leitlinien für SNS, durch die der potenziellen Schaden für Kinder und Jugendliche so gering wie möglich gehalten werden soll sowie eine Reihe von Empfehlungen zu Ansätzen für bewährte Praktiken, die zur Wahrung dieser Grundsätze beitragen können. Sie wurden von den 21 Unterzeichnern unmittelbar umgesetzt. Im Einklang mit diesen Initiativen brachte die Europäische Kommission 2011 28 führende Unternehmen einer Koalition für ein besseres und sichereres Internet für Kinder zusammen. Entsprechend der Zielsetzungserklärung der Koalition "Das Internet zu einem besseren Ort für Kinder machen"<sup>143</sup> will die Initiative einfache und robuste Instrumente anbieten, die schädliche Inhalte melden; hierdurch soll gewährleistet werden, dass Datenschutzeinstellungen altersgerecht sind, um einen breiteren Einsatz von Intheklassifizierung zu bieten - zum Beispiel die Entwicklung eines praktikablen Ansatzes für Altersfreigaben, der sektorübergreifend verwendet und Eltern verständliche Alterskategorien an die Hand geben könnte - größere Verfügbarkeit und

<sup>139</sup> Siehe Fußnote 55.

<sup>140</sup> Siehe zum Beispiel „Net Children 2020 – Gutes Aufwachsen mit Medien“, in Zusammenarbeit mit Klicksafe, der Safer Internet-Initiative der EU, <http://bmfjsfi-veranstaltungen.bafza.de/net-children-2020-gutes-aufwachsen-mit-medien/start.html>. Siehe auch die Sensibilisierungskampagne von Klicksafe zur Förderung von Medienkompetenz und angemessenem Umgang mit dem Internet und neuen Medien. Tätigkeitsfelder des Projekts umfassen Inhaltequalifizierung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sowie Netzwerkarbeit mit Partnern und Interessenträgern, <http://www.klicksafe.de/>.

<sup>141</sup> Siehe: [www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/03/Safer-Mobile-Flyer.pdf](http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/03/Safer-Mobile-Flyer.pdf).

<sup>142</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/sn\\_principles.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/sn_principles.pdf).

<sup>143</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ceo\\_coalition\\_statement.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ceo_coalition_statement.pdf).



Verwendung von Kindersicherung – z.B. nutzerfreundliche Instrumente - und um Material, das Kindesmissbrauch enthält, effektiv zu entfernen.

#### 4.2.1.2 PEGI

Im Jahr 2003 wurde nach intensiven Beratungen mit der Industrie und der Zivilgesellschaft einschließlich Eltern- und Verbraucherverbänden das selbstregulatorische europaweite Spielebewertungssystem<sup>144</sup> (PEGI) verabschiedet. PEGI ist ein freiwilliges System, das gewährleisten soll, dass Minderjährige nicht für ihre jeweilige Altersgruppe ungeeigneten Spielen ausgesetzt sind. Es ersetzt eine Vielzahl bestehender nationaler Einstufungssysteme durch ein einheitliches System, das in allen EU-Länder Anwendung findet. 2007 wurde PEGI Online<sup>145</sup> vom Programm „Safer Internet“ als logische Weiterentwicklung des PEGI-Systems gestartet und kofinanziert, um eine Anpassung an das Online-Umfeld zu erreichen. Die Europäische Kommission begrüßte den Erfolg von PEGI und PEGI Online in einer Mitteilung über den Schutz der Verbraucher und insbesondere Minderjähriger bei der Nutzung von Videospiele.<sup>146</sup> Sie appellierte zudem für eine bessere Werbung für PEGI und dessen Förderung durch die Industrie, eine regelmäßige Überprüfung der genutzten Altersstufen und Kriterien, eine breiteren Anwendung von PEGI Online und für die Erarbeitung und Umsetzung eines Verhaltenskodexes der Einzelhändler von Videospiele auf, um „nicht altersgerechte“ Verkäufe zu verringern.

#### 4.2.1.3 You Rate It

NICAM und der britische Rat für Filmklassifizierung (BBFC)<sup>147</sup> haben ein Instrument zur Selbsteinstufung für nutzergenerierte Inhalte mit dem Namen *“You Rate It”* entwickelt,<sup>148</sup> das gegenwärtig auf der 2011 in Betrieb genommenen italienischen Plattform für nutzergenerierte Inhalte (UGC) „16 mm“ getestet wird.<sup>149</sup> Das System kombiniert die Einstufung derjenigen, die einen Inhalt hochladen, mit der Wahrnehmung durch die Nutzer und ermöglicht so ein empirisches Klassifizierungssystem des Schädlichkeitsgrads geposteter Inhalte.

---

<sup>144</sup> Siehe [www.peginfo.de/](http://www.peginfo.de/).

<sup>145</sup> Siehe [www.pegionline.eu/de/](http://www.pegionline.eu/de/).

<sup>146</sup> Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Schutz der Verbraucher, insbesondere Minderjähriger, bei der Nutzung von Videospiele, KOM(2008)207 endg., 22.04.2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0207&from=DE>.

<sup>147</sup> Siehe [www.bbfc.co.uk/](http://www.bbfc.co.uk/).

<sup>148</sup> Siehe [www.yourateit.eu/](http://www.yourateit.eu/).

<sup>149</sup> Die Präsentation von Federico Sircana auf dem gemeinsamen EPRA-EAI-Workshop zum Thema „Empowering users“ im Dezember 2014 bietet weitere Informationen zum italienischen Projekt, [www.obs.coe.int/documents/205602/8166194/12\\_Sircana\\_OBS\\_EPRA\\_ws\\_empowering\\_users\\_you\\_rate\\_it\\_IT\\_2014.pdf](http://www.obs.coe.int/documents/205602/8166194/12_Sircana_OBS_EPRA_ws_empowering_users_you_rate_it_IT_2014.pdf).





## 4.2.2 Selbst- und Koregulierungsinitiativen auf internationaler Ebene

### 4.2.2.1 Internationale Koalition für Altersklassifikation (*International Age Rating Coalition* - IARC)

Auf internationaler Ebene gründeten Behörden zur Inhaltseinstufung weltweit 2013 die internationale Koalition für Alterseinstufung (IARC).<sup>150</sup> Die IARC bietet ein einheitliches Einreichungsverfahren zur Vergabe von nach Ländern differenzierten Altersfreigaben. Mit diesem System können Entwickler mehrere Altersfreigaben und Inhaltseinstufungen entsprechend den jeweiligen lokalen kulturellen und gesellschaftlichen Normen des teilnehmenden Landes erhalten. Diese stützen sich auf die Antworten der Entwickler auf einen einheitlichen Fragenkatalog zum Inhalt ihres Produkts.

### 4.2.2.2 Projekt „MIRACLE“

Zu erwähnen ist auch MIRACLE (Maschinenlesbare und interoperable Alterskennzeichen in Europa),<sup>151</sup> ein europäisches Pilotprojekt, das auf die Gestaltung einer grenzüberschreitenden, maschinenlesbaren und interoperablen Alterskennzeichnung abzielt. Dieses Ziel soll durch eine gemeinsame technische Spezifikation für den maschinellen Austausch bestehender und künftiger Klassifizierungsinformationen erreicht werden.

Im ersten Schritt entwickelt das Projekt ein gemeinsames Datenmodell für elektronische Inhaltskennzeichnungen, das alle erforderlichen Kategorien und Felder für inhaltsspezifische Klassifizierungsinformationen enthält. Im zweiten Schritt müssen fünf Partner auf dem MIRACLE-Datenmodell basierende Schnittstellen (API)<sup>152</sup> und Kennzeichnungen implementieren, um den Zugriff auf bestehende Klassifizierungsinformationen zu ermöglichen. In einem dritten Schritt werden die bereitgestellten Daten durch Software und Dienste Dritter genutzt, um mögliche Anwendungsbereiche interoperabler Daten und den Mehrwert für alle Beteiligten, zum Beispiel Klassifizierungsstellen, Inhalteanbieter, Onlinedienste, Filterhersteller und Nutzer zu zeigen.

---

<sup>150</sup> Siehe <https://www.globalratings.com/>.

<sup>151</sup> Siehe <http://www.miracle-label.eu/>.

<sup>152</sup> Eine Anwendungsprogramm-Schnittstelle (Application Programme Interface - API) ist ein „Paket von Routinen, Protokollen und Tools zur Entwicklung von Software-Anwendungen. Die API legt fest, wie Software-Komponenten miteinander agieren und bei der Programmierung von Komponenten grafischer Benutzeroberflächen (GUI) verwendet werden.“ Siehe <http://www.webopedia.com/TERM/A/API.html>.



## 4.3 Selbst- und Koregulierungsinitiativen auf einzelstaatlicher Ebene

### 4.3.1 Deutschland

Die großen deutschen Suchmaschinenanbieter entwickelten 2005 gemeinsam mit der FSM einen Verhaltenskodex (Selbstkontrolle Suchmaschinen),<sup>153</sup> mit dem sie sich verpflichten, technische Vorrichtungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor schädlichen Inhalten einzusetzen. Zu diesem Zweck verwenden sie ein technisches Instrument, das in Zusammenarbeit mit der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)<sup>154</sup> entwickelt wurde und gewährleistet, dass Internetadressen (URLs), die von der BPjM auf den Index der jugendgefährdenden Medien gesetzt wurden, nicht weiterhin in der Ergebnisliste von Suchmaschinen auftauchen (so genanntes BPjM-Modul).<sup>155</sup> Die Entscheidung, ob Suchergebnisse gelöscht werden, trifft die BPjM.

Darüber hinaus wurde mit dem JMStV die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen (Kindersicherungssoftware) als spezielles Instrument für den Schutz Minderjähriger vor Telemedieninhalten, die Minderjährige beeinträchtigen könnten, eingeführt. Gemäß Art. 11 JMStV können Telemedien-Anbieter Inhalte, „die geeignet sind, die Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen“, mit einem technischen System, das als für den Schutz Minderjähriger geeignet anerkannt ist, filtern oder ein solches System dem Telemedien-Inhalt vorschalten. Die Anerkennung erfolgt durch die KJM.<sup>156</sup> Die Programme zielen darauf ab, deutschen Anbietern zu ermöglichen, Inhalte, die die Entwicklung von Kindern beeinträchtigen könnten, in Telemedien zu verbreiten und ihnen damit Rechtssicherheit zu bieten, während sie gleichzeitig einen befriedigenden Schutz sicherstellen.

Bislang hat die KJM Jugendschutzprogramme anerkannt<sup>157</sup>, wie die Kinderschutz-Software der Deutschen Telekom<sup>158</sup> und das Jugendschutzprogramm des JusProg e.V.<sup>159</sup> Diese Systeme bestehen im Prinzip aus einer Reihe von Komponenten:

- Negativlisten (Listen grundsätzlich unzulässiger Websites, z.B. BPjM-Modul);
- Positivlisten (Listen grundsätzlich unproblematischer, für Kinder geeigneter Websites, z.B. fragFINN);<sup>160</sup>
- Ausführliche Listen altersdifferenzierter Inhalte (zulässig entsprechend der Altersfreigabe in der Software);
- Fähigkeit zum Erkennen technischer, allgemein standardkonformer Alterskennzeichen (age-de.xml<sup>161</sup>).

Mit Verabschiedung des JMStV wurde auch die 1997 gegründete Prüfinstanz „jugendschutz.net“<sup>162</sup> in das System eingegliedert, die (unter der Aufsicht der KJM) das Monitoring von Websites zur

<sup>153</sup> Siehe: [http://www.fsm.de/selbstverpflichtungen/suchmaschinen?set\\_language=de](http://www.fsm.de/selbstverpflichtungen/suchmaschinen?set_language=de).

<sup>154</sup> Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, <http://www.bundespruefstelle.de/>.

<sup>155</sup> Siehe: [www.fsm.de/voluntary-commitments/search-engines/bpjm-module](http://www.fsm.de/voluntary-commitments/search-engines/bpjm-module).

<sup>156</sup> Siehe: [www.kjm-online.de/the-kjm.html](http://www.kjm-online.de/the-kjm.html).

<sup>157</sup> Siehe: [www.kjm-online.de](http://www.kjm-online.de)

<sup>158</sup> Siehe: [http://tarife-und-produkte.t-online.de/mit-kinderschutz-software-surfen-ihre-kinder-sicher-im-Internet-/id\\_12727562/index](http://tarife-und-produkte.t-online.de/mit-kinderschutz-software-surfen-ihre-kinder-sicher-im-Internet-/id_12727562/index).

<sup>159</sup> Siehe: [www.jugendschutzprogramm.de/](http://www.jugendschutzprogramm.de/).

<sup>160</sup> Siehe: [http://www.fsm.de/informationen-fuer-erwachsene-und-kinder/fragfinn?set\\_language=de](http://www.fsm.de/informationen-fuer-erwachsene-und-kinder/fragfinn?set_language=de).

<sup>161</sup> Siehe: [www.age-label.de/](http://www.age-label.de/).

<sup>162</sup> Siehe: <http://jugendschutz.net/>.



Erkennung jugendgefährdender Inhalte verantwortet. Im Fall eines potenziellen Verstoßes ist jugenschutz.net verpflichtet, dies dem Anbieter anzuzeigen und die anerkannten Organisationen der Freiwilligen Selbstkontrolle und die KJM zu informieren.

### 4.3.2 Slowenien

Die größten nationalen Mobilfunkbetreiber und Internetdiensteanbieter unterzeichneten einen Verhaltenskodex, der Anforderungen zur Inthaltelklassifizierung festlegt, an die sich Anbieter halten müssen, um den Schutz von Kindern, die ihre Dienste nutzen, zu gewährleisten. Nach der Unterzeichnung der Urfassung 2009 wurde der Kodex 2013 aktualisiert.<sup>163</sup> Die Initiative wird von AKOS, dem slowenischen Informationskommissar, Universitäten und Forschungseinrichtungen unterstützt.

### 4.3.3 Großbritannien

In Bezug auf die Förderung des Einsatzes von Technik zum Schutz von Kindern hat sich die britische Regierung zu einer proaktiven Haltung entschlossen und eine Vereinbarung mit den vier größten britischen Internetdiensteanbietern (BT, Sky, TalkTalk und Virgin Media) geschlossen, in der diese sich verpflichtet haben, allen Neukunden familienfreundliche Filter auf Netzwerkebene anzubieten.<sup>164</sup> Diese Filter sind bei allen heimischen Geräten anzuwenden und ermöglichen es dem Abonnement-Inhaber, webbasierte Inhalte, die für Kinder ungeeignet sein könnten, auf Netzwerkebene zu sperren. Abonnement-Inhaber müssen eine „unvermeidliche Entscheidung“ treffen, den familienfreundlichen Filter auf Netzwerkebene ein- oder auszuschalten. Filter können nur vom Abonnement-Inhaber, der eine erwachsene Person sein muss, geändert werden.<sup>165</sup>

Die meisten Internetdiensteanbieter (ISP) haben sich für ein URL-Sperrsystem auf der Basis von Negativ- und Positivlisten entschieden. Einige Filterkategorien werden von allen ISP eingesetzt (Selbstmord und Selbstschädigung, Pornographie, Datenaustausch sowie Verbrechen, Drogen, Gewalt und Hass), während einige ISP in ihren Filterdiensten zusätzliche Kategorien anbieten (etwa Alkohol und Tabak, Medien-Streaming, Mode, Suchmaschinen und -portale). Um eine unfaire Behandlung von Inhalteanbietern zu vermeiden, sehen alle ISP Möglichkeiten vor, potenzielle Fehlkategorisierungen von Websites zu melden. Bisher ermöglicht jedoch keines der Filtersysteme der ISP einen Austausch über festgestellte Fehlkategorisierungen mit anderen ISP.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Siehe: [www.ris.org/uploadi/editor/1360137260Kodeks\\_ravnanja\\_za\\_zascito\\_uporabnikov\\_2013.pdf](http://www.ris.org/uploadi/editor/1360137260Kodeks_ravnanja_za_zascito_uporabnikov_2013.pdf).

<sup>164</sup> Siehe: [www.gov.uk/government/speeches/the-internet-and-pornography-prime-minister-calls-for-action](http://www.gov.uk/government/speeches/the-internet-and-pornography-prime-minister-calls-for-action).

<sup>165</sup> Ofcom, "Report on Internet safety measures – Internet Service Providers: Network level filtering measures", 22. Juli 2014, [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/Internet/Internet\\_safety\\_measures\\_2.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/Internet/Internet_safety_measures_2.pdf).

<sup>166</sup> Die ISP sind alle Mitglieder der Arbeitsgruppe zu übermäßigen Sperrungen des britischen Rates für ein sicheres Internet für Kinder (UKCCIS), die dem Austausch von Erfahrungen mit Kategorisierung und Sperrungen dient.



## 5. Geltende Rechtsprechung und Auslegungsfragen

Die Fragestellungen, die den Vorschriften zum Jugendschutz in audiovisuellen Mediendiensten zugrunde liegen, erstrecken sich über einen großen Themenbereich. Während der Rechtsprechung auf EU-Ebene keine besonderen Bedeutung zukommt, haben nationale Gerichte eine beträchtliche Vielfalt an geltender Rechtsprechung verabschiedet. Dieses Kapitel untersucht beide Bereiche und zielt darauf ab, die zentralen Aspekte der bislang aufgetretenen Auslegungsfragen zu bestimmen.

### 5.1 Geltende Rechtsprechung auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene

Neben der Rechtsprechung, die sich insbesondere mit der AVMD-RL und den Vorgänger-Richtlinien befasst, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einiges an relevanter geltender Rechtsprechung entwickelt. Bemerkenswert sind hier das Urteil von 2011 in der Rechtssache *Karttunen gegen Finnland*,<sup>167</sup> in dem keine unrechtmäßige Einschränkung der Meinungsfreiheit in Bezug auf Kinderpornographie in einer Kunstaussstellung festgestellt wurde, sowie die Rechtssache *Sigma Radiotv*,<sup>168</sup> in der festgestellt wurde, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen in Bezug auf Geldbußen und anzuwendende Verfahren beim Jugendschutz den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren müssen.

Nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache *De Agostini*<sup>169</sup> im Jahr 1997 und der Stellungnahme des EFTA-Gerichtshofs in der Rechtssache *TV1000*<sup>170</sup> im Jahr 1998, in denen die EG-Fernsehrichtlinie (FsRL)<sup>171</sup> hinsichtlich der Möglichkeiten nach Artikel 22a FsRL (jetzt Artikel 3 AVMD-RL) ausgelegt wurde, wonach den Empfangsstaaten in Bezug auf die Beschränkung des Empfangs von Programmen aus anderen Mitgliedstaaten aufgrund der Tatsache offen stehen, dass die Inhalte die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung Minderjähriger ernsthaft beeinträchtigen, wurde auf europäischer Ebene keine weitere einschlägige geltende Rechtsprechung erlassen. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Roj TV*<sup>172</sup> im Jahr 2011 befasste sich zwar mit der Anwendung des nämlichen Artikels 22a FsRL in der geänderten

<sup>167</sup> Urteil des EuGH vom 10. Mai 2011, *Karttunen gegen Finnland*, Antrag Nr. 1685/10, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104816>.

<sup>168</sup> Urteil des EuGH vom 21. Juli 2011, *Sigma Radio Television ltd gegen Zypern*, Anträge Nr. 32181/04 und 35122/05, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105766>.

<sup>169</sup> Urteil des EuGH vom 9. Juli 1997, *KO gegen De Agostini und TV Shop*, in den verbundenen Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95, ECR 1997, I-03875, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:61995CJ0034&from=DE>.

<sup>170</sup> Beratende Stellungnahme des EFTA-Gerichtshofs vom 12. März 1998, *TV 1000 Sverige gegen die Norwegische Regierung*, in der Rechtssache E-8/97, ABl EG vom 27. August 1998, C 268/12, [www.eftacourt.int/uploads/tx\\_nvcases/8\\_97\\_Advisory\\_Opinion\\_EN\\_01.pdf](http://www.eftacourt.int/uploads/tx_nvcases/8_97_Advisory_Opinion_EN_01.pdf).

<sup>171</sup> Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. vom 17 Oktober 1989, L 298/23, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0552&from=DE>.

<sup>172</sup> Urteil des EuGH vom 22. September 2011, *Mesopotamia Broadcast A/A METV und Roj TV gegen die Bundesrepublik Deutschland*, in den verbundenen Rechtssachen C-244/10 und C-245/10, ECR 2011, I-8777, <http://eur-lex.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=113917&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=507776>.



Fassung,<sup>173</sup> erging jedoch in einem Fall von Aufstachelung zu Hass und betraf nicht speziell Fragen des Jugendschutzes.

Zur AVMD-RL liegt keine geltende Rechtsprechung vor; zu erwähnen ist jedoch ein Urteil zur Anwendung der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, das von einem Ersuchen um Vorabentscheidung in einer deutschen Rechtssache zu Alterskennzeichnung durch nationale Selbstkontrollgremien herrührt. In der Rechtssache *Dynamic Medien*<sup>174</sup> erklärte der EuGH, eine erneute Kennzeichnung könne gerechtfertigt sein, wenn das Verfahren leicht zugänglich sei und innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden könne.

Nachdem das Ziel von EU-Gesetzgebung zum einen im Bereich des Rundfunks und zum anderen im Bereich audiovisueller Mediendienste darin besteht, bestimmte Sachverhalte wie Mengenbegrenzungen für Werbung oder Werbeverbote und -beschränkungen für Tabakerzeugnisse, alkoholische und medizinische Produkte zu harmonisieren, während andere Ziele wie der Jugendschutz dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die für den Erlass von Vorschriften nach den nationalen Traditionen und Gegebenheiten sorgen müssen, ist es nicht verwunderlich, dass geltende Rechtsprechung auf EU-Ebene rar ist.

Auf einzelstaatlicher Ebene sind hingegen zahlreiche gerichtliche Interventionen erfolgt. Um nur die Bedeutung aufzuzeigen, die Artikel 22 FsRL (jetzt Artikel 3 AVMD-RL) beigemessen wird, sei daran erinnert, dass das flämische Parlament 2001 einen speziellen Rat eingesetzt hat, um den Jugendschutz bei der Anwendung dieses Artikels zu garantieren. Dieser Beschluss wurde von der flämischen Rundfunkgesellschaft VTM angefochten, später vom belgischen Schiedsgericht jedoch bestätigt.<sup>175</sup>

Bei den grundlegenden Konzepten wurde die Frage der Qualifizierung ungeeigneter Inhalte für Minderjährige häufig eingehend untersucht.

Zu Pornographie befand das bayerische Verwaltungsgericht 2002, die Ausstrahlung solcher Inhalte im Fernsehen könne nur hinnehmbar sein, wenn wirksame Barrieren wie Verschlüsselung mit zusätzlichen PIN-Codes verhindern, dass Minderjährige diese wahrnehmen.<sup>176</sup> Mit ähnlichen Fragen befasste sich der Bundesgerichtshof, der 2008 in einem Urteil feststellte, dass die bloße Eingabe von Ausweis- oder Reisepassnummern nicht ausreichte, um sicherzustellen, dass Minderjährige nicht auf pornographische Inhalte zugreifen.<sup>177</sup> In Frankreich befand 2004 das Berufungsgericht Versailles, dass für ein rechtmäßiges Verbot der Ausstrahlung pornographischer und gewalthaltiger Inhalte zwei Bedingungen erfüllt sein müssten: Das Material wurde Jugendlichen gezeigt, die noch nicht das erforderliche Alter hatten, und die Botschaft beeinträchtigt ernsthaft die Menschenwürde.<sup>178</sup> In den Jahren 2009 bzw. 2011 bestätigte das oberste Verwaltungsgericht Frankreichs die Rechtmäßigkeit der Einschränkungen für die Ausstrahlung von Filmen pornographischer<sup>179</sup> und gewalttätiger<sup>180</sup>

---

<sup>173</sup> 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 Fernsehaktivität, ABl EG vom 30. Juli 1997, L 202/60 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:30L1997&from=DE>.

<sup>174</sup> Urteil des EuGH vom 14. Februar 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH gegen Avides Media AG*, C-244/06, ECR 2008, I-505, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62006CJ0244&lang1=de&type=TEXT&ancre=>.

<sup>175</sup> Siehe Voorhoof D., „Neuer Rat zur Gewährleistung des Schutzes von Minderjährigen keine Verletzung von Artikel 10 EMRK“, IRIS 2001-1/9, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2001, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/1/article9.de.html>.

<sup>176</sup> Siehe Palzer C., „Zur Zulässigkeit pornografischer Sendungen“, IRIS 2002-10/9, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2002, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/10/article9.de.html>.

<sup>177</sup> Siehe Baranowski A., „Anforderungen an Verlinkung pornografischer Seiten“, IRIS 2008-1/12, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2008, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/1/article12.de.html>.

<sup>178</sup> Siehe Zérah C., „Ausstrahlung von Programmen, die für Minderjährige nicht freigegeben sind“, IRIS 2004-1/23, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2004, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article23.de.html>.

<sup>179</sup> See Courtinat A., „Klage gegen ein Vorführungsverbot eines gewalttätigen und pornografischen Films vor Minderjährigen“, IRIS 2009-1/16, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2009, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/1/article16.de.html>.



Natur. In Großbritannien entschied 2011 die Regulierungsbehörde Ofcom in der ersten Berufung gegen Entscheidungen der ATVOD (Behörde für Fernsehen auf Abruf) in der Rechtssache Playboy TV, indem sie feststellte, die Bereitstellung von Inhalten über nicht jugendfreie Websites sei fernsehähnlich im Sinne der AVMD-RL.<sup>181</sup>

Die Grenzen dessen, was Minderjährige beeinträchtigen könnte, werden in hohem Maße von nationalen Traditionen bestimmt.

In Bezug auf Reality-Shows hat sich ständige Rechtsprechung entwickelt. Das oberste tschechische Verwaltungsgericht bestätigte 2008 vom Rundfunkrat gegen Rundfunkveranstalter verhängte Bußgelder in einem Fall von Reality-Shows, die vulgäre Verhaltensweisen, Obszönitäten und Tabak- und Alkoholabhängigkeit zeigten. Dieses Urteil wurde 2008<sup>182</sup> und 2010<sup>183</sup> auch vom Verfassungsgericht bestätigt. Reality-Shows wurden auch in Bulgarien als schädigend für die Sittlichkeit befunden. 2012 befand das Verwaltungsgericht in Sofia solche Sendungen als öffentlich inakzeptabel.<sup>184</sup> In Rumänien verhängte 2013 die nationale Regulierungsbehörde Bußgelder gegen verschiedene kommerzielle Rundfunkveranstalter wegen der Verwendung beleidigender Ausdrücke und Anstiftung zu Gewalt.<sup>185</sup> Das Verwaltungsgericht Hannover befand 2014, eine Reality-Show habe mit dem Zeigen einer Mutter, die ihre Kinder schlägt, die Menschenwürde verletzt.<sup>186</sup> In Bezug auf Nachrichten befand das Schweizer Bundesgericht 2012, dass Berichte, in denen Ausschnitte aus extrem gewalttätigen Filmen gezeigt werden, nicht mit dem Ziel des Jugendschutzes vereinbar sind, selbst wenn ihnen Warnhinweise vorangestellt wurden und längere Ausschnitte im Internet frei verfügbar sind.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Kennzeichnung. In diesem Zusammenhang entschied ein Gericht in Lissabon 2008, Stierkämpfe dürften tagsüber nicht ohne Kennzeichnung ausgestrahlt werden, die die Zuschauer auf die gewalttätige Natur des Inhalts hingewiesen, und dies ungeachtet der Tatsache, dass Portugal ein Land mit langer Stierkampftradition ist.<sup>187</sup> In der Slowakei bestätigte der Oberste Gerichtshof die Geldbußen, die von der nationalen Regulierungsbehörde wegen nicht ordnungsgemäßer Kennzeichnung von Inhalten pornographischer Natur verhängt worden waren.<sup>188</sup>

---

<sup>180</sup> Siehe Blocman A., „Aufhebung der Vorführungs freigabe für Lars von Trier-Film“ IRIS 2013-9/23, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/9/article23.de.html>.

<sup>181</sup> Siehe Goldberg D., „Sollten Form und Inhalt von auf Websites zugänglichen ‚Hardcore‘-Sex-Videos als ‚fernsehähnlich‘ eingestuft werden?“, IRIS 2011-7/24, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2011, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2011/7/article24.de.html>.

<sup>182</sup> Siehe Fučík J., „Urteil des Höchsten Verwaltungsgerichts zur Jugendgefährdung durch Realityshows“, IRIS 2008-8/12, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2008, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/8/article12.de.html> und „Verfassungsgericht entscheidet zum Jugendschutz im Fernsehen“, IRIS 2009-3/8, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2009, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/3/article8.de.html>.

<sup>183</sup> Siehe Fučík J., „Verfassungsgericht entscheidet über Geldstrafe für Reality Show“, IRIS 2011-1/14, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2011, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2011/1/article14.de.html>.

<sup>184</sup> Siehe Nikolova R., „Urteil über die Sendung ‚Der Preis der Wahrheit‘“, IRIS 2012-6/11, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2012, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/6/article11.de.html>.

<sup>185</sup> Siehe Cojocariu E., „Schwere Strafen gegen weitere rumänische Fernsehsender“, IRIS 2013-1/33, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/1/article33.de.html>.

<sup>186</sup> Siehe Bachmeier C., „VG Hannover sieht in 2011 ausgestrahlter Folge von ‚Die Super Nanny‘ einen Verstoß gegen die Menschenwürde“, IRIS 2014-8/20, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2014, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/8/article20.de.html>.

<sup>187</sup> Siehe Sousa H., „Stierkampf vom Fernsehtagesprogramm ausgeschlossen“, IRIS 2008-7/29, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2008, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/7/article29.de.html>.

<sup>188</sup> Siehe Polak J., „Verletzung der Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen bei Video-on-Demand“, IRIS 2013-6/32, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2013, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/6/article32.de.html>.



## 5.2 Fragen der Auslegung

Die unterschiedlichen Berichte der Kommission zur Anwendung der FsRL und der bislang einzige Bericht über die Anwendung der AVMD-RL vom Mai 2012 deuten auf keine größeren Auslegungsprobleme in Bezug auf den Jugendschutz hin.<sup>189</sup> Die EU-Kommission unterstreicht, dass „...über die verschiedenen audiovisuellen Medienumfelder hinweg ein einheitliches Schutzniveau bewahrt, gleichzeitig jedoch den jeweiligen Besonderheiten Rechnung getragen werden“ müsse. Und da „[d]ie sich abzeichnenden technologischen Entwicklungen [...] dazu führen [könnten], dass sich die Grenzen zwischen der Rundfunkausstrahlung und Over-the-top-Übermittlung (OTT) audiovisueller Inhalte verwischen [...], [muss] [f]olglich [...] der aktuelle AVMD-Rechtsrahmen gegebenenfalls vor dem Hintergrund sich entwickelnder Fernsehgewohnheiten und Übermittlungspraktiken unter Berücksichtigung verwandter Ziele wie Verbraucherschutz und Grad der Medienkompetenz überprüft werden“. Von größerer Besorgnis wird hinsichtlich kommerzieller Kommunikationen berichtet, wie in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>190</sup> betont wird. Wie jedoch bereits erwähnt, bleiben diese Aspekte in der vorliegenden Publikation unberücksichtigt.

Der bereits erwähnte Bericht der Europäischen Kommission<sup>191</sup> von 2011 zur Anwendung der Empfehlungen aus den Jahren 1998 bzw. 2006 kam zu dem Schluss, dass sich Schutzniveau bei der Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in den einzelnen Mitgliedstaaten immer noch signifikant unterscheidet, wenngleich Einvernehmen über die Nützlichkeit der Förderung von Selbstregulierungsmaßnahmen (Verhaltenskodizes) bestehe. Der Bericht fördert die europaweite Integration von Medienkompetenz und Sensibilisierungsinitiativen. In Bezug auf Alterseinstufung und die Klassifizierung von Inhalten stellt er eine extreme Fragmentierung zwischen den Mitgliedstaaten fest, unter anderem bei den Vorstellungen davon, was notwendig und nützlich ist. Insgesamt würdigte die Europäische Kommission, dass Einvernehmen darüber bestehe, dass Minderjährige allein mit technischen Mitteln nicht vor schädlichen Inhalten zu schützen seien, und dass diese nur ein Element in einem Paket von Maßnahmen sein könnten. Wenngleich sich die Mitgliedstaaten einig seien, dass sie ihre Alterseinstufung und Klassifizierungssysteme verbessern können, gebe es etwa bezüglich der Machbarkeit und Notwendigkeit von medienübergreifenden bzw. gesamteuropäischen Klassifizierungssystemen für Medieninhalte keinen Konsens. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Europäische Kommission ein Nachdenken über innovative Einstufungs- und Klassifizierungssysteme für Inhalte, die umfassender im IKT-Sektor eingesetzt werden könnten, während sie gleichzeitig die nötige Flexibilität für einzelstaatliche Interpretationen der Angemessenheit von Inhalten bieten.

Betrachtet man die Aktivitäten des Europäischen Parlaments,<sup>192</sup> so widmet der Bericht vom Mai 2013 den verschwimmenden Grenzen zwischen linearen und nichtlinearen Diensten besondere

---

<sup>189</sup> Erster Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2010/13/EU) KOM(2012) 203 endg., 4. Mai 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0203&from=DE>.

<sup>190</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen als Begleitdokument zum Ersten Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2010/13/EU), SWD(2012) 125 endg., 4. Mai 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0125&from=EN>.

<sup>191</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde und der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 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-Informationendienste – Schutz der Kinder in der digitalen Welt -, SEK(2011) 1043 endg., und begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com%282011%290556/com%282011%290556\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com%282011%290556/com%282011%290556_de.pdf).

<sup>192</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Mai 2013 zur Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2012/2132(INI)), [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0215+0+DOC+PDF+V0//DE](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0215+0+DOC+PDF+V0//DE).



Aufmerksamkeit, wobei empfohlen wird, dass die Kommission Selbst- und Koregulierung „im Bereich des Jugendmedienschutzes sowie der Werberegulierung eine größere Rolle [einräumt], ohne dabei aber auf eine staatliche Regulierung oder Aufsicht zu verzichten“ und „für den Fall einer Revision der AVMD-Richtlinie[...], [dass] die Kommission prüft, inwieweit etwaige Unklarheiten oder Ungenauigkeiten bei Begriffsbestimmungen zu Umsetzungsschwierigkeiten in den Mitgliedstaaten geführt haben, sodass diese Schwierigkeiten im Rahmen der Revision ausgeräumt werden können“. Der Schutz von Kindern wird als eine Priorität im Zusammenhang mit vernetztem oder Hybridfernsehen genannt, während das Parlament „die Kommission [auffordert] zu überdenken, wie die für nichtlineare Dienste anwendbaren Grundvoraussetzungen der AVMD-Richtlinie auf andere Online-Inhalte und Dienstleistungen, die derzeit außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegen, erstreckt werden können und welche Schritte unternommen werden müssen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure zu erreichen“.

In den vom Rat der Europäischen Union im November 2014 verabschiedeten Schlussfolgerungen zum Regulierungsrahmen wird die Kommission aufgefordert, bei einer Revision der AVMD-RL „einen höheren Grad an Schutz Minderjähriger in allen audiovisuellen Mediendiensten sicherzustellen“.<sup>193</sup>

Diese Dokumente befassen sich nicht speziell mit einer einzigen Auslegungsfrage. Gemeinsam ist ihnen ein wiederholter Verweis auf einen zukünftigen Revisionsprozess. Einige Grundfragen, wie unten aufgezeigt wird, sind tatsächlich von der Kommission im Grünbuch<sup>194</sup> vom April 2013 angesprochen worden, mit dem sie eine öffentliche Debatte zu den wichtigsten Themen in Gang brachte, die durch die Konvergenz zwischen Fernsehen und Diensten, die über das Internet verbreitet werden und mit denselben Geräten zugänglich sind, aufgeworfen worden sind.<sup>195</sup>

Ein Fragenkomplex in den daraufhin eingeleiteten öffentlichen Konsultationen war speziell dem Thema des Schutzes Minderjähriger gewidmet: Frage 20) Sind die derzeitigen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie geeignet, um den Herausforderungen im Bereich des Schutzes von Minderjährigen in einer konvergierenden Medienwelt zu begegnen? Frage 21) Wie könnten Eltern gezielter auf diese Instrumente aufmerksam gemacht werden, in Anbetracht dessen, dass solche Instrumente bislang scheinbar kaum genutzt werden? Frage 22) Welche Maßnahmen würden eine wirksame Altersüberprüfung bei Nutzern audiovisueller Online-Inhalte ermöglichen? 23) Sollten durch eine Änderung der AVMD-Richtlinie insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Bewertung von Inhalten, der Klassifikation von Inhalten sowie mit Tools für die elterliche Kontrolle für alle Übertragungskanäle geregelt werden? Frage 24) Sollten Nutzer besser darüber informiert und dazu befähigt werden, wo und wie Sie sich zu Inhalten äußern oder sich über sie beschweren können und sind die derzeitigen Beschwerdemechanismen angemessen? 25) Sind die Mittel, mit denen Beschwerden bearbeitet werden (finanzielle, rechtliche oder andere Mittel), angemessen, um ein adäquates Feedback auf Meldungen über schädliche oder illegale Inhalte zu gewährleisten, insbesondere wenn Kinder betroffen sind?

Die Zusammenfassung der Beiträge zu den öffentlichen Konsultationen zeigen eine große Bandbreite an Positionen, insbesondere in Bezug auf das Dilemma von mehr oder weniger Harmonisierung, wohingegen ein allgemeineres Einvernehmen in Bezug auf solche Themen wie

---

<sup>193</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur europäischen audiovisuellen Politik im Digitalzeitalter vom 25. November 2014, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/educ/145950.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/145950.pdf).

<sup>194</sup> Grünbuch der Europäischen Kommission über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte, COM(2013) 231 final, 24. April 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:DE:PDF>.

<sup>195</sup> Siehe Scheuer A., „Konvergente Endgeräte, Plattformen, Dienste für audiovisuelle Medien“ in Nikoltchev S. (Hrsg.), Konvergente Medien: Gleiche Inhalte, unterschiedliches Recht?, IRIS plus 2013-3, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2013, [www.obs.coe.int/documents/205595/865106/IRIS+plus+2013de3+LA.pdf](http://www.obs.coe.int/documents/205595/865106/IRIS+plus+2013de3+LA.pdf).





Medienkompetenz, Sensibilität und Information zu erkennen ist.<sup>196</sup> In den Rückmeldungen findet sich eine detailliertere Beschreibung der unterschiedlichen Antworten.<sup>197</sup> Besondere Bedeutung scheint hier den Bedenken im Zusammenhang mit audiovisuellen Inhalten, die von Organisationen wie Aggregatoren von Inhalten und Technologieunternehmen außerhalb des Geltungsbereichs der AVMD-RL bereitgestellt werden, sowie der wachsenden Funktion von Selbst- und Koregulierungsinstrumenten zuzukommen. Angesichts des nationalen Charakters der Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Jugendschutz ergeben sich auf nationaler Ebene keine wesentlichen Fragen hinsichtlich der Anwendung der AVMD-RL. Bei Inhalten, die von Anbietern mit Sitz außerhalb der EU bereitgestellt werden, sieht es allerdings ganz anders aus.

Nationale Regulierungsbehörden verfolgen den Revisionsprozess sehr genau, um gemeinsame Positionen zum Ausdruck zu bringen.<sup>198</sup> Es seien hier nur einige wenige genannt: Die Ofcom etwa hat ihre Bedenken hinsichtlich Anbietern, welche sogenannte „adult tube sites“ bereitstellen, um Hardcore-Material durch Anbieten eines kostenlosen und unbegrenzten Zugangs zu Porno-Clips zu monetarisieren, sowie hinsichtlich des Umzugs von Anbietern innerhalb der EU wegen unterschiedlicher Auslegungen des Begriffs „ernsthaft beeinträchtigen können“ unterstrichen.<sup>199</sup> Ein anderes von der britischen Regulierungsbehörde vorgebrachtes Problem ist die Rolle von Plattformbetreibern und Vermittlern bei der Unterstützung des Schutzes Minderjähriger vor schädlichen Inhalten, insbesondere bei der Bereitstellung klarer Informationen für Verbraucher zur Unterscheidung zwischen dem geschützten Raum regulierter Dienste, die in verwalteten Netzen angeboten werden, und unregulierten Diensten, die über das freie Internet angeboten werden.

Das Problem der Risiken, die sich aus dem starken nationalen Ansatz der Mitgliedstaaten bei der Definition solcher Schlüsselbegriffe wie „Minderjähriger“, „ernsthaft beeinträchtigende Inhalte“ oder „für Minderjährige geeignete Inhalte“ ergeben, ist insbesondere von der spanischen Regulierungsbehörde thematisiert worden, die vorschlägt, die Konvergenz bei den Kriterien für die Anwendung der Symbole, die als Leitfaden für audiovisuelle Inhalte und Alterskategorien dienen, zu verbessern.<sup>200</sup> Die deutschen Medienanstalten nehmen mit ihrer Forderung, die Klassifizierung von Inhalten in nationaler Hand zu belassen, eine andere Sichtweise ein.<sup>201</sup>

Die Notwendigkeit eines umfassenderen Ansatzes wurde von der französischen Regulierungsbehörde vorangetrieben, welche erklärte, die europäische Regulierung stütze sich nicht ausreichend auf einen globalen Ansatz, der alle Geräte einbezieht und somit einen einheitlichen Regulierungsrahmen fördert, der für alle kulturellen Dienste wie Rundfunk, Abrufdienste und Videospiele anwendbar ist.<sup>202</sup> Die belgische Regulierungsbehörde prüfte ebenfalls die beiden Optionen einer Verschärfung (auf die strengeren Vorschriften für lineare Dienste) beziehungsweise Abschwächung (auf die weniger strengen Vorschriften für nichtlineare Dienste), wobei sie die Notwendigkeit eines Abgleichs der beiden unterschiedlichen Regulierungsrahmen betonte.<sup>203</sup>

<sup>196</sup> Kurzfassung der Beiträge zur vom Grünbuch initiierten öffentlichen Konsultation, COM(2013) 231 final, [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=6762](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=6762).

<sup>197</sup> Zusammenfassungen der Antworten zur vom Grünbuch initiierten öffentlichen Konsultation, COM(2013) 231 final, [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=6761](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=6761).

<sup>198</sup> Siehe das ERGA-Arbeitsprogramm, welches auf die Erarbeitung gemeinsamer Schlussfolgerungen zum Schutz Minderjähriger verweist, [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=7342](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=7342).

<sup>199</sup> Ofcom-Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission, COM(2013) 231 final, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/international/international-responses/green-paper-sep13.pdf>.

<sup>200</sup> CAC-Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission, COM(2013) 231 final, [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=3979](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=3979).

<sup>201</sup> Stellungnahme der DLM zum Grünbuch der Europäischen Kommission, COM(2013) 231 final, [www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Europa/Stellungnahme\\_der\\_Medienanstalten\\_zum\\_EU-Gr%C3%BCnbuch\\_vom\\_24\\_04\\_2013\\_COM\\_2013\\_231.pdf](http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Europa/Stellungnahme_der_Medienanstalten_zum_EU-Gr%C3%BCnbuch_vom_24_04_2013_COM_2013_231.pdf).

<sup>202</sup> CSA (FR)-Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission, COM(2013) 231 final, [www.csa.fr/content/download/41934/471929/file/R%C3%A9ponse%20CSA%20LV%20finale.pdf](http://www.csa.fr/content/download/41934/471929/file/R%C3%A9ponse%20CSA%20LV%20finale.pdf).

<sup>203</sup> CSA (BE)-Stellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Kommission, COM(2013) 231 final, [www.csa.be/system/documents/files/2135/original/CSA\\_reponse\\_Livre\\_vert\\_texte\\_integral\\_et\\_resume.pdf?1381998867](http://www.csa.be/system/documents/files/2135/original/CSA_reponse_Livre_vert_texte_integral_et_resume.pdf?1381998867).



## 6. Aktueller Stand des Entscheidungsprozesses

### 6.1 Das REFIT-Programm der EU-Kommission

Während auf internationaler Ebene nicht über größere Initiativen zu berichten ist, hat die EU-Kommission nach Abschluss der öffentlichen Konsultation zum oben genannten Grünbuch ein REFIT-Programm angekündigt, das besonderes Augenmerk auf Vereinfachung und Entlastung legen wird.<sup>204</sup> Mit REFIT will die Kommission Belastungen, Lücken und ineffiziente oder ineffektive Maßnahmen und zudem Möglichkeiten für eine Vereinfachung oder Aufhebung bestehender Regulierungen entsprechend der REFIT-Mitteilung identifizieren.<sup>205</sup>

Um SMART (*Standardised, Measurable, Actionable, Reliable and Transparent* - standardisiert, messbar, justiziabel, sicher und transparent) zu werden, muss der Regulierungsprozess in seinem gesamten politischen Zyklus überprüft werden - vom Entwurf eines gesetzgeberischen Aktes bis hin zur Umsetzung, Durchsetzung, Evaluierung und Revision - und eine gemeinsame Verantwortung der europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten bleiben, wobei die Ansichten derer, die am stärksten von der Regulierung betroffen sind, bedacht werden.<sup>206</sup>

Eine Revision der AVMD-RL ist im Arbeitsprogramm der EU-Kommission für 2015 vorgesehen, um die EU-Gesetzgebung zu audiovisuellen Mediendiensten zu „modernisieren“.<sup>207</sup> Anhang 3 zum Arbeitsprogramm erwähnt ausdrücklich, dass derzeit eine „Evaluierung“ der AVMD-RL im Gange ist und Ergebnisse 2016 erwartet werden.<sup>208</sup> Wie sich dieser Prozess entwickeln wird, war zur Zeit der Abfassung dieses Beitrags noch unklar, er wird jedoch von Regulierungsbehörden und Interessenvertretern genau verfolgt, und es ergeben sich viele kritische Fragen.

### 6.2. Verwaltete Netze gegen freies Internet

Ein großes Anliegen der meisten Interessenträger ist die Unterscheidung zwischen linearen und nichtlinearen Diensten,<sup>209</sup> da sie das Schutzniveau bei fernsehähnlichen Diensten in verwalteten Netzen betrifft, in denen die Erwartungshaltung der Nutzer zu dem ihnen gebotenen Schutz besonders hoch ist. Es ist fraglich, ob die Latte höher oder tiefer gelegt werden sollte, die Situation

---

<sup>204</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, „Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis“, SWD(2013) 401 final vom 1. August 2013, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/reg\\_fitn\\_perf\\_prog\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/reg_fitn_perf_prog_en.pdf).

<sup>205</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, COM(2012) 746 final vom 12. Dezember 2012, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/documents/com\\_2012\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/documents/com_2012_de.pdf).

<sup>206</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union“, KOM(2010) 543 endgültig vom 8. Oktober 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:DE:PDF>.

<sup>207</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Arbeitsprogramm der Kommission 2015 - Ein neuer Start“, COM(2014) 910 final vom 16. Dezember 2014, [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_de.pdf).

<sup>208</sup> Anhang zu COM(2014) 910 final vom 16. Dezember 2014, [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_refit\\_actions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_refit_actions_en.pdf).

<sup>209</sup> Siehe Scheuer A. und Bachmeier C., „Der Schutz Minderjähriger bei neuen (nicht-linearen) Medien“, in Nikoltchev S. (Hrsg.), Jugendschutz bei audiovisuellen Abrufinhalten, IRIS plus 2012-6, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, <http://www.obs.coe.int/documents/205595/865104/IRIS+plus+2012en6LA.pdf>.



unterscheidet sich jedoch wesentlich vom freien Internet, wo Untersuchungen zeigen, dass die Erwartungen je nach Anbieter schwanken.<sup>210</sup>

Hinsichtlich der Haftungsgrenzen für Vermittler kommt im freien Internet die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr zur Anwendung. Darin sind andere Instrumente verfügbar. Artikel 3 lässt eine Reihe von Abweichungen vom Binnenmarkt- und Herkunftslandprinzip zu, sofern sie:

- „erforderlich“ sind, unter anderem für den Schutz Minderjähriger,
- gegen „einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft“ ergriffen werden, der Minderjährige beeinträchtigt oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr einer Beeinträchtigung darstellen könnte,
- in Bezug auf diese Ziele „verhältnismäßig“ sind;

und vorausgesetzt, dass der Empfänger-Mitgliedstaat vor einer Einschränkung des Binnenmarkts durch eine restriktive Maßnahme:

- das Herkunftsland aufgefordert hat, solche Maßnahmen zu verabschieden, und dieses keine oder unangemessene Maßnahmen ergriffen hat und
- Kommission und Herkunftsland über seine Absicht unterrichtet hat, solche Maßnahmen zu ergreifen.

Dieses abweichende Verfahren ist in den letzten zehn Jahren mit rund 30 Fällen nur sehr selten angewandt worden, und zwar in erster Linie zur Prüfung von Maßnahmen zum Schutz Minderjähriger; die Kommission hat in keinem einzigen Fall eine Maßnahme für nicht mit dem EU-Recht vereinbar befunden,<sup>211</sup> teilweise dank den Aktivitäten des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Netzwerk).<sup>212</sup> Angesichts ähnlicher Herausforderungen, vor denen audiovisuelle Inhalte im Internet stehen, und der Tatsache, dass in beiden Fällen die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr der Referenzrechtsrahmen ist, ließen sich hieraus einige Anregungen zur Art der Zusammenarbeit im Bereich des Verbraucherschutzes ableiten, ungeachtet der Tatsache, dass im Bereich audiovisueller Online-Inhalte keine Harmonisierung in Bezug auf den Schutz Minderjähriger erfolgt ist und dass dieser Aspekt für sich einige Einschränkungen hinsichtlich möglicher Formen der Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden mit sich bringt.

### 6.3 Verantwortung, Haftung und Rechenschaft: Selbst- und Koregulierung

Wenn Organisationen ohne redaktionelle Verantwortung nicht haftbar gemacht werden können, wie es bei Internetdiensteanbietern in ihren verschiedenen Funktionen der reinen Durchleitung, Zwischenspeicherung oder des Hostings der Fall ist, hat die Frage der Durchsetzung natürlich entscheidende Bedeutung. Die in den Mitgliedstaaten vorhandenen konsolidierten Selbst- und

---

<sup>210</sup> Kantar Media, "Protecting Audiences in an Online World", beratender Forschungsbericht für die Ofcom, Dezember 2014, [http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/protecting-audience-online/Protecting\\_audiences\\_report.pdf](http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/protecting-audience-online/Protecting_audiences_report.pdf).

<sup>211</sup> Begleitendes Arbeitspapier der Kommission, "Online services, including e-commerce, in the Single Market", SEC(2011) 1641 final vom 11. Januar 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/e-commerce/docs/communication2012/SEC2011\\_1641\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/docs/communication2012/SEC2011_1641_en.pdf) zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, des Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, "Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste", KOM(2011) 942 endg. vom 11. Januar 2013, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/e-commerce/docs/communication2012/COM2011\\_942\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/docs/communication2012/COM2011_942_de.pdf).

<sup>212</sup> Siehe: [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border\\_enforcement\\_cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/index_en.htm)



Koregulierungssysteme scheinen in den meisten Fällen gut zu funktionieren, sie haben jedoch den Nachteil, dass sie im Fall eines Verstoßes nicht durchsetzbar sind.

In einem System, in dem alle Interessenträger einschließlich Staat und Nutzer Teil einer komplexen Wertschöpfungskette mit gemischten Pflichten sind, die aus sich entwickelnden gegenseitigen Abhängigkeiten erwachsen,<sup>213</sup> erscheint es auch denkbar, dass sich Befähigung und Sensibilität in neuen Formen gemeinsamer Verpflichtung manifestieren können. Dies wäre dann nicht die klassische ex ante-Verantwortung mit nachfolgender passiver Haftung für die vorgenommenen Handlungen, sondern eine Form aktiver Rechenschaft.

Die jüngsten Initiativen, die auf nationaler Ebene entwickelt wurden, sind unter Punkt 3 beschrieben. Sie deuten alle auf eine Entwicklung neuer gemischter Regulierungsmodelle hin, in der die Verantwortlichkeiten des Anbieters mit der Befähigung des Nutzers Hand in Hand gehen.<sup>214</sup>

## 6.4 Schlussbemerkungen

Das Gesamtbild in einem konvergenten Medioumfeld zeigt beim Jugendschutz eine erhebliche Fragmentierung. Je nach der Art der Verbreitung eines audiovisuellen Inhalts lassen sich im Regulierungsrahmen beträchtliche Verschiebungen feststellen; dies bedeutet, dass ein und dasselbe Video je nach Empfangsmittel unterschiedlich bewertet werden kann: Ernsthaft beeinträchtigende Inhalte im traditionellen Fernsehen können je nach Sendezeitgrenzen unzulässig oder zulässig sein, mit oder ohne PIN-Codes im Fall von Abrufdiensten zulässig sein und im freien Internet ohne Einschränkungen zu sehen sein.

Bedenkt man, dass der Zugang zu audiovisuellen Inhalten für die meisten Jugendlichen sehr einfach geworden ist und dass sich viele von ihnen in einem Mehrbildschirmumfeld bewegen, in dem die Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Zugangsmitteln nicht immer einfach zu erkennen sind, stellt sich die Frage, ob solche Unterscheidungen die tatsächliche Realität ihres Konsumverhaltens widerspiegeln und ob das unterschiedlichen Schutzniveau, das der gegenwärtige Rechtsrahmen bietet, die Erwartungen an so genannte „fernsehähnliche“ Inhalte wirksam erfüllt.

Die Auslegung des Konzepts „fernsehähnliche Inhalte“ beruht zurzeit bekanntermaßen auf Erwägungsgrund 24 der AVMD-Richtlinie, wonach „Fernsehähnlichkeit“ gegeben ist, wenn die Abrufdienste „auf das gleiche Publikum wie Fernsehsendungen ausgerichtet sind und der Nutzer aufgrund der Art und Weise des Zugangs zu diesen Diensten vernünftigerweise einen Regelungsschutz [...] erwarten kann“. Die Relevanz dieses Auslegungsinstruments scheint offensichtlich, da derselbe Erwägungsgrund weiterhin besagt: „Angesichts dieser Tatsache sollte zur Vermeidung von Diskrepanzen bei der Dienstleistungsfreiheit und beim Wettbewerb der Begriff „Sendung“ unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf dem Gebiet der Fernsehsendungen dynamisch ausgelegt werden“.

Genau diese Dynamik sollte in dieser Publikation deutlich gemacht werden; sie steht nun mit vielen anderen Fragen vor einer Überprüfung im Rahmen des REFIT-Programms.

---

<sup>213</sup> Siehe Nooren P. *et al.*, „Regulation in the converged media-Internet-telecom value web“, TNO Report R11428, Oktober 2014, <http://publications.tno.nl/publication/34611843/NhocfJ/TNO-2014-R11482.pdf>.

<sup>214</sup> Siehe die Beiträge zum gemeinsamen Workshop der EPRA und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zu „Empowering users: rating systems, protection tools and media literacy across Europe“, Straßburg, 15. Dezember 2014, [www.obs.coe.int/legal/-/asset\\_publisher/U5nla9g8kPUq/content/dli-workshop-obs-epra-empowering-users](http://www.obs.coe.int/legal/-/asset_publisher/U5nla9g8kPUq/content/dli-workshop-obs-epra-empowering-users).



