KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.2.2008
SEK(2008) 243

-

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen

Begleitdokument zum

Vorschlag für einen

Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates

über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zum Schutz der Kinder bei der Nutzung des Internet und anderer Kommunikationstechnologien (2009–2013)

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG UND EX-ANTE-BEWERTUNG

{KOM(2008) 106 endgültig}
{SEK(2008) 242}

1. Hintergrund

Das geplante neue Programm dient insgesamt der Förderung einer sichereren Nutzung des Internet und anderer Kommunikationstechnologien („*Online-Technologien*“) vor allem durch Kinder.

1.1. Aktueller Stand: Maßnahmen der Kommission

Auf politischer Ebene konnte die Kommission dank ihrer bereits 1996 begonnenen Arbeit die Fragen der Entwicklung eines sichereren Internet fest auf der politischen Tagesordnung der EU und der Mitgliedstaaten etablieren. Ergänzt wurden diese Bemühungen durch zwei Programme, den Aktionsplan zur sicheren Nutzung des Internet (1999–2004) und das Programm „Mehr Sicherheit im Internet“ (2005–2008). Die vorausschauende Weise, in der die Kommission schon frühzeitig in der Entwicklung des Internet ermittelt hat, welche Probleme sich in Bezug auf Risiken für Kinder im Online-Umfeld ergeben, findet eine breite Anerkennung.

Als eines der wichtigsten Ergebnisse gelten die Einrichtung nationaler Meldestellen und der Aufbau von Sensibilisierungszentren in fast allen Mitgliedstaaten[1]. Laut einer Umfrage ist das durchschnittliche Bewusstsein der Bevölkerung in den letzten Jahren beständig gestiegen. Die sichtbarste Veranstaltung ist der jährlich stattfindende Tag des sichereren Internet (Safer Internet Day), der sich einer immer größeren Teilnehmerzahl erfreut.

Die von der Kommission angeregten Selbstregulierungsinitiativen waren „überaus erfolgreich“ und „führten zu einem grundlegenden Wandel zugunsten eines breiten Problembewusstseins unter den Diensteanbietern“[2].

1.2. Aktueller Stand: Rechtsvorschriften

Risiken für Kinder können sich aus der Einwirkung sowohl illegaler Inhalte und Verhaltensweisen als auch legaler, aber schädlicher Inhalte und Verhaltensweisen ergeben. Die EU hat (wie auch der Europarat) bestimmte europaweit geltende Normen aufgestellt. Durch verschiedene Empfehlungen und Richtlinien werden so einige rechtliche Fragen klargestellt, insbesondere in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, den elektronischen Geschäftsverkehr, den Datenschutz, die elektronische Kommunikation und die bildliche Darstellung sexuellen Kindesmissbrauchs.

Auf dem Gebiet des Schutzes der Kinder im Online-Umfeld erscheint die Liste der legislativen Maßnahmen ausreichend. Daher wird in der Folgenabschätzung auf die **Notwendigkeit neuer Legislativmaßnahmen nicht eingegangen**. Betrachtet werden vielmehr Möglichkeiten der Ergänzung, die **keine Doppelarbeit oder Überschneidung** mit den bereits erlassenen Rechtsinstrumenten bedeuten. Das geplante neue Programm ist auf das praktische Handeln ausgerichtet.

---

[1] Bericht über die Abschlussbewertung des Aktionsplans zur sicheren Nutzung des Internet (2003–2004), IDATE, Mai 2006, S. 23:

[2] Bericht über die Abschlussbewertung des Aktionsplans zur sicheren Nutzung des Internet (2003–2004), IDATE, Mai 2006, S. 26:

1.3. Aus der Vergangenheit gezogene Lehren

Die Vorläuferprogramme sind mehrfach der Bewertung durch unabhängige Sachverständige unterzogen worden, in deren Rahmen auch konkrete Empfehlungen formuliert wurden. Weitere Empfehlungen sind aus drei Eurobarometer-Umfragen abgeleitet worden. All diese Lehren wurden bei der Aufstellung der nachfolgenden Ziele berücksichtigt.

2. Verfahren und Konsultation interessierter Kreise

Die Kommission führte eine Konsultation der interessierten Kreise durch. Diese umfasste eine öffentliche Online-Konsultation, die vom 12. April bis 7. Juni 2007 lief, und die Beratungen des Forums „Sichereres Internet“ 2007 (*Safer Internet Forum 2007*, Luxemburg, 20.–21. Juni 2007).

Im Mittelpunkt der **öffentlichen Online-Konsultation** standen drei Themen:

- Bekämpfung illegaler Inhalte,
- Bekämpfung schädlicher Inhalte,
- Nutzergenerierte Inhalte und Online-Kommunikation.

Das Forum „Sichereres Internet“ (**Safer Internet Forum**) ist ein europäisches Diskussionsforum, in dem Branchenvertreter, Strafverfolgungsbehörden, Kinderfürsorgeeinrichtungen und politische Entscheidungsträger ihre Erfahrungen und ihr Wissen austauschen können. Im Jahr 2007 konzentrierte sich das Forum auf besondere Risiken für Kinder im Zusammenhang mit der Nutzung von Online-Technologien.

Bei der Folgenabschätzung wurde die federführende Generaldirektion von einer **Lenkungsgruppe** unterstützt, der Vertreter der Kommissionsdienststellen angehörten, die sich mit den jeweiligen Rechts-, Verfahrens- und Haushaltsfragen befassen.

3. Problemstellung

3.1. Problemanalyse

Die rasante Entwicklung des Internet und anderer Informations- und Kommunikationstechnologien hat zum Entstehen eines vollständig neuen Wirtschaftszweigs geführt. Dieser trägt zwar ganz beträchtlich zum Wirtschaftswachstum in Europa bei, hat aber auch eine Schattenseite, die eine erhebliche Gefahr für die schutzbedürftigsten Mitglieder der Gesellschaft, nämlich die Kinder, darstellt.

Als Nutzer der Online-Technologien können Kinder und Jugendliche als Empfänger, Beteiligte und Akteure im neuen Online-Umfeld betrachtet werden. Als **Empfänger** unterliegen sie der Einwirkung von Inhalten, die für sie schädlich sein können, die ernste

Traumata hervorrufen können oder die sie dazu verleiten können, sich oder anderen Schaden zuzufügen. Als **Beteiligte** kommunizieren sie im Online-Umfeld mit anderen, auch mit potenziellen Missbrauchstätern, die sich Kindern mit Hilfe der Online-Technologien nähern wollen (*Grooming*). Als **Akteure** erzeugen Kinder auf kreative Weise eigene Inhalte und können anderen Schmerz durch Schikanen und Missbrauch zufügen.

Die neuen Technologien gehen einher mit Computern, deren Verarbeitungsleistung und Speicherkapazität ständig wächst, mit Breitbandverbindungen, die die Verbreitung reichhaltiger Inhalte wie Videos ermöglichen, und mit den erweiterten Funktionsmerkmalen der neuen Mobilfunknetze der 3. Generation. Aus den Veränderungen im Online-Umfeld werden sich neue Arten der Nutzung dieser Technologien und neue Risiken für Kinder ergeben.

Technologien, Kommunikationsnetze, Medien, Inhalte, Dienste und Geräte werden immer mehr in digitaler Konvergenz zusammenwachsen. Die Nutzer können dadurch plattformübergreifend interagieren und mit verschiedenen Endgeräten auf das Internet zugreifen, wodurch Kinder von noch mehr Zugangspunkten aus verwundbar werden. Einige der wichtigsten neuen Arten der Nutzung von Online-Technologien haben bereits neue, ernste Risikosituationen für Kinder entstehen lassen. Ein solches Beispiel sind Websites für die soziale Vernetzung, denn sie verbinden verschiedene Funktionen miteinander, die früher nur getrennt zur Verfügung standen. Solche Angebote werden stark von Kindern genutzt, die sich dadurch einer ganzen Reihe neuer Risikosituationen ausgesetzt sehen.

Die Menge und die Arten der verbreiteten Inhalte nehmen ständig zu. Im Anstieg begriffen ist auch die Nutzung der Online-Technologien, insbesondere durch Kinder. Material, das **sexuellen Kindesmissbrauch** darstellt, scheint ebenfalls auf dem Vormarsch zu sein, während gleichzeitig die Mittel der Online-Verbreitung vielfältiger werden. Das Internet ist sogar zu einem der Hauptverbreitungskanäle geworden.

Technische Werkzeuge sind ein unverzichtbarer Bestandteil einer vielschichtigen Sicherheitspolitik für das Internet. Auf dem Gebiet der Online-Sicherheit der Kinder ist die Branche ein wichtiger Akteur. So gelten beispielsweise Selbstregulierungssysteme als vielversprechend, wenn es um die Zurückdrängung illegaler Inhalte und der Erschwerung des Zugangs zu ihnen geht.

Ein Schlüsselelement jedweder Politik auf diesem Gebiet muss aber die Aufklärung und Befähigung der Kinder sein. Sensibilisierungsmaßnahmen und die Erziehung zur sicheren Internetnutzung müssen in der EU wirksamer und systematischer werden.

Es besteht ein bemerkenswerter Mangel an EU-weit vergleichbaren Fakten, Daten und Statistiken. Sofern solche Erkenntnisse vorliegen, werden sie nicht auf EU-Ebene zusammengeführt. Laufende Untersuchungen in den Mitgliedstaaten werden nicht EU-weit koordiniert. Eine Reihe von Problemen ist bisher noch nicht einmal untersucht worden. Die spezifischen Ansichten der Kinder bezüglich der Art und Weise, wie sie mit den Online-Technologien „leben“, wie sie diese wahrnehmen und mit deren Risiken

umgehen, müssen besser verstanden werden, damit entsprechende politische Strategien aufgestellt werden können.

3.2. Besondere Risiken für Kinder und Jugendliche

Die Risiken, denen sich Kinder ausgesetzt sehen, wenn sie im Internet online sind oder ein Mobiltelefon nutzen, hängen von der Art ihrer Aktivitäten ab. Zu diesen Gefahren gehören schädliche Inhalte, die Verleitung zu unangemessenem, schädlichem oder risikoreichem Verhalten, Preisgabe persönlicher Informationen, Online-Schikanen, Werbung und hohe Kosten, Sicherheitsrisiken, Falscheinschätzung von Informationsquellen, Urheberrechtsverletzungen durch heruntergeladene Inhalte, Kontaktaufnahmen zu Missbrauchszwecken (*Grooming*), besondere Risiken der Mobiltelefonnutzung, Gesundheitsrisiken, Suchtgefahren usw. Der schwerwiegendste Aspekt ist die Verbreitung und Vermarktung von Material über sexuellen Kindesmissbrauch mit Hilfe der Online-Technologien.

3.3. Betroffene und Zielgruppen

Hauptzielgruppe des vorgeschlagenen Programms sind Kinder und Jugendliche. Handlungsbedarf besteht aber nicht nur bezüglich der Kinder, sondern gegenüber

- Eltern, Betreuern, Lehrern,
- staatlichen Stellen und Behörden,
- der Branche,
- nicht staatlichen Organisationen,
- Universitäten und Forschungsinstituten.

4. Ziele

Allgemeines Ziel

Allgemeines Ziel des neuen Programms ist der bessere Schutz der Kinder vor Risiken, die aus der Nutzung der Online-Technologien erwachsen können. Mit der geplanten Initiative werden **vier Einzelziele** verfolgt:

1. Verringerung illegaler Inhalte und Bekämpfung schädlichen Verhaltens im Online-Umfeld,
2. Förderung eines sichereren Online-Umfelds,
3. Sensibilisierung der Öffentlichkeit,
4. Aufbau einer Wissensbasis.

Um die Erfüllung der oben genannten Ziele zu erleichtern, werden in Form zusätzlicher **Arbeitsziele** weitere Vorgaben gemacht.

5. Strategische Handlungsoptionen

5.1. Formulierung von Handlungsoptionen

Die Dienststellen der Kommission haben vier Handlungsoptionen erwogen:

- **Option 1**: Keine Änderung – unveränderte Fortführung der Tätigkeiten in diesem Bereich wie im Programm „Mehr Sicherheit im Internet“ (2005–2008) vorgesehen. Dies ist das **Basisszenario**.
- **Option 2**: Änderung – Anpassung des Anwendungsbereichs der laufenden Tätigkeiten und Aufnahme neuer Tätigkeiten zur Bewältigung neuer Risiken und zur Erhöhung der Wirksamkeit.
- **Option 3**: Verlangsamung – Verringerung des Umfangs der Programmtätigkeiten.
- **Option 4**: Stopp – vollständige Einstellung der Tätigkeiten.

5.2. Analyse der Auswirkungen der Handlungsoptionen

Die Handlungsoptionen wurden im Vergleich zum Basisszenario (Option 1) anhand folgender Kriterien bewertet:

- soziale Auswirkungen,
- wirtschaftliche Auswirkungen,
- Kosten für die öffentliche Verwaltung,
- Grad der Übereinstimmung mit den Politikzielen,
- europäischer Mehrwert und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips,
- Durchführbarkeit.

5.2.1. Option 1: Keine Änderung

Diese Option (Basisszenario) würde die Kontinuität der im Rahmen der Vorläuferprogramme erzielten Ergebnisse gewährleisten.

Option 1 ist durchführbar und würde zahlreiche Auswirkungen – insbesondere sozialer Art – haben, denn sie wäre ein wichtiges laufendes Instrument zur Verringerung der Risiken für Kinder im Online-Umfeld. Bei der Behandlung sich verändernder und neuer Nutzungsarten und Verhaltensweisen würden sich aber auch Unzulänglichkeiten zeigen. Im operativen Einsatz müssten zur Bewältigung dieser Risiken zusätzliche

Gegenstrategien aufgestellt und umgesetzt werden. Option 1 lässt dies nicht hinreichend zu.

5.2.2. Option 2: Anpassung des Anwendungsbereichs

Diese Option würde den weiteren Ausbau einer kohärenten Strategie für die Bekämpfung schädlicher Auswirkungen der Online-Technologien auf EU-Ebene bedeuten. Dabei gäbe es zwei Grundrichtungen: Fortsetzung der in den Vorläuferprogrammen entwickelten Tätigkeiten und Ausbau neuer Strategien gegen aufkommende Entwicklungen, einschließlich frühzeitiger, vorbeugender Maßnahmen.

Im Vergleich zum Basisszenario würde die Option 2 eine wirksamere Bekämpfung der schädlichen Auswirkungen der Online-Technologien ermöglichen, weil die Maßnahmen leichter an die sich verändernden Bedingungen angepasst werden könnten, wobei die Problemstellung nicht statisch, sondern dynamisch ist. Um wirklich effektiv zu sein, muss die künftige Politik die Kontinuität der erfolgreich aufgebauten Strukturen und Maßnahmen sicherstellen und gleichzeitig neue Gegenstrategien konzipieren, die den neuen Erscheinungen und Risiken gerecht werden. Dazu werden neue Ansätze benötigt, die nicht Teil des Basisszenario sind.

Wie die öffentliche Konsultation deutlich gemacht hat, sind zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit den sich verändernden Nutzungsgewohnheiten im Bereich der Online-Technologien noch nicht hinreichend verstanden. Daher müssen zunächst die Wissensgrundlagen erweitert werden, bevor effiziente Gegenstrategien entwickelt werden können. In Option 2 wird diese Notwendigkeit berücksichtigt.

5.2.3. Option 3: Verlangsamung

Diese Option würde bedeuten, dass bestimmte Kerntätigkeiten, die in der Vergangenheit entwickelt wurden und sich als erfolgreich erwiesen haben, fortgeführt werden. Allerdings würde der Umfang der Tätigkeiten verringert und die Mittel um 40 % beschnitten werden. Es würden keine neuen Initiativen ergriffen.

Option 3 ist durchführbar und würde mit hoher Wahrscheinlichkeit Wirkungen auf der operativen Ebene erzielen. Mit den öffentlich bereitgestellten Möglichkeiten für die Meldung schädlicher Inhalte und dank der Sensibilisierungsmaßnahmen würde sie dazu beitragen, die Online-Risiken für Kinder zu mindern. Aber Option 3 wäre nur eine Minimallösung. Sie würde weder weitergehende Maßnahmen hervorbringen, noch zur Bewältigung neuer Herausforderungen taugen. Für diese Option spricht, dass voraussichtlich der Zugang zu illegalen Inhalten langfristig stärker eingeschränkt werden dürfte, denn es gibt Tendenzen, dieses Problem besser zu kontrollieren. Dagegen spricht allerdings, dass davon auszugehen ist, dass illegale Inhalte zunehmend über andere Kanäle verbreitet werden dürften (Peer-to-Peer-Kommunikation, 3G-Mobiltelefone u. a.). Dies würde Maßnahmen erfordern, welche in Option 3 nicht möglich wären.

5.2.4. Option 4: Stopp

Die Einstellung der Finanzierung der Aktivitäten im Bereich der sichereren Nutzung der Online-Technologien würde bedeuten, dass die Kommission auf diesem Gebiet keine allgemeinen horizontalen Maßnahmen mehr ergreifen würde und es diesbezüglich auf EU-Ebene überhaupt keine proaktive Politik mehr gäbe. Diese Option dürfte kaum durchführbar sein. Ein passiver Ansatz würde sich höchstwahrscheinlich negativ auf die Höhe der Risiken auswirken, denen Kinder bei der Nutzung der Online-Technologien ausgesetzt sind. Jegliche Beschränkungen bei der Bekämpfung dieser Risiken würde schädlichen und illegalen Aktivitäten Tür und Tor öffnen. Die möglichen langfristigen Auswirkungen wären verheerend.

Um das im Rahmen der Vorläuferprogramme gehobene Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Sicherheit der Kinder im Internet aufrechtzuerhalten, wären fortlaufend weitere Bemühungen erforderlich, weil sonst die Dynamik verloren ginge und die bisherigen Erfolge zunichte gemacht würden.

6. Abwägung der strategischen Optionen

Die allgemeinen Handlungsoptionen werden auf der Grundlage von je vier Kriterien für die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen beurteilt. Durch die Kombination dieser Kriterien ist es möglich, die Option zu ermitteln, die das beste Verhältnis zwischen sozialen Auswirkungen und wirtschaftlichen Folgen erwarten lässt. Zu jeder Option wird für jedes Kriterium eine bestimmte Punktzahl vergeben.

Diese Bewertung erbrachte folgendes Ergebnis:

Grad der positiven Auswirkungen	**erreichte Punktzahl[3]**	**Option**
GröSSte Auswirkungen	29	Option 2 Anpassung des Anwendungsbereichs
	24 (Basisszenario)	Option 1 Keine Änderung
	21	Option 3 Verlangsamung
Geringste Auswirkungen	16	Option 4 Stopp

Infolge dieser Analyse erhält die **Option 2 den Vorrang**. Sie ist die Strategie, die sich am besten eignet, um die für die Folgenabschätzung maßgeblichen Ziele zu erreichen. Gleichzeitig weist sie das beste Verhältnis zwischen sozialen Auswirkungen und wirtschaftlichen Aspekten auf.

Die öffentliche Konsultation hat dieses Ergebnis eindeutig untermauert, denn die Akteure sprachen sich beinahe einhellig für eine Fortführung und Verstärkung der Maßnahmen **sowie** für die Ausarbeitung neuer Maßnahmen aus. Die Konsultationsteilnehmer gaben

[3] Die Punktzahl reicht von 0 bis 48 Punkte.

klare Anhaltspunkte dafür, welchen neuen Anforderungen das neue Programm gerecht werden muss. Ihre Empfehlungen betreffen zu einem großen Teil neu aufkommende Risiken für Kinder und entsprechende Gegenmaßnahmen. Diesen Empfehlungen kann mit der Option 2 gut entsprochen werden.

7. Vorschlag für ein neues Programm

Die endgültige Wahl fällt mit Option 2 auf eine schlüssige Strategie, die von den Grundsätzen der Kontinuität (Ausbau der Ergebnisse der vorherigen Initiativen unter Berücksichtigung der daraus gezogenen Lehren) und der Verbesserung (Bewältigung neuer Gefahren, besseres Verständnis der Entwicklung derzeitiger Verhaltensweisen und neuer Bedrohungen, Sicherung und Erhöhung des europäischen Mehrwerts, Vergrößerung der internationalen Wirkung) geprägt ist.

7.1. Europäischer Mehrwert und Subsidiaritätsprinzip

Die Gemeinschaft wird empfehlenswerte Verfahren in den Mitgliedstaaten fördern, indem sie Orientierungen gibt und auf europäischer Ebene vergleichende Bewertungen, die Vernetzung und die Erweiterung der Wissensgrundlagen unterstützt. Die auf nationaler Ebene durchgeführten Tätigkeiten haben eine Multiplikatorwirkung im Hinblick auf eine größere Verbreitung empfehlenswerter Verfahren. Dank Weiternutzung erprobter Werkzeuge, Methoden, Strategien und Technologien und dank des Zugangs zu aktuellen Daten auf europäischer Ebene können die Akteure in den Mitgliedstaaten kostengünstiger und effektiver vorgehen.

Durch Vernetzung und EU-Initiativen soll das Programm die bestmögliche Ausnutzung von Synergien mit nationalen Tätigkeiten ermöglichen. Die vorgeschlagenen Tätigkeiten bauen teilweise auf den Ergebnissen vorheriger Maßnahmen auf und werden die im Zuge anderer EU-Programme und Initiativen getroffenen Maßnahmen ergänzen (vor allem Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung, Jugend in Aktion, Daphne III), um Doppelarbeit zu vermeiden und eine möglichst große Wirkung zu erzielen.

7.2. Aufbau des neuen Programms

Die konkrete Politik wird das Ziel verfolgen, eine sicherere Nutzung der Online-Technologien vor allem durch Kinder zu erreichen. Sie wird in vier Hauptaktionsbereiche gegliedert, innerhalb derer die oben erläuterten Gesamtziele erfüllt werden sollen:

- Aktion 1: Verringerung illegaler Inhalte und Bekämpfung schädlichen Verhaltens im Online-Umfeld,
- Aktion 2: Förderung eines sichereren Online-Umfelds,
- Aktion 3: Sensibilisierung der Öffentlichkeit,
- Aktion 4: Aufbau einer Wissensbasis.

8. Kostenwirksamkeit

Rechtfertigung der Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme

Aus finanzieller Sicht bleibt das geplante Programm in einem eher bescheidenen Rahmen. Der vorgesehene Gesamthaushalt von 55 Millionen Euro entspricht jährlichen Mitteln in Höhe von 11 Millionen Euro.

Kostenwirksamkeit des Finanzierungsmechanismus

Die Programmdurchführung erfolgt über indirekte Aktionen – Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sowie ggf. Ausschreibungen – und umfasst auch internationale Aktivitäten. Wie in der Analyse nachgewiesen wurde, können die gleichen Ergebnisse mit geringeren Kosten nicht erreicht werden.

9. Überwachung und Bewertung

Für die Durchführung und Überwachung des Programms sind Bedienstete der Kommission zuständig. Die Programmüberwachung erfolgt laufend. Sie umfasst zwei Programmbewertungen durch externe Auftragnehmer und beruht auf Informationen, die unmittelbar von den Mittelempfängern stammen, die anhand vorgegebener Leistungsindikatoren regelmäßig Bericht erstatten müssen.