

Jörg Ukrow

## Internationaler und europäischer Jugendmedienschutz – Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen und Herausforderungen

### 1 Einleitung

Fünfzehn Jahre nach der Unterzeichnung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages der Länder im September 2002 steht der Jugendmedienschutz vor einer Vielzahl neuer Herausforderungen gesellschaftlicher, technischer und ökonomischer Art. Die Medienwelt im Allgemeinen und der Kinder- und Jugendschutz in dieser Welt im Besonderen haben sich dramatisch verändert: das analoge Lagerfeuer, an dem Minderjährige im Familienverbund ausschließlich jugendschützerisch im Wesentlichen unbedenkliche öffentlich-rechtliche Familienprogramme nutzen konnten, ist ein halbes Jahrhundert nach dem Start des Farbfernsehens in Deutschland erloschen. Der Medienkonsum Minderjähriger ist mobiler und autonomer,<sup>1</sup> die medialen Gefährdungslagen sind vielfältiger und schwerer einhegbar geworden. Auch am Jugendmedienschutz gehen die Megatrends der Digitalisierung und Globalisierung<sup>2</sup> nicht vorbei. Ein effektiver Jugendmedienschutz in und für Deutschland ist deshalb ohne einen vernetzten Ansatz, der die europäische und internationale Präventions-, Prophylaxe- und Sanktionsebene in den Blick nimmt, nicht mehr gewährleistet. Nationale Schutzpflichten in Bezug auf den Jugendmedienschutz gebieten eine permanente Evaluierung und bedarfsorientierte Nachsteuerung des unions- und völkerrechtlichen Besitzstandes an jugendschützerischen Regulierungssystemen sowie materiell-rechtlichen und prozeduralen Normen und Regeln.

Entwicklungen wie Cybermobbing, Grooming und Hate-Speech, aber auch Big Data, Social Media und virtual reality beschreiben bereits aktuell neue Herausforderungen für einen wirkungsvollen Jugendmedienschutz<sup>3</sup> – Entwicklungen, denen regulatorisch mit nationalen Alleingängen<sup>4</sup> begegnet werden kann, bei denen solche Alleingänge aber jenseits ihrer etwaigen Vorbildfunk-

- 
- 1 Bei den Geräten, die Jugendlichen den Zugang zu audiovisuellen Medien eröffnen und die sie selbst besitzen, erfahren Mobiltelefone in Deutschland die weiteste Verbreitung. Mit 95 Prozent besitzt praktisch jeder Zwölf- bis 19-Jährige ein eigenes Smartphone mit Touchscreen und Internetzugang. Neun von zehn Jugendlichen (92 %) haben die Option, vom eigenen Zimmer aus mit Tablet, Laptop oder PC das Internet zu nutzen. Gut die Hälfte der Jugendlichen hat einen Fernseher (55 %) im Eigenbesitz; vgl. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* (Hrsg.), JIM 2016. Jugend, Information, (Multi-) Media. Basisstudie zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland, Stuttgart 2016, S. 7.
  - 2 Vgl. hierzu z. B. *Ukrow, J.*, Das Medienrecht auf dem Weg von technischer zu regulatorischer Konvergenz bei Wahrung kultureller Vielfalt. Entwicklungsperspektiven im Zeitalter europäischer Verfassungsgebung und gemeinwohlverträglicher Globalisierung, in: Bröhmer, J. u. a. (Hrsg.), *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*. Festschrift für Georg Ress, Köln u. a. 2005, S. 1305–133 (1306 f., 1324 f.)
  - 3 Vgl. hierzu auch die Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) vom 18. Juli 2017, abgedruckt in: *BPjM-Aktuell* 3/2017, 8 (9).
  - 4 Vgl. zum Konzept nationaler Alleingänge im Umweltrecht der EU vgl. Art. 114 Abs. 5 AEUV; generell *Hailbronner, K.*, Der nationale Alleingang im EG-Binnenmarkt, Berlin 1989, S. 12 f., 19 ff.

tion für trans-, supra- und internationale Regulierungsanstrengungen kein nachhaltiger Schutzeffekt eigen sein dürfte.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet vor diesem Hintergrund den aktuellen unions- und völkerrechtlichen Rahmen für Jugendmedienschutz und zeigt unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungstendenzen im Bereich dieser Rechtsordnungen Ansätze auf, wie den Herausforderungen für einen effektiven Schutz in einer zunehmend digitalen und vernetzten Welt begegnet werden könnte.

## 2 Der völkerrechtliche Rahmen des Jugendmedienschutzes

### 2.1 Die aktuelle völkerrechtliche Regulierung

Im Völkerrecht existiert zwar ein wachsender Korpus von völkervertragsrechtlichen Regelungen zum Schutz von Kindern, der nicht zuletzt in Regelungen der internationalen Menschenrechte sowie des internationalen Strafrechts, Flüchtlingsrechts, Arbeitsrechts und Umweltrechts wurzelt.<sup>5</sup> Indessen ist der völkervertragsrechtliche Jugendmedienschutz bislang nur rudimentär ausgeprägt und kann von diesbezüglichen völkergewohnheitsrechtlichen<sup>6</sup> Absicherungen noch nicht ohne Weiteres ausgegangen werden.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass sämtliche nachfolgend skizzierten Völkerrechtsverträge über Ratifikationsgesetze in innerstaatliches Recht umgesetzt sind und ihnen über dieses Zustimmungsgesetz ein innerstaatlicher Vollzugsbefehl gegeben wurde.<sup>7</sup> Ihnen kommt zwar – im Unterschied zum verfassungsrechtlich für Österreich anerkannten Vorrang der EMRK<sup>8</sup> – kein Vorrang vor sonstigem Gesetzesrecht zu; allerdings ist dieses völkerrechtskonform auszulegen.<sup>9</sup>

#### 2.1.1 Der UN-Pakt über wirtschaftliche und soziale Rechte

Art. 10 Abs. 3 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966<sup>10</sup> enthält zwar in Satz 1 die Regelung, dass die Vertragsstaaten anerkennen, dass „Sondermaßnahmen zum Schutz und Beistand für alle Kinder und Jugendlichen ohne Diskriminierung aufgrund der Abstammung oder aus sonstigen Gründen getroffen werden sollen“. Zudem bestimmt Art. 12 Abs. 1 des Paktes, dass die Vertragsstaaten „das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an(erkennen)“. Selbst wenn diese bei-

5 Vgl. z. B. *Baimu, E.*, Children, International Protection, in: Wolfrum, R. (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2012, Vol. II, S. 138 ff.

6 Vgl. zu Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht als wesentlichen Quellen des Völkerrechts Art. 38 Abs. 1 Buchst. a) und b) des IGH-Statuts.

7 Vgl. z. B. *Kunig, P.* Völkerrecht und staatliches Recht, in: Graf Vitzthum, W. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2010, Zweiter Abschnitt Rdnr. 110 ff.

8 Vgl. zum Rang der EMRK in den Rechtsordnungen der Konventionsstaaten *Grabenwarter, C.*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, *VVDStRL* 60 (2001), S. 290–349 (299 ff.).

9 Vgl. hierzu z. B. *Frau, R.*, Der Gesetzgeber zwischen Verfassungsrecht und völkerrechtlichem Vertrag, Tübingen 2015, S. 24 f.

10 BGBl. 1976 II 428. Die Regelung knüpft an Art. 25 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte an. Der Pakt ist inzwischen (Stand: September 2017) von 165 Staaten ratifiziert; vgl. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-3&chapter=4&lang=en).

den Bestimmungen vom Wortlaut her auch eine jugendmedienschutzrechtliche Schutzdimension aufweisen können, sprechen historische, systematische und teleologische Interpretationsansätze<sup>11</sup> gegen eine solche medienbezogene Relevanz. Die Normen haben unter Zugrundelegung dieser Auslegungsmethoden vielmehr Minderjährige namentlich als mögliche Arbeitnehmer sowie als in besonderer Weise sozialem Schutz und Fürsorge bedürftiger Menschen im Blick.

### 2.1.2 Die UN-Kinderrechtskonvention

Eine unter dem Blickwinkel des Jugendmedienschutzes deutliche Akzentuierung weist Art. 17 der UN-Kinderrechtskonvention vom 20.11.1989<sup>12</sup> auf. Während am Ausgangspunkt der Beratungen ein Entwurf stand, der eine elterliche, aber auch staatliche Verpflichtung begründen wollte, das Kind vor schädlichen Einflüssen der Massenmedien zu schützen, ist Art. 17 in der verabschiedeten Fassung von der Überzeugung getragen, dass der positive Einfluss der Massenmedien auf Kinder größer ist als der schädliche und dass darum eine positive Fassung der Bestimmung vorzuziehen sei.<sup>13</sup>

Nach Art. 17 Satz 1 erkennen die Vertragsstaaten entsprechend diesem positiven Ansatz die wichtige Rolle der Massenmedien an und „stellen sicher, dass das Kind Zugang hat zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere derjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben“. Zu diesem Zweck werden die Vertragsstaaten nach Satz 2 Buchst. a) und b) der Regelung

(1.) die Massenmedien ermutigen, Informationen und Material zu verbreiten, die für das Kind von sozialem und kulturellem Nutzen sind und dem Geist des Art. 29 der Konvention<sup>14</sup> entsprechen;

(2.) die internationale Zusammenarbeit bei der Herstellung, beim Austausch und bei der Verbreitung dieser Informationen und dieses Materials aus einer Vielfalt nationaler und internationaler kultureller Quellen fördern.

11 Vgl. zu Interpretationsmethoden für völkerrechtliche Verträge Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention sowie z. B. *Herdegen, M.*, Interpretation in International Law, in: Wolfrum (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2012, Vol. VI, S. 260 ff.

12 BGBl. 1992 II. 121. Die Konvention ist inzwischen (Stand: September 2017) von 196 Staaten (allerdings nicht den USA) ratifiziert; vgl. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en).

13 Vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), *Übereinkommen über die Rechte des Kindes. VN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien*, 5. Aufl., 2014, S. 63

14 Nach dieser Bestimmung stimmen die Vertragsstaaten darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, a) die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen; b) dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und den in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsätzen zu vermitteln; c) dem Kind Achtung vor seinen Eltern, seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten, den nationalen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes, aus dem es stammt, sowie vor anderen Kulturen als der eigenen zu vermitteln; d) das Kind auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Freundschaft zwischen allen Völkern und ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen sowie zu Ureinwohnern vorzubereiten; e) dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln.

Ob ein Bedürfnis besteht, in dieser Weise „ermutigend“ oder „fördernd“ tätig zu werden, liegt im Beurteilungsermessen des jeweiligen Vertragsstaates.<sup>15</sup> Im Übrigen hat das ursprünglich verfolgte Anliegen, das Kind vor schädlichen Einflüssen zu schützen, die von den Medien ausgehen können, seinen Niederschlag lediglich in Art. 17 Satz 2 Buchst. e gefunden, wonach die Vertragsstaaten die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, fördern, wobei Art. 13 der Konvention, der die Meinungs- und Informationsfreiheit des Kindes zum Gegenstand hat, und Art. 18 der Konvention, der die elterliche Verantwortung für das Kindeswohl regelt, zu berücksichtigen sind.<sup>16</sup>

### 2.1.3 Die Cybercrime-Konvention des Europarates

Das Ministerkomitee des Europarates hat am 08.11.2001 das Übereinkommen über Datennetzkriminalität („Cyber Crime Convention“) angenommen.<sup>17</sup> Das Übereinkommen<sup>18</sup> zielt darauf, einen gewissen Mindeststandard zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates und sonstigen künftigen Vertragsstaaten<sup>19</sup> im Bereich des Computer- und Telekommunikationsrechts zu schaffen. Es ist das erste völkerrechtlich verbindliche Vertragswerk, das via Internet und andere Computernetzwerke begangene Straftaten normativ regelt.<sup>20</sup> Das Übereinkommen enthält in Art. 9 Abs. 1 eine Vorschrift zur Strafbarkeit von durch Nutzung von Computersystemen<sup>21</sup> begangenen kinderpornographischen Delikten, die Vertragsstaaten zur Schaffung entsprechender nationaler Mindeststandards verpflichtet. Als Straftaten festzulegen sind danach

- das Herstellen von Kinderpornografie zum Zweck ihrer Verbreitung über ein Computersystem,
- das Anbieten oder Zugänglichmachen von Kinderpornografie über ein Computersystem,
- das Verbreiten oder Übertragen von Kinderpornografie über ein Computersystem,
- das Beschaffen von Kinderpornografie über ein Computersystem für sich selbst oder einen Dritten sowie
- der Besitz von Kinderpornografie in einem Computersystem oder auf einem Computerdatenträger.

15 Vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (Hrsg.), *Übereinkommen über die Rechte des Kindes. VN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien*, 5. Aufl., 2014, S. 64.

16 Allerdings legt der UN-Kinderrechtsausschuss Art. 17 durchaus im Sinne einer Staatenpflicht zum hoheitlich regulativen Jugendmedienschutz namentlich im Bereich des Schutzes vor Pornographie aus, während der Ausschuss im Bereich des werblichen Jugendmedienschutzes sowie der Vermittlung von Medienkompetenz für Minderjährige stärker appellativ in Richtung auf die Staaten agiert; vgl. UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 16 (2013) On State Obligations regarding the impact of business on children's rights, CRC/C/GC/16, §§ 58–60 (abrufbar unter [https://www.unicef.org/csr/css/CRC\\_General\\_Comment\\_ENGLISH\\_26112013.pdf](https://www.unicef.org/csr/css/CRC_General_Comment_ENGLISH_26112013.pdf)).

17 ETS No. 185 (im Internet abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>). Eine Arbeitsübersetzung ist im Internet abrufbar unter <http://www.sicherheit-im-internet.de/download/cc-dt-09-2001.pdf>.

18 Das Übereinkommen ist inzwischen (Stand: September 2017) von 55 Staaten (u. a. auch Australien, Japan, Kanada und den USA) ratifiziert; vgl. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures>.

19 An den Verhandlungen haben auch Japan, Kanada, Südafrika und die USA teilgenommen; vgl. *Auswärtiges Amt* (Hrsg.), *Sechster Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen*, Berlin 2002, S. 82.

20 Vgl. *ibidem*, S. 168 f.

21 Vgl. hierzu Art. 1 lit. a) der Cybercrime-Convention.

Kinderpornografie i.S. dieser Vorschrift umfasst nach Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens pornografisches Material mit der visuellen Darstellung

- einer minderjährigen Person bei sexuell eindeutigen Handlungen,
- einer Person, die als eine minderjährige Person bei sexuell eindeutigen Handlungen erscheint;
- realistischer Bilder, die eine minderjährige Person bei sexuell eindeutigen Handlungen zeigen.

In den Schutz der Vorschrift sollen Kinder und Jugendliche bis zu 18 Jahren kommen; zumindest müssen sie bis zu 16 Jahren einbezogen werden.

Die Cybercrime-Konvention weist sowohl hinsichtlich ihres personellen wie auch ihres sachlichen Anwendungsbereichs noch erhebliches Entwicklungspotenzial auf. Insbesondere Staaten, die sich auch in anderen Rechtsbereichen mit besonderer Gemeinwohlrelevanz wie der Glücksspielregulierung als Rechtsasen positionieren, haben bislang von einer Zeichnung und Ratifikation der Konvention Abstand gehalten. Die Konventionsstaaten haben zudem nahezu alle Vorbehalte erklärt und auch von *opting out*-Klauseln des Vertrages Gebrauch gemacht.<sup>22</sup>

#### 2.1.4 Das Zusatzprotokoll zur Cybercrime-Konvention

Am 7. November 2002 hat das Ministerkomitee des Europarates das Erste Zusatzprotokoll zur Cybercrime-Konvention über die Kriminalisierung von Akten rassistischer oder fremdenfeindlicher Natur mittels Computersystemen angenommen.<sup>23</sup> Die Staaten werden darin aufgefordert, zusammen gegen die computergestützte Verbreitung von rassistischem oder fremdenfeindlichem Material<sup>24</sup> strafrechtlich vorzugehen.<sup>25</sup> Die Vertragsstaaten werden durch dieses Protokoll ferner verpflichtet, auch rassistisch und fremdenfeindlich begründete Bedrohungen<sup>26</sup> und Beleidigungen,<sup>27</sup> die Leugnung, grobe Verharmlosung und Befürwortung oder Rechtfertigung von Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit<sup>28</sup> mit Strafe zu bedrohen.

22 So haben z. B. die USA vor dem Hintergrund der *Abscort v Free Speech Coalition* des US Supreme Court in Ausübung der in Art. 9 Abs. 4 der Konvention enthaltenen *escape clause* einen Vorbehalt zu Art. 9 Abs. 2 Buchst. b) und c) der Konvention erklärt, die verlangen, dass Kinderpornographie auch bei Handlungen von Personen mit dem Erscheinungsbild Minderjähriger und bei real erscheinenden Bildern, die eine minderjährige Person zeigen, bestraft werden sollen. In dieser Entscheidung hatte der Supreme Court die Strafbarkeit virtueller, also künstlich am Rechner erzeugter Bilder für verfassungswidrig erklärt, weil dadurch die sexuelle Selbstbestimmung realer Kinder nicht verletzt worden sei. Vgl. *Fink, U.*, Medienregulierung im Europarat, ZaöRV 74 (2014), S. 505–520 (507 m. w. N.).

23 ETS No. 189. Im Internet abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/189.htm>. Das Zusatzprotokoll ist inzwischen (Stand: September 2017) von 29 Staaten ratifiziert, allerdings weder von den EU-Mitgliedstaaten Belgien, Bulgarien, Estland, Irland, Italien, Malta, Österreich, Schweden, Slowakei, Ungarn und dem Vereinigten Königreich noch von Europarats-Mitgliedern wie Russland, der Schweiz und der Türkei. Im Medienbereich bedeutsame Drittstaaten haben das Protokoll entweder nur unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert (Kanada) oder waren von Beginn an (wie Australien, Japan und die USA) keine Signatarstaaten des Zusatzprotokolls; vgl. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189/signatures>.

24 Zur Definition dieses Begriffs vgl. Art. 2 Ziff. 1 des 1. Zusatzprotokolls.

25 Vgl. Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls.

26 Vgl. Art. 4 des 1. Zusatzprotokolls.

27 Vgl. Art. 5 des 1. Zusatzprotokolls.

28 Vgl. Art. 6 des 1. Zusatzprotokolls.

## 2.2 Herausforderungen

### 2.2.1 Die Ergebnisse des G-20-Gipfels

Die Cybercrime Konvention und das Zusatzprotokoll zu dieser stellen aktuell die einzigen ernstzunehmenden Instrumente zur völkerrechtlichen Bewältigung grenzüberschreitender (jugendschutzbezogener) Probleme des Internets dar. Alle anderen Bemühungen, unter anderem der Vereinten Nationen, sind bisher nicht über das Stadium unverbindlicher Empfehlungen hinaus gekommen.<sup>29</sup>

Vor diesem Hintergrund kommt der Bereitschaft der G20 zu zusätzlichen Regulierungsanstrengungen besondere Bedeutung zu. Diese haben sich bei ihrem Hamburger Gipfel im Juli 2017 darauf verständigt, mit dem Privatsektor, insbesondere mit Kommunikationsdienstleistern und den Administratoren einschlägiger Anwendungen, zusammenarbeiten, um den Missbrauch des Internets und der sozialen Medien für terroristische Zwecke wie Propaganda, Finanzierung und Planung von Terrorakten, Anstachelung zum Terrorismus, Radikalisierung und Anwerbung zum Ausführen terroristischen Handlungen zu bekämpfen, und dabei die Menschenrechte uneingeschränkt achten. Angemessene Maßnahmen, um Inhalte, die zu terroristischen Akten aufrufen, zu filtern, aufzuspüren und zu entfernen, sind dabei aus Sicht der G20 von entscheidender Bedeutung.<sup>30</sup>

Zugleich betonen die G20 die wichtige Rolle von Medien, Zivilgesellschaft, religiösen Gruppen, Wirtschaft und Bildungseinrichtungen bei der Förderung eines Umfelds, das der Verhütung von Radikalisierung und Terrorismus förderlich ist.<sup>31</sup>

### 2.2.2 Von der materiell-rechtlichen Harmonisierung zur Stärkung des Vollzugs

Die moderne völkerrechtliche Menschenrechtsdogmatik geht davon aus, dass Menschenrechte nicht mehr ausschließlich im Verhältnis Staat-Bürger wirken, sondern auch im Verhältnis Privater zueinander eine Rolle spielen können.<sup>32</sup> Auch grenzüberschreitenden Verletzungen des Jugendschutzes durch Medienunternehmen kommt mit Blick auf die aufgezeigte menschenrechtliche Fundierung des Jugendmedienschutzes potentiell eine völkerrechtliche Relevanz zu. Zudem hat sich im Völkerrecht der Gedanke einer *duty to protect* der Staaten mit Blick auf gravierende Verstöße gegen Menschenrechte entwickelt.<sup>33</sup> Zwar ist diese Rechtspflicht bislang nur in Bezug auf Rechtsgüter wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in der Debatte, eine Öffnung in Richtung auf weitere Schutzgüter wie den Jugendschutz erscheint aber nicht völlig ausgeschlossen. Beiden völkerrechtlichen Entwicklungstendenzen kommt mit Blick auf einen effektiven Jugendmedienschutz im Zeitalter der Globalisierung erhebliches Gestaltungspotential zu – dies nicht zuletzt auch in Verbindung mit dem völkergewohnheitsrechtlichen Verbot für Staaten, zu erlauben, dass ihr Territorium genutzt wird, um Schaden auf dem Gebiet eines anderen Staates zu verursachen.<sup>34</sup> Daraus lässt sich aus Sicht einzelner Völkerrechtler eine Pflicht des Staates ableiten,

29 Vgl. Fink, U., Medienregulierung im Europarat, ZaöRV 74 (2014), S. 505–520 (507).

30 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20 zur Bekämpfung des Terrorismus, Ziffer 20; abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2017/07/2017-07-07-erklarung-g20-terrorismus.html>

31 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20 zur Bekämpfung des Terrorismus, Ziffer 21.

32 Vgl. z. B. Schweitzer, R.-J., Allgemeine Grundsätze, in: Merten, D./Papier, H.-J. (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. VI/1 – Europäische Grundrechte I, Heidelberg u. a. 2010, § 138 Rdnr. 64 ff.

33 Vgl. De Schutter, O., International Human Rights Law, 2. Aufl. Cambridge 2015, S. 427 ff.

34 Vgl. Trail Smelter Case (U.S. v. Canada), 3 R.I.A.A. 1905 (1941).

Menschenrechte extraterritorial zu respektieren und zu schützen.<sup>35</sup> Dass dieses Gebot nicht mehr nur im Umweltrecht gilt, ist inzwischen anerkannt, eine Geltung des Gebots auch für den Bereich des Jugendmedienschutzes naheliegend.

Das geltende Völkerrecht enthält keinen Grundsatz (mehr), dass nationales Verwaltungsrecht wie das Jugendmedienschutzrecht nicht auch auf auslandsbezogene Inhalte angewendet werden darf. Voraussetzung für einen völkerrechtskonformen Zugriff ist insoweit die Verbindung zu dem „ausländischem Kontext“ über einen nationalen Anknüpfungspunkt, einen sog. *genuine link*.<sup>36</sup> Wegen des transnationalen Charakters des Internet ist zwar die bloße Zugriffsmöglichkeit auf einen Internet-Inhalt in einem anderen Staat als dem Staat, dessen Personalhoheit der Anbieter unterliegt, nicht ausreichend um einen solchen „genuine link“ zwischen der betreffenden Webseite und dem Staat, der die Vollzugsmaßnahmen ergreifen will, zu begründen.<sup>37</sup> Für Aufsichtsmaßnahmen deutscher Jugendschutzaufsichtsbehörden kommen allerdings Anknüpfungspunkte wie

- die Deutschsprachigkeit des Angebotes,
  - ein Schwerpunkt des Angebots in der Befassung mit der aktuellen Situation in Deutschland oder mit dessen Vergangenheit,
  - eine Suchmaschinenoptimierung für Deutschland oder
  - eine individualisierte Ansprache von in Deutschland Ansässigen
- in Betracht.

Ein dauerhafter Verzicht auf jugendmedienschützerische Vollzugsmaßnahmen gegen ausländische Anbieter würde die Autorität des in Bezug auf seine Anwendbarkeit auch auf Sachverhalte mit Auslandsbezug offen formulierten Jugendmedienschutz-Staatsvertrages gefährden.<sup>38</sup> Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil eine effektive Kontrolle von Risiken für den Jugendschutz auf der Seite der Anbieter von schutzgefährdenden Angeboten um so wichtiger wird, je stärker vor dem Hintergrund der geschilderten Abkehr vom Gemeinschaftserlebnis Medienkonsum klassische familiäre Kontrollmechanismen vor Ort mit Blick auf das Mediennutzungsverhalten Minderjähriger ins Leere laufen.

Dies gilt ungeachtet der Probleme, die sich faktisch wie völkerrechtlich im Vollzug von Hoheitsakten gegenüber ausländischen Anbietern stellen. Ein Staat kann zwar behaupten, jede Aktivität regulieren zu können, die irgendwo stattfindet. Und ein Staat kann auch im Rahmen seiner *jurisdiction to prescribe* grundsätzlich eine gesetzliche Regelung treffen, die einen universellen Geltungsanspruch erhebt. Aber der effektive Geltungsbereich einer solchen gesetzlichen Regelung hängt von der *jurisdiction to enforce*, d. h. der Fähigkeit des betreffenden Staates ab, sie zu durchsetzen.<sup>39</sup>

35 Vgl. *De Schutter*, O. u. a., Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 34 (2012), 1084–1169 (1095 f.).

36 Vgl. z. B. *Dombrowski*, N., Extraterritoriale Strafrechtsanwendung im Internet, Berlin 2014, S. 61 ff. m. w. N.

37 Vgl. hierzu auch BGH NJW 63 (2010) 1752; *Pichler*, R., in: Hoeren, T. u. a. (Hrsg.), Handbuch Multimedia-Recht, München 2016, Kap. 25 Rdnr. 198.

38 Vgl. zu Gefährdungen der Autorität des Rechts z. B. *Stein*, T. (Hrsg.), Die Autorität des Rechts. Verfassungsrecht, Völkerrecht, Europarecht. Heidelberg 1985.

39 Vgl. hierzu z. B. *Kment*, M., Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, Tübingen 2010, S. 69 ff.; *Rossi*, M., Extraterritorial geschlossene Verwaltungsverträge, AVR 45 (2007), S. 115–135 (118 f.).

Deutsche Behörden können nicht ohne weiteres und jederzeit um Amts- bzw. Rechtshilfe im Ausland ersuchen. Auch insoweit bedürfen sie hierzu jeweils einer Rechtsgrundlage. In den meisten Bundesländern fehlen auch weiterhin Regelungen zur Vollstreckungshilfe. Die Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze über die Amtshilfe und Art 35 Abs. 1 GG werden in diesen Ländern, ohne dass dies rechtsdogmatisch in jeder Hinsicht zu überzeugen vermag, als Rechtsgrundlage für die Vollstreckungshilfe genutzt.<sup>40</sup> Fehlen – wie mit Blick auf die im JMStV geregelten Sachmaterien – völkervertragsrechtliche Regelungen, richten sich Amtshilfepflichten und -rechte nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Courtoisie.<sup>41</sup> Allerdings hat sich insoweit noch kein eindeutiger Standard entwickelt. Der ersuchte ausländische Staat kann im Übrigen seinerseits durchaus Amts-, Rechts- und Vollstreckungshilfe leisten, wenn er will, auch ohne dass die Rechtshilfe völkervertrags- oder völkergewohnheitsrechtlich vorgegeben ist. Ob der ersuchte Staat eine solche überobligationsmäßige Hilfe leistet, liegt dann allerdings ausschließlich in seinem Ermessen.<sup>42</sup>

Für eine vollstreckungsrechtsfreundliche Fortentwicklung des Völkerrechts wichtige Impulse können dabei zweifelsohne vom internationalen Austausch der für Jugendmedienschutz zuständigen Aufsichtsbehörden ausgehen. Im Rahmen der EU ist dieser zwischenzeitlich in der „Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste“ (ERGA) institutionalisiert;<sup>43</sup> er findet aber auch mit einzelnen Aufsichtsbehörden außerhalb des Integrationsverbundes EU statt,<sup>44</sup> ohne dass insoweit bereits von einem der Gefährdungslage angemessenen Netz an Kontakten der Regulierungsstellen gesprochen werden könnte.

Wichtig erscheint nicht zuletzt auch die Stärkung der Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Anbietern durch die Sicherstellung der Zustellbarkeit von Bescheiden und Ansprechpartnern. Insoweit können die Regelungen des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)<sup>45</sup> bei aller – insbesondere auch berechtigter föderal-kompetenzbezogener<sup>46</sup> – Kritik an diesem Gesetz mit Blick auf das Gebot der Bereithaltung eines inländischen Zustellbevollmächtigten für ausländische Netzwerke<sup>47</sup> wie facebook ebenso vorbildhaft für einen international-rechtlichen Regelungsansatz sein wie die vorgesehene Einrichtung eines Beschwerdemanagements auf der Basis von Meldemöglichkeiten.<sup>48</sup>

---

40 Vgl. *Kopp, F./Kopp, F.J.*, Die länderübergreifende Amtshilfe und Vollstreckungshilfe, BayVBl 125 (1994), S. 229–233 (229, 232).

41 Vgl. BVerwG NJW 1984, 574 (574).

42 Vgl. hierzu z. B. *Förster, M.*, in: *Koch, K./Scholtz, R.-D.*, AO, 5. Aufl. Köln u. a. 1996, § 117 Rdnr. 4.

43 Vgl. Beschluss der Kommission vom 3.2.2014 zur Einsetzung der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste, C(2014) 462 final; zur Arbeit der ERGA vgl. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/audiovisual-regulators>.

44 Vgl. *Kommission für Jugendmedienschutz* (Hrsg.), 6. Tätigkeitsbericht, 2015, S. 46 f. (abrufbar unter [http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download\\_KJM/Service/Berichte/Sechster\\_Taetigkeitsbericht\\_der\\_KJM.pdf](http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Service/Berichte/Sechster_Taetigkeitsbericht_der_KJM.pdf)).

45 Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) vom 1.9.2017, BGBl. 2017 I 3352.

46 Vgl. z. B. *Gersdorf, H.*, Hate Speech in sozialen Netzwerken, MMR 20 (2017), S. 439–447 (440 f.); *Spindler, G.*, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz, K&R 20 (2017), S. 533–544 (544).

47 Vgl. § 5 NetzDG.

48 Vgl. § 3 NetzDG.

### 3 Der europarechtliche Rahmen des Jugendmedienschutzes

#### 3.1 Primärrechtliche Vorgaben des Unionsrechts

Der Begriff des Jugendschutzes in Bezug auf Medien findet auf primärrechtlicher Ebene, d. h. auf Ebene der europäischen Verträge (EUV, AEUV) und der Grundrechtecharta der EU, im Unterschied zu Art. 5 Abs. 2 GG keine ausdrückliche Erwähnung. Dem wirtschaftsrechtlichen Ausgangspunkt des Integrationsprojekts EU entsprechend sind Medien ohnedies kein spezifischer Regelungsgegenstand unter kulturellem Blickwinkel. Dies hat sich zwar mit der Einführung eines Kultur-Artikels im Primärrecht der EU (nunmehr: Art. 167 AEUV) geändert, wobei Art. 167 Abs. 2, 4. Spiegelstrich auch audiovisuelle Medien in den Blick nimmt.<sup>49</sup> Indessen ist der Wortlaut der Verträge auch weiterhin jugendschutz-neutral gestaltet.

Allerdings ist anerkannt, dass eine Einschränkung der Binnenmarktfreiheiten des AEUV auch aus Gründen des Allgemeininteresses unionsrechtlich zulässig ist. Als solche zwingende Erfordernisse hat der *EuGH* in seiner grundlegenden *Cassis*-Rechtsprechung zunächst u. a. den Schutz der öffentlichen Gesundheit, den Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs anerkannt.<sup>50</sup> In seiner späteren Rechtsprechung hat der *EuGH* auch den Umweltschutz als ein solches zwingendes Erfordernis eingeordnet.<sup>51</sup> Gleiches gilt für kulturelle Gesichtspunkte wie die Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes<sup>52</sup> sowie die Aufwertung der archäologischen, historischen und künstlerischen Reichtümer und die bestmögliche Verbreitung von Kenntnissen über das künstlerische und kulturelle Erbe eines Landes.<sup>53</sup> Einen solchen zwingenden Grund stellt auch der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde dar.<sup>54</sup>

Der Jugendschutz stellt zudem einen zulässigen Anknüpfungspunkt für Einschränkungen des Grundrechts der Rundfunkfreiheit dar, das unionsrechtlich sowohl über Art. 6 Abs. 1 EUV mit der Einbindung der Grundrechtecharta der EU in den Kreis primärrechtlicher Rechtsquellen als auch über Art. 6 Abs. 3 EUV mit dem Hinweis auf die EMRK als Rechtserkenntnisquelle genuin unionsrechtlicher Grundrechte anerkannt ist.

Art. 11 der Grundrechtecharta der EU knüpft dabei an Art. 10 EMRK an, indem er nicht nur die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit gewährleistet, sondern auch gebietet, die Freiheit

49 Vgl. hierzu z. B. *Ress, G./Ukrow, J.*, in: Grabitz, E./Hilf, M./Nettesheim, M. (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2017, Art. 167 AEUV Rdnr. 124 ff.

50 *EuGH* Rs. 120/78, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Slg. 1979, 649 (662). Bei sämtlichen Ausnahmen handelt es sich rechtsdogmatisch um negative Tatbestandsmerkmale des Art. 28 EGV, da einer erweiternden Auslegung der ausdrücklichen Ausnahmeregelung des Art. 30 EGV die Maxime einer engen Auslegung von vertraglichen Ausnahmebestimmungen entgegensteht, die vom *EuGH* in st. Rspr. unterstrichen wird; vgl. *Dumon, F.*, Die Rechtsprechung des Gerichtshofes. Kritische Prüfung der Auslegungsmethoden, in: *Begegnung von Justiz und Hochschule* am 27. und 28. September 1976, S. III–1 (III-128 ff.).

51 *EuGH* Rs. 302/86, *Kommission/Dänemark*, Slg. 1988, 4607 (4630).

52 *EuGH* Rs. C-154/89, *Kommission/Frankreich*, Slg. 1991, I-659 (I-687).

53 *EuGH* Rs. C-198/89, *Kommission/Griechenland*, Slg. 1991, I-727 (I-741 f.).

54 Dies erschließt sich namentlich aus der Entscheidung des *EuGH* in der Rs. C-23/89, *Quietlynn Ltd. u. a./Southend Borough Council*, vom 11.7.1990 (Slg. 1990, I-3059 [I-3081]): Dort sah der *EuGH* die Beschränkung des Verkaufs von Sexartikeln auf konzessionierte Läden als zulässig an, sofern weitere Vertriebswege bestehen. Im Übrigen besteht ohnedies kein durch die bisherige Rechtsprechung des *EuGH* abgeschlossener Katalog zwingender Erfordernisse; vgl. *Dörr, D.*, Medienfreiheit im Binnenmarkt, AfP 34 (2003), S. 202–209 (203).

der Medien und ihre Pluralität zu achten.<sup>55</sup> Auch dieses Grundrecht ist allerdings nicht schrankenlos gewährt. Auch für die in Art. 11 angesprochenen Grundrechte gilt die allgemeine Einschränkungsklausel des Art. 52 der Grundrechtecharta.<sup>56</sup>

Danach muss jede, d. h. auch eine jugendschützerisch motivierte Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der EU anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen, was bei Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen ihrer Entwicklung durch Medien zweifelsohne der Fall ist.<sup>57</sup> Für eine solche Auslegung spricht nicht zuletzt auch Art. 24 Abs. 1 der Charta; nach dieser Regelung haben Kinder „Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind“, wozu unter den Bedingungen der modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft zwingend auch ein medienbezogener Schutz zählt.

Die durch Art. 10 der EMRK und Art. 11 der Grundrechtecharta der EU gewährleistete Rundfunkfreiheit stellt mit Bezug auf audiovisuelle Medien eine individualrechtliche Rundfunkveranstaltungs- bzw. auch Internetangebotsfreiheit dar.<sup>58</sup> In den beiden Entscheidungen *Groppera*<sup>59</sup> und *Autronic*<sup>60</sup> aus dem Jahre 1990 hat der EGMR betont, dass sich der Schutzzumfang des Art. 10 EMRK zum einen auf alle Verbreitungsarten des Rundfunks (Äther oder Kabel) unabhängig vom Inhalt der Programme, zum anderen sowohl auf die aktive als auch die passive Informationsfreiheit erstreckt. Damit trägt der EGMR der Einheitskonzeption Rechnung, wie sie in Art. 10 EMRK verankert ist: alle Medien, ob traditionelle oder neue, sind durch die gleiche Freiheit garantiert.<sup>61</sup> Dies gilt auch für neue, zum Zeitpunkt der Schaffung des Art. 10 EMRK noch nicht bekannte Informations- und Kommunikationsmedien wie das Internet. Die Rechtmäßigkeit eines jeden Eingriffs in diese weit verstandene Rundfunkfreiheit ist an Artikel 10 Abs. 1 Satz 3 und an Art. 10 Abs. 2 EMRK zu messen. Die Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK legt der EGMR aber in einer rundfunkordnenden Eingriffen der Konventionspartner sehr aufgeschlossen gegenüberstehenden Weise aus.<sup>62</sup> Auch vor diesem Hintergrund dürften gegen jugendschützerische Bestimmungen der Mitgliedstaaten der EU insbesondere dann keine Bedenken mit Blick auf den europarechtlichen Grundrechtsschutz bestehen, soweit diese Bestimmungen der Umsetzung von EG-Richtlinienrecht dienen.<sup>63</sup>

55 Vgl. hierzu z. B. Kühling, J., Medienfreiheit (Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit), in: Heselhaus, S./Nowak, C. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006, § 24 Rdnr. 4 ff.

56 Vgl. hierzu Sporn, S., Das Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit in einer Europäischen Grundrechtecharta, ZUM 44 (2000), S. 537–544 (543).

57 Vgl. hierzu z. B. Kühling, J., Medienfreiheit (Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit), in: Heselhaus, S./Nowak, C. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006, § 24 Rdnr. 69; ders., Kommunikationsfreiheit (Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit), in: a.a.O., § 23 Rdnr. 65 ff.

58 Vgl. z. B. Holoubek, M., Medienfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, AfP 34 (2003), S. 193–201 (198 f., 200 f.); Probst, P., Art. 10 EMRK – Bedeutung für den Rundfunk in Europa, Baden-Baden 1996, S. 20 ff.

59 EGMR, Urt. v. 28.3.1990, Nr. 14/1988/158/214 – *Groppera Radio AG u. a. gg. Schweiz*, EuGRZ 1990, 255 ff.

60 EGMR, Urt. v. 22.5.1990, Nr. 15/1989/175/231 – *Autronic AG gg. Schweiz*, EuGRZ 1990, 261 ff.

61 Vgl. Kühling, J., Medienfreiheit (Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit), in: Heselhaus, S./Nowak, C. (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006, § 24 Rdnr. 7

62 Im Fall *Groppera* wird hervorgehoben, dass die Rundfunkfreiheit einzelner „zum Schutz der Rechte anderer“ eingeschränkt werden kann. Andere in diesem Sinne sind nicht zuletzt auch Jugendliche in ihrem Anspruch auf möglichst unbeeinträchtigte Entwicklung.

63 Vgl. Ukrow, J., Jugendschutzrecht, München 2004, Rdnr. 59.

### 3.2 Sekundärrechtliche Vorgaben des Unionsrechts

#### 3.2.1 Ein Überblick

Zu Beginn der 1980er Jahre widmete sich die Europäische Union, damals noch als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), aufbauend auf einem entsprechenden Grünbuch,<sup>64</sup> erstmalig dem Thema „Rundfunk“.<sup>65</sup> Mit der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (89/552/EWG) wurde der Bedeutung des Rundfunks für den Zusammenschluss der europäischen Völker sowie den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt Rechnung getragen. Die Förderung eines gemeinsamen Marktes für die Herstellung und Verbreitung von Programmen unter fairen Wettbewerbsbedingungen standen dabei im Vordergrund. Dieses Ziel sollte durch eine Mindestharmonisierung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Medienordnungen namentlich im Bereich der Werbung verfolgt werden. Notwendigerweise gingen mit dieser Regelung auch Vorschriften zur Achtung von so genannten nicht-wirtschaftlichen Interessen (oder: Gemeinwohlbelangen) einher.<sup>66</sup> Dies betraf auch den Bereich des Jugendschutzes.<sup>67</sup>

Nicht zuletzt infolge des über technischen Wandel verfügbaren Angebots neuer medialer Dienste wurde der Anwendungsbereich dieser Richtlinie, auch in ihren jugendschützerischen Bestimmungen erweitert;<sup>68</sup> zugleich wurden im Lichte praktischer Erfahrungen die jugendschützerischen Regelungen, namentlich in Bezug auf pornographische Angebote, präzisiert. Audiovisuelle „Magna Charta“ der EU ist nunmehr die „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ (2010/13/EU).<sup>69</sup> Diese Richtlinie erstreckt sich nicht nur auf das „klassische“ Fernsehen, sondern auch auf neuartige Medien wie audiovisuelle Mediendienste auf Abruf (so genanntes Video on Demand). Für beide Massenkommunikationsgattungen schafft die Richtlinie jugendschützerische Mindestharmonisierungen – d. h. die Mitgliedstaaten der EU sind frei, strengere Regelungen für inländische Anbieter audiovisueller Mediendienste (Fernsehveranstalter und Anbieter von Abrufdiensten) zu erlassen.<sup>70</sup>

Mit der Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie (2011/92/EU)<sup>71</sup> hat die Europäische Union den Jugendschutz (für den Onlinebereich) weiter spezifiziert. Die Richtlinie sieht vor, unter welchen Voraussetzungen kinderpornografische Webseiten gesperrt werden können, und verlangt, das Anbieten

64 Grünbuch der EG-Kommission über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel (Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen“), KOM (84) 300 endg.

65 Zur Entwicklung der Medienregulierung der EU vgl. z. B. *Fink, U./Cole, M.D./Keber, T.*, Europäisches und Internationales Medienrecht, Heidelberg 2008, S. 45 ff.

66 Vgl. *DLM/EMR* (Hrsg.), Europäische Medien- und Netzpolitik, 2. Aufl. 2016, S. 23.

67 Vgl. *Ukrow, J.*, Article 22 (Protection of Minors), Directive 89/552/EEC „Television without Frontiers“ Directive (TVFD), in: Castendyk, O. u. a. (Hrsg.), *European Media Law*, Austin u. a. 2008, S. 699–719.

68 Nicht erfasst sind und sollen nach den bisherigen Reformvorschlägen der EU-Organe bleiben insbesondere Hörfunkangebote, aber auch Glücksspiel-Angebote im Internet; zur Kritik an dieser Zurückhaltung vgl. *Ukrow, J.*, Zum Anwendungsbereich einer novellierten AVMD-Richtlinie. Impulse für das anstehende AVMD-Trilog-Verfahren, 2017 (abrufbar unter [https://www.emr-sb.de/tl\\_files/EMR-SB/content/PDF/AVM-Beitraege/EMR-AVMD-Impulse-1708-01-Anwendungsbereich.pdf](https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/AVM-Beitraege/EMR-AVMD-Impulse-1708-01-Anwendungsbereich.pdf)).

69 Richtlinie 2010/13/EU vom 10.3.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. EU 2010 Nr. L 95/1.

70 Vgl. Art. 4 Abs. 1 der AVMD-Richtlinie; zum Verfahren bei der Inanspruchnahme solchen strengeren Rechts gegenüber Anbietern aus dritten EU-Mitgliedstaaten vgl. Art. 4 Abs. 2 bis 5 der Richtlinie.

71 Richtlinie 2011/92/EU vom 13.12.2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, ABl. EU 2011 Nr. L 335/1.

von kinderpornografischen Inhalten und Vorbereitungshandlungen zum sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet (sog. Grooming) unter Strafe zu stellen.

Diese rechtlich verbindlichen Rechtsakte der EU, die durch deren Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen sind, werden durch eine Reihe von rechtlich unverbindlichen Empfehlungen wie die Empfehlung des Rates der Europäischen Union zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde aus 1998<sup>72</sup> sowie die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde aus 2006<sup>73</sup> ergänzt.

Am 14. Juli 2014 hat die Europäische Kommission zudem eine (ebenfalls rechtlich unverbindliche) Empfehlung mit Grundsätzen für den Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen (2014/478/EU)<sup>74</sup> verabschiedet. Die Mitgliedstaaten sollen v. a. auch durch eine verantwortungsvolle Werbung ein hohes Maß an Schutz insbesondere für Minderjährige, aber auch für sonstige Verbraucher und Spieler vor Online-Glücksspielen erzielen.

Neben diese klassisch regulierenden Jugendmedienschutzansätze der EU treten Förderaktivitäten wie das seit 1999 bestehende Safer Internet Programm<sup>75</sup> sowie die Selbstregulierung fördernde Europäische Strategie für ein besseres Internet für Kinder unter der Ägide der Europäischen Kommission in 2012.<sup>76</sup>

### 3.2.2 *Der jugendschützerische Gehalt der AVMD-Richtlinie*

In Bezug auf alle audiovisuellen Mediendienste gilt nach Art. 6 der AVMD-Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten mit angemessenen Mitteln dafür Sorge zu tragen haben, dass diese Dienste, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden, nicht zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatsangehörigkeit aufstacheln.

Entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte müssen nach der Richtlinie in einer Art und Weise verbreitet werden, die sicherstellt, dass Minderjährige unter gewöhnlichen Umständen keinen Zugang haben.

Für das lineare, also „klassische“ Fernsehen gelten dabei strengere Anforderungen: Inhalte, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ernsthaft beeinträchtigen können (Pornografie und „grundlose Gewalt“) dürfen überhaupt nicht ausgestrahlt werden. Potentiell entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte sollen entweder Sendezeitbeschränkungen beachten oder durch technische

72 Empfehlung des Rates (98/560/EG) vom 24.9.1998 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, ABl. EG 1998 Nr. L 270/48.

73 Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments (2006/952/EG) vom 20.12.2006 über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Online-Informationendienste, ABl. EU 2006 Nr. L 378/72.

74 Empfehlung der Kommission (2014/478/EU) vom 14.7.2014 mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen, ABl. EU 2014 Nr. L 214/38.

75 Vgl. hierzu <http://www.klicksafe.de/ueber-klicksafe/safer-internet-day/>

76 Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission „Europäische Strategie für ein besseres Internet für Kinder“, COM (2012) 196 final.

Mittel wie Verschlüsselung und Vorsperrung dem Zugang durch Minderjährige weitgehend entzogen sein. Ferner sind diese Inhalte mit eingblendeten Symbolen und/oder akustischen Warnhinweisen als entwicklungsbeeinträchtigend zu kennzeichnen.

Die Richtlinie schafft zudem in Bezug auf kommerzielle Kommunikation qualitative Vorgaben, die das Interesse an einem effektiven Jugendmedienschutz in sozialetischer wie gesundheitspräventiver Hinsicht berücksichtigen. Beachtung verdient insoweit insbesondere, dass audiovisuelle kommerzielle Kommunikation<sup>77</sup> in sämtlichen audiovisuellen Mediendiensten nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c) der AVMD-Richtlinie nicht

- (1.) die Menschenwürde verletzen,
- (2.) Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung beinhalten oder fördern,
- (3.) Verhaltensweisen fördern, die die Gesundheit oder Sicherheit gefährden oder
- (4.) Verhaltensweisen fördern, die den Schutz der Umwelt in hohem Maße gefährden darf.

Jede Form der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse ist nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. d) der Richtlinie untersagt; zudem darf gemäß Buchst. e) dieser Regelung audiovisuelle kommerzielle Kommunikation für alkoholische Getränke darf nicht speziell an Minderjährige gerichtet sein und darf nicht den übermäßigen Genuss solcher Getränke fördern. Audiovisuelle Kommunikation darf ferner nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. g) der Richtlinie nicht zur körperlichen oder seelischen Beeinträchtigung Minderjähriger führen. Daher darf sie keine direkten Aufrufe zum Kaufen oder Mieten von Waren oder Dienstleistungen an Minderjährige richten, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen, Minderjährige nicht unmittelbar dazu auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bewegen, nicht das besondere Vertrauen ausnutzen, das Minderjährige zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben, und Minderjährige nicht ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen.

Im Übrigen sind die jugendschützerischen Regelungen für das lineare, also „klassische“ Fernsehen in der AVMD-Richtlinie strenger gefasst als diejenigen für Abrufdienste:

In Bezug auf den Schutz Minderjähriger bei Fernsehprogrammen gebietet Art. 27 Abs. 1 der AVMD-Richtlinie, dass Sendungen von Fernsehveranstaltern keinerlei Programme enthalten, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen. Damit ist klargestellt, dass Art. 27 Abs. 1 in Bezug auf Fernsehprogramme ein absolutes Pornographieverbot enthält.<sup>78</sup>

77 Hierunter versteht die Richtlinie u. a. Fernsehwerbung, Sponsoring, Teleshopping und Produktplatzierung; vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. h) Satz 3 der AVMD-Richtlinie.

78 Vgl. z. B. *Holznapel, B.*, Rundfunkrecht in Europa: auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen, Tübingen 1996, S. 332 f.

Ein grundsätzliches Verbreitungsverbot sieht Art. 27 Abs. 2 der AVMD-Richtlinie in Bezug auf Fernsehprogramme auch für andere Programme vor, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können; diese Programme dürfen allerdings verbreitet werden, wenn durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische Maßnahmen dafür gesorgt wird, dass diese Sendungen von Minderjährigen im Sendebereich üblicherweise nicht gesehen oder gehört werden. Werden derartige Programme in unverschlüsselter Form gesendet, so sorgen die Mitgliedstaaten nach Art. 27 Abs. 3 der AVMD-Richtlinie dafür, dass ihre Ausstrahlung durch akustische Zeichen angekündigt oder durch optische Mittel während der gesamten Sendung kenntlich gemacht wird. Den Mitgliedstaaten steht es frei, dem Jugendschutzgedanken, der hinter dieser Regelung steht, durch eine Kombination optischer und akustischer Signale verstärkt Rechnung zu tragen.<sup>79</sup>

In Bezug auf audiovisuelle Mediendienste auf Abruf sieht Art. 12 der Richtlinie demgegenüber lediglich vor, dass solche Dienste, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen könnten, nur so bereitgestellt werden dürfen, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können.

Die AVMD-Richtlinie enthält keine Definitionen der Begriffe „schwerwiegend beeinträchtigen“, „Pornografie“ und „grundlose Gewalttätigkeiten“ und überlässt die betreffende Definitionsmacht den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung dieser Richtlinie in mitgliedstaatliches Recht. Damit trägt die EU unterschiedlichen kulturellen Empfindlichkeiten gegenüber schädlichen Inhalten und Traditionen der Mitgliedstaaten im Bereich des Jugendmedienschutzes Rechnung.<sup>80</sup>

Ein effektiver Jugendmedienschutz wird durch die Ausnahmen gestärkt, die die AVMD-Richtlinie vom in Art. 3 Abs. 1 verankerten Grundsatz der Weiterverbreitungsfreiheit auf der Basis des in Art. 2 der Richtlinie verankerten Grundsatzes der Herkunftslandkontrolle vorsieht:

Bei Fernsehprogrammen können die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie vorübergehend von der Weiterverbreitung abweichen, wenn (a) mit einem Fernsehprogramm aus einem anderen Mitgliedstaat in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen Art. 27 Abs. 1 oder Abs. 2 und/oder Art. 6 verstoßen wird, (b) der betreffende Fernsehveranstalter während der vorangegangenen zwölf Monate bereits mindestens zweimal gegen diese Vorschriften verstoßen hat, (c) der betreffende Mitgliedstaat dem Fernsehveranstalter und der Europäischen Kommission schriftlich die behaupteten Verstöße sowie die für den Fall erneuter Verstöße beabsichtigten Maßnahmen mitgeteilt hat und (d) die Konsultationen mit dem Mitgliedstaat, der die Sendung verbreitet, und der Kommission innerhalb von 15 Tagen ab dieser Mitteilung zu keiner gütlichen Regelung geführt hat, und es zu einem erneuten Verstoß kommt.<sup>81</sup>

79 Vgl. Ukrow, J., Jugendschutzrecht, München 2004, Rdnr. 69.

80 So ist z. B. der Begriff der „Pornographie“ in zwölf Mitgliedstaaten (teilweise) gesetzlich definiert – Belgien (französischsprachige Gemeinschaft), Bulgarien, Deutschland, Estland, Italien, Litauen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Vereinigtes Königreich. Die meisten von ihnen haben gemeinsam den Hinweis auf die Darstellung von sexuellen Handlungen, sowie die Verringerung der Sexualität auf die sexuelle Handlung selbst. Manche beziehen sich auch auf Begriffe von Anstand und Moral. Der Begriff der „grundlosen Gewalttätigkeit“ ist demgegenüber nur im Rechtsrahmen von sechs Mitgliedstaaten – Belgien (französischsprachige Gemeinschaft), Deutschland, Estland, Italien und Slowenien und Ungarn – definiert. Im Allgemeinen beziehen sich die betreffenden Definitionen auf Grausamkeit, Brutalität, Demütigung und Verletzung der Menschenwürde. Vgl. zum Ganzen *European Audiovisual Observatory*, Analysis of the implementation of the provisions contained in the AVMSD concerning the protection of minors, Straßburg 2015, S. 23 ff.

81 Die Europäische Kommission trifft innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Maßnahmen durch den Mitgliedstaat eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Unionsrecht. Im

Bei audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf können die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie von der Weiterverbreitung abweichen, wenn die Maßnahmen (a) aus Gründen (u. a.) des Schutzes der öffentlichen Ordnung, insbesondere der Verhütung, Ermittlung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich des Jugendschutzes und der Bekämpfung der Hetze aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens oder der Nationalität, sowie von Verletzungen der Menschenwürde einzelner Personen, erforderlich sind, (b) einen bestimmten audiovisuellen Mediendienst auf Abruf betreffen, der diese Schutzziele beeinträchtigt oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr einer Beeinträchtigung dieser Ziele darstellt und (c) in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Schutzziele stehen.

Verfahrensmäßig gebietet Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie vor einer Aussetzung der Weiterverbreitung, dass der betreffende Mitgliedstaat (1.) den Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Mediendiensteanbieter unterworfen ist, aufgefordert hat, Maßnahmen zu ergreifen, und dieser keine derartigen Maßnahmen ergriffen hat oder die von ihm getroffenen Maßnahmen sind unzulänglich, (2.) die Kommission und den Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Mediendiensteanbieter unterworfen ist, über seine Absicht, die Weiterverbreitung auszusetzen, unterrichtet.<sup>82</sup>

Diese Regelung der AVMD-Richtlinie orientiert sich erkennbar an Art. 3 Abs. 4 der sog. e-commerce-Richtlinie der EU. Diese Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr<sup>83</sup> verzichtet zwar im Unterschied zur AVMD-Richtlinie auf eine Harmonisierung von Jugendschutzbestimmungen bzw. Bestimmungen zum Schutz der Menschenwürde für die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Dienste der Informationsgesellschaft.<sup>84</sup> In Bezug auf Ausnahmen vom in Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie enthaltenen grundsätzlichen Verbot, den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft innerhalb des EU-Binnenmarktes einzuschränken, kommt dem Jugendschutz aber erhebliche Relevanz zu.

### 3.2.3 Regulierungsansätze bei der Novelle der AVMD-Richtlinie

Die Novelle der AVMD-Richtlinie dürfte nach den diesbezüglichen Positionen der am Rechtssetzungsverfahren beteiligten EU-Organe Kommission, Rat und Parlament zu einer zusätzlichen

---

Fall einer negativen Entscheidung muss der betreffende Mitgliedstaat die beanstandeten Maßnahmen unverzüglich beenden.

82 Die Mitgliedstaaten können nach Art. 3 Abs. 5 der AVMD-Richtlinie in dringenden Fällen von diesen Verfahrensschritten abweichen. In diesem Fall müssen die Aussetzungsmaßnahmen unverzüglich und unter Angabe der Gründe, aus denen der Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass es sich um einen dringenden Fall handelt, der Kommission und dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Mediendiensteanbieter unterworfen ist, mitgeteilt werden. Unbeschadet der Möglichkeit des Mitgliedstaats, die betreffenden Maßnahmen durchzuführen, prüft die Kommission nach Art. 3 Abs. 6 der Richtlinie innerhalb kürzestmöglicher Zeit, ob die Aussetzungsmaßnahmen mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Gelangt sie zu dem Schluss, dass die Maßnahmen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind, so fordert sie den betreffenden Mitgliedstaat auf, davon Abstand zu nehmen, die geplanten Maßnahmen zu ergreifen, bzw. bereits ergriffene Maßnahmen unverzüglich einzustellen.

83 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“ – „e-commerce Richtlinie“), ABl. Nr. L 178/1 ff.

84 Dabei handelt es sich grundsätzlich um alle Dienstleistungen, die in der Regel gegen Entgelt im Fernabsatz mittels Geräten für die elektronische Verarbeitung (einschliesslich digitaler Kompression) und Speicherung von Daten auf individuellen Abruf eines Empfängers erbracht werden.

Stärkung des Jugendmedienschutzes führen.<sup>85</sup> Dazu dürften nicht zuletzt folgende Maßnahmen beitragen:

(1.) Die gesundheitspräventive Dimension des Jugendmedienschutzes soll durch eine intensivere Regulierung in Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie befördert werden: Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollen danach die Aufstellung von Verhaltenskodizes im Rahmen der Selbst- und Koregulierung in Bezug auf unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation fördern, die Sendungen mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft begleitet oder darin enthalten ist, zugunsten von Lebensmitteln und Getränken, die Nährstoffe oder Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten, insbesondere Fett, Transfettsäuren, Salz/Natrium und Zucker, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird.

Diese Verhaltenskodizes sollen angewandt werden, um die Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation zugunsten von Lebensmitteln und Getränken, die gegen nationale oder internationale Ernährungsleitlinien verstoßen, auf Minderjährige wirkungsvoll zu verringern. Diese Kodizes sollen vorsehen, dass in audiovisueller kommerzieller Kommunikation die positiven Ernährungseigenschaften solcher Lebensmittel und Getränke nicht hervorgehoben werden.

(2.) Die Regelung zu sozialem desorientierenden Inhalten in Art. 6 der Richtlinie soll ergänzt werden: Während nach dem Kommissionsvorschlag für die Novelle bereits eine Erhöhung des Schutzniveaus dadurch vorgesehen ist, dass sämtliche audiovisuellen Mediendienste nicht zu Gewalt oder Hass gegen eine nach Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung definierte Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer solchen Gruppe aufstacheln dürfen, schlägt das Europäische Parlament, dem der Rat im Wesentlichen folgt, vor dass sämtliche audiovisuelle Mediendienste nicht

- Aufstachelung zur Verletzung der menschlichen Würde,
  - Aufstachelung zu Gewalt oder Hass gegen eine nach Staatsangehörigkeit, biologischem Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnischer oder sozialer Herkunft, genetischen Merkmalen, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politischer oder sonstiger Anschauung, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen, Geburt, Behinderung, Alter, sozialem Geschlecht, Ausdruck der Geschlechtlichkeit, Geschlechtsidentität, sexueller Ausrichtung, Aufenthaltsstatus oder Gesundheit definierte Person oder Gruppe von Personen oder
  - Aufstachelung zum Terrorismus
- enthalten dürfen.

(3.) Transparenz zu entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten soll gefördert werden: Nach den Vorstellungen von Kommission und Parlament für einen neuen Art. 6a sollen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Anbieter audiovisueller Mediendienste den Zuschauern ausreichende Informationen über Inhalte geben, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können. Hierzu könnten die Mitgliedstaaten ein System von Deskriptoren verwenden, welche die Art der Inhalte eines audiovisuellen Mediendienstes kenntlich machen.

---

85 Eine Synopse der nunmehr für das Trilog-Verfahren relevanten Novellierungsvorschläge von Kommission, Parlament und Rat der EU ist abrufbar unter [https://www.emr-sb.de/tl\\_files/EMR-SB/content/PDF/AVM-Beitraege/AVMD-Synopse\\_deutsch.pdf](https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/AVM-Beitraege/AVMD-Synopse_deutsch.pdf).

(4.) Der Jugendmedienschutz bei audiovisuellen Abrufdiensten soll gestärkt werden: Dabei wollen die Kommission und der Rat in Ergänzung des Art. 12, das Europäische Parlament in dem neuen Art. 6a u. a. vorgeben, dass die schädlichsten Inhalte wie grundlose Gewalttätigkeiten und Pornografie den strengsten Maßnahmen (wie z. B. Verschlüsselung und wirksamen Systemen zur elterlichen Kontrolle) unterliegen müssen.

Diese Stärkung des Jugendmedienschutzes bei Abrufdiensten geht allerdings mit einer Schwächung bei Fernsehprogrammen einher: Der Verzicht auf das bisherige absolute Pornographieverbot bei Fernsehprogrammen in den Novellierungsvorschlägen durch Streichung von Art. 27 AVMD-Richtlinie sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren deshalb nochmals überprüft werden.

(5.) Nicht zuletzt ist für Anbieter von Video-Plattformen, die neu in den personellen Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden sollen,<sup>86</sup> von Seiten aller drei Organe – bei vor allem auch redaktionellen Unterschieden im Detail – vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten, unbeschadet der Artikel 14 und 15 der e-commerce-Richtlinie mit der Beschränkung der Verantwortlichkeiten bei Hosting und dem Verbot der gesetzlichen Auferlegung allgemeiner Überwachungspflichten für Provider dafür sorgen, dass Videoplattformanbieter geeignete Maßnahmen<sup>87</sup> treffen, um

- a) Minderjährige vor Inhalten zu schützen, die deren körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung beeinträchtigen können;
- b) alle Bürger vor Inhalten zu schützen, die zu Gewalt oder Hass gegen eine nach Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nach nationaler oder ethnischer Herkunft definierte Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer solchen Gruppe aufstacheln.

Eine fortdauernde Anerkennung des Haftungsprivilegs der Art. 14 und 15 der e-commerce-Richtlinie ist auf berechtigte Kritik z. B. des Bundesrates<sup>88</sup> gestoßen. Denn eine stärkere Inpflichtnahme der Videoplattform-Anbieter im Rahmen der AVMD-Richtlinie als „lex specialis“ im Verhältnis zur e-commerce-Richtlinie ist deshalb gerechtfertigt, weil diese Anbieter den von Nutzern erstellten Videos gerade nicht neutral gegenüberstehen, sondern die Organisation und Präsentation der gespeicherten Inhalte bestimmen und wirtschaftlichen Nutzen aus diesem Geschäftsmodell ziehen. Darüber hinaus verfügen sie über die technischen Möglichkeiten, Videos mit schädlichem Inhalt selbst zu identifizieren und zu beseitigen. Eine stärkere Inpflichtnahme von Videoplattformanbietern ist zudem auch aus Gründen einer wirksamen Terrorismusbekämpfung zweckmäßig. Denn terroristische Organisationen nutzen gerade diese Form von Plattformdiensten dazu, ihre Aufrufe zu Gewalt und Hass sowie zur Verherrlichung ihrer Organisationen zu verbreiten.

86 Als in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallende Video-Plattform definiert die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Novelle der AVMD-Richtlinie „eine Dienstleistung [...], die folgende Anforderungen erfüllt: (i) der Dienst besteht in der Speicherung einer großen Menge an Sendungen oder an von Nutzern erstellten Videos, für die der Videoplattformanbieter keine redaktionelle Verantwortung trägt; (ii) die Organisation der gespeicherten Inhalte wird vom Anbieter des Dienstes bestimmt, auch mit automatischen Mitteln oder Algorithmen, insbesondere durch Hosten, Anzeigen, Markieren und Anordnen; (iii) der Hauptzweck oder ein trennbarer Teil des Dienstes besteht darin, Sendungen und von Nutzern erstellte Videos für die allgemeine Öffentlichkeit zur Information, Unterhaltung oder Bildung bereitzustellen; (iv) der Dienst wird über elektronische Kommunikationsnetze [...] bereitgestellt.“

87 Die Beurteilung, was eine solche geeignete Maßnahme darstellt, soll angesichts der Art der fraglichen Inhalte, des Schadens, den sie anrichten können, der Merkmale der zu schützenden Personenkategorie sowie der betroffenen Rechte und rechtmäßigen Interessen, einschließlich derer der Videoplattformanbieter und der Nutzer, die die Inhalte erstellt und/oder hochgeladen haben, sowie des öffentlichen Interesses erfolgen.

88 BR-Drs. 288/16 (Beschluss), Ziffer 7

Als geeignete jugendschützerische Maßnahmen kommen u. a.

- die Definition und Anwendung – in den Geschäftsbedingungen des Videoplattformanbieters – des Begriffs der Aufstachelung zu Gewalt oder Hass und des Begriffs der Inhalte, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können,
- die Einrichtung und der Betrieb von Mechanismen, mit denen Videoplattformnutzer dem betreffenden Videoplattformbetreiber diese Inhalte, die auf seiner Plattform gespeichert sind, melden oder anzeigen können;
- die Einrichtung und der Betrieb von Altersüberprüfungssystemen für Videoplattformnutzer in Bezug auf Inhalte, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können;
- die Einrichtung und der Betrieb von Systemen, mit denen Videoplattformnutzer solche Inhalte bewerten können sowie
- die Bereitstellung von Systemen zur elterlichen Kontrolle in Bezug auf solche Inhalte in Betracht.

### 3.3 Jugendmedienschutz über den Europarat

Das Fernsehübereinkommen des Europarates ist in seiner Entstehungsgeschichte eng mit der ursprünglichen EWG-Fernsehrichtlinie verknüpft. Dies spiegelt sich in einer weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung der 1989 erlassenen Richtlinie und des am 1. Mai 1993 in Kraft getretenen Fernsehübereinkommens wider. Auf den Erlass der AVMD-Richtlinie 1997 reagierte der Europarat mit der Erarbeitung eines Entwurfs zu einer „Convention on Transfrontier audiovisual Media Services“. Fragestellungen der Vertragsabschlusskompetenz für eine solche Konvention innerhalb der EU führten allerdings dazu, dass dieses Novellierungsvorhaben bis auf Weiteres nicht weiter verfolgt wurde.<sup>89</sup> Denn die EU-Kommission betonte 2009 zum einen ihre diesbezügliche Kompetenz neben den Mitgliedstaaten mit Blick auf die Regelungen der AVMD-Richtlinie, sperrt sich bislang aber gegen eine Beteiligung der EU an entsprechenden Vertragsverhandlungen im Rahmen des Europarates.<sup>90</sup>

Damit setzt sich das Auseinanderfallen der Regelungen von Fernsehübereinkommen und AVMD-Richtlinie fort und droht sich bei einem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit) einerseits, einer Novelle der AVMD-Richtlinie unter Einbeziehung auch von Videoplattformen in ihren Anwendungsbereich andererseits in einer auch jugendschützerisch bedeutsamen Weise zu vertiefen.<sup>91</sup>

89 Vgl. *Fink, U.*, Medienregulierung im Europarat, ZaöRV 74 (2014), S. 505–520 (508 ff.).

90 Vgl. *Fink, U.*, Medienregulierung im Europarat, ZaöRV 74 (2014), S. 505–520 (510).

91 Schon bislang findet – entgegen Behauptungen der Kommission – eine umfassende Bindung der nicht zur EU gehörigen Mitgliedstaaten des Fernsehübereinkommens an die Vorgaben der AVMD-Richtlinie über dritte Abkommen wie namentlich Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen nicht statt; vgl. *Fink, U.*, Medienregulierung im Europarat, ZaöRV 74 (2014), S. 505–520 (514 ff.).

## 4 Ausblick

Je digitaler und konvergenter die Medienlandschaft wird, um so bedeutsamer ist ein interdisziplinär abgesicherter Regulierungsansatz auch mit Blick auf einen effektiven Jugendmedienschutz. Und je digitaler und internationaler die Medienlandschaft wird, um so bedeutsamer ist eine Fortentwicklung der Jugendmedienschutz-Regulierung mit Blick auf Europäisierung und Globalisierung. Schließlich wird eine stetige Evaluierung und Fortschreibung bestehender Schutzinstrumente mit Blick auf neue Medienakteure um so wichtiger, je digitaler und anbietervielfältiger die Medienlandschaft wird. Des Auf- und Ausbaus von Vernetzungsstrukturen bedarf es deshalb nicht nur innerstaatlich, um der jeweiligen Verantwortung von Staat, Familien, Zivilgesellschaft und Wirtschaft für einen effektiven Jugendmedienschutz auch in ihren jeweiligen Interdependenzen gerecht zu werden.<sup>92</sup> Eines entsprechenden Auf- und Ausbaus bedarf es in der europäischen und globalen Risikogesellschaft<sup>93</sup> auch trans-, supra- und international im Interesse des Verfassungsgebots Jugendmedienschutz. Nur eine solche auch prozedurale Absicherung der jugendschützerischen Wertebindung von Grundgesetz wie EUV in einem System offener Staatlichkeit<sup>94</sup> stellt eine angemessene Risikovorsorge gegenüber möglichen Renationalisierungstendenzen zur Gewährleistung des Staatszweckes Sicherheit<sup>95</sup> dar. Nur ein solcher auch prozeduraler Gestaltungswille mit Blick auf Digitalisierung und Globalisierung schafft eine praktische Konkordanz zwischen dem Verfassungsauftrag zum Jugendmedienschutz und der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes.

In dem durch die Digitalisierung ausgelösten komplexen Prozess des Nebeneinanders von Bewahren des Bestehenden und der Öffnung für neue Entwicklungen kommt auch in Bezug auf dieses Vernetzungsgebot Einrichtungen wie den Landesmedienanstalten eine wichtige Rolle zu. Sie binden, auch mit Blick auf den Jugendmedienschutz,<sup>96</sup> verschiedene, gesellschaftlich relevante Gruppen in den normativen Diskurs ein, tragen durch Forschung zur empirischen Beschreibung des Wandels bei und versachlichen auf diese Weise die Diskussion. Aus medien- bzw. institutionenökonomischer Perspektive könnte man pointiert formulieren: „Der Medienwandel wirkt sich auch auf das ‚Geschäftsmodell‘ der Ordnungspolitik aus – diese Herausforderung gilt es (weiterhin) zu meistern“.<sup>97</sup> Eine Flucht in die regulatorische Resignation wäre unter europa- wie verfassungsrechtlichem Blickwinkel nicht nur keine überzeugende, sondern eine rechtswidrige Antwort auf diese Herausforderung.

*Verf.: Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur., Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Ziegelhütter Weg 16, 66265 Heusweiler, E-Mail: Joerg.ukrow@freenet.de*

92 Vgl. hierzu im Ansatz auch die Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) vom 18. Juli 2017, abgedruckt in: BPjM-Aktuell 3/2017, 8 (10).

93 Vgl. hierzu Beck, U., Weltrisikogesellschaft, Bonn 2007.

94 Vgl. zur offenen Staatlichkeit der deutschen Verfassungsordnung z.B. Sommermann, K.-P., Offene Staatlichkeit: Deutschland, in: von Bogdandy, A. u.a. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band II – Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht, Heidelberg 2007, § 14.

95 Vgl. zur Internationalisierung und Europäisierung dieses Staatszwecks bereits Ress, G., Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48 (1990), 56–118 (79 ff., 83 ff.).

96 Vgl. z. B. BLM (Hrsg.), Jugendschutzbericht 2015 für den Medienrat der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, 2016.

97 LMS (Hrsg.), Digitalisierung und Verantwortung. Bericht der LMS an Landtag und Landesregierung zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland, 2017, S. 99.