

KJM im Dialog:
**"Entgrenzte Medien – begrenzte Regulierung: Kann man
Jugendmedienschutz noch national denken?"**

**Berlin, Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt beim Bund
Luisenstrasse 18**

Keynote, Dr. Michael Busch, EU-Kommission, Generaldirektion für
Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Gestatten Sie mir zunächst einige Vorbemerkungen:

Vor 10 Tagen ist die neue Kommission zusammengetreten. Welche Maßnahmen sie in Fragen des Jugendmedienschutzes ergreifen wird, ist offen. Was ich präsentieren kann, sind lediglich mögliche Lösungsansätze, Erfahrungen der Kommission, Erfahrungen aus anderen Mitgliedsstaaten. Ob solche Lösungsansätze eine Chance haben jemals umgesetzt werden, kann ich in vielen Fällen nicht sagen.

Was ich heute sage, ist deswegen unverbindlich, vielfach meine persönliche Meinung und zeigt lediglich mögliche Handlungslinien auf.

Kann man den Jugendmedienschutz heute noch allein national lösen?

Meine Antwort: in Staaten, die die Medien und das Internet umfassend kontrollieren und zensieren, womöglich ja, in Europa ganz klar nein. Das ist offensichtlich, denn die Inhalte werden global eingestellt und sind im Prinzip für jeden Nutzer zugänglich und es gelten im Prinzip die nationalen Regeln des Ortes an dem die jeweiligen Inhalte gehostet werden.

Erlauben Sie mir 2 Feststellungen, von eher philosophischer Natur.

1 Das Internet ist ein globales Medium. Es hat Menschen aus den entferntesten Teilen der Welt ermöglicht miteinander in Echtzeit in einer Weise zu kommunizieren, die noch vor 30 Jahren undenkbar war. Auf der anderen Seite bringt es Schattenseiten einer neuen Qualität mit sich, die auf seiner Globalität beruhen. Probleme, die eben nicht mehr national, auch nicht kontinental sondern nur noch global vernünftig gelöst werden können.

So gesehen ist das Internet nur ein Glied in einer immer längeren Kette von Aufgaben, die auf globaler Ebene angegangen werden müssen. Denken Sie zB an den Klimaschutz, die internationale Friedenssicherung oder den freien Welthandel.

Wie sagte der Astronaut Alexander Gerst auf der ISS (International Space Station) vor kurzem? Aus dem Weltraum gesehen... "das führt zu dem Eindruck, dass auf diesem Planeten alles... mit allem zusammenhängt".

Die wesentlichste Entwicklung des 20. Jahrhundert wird vielfach nicht in angemessener Schärfe wahrgenommen: wir haben das Zeitalter der absoluten Vorherrschaft der Nationalstaaten hinter uns gelassen. Erstmals in der Geschichte haben wir ein Bewusstsein für die unabdingbare Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit entwickelt und das Bewusstsein, dass die Menschheit eine ist und wir füreinander über alle Grenzen hinweg in Partnerschaft Verantwortung tragen.

Aber: während wir in Europa funktionierende Handlungsrahmen auf nationaler und europäischer Ebene aufgebaut haben, ist global governance schwach, viel zu schwach entwickelt. Anders als in der EU fehlen Instrumentarien, die mehrheitlich gefasste Beschlüsse wirksam umsetzen könnten – auch gegen den Willen einzelner Staaten. Das gilt leider auch für das Internet, wo es ein global governance, an dem alle Staaten gleichermaßen beteiligt sind und das verbindliche und durchsetzbare Regeln für alle setzt, nicht gibt.¹

¹ Die Weiterentwicklung von global governance-Strukturen ist deswegen die wichtigste Aufgabe des 21. Jahrhunderts.

2 Eine andere Grundproblematik wird wohl auch unterschätzt: wir haben kein global verbindliches Wertesystem, keine globale Ethik². Was im Internet an Abgeschmacktheit, Grobheit und Grauenhaftigkeit verbreitet wird lässt sich in Worten kaum noch beschreiben. Wenn es keine allgemein akzeptierten Werte gibt bzw. nicht mehr gibt, die uns die Grenzen unseres Tuns verinnerlichen lassen sind die Abgründe menschlicher Entgleisungen bodenlos.

Jetzt aber zu unseren Fragestellungen.

Welche Instrumente hat die Kommission?

- Regulierung, d.h. Rechtsetzung
- Selbstregulierungsinitiativen
- Faktische Maßnahmen

Rechtsetzung

Das Hauptinstrument im Bereich Jugendmedienschutz ist die Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste¹. Diese scheint gerade im Bereich Jugendmedienschutz von der technischen Entwicklung überholt zu sein. Denn die setzt für audiovisuelle Inhalte in den linearen (TV) und nicht-linearen (Internet) unterschiedliche Schutzniveaus, d.h. geringere Schutzanforderungen im Internet. Mittlerweile hat sich das Internet aber zum Hauptmedium für Kinder entwickelt, auch im Filmbereich.

Die Kommission hat deswegen im vergangenen Jahr eine öffentliche Konsultation zu den Themen der Richtlinie durchgeführt, u.a. auch zu den Jugendschutzstandards.

Das Meinungsspektrum stellt sich sehr vereinfacht wie folgt dar:
Eine Mehrheit recht unterschiedlicher Organisationen aus dem staatlichen und staatsnahen, aber aus der Wirtschaft und dem NGO Sektor möchten die unterschiedliche Behandlung von linearen und nicht-linearen Inhalten aufgeben.

² Interessante Ansätze für eine solche Ethik bieten das Projekt Weltethos und die International Baha'i Community.

Eine Minderheit hält die unterschiedliche Behandlung für angemessen.

Die Kommission wird die Richtlinie im nächsten Jahr einer Evaluierung unterwerfen und die Frage einer eventuellen Neufassung prüfen.

Würde die Option einheitlicher Schutzstandards auf höherem Niveau gewählt, käme auf die Mitgliedsstaaten einige Arbeit zu. Viele Mitgliedsstaaten müssten energische oder energischere Maßnahmen einführen, um den Zugang von Minderjährigen zu Webressourcen mit schädigenden Inhalten zu kontrollieren.

Eine Erfahrung aus UK (Erhebung aus dem Dezember 2013, die sich nur auf Laptops und PCs bezieht, nicht auf mobile Geräte):

The research reveals that (only) in December 2013

- 44,000 primary school age children (aged 6 - 11) in the UK visited an adult website from a PC or laptop.
- The figure rises to 200,000 for children aged 6 - 15 and to 473,000 for those aged 6 – 17.
- In all, one in twenty UK visitors to an adult website during that month was underage.
- One website alone was visited by 112,000 UK males aged 12 - 17 using a PC or laptop in December 2013.

Eine Umfrage bei den Safer Internet Centern zeigte, dass in den wenigsten Mitgliedsstaaten eine effiziente Zugangskontrolle zu pornographischen Seiten gesetzlich vorgeschrieben bzw. solche Kontrollen eingerichtet worden sind.

Welche **theoretischen** Optionen (beachten Sie meine vorsichtige Ausdrucksweise) zu einem kontrollierten Internetzugang gäbe es noch? (Nota bene: Es gibt **keinerlei Absichtserklärung der Kommission** diese Optionen zu prüfen).

- Im Vereinigten Königreich hat die Regierung mit den Internetzugangsprovidern vereinbart, dass für jeden neuen Internetzugang in Privathaushalten die Standardeinstellung Jugendschutzfilter quasi vorgesehen wird (genauer gesagt: "qualified choice"). Erwachsene können den Zugang dann freischalten lassen.

Wäre das ein gangbarer Weg? Ich würde sagen: da sollten die Mitgliedsstaaten zunächst einmal vorangehen.

- Immer mehr Gemeinden in der EU, auch in Deutschland, gestatten im öffentlichen Raum frei zugängliche (kostenlose) WLAN-Zugänge (public hotspots) an. Sind die Zugänge jugendschutz-bewehrt? Im Vereinigten Königreich ist das der Fall. Wie ist es in Deutschland?

Wäre das ein gangbarer Weg? M.E. sollten die Mitgliedsstaaten auch hier zunächst einmal vorangehen.

- Alle neu auf den Markt kommenden internetfähigen Geräte könnten verbindlich mit Jugendschutzprogrammen ausgestattet werden. Die Programme könnten bei Erwerb als Standarteinstellung aktiviert sein und könnten dann freigeschaltet werden oder auch nicht.

Sollte das EU-Standard werden? Das könnte in der Tat auf EU-Ebene besser geregelt werden könnte als auf nationaler, da die Anbieter auf einem europäischen Markt operieren und unterschiedliche nationale Jugendschutzvorkehrungen hinderlich wären für den freien Warenverkehr.

Ich betone nochmals: dies sind **meine theoretischen** Überlegungen, die Kommission prüft diese nicht.

Ob die Kommission den Bereich Jugendschutz in der Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste neufassen wird ist, wie gesagt, derzeit offen. Freilich gibt es Erfahrungen, die dies beeinflussen.

Ich erinnere an die wenig erfreuliche Diskussion, die wir, vor wenigen Jahren anlässlich der Neufassung der EU-Richtlinie zum Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch führten. Die Kommission hatte vorgeschlagen, dass der Zugang zu gemeldeten kinderpornographischen Seiten im Wege einer Sofortmaßnahme zeitnah gesperrt wird. M.E. eine sinnvolle Maßnahme zum Schutz einer kaum noch zu überbietenden Verletzung von Persönlichkeitsrechten im Internet. Jedoch: Der Sturm der Entrüstung wogte (u.a. aus Deutschland) über uns. Schließlich mussten wir es bei einer unverbindlichen Empfehlung lassen.³ Wie wird das sein, wenn gefährdende Seiten europaweit systematisch mit einer zuverlässigen Alterszugangskontrolle versehen werden müssten?

Welche Instrumente hat die Kommission?

- Regulierung, d.h. Rechtsetzung
- **Selbstregulierungsinitiativen**

Sollte statt Regulierung nicht besser der Weg der Selbstverpflichtung gewählt werden,

Auch hier haben wir in den letzten Jahren Erfahrungen mit mehreren Initiativen gesammelt. Insbesondere mit der CEO Coalition to Make the Internet a Better Place for Kids: die frühere Vizepräsidentin der Kommission, Frau Kroes, hatte 2011 etwa 30 Vorstandsvorsitzende der führenden Unternehmen der digitalen Welt eingeladen über besseren Jugendschutz zu beraten. Die Unternehmen haben im Laufe des Prozesses individuelle Verpflichtungen zu Verbesserungen bei ihren Produkten abgegeben.

Lange diskutiert wurde neben anderen Themen auch die Frage der vorinstallierten Jugendschutzsoftware, die bei Erwerb des Produktes aktiviert ist und dann gegebenenfalls ausgeschaltet werden müsste. Ein Konsens wurde - es mag Sie nicht überraschen - nicht erreicht.

³ Die Kommission hat zwischenzeitlich über das INHOPE Netzwerk ein globales System aufgebaut, das das systematische Löschen inkriminierter Webseiten ermöglicht.

Am Ende des Beratungsprozesses der Koalition sehen wir viele gute Initiativen und eine gesteigerte Sensibilität für Jugendschutzbelange. Insgesamt können die Ergebnisse aber nicht befriedigen.

Meine **persönlichen** Schlussfolgerungen (**nicht** Kommissionsmeinung):

Schlussfolgerung 1

- Ein kontinuierlicher Dialog mit der Industrie ist unbedingt notwendig, führt zu einer fortschreitenden Sensibilisierung und zu zahlreichen punktuellen Verbesserungen.

Schlussfolgerung 2

- Da global agierende Unternehmen die EU als einheitlichen Markt wahrnehmen kann dieser Dialog besser auf EU-Ebene geführt werden.

Der Dialog mit der Industrie macht auf EU Ebene weiterhin dann Sinn, wo es um technologische Verbesserungen geht. Hier möchte ich Beispiele anführen:

- Altersklassifizierungen von Inhalten. In allen Mitgliedsstaaten gibt es solche Klassifizierungen, idR für Filme. Wie könnten sie grenzüberschreitend genutzt werden? Wie könnte man sie grenzüberschreitend für Jugendschutzprogramme lesbar gemacht werden? Hier gibt es ein großes, noch ungenutztes Potential. Derzeit werden technische Lösung im Rahmen eines EU-Projektes unter Leitung des Hans-Bredow-Instituts mit Partnern in 6 Ländern entwickelt.⁴

Selbiges gilt für die Klassifizierung von nutzergenerierten Inhalten. Auch hierzu gibt es ein laufendes Projekt.

⁴ MIRACLE Projekt

- Ein weiteres Beispiel: Könnte man Altersklassifizierungen, wie sie beispielsweise von video-on-demand Portalen genutzt werden für Jugendschutzprogramme lesbar machen? Hier müsste man über eine zumindest EU-weit einheitliche Schnittstelle nachdenken, die dann für alle Jugendschutzprogramme nutzbar sein müssten. Die Kommission hat dies mit der Industrie freilich noch nicht diskutiert (und auch keine Absichtserklärung in dieser Richtung abgegeben).

Schlussfolgerungen 3

- Gute, einheitliche und nachhaltige Jugendschutzstandards werden aber ohne Regulierung nicht immer erreicht werden.

Welche Instrumente hat die Kommission?

- Regulierung, d.h. Rechtsetzung
- Selbstregulierungsinitiativen
- **Faktische Maßnahmen**

Wir haben über 2 Handlungsinstrumente der Kommission gesprochen: Regulierung und Selbstverpflichtung. Bleibt der 3. Bereich, die Aktionsprogramme.

Das Safer Internet Programm kann hier nicht unerwähnt bleiben. Es ist zweifelsohne eine Erfolgsgeschichte. Die Entwicklung des jährlichen Safer Internet Days ist ein beredtes Beispiel: Er findet am 10. Februar 2015 zum 12. Mal statt. 2004 nahmen kaum 20 Länder an ihm teil, heute sind es über 100, weit über die EU-Grenzen hinaus. Mindestens 20 Millionen Europäer werden jährlich erreicht.

Ich habe heute viel, zu viel über Filter gesprochen. Diese sind kein Allheilmittel. Außerdem nützen Filtermaßnahmen wenig, wenn die Eltern sie wegschalten und wenn das Ausfiltern von Inhalten nicht gut genug funktioniert. Die wichtigste Aufgabe – Daueraufgabe – ist die Sensibilisierung. In allen Mitgliedsstaaten arbeiten die von der EU seit Jahren ko-finanzierten Safer Internet Centern, die mit ihrer

Öffentlichkeitsarbeit erheblich zu einer besseren Wahrnehmung dieses Themas beigetragen haben. In Deutschland wird das Safer Internet Center von klicksafe koordiniert.

Aber, was die Safer Internet Centern leisten kann nicht genügen. Alle sind hier in der Pflicht, Staat, öffentliche Anstalten, NGOs, Industrie. Ein Pfeiler in der Sensibilisierung ist, Kinder in der Schule an einen sicheren Umgang mit dem Internet heranzuführen. Das dringt allmählich in europäische Schulen ein, aber nicht ausreichend. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Auch in Deutschland.

Internetsicherheit muss in der Erziehung und in Schule so selbstverständlich werden wie Verkehrserziehung; erst dann ist die Zielmarke erreicht.

Wenn wir über Aktionsprogramme sprechen, sollten auch die Forschungsprogramme genannt werden, die unter dem Dach von HORIZON 2020 gebündelt wurden. Die Kommission testet seit Jahren Jugendschutzprogramme regelmäßig und wir sehen, dass sie im Bereich Pornographie im großen Ganzen gut funktionieren, aber schwach sind wenn es um Gewalt, Hetze oder Selbstgefährdung geht. Der technologische Fortschritt bei der Inhaltserkennung von Webseiten eröffnet hier durchaus Perspektiven für weitergehende Entwicklungen. Ob hierzu Gelder im Rahmen von HORIZON 2020 zur Verfügung gestellt werden, ist aber eine offene Frage.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich konnte in der gegebenen Zeit Themen nur anreißen. Das Thema Kinderpornographie habe ich gar nicht erwähnt. Es ist ein sehr gutes Beispiel für den substantiellen Mehrwert, der durch das Zusammenwirken der nationalen, EU – und der globalen Ebene erzielt wurde.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit

ⁱ Ein weitere grundlegende Rechtsnorm ist die RICHTLINIE 2011/92/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates