

Co-Regulierung der Medien in Europa

Veröffentlicht von der
Europäischen Audiovisuellen Informationstelle

Schon seit geraumer Zeit wird außer der Frage, welche Medien und Dienste in welchem Umfang zu regulieren seien, auch das Instrumentarium der Regulierung diskutiert. Dabei wird auf die Möglichkeit verwiesen, neben oder an Stelle traditioneller Rechtssetzung (Parlamentsgesetze, Verordnungen, Richtlinien etc), „alternative“ Regelungsformen einzusetzen. Zu diesen begrifflich schwer gegeneinander abzugrenzenden Regelungsformen zählen die Selbstkontrolle, die Selbstregulierung sowie die Co-Regulierung. Letztere steht im Mittelpunkt dieser IRIS Spezial.

Die vorliegende Publikation setzt sich mit Co-Regulierung auseinander, gibt existierende Beispiele für ihren Einsatz und thematisiert mögliche Anwendungsbereiche. Sie untersucht Charakteristika und rechtliche Voraussetzungen der Co-Regulierung sowie Chancen und Risiken ihres Einsatzes.

Die Beschäftigung mit der Co-Regulierung bedingt auch eine Auseinandersetzung mit der aktuellen Diskussion, welche inhaltlichen Anforderungen die Regulierung des audiovisuellen Sektors denn überhaupt erfüllen muss. Akzeptanz, Kompetenz, Flexibilität, Harmonisierung, Vereinfachung, Rechtssicherheit und Schnelligkeit sind nur einige Stichworte, die hierbei genannt und im Folgenden aufgegriffen werden.

Über materielle Anforderungen hinausgehend, problematisiert die Publikation auch wie Co-Regulierung technisch umgesetzt werden kann. Erläutert werden insbesondere die Schnittstellen zwischen traditionellen und alternativen Methoden der Regulierung und dies sehr konkret anhand des für die europäische Ebene bestehenden Regelwerks.

Vier Fragen ziehen sich wie ein roter Faden durch die verschiedenen Beiträge: Existiert bereits ein rechtlicher Rahmen für Co-Regulierung? Gibt es gute oder schlechte Beispiele für ihre Umsetzung? Welches Handwerkszeug ist hierfür notwendig und wer beherrscht es? Thematisiert werden auch mögliche Unterschiede zwischen nationaler und supranationaler Co-Regulierung und ob es eines europäischen Rahmens für Co-Regulierung bedarf.

Für viele der so aufgeworfenen Fragen darf man keine abschließende Antwort erwarten. Die Publikation bietet fundiertes Wissen und aktuelle Beispiele an, die Co-Regulierung verständlicher machen und zur Diskussion über Co-Regulierung konstruktiv beitragen.

Die in dieser IRIS Spezial wiedergegebenen Informationen wurden anlässlich eines im September 2002 am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz veranstalteten Workshops zum Thema „Co-Regulierung der Medien in Europa“ zusammengetragen. Die verschiedenen Teile dieser Publikation reflektieren verschiedene Etappen der Vor- und Nachbereitung sowie die Beiträge zum Workshop selbst. Ergänzt werden sie durch eine Auswahl an Hintergrundmaterial sowie Informationen zum Workshop.

Jedem einzelnen der Workshop-Teilnehmer, ist die Informationsstelle in zweifacher Hinsicht zu Dank verpflichtet. Zum einen für die exzellenten Beiträge zu dieser IRIS Spezial und zum anderen für die Bereitschaft, diese Beiträge mit der Öffentlichkeit in Form dieser Publikation zu teilen. Unser aufrichtiger Dank gebührt ebenso unseren beiden Partnerinstitutionen, dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken und dem Institut für Informationsrecht (IViR) in Amsterdam. Sie haben nicht nur den Workshop gemeinsam mit der Informationsstelle organisiert, sondern auch jeweils einen der beiden zu Beginn dieser IRIS Spezial abgedruckten Fachbeiträge verfasst. Nicht zuletzt möchten wir dem Europäischen Hochschulinstitut in Florenz für seine vorzügliche logistische Unterstützung danken.

Wolfgang Closs
Geschäftsführender Direktor

Susanne Nikoltchev
Leiterin der Abteilung Juristische Informationen

IRIS Spezial: Co-Regulierung der Medien in Europa

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2003

ISBN 92-871-5142-3
EUR 27

Verlagsleitung:

Wolfgang Closs, Geschäftsführender Direktor der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle
E-mail: w.closs@obs.coe.int

Unter der wissenschaftlichen Betreuung und Koordination:

Dr. Susanne Nikoltchev (LL.M. EUI und U of M)
Leiterin der Abteilung Juristische Information
E-mail: S.Nikoltchev@obs.coe.int

IRIS Spezial: Co-Regulierung der Medien in Europa Mit Beiträgen der Partnerorganisationen:

Institut für Informationsrecht (IViR)

Rokin 84
NL-1012 KX Amsterdam
Tel.: +31 (0) 20 525 34 06
Fax: +31 (0) 20 525 30 33
E-mail: website@ivir.nl
URL: <http://ivir.nl>

Institut für europäisches Medienrecht (EMR)

Nell-Breuning-Allee 6
D-66115 Saarbrücken
Tel.: +49 (0) 681 99 275 11
Fax: +49 (0) 681 99 275 12
E-mail: emr@emr-sb.de
URL: <http://www.emr-sb.de/>

Verlagsassistentin:

Michelle Ganter

Marketing:

Markus Booms
E-mail: M.Booms@obs.coe.int

Satz/Druck:

Pointillés, Hoenheim (France)

Herausgeber:

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76 Allée de la Robertsau
F-67000 Strasbourg
Tel.: +33 (0)3 88 14 44 00 - Fax: +33 (0)3 88 14 44 19
E-mail: obs@obs.coe.int
URL: <http://www.obs.coe.int>

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2003.

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

INDEX

Teil I

Co-Regulierung der Medien in Europa	1
Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen	3
Praktische Chancen einer diffusen Idee	15

Teil II

15 aktuelle Beiträge zur Diskussion über Co-Regulierung	29
Selbstkontrolle oder Selbstregulierung oder Co-Regulierung	31
Einführung in das EASA-System der Selbstregulierung	35
Voraussetzungen für Selbstkontrollen im Bereich der Medienregulierung	41
Schutz der Menschenwürde, Verbreitung von rassistischen Inhalten (Hassrede)	47
Selbstregulierung – Das schwedische Modell	51
Technische Standards	55
Konvergenz der Klassifizierung. Traum oder Wirklichkeit?	63
Selbstregulierung, Co-Regulierung und Reform der Medienregulierung im Vereinigten Königreich ...	67
Der gesetzliche und politische Rahmen der Europäischen Union	73
Der Ansatz des Europarates	77
Selbstregulierung oder Co-Regulierung?	81
Was sind die Bedingungen für die (erstmalige) Einrichtung eines Co-Regulierungssystem?	87
Die Anwendung und wirksame Durchsetzung von Co-Regulierungskodizes in einem grenzüberschreitenden Umfeld	89
Das funktionierende <i>Cross-Border Complaints System</i> (grenzüberschreitende Beschwerdesystem) der EASA: Schilderung und Erläuterung	93
Selbstregulierung und Co-Regulierung aus Sicht des Rundfunks	97

Teil III

Selbst- und Co-Regulierung im Wortlaut: Textbeispiele und anderes Hintergrundmaterial	105
--	-----

Textbeispiele

Gemeinsame Grundprinzipien und Normen zur Besten Praxis der EASA	107
<i>ICC International Code of Advertising Practice (1997 Edition)</i> <i>Commission on Marketing, Advertising and Distribution, 21 April 1997</i>	
Internationaler Kodex der Internationalen Handelskammer für Werbepaxis (Ausgabe 1997) Kommission für Marketing, Werbung und Verbreitung, 21. April 1997	112
Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (PrO-FSF) vom 30. Juni 1995 (zuletzt geändert am 19. April 2002)	117

Schutz der Menschenwürde und Verbot von Hetzparolen	122
Ethikkodex für Presse, Hörfunk und Fernsehen in Schweden	124
Richtlinien des Europäischen Instituts für Telekommunikationsstandards (<i>European Telecommunications Standards Institute</i>) - April 2002	126

Hintergrundmaterial

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“)	135
Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr	136
Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde (98/560/EG)	137
Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren - Ein Weissbuch 25. Juli 2001, KOM(2001) 428 endg.	143
Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung Abschlussbericht vom 13. November 2001	144
Empfehlung Nr. R (2001) 8 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Selbstregulierung von Cyberinhalten (Selbstregulierung und Schutz der Benutzer vor unerlaubten oder schädlichen Inhalten, die über die neuen Kommunikations- und Informationsdienste verbreitet werden)	145

Annex

Workshop OBS/IViR/EMR 2002: Co-Regulierung der Medien in Europa	149
Programm	151
Liste der Teilnehmer	153

Teil I

Co-Regulierung der Medien in Europa

Welche Rolle kann Co-Regulierung im Bereich der audiovisuellen Medien übernehmen? Was ist Co-Regulierung überhaupt? Wie unterscheidet sie sich von Selbstkontrolle und Selbstregulierung? Gibt es einen europäischen rechtlichen Rahmen für Co-Regulierung?

Diesen Fragen geht der erste der nachfolgenden Fachbeiträge auf den Grund und konzentriert sich dabei auf juristisch umzusetzende Vorgaben der Europäischen Union und des Europarats. Für audiovisuelle Dienste betreffen diese Vorgaben unter anderem die im Rahmen der Co-Regulierung mit Kontrollaufgaben betrauten Gremien, deren Besetzung, Aufgabenstellung und Kompetenzen sowie schließlich und wesentlich ihre Überwachung.

Die Umsetzung der Co-Regulierungskonzepte in die Praxis ist Gegenstand des zweiten Fachbeitrags. Sie wird anhand konkreter Beispiele aus dem EG-Recht für den audiovisuellen Bereich sowie nationalem Recht zur Unabhängigkeit von Journalisten, zur Hassrede, zum Jugendschutz, zur Werbung und zu Technischen Standards illustriert.

Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen

von Dr. Carmen Palzer

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel

Die Begriffe Co-Regulierung, Selbstregulierung und Selbstkontrolle sind zu Schlüsselwörtern der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion über Alternativen zu traditionellen hoheitlichen Steuerungsformen geworden. Diese Diskussion wird horizontal für viele Bereiche politischer Steuerung geführt, vertikal ist die nationale bzw. regionale, europäische und internationale Ebene einbezogen. Wie aber sind die europäischen Vorgaben für diese Steuerungsmodelle, insbesondere für Co-Regulierungsmodelle? Mit dieser Frage will sich der folgende Beitrag befassen. Gleichzeitig diente er der Vorbereitung eines Workshops, den die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, das Institut für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, und das *Instituut voor Informatierecht*, Amsterdam, im Herbst 2002 durchgeführt haben.

I. Selbstkontrolle/Selbstregulierung/Co-Regulierung

Obleich die Begriffe „Selbstkontrolle“, „Selbstregulierung“ und „Co-Regulierung“ in der Diskussion wie selbstverständlich gebraucht werden, gibt es keine einheitlichen, verbindlichen Definitionen. Weder werden die drei Grundtypen der Steuerungssysteme – gesellschaftliche Steuerung, hoheitliche Steuerung und Kombinationen aus beiden – mit fest stehenden Begriffen bezeichnet, noch herrscht – selbst bei übereinstimmender Verwendung der Begriffe – Einigkeit darüber, wie weit das in Frage stehende Steuerungsmodell inhaltlich reicht.¹ Zudem existieren für die Bezeichnung der einzelnen Typen konkurrierende Begriffe.² Auch auf europäischer Ebene ist die Terminologie nicht immer einheitlich. Daher muss als Voraussetzung für eine effiziente Diskussion um dieses Thema zunächst eine Klärung der Begrifflichkeiten erfolgen.

1. Selbstkontrolle

Mit Selbstkontrolle wird ein System bezeichnet, das sich auf die Kontrolle der Einhaltung vorgegebener Regeln beschränkt.³ Das Regelwerk selbst, dessen Umsetzung die Selbstkontrollorganisation überwacht, wird nicht von dieser Organisation, sondern z.B. vom Staat geschaffen.

2. Selbstregulierung

Selbstregulierung meint demgegenüber ein gesellschaftliches Steuerungssystem, das Regeln erstellt, um bestimmte Ziele zu erreichen und die Einhaltung dieser Regeln eigenverantwortlich überwacht.

1) So wird z.B. der Begriff „Selbstregulierung“ auch für die Regulierung des Marktes über Angebot und Nachfrage verwendet: Hoffmann-Riem/Schulz/Held, *Konvergenz und Regulierung*, Baden-aBaden 2000, S. 50; Schulz/Held, *Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens*, Gutachten, Zwischenbericht, Oktober 2001, S. A-2 mwN.

2) In der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft wird z.B. das in diesem Beitrag mit Co-Regulierung bezeichnete Modell als „regulierte Selbstregulierung“ betitelt, die europäischen Institutionen verwenden den Begriff „Co-Regulation“ bzw. „Koregulierung“.

3) Ükrow, *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*, München, Berlin 2000, S. 22.

Solche Regeln können z.B. technische oder Qualitätsstandards sein oder auch Verhaltenskodizes, die ein bestimmtes Verhalten als positiv oder negativ bewerten. Ein wesentliches Element eines reinen Selbstregulierungsmodells ist die Freiwilligkeit der Beteiligung der „Normunterworfenen“ an diesem System. Die Anregung für die Schaffung der Verhaltenskodizes geht von den Marktteilnehmern (Unternehmen, Verbänden etc.) aus. Die Ausarbeitung der Regeln kann durch eine von den Beteiligten geschaffene Selbstregulierungsorganisation (idealerweise unter Einbeziehung anderer interessierter Kreise, z.B. Verbraucher) erfolgen, die auch die Überwachung der Einhaltung der Verhaltensmaßstäbe übernimmt und, sofern das Regelwerk Sanktionen vorsieht, diese verhängt. Da es sich um eine nichtstaatliche Steuerungsform handelt, können keine hoheitlichen Sanktionen, sondern nur solche des Zivilrechts, insbesondere des Verbandsrechts, verhängt werden. Die Verhaltenskodizes können weiterhin Regeln zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten z.B. über die Rechtmäßigkeit von Sanktionen und zur Organisation entsprechender Beschwerdestellen enthalten.

3. Co-Regulierung

Insbesondere für dieses Steuerungsmodell gilt das einleitend Gesagte: Weder herrscht über den Begriff Klarheit, noch wird dadurch ein bestimmtes, in seinen Koordinaten fest stehendes Steuerungsmodell bezeichnet. „Co-Regulierung“ wird generell als Oberbegriff für kooperative Steuerungsformen zur Umsetzung hoheitlicher Ziele, in denen sowohl Elemente der Selbstregulierung als auch Elemente traditioneller hoheitlicher Regulierung enthalten sind, gebraucht.⁴

Das Modell der Co-Regulierung setzt ein Selbstregulierungssystem (im weitesten Sinn) voraus. Dieses wird in hoheitliche Regelungen eingebettet, sei es, dass die hoheitliche Ebene den gesetzlichen Rahmen für das Selbstregulierungssystem setzt, so dass es überhaupt erst tätig werden kann, sei es, dass sie ein bestehendes Selbstregulierungssystem in einen hoheitlichen Rahmen einbindet. Im Rahmen dieser weiten Definition können je nach Zusammensetzung der hoheitlichen und gesellschaftlichen Elemente unterschiedliche Typen der Co-Regulierung entstehen.⁵ Welche hoheitlichen und gesellschaftlichen „Bausteine“ bei der Erstellung eines Co-Regulierungssystems verwendet werden, ist insbesondere von dessen Aufgabe abhängig. Soll das Co-Regulierungssystem eine ursprünglich hoheitliche Aufgabe, z.B. die Gewährleistung des Jugendschutzes in den Medien, erfüllen, wird ihm zunächst dieses Ziel von hoheitlicher Seite vorgegeben. Bei der Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens muss die verbleibende Gewährleistungsverantwortung des Staates für die effektive und effiziente Erfüllung der – hoheitlichen – Aufgabe berücksichtigt werden. Demnach wird die hoheitliche Ebene die Tätigkeit der Selbstregulierungsstelle überwachen müssen; auch ein Eintrittsrecht des Staates für den Fall, dass der Jugendschutz aufgrund der unzureichenden Tätigkeit der Selbstregulierungseinrichtung nicht sichergestellt ist, wird unabweisbar sein. In anderen Bereichen, in denen die hoheitliche Ebene die im Wege der rein gesellschaftlichen Selbstregulierung der Industrie entstandenen Ergebnisse übernimmt (z.B. das Vorgehen der EU mit dem Ziel der Implementierung des *Multimedia Home Platform* (MHP)-Standards, der für die nächste Generation von digitalen Set-Top-Boxen festlegt wie interaktive Multimedia-Anwendungen in Privathaushalten abgespielt werden können), hat das hoheitliche Element ein völlig anderes Gepräge. Das ursprüngliche Ziel des auf gesellschaftlicher Ebene erreichten Konsenses wurde durch die Marktbeteiligten vorgegeben. Mit der Umwandlung bzw. Einfügung in Rechtsvorschriften durch die hoheitliche Ebene wird nicht nur die Verbindlichkeit der Vereinbarung gestärkt. Zusätzlich kann ihre Anwendung auf nicht an der Konsensbildung beteiligte Parteien ausgedehnt werden. Da die Vereinbarung aus wirtschaftlichen Gründen von den Marktteilnehmern getroffen wurde, haben diese ein eigenes, wirtschaftliches Interesse an der Einhaltung des Konsenses. Dementsprechend geringer kann die Intensität der staatlichen Überwachung sein.

II. Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen

1. Allgemein: Co-Regulierung als Steuerungsform innerhalb der Europäischen Union

Co-Regulierung ist in den europäischen Verträgen nicht erwähnt. Die Verträge gehen vielmehr von einem traditionellen hoheitlichen Regelungskonzept aus. Daher muss zunächst die Frage geklärt werden, ob Co-Regulierung als Steuerungsmodell aus europäischer Sicht überhaupt zulässig ist, und falls ja, wie es in den bestehenden Rahmen der zur Umsetzung europäischer Politik zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente eingebunden werden kann.

4) Weissbuch „Europäisches Regieren“, Fn. 6, S. 27; sehr weit die Definition im Mandelkern-Bericht, Fn. 9, S. 15: „... combining legislative or regulatory rules and alternatives to regulation“.

5) Die Definition der Co-Regulierung ist bewusst so weit gewählt, um die verschiedenen Formen der Co-Regulierung zu erfassen, die in Anbetracht der unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben und auch Traditionen in den einzelnen Staaten der Umsetzung von politischen Zielen dienen oder dienen könnten.

1.1. Weissbuch „Europäisches Regieren“

Die Europäische Kommission hat die Reform europäischen Regierens Anfang 2000 zu einem ihrer strategischen Ziele erklärt und im Sommer 2001 das Weissbuch „Europäisches Regieren“ veröffentlicht.⁶ Ausgehend von der Erkenntnis, dass die derzeitige Form europäischen Regierens nicht nur wegen des bevorstehenden Beitritts neuer Mitgliedstaaten, sondern auch in Anbetracht der schwachen Akzeptanz bei den europäischen Bürgern an ihre Grenzen stößt, analysiert die Kommission zunächst die Schwachstellen der derzeitigen Instrumente für die Umsetzung ihrer Politik und erarbeitet dann Vorschläge für einen Wandel.

Derzeit, so die Kommission, würden die Regeln der Union zunehmend komplizierter, ihre Durchführung in den Mitgliedstaaten erfolge schleppend.⁷ Zudem könne die Union in Anbetracht der Dauer des Rechtsetzungsprozesses nicht rasch genug auf sich ändernde Marktsituationen reagieren. Verbesserungen dieser Defizite könnten unter anderem dadurch erzielt werden, dass „unter bestimmten Voraussetzungen Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Koregulierung vorbereitet werden“.⁸ Co-Regulierung kombiniere bindende Rechtssetzungs- und Regelungstätigkeit mit Maßnahmen der Hauptbeteiligten unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen. Die Beteiligung der Hauptakteure an der Ausarbeitung und Durchsetzung der Maßnahmen bewirke, dass diese sich stärker mit der betreffenden Politik identifizierten und dass dadurch auch sehr detaillierte, nicht bindende Regeln eingehalten würden. Die genaue Form der Co-Regulierung, die Art und Weise, in der rechtlich bindende und außerrechtliche Instrumente kombiniert werden, und wer die Initiative ergreife (Akteure oder Kommission), sei je nach Sektor unterschiedlich.

1.2. Mandelkern-Bericht

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der endgültige Bericht der so genannten Mandelkern-Gruppe, der die Problematik der Verbesserung und Vereinfachung der Normsetzung im europäischen und nationalen Bereich aus dem Blickwinkel der Regierungen der Mitgliedstaaten betrachtet.⁹ Die Mandelkern-Gruppe war eine Hochrangige Beratergruppe, die aus Vertretern der 15 Mitgliedstaaten und der Kommission bestand. Sie war von den EU-Ministern für den öffentlichen Dienst und die Verwaltung mit Beschluss vom 7. November 2000 eingesetzt worden, um eine der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon umzusetzen.¹⁰

Ausgehend von der Überlegung, dass für die öffentliche Gewalt (hoheitliche) Regulierung nicht notwendig der beste noch der einzige Weg für die Lösung der anstehenden Probleme sei, zeigt der Bericht Alternativen dazu auf. Eine solche Alternative sei Co-Regulierung,¹¹ die hoheitliche Ziele und die Verantwortlichkeit der von der Regulierung Betroffenen besser kombiniere. Co-Regulierung könne in verschiedenen Formen der Kombination von gesetzgebenden bzw. regulierenden Regeln und alternativen Steuerungsformen auftreten. Der Bericht geht insbesondere auf zwei Ansätze einer Co-Regulierung ein: einen *initial approach* und einen *bottom to top approach*. Bei Ersterem würden sowohl die allgemeinen Ziele als auch die grundlegenden Umsetzungsmechanismen und Methoden der Überwachung durch hoheitliche Regulierung vorgegeben, während den privaten Beteiligten die detaillierte Umsetzung überlassen bleibe. Bei dem *bottom to top approach* würden hingegen die von privaten Partnern ausgehandelten, nicht zwingenden Regeln von der hoheitlichen Ebene in rechtsverbindliche Regeln umgewandelt. Gleichermäßen könne die öffentliche Gewalt die Nichteinhaltung von auf privater Ebene vereinbarten Vereinbarungen sanktionieren, ohne diesen Vereinbarungen die Wirkung von hoheitlich gesetzten Regeln zu verleihen.

6) Weissbuch „Europäisches Regieren“ vom 25. Juli 2001, KOM (2001) 428 endg. (im Folgenden: Weissbuch), abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/off/white/index_de.htm

7) Von 83 Binnenmarkttrichtlinien, die im Jahr 2000 umzusetzen waren, waren im Sommer 2001 erst 5 in allen Mitgliedstaaten umgesetzt, Weissbuch, S. 25.

8) Weissbuch, S. 27.

9) Endgültiger Bericht der Mandelkern-Gruppe für bessere Regulierung vom 13. November 2001, (im Folgenden: Mandelkern-Bericht), abrufbar z.B. unter <http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>

10) Die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, jeweils im Rahmen ihrer Befugnisse bis 2001 eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des Regelungsrahmens, einschließlich der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene festzulegen. Dies sollte auch die Bestimmung von Bereichen umfassen, in denen weitere Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Rationalisierung der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in einzelstaatliches Recht erforderlich sind; Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon am 23. und 24. März 2000, Nr. 17, abrufbar unter: http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_de.htm näheres zum Mandat der Mandelkern-Gruppe im endgültigen Bericht, S. 7 ff.

11) Mandelkern-Bericht, S. 15 f.

1.3. Allgemeine Voraussetzungen für die Anerkennung von Co-Regulierung als Umsetzung von Gemeinschaftsrecht

Sowohl im Weissbuch als auch im Mandelkern-Bericht werden Bedingungen genannt, die Co-Regulierungssysteme erfüllen müssen, damit sie als wirksame Instrumente zur Verwirklichung von Zielen der Europäischen Union anerkannt werden können.¹²

- Anwendungsbereich

Co-Regulierung kommt dort nicht in Betracht, wo es um Grundrechte oder hochpolitische Entscheidungen geht, oder wo die Sicherheit oder die Gleichheit der Bürger auf dem Spiel stehen. Nach Ansicht der Kommission kann Co-Regulierung auch dann nicht der Durchführung der Gemeinschaftspolitik dienen, wenn Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden müssen. Weiterhin müsse sie einen eindeutigen Mehrwert versprechen und allgemeinem Interesse dienen.

- Gesetzlicher Rahmen

In der Gesetzgebung muss ein Rahmen mit Gesamtzielen, grundlegenden Rechten, Durchsetzungs- und Berufungsvorschriften sowie Bedingungen für die Überwachung der Rechtsanwendung festgelegt sein. Der Mandelkern-Bericht formuliert hier, Co-Regulierung bedeute nicht, dass die Verantwortung für die Regulierung geteilt werde, die Vorrangstellung der öffentlichen Gewalt bleibe unberührt.

- Co-Regulierungsorganisationen

Die beteiligten Organisationen müssen repräsentativ, rechenschaftspflichtig und zuverlässig sein; sie müssen in der Lage sein, sich in offenen Verfahren an vereinbarte Regeln zu halten.¹³

- Kontrolle durch die hoheitliche Ebene

Co-Regulierung, so der Mandelkern-Bericht, bedeutet nicht, dass die regelsetzende oder gesetzgebende hoheitliche Stelle nicht länger mit der effektiven Einhaltung der Regeln befasst ist. Vielmehr müssen entsprechende Überwachungsmechanismen aufgestellt werden. Die Kommission präzisiert, dort, wo die Co-Regulierung nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigt oder private Akteure sich nicht an die vereinbarten Regeln halten, sollten die Behörden die Möglichkeit haben, die erforderlichen Regeln zu erlassen.

- Wettbewerbsrecht

Die Kommission fordert zusätzlich, dass die sich im Rahmen eines Co-Regulierungskonzeptes ergebende Zusammenarbeit der Marktbeteiligten mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sein müsse.

- Transparenz

Zudem müssen, so die Kommission, die vereinbarten Regeln hinreichend sichtbar sein, damit sich die Menschen der geltenden Regeln und ihrer Rechte bewusst sind.

Co-Regulierung wird demnach grundsätzlich als Instrument zur Umsetzung politischer Ziele auf europäischer Ebene sowohl seitens der Kommission als auch seitens der Regierungen der Mitgliedstaaten anerkannt; der Europäische Rat von Laeken hat sowohl das Weissbuch der Kommission als auch die Arbeiten der Mandelkern-Gruppe ausdrücklich gewürdigt.¹⁴ Einer Prüfung bedarf jedoch noch die Frage, ob dies auch für die Bereiche gilt, die die EU mittels Richtlinien reguliert hat, ob also Co-Regulierungssysteme als Durchführungsmaßnahmen auf innerstaatlicher Ebene zulässig sind, oder ob die Umsetzung der Richtlinienbestimmungen in vollem Umfang mit zwingenden, hoheitlich gesetzten Regeln erfolgen muss.

1.4. Co-Regulierungssysteme als Umsetzungmaßnahmen in von Richtlinien geregelten Bereichen?

Die Anerkennung von Co-Regulierungsmodellen als Umsetzungsmaßnahmen dürfte wenig problematisch sein, wo in den Richtlinien Co-Regulierungsmodelle als Instrumente für die Umsetzung

12) Mandelkern-Bericht, S. 15, 16; Weissbuch, S. 28.

13) Dies sei im Einzelfall ein entscheidender Faktor bei der Bestimmung des Zusatznutzens eines Co-Regulierungskonzeptes, Weissbuch, S. 28.

14) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken vom 15. Dezember 2001, abrufbar unter http://europa.eu.int/futurum/documents/press/oth151201_de.htm

der Bestimmungen genannt werden¹⁵ und wenn die in Frage stehenden Co-Regulierungsmodelle zusätzlich die oben (1.3.) dargestellten Kriterien erfüllen.

In anderen Fällen, wenn Richtlinien keine entsprechenden Hinweise auf Co-Regulierungssysteme enthalten, wird man auf die allgemeinen Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien zurückgreifen müssen. Grundsätzlich müssen Richtlinienbestimmungen von den Mitgliedstaaten nicht notwendig förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen, besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden. Je nach Inhalt der Richtlinie kann ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass – soweit die Richtlinie Ansprüche von Einzelnen begründen soll – die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.¹⁶ Es bedarf also eines eindeutigen gesetzlichen Rahmens. Eine Anpassung der Verwaltungspraxis¹⁷ oder ein Rundschreiben¹⁸ reichen nicht aus, weil sie jederzeit geändert werden können. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften genügen nur, wenn sie Außenwirkung haben.¹⁹ Auch die übrigen Anforderungen, die die Umsetzungsvorschriften erfüllen müssen, hängen von dem Inhalt der Richtlinie ab: Ordnet diese z.B. Sanktionen für den Fall des Verstoßes gegen eine Richtlinienbestimmung an, so müssen diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.²⁰

Co-Regulierungsmodelle könnten zulässige Umsetzungsmaßnahmen sein, wenn sie die genannten Bedingungen erfüllen. Grundsätzlich ist dies möglich, da Co-Regulierungssysteme immer mit einem gesetzlichen Rahmen verknüpft sind, durch den, zusammen mit den übrigen Regeln, die ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinie gewährleistet werden kann. Im Einzelnen werden die jeweiligen Richtlinienbestimmungen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Systems im Übrigen nehmen, ob z.B. die Rechte Einzelner in dem rechtlichen Rahmen verankert werden müssen, oder ob in anderer Weise der geforderten Transparenz und Einklagbarkeit Genüge getan werden kann. Sind zur effektiven Umsetzung der Richtlinie Pflichten Einzelner notwendig, so wird man ebenfalls erwägen müssen, diese in den rechtlichen Rahmen aufzunehmen, um so mit hoheitlichen Sanktionen ihre Einhaltung zu gewährleisten. Zusätzlich sollten die Kriterien erfüllt sein, die die Kommission als Voraussetzung für die Anerkennung von Co-Regulierungssystemen als ordnungsgemäße Durchführungsmaßnahme nennt (siehe oben, 1.3). Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung des Co-Regulierungssystems können sich aus der jeweiligen, umzusetzenden Richtlinienbestimmung ergeben.

2. Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungsmodellen in den audiovisuellen Medien

Allgemein wird die Ausgestaltung des Co-Regulierungsmodelles im konkreten Fall auch wesentlich von dem Bereich, in dem die politischen Zielvorgaben umgesetzt werden sollen, abhängen und entsprechend in den Einzelheiten stark differieren. Dies soll an zwei Referenzgebieten dargestellt werden: Co-Regulierung des Jugendschutzes im Bereich des Fernsehens als Beispiel für die innerstaatliche Umsetzung von bindenden Regelungen und Jugendschutz in den audiovisuellen Diensten als Beispiel für Co-Regulierung in einem Bereich, in dem sowohl die EU als auch der Europarat mit nichtbindenden Regeln, sog. Softlaw, operieren.

15) Vgl. z.B. Art. 16 Abs. 1 a) der E-Commerce-Richtlinie, Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABL Nr. L 178/1 vom 17. Juli 2000, danach können Verhaltenskodizes auf Gemeinschaftsebene zur sachgemäßen Anwendung der Art. 5 bis 15 der Richtlinie beitragen; vgl. auch Art. 27 der Datenschutzrichtlinie, Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABL EG Nr. L 281/31 vom 23. November 1995, wonach Verhaltensregeln zur ordnungsgemäßen Anwendung der einzelstaatlichen Umsetzungsvorschriften beitragen können.

16) St. Rspr. des EUGH, z.B. EUGH, Rs. C-96/95, Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-1653; EUGH, Rs. 361/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567.

17) EUGH, Rs. 29/84, Kommission/Deutschland, Slg. 1985, 1661.

18) EUGH, Rs. 239/85, Kommission/Belgien, Slg. 1986, 3645.

19) EUGH, Rs. 361/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567.

20) St. Rspr., vgl. nur EUGH Rs. C 180/95, Draehmpaehl/Urania Immobilienservice OHG, 1997, I-2195.

2.1. Jugendschutz im Bereich des Fernsehens

Rahmenregelungen zum Jugendschutz im Fernsehen existieren zunächst innerhalb der Europäischen Union.²¹ Für einen geographisch weiträumigeren Bereich können die Abkommen des Europarats Geltung erlangen.²²

2.1.1. Europäische Union

Für den Jugendschutz im Fernsehen sind die Regelungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“²³ maßgeblich, deren Ziel die Gewährleistung des freien, grenzüberschreitenden Verkehrs von Fernsehsendungen im Binnenmarkt ist. Der Empfang und die Weiterverbreitung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten, die den Vorschriften des Sendestaats und der Richtlinie entsprechen, dürfen von den Empfängerstaaten nicht behindert werden (Art. 2a Abs. 1). Der Sendestaat muss freilich dafür sorgen, dass diese Regelungen eingehalten werden (Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 2). Bestimmungen zum Jugendschutz sind in Art. 22 ff und Art. 16 enthalten. Nach Art. 22 Abs. 1 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass Sendungen von Veranstaltern, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, keinerlei Programme enthalten, die Minderjährige in ihrer Entwicklung ernsthaft beeinträchtigen können, insbesondere solche, die Pornografie oder grundlose Gewalttätigkeiten enthalten. Andere jugendgefährdende Programme können nach Art. 22 Abs. 2 gesendet werden, wenn durch die Wahl der Sendezeit oder durch sonstige technische Maßnahmen gewährleistet wird, dass diese Sendungen von Jugendlichen üblicherweise nicht wahrgenommen werden. Nach Art. 22a tragen die Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass Sendungen nicht zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln. Art. 16 enthält schließlich Vorschriften zum Schutz Minderjähriger in Zusammenhang mit Werbung und Teleshopping.

Hinweise auf Co-Regulierungssysteme als Instrumente für die Umsetzung dieser Richtlinienbestimmungen gibt es derzeit nicht. Die Aufnahme entsprechender Regelungen wurde zwar im Vorfeld der angekündigten Revision der Fernsehrichtlinie²⁴ gefordert, ob es in nächster Zeit aber überhaupt zu einer Revision kommt und in welchem Umfang, ist derzeit fraglich.²⁵ Werden die allgemeinen Voraussetzungen für die Umsetzung von Richtlinien eingehalten (vgl. 1.4.), und sind auch die Kriterien, die die Kommission als Voraussetzung für die Anerkennung der ordnungsgemäßen Durchführung von Gemeinschaftsrecht nennt (vgl. 1.3), erfüllt, so könnte auch in diesem Bereich die Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Zielen mittels Co-Regulierung möglich sein. Wie ein solches Co-Regulierungssystem im Detail aussehen müsste, kann im Rahmen dieses Beitrags nicht vollständig geprüft werden, es sollen lediglich einige zentrale Aspekte hervorgehoben werden: Bei der Errichtung des Co-Regulierungssystems wird man insbesondere darauf achten müssen, dass die von der Richtlinie vorgegebenen Ziele – z.B. das Verbot der Sendung von Pornografie – durch die Regelungen im innerstaatlichen Recht effektiv erreicht werden. Die entsprechenden Pflichten für Fernsehveranstalter müssen bindend sein; ihre Einhaltung sollte mit dem Druck staatlicher Sanktionen gewährleistet werden. Dies gilt auch für die übrigen Ge- und Verbote der Richtlinie: Sie müssen, ebenso wie Sanktionen für den Fall ihrer Nichtbeachtung, in dem gesetzlichen Rahmen verankert werden. Da es sich um einen grundrechtsrelevanten Bereich handelt, ist weiterhin darauf zu achten, dass die Gewährleistung der betroffenen Grundrechte hoheitlich garantiert ist. Der Einsatz von Co-Regulierung als Steuerungsinstrument darf nicht dazu führen, dass Einzelne in der Wahrnehmung ihrer Grundrechte

21) Einen Überblick und (über die dort enthaltenen Links) Einstieg in die Regelungen vermittelt

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_de.htm

ausführlich zur Politik der Kommission im audiovisuellen Sektor bis 2004: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den WSA und den Ausschuss der Regionen vom 14. Dezember 1999, KOM (1999) 657 endg.: Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter.

22) Ein Überblick und vielfache Hinweise über die Tätigkeit des Europarats im Bereich der Medien findet sich unter <http://www.humanrights.coe.int/media/>

23) Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997, ABl. Nr. L 202/60 vom 30. Juli 1997.

24) Die Kommission hat gemäß Art. 26 der Fernsehrichtlinie bis Ende 2002 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu erstellen und erforderlichenfalls Vorschläge für ihre Anpassung an die Entwicklungen im Fernsehbereich zu machen, und zwar insbesondere im Lichte neuerer technologischer Entwicklungen. Dabei hat sie insbesondere der Anwendung der Bestimmungen zum Schutz der Jugend und der öffentlichen Ordnung besondere Bedeutung beizulegen (Art. 22 b Abs. 1). Informationen zum Stand der Vorarbeiten zur Revision der Fernsehrichtlinie unter http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_de.htm

25) Die Kommission erwägt drei Alternativen: eine „radikale sofortige Veränderung der Richtlinie“, die sogenannte große Reform, eine „Feinabstimmung“, d.h. eine kleine Reform, oder die Festlegung eines Arbeitsprogramms, um einen Vorschlag zu einem späterem Zeitpunkt vorzulegen. Die zuständige Kommissarin, Viviane Reding, äußerte in einer Rede am 21. März in Brüssel, dass die dritte Alternative, die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, am wahrscheinlichsten ist, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/speech_de.htm

unzulässig beschränkt werden. Die Umsetzung im Einzelnen kann demgegenüber den gesellschaftlich organisierten Co-Regulierungsorganisationen überlassen werden. Auch die Überwachung der Einhaltung der Regeln wird der gesellschaftlichen Ebene übertragen werden können, wenn der Staat, der die Letztverantwortung für die Einhaltung der Bestimmungen trägt, sich ein Eintrittsrecht für den Fall der unzureichenden Überwachung durch die Co-Regulierungsorganisation vorbehält.

Ein weiterer Aspekt, den man bei der Errichtung eines Co-Regulierungssystems berücksichtigen sollte, ist die Regelung in Art. 3 Abs. 3 der Fernsehrichtlinie: Danach müssen die Mitgliedstaaten geeignete Verfahren bereit stellen, damit sich direkt betroffene Dritte, einschließlich Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, an die zuständigen Justizbehörden oder sonstige Stellen wenden können, um die tatsächliche Einhaltung der Richtlinienbestimmungen gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften zu erwirken. Gehören nun zu diesen Vorschriften auch Verhaltenskodizes und andere Regeln eines Co-Regulierungssystems, so ist zu diskutieren, ob eine Beschwerdestelle innerhalb des Co-Regulierungssystems, an die sich Betroffene z.B. im Fall von Verletzungen des Verhaltenskodizes wenden können, eine sonstige Stelle im Sinne des Art. 3 Abs. 3 sein könnte. Entsprechend Art. 3 Abs. 3 müsste die Beschwerdebefugnis dann allen EG-Bürgern offen stehen. Der Wortlaut des Art. 3 Abs. 3 spricht eher dafür, dass mit sonstigen Stellen sonstige öffentliche Stellen gemeint sein könnten. Andererseits könnte man die Vorschrift "co-regulierungsfreundlich" auslegen.²⁶ Sollte dies nicht möglich sein, müsste Art. 3 Abs. 3 wohl überarbeitet und an eine Umsetzung mittels Co-Regulierung angepasst werden.

2.1.2. Europarat

Außerhalb der Grenzen der EU können für den Jugendschutz im Fernsehen die Vorschriften des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen (Fernsehübereinkommen)²⁷ zur Anwendung kommen. Zweck des Übereinkommens ist gemäß Art. 1 die Erleichterung der grenzüberschreitenden Verbreitung und Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen. Daher verpflichten sich die Vertragsparteien in Art. 4, die Freiheit des Empfangs zu gewährleisten und die Weiterverbreitung von Programmen, die den Bestimmungen des Fernsehübereinkommens entsprechen, in ihrem Hoheitsgebiet nicht einzuschränken. Sie sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass alle Programme, die durch Rundfunkveranstalter unter ihrer Rechtshoheit verbreitet werden, diesen Bestimmungen entsprechen (Art. 5). Regelungen in Bezug auf für Minderjährige schädliche und illegale Inhalte enthält das Fernsehübereinkommen in Art. 7: Nach Abs. 2 dürfen jugendgefährdende Sendungen nicht verbreitet werden, wenn anzunehmen ist, dass sie aufgrund der Sende- und Empfangszeit von Kindern oder Jugendlichen gesehen werden. Art. 7 Abs. 1 verbietet die Sendung von Inhalten, die unsittlich sind, namentlich Pornografie enthalten, oder die Gewalt unangemessen herausstellen und zum Rassenhass aufstacheln. Andere Regelungen, die den Schutz von Jugendlichen bezwecken, sind z.B. in Art. 11 Abs. 3 und Art. 15 Abs. 2 a) in Bezug auf Werbung enthalten. Da zwischen Mitgliedstaaten der EU primär Gemeinschaftsrecht gilt (Art. 27 des Fernsehübereinkommens), demnach die Fernsehrichtlinie zur Anwendung kommt, hat das Fernsehübereinkommen vor allem dann Bedeutung, wenn es zu einem bestimmten Regelungsgegenstand keine Gemeinschaftsvorschriften gibt, oder wenn entweder der Sender- oder Empfängerstaat nicht Mitglied der Europäischen Union ist.

Soll in diesem Fall der Jugendschutz im Fernsehen mit Co-Regulierungssystemen umgesetzt werden, so kann dies nur unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit des Fernsehübereinkommens geschehen. Die Vertragsparteien müssen die dort eingegangenen Verpflichtungen erfüllen. Die Wahl der innerstaatlichen Mittel zur Erfüllung des Fernsehübereinkommens bleibt dabei jedem Staat überlassen; er ist jedoch gegenüber den anderen Vertragsparteien verantwortlich dafür, dass die Jugendschutzbestimmungen des Fernsehübereinkommens effektiv angewandt werden.²⁸ Auch hier wird es daher ratsam sein, die sich aus dem Fernsehübereinkommen ergebenden Pflichten der Veranstalter in den gesetzlichen Rahmen einzufügen und ihre Einhaltung mit hoheitlichen Sanktionen zu gewährleisten, während die Durchführung im Einzelnen an Selbstregulierungsorganisationen innerhalb eines Co-Regulierungssystems übertragen werden könnte.

26) Vgl. zur Zulässigkeit einer „selbstregulierungs- und kontrollfreundlichen“ Auslegung Ukrow, a.a.O., S. 39 ff.

27) Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, angenommen und zur Unterzeichnung geöffnet am 5. Mai 1989 in Straßburg, in Kraft getreten am 1. Mai 1993, in der Fassung des Änderungsprotokolls vom 1. Oktober 1998, in Kraft getreten am 1. März 2002; Konsolidierter Text des Fernsehübereinkommens und Informationen zum Stand der Unterzeichnung und Ratifikation: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm> und in IRIS 2002-5: 8-11.

28) Vgl. dazu die Regelungen für die Behandlung von behaupteten Verletzungen des Abkommens, Art. 24 ff.

2.2. Audiovisuelle Dienste

2.2.1. Europäische Union

Auch im Bereich der audiovisuellen Dienste und des Internet bemüht sich die EU intensiv, wenn auch nicht mit bindenden Rechtsinstrumenten, um den Jugendschutz. Kern der Maßnahmen ist eine Empfehlung des Rates vom 24. September 1998, die sich mit dem Jugendschutz und dem Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten befasst und in ihrem Anhang Leitlinien für die Errichtung von „Selbstkontrollsystemen“ gibt.²⁹ Die Empfehlung bezieht sich auf alle audiovisuellen Dienste und Informationsdienste, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden – unabhängig von der Übertragungsart. Gemeint sind z.B. Rundsendedienste, proprietäre Online-Dienste und Internetdienste.³⁰ Unter anderem empfiehlt der Rat den Mitgliedstaaten, die Schaffung einzelstaatlicher Systeme für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde unter Einbeziehung aller Beteiligten zu fördern.³¹ Er weist weiterhin ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene bei der Entwicklung vergleichbarer Bewertungsmethoden und einer grenzüberschreitenden, gemeinschaftsweiten Kooperation der an einem solchen System Beteiligten hin.³² Zu den Beteiligten gehören sowohl (staatliche) Stellen, die mit der Einrichtung und Umsetzung der Selbstkontrollsysteme befasst sind, als auch Selbstkontrolleinrichtungen und Beschwerdestellen, bis hin zu Unternehmen und ihrer Verbände.

Konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der geforderten „Selbstkontrollsysteme“,³³ insbesondere an den Inhalt der Verhaltenskodizes, sind im Anhang der Empfehlung enthalten:

- Rechtlicher Rahmen

Hauptzweck der Selbstkontrollsysteme sei die Ergänzung der geltenden Rechtsvorschriften,³⁴ Selbstkontrollsysteme ersetzen daher nicht rechtliche Rahmenregelungen.

- Konsultation und Repräsentativität der Beteiligten

Alle Beteiligten, z.B. Behörden, Benutzer, Verbraucher und Unternehmen sollten uneingeschränkt an der Festlegung, Umsetzung und Bewertung des nationalen „Selbstkontrollsystems“ mitwirken.³⁵

- Trennung der hoheitlichen und der privaten Ebene

Die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Beteiligten des privaten und des öffentlichen Sektors sollten eindeutig festgelegt werden.³⁶

- Erstellung von Verhaltenskodizes

Die Beteiligten sollten auf freiwilliger Basis Regeln für ihr Verhalten aufstellen. Dabei sollten die Vielfalt der von den verschiedenen Kategorien von Betreibern und Anbietern erbrachten Dienste und Funktionen und die unterschiedlichen Betriebsumgebungen und Anwendungen bei Online-Diensten berücksichtigt werden, so dass möglicherweise mehrere Verhaltenskodizes erstellt werden müssen. Die Grundsätze der Meinungsfreiheit, des Schutzes der Privatsphäre sowie des freien Dienstleistungsverkehrs, der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit mit Blick auf das übergeordnete Ziel der Entwicklung der Informationsgesellschaft in Europa und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz müssten beachtet werden. Mindestinhalt der Verhaltenskodizes sollte sein:

- Umfassende Informationen der Benutzer über die von dem jeweiligen Inhalt ausgehenden Gefahren und über die Instrumente, mit denen sie sich bzw. Minderjährige schützen können;³⁷

29) Empfehlung 98/560/EG des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, ABl. Nr. L 270 vom 7. Oktober 1998, S. 48 – 55 (im Folgenden: Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, mit Anhang: „Leitsätze für die Schaffung von Selbstkontrollsystemen der Mitgliedstaaten für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den online angebotenen audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten“).

30) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Erwägungsgrund 5 (*broadcasting, proprietary on-line services, or services on the Internet*).

31) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Abschnitt I Nr. 1.

32) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Abschnitt I Nr. 3, Abschnitt 3.

33) Diese „Selbstkontrollsysteme“ sollen in einen gesetzlichen Rahmen eingebettet sein; auch Behörden sollen beteiligt sein, so dass es sich nach der hier verwendeten Definition um Co-Regulierungssysteme handelt.

34) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, Vorbemerkung.

35) Ebenda.

36) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, 1.

37) Weitere Einzelheiten, z.B. im Hinblick auf den Zeitpunkt, in dem die Nutzer auf die Gefahren hingewiesen werden können, oder die zur Verfügung stehenden Warnhinweise und Filtermöglichkeiten, insbesondere Unterstützungsmaßnahmen für Eltern, in der Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, 2.2.1. a), b), c); diese Anforderung gilt sowohl für jugendgefährdende als auch für illegale Inhalte (2.2.2. a)

- Regeln zur Einrichtung von Beschwerdestellen und über das zu befolgende Beschwerdeverfahren;³⁸
 - Abschreckende, der Art der Verstöße angemessene Sanktionen für Verstöße gegen die Verhaltenskodizes;³⁹
 - Regeln über Rechtsmittel- und Schiedsverfahren für Streitigkeiten über verhängte Sanktionen;⁴⁰
 - Für illegale Inhalte: Regeln für die Verfahren der Zusammenarbeit der Betreiber und Anbieter mit den zuständigen Justiz- und Polizeibehörden entsprechend ihren jeweiligen Verantwortlichkeiten und Funktionen.
- Vernetzung der zuständigen Einrichtungen
Die zuständigen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten sollten vernetzt werden, um die erforderliche Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollten alle an der Entwicklung eines nationalen „Selbstkontrollsystems“ Beteiligten und alle Mitwirkenden an einem effizienten Beschwerdesystem jeweils eine Kontaktstelle auf nationaler Ebene einrichten.⁴¹
 - Überwachung der Funktionsfähigkeit des Systems durch die Mitgliedstaaten
Es sollten Instrumente für eine auf einzelstaatlicher Ebene durchzuführende Bewertung des „Selbstkontrollsystems“ vorgesehen werden.⁴² Sie sollte dazu dienen, die Wirksamkeit des Systems in Bezug auf den Schutz der in Frage stehenden allgemeinen Belange zu überprüfen. Hierbei soll einer angemessenen europäischen Zusammenarbeit, unter anderem bei der Entwicklung vergleichbarer Bewertungssysteme, Rechnung getragen werden.

Anfang des Jahres hat die Kommission ihren Evaluierungsbericht über die Auswirkungen der Empfehlung vorgelegt.⁴³ Darin kommt sie unter anderem zu dem Schluss, dass die Ergebnisse der Umsetzung der Empfehlung insgesamt ermutigend seien, dass aber eine verstärkte Einbeziehung bestimmter Beteiligter, insbesondere der Verbraucher, wünschenswert sei und „dass die Herausforderungen in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde bei allen Medien bestehen: im Internet, bei den Rundsendediensten, bei Videospiele und bei Trägermedien wie z.B. Videokassetten und DVDs“. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass die „Konvergenz durch Internetfernsehen, interaktive Rundsendedienste und Angebote zum Laden von Videospiele aus dem Internet“ weiter zunehmen werde, müssten im Interesse eines kohärenten Ansatzes weitere Anstrengungen unternommen werden.

Ergänzend wirken die Maßnahmen der EU in Bezug auf illegale und schädliche Inhalte im Internet. Zu nennen ist insbesondere der Aktionsplan zur Förderung einer sicheren Internet-Nutzung,⁴⁴ der finanzielle Mittel zur Unterstützung von Projekten zur Förderung der Selbstkontrolle und von Überwachungssystemen für Inhalte, zur Entwicklung von Bewertungs- und Filtersystemen und Kampagnen zur Sensibilisierung der Nutzer für die Möglichkeiten und Gefahren des Internet bereit stellt.

2.2.2. Europarat

Auch der Europarat thematisiert den Jugendschutz in den audiovisuellen Diensten. Am 5. September 2001 nahm er eine Empfehlung zur Förderung der Selbstregulierung und des Schutzes der Nutzer gegen

38) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, 2.2.1. d), auch diese Anforderung wird noch weiter konkretisiert; sie gilt auch für illegale Inhalte, 2.2.2. b).

39) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, 2.2.3; dies soll die Glaubwürdigkeit der Verhaltenskodizes erhöhen.

40) Ebenda.

41) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, 3.

42) Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, 4.

43) Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde vom 27. Februar 2001, KOM (2001) 106 endg., (im Folgenden: Evaluierungsbericht); vgl. auch die Schlussfolgerungen des Rates vom 23. Juli 2001 zum Evaluierungsbericht der Kommission, 2001/C 213/03 ABL. Nr. C 213/10 vom 31. Juli 2001, und die Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Evaluierungsbericht, angenommen am 11. April 2002, abrufbar unter <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PV2&LANGUE=DE>

44) Anhang der Entscheidung Nr. 276/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Januar 1999 über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen, ABL. Nr. L 33 vom 6. Februar 1999. Nach neueren Plänen der Kommission soll der Aktionsplan bis 31. Dezember 2004 verlängert werden, da unter anderem, so die Kommission, weitere Maßnahmen zur Förderung der Selbstkontrolle erforderlich seien; vgl. dazu die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Folgemaßnahmen zum mehrjährigen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen, COM 2002 152 vom 22. März 2002, darin enthalten ist der Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 276/1999/EG.

illegale oder schädigende Inhalte in den neuen Kommunikations- und Informationsdiensten⁴⁵ an. Im Anhang⁴⁶ dieser Empfehlung stellt er Grundsätze und Mechanismen zur Realisierung dieses Zieles auf. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, diese Grundsätze, die im Folgenden dargestellt werden, in ihrem innerstaatlichen Recht umzusetzen.⁴⁷

- Selbstregulierungsorganisationen

- Die Mitgliedstaaten sollten die Gründung von Organisationen, die die Internetakteure repräsentieren, z.B. Internet Service Providers, Content Providers und Nutzer, fördern, und diese Organisationen ermutigen, in ihrem Bereich Regulierungsmechanismen, insbesondere Verhaltenskodizes, zu erstellen und die Überwachung der Einhaltung der Verhaltenskodizes sicherzustellen.
- Organisationen im Mediumfeld, die bereits über Selbstregulierungsstandards verfügen, sollten ermutigt werden, diese auch auf neue Kommunikations- und Informationsdienste anzuwenden.
- Die Beteiligung der Selbstregulierungsorganisationen an der relevanten Rechtsetzung und bei der Umsetzung der Normen sollte ebenso wie die europaweite und internationale Zusammenarbeit der Selbstregulierungsorganisationen gefördert werden.

- Entwicklung und Anwendung von Systemen zur Beschreibung von Inhalten

- Die Mitgliedstaaten sollten die Definition von Inhaltsbeschreibungen fördern und zwar im weitestmöglichen geografischen Umfang und in Zusammenarbeit mit den Selbstregulierungsorganisationen, um die neutrale Kennzeichnung von Inhalten zu ermöglichen. Diese Kriterien sollten z.B. Inhalte kennzeichnen, die Pornografie, Gewalt, Glücksspiele oder Werbung für Alkohol und Tabak enthalten oder die unbeobachteten und anonymen Kontakt zu Minderjährigen ermöglichen.
- Content-Provider sollten ermutigt werden, diese Inhaltsbeschreibungen zu verwenden, so dass Nutzer sie erkennen und solche Inhalte unabhängig von ihrer Herkunft filtern können.

- Filtersysteme

- Die Entwicklung von Filtersystemen die von den Nutzern auf freiwilliger Basis angewandt werden können, um Inhalte auf der Basis von Bewertungssystemen auszuwählen, sollte gefördert werden.
- Inhalte- und Diensteanbieter sollten ermutigt werden, Zugangskontrollinstrumente in Bezug auf jugendgefährdende Inhalte anzuwenden, so z.B. Alterskontrollsysteme, persönliche Identifikationscodes, Passwörter, Verschlüsselungssysteme oder Karten mit einem elektronischen Code.

- Beschwerdesysteme

- Die Mitgliedstaaten sollten die Errichtung von Beschwerdesystemen fördern, wie Hotlines, die von Internet-Service-Providers, Content Providers, Nutzer- oder sonstigen Organisationen angeboten werden. Sofern es für einen adäquaten Schutz gegen mutmaßlich illegalen Inhalt notwendig ist, sollten diese Systeme ergänzt werden durch eine von einer öffentlichen Stelle betriebene Hotline. Dabei sollte insbesondere die Entwicklung gemeinsamer Mindestanforderungen und Praktiken gefördert werden. Solche Anforderungen seien etwa: eine ständige Netzadresse, 24-stündige Erreichbarkeit, Information der Öffentlichkeit über die rechtlich verantwortlichen Personen und Einheiten bei dem Anbieter der Hotline, sowie über die Regeln und Praktiken des Beschwerdeverfahrens, inklusive die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf mutmaßlich illegalen Inhalt, Information der Beschwerdeführer über den Stand der Bearbeitung ihrer Beschwerde und Links zu anderen Beschwerdesystemen.
- Weiterhin sollten die Mitgliedstaaten eine Rahmenregelung für die Kooperation zwischen Beschwerdestellen und öffentlichen Stellen auf nationaler Ebene in Bezug auf vermuteten illegalen Inhalt errichten und zu diesem Zweck die rechtlichen Verantwortlichkeiten und Privilegien der Träger der Beschwerdesysteme in Bezug auf das Erhalten, Kopieren, Sammeln und Weiterleiten von vermuteten illegalen Inhalten an die Strafverfolgungsbehörden festlegen. Auch die europaweite und internationale Zusammenarbeit der Träger der Beschwerdesysteme sollte gefördert werden. Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten alle notwendigen gesetzlichen und

45) *Recommendation No. R (2001) 8 on self-regulation concerning cyber content (self-regulation and user protection against illegal or harmful content on new communications and information services*, <http://cm.coe.int/ta/rec/2001/2001r8.htm> dort sind auch die vorausgegangenen Empfehlungen des Europarats, z.B. die zur Darstellung von Gewalt in elektronischen Medien, No. R 97 (19), zu Videospiele mit rassistischem Hintergrund, No. R 97 (17) aufgelistet.

46) *Appendix to Recommendation No. R (2002) 8 – Principles and mechanisms concerning self-regulation and user protection against illegal or harmful content in new communications and information services.*

47) Empfehlung, 1.

verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergreifen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf Beschwerden und Untersuchungen über vermutete illegale Inhalte zu gewährleisten.

- Außergerichtliche Streitbeilegung

Die Entwicklung von freiwilligen, fairen, unabhängigen, erreichbaren und effektiven Institutionen und Verfahren der außergerichtlichen Streitbeilegung in Bezug auf inhaltsbezogene Angelegenheiten sollten ebenso wie Schiedsverfahren auf nationaler Ebene gefördert werden. Auch die europaweite und internationale Zusammenarbeit zwischen den Mediations- und Schiedsstellen sollte unterstützt werden, und ein offener Zugang für jeden, unabhängig von Grenzen sowie – unter gebührender Beachtung des nationalen ordre public und der fundamentalen Verfahrensrechte – die gegenseitige Anerkennung und Durchsetzung der getroffenen Entscheidungen sollte ermöglicht werden.

- Information der Öffentlichkeit

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten umfassende Informationen der Nutzer und der Öffentlichkeit über die vorgenannten Grundsätze anregen. Auch die Entwicklung von Qualitätslabels für Internet Inhalte, z.B. für Regierungsinhalte, Erziehungsinhalte, oder Inhalte, die für Kinder geeignet sind, sollte gefördert werden.

2.2.3. Anwendung und Umsetzung der Empfehlungen

Diese Empfehlungen des Rates der EU bzw. des Europarats entfalten keine unmittelbaren Rechtswirkungen im dem Sinn, dass den Mitgliedstaaten die bindende Verpflichtung obliegen würde, die darin enthaltenen Regeln in ihr innerstaatliches Recht einzufügen.⁴⁸ Gleichwohl werden die Mitgliedstaaten der EU aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. 10 EGV) für verpflichtet gehalten, die Empfehlungen des Rates ihrem Handeln zugrunde zu legen.⁴⁹ Auch die Empfehlungen des Europarates zielen durchaus darauf ab, die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Unabhängig von der Bindungswirkung der Empfehlungen ist es für die Gewährleistung eines effizienten Jugendschutzes in den einzelnen Staaten in einem grenzüberschreitenden Medium wie dem Internet jedoch notwendig, über die Staatsgrenzen hinaus geltende gemeinsame Standards zu schaffen. Daher ist es sinnvoll, bei der Schaffung oder Überarbeitung innerstaatlicher Modelle zum Jugendschutz im Internet diese Vorgaben, soweit als möglich vereinbar mit den jeweiligen Rechtssystemen und Gepflogenheiten, einzubeziehen.

III. Offene Fragen

Nach dem Vorstehenden sind für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen zur Gewährleistung des Jugendschutzes in den audiovisuellen Medien bereits detaillierte Rahmenbedingungen sowohl im Bereich der europäischen Gemeinschaft als auch im weiträumigeren Gebiet des Europarats vorgegeben.

Gleichwohl stellen sich bei der Realisierung von Co-Regulierungsmodellen weitere Fragen, so z.B. wie eng die Vorgabendichte des einzelstaatlichen Rechts beschaffen sein muss – und darf. Co-Regulierungsmodelle können sowohl in Richtung hoheitliche Regulierung tendieren als auch zu gesellschaftlicher Selbstregulierung. Daher stellt sich die Frage: Welche Elemente der traditionellen imperativen Steuerung müssen in dem Co-Regulierungssystem enthalten sein, damit es effizient arbeitet? Andererseits: In welchem Umfang dürfen hoheitliche Elemente involviert sein, ohne dem System seine Eigenart als Co-Regulierung zu nehmen, d.h. ab welchem Punkt beginnt die staatliche Regulierung?

Weiterhin ist ungeklärt, wie die Selbstregulierungsstellen innerhalb des Co-Regulierungssystems besetzt werden sollen und wer die Betroffenen beruft. Denkbar wäre, sie nur mit Vertretern der betroffenen Kreise, z.B. der Unternehmen oder der Verbraucher, zu besetzen; man könnte aber auch an eine Entsendung von Vertretern des Staates oder an eine Mitwirkung unabhängiger Fachleute denken. Auch eine Entsendung „unabhängiger“ staatlicher Vertreter, denen für diese Tätigkeit Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit zugesichert wird, kann diskutiert werden. Eng mit der Besetzung verknüpft ist die Frage, ob die eventuell beteiligten Vertreter der hoheitlichen Ebene überhaupt ein Stimmrecht, ein entscheidendes Stimmrecht (z.B. ein Vetorecht) oder nur eine beratende Stimme

48) Vgl. Art. 249 Abs. 5 EGV: „Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.“; zu den Empfehlungen des Europarats Seidl-Hohendorf/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, Rz. 1548.

49) Vgl. z.B. Hetmeier in Lenz, EGV-Kommentar, Art. 249 Rn. 19 mwN.

haben sollen und dürfen. Eine Lösung könnte aus der Forderung der Trennung der hoheitlichen und der gesellschaftlichen Ebene entwickelt werden: Beide Formen der gesellschaftlichen Steuerung sollten nicht vermischt werden. Aus dem Trennungsgebot⁵⁰ folgt, dass klar erkennbar sein muss, welche Ebene für die jeweilige Entscheidung verantwortlich ist: der Staat oder die Selbstregulierungsorganisation. Damit wird eine beratende oder beobachtende Stimme eines Vertreters der öffentlichen Gewalt in dem Selbstregulierungsgremium kaum schädlich sein. Kann die hoheitliche Ebene aber das Handeln der Selbstregulierungsorganisation entscheidend beeinflussen, so muss die Identität des Systems neu überdacht werden: Handelt es sich noch um ein Co-Regulierungssystem? Oder liegt ein staatliches System vor, dass sich lediglich privater Sachkompetenz bedient?

Auch die Schlussfolgerungen der Kommission in ihrem Evaluierungsbericht über die Auswirkungen der Empfehlung des Rates zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde⁵¹ werfen weitere Fragen auf: Wie soll der kohärente Ansatz, der durch die konvergente Entwicklung bedingt ist, aussehen? Sollten alle Medien in ein Co-Regulierungssystem einbezogen werden? Oder sollten verschiedene Systeme errichtet und die Kohärenz der Entscheidungen über eine Vernetzung herbeigeführt werden? Anhaltspunkte für die Beantwortung dieser Fragen könnten sich aus den Überlegungen, die die Kohärenz des Ansatzes notwendig erscheinen ließen, ergeben: Gleiche Inhalte können in Folge der Konvergenz auf verschiedenen technischen Wegen zu den Rezipienten gelangen. Und gleiche Inhalte sollten gleich bewertet werden. Ein Inhalt, der z.B. Pornografie enthält und als Fernsehsendung illegal ist, ist bei einer Übertragung über das Internet an den Computerbildschirm ebenso illegal. Es könnte daher sinnvoll sein, eine zentrale, medienübergreifende Instanz zu bilden, die die Inhalte anhand deskriptiver Kriterien bewertet.⁵² Die Entscheidung, wie die Verbreitung dieser Inhalte gestoppt oder eingeschränkt werden kann, kann dann je nach Medium unterschiedlich sein und verschiedenen Co-Regulierungsstellen überlassen werden. Zudem gilt es zu beachten, dass in einigen Staaten bereits Selbstregulierungssysteme für verschiedene Medien bestehen,⁵³ auf deren Erfahrungen man aufbauen sollte und die möglichst reibungsfrei in das zu etablierende System eingebunden werden sollten. Letzlich wird eine Entscheidung für das eine oder das andere Modell auch von den Gegebenheiten des jeweiligen Staates abhängen.

Eine letzte, bei der Errichtung eines funktionierenden Co-Regulierungssystems aber nicht unwesentliche Frage ist die der Finanzierung. Denkbar ist eine Finanzierung durch die beteiligten Unternehmen, durch den Staat oder eine Mischfinanzierung. Auch hier sind verschiedene Lösungen denkbar. Dient das Co-Regulierungssystem z.B. dazu, eine staatliche Aufgabe zu übernehmen, den Staat also zu entlasten, so wird man zumindest eine Anschubfinanzierung des Staates erwarten können. Andererseits darf die hoheitliche Ebene nicht über die Finanzierung des Co-Regulierungssystem dominieren.

Es bleiben also, selbst bei einem begrenzten Referenzgebiet, zahlreiche Fragen offen, die im Einzelnen kaum eindeutig, sondern eher in Alternativen – je nach Rechtssystem und Traditionen in den einzelnen Staaten – beantwortet werden können. Dies gilt um so mehr für die verschiedenen Bereiche, in denen der Einsatz von Co-Regulierungssystemen zur Umsetzung ganz unterschiedlicher politischer Zielsetzungen diskutiert wird. Soweit gemeinsame, europaweite Standards für die Erfüllung des gesetzten Zieles notwendig sind, oder das Funktionieren des Systems es bedingt, werden sich Übereinstimmungen bei den in den einzelnen Staaten angewandten Co-Regulierungssystemen finden. In den Einzelheiten jedoch werden die Co-Regulierungssysteme in Europa so heterogen sein wie die Staaten selbst. ■

50) Das Trennungsgebot ergibt sich aus dem Demokratieprinzip und aus rechtsstaatlichen Transparenzanforderungen, vgl. dazu Ukrow, a.a.O., S. 29 f; Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“, Anhang, 1.

51) S. 2.2.1., am Ende.

52) Vgl. das Modell NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisueel Media) in den Niederlanden, Näheres unter <http://www.kijkwijzer.nl/>

53) Vgl. die Ergebnisse der Kommission in ihrem Evaluierungsbericht, vgl. auch die rechtsvergleichende Untersuchung der Selbstkontrollsysteme in Europa bei Ukrow, a.a.O., S. 205 ff.

Praktische Chancen einer diffusen Idee

Tarlach McGonagle

Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Eine diffuse Idee

Nachdem man auf europäischer Ebene mittlerweile begonnen hat, zur Erreichung einer verbesserten Ordnung nach Möglichkeiten einer besseren, effektiveren Regulierung zu suchen, sind die traditionellen Regulierungssysteme in letzter Zeit auf den Prüfstand gekommen. Selbstverständlich war einer der Diskussionsschwerpunkte der Medienbereich.

Die derzeitige Regulierung der Medien hat sich „durch allmähliche Anlagerung in Form stückweiser Reaktionen auf neue Technologien entwickelt“ und darf daher als „komplex und unpraktisch“ gelten.¹ Oft gelten für verschiedene Medien jeweils andere Regulierungssysteme, und jedes System hat andere Eigenheiten. Daher kann es sich als schwierig erweisen, in diesen verschiedenen Systemen Konsistenz zu erkennen oder zu erreichen. Die Realität der bereits stattfindenden und absehbaren technologischen Veränderungen hat schon dazu geführt, dass über die besten (regulatorischen) Mittel zur Erreichung der gewünschten Ziele und zur Würdigung spezifischer Werte neu nachgedacht wird. Ganz besonders gilt dies angesichts des Trends zu Konvergenz und Individualisierung.

An diesem Punkt kommen nun die Begriffe Selbst- und Co-Regulierung in die Debatte. Wie an anderer Stelle² klar gezeigt wurde, sind dies fließende Begriffe, die sich kaum in wasserdichte Definitionen fassen lassen. Erschwert wird das Definitionsproblem durch die uneinheitliche Interpretation der relevanten (und anderer eng verwandter) Bezeichnungen, ganz zu schweigen von sprachlichen Schwierigkeiten aufgrund von Übersetzungen. Mit Gewissheit festgestellt werden kann aber zumindest, dass die Bezeichnungen auf „leichtere“ Formen der Regulierung als den traditionellen Prototyp der staatlich dominierten Regulierung verweisen.

Eine weiteres Problem bei der Konkretisierung der Debatte über Regulierungsfragen ist die Schwierigkeit, praktische Leitlinien für die Co-Regulierung abstrakt zu formulieren. Der Ausdruck „Co-Regulierung“ ist eine von vielen verschiedenen Abstufungen, die sich jeweils durch den Grad der Beteiligung der diversen Parteien unterscheiden. Eine entscheidende Frage lautet, ob die staatliche Beteiligung direkt, über eine Zwischenstation oder auf noch indirektere Weise erfolgt. Der Grad der Beteiligung einer öffentlichen Stelle an der Co-Regulierung ließe sich mit einer breiten Palette verschiedener Prinzipien und Verfahren bestimmen. In jedem Fall wird sich die Co-Regulierung wohl immer im Rahmen des allgemeinen Rechts vollziehen, in dem es um unveränderliche soziale Ziele und Werte geht.

1) T. Gibbons, *Regulating the Media* (2. Aufl.) (London, Sweet & Maxwell, 1998), S. 300.

2) C. Palzer, „Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen“, *IRIS plus* 2002-6; W. Schulz & T. Held, „Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens“, Studie im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien, Zwischenbericht (Oktober 2001).

Dieser Artikel³ untersucht die Chancen der Co-Regulierung auf eine Umsetzung im audiovisuellen Bereich (auch wenn zu Illustrations- oder Vergleichszwecken gelegentlich Beispiele für eine Selbstregulierung herangezogen werden).

Europarat

Angesichts der wachsenden Erkenntnis, dass eine größere Vielfalt der Regulierungsarten erforderlich ist, hat der Europarat bereits gezeigt, dass seine Überlegungen über die traditionellen Regulierungsparameter hinausgehen. Dies bestätigen mehrere europäische Ministerkonferenzen zur Massenmedienpolitik.⁴

In Resolution Nr. 2 über journalistische Freiheiten und Menschenrechte wurde die Überzeugung geäußert, „dass alle, die den Journalismus ausüben, in einer besonders guten Position sind, um – insbesondere durch Verhaltenskodizes, die freiwillig erstellt wurden und angewendet werden – die Pflichten und Aufgaben festzulegen, die sich aus der Freiheit der journalistischen Meinungsäußerung ergeben“.⁵ Aufbauend auf dieser Aussage der Präambel wird in Prinzip 8 der Resolution betont, die staatlichen Stellen „sollten erkennen, dass alle, die den Journalismus ausüben, das Recht haben, Selbstregulierungsnormen – beispielsweise in Form von Verhaltenskodizes – zu erarbeiten, die beschreiben, wie ihre Rechte und Freiheiten mit anderen Rechten, Freiheiten und Interessen, mit denen sie in Konflikt kommen können, sowie mit ihren Verantwortlichkeiten zu versöhnen sind.“

Bei der nächsten Europäischen Ministerkonferenz zur Massenmedienpolitik war eine deutliche Abneigung gegen die Verfolgung traditioneller Regulierungswege für die Informationsgesellschaft zu spüren.⁶ Auch wenn das Thema dieser Konferenz nicht unbedingt in den Bereich der traditionellen audiovisuellen Medien gehört, ist es nicht nur am Rande von Interesse. Gerade im Zusammenhang mit der Konvergenz und dem digitalen Rundfunk besteht ein zunehmendes Potenzial für die analoge Anwendung von Normen und Verfahrensweisen aus benachbarten Bereichen, zum Beispiel den Diensten der Informationsgesellschaft.⁷

Ein zentrales Anliegen der Erklärung „Eine Medienpolitik für morgen“ ist „die Anpassung des Regulierungsrahmens für die Medien im Lichte der laufenden Veränderungen.“⁸

Es gibt aus der letzten Zeit noch andere Beispiele, in denen der Europarat gezeigt hat, dass er sich der Notwendigkeit größerer regulatorischer Flexibilität in der Online-Welt bewusst ist, beispielsweise mit seinem zweigleisigen Ansatz für Cyberfragen. Kennzeichnend für diesen Ansatz sind das Übereinkommen über Datennetz-Kriminalität („Cybercrime-Konvention“)⁹ (das den traditionellen Ansatz des Europarats zur Normenfestsetzung repräsentiert) und die Empfehlung zur Selbstregulierung von Cyberinhalten.¹⁰ Unterdessen hat im eher traditionell definierten audiovisuellen Bereich der Ständige Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats vor kurzem eine Erklärung zur Menschenwürde und zu den Grundrechten anderer abgegeben.¹¹ Die Erklärung fordert Regulierungsbehörden und Rundfunkveranstalter unter anderem auf, „konsensuelle Co- oder Selbstregulierungslösungen“ für den Umgang mit Programmen anzustreben, die die Unversehrtheit der Person oder die Menschenwürde verletzen könnten.

3) Der Verfasser ist Natali Helberger für die Einsichten und Informationen, die sie zur Entstehung dieses Artikels beigesteuert hat, äußerst dankbar. Für Auslassungen oder Fehler ist jedoch allein der Verfasser verantwortlich.

4) Die bei den Europäischen Ministerkonferenzen zur Massenmedienpolitik verabschiedeten Texte sind abrufbar unter: [http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences\(E\).doc](http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences(E).doc)

5) Vierte Europäische Ministerkonferenz zur Massenmedienpolitik (Prag, 7.-8. Dezember 1994), „Die Medien in einer demokratischen Gesellschaft“, Resolution Nr. 2: Journalistische Freiheiten und Menschenrechte.

6) Fünfte Europäische Ministerkonferenz zur Massenmedienpolitik (Thessaloniki, 11.-12. Dezember 1997), „Die Informationsgesellschaft: eine Herausforderung für Europa“. Siehe insbesondere Resolution Nr. 2: Den Regulierungsrahmen für die Medien überdenken (speziell Abs. 4, 7(v) der Präambel).

7) Siehe dazu auch T. McGonagle, „Ist der für das Fernsehen geltende Rechtsrahmen auf die neuen Medien anwendbar?“, *IRIS plus* 2001-6, und „Rundfunk im Wandel: Neue Jagdgründe und neue Herausforderungen“, *IRIS plus* 2001-10.

8) „Eine Medienpolitik für morgen“, 6. Europäische Ministerkonferenz zur Massenmedienpolitik (Krakau, 15.-16. Juni 2000).

9) SEV Nr. 185. Siehe dazu auch *IRIS* 2001-10: 3.

10) Empfehlung Rec(2001)8 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Selbstregulierung von Cyberinhalten (Selbstregulierung und Schutz der Benutzer vor unerlaubten oder schädlichen Inhalten, die über die neuen Kommunikations- und Informationsdienste verbreitet werden), 5. September 2001.

11) *Statement (2002)1 on Human Dignity and the Fundamental Rights of Others* (Erklärung 2002)1 zur Menschenwürde und zu den Grundrechten anderer), Ständiger Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats, 12.-13. September 2002, abrufbar unter: <http://www.humanrights.coe.int/media/> Siehe dazu auch *IRIS* 2002-9: 5.

Europäische Union

Die politische Debatte innerhalb der EU-Institutionen über die Möglichkeit der Co-Regulierung als Ordnungsmodell in bestimmten Sektoren wurde bereits an anderer Stelle dokumentiert,¹² doch vielleicht ist es an der Zeit für eine kurze Analyse der – unter geltendem EG-Recht – real bestehenden Chancen für die Einführung von Co-Regulierungsmechanismen im audiovisuellen Bereich. Zum Teil werden diese Chancen bereits genutzt. Artikel 16 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr¹³ und Artikel 27 der Datenschutzrichtlinie¹⁴ beispielsweise äußern eine klare Präferenz dafür, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission sich verstärkt für Verhaltenskodizes als Mittel einsetzen, das zur ordnungsgemäßen Umsetzung von EG-Recht beiträgt. Diese neue Tendenz, außerhalb des traditionellen Regulierungsschemas zu denken, ist inzwischen auch auf der nationalen Ebene festzustellen. Immer häufiger verweist die staatliche Gesetzgebung zum audiovisuellen Bereich auf Verhaltenskodizes oder auf eine Mischung aus gesetzlichen Vorschriften und staatlich anerkannten Co-Regulierungsbestimmungen.

Eine weiter reichende Frage ist jedoch, ob EG-Recht durch Selbst- oder Co-Regulierungsinstrumente wirksam und vollständig umgesetzt werden kann. Einen geeigneten Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage bietet Artikel 2 Absatz 1 der Fernsehrichtlinie, der jeden Mitgliedstaat verpflichtet, für die Einhaltung der „Vorschriften des Rechtssystems“ zu sorgen, die auf für die Allgemeinheit bestimmte Sendungen in diesem Mitgliedstaat anwendbar sind.¹⁵ Welche Vorschriften sind hiermit gemeint? Sind bei der Entscheidung der Frage, ob die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt wurde, von der Wirtschaft formulierte Verhaltenskodizes als Teil des Rechtssystems zu betrachten? Artikel 3 der Richtlinie wirft ähnliche Fragen zur Natur der Maßnahmen auf, die auf nationaler Ebene zu ihrer Umsetzung gewählt werden. Ob Co-Regulierungsmaßnahmen einen geeigneten Mechanismus für die Umsetzung der Richtlinie darstellen, hängt von den Formulierungen „geeignete Verfahren“, „zuständige Justizbehörden oder sonstige Stellen“ und „tatsächliche Einhaltung“ in Artikel 3 Absatz 3 ab.

Als letzte Instanz für Angelegenheiten des EG-Rechts muss der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) diese Fragen beantworten. Die bestehende – und wachsende – Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Frage der ordnungsgemäßen Umsetzung von EG-Richtlinien hat diesbezüglich bereits eine gewisse Klärung gebracht. Nationale Umsetzungsmaßnahmen sollen sich durch Eindeutigkeit, Bestimmtheit und Klarheit auszeichnen. Im Fall *Kommission gegen Niederlande*¹⁶ urteilte der EuGH: „[U]m die volle Anwendung der Richtlinien in rechtlicher und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet schaffen.“¹⁷ Im Fall *Kommission gegen Deutschland*¹⁸ lehnte der Gerichtshof das betreffende Beispiel für die Umsetzung einer EG-Richtlinie durch Verwaltungsmaßnahmen als unzureichend ab. Zur Begründung hieß es, dass „die Übereinstimmung einer Praxis mit den Schutzgebieten einer Richtlinie kein Grund dafür sein kann, diese Richtlinie nicht in der innerstaatlichen Rechtsordnung durch Bestimmungen umzusetzen, die so bestimmt, klar und transparent sind, dass der einzelne wissen kann, welche Rechte und Pflichten er hat.“¹⁹ Schwerer noch wiegt im vorliegenden Zusammenhang, dass der Gerichtshof auch auf seine bisherige Rechtsprechung verwies und nochmals erklärte: „die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht [verlange] nicht notwendigerweise, dass ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden; je nach dem Inhalt der Richtlinie kann ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass – soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll – die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.“²⁰

12) Siehe C. Palzer, *op. cit.*, S. 2-4.

13) Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. L 178 vom 17. Juli 2000, S. 1.

14) Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281, 23. November 1995, S. 31.

15) Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23, geändert durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997, ABl. L 202 vom 30. Juli 1997, S. 60.

16) Rechtssache C-339/87, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich der Niederlande, Urteil des EuGH vom 15. März 1990.

17) *Ibid.*, Randnr. 25.

18) Rechtssache C-361/88, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, Urteil des EuGH vom 30. Mai 1991.

19) *Ibid.*, Randnr. 24.

20) *Ibid.*, Randnr. 15.

Alle Überlegungen zum Ausmaß der Freiheit, die die Mitgliedstaaten bei der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Selbstregulierungsorgane haben, sind im Lichte dieser – und anderer²¹ – EuGH-Urteile zu betrachten. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass es in den beiden genannten Fällen um spezifische Arten der Umsetzung ging und dass die zitierten Urteilspassagen die rechtmäßige Ergreifung von Co-Regulierungsmaßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht grundsätzlich ausschließen. Wieder einmal kommt es ganz auf die konkreten Modalitäten der Co-Regulierungsstrukturen, den Anwendungsbereich und den Status an.

An dieser Stelle ließen sich weitere Fragen anknüpfen: Auf welcher Ebene sollten Co-Regulierungsmechanismen eingerichtet werden? Inwieweit insistieren bestehende Rechtsordnungen auf der subjektiven Notwendigkeit von Konsistenz, Einheitlichkeit der Normen und deren Anwendung? Diese Fragen können vielleicht kollektiv beantwortet werden, wobei jedoch zu bedenken ist, dass im Kontext der Co-Regulierung verschiedene Probleme auf unterschiedlichen Ebenen am besten gelöst werden können. Wenn es um die Grundrechte geht, sind Normen aufrecht zu erhalten, die nicht verhandelbar sind, und daher muss den internationalen Rechtsinstrumenten, in denen sie aufgezählt sind, einheitliche Geltung verschafft werden (siehe unten). Ebenfalls eine einheitliche Geltung erfordern beispielsweise Belange, die als wichtig für das Funktionieren des Binnenmarktes benannt sind, wie etwa bestimmte Aspekte der Werbung, der Medienkonzentration oder des Wettbewerbsrechts.²² Hier gelten zwar unterschiedliche Wertesysteme, die jedoch beide in der bestehenden europäischen Rechtsordnung durchaus eine zentrale Stellung einnehmen. Andere Fragen sind für eine Berücksichtigung und Anwendung auf nationaler Ebene eher geeignet. In Fragen von Moral und Anstand beispielsweise hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stets dazu geneigt, lokalen und regionalen Eigenheiten größten Respekt zu zollen und ihnen im weitest möglichen Umfang gerecht zu werden.²³ Dies wirft die weitere Frage auf, in welchem Umfang Moral und Anstand – und im weiteren Sinne auch Ethik – Eingang in ein Co-Regulierungssystem finden sollten (siehe unten).

Möglicher Anwendungsbereich der Co-Regulierung

Es besteht ein genereller Konsens, dass sich Co-Regulierung nicht zum Schutz von Grundrechten eignet.²⁴ Dieser Konsens beruht auf einem besonderen Verständnis des Völkerrechts, nach dem die Pflicht zum Schutz der Menschenrechte ausschließlich bei den Staaten liegt. Auf der nationalen Ebene dienen verfassungsmäßige Garantien des Rechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit (wie Artikel 10 der (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten – EMRK) generell dem Ziel, das Potenzial zur Einschränkung dieser Freiheit, von genau definierten Umständen abgesehen, zu minimieren. Ein Beispiel hierfür ist das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland.²⁵ Artikel 5 Absatz 1 nennt ausdrücklich die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 GG muss jede Einschränkung gesetzlich geregelt sein, sei es durch die Vorschriften der allgemeinen Gesetze, die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend oder das Recht der persönlichen Ehre (siehe dazu auch unten). Ebenfalls relevant ist Artikel 19 Absatz 4 GG, nach dem jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen steht. Dies zeigt, dass ein Co-Regulierungssystem möglicherweise einer übergeordneten Justiz unterworfen werden müsste und dass (nationale) Verfassungsbestimmungen im Zusammenhang mit Vorschlägen zur Umsetzung der Richtlinie durch Co-Regulierungsmaßnahmen besondere Beachtung verdienen würden (siehe oben).

Auch wenn inländische Verfassungsnormen helfen mögen, die möglichen Umriss einer Co-Regulierung im Medienbereich zu erkennen, darf die Wirkung der obigen staatlichen Verpflichtungen, die sich aus internationalen (Menschenrechts-) Verträgen ergeben, nicht unterbewertet werden. Der Umstand, dass für die Garantie der Menschenrechte letztlich die Staaten verantwortlich sind, deutet darauf hin, dass es anscheinend rechtlich unmöglich ist, diese Aufgabe an private (Regulierungs-)

20) *Ibid.*, Randnr. 15.

21) Die ausführliche Analyse der relevanten Rechtsprechung würde den Rahmen dieses Artikels sprengen.

22) Im schlimmsten Fall könnte eine Selbst- oder Co-Regulierung als im Wesentlichen private Organisationsform zur Entstehung von Kartellen führen, die die an anderer Stelle zum Schutz der offenen Märkte entwickelten Prinzipien ignorieren könnten.

23) Müller gegen Schweiz, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 24. Mai 1988, Serie A, Nr. 133; Otto-Preminger-Institut gegen Österreich, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 20. September 1994, Serie A, Nr. 295-A, etc.

24) Siehe C. Palzer, *op. cit.*; *Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report*, 13. November 2001; Europäisches Regieren: Ein Weißbuch, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 25. Juli 2001, KOM(2001) 428 endgültig.

25) Abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/gesetz/gg/>

Stellen zu delegieren. Entscheidend ist hier das Wort „anscheinend“, denn vieles hängt von den genauen Modalitäten der Delegation ab. Die Betrauung eines freiwilligen Selbstregulierungsmechanismus mit der Verantwortung für die Verteidigung der Menschenrechte entbindet den Staat nicht von dieser Verpflichtung, auch wenn sich der Selbstregulierungsmechanismus als effektiv erweist. Eine Co-Regulierungsstelle dagegen hat mehr Möglichkeiten, um staatlichen Verpflichtungen effektiv nachzukommen, auch wenn die letzte Verantwortung grundsätzlich beim Staat bleiben muss. Verstärkt wird dieses Potenzial durch ordnungsgemäße Mechanismen zur Überprüfung von Entscheidungen der Co-Regulierungsstelle, Berufungsverfahren etc. Die Gesetzgebung und der Rechtsweg könnten die notwendigen Strukturen bereitstellen, die sicherstellen, dass Staaten ihre diesbezüglichen internationalen Verpflichtungen erfüllen.

Die Einführung von Co-Regulierungssystemen würde die Rollen der verschiedenen Beteiligten tiefgreifend verändern. Verabschiedung und Durchsetzung von Gesetzen wären nicht mehr, wie seit jeher üblich, ausschließlich staatlichen Stellen vorbehalten. Gleichzeitig würden Fachleute in eine neue Form der Regulierung einbezogen, deren Parameter sie selbst mitformulieren würden. Die resultierenden Bestimmungen wären dann eine Mischung aus den beiden alten Formen, und ihre Anwendung würde auf beiden Seiten dadurch unterstützt, dass einschlägige Fachkompetenz in die Erreichung gemeinsamer Ziele einfließt.

Hauptmerkmale

Vor der Erörterung einer Auswahl von (erwünschten) Hauptmerkmalen von Co-Regulierungssystemen sind zunächst die beteiligten Werte in diesem Prozess zu klären. Es wäre also zu beantworten, ob sich bei einer Überprüfung herausstellen würde, dass die in Frage stehenden Prozeduren prinzipientreu und fest in den Regeln des Naturrechts verankert sind. Im Kern geht es hierbei nicht einfach um Zielsetzungen und Ergebnisse, sondern um einen Modus operandi. Beteiligung, Rechenschaftspflicht, Rechtsetzungs- und Entscheidungsverfahren, Informations- und Überprüfungsmechanismen etc. sind daher von größter Bedeutung.

Das Ziel einer vollständigen oder zumindest angemessenen Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen wirft Fragen hinsichtlich der Repräsentation auf (d. h. Unter- oder gar Überrepräsentation bestimmter Interessengruppen). Zwischen den Geschlechtern, ethnischen Gruppen und Altersprofilen der Beteiligten muss für Ausgewogenheit gesorgt werden. Wichtig ist auch die richtige Mischung sektoraler und sozialer Interessengruppen im Co-Regulierungsprozess. Die Repräsentation muss zu einer sinnvollen Beteiligung am gesamten Spektrum der Co-Regulierungsaktivitäten führen. Eine breit angelegte Repräsentation muss ehrlich sein und darf sich nicht auf Symbolik beschränken.

Wie schon der Name sagt, sollte Co-Regulierung mit kollegialer Verantwortung in jeglicher Hinsicht verbunden sein. Auch wenn das System von der synergischen Mitwirkung der diversen relevanten Akteure profitiert, sollte es gegen unzulässige Einwirkungen von politischen und wirtschaftlichen Kräften sowie von Interessengruppen und Unternehmen abgeschirmt werden. Diese Abschirmung kann durch eine angemessene Finanzierung (entweder aus unabhängigen Quellen oder durch Beteiligte wie den Staat oder die Unternehmen) sichergestellt werden. Ferner setzt sie ein klares Eintreten von Politik und Wirtschaft für ihren Zweck und ihre Durchführung voraus. Vor allem aber muss ausgeschlossen sein, dass der Staat heimlich agiert oder nominell unabhängige staatliche Stellen als Marionetten missbraucht werden.

Ein Co-Regulierungssystem braucht das Vertrauen aller Beteiligten – Fachleute, staatliche Vertreter (direkte oder über eine Zwischenstation) und Öffentlichkeit. Um die Unterstützung der Fachleute zu gewinnen, muss ihre Mitwirkung an der Formulierung von Verhaltenskodizes und Vorgehensweisen garantiert werden, und diese müssen die praktische Erfahrung der Fachleute widerspiegeln. Ebenso würde es der Staat in der Regel kaum hinnehmen, wenn seine früheren Regulierungsaufgaben in einem Co-Regulierungssystem vollkommen von den anderen Parteien beansprucht würden. Seine weitere Beteiligung müsste gesichert sein, wenn auch auf neu definierte Weise. Um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu verdienen, müsste die Co-Regulierungsstelle sensibel auf die Interessen der Bürger reagieren und stets versuchen, die Normen zu verbessern und bestehende aufrecht zu erhalten. Alle Verfahren, die die Öffentlichkeit betreffen, insbesondere die Mechanismen für Informationsverbreitung, Anfragen, Beschwerden und Einsprüche, müssen flexibel, schnell und für den Normalverbraucher leicht zugänglich sein. Alle diese operativen Kriterien müssen gleichermaßen auch in einem grenzüberschreitenden Kontext gelten. Wie wichtig dies ist, verdeutlicht auf eindrucksvolle Weise der Abschnitt zur Werbung (siehe unten). Die Fähigkeit von Co-Regulierungsstellen, auch Fragen mit internationalem Bezug zu behandeln, ist als fester Bestandteil ihrer Funktionen zu betrachten.

Die Effektivität bestehender Selbstregulierungsmodelle beruht zu einem erheblichen Teil auf der Effektivität ihrer Sanktionen. Sanktionen müssen sorgfältig geplant und systematisch durchgesetzt werden. Sie müssen sowohl quantitativ als auch qualitativ sinnvoll sein. Dazu sind unter Umständen Myriaden von Kombinationen und Permutationen erforderlich: Verwarnungen, öffentliche Verurteilungen, Bußgelder, Geldstrafen mit Abschreckungs- bzw. Strafwirkung etc. Die Verwaltung eines so detaillierten und effektiven Sanktionierungssystems setzt zwangsläufig das Vorhandensein eines funktionierenden, kohärenten und gut organisierten Selbstregulierungsmodells voraus.

Die obige Liste der erwünschten Merkmale, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, könnte vielleicht in eine Blaupause für die Co-Regulierung münden. Allerdings darf nicht übersehen werden, wie schwierig es ist, auf nationaler Ebene so genannte „Best Standards“ zuerst festzulegen und dann auch umzusetzen. Co-Regulierung ist ein Begriff mit deutlichen politischen Anklängen. In einigen Ländern könnte darunter eine „Regulierung light“ verstanden werden, die ein Kennzeichen des Wirtschaftsliberalismus ist, dem zur Zeit viele Regierungen in Europa anhängen, teilweise aber auch, als radikalere Interpretation, ein erster Schritt zur Deregulierung. In anderen Ländern wird sie vielleicht als durchsichtiges Spiel des Staates aufgefasst, das nach außen den Eindruck vermitteln soll, als dürften an der Gesetzgebung nun die Betroffenen mitwirken, das aber in Wahrheit den heimlichen Fortbestand des vom Staat dominierten *Status quo* gewährleisten soll. Der emotionale Beiwert des Begriffs wird entscheidend von der politischen und kulturellen Situation in dem betreffenden Staat beeinflusst. Sehr sorgfältig muss deshalb darauf geachtet werden, dass Co-Regulierungsnormen organisch, im Einklang mit den Eigenheiten der einzelnen Staaten, wachsen können; eine bloße Übernahme fremder Normen und Leitlinien wird zum Scheitern verurteilt sein, wenn das Umfeld, in dem das System funktionieren soll, nicht uneingeschränkt berücksichtigt wird.

Unabhängigkeit von Journalisten

Von den Massenmedien geht zweifellos eine unglaubliche Macht aus. Vor diesem Hintergrund sind die Begriffe Medienfreiheit und Rundfunkfreiheit entstanden, die folglich einen überzeugenden Anspruch auf den institutionellen Status erheben, der ihrer Rolle gebührt.²⁶ Eine logische Folge der Medienmacht ist, dass die Justiz in vielen nationalen und internationalen Rechtsordnungen dem Konzept der Medienautonomie und Selbstregulierung großen Respekt zollt. Das beste Beispiel für diese respektvolle Haltung ist die umfangreiche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.²⁷

Die Maxime, dass es keine Freiheit ohne Verantwortung gibt, ist das Kernstück sowohl der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als auch der journalistischen Ethik. Die Co-Regulierung erscheint im Journalismus daher als praktikable Möglichkeit, sofern man sich ihr wohl überlegt nähert. Ethik und Legalität gehen nicht immer Hand in Hand: Die Ethik gehört generell ins Reich der Fachleute, die Legalität dagegen in jenes des Gesetzgebers und der Gerichte.²⁸ Zwar sind die beiden Bereiche nicht aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit völlig unvereinbar, doch es kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie immer zusammenfallen. Die Medien reagieren zum Teil ausgesprochen zurückhaltend, wenn es darum geht, den Staat an der Formulierung ihrer arbeitsethischen Prinzipien mitwirken zu lassen. Ganz besonders gilt dies für die Printmedien, die auf eine lange Tradition operativer Autonomie zurückblicken.

Das ethische Substrat des Journalismus eignet sich zwar besonders gut für eine Selbstregulierung,²⁹ doch deren Anwendungsmöglichkeit darf nicht überbewertet werden. Der größte Nachteil einer Selbstregulierung in Reinkultur – also einer Regulierung, die sich auf hausinterne Prüfungsnormen und -mechanismen beschränkt, – ist das Fehlen einer Rechenschaftspflicht gegenüber Außenstehenden. Wie stark der hausinterne Ethikkodex eines Rundfunksenders ideologisch auch aufgeladen sein mag

26) Für eine allgemeine Erörterung der „Rundfunkfreiheit“ als institutionelles Recht siehe E. Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study* (Oxford, Clarendon Press, 1993), S. 40-42.

27) Siehe beispielsweise *Jersild gegen Dänemark*, *op. cit.*; *Thorgeirson gegen Island*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 1992, Serie A, Nr. 239; *Oberschlick gegen Österreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23. Mai 1991, Serie A, Nr. 204; *Bladet Tromsø & Stensaas gegen Norwegen*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 20. Mai 1999, Berichte über Urteile und Entscheidungen, 1999, und *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt gegen Österreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. Februar 2002.

28) Siehe zum Beispiel D. Flint, *Media Self-Regulation*, in T. Campbell und W. Sadurski, Eds., *Freedom of Communication* (England, Dartmouth Publishing Company, 1994), S. 281-296, auf S. 285.

29) Siehe beispielsweise Resolution 1003 (1993) zur Ethik des Journalismus, von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats am 1. Juli 1993 verabschiedet, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/ ERES1003.HTM>

und wie komplex sich seine Umsetzung gestaltet – beides sind im Wesentlichen hausinterne Belange, die durch ihre Subjektivität definiert sind. Solche internen (wenn auch nicht internalisierten) Kodizes sind oft „vom starken Einfluss der Eigentümer geprägt und manchmal sogar erzwungen, wobei die Journalisten keine andere Möglichkeit haben als zuzustimmen.“³⁰ Außerdem können Bestimmungen zu Interessenkonflikten und anderen ethischen Fragen Bestandteil von Arbeitsverträgen sein. Solche hausinternen Sicherungen und Ethik- und Verhaltenskodizes sind jedoch immer Gegenstand argwöhnischer Betrachtungen und Fragen: Es fehlt ihnen von Natur aus die moralische Autorität von Kodizes, die durch eine breite Branchenvertretung ausgehandelt und getragen werden.

Hassrede

Das Potenzial für einen Co-Regulierungsansatz zur so genannten „Hassrede“ (*Hate Speech*) ist besonders interessant, weil es sich um ein Thema handelt, das die Grundrechte berührt, andererseits aber in allen Ethikkodizes der Medien – unabhängig von den Umständen ihres Zustandekommens – einen bedeutenden Platz einnimmt. „Hassrede“ ist ein Ausdruck, der sich auf ein ganzes Spektrum negativer Äußerungen bezieht, von Hass und Verhetzung bis zur Schmähung, Verleumdung, Beleidigung und Beschimpfung, und möglicherweise auch Extrembeispiele von Vorurteilen und Benachteiligungen umfasst.³¹ Somit lassen sich praktisch alle rassistischen und ähnlichen Varianten übler, identitätsverletzender Äußerungen unter dem weiten Mantel dieses Begriffs unterbringen. „Hassrede“ als solche ist in keiner internationalen Konvention definiert,³² auch wenn verschiedene Bestimmungen immerhin als Barometer für die Extreme des Tolerierbaren dienen.

Diese Bestimmungen umfassen die ausdrücklichen Kontrollmöglichkeiten, die als fester Bestandteil der Meinungs- und Informationsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung gelten.³³ Auf europäischer Ebene sind dies im Wesentlichen die Artikel 10 Absatz 2 sowie 17 EMRK. Der letztere Artikel mit dem Titel „Verbot des Missbrauchs der Rechte“ ist ein eingebauter Sicherheitsmechanismus der Konvention, der verhindern soll, dass dem Buchstaben oder dem Geist der Konvention zuwiderlaufende Aktivitäten unter Berufung auf Bestimmungen der Konvention stattfinden. Das ist der Felsen, auf dem die meisten Fälle um rassistische Reden oder Hassreden auflaufen: Sie werden grundsätzlich für offensichtlich unbegründet befunden.³⁴ Eine Untersuchung der vorliegenden Rechtsprechung zeigt, dass internationale Justizorgane trotz ihres traditionellen Respekts vor dem Grundsatz der journalistischen Autonomie äußerst ungern von ihrer grundsätzlichen Weigerung abrücken, Rechtsschutz für Hassreden zu gewähren.³⁵

Vor allem aufgrund von Erfahrungen der Staaten aus Vergangenheit, Zeitgeschichte oder Gegenwart wird die Verbreitung von Hassreden auf nationaler Ebene meist als Straftat eingestuft. Dies lässt im Medienbereich (der ja zwangsläufig den übergeordneten Bestimmungen des Strafrechts unterliegt) auf den ersten Blick wenig Raum für Co-Regulierungsinitiativen zur Beeinflussung von rechtlichen bzw. regulatorischen Ansätzen für (die Ahndung von) Hassreden. Strafrechtlich relevante Tatbestände stellen eine untere Schwelle dar, hinter der keine Regulierung zurückbleiben kann. Die Rolle, die der Co-Regulierung in Bezug auf Hassreden wohl zugeordnet ist, könnte also allenfalls darin bestehen, die Schwelle höher anzusetzen als im gewöhnlichen Strafrecht, um im audiovisuellen oder journalistischen Bereich auf höheren Standards zu insistieren.

Eine solche Rolle könnte sich jedoch als umstritten erweisen, wenn es um die feineren Details der Umsetzung geht. Das erste Hindernis könnte die mangelnde Bereitschaft gewisser Menschenrechtskreise sein, weitere Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung mitzutragen.³⁶ Der

30) G. Bervar, *Freedom of Non-Accountability: Self-regulation of the media in Slovenia* (Slovenia, Peace Institute, 2002), S. 37.

31) J. Jacobs & K. Potter, *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics* (New York, Oxford University Press, 1998), S. 11.

32) Siehe jedoch die Erläuterung von „Hassrede“ im Anhang zur Empfehlung R (97) 20 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten zur „Hassrede“, verabschiedet am 30. Oktober 1997.

33) Zum Beispiel Artikel 19 Absatz 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), Artikel 20 IPBPR (der im Zusammenhang mit Artikel 19 zu lesen ist) und Artikel 4 und 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung.

34) Siehe zum Beispiel: Glimmerveen & Hagenbeek gegen Niederlande, Antrag Nr. 8348/78 u. 8406/78, 18 DR 187; T. gegen Belgien, DR 34 (1983), S.158; H., W., P. und K. gegen Österreich, Antrag Nr. 12774/87, 62 DR (1989) 216, und Kühnen gegen BRD, Antrag Nr. 12194/86, 56 DR 205 (1988). Siehe dazu auch T. McGonagle, *Wresting (Racial) Equality from Tolerance of Hate Speech*, (2002) 23 *Dublin University Law Journal* (ns) 21, S. 21-54.

35) Siehe dazu auch *ibid.* und insbesondere *Jersild v. Denmark*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23. September 1994, Serie A, Nr.239.

36) Diese mangelnde Bereitschaft zeigt sich in der jüngsten Gemeinsamen Erklärung zu Rassismus und Medien des UN-Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit, des OSZE-Vertreters für Medienfreiheit und des OAS-Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit vom 27. Februar 2001, abrufbar unter: <http://www.article19.org/docimages/950.htm>.

offenkundige Subtext lautet hier, dass sich die Verabschiedung zusätzlicher Bestimmungen jedweder Art bei einer ehrlichen Befolgung der bestehenden Normen erübrigen würde. Die Schaffung eines keimfreieren Umfelds für den öffentlichen Diskurs könnte zumindest theoretisch das Risiko bergen, dass gerade die kantigen, unbequemen Aspekte des Rechts auf freie Meinungsäußerung abgeschliffen werden, die doch eigentlich die wichtigsten sind. Sie könnte den Schutz aufweichen, den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dem provokativen Journalismus immer wieder gewährt hat, zumindest im Hinblick auf rassistische Äußerungen.

Der obige Argumentationsstrang lässt jedoch außer Acht, wie nützlich funktionierende Leitlinien zu Hassreden sind. Ethik- und Verhaltenskodizes übersehen diesen Punkt dagegen kaum. Da diese Kodizes meist von Medienfachleuten selbst stammen, sind sie sektorspezifisch und reich an praktischen Erfahrungen aus der Fachwelt. Solche Überlegungen werden bei der traditionellen staatlich dominierten Regulierung (die von Natur aus allgemeiner angelegt ist als ein Ethikkodex) nur selten berücksichtigt, sodass hier die Sensibilität für die spannungsreiche Arbeit der Medienbranche fehlt. Man könnte somit argumentieren, dass die Kluft zwischen den beiden Regelwerken die Chance zu einer konzertierten, konsultativen Formulierung von Grundsätzen bietet, die letztlich zu einer Form von Co-Regulierung der Medien in Bezug auf Hassreden führt. Daher sollte eine solche Co-Regulierung nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Es besteht also ein Potenzial für Synergien, das jedoch vorsichtig erschlossen werden muss.

Jugendschutz

Die Perspektive für Co-Regulierungsansätze zum Jugendschutz wurde bereits in *IRIS plus* 2002-6 untersucht. Der vorliegende Artikel konzentriert sich daher auf einige praktische Überlegungen, die sich aus zwei länderbezogenen Fallstudien zu Deutschland und den Niederlanden ergeben.³⁷

Aufgrund der strukturellen Eigentümlichkeiten der deutschen Verfassungsordnung liegt die Verantwortung für die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für den audiovisuellen Bereich bei den Bundesländern. Eine Vorabzensur ist nach Artikel 5 GG verboten. In der Praxis haben die diversen staatlichen Stellen also nur die Möglichkeit einer nachträglichen Prüfung. Für die Filmwirtschaft, die bei der Klassifizierung von Filmen auf höchstmögliche Rechtssicherheit angewiesen ist, ist diese Situation unbefriedigend. Das Fehlen der Möglichkeit einer Filmprüfung im Vorwege hat natürlich Auswirkungen auf den Markt. Selbstkontrollorgane hingegen sind nicht an dieselben verfassungsmäßigen Schranken gebunden wie staatliche Stellen.

Die Filmindustrie hat sich daher verpflichtet, Filme vor der allgemeinen Veröffentlichung der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) vorzulegen. Die FSK entscheidet dann über die Alterseinstufung. Die Obersten Landesjugendbehörden sind jedoch gesetzlich verpflichtet, vor der Freigabe für jeden Film eine Alterseinstufung zu verlangen. In der Regel akzeptieren sie die Alterseinstufungen der FSK, doch sie können gegen FSK-Entscheidungen auch ein Veto einlegen. In der Praxis besteht aber praktisch keine Notwendigkeit, in die Einstufungen der FSK einzugreifen, denn die Landesbehörden stellen in den Verwaltungs- und Prüfungsgremien der FSK die Mehrheit. Das System scheint zur Zufriedenheit der Beteiligten zu funktionieren: Es bietet der Filmwirtschaft einen Mechanismus, der schnelle Entscheidungen trifft, wie sie die Schnellebigkeit der Medienmärkte verlangt, und es erleichtert die Erfüllung der einschlägigen Aufgaben der Landesbehörden (wobei es im Wesentlichen von der Filmwirtschaft finanziert wird).

Im Fernsehbereich wurde die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) ins Leben gerufen, die weitgehend dieselben Aufgaben hat wie die FSK im Filmbereich. Obwohl die FSF von den Sendern selbst gegründet wurde, werden die Mitglieder ihres Kuratoriums nur zu einem Drittel von den Sendern ernannt, während zwei Drittel allgemein anerkannte Fachleute aus den verschiedensten Bereichen sind. Anders als bei der FSK, deren Einstufungsarbeit von den zuständigen Landesbehörden überwacht wird, gibt es bei der FSF keine vergleichbare Koordination der Arbeit mit den Landesmedienanstalten, die über die Einhaltung der einschlägigen Gesetze zu wachen haben. Die Verdopplung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten ist daher ein klares Problem, das die Entstehung konsistenter Einstufungsansätze und Einstufungsergebnisse in gewissem Umfang behindert. Ein Beispiel für die Inkonsistenz zwischen dem Ansatz der FSF und der Gemeinsamen Stelle Jugendschutz und Programm der Landesmedienanstalten war zuletzt der Disput um die Sendezeit für den Steven-Spielberg-Film „Saving Private Ryan“.³⁸

37) Diese Länderauswahl entspricht der Agenda des Workshops in Florenz.

38) Siehe *IRIS* 2002-8: 6.

Im September wurde nun ein neuer Jugendmedienschutz-Staatsvertrag verabschiedet, der voraussichtlich im April 2003 in Kraft treten wird.³⁹ Dieser Staatsvertrag sieht vor, dass die Regulierung aller elektronischen Kommunikationsmedien von einem neuen Gremium übernommen wird, der Kommission für den Jugendmedienschutz (KJM). Unter der Leitung der KJM sollen Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle die Jugendschutzbestimmungen umsetzen. Damit soll die derzeitige Praxis der Doppelkontrolle durch FSF (vorab) und Landesmedienanstalten (nachträglich) entfallen. Darüber hinaus kann die KJM Entscheidungen eines Selbstkontrollorgans nur dann aufheben, wenn dieses die fachlichen Normen nicht erfüllt.

In den Niederlanden ist die Situation einfacher. Im Jahr 1999 wurde das *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media* (Niederländisches Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien, NICAM)⁴⁰ gegründet, das man als Co-Regulierungsinitiative für den gesamten audiovisuellen Bereich bezeichnen könnte. Das NICAM ist für die Umsetzung von *Kijkwijzer* verantwortlich, einem einheitlichen Klassifikationssystem für Fernsehen, Videos, Filme und Spiele. Die Einheitlichkeit des Systems bietet den großen Vorteil, dass die klare Erläuterung der Klassifikationen generell für alle audiovisuellen Medien gilt. Durch die Konsistenz der Angaben prägen sich die sechs inhaltlichen Deskriptoren (Gewalt, Angst (Auslösung von Angstgefühlen), Sex, Drogen-/Alkoholmissbrauch, Ausdrucksweise und Diskriminierung) und die Alterskategorien (alle Altersstufen, MG6 (erwachsene Aufsicht für Kinder unter sechs Jahren ratsam), ab 12 Jahre und ab 16 Jahre) in der Öffentlichkeit besser ein. Somit erhöhen sich auch die Nutzungsmöglichkeiten des Systems. Das Entscheidende bei dieser Strategie ist, dass die Kennzeichnungen starkes öffentliches Interesse finden.

Das Klassifikationssystem *Kijkwijzer* wurde von unabhängigen Fachleuten und Prüfern entwickelt, die vom NICAM speziell geschult werden. Ein Produkt wird üblicherweise von einem Einzelprüfer eingestuft. Bei Bedarf kann dieser dann den Rat eines (dreiköpfigen) Prüfungsausschusses einholen. Die Einstufung eines audiovisuellen „Produkts“ gilt (im Interesse der Konsistenz) theoretisch auf Lebenszeit, doch das System bemüht sich um größtmögliche Praktikabilität und Flexibilität, sodass bei Vorliegen neuer Umstände eine Neuklassifizierung beantragt werden kann. Das Beschwerdesystem ist zugänglich, und Beschwerden können unkompliziert eingereicht werden; auch hierbei gilt für alle Teile des audiovisuellen Bereichs ein einheitliches System. Wirksame Sanktionen, die von der Verwarnung bis zur Geldstrafe reichen, werden von einem unabhängigen Beschwerdeausschuss⁴¹ ausgesprochen.

Obwohl *Kijkwijzer* auf ein Gesetz zurückgeht, das seit Februar 2001 in Kraft ist,⁴² behält das NICAM seine operative Unabhängigkeit, sofern verschiedene Kriterien erfüllt sind, die in § 53 des *Mediawet* (niederländisches Mediengesetz⁴³) aufgeführt sind. Der Staat spielt nur eine begrenzte Rolle: Er finanziert die Aktivitäten des NICAM gemeinsam mit den angeschlossenen audiovisuellen Organisationen (etwa im Verhältnis 3:1). Die Überwachung dieses Systems liegt beim *Commissariaat voor de Media* (niederländische Medienbehörde)⁴⁴, das in seinem Jahresbericht eine Stellungnahme zum generellen Funktionieren des NICAM abgibt, und zudem hat die Regierung eine unabhängige Forschungsstelle beauftragt, bis Ende 2002 die Effektivität des Systems zu evaluieren.

Die Beschreibung des obigen Systems für den Jugendschutz im audiovisuellen Bereich zeigt, dass verschiedene der oben aufgeführten erwünschten Merkmale hier vorliegen. Wie immer man die beiden Modelle bezeichnen möchte – die bisher dokumentierten Erfahrungen zeigen, dass diese Hauptkriterien tatsächlich die Achsen wären, um die sich Co-Regulierungsmechanismen drehen würden.

Werbung

In vielen Ländern kann die Werbewirtschaft auf eine relativ lange Geschichte erfolgreicher Selbstregulierung zurückblicken. Die Selbstregulierung der Werbung scheint viele der oben aufgeführten

39) Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV, Entwurf vom 9. August 2002.

40) Für weitere Informationen siehe <http://www.nicam.cc> oder <http://www.kijkwijzer.nl>

41) Einen Berufungsausschuss gibt es ebenfalls.

42) *Wet van 14 december 2000 tot wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van Strafrecht, alsmede intrekking van de Wet op de filmvertoningen*, Stb. 2000, 586.

43) Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. Dezember 2000, *ibid.*, abrufbar unter [http://www.cvdn.nl/pages/regelgeving.asp?m=w&\(NL\)](http://www.cvdn.nl/pages/regelgeving.asp?m=w&(NL)) und http://www.ivir.nl/legislation/nl/media_act.pdf (EN)

44) Siehe dazu auch: <http://www.cvdn.nl>

erwünschten Kriterien für die Co-Regulierung zu erfüllen. Interessant ist sie im vorliegenden Zusammenhang wegen der möglichen analogen Anwendung einiger ihrer Merkmale auf ein Co-Regulierungssystem im audiovisuellen Bereich.

Eine der Triebkräfte für die Selbstregulierung der Werbewirtschaft war ein Konsens der Branche über ihre Grundwerte und über die Möglichkeiten, diese zu wahren. Dahinter steht die klare Erkenntnis, dass das Vertrauen der Konsumenten in die gesamte Werbewirtschaft Schaden nähme, wenn gegen verlogene, irreführende oder anstößige Werbung nicht vorgegangen würde. Es liegt somit im Interesse aller Beteiligten, dass die hohen Standards allen zugute kommen, ähnlich wie die Flut alle Boote gemeinsam anhebt.

Die Selbstregulierung in der Werbewirtschaft spielt eine ganz andere – wiewohl gewissermaßen ergänzende – Rolle als die einschlägigen Gesetze, die sich meist nur mit allgemeineren Prinzipien befassen. Der Rechtsweg dient lediglich als letzter Ausweg, wenn die innere Dynamik der Selbstregulierungsstrukturen zu keiner Lösung führt. Vorrang hat in diesen Strukturen die Möglichkeit der Konsumenten, schnell, einfach und kostenlos Beschwerden einzureichen und zu verfolgen. Angesichts der breiten Unterstützung für das System von Seiten der Werbetreibenden und der Werbewirtschaft ist die Befolgung der erarbeiteten Normen durch die Werbetreibenden in der Regel kein Problem. Dies verdeutlicht eine weitere Stärke der Selbstregulierung im Werbebereich: Sie umspannt sämtliche Ebenen des Werbeprozesses. Besonders relevant ist dies für die effektive Durchsetzung von Sanktionen, die daher auch den Entzug von Werbemöglichkeiten oder die Weigerung, solche Möglichkeiten überhaupt erst zur Verfügung zu stellen, umfassen können.

Natürlich weisen die Selbstregulierungssysteme in verschiedenen Staaten jeweils auch spezifische Besonderheiten auf. Dennoch gibt es einige unveränderliche Prinzipien, die den Systemen gemeinsam sind: So sind zum Beispiel alle Systeme konsumentenorientiert, für die Öffentlichkeit leicht zugänglich, in der Zusammensetzung und in der Wahrnehmung von Funktionen unabhängig (was obendrein auch öffentlich wahrgenommen wird), in der operativen Arbeit transparent und von der Industrie angemessen finanziert. Die *European Advertising Standards Alliance* (EASA) stützt sich auf diese Gemeinsamkeiten⁴⁵ und auf die gemeinsamen Ziele der nationalen Selbstregulierungseinrichtungen und fördert ihre Entwicklung auf europäischer Ebene. In diesem Zusammenhang hat sie am 13. Juni 2002 ein Papier mit dem Titel *Self-regulation – A Statement of Common Principles and Operating Standards of Best Practice*⁴⁶ verabschiedet, das vieles enthält, was zum Zwecke einer Übernahme ähnlicher Normen in eine Co-Regulierung zugeschnitten werden könnte.

Die grenzüberschreitende Dimension der Werbung ist von höchster Bedeutung und müsste auch in einem Co-Regulierungsrahmen behandelt werden, ebenso wie sie in Selbstregulierungskreisen behandelt werden musste. Das System der EASA für die Bearbeitung von Beschwerden mit grenzüberschreitender Dimension soll Beschwerdeführern dieselbe Entschädigung bieten, die potenziellen Beschwerdeführern in dem Land zur Verfügung steht, in dem das Medium, das die Werbung enthielt, ursprünglich erschienen ist. Nach diesem „Ursprungslandprinzip“ muss Werbung die Vorschriften des Landes erfüllen, in dem die Werbung ursprünglich verbreitet wird. Das *Cross-Border Complaints System* für grenzüberschreitende Beschwerden stützt sich auf das Netz der zur EASA gehörenden Selbstregulierungsgremien. Die Bearbeitung von Beschwerden erfolgt durch Zusammenarbeit zwischen diesen Selbstregulierungsgremien und auf Basis des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung, das bestimmten Unterschieden im Ansatz der Selbstregulierungsgremien Rechnung trägt. Das EASA-Sekretariat überwacht die Entwicklungen in diesen grenzüberschreitenden Fällen genau. Auch hier könnten sich viele Vorgehensweisen für Co-Regulierungssysteme im audiovisuellen Bereich als interessant erweisen, da diese zwangsläufig mit ähnlichen Fragen konfrontiert würden.

Technische Normen

Die Auswahl und die rechtliche Festschreibung technischer Normen für das Fernsehen waren schon immer ein Politikum und wurden mehr oder weniger vom Markt bestimmt. Ohne regulierende Eingriffe neigen Märkte dazu, De-facto-Normen herauszubilden: Normen werden in den Markt gedrückt, werden von wirtschaftlichen Strömungen getragen und entwickeln sich dann entsprechend. Die rechtliche

45) Eine weitere erwähnenswerte Gemeinsamkeit liegt darin, dass die nationalen Kodizes der Werbewirtschaft oft auf den Kodizes der Internationalen Handelskammer beruhen.

46) Abrufbar unter:
http://www.easa-alliance.org/about_easa/en/common_principles.html

Unterstützung von Normen mit dem Ziel, ihre Einführung zu erzwingen, ist jedoch Gegenstand intensiver politischer Lobbyarbeit.⁴⁷ Es zeugt nicht von übertriebener Skepsis, wenn man davon ausgeht, dass sich die altruistischen Grundannahmen der Co-Regulierung ohne eine gemeinsame Zielvorstellung (wie es sie im Journalismus und in der Werbung wohl gibt) womöglich nicht gegen die eng begrenzten kommerziellen Interessen der verschiedenen Beteiligten durchsetzen werden. Daher könnten Forderungen nach einer Festlegung und rechtlichen Festschreibung technischer Normen eine gewisse Überzeugungskraft haben.⁴⁸

Technische Normen sind aus verschiedenen Gründen wichtig. Die Orientierung an unterschiedlichen Normen kann die Interoperabilität verschiedener Dienste bzw. Systeme gefährden und damit zu einem möglichen Hindernis für die Wahrnehmung des durch Artikel 10 EMRK garantierten Informationsrechts (einschließlich des Rechts auf Zugang zu Informationen) werden. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten können unterschiedliche Normen zu Handelsschranken (bzw. zu Hindernissen für den freien Verkehr von Dienstleistungen) werden, weil die fehlende Interoperabilität die Konsumenten daran hindert, zu Konkurrenzangeboten zu wechseln. Außerdem kann sie Diensteanbietern die Möglichkeit bieten, eine sog. *Gatekeeper*-Funktion zu übernehmen und durch Kontrolle der verschiedenen Stufen des Rundfunkprozesses die eigene Marktposition zu festigen. Ohne Lösungen für die Interoperabilität besteht daher die Gefahr eines Marktausschlusses. Diese ethischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Erwägungen führen zu einem Labyrinth weiterer Fragen, und man kann getrost behaupten, dass die Kontrolle technischer Engpässe eine zentrale Stellung in der aktuellen Wettbewerbs- und Informationspolitik einnimmt.⁴⁹

Regulierer greifen seit jeher ungern in Normsetzungsfragen ein, weil sie befürchten, Unternehmen von Investitionen in neuartige Rundfunkformen abzubringen und deshalb von den Marktteilnehmern unter Druck gesetzt zu werden.⁵⁰ Auf EG-Ebene waren derartige Eingriffe nicht immer von Erfolg gekrönt. Mitte der 1980er Jahre führte das Streben nach einer einheitlichen Norm für das Satellitenfernsehen zu einer breiten Unterstützung der MAC-Norm, wie die Richtlinie 86/529/EWG⁵¹ belegt (die MAC zur verbindlichen Norm für Rundfunksatelliten in Europa erklärte). Diese Richtlinie blieb im Grunde jedoch folgenlos. Ein ähnliches Schicksal ereilte HD-MAC, die Norm für das hochauflösende Fernsehen, die von der EG unter anderem in der Richtlinie 92/38/EWG des Rates über die Annahme von Normen für die Satellitenausstrahlung von Fernsehsignalen favorisiert wurde.⁵² In diesem Fall hatte der Einzug des Digitalfernsehens der Norm HD-MAC den Wind aus den Segeln genommen. Das Ziel der Richtlinie 95/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen⁵³ ist die Förderung und Unterstützung der beschleunigten Entwicklung von Fernsehdiensten im Breitbildformat 16:9 mit 625 oder 1250 Zeilen. Die Präambel belegt, dass dieser Richtlinie derselbe Denkansatz zugrunde liegt wie den beiden zuvor genannten Normungsrichtlinien.

Die derzeitigen Normsetzungsansätze der EG lassen sich vielleicht am besten anhand der Rahmenrichtlinie exemplifizieren,⁵⁴ die sich mit Blick auf die Harmonisierung bzw. Interoperabilität zwischen verschiedenen Normen für die Idee der technischen Normung einsetzt. Ebenso lässt sich der Grundgedanke der aktuellen EU-Ansätze vielleicht am besten anhand der Erwägungen 30 und 31 in

47) N. Helberger, *Access to Technical Bottleneck Facilities: The New European Approach*, in *Communications & Strategies*, Nr. 46, 2. Quartal 2002, S. 33-74, auf S. 57.

48) Dies findet sich weitgehend auch in Artikel 17 und 18 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 33.

49) Siehe dazu allgemein N. Helberger, *op. cit.*

50) Siehe dazu auch S. Kaitatzi-Whitlock, *The Privatizing of Conditional Access Control in the European Union*, in *Communications & Strategies*, Nr. 25, 1. Quartal 1997, S. 91-122.

51) Richtlinie 86/529/EWG des Rates vom 3. November 1986 über die Annahme gemeinsamer technischer Spezifikationen der MAC/Pakete-Normenfamilie für die Direktausstrahlung von Fernsehsendungen über Satelliten, abrufbar unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31986L0529&model=guichett

52) Abrufbar unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31992L0038&model=guichett

53) Richtlinie 95/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen, abrufbar unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31995L0047&model=guichett

54) In der Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 7, liegt der Schwerpunkt auf der Verpflichtung aller Betreiber von Zugangsberechtigungssystemen, ihre Dienste (allen Sendeanstalten) „zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen“ anzubieten (siehe Artikel 6 in Verbindung mit Anhang I, Teil I).

der Präambel der Rahmenrichtlinie verdeutlichen. In Erwägung 30 heißt es: „Die Normung sollte in erster Linie ein marktorientierter Vorgang sein. Es kann jedoch noch immer Situationen geben, in denen es sich empfiehlt, die Einhaltung bestimmter Normen auf Gemeinschaftsebene zu fordern, um die Interoperabilität in dem Binnenmarkt zu gewährleisten. [...]“⁵⁵

In Artikel 17 der Rahmenrichtlinie verpflichtet sich die Europäische Kommission, „ein Verzeichnis von Normen und/oder Spezifikationen [zu erstellen], die als Grundlage für die Förderung der einheitlichen Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste dienen“. Sie behält sich jedoch das Recht vor, die Erstellung dieser Normen durch die relevanten europäischen Normungsorganisationen zu veranlassen. Darüber hinaus behält sie sich das Recht vor, die Anwendung der genannten Normen und/oder Spezifikationen verbindlich vorzuschreiben, wenn diese unter dem Aspekt der Interoperabilität zwischen den Mitgliedstaaten nicht sachgerecht angewandt wurden. Artikel 18 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ebenfalls im Interesse der Interoperabilität, die Verwendung und Einhaltung offener Anwendungsprogrammchnittstellen (APIs) zu fördern. In diesem Artikel behält sich die Kommission auch das Recht vor, die betreffenden Normen (gemäß Artikel 17) verbindlich vorzuschreiben, wenn die Interoperabilität und die Wahlfreiheit der Nutzer nicht innerhalb eines Jahres ab dem 25. Juli 2003 angemessen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten erzielt wurden.⁵⁶

Nach der Untersuchung des *Status quo* auf EG-Ebene kann nun überlegt werden, wie ein Co-Regulierungsrahmen die Verantwortung für die Erarbeitung und Förderung technischer Normen, die die Interoperabilität begünstigen, aufteilen könnte. Würde oder sollte eine solche Aufgabe (mit einem gewissen Maß an staatlicher Mitwirkung) den Marktteilnehmern vorbehalten sein, wobei vorab klargestellt wird, dass die Regulierer von sich aus aktiv eingreifen und die Verantwortung selbst übernehmen, wenn keine Einigung über die betreffenden Normen zustande kommt? Wäre ein solcher Einsatz von Zuckerbrot und Peitsche angemessen? Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang lautet, an welchem Punkt ein solcher Eingriff der Regulierer stattfinden könnte oder sollte: Unter Umständen könnten sich vorbeugende Maßnahmen als notwendig erweisen, denn das Wettbewerbsrecht beispielsweise ist erst dann anwendbar, wenn ein klarer Anhaltspunkt für den Missbrauch einer beherrschenden Stellung vorliegt, und wäre für die Sicherstellung der Interoperabilität somit nicht geeignet. Unbestritten scheint in jedem Fall zu sein, dass die Interoperabilität eine der besten Möglichkeiten wäre, die Informationsfreiheit der Bürger und den Schutz und die Wahlfreiheit der Konsumenten zu gewährleisten. Diese Ziele müssen die Leitsterne des Prozesses bleiben.

Fazit

Das Konzept der Co-Regulierung steckt noch in den Kinderschuhen, doch sein künftiges Wachstum scheint gesichert. Dieses Wachstum wird sich im Rahmen der bestehenden internationalen, europäischen und nationalen Verfassungs- und Rechtsordnungen vollziehen. Angeregt werden wird es durch das Zusammenwirken aller interessierten Kreise mit dem Ziel, über die entscheidenden strukturellen und prozeduralen Merkmale zu entscheiden, welche die Effektivität der Co-Regulierung unter den verschiedensten Umständen sicherstellen. Die wichtigsten dieser Merkmale sind angemessene Beteiligung, operative Autonomie, effektive Kontroll- und Compliance-Mechanismen, Flexibilität und Offenheit von Beschwerde- und Berufungssystemen etc. Wie oben verdeutlicht, ist die Co-Regulierung durchaus in der Lage, je nach Anwendungskontext (zum Beispiel Journalismus, Jugendschutz und Menschenwürde, Werbung und technische Normen) verschiedene Rollen zu spielen. Doch so vielseitig der Begriff der Co-Regulierung in der Theorie auch sein mag – in der Praxis wird seine Tauglichkeit letztlich von einer Unzahl politischer und anderer klimatischer Erwägungen abhängen. ■

55) Siehe in diesem Zusammenhang auch die Erwägung 9 in der Präambel der Zugangsrichtlinie. Siehe dazu ferner N. Helberger, *op. cit.*, S. 46.

56) Dies ist das in Artikel 28 Absatz 1 genannte Datum der Anwendung.

Teil II

15 aktuelle Beiträge zur Diskussion über Co-Regulierung

Die folgenden Beiträge dokumentieren einen wesentlichen Teil der anlässlich des Workshops ausgetauschten Informationen und Gedanken. Die Präsentation der Beiträge orientiert sich an der Tagesordnung des Workshops. Die Erörterungen betreffen:

- ▶ mögliche Definitionen der Schlüsselbegriffe Selbst- und Co-Regulierung;
- ▶ konkrete Beispiele zur Co-Regulierung - diese wurden aus verschiedenen Bereiche gewählt und beziehen sich auf verschiedenen Länder sowie teilweise auf europäische Standards;
- ▶ Ausführungen zu konkreten juristischen Fragestellungen;
- ▶ Informationen zu den sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhängen der Co-Regulierung.

Die meisten der Beiträge sind in Vorbereitung auf den Workshop entstanden und wurden im Anschluss an diesen von den Autoren leicht überarbeitet.

Selbstkontrolle oder Selbstregulierung oder Co-Regulierung

Dr. Carmen Palzer

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel

In Ermangelung allgemein akzeptierter Definitionen werden die Begriffe „Selbstkontrolle“, „Selbstregulierung“ und „Co-Regulierung“ zur Beschreibung verschiedener Regulierungssysteme – sogar von Fachleuten – nicht einheitlich verwendet. Diese Unterschiede in der Verwendung von einschlägiger Terminologie gibt es gleichermaßen auf nationaler und europäischer Ebene. Für eine sinnvolle Diskussion über die Co-Regulierung als ein Regulierungssystem, das eine Mischung aus staatlicher Regulierung und freiwilliger Selbstregulierung darstellt, sollte man dennoch versuchen, gemeinsame Definitionen für die wesentlichen Regulierungssysteme zu finden: staatliche Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung. Eine Definition der verschiedenen Regulierungsansätze mag in einer Situation, in der das zu erörternde System gut funktioniert, überflüssig erscheinen. Nichtsdestotrotz gibt es zahllose Situationen, in denen eine präzise Definition und Unterscheidung zwischen den Regulierungsansätzen auf der Grundlage ihrer konzeptionellen Schlüsselemente wichtig ist. Wenn z.B. Interessengruppen die Einführung eines neuen Regulierungsmodells diskutieren und planen, wäre für die Arbeit ein allgemeiner Konsens über die konzeptionellen Schlüsselemente des fraglichen Modells, d.h. staatliche Eingriffe oder Beteiligung der Betroffenen auf freiwilliger Basis, durchaus hilfreich. Eine weitere Situation, in der allgemein akzeptierte Definitionen von Vorteil sein können, entsteht bei der Einführung eines falsch beschriebenen Regulierungssystems durch den Staat, zum Beispiel wenn staatliche Regulierung als Selbstregulierung bezeichnet wird. Gäbe es eine anerkannte Definition für ein Selbstregulierungsmodell, könnten die betroffenen Parteien den Staat auf die irreführende Bezeichnung seines Eingriffs hinweisen.

Aus diesen Gründen möchte ich hier den Versuch unternehmen, einige Begriffe zu klären. Diese Definitionen sollten nicht als endgültig angesehen werden. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn diese Vorschläge für weitere Diskussionen auf dem Weg zu einem gemeinsamen Nenner als Bezugspunkt dienen könnten.

Staatliche Regulierung

Mit diesem Begriff wird das traditionelle Regulierungssystem beschrieben: der Staat als allgegenwärtige Regulierungsinstanz legt die maßgeblichen Gesetze bzw. Regulierungsbestimmungen fest, überwacht deren Einhaltung und setzt sie gegebenenfalls mittels Sanktionen durch. In solch ein System können zur Unterstützung des Staates, z.B. durch Einbringung von Fachwissen, zwar auch private Personen oder Organisationen eingebunden sein, aber zuständig für die Umsetzung von Bestimmungen zur Durchsetzung der politischen Ziele bleibt in jedem Fall einzig und allein der Staat.

Selbstregulierung

Am anderen Ende der „Regulierungsskala“ befindet sich die Selbstregulierung. In solch einem System erstellen soziale bzw. gesellschaftliche Gruppen (Hersteller, Anbieter usw.) ihre eigenen

Regulierungsbestimmungen, um ihre Ziele zu erreichen, und sie sind selbst in vollem Maße verantwortlich für die Überwachung der Einhaltung dieser Bestimmungen. Diese Art der Regulierung kann durch technische Standards bzw. Qualitätsnormen oder sogar durch einen Verhaltenskodex, in dem gute und schlechte Praktiken definiert sind, erfolgen. Ein Verhaltenskodex kann auch Regelungen für eine außergerichtliche Schlichtung sowie die Strukturen der maßgeblichen Schiedsgerichte enthalten. Diese Regelungen können von einer Selbstregulierungsstelle erarbeitet werden, die von den betroffenen Parteien eingerichtet wird (im Idealfall unter Mitwirkung anderer interessierter Parteien wie Verbrauchern). Die gleiche Stelle kann auch für die Überwachung der Einhaltung der aufgestellten Vorschriften und gegebenenfalls für deren Durchsetzung mittels Sanktionen (sofern vorgesehen) zuständig sein. Es ist allerdings auch möglich, dass die Erstellung und die Anwendung der Bestimmungen auf zwei verschiedene Instanzen verteilt werden. So könnten die Bestimmungen durch die Vereinigung, die das Selbstregulierungssystem eingeführt und die Selbstregulierungsstelle eingerichtet hat, festgelegt werden, während letztere für die Anwendung der Bestimmungen zuständig wäre. Diesem Modell könnte sogar der Vorzug zu geben sein, da es gewissermaßen die Trennung von „Legislative“ und „Exekutive“ sicherstellt.

Da der Staat an dieser Form von Regulierung nicht beteiligt ist, kann es auch keine speziellen staatlichen, sondern nur zivilrechtliche Sanktionen geben, insbesondere solche die sich aus internen Satzungsbestimmungen ergeben. Danach bestehen die schwersten Sanktionen in Geldstrafen oder im Ausschluss aus der Vereinigung, die das Selbstregulierungssystem eingeführt hat. So gesehen basiert der Selbstregulierungsansatz nicht in erster Linie auf Durchsetzung mittels Strafen oder pönalisierenden Sanktionen. Man baut auf gegenseitige Vereinbarungen und geht davon aus, dass das Wissen der betroffenen Parteien um ihre gemeinsamen Ziele die Effizienz des Systems sicherstellt.

Das Schlüsselement eines so definierten Regulierungssystems besteht darin, dass sich die Betroffenen auf freiwilliger Basis den Regulierungsbestimmungen unterwerfen.

Selbstkontrolle

Zwischen Selbstregulierung und Selbstkontrolle sollte auf jeden Fall unterschieden werden. Letztere beschränkt sich auf die Überwachung der Einhaltung gewisser Vorgaben, die von einer anderen Partei, z.B. einer staatlichen Behörde, festgelegt werden. Selbstkontrollmaßnahmen können dazu dienen, private Organisationen oder soziale Gruppen in die Umsetzung staatlicher Vorschriften oder Gesetze einzubinden. Sie können auch als Teil eines Selbstregulierungssystems angesehen werden. Im Gegensatz zu Selbstkontrollansätzen beschränken sich Selbstregulierungssysteme nicht auf eine selbstauferlegte Kontrollfunktion; sie können vielmehr die Regeln, die auf die Umsetzung der eigenen Ziele gerichtet sind, selbst festlegen. Diese Unterscheidung ist in der Praxis schwer durchzuhalten, da Selbstregulierungssysteme in normalen Sprachgebrauch nicht selten mit dem Begriff „Selbstkontrolle“ beschrieben werden. Selbst Organisationen wie die deutsche FSM (Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter) oder die FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) benutzen in der eigenen Bezeichnung den Begriff „Selbstkontrolle“, obwohl sie als Selbstregulierungsorganisationen in keiner Weise staatlichen Eingriffen unterliegen (die FSF gilt bis zum Inkrafttreten der Reform des Jugendmedienschutzes als Selbstregulierungsorganisation; danach wird sie in ein Co-Regulierungskonzept integriert). Nichtsdestotrotz ist diese Unterscheidung auf wissenschaftlicher Ebene wichtig, da es sich um zwei konzeptionell verschiedene Systeme handelt. Die Selbstregulierung ist ein privates/soziales Regulierungsmodell, während die Selbstkontrolle – in ihrer eigentlichen Bedeutung – Teil eines staatlich dominierten Modells ist.

Co-Regulierung

In seiner allgemeinsten Bedeutung wird mit dem Begriff Co-Regulierung eine kooperative Form der Regulierung bezeichnet, mit der staatliche Ziele erreicht werden sollen; die Kooperation erfolgt hierbei zwischen dem Staat und der bürgerlichen Gesellschaft.¹ Bei einem Co-Regulierungsmodell werden Elemente der Selbstregulierung (und der Selbstkontrolle) mit Elementen traditioneller staatlicher Regulierung zu einem neuen, eigenständigen Regulierungssystem verbunden. So gesehen sind natürlich viele unterschiedlich Formen der Co-Regulierung vorstellbar, je nachdem welche staatlichen

1) Diese Definition von Co-Regulierung ist bewusst so allgemein gehalten, um die verschiedenen Formen der Co-Regulierung abzudecken, die angesichts der unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Traditionen in den verschiedenen Staaten zur Erreichung von politischen Zielen eingesetzt werden oder werden könnten.

bzw. privaten Elemente miteinander kombiniert werden. Eine Möglichkeit ein Co-Regulierungssystem zu schaffen, liegt darin, ein bestehendes Selbstregulierungssystem in einen staatlichen Rahmen zu integrieren. Ein Beispiel hierfür ist die Integration der FSF in den neuen Rechtsrahmen für den Jugendschutz in Deutschland. Auch der Staat kann ein Co-Regulierungssystem initiieren. In einem solchen Fall würde er die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Co-Regulierungsmodells schaffen. Ausgehend von dieser sehr allgemeinen Definition von Co-Regulierung sind aber noch viele andere Regulierungsmodelle vorstellbar. Die für den Co-Regulierungsrahmen ausgewählten Elemente hängen insbesondere auch von Aufgaben ab, die durch die Regulierung bewältigt werden sollen. Eines haben jedoch alle Modelle gemeinsam: Sie sollen ein staatliches Ziel erreichen.

Ein Schlüsselement der Co-Regulierung ist die eigenständige Ausarbeitung bindender Regeln durch die Co-Regulierungsorganisation ein anderes wichtiges Merkmal ist, dass sie für diese Regeln haften.

Hauptunterschiede

Die Haftung für die Festlegung von Regeln ist einer der Hauptunterschiede zwischen Co-Regulierung und Selbstkontrolle sowie staatlicher Regulierung. Berücksichtigt werden muss hierbei allerdings, dass eine glasklare Unterscheidung zwischen solchen Modellen nicht einfach ist. Da es fließende Übergänge von einem System zum nächsten gibt, könnte man hier gewissermaßen von einem „Kontinuum“ sprechen.

Als Hauptkriterium für eine Unterscheidung zwischen Co-Regulierung und staatlicher Regulierung könnte man das Maß an Eigenständigkeit der Co-Regulierungsorganisation gegenüber staatlichen Eingriffen heranziehen, z.B. inwieweit sie zu eigenen Entscheidungen berechtigt ist oder ob Vertreter des Staates Einfluss auf Entscheidungsprozesse und die Festlegung der Regeln der Co-Regulierungsstelle nehmen können.

Ein wichtiges Kriterium für die Unterscheidung zwischen Selbstregulierung und Co-Regulierung ist die Freiwilligkeit der Teilnahme. In einem Co-Regulierungssystem wird die Nichteinhaltung der vorgegebenen Bestimmungen direkt oder zumindest indirekt (z.B. in Form von Lizenzentzug) durch den Staat bzw. eine staatliche Behörde sanktioniert. Insofern sind die betroffenen Akteure in ihrer Entscheidung für eine Beteiligung an diesem System nicht wirklich frei. In einem funktionierenden Co-Regulierungssystem gibt es durchaus einen gewissen Druck, sich an dem System zu beteiligen, wobei dieser Druck nicht vom Staat, sondern von der Öffentlichkeit, vom Verbraucher, mit anderen Worten von gesellschaftlichen Institutionen ausgeübt wird. Je bedeutender die Rolle des Staates in einem Co-Regulierungsmodell ist, desto weniger kann die Beteiligung an der dazugehörigen internen Co-Regulierungsorganisation als freiwillig angesehen werden.² Dieser Mangel an Freiwilligkeit ist ein Preis, den Selbstregulierungsorganisationen zahlen müssen, wenn sie in einen Co-Regulierungsrahmen eingebunden werden. Im Gegenzug werden sie allerdings auch bei der Durchsetzung ihrer Regelungen vom Staat unterstützt. ■

2) Wegen der fehlenden Freiwilligkeit handelt es sich bei einem solchen intern angeschlossenen Regulierungssystem nicht wirklich um ein Selbstregulierungssystem. Aus diesem Grund sollte es auch nicht als solches bezeichnet werden; möglicherweise könnte man (stattdessen) für die intern angeschlossene Regulierungsorganisation den Begriff Co-Regulierungsorganisation verwenden.

Einführung in das EASA-System der Selbstregulierung

Oliver Gray, PhD
Generaldirektor der EASA, Brüssel

Vortrag beim Workshop am 6.-7. September 2002 in Florenz

Ich vertrete die EASA, eine Vereinigung von Selbstregulierungseinrichtungen aus ganz Europa und von Einrichtungen der europäischen Werbewirtschaft, welche die Selbstregulierung unterstützen. Da es in diesem Workshop um Selbst- und Co-Regulierung geht, bietet es als Einstieg an, zu definieren, was mit dem Begriff Selbstregulierung eigentlich gemeint ist.

Werbung und Prinzipien

Werbung muss öffentliches Vertrauen inspirieren, sie muss rechtmäßig, anständig, ehrlich und wahr sein. Wenn schlechte Werbung – egal ob sie unehrlich, irreführend oder anstößig ist und unabhängig davon, ob der zu beanstandende Inhalt nur einen geringen Teil der gesamten Werbung ausmacht – nicht geahndet wird, untergräbt sie allmählich das Vertrauen der Verbraucher und dies mit negativen Folgen für die gesamte Werbung. Somit liegt es im Interesse der Werbewirtschaft selbst, eine ordnungsgemäße Regulierung der Werbung zu gewährleisten. Hierfür kommen seit jeher zwei Möglichkeiten in Frage: detaillierte Gesetzgebung und Selbstregulierung.

Die Gesetzgebung eignet sich für die Festlegung allgemeiner Prinzipien, beispielsweise dass Werbung nicht irreführen darf, und sie ist ein letzter Ausweg, wenn in seltenen Fällen alles andere scheitert. Weniger effektiv ist sie dagegen in der Regelung von Detailfragen. Der Rechtsweg ist oft langsam und für gewöhnliche Verbraucher auch schwer verständlich und kaum erschwinglich, sodass der Rechtsschutz zwar theoretisch vorhanden ist, praktisch aber nicht ohne Weiteres zur Verfügung steht. Außerdem besteht der Inhalt der einzelnen Werbung meist aus so vielen Details, dass eine gesetzliche Regelung kaum auf alle Einzelheiten eingehen kann, so wichtig diese für den Verbraucher auch sein mögen.

Selbstregulierung dagegen ist genau darauf zugeschnitten, sich mit diesen „wichtigen Kleinigkeiten“ zu befassen. Sie bietet den Verbrauchern eine schnelle, unkomplizierte und (da von der Werbewirtschaft finanziert) kostenlose Möglichkeit, Beschwerden bearbeiten zu lassen. Da die Selbstregulierung von der Werbewirtschaft unterstützt wird, sind werbetreibende Unternehmen und Werbeagenturen oft eher bereit, freiwillig in einem Selbstregulierungssystem mitzuwirken als im Rahmen einer gesetzlichen Lösung. Durch die Selbstregulierung der Werbewirtschaft stellt die Branche unter Beweis, dass sie zu einer verantwortungsbewussten Regulierung ihrer eigenen Tätigkeit in der Lage ist, indem sie sich aktiv für die höchsten ethischen Standards in der Werbung einsetzt und die Interessen der Verbraucher schützt. Selbstregulierung ist eine wichtige Ergänzung der nationalen Werbegesetzgebung.

Der Status der Selbstregulierung

Eine der ersten Fragen, die die Menschen zu einer Branche stellen, lautet: Hat sie überhaupt eine **Einstellung, die Verantwortungsbewusstsein erkennen läßt**? Ich glaube, dass diese Frage für die Werbebranche definitiv zu bejahen ist, und ich hoffe, Ihnen das auch beweisen zu können. Die Werbewirtschaft hat vor mehr als 65 Jahren beschlossen, verantwortungsbewusst zu handeln. Andernfalls würden ihnen die Verbraucher ihre Waren wohl kaum abnehmen. Gibt es **Regeln** und worauf beruhen sie? Die jeweils existierenden Regeln werden von der Werbewirtschaft unter Berücksichtigung von sozialen und technologischen Veränderungen sowie der Einstellung der Verbraucher zur Werbung formuliert. Gemeinsame Basis oder Inspirationspunkt sämtlicher Regeln sind die weltweit anerkannten Kodizes der Internationalen Handelskammer (ICC). Nach deren grundlegenden Prinzipien hat Werbung rechtmäßig, anständig, ehrlich und wahr zu sein, muss sie sich ihrer sozialen Verantwortung bewusst sein und die Regeln des fairen Wettbewerbs respektieren. Selbstregulierungssysteme gibt es in allen EU-Staaten und auch in den meisten EU-Beitrittsstaaten und anderen europäischen Ländern. Ihr Aufgabenbereich hängt vom rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Umfeld der betreffenden Länder ab. So ist die Selbstregulierung in Großbritannien und Irland, wo es kaum eine detaillierte Gesetzgebung gibt und die Selbstregulierung Tradition hat, weit entwickelt, während ihr Aufgabengebiet in Skandinavien mit seiner umfangreichen Gesetzgebung und seinem Ombudsmannsystem enger umgrenzt ist. Ermutigend ist für uns, wie die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa die Selbstregulierung angenommen haben und in der neuen Werbe-gesetzgebung auch darauf verweisen.

Werden die Regeln angewandt, und von wem werden sie angewandt? Die Regeln werden von unabhängigen, objektiven Selbstregulierungsgremien angewandt, und zwar nach von der Werbewirtschaft für diesen Zweck festgelegten Verfahrensweisen. Diese Gremien sorgen dafür, dass die Bearbeitung von Beschwerden (überwiegend von Seiten der Verbraucher), die Überwachung der Regelbefolgung und die Förderung der Regeln gewährleistet sind. Die Beschwerden werden für den Verbraucher kostenlos bearbeitet. Wird ihnen stattgegeben, dann ergeht an das werbetreibende Unternehmen die Aufforderung, die Werbung entweder zu ändern oder aber zurückzuziehen. Durch das auf ganz Europa ausgedehnte Netzwerk der Selbstregulierungsgremien werden jährlich über 50.000 Beschwerden bearbeitet, die meist von Verbrauchern stammen. Betroffen sind weniger als 0,1 % aller in Umlauf befindlichen Anzeigen und Spots. In rund 20 % der Fälle wird der Beschwerde stattgegeben. Die Selbstregulierung der Werbewirtschaft hat den Vorteil, dass sie sämtliche Teile des Werbeprozesses umfasst und dass sie mit Hilfe der Medien die Umsetzung einer Entscheidung und somit die Durchsetzung der Regeln sicherstellen kann.

Die folgenden kurzen Beispiele verdeutlichen, wie die Selbstregulierung bei Irreführung und in Fragen von Geschmack und Anstand üblicherweise funktioniert.

Irreführung: In meinem ersten Beispiel geht es um eine Werbekampagne der Supermarktkette Sainsbury's, bei der zwei rote Äpfel nebeneinander gezeigt wurden, über denen die Überschriften *Pesticide* (Pestizid) bzw. *Countryside* (ländliche Gegend) prangten. Auf dem *Countryside*-Apfel war ein Marienkäfer zu sehen. Im Text hieß es: „Sämtliches britisches Obst und Gemüse von Sainsbury's wird mit natürlichen Anbaumethoden erzeugt, zum Beispiel mit diesem Marienkäfer zur Schädlingsbekämpfung.“ Der Beschwerde wegen Irreführung wurde stattgegeben, weil die Anzeige implizierte, das werbetreibende Unternehmen setze keine Pestizide ein. Dies war aber nicht der Fall. Das zweite Beispiel betrifft allgemeine Sicherheitsfragen. Eine in Großbritannien erschienene Anzeige zeigte ein mit hoher Geschwindigkeit fahrendes Auto und dazu den Slogan „Berauschte Leistung, totale Kontrolle“. Damit wurde der Eindruck vermittelt, das Auto sei unter allen Umständen zu kontrollieren. Dies entsprach nicht der Wahrheit. Außerdem wurde als Argument die Geschwindigkeit benutzt. Nach Beschwerden und einer Untersuchung wurde die Anzeige eingestellt, weil sie gegen die Regeln für Autowerbung verstieß.

Die beiden anderen Beispiele betreffen Fragen des Anstands. Im ersten Fall warb eine Printanzeige in den Niederlanden für eine neue Zeitschrift mit dem Slogan „Die ideale Methode für Kaffee und Kuchen“ und dem Bild eines Polizisten, der einen Kindersarg trägt. Nach Beschwerden wurde die Anzeige zurückgezogen. Im anderen Fall zeigte eine Anzeige in einer deutschen Computerzeitschrift das Computer-Kriegsspiel *Battlecruiser* zwischen den Beinen einer nackten Frau und dazu den Slogan „Sie will es wirklich“. Nach der Beschwerde eines österreichischen Verbrauchers verurteilte der Deutsche Werberat als deutsche Selbstregulierungsorganisation die Anzeige als frauendiskriminierend. Die Anzeige musste zurückgezogen werden und wurde eingestellt.

Die Selbstregulierung der Werbewirtschaft verwendet bislang eine Reihe von Leitprinzipien. Das erste besteht darin, die Frage, welche Regeln bei der Bearbeitung von Beschwerden überhaupt

heranzuziehen sind, nach dem Herkunftsland-Prinzip zu beurteilen. Zweitens beachtet man das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ausländischer Regeln. Und drittens verfährt man nach dem Subsidiaritätsprinzip und wendet die auf nationaler Ebene festgelegten Regeln der Selbstregulierung der Werbebranche an, auch wenn diese von den weltweit akzeptierten Regeln der ICC hergeleitet ist. Konvergenz und Konsistenz bei der Formulierung und Anwendung von Regeln werden von der EASA durch eigene Grundprinzipien gefördert.

Die EASA

Die *European Advertising Standards Alliance* (EASA) ist die gemeinsame Stimme der europäischen Werbewirtschaft zu Fragen der Selbstregulierung im Werbebereich. Sie dient als europäische Koordinationsstelle für Selbstregulierungsgremien und -systeme der Werbewirtschaft in ganz Europa. Die EASA wurde 1992 gegründet, um die Selbstregulierung zu unterstützen und zu fördern, die Bearbeitung grenzüberschreitender Beschwerden zu koordinieren und Informationen und Forschungsergebnisse zur Selbstregulierung bereitzustellen. Zu den Zielsetzungen der EASA gehören ... die Förderung bewährter Verfahrensweisen und gemeinsamer hoher Standards in der Selbstregulierung der Werbewirtschaft, ... die Förderung erforderlicher Verbesserungen an den nationalen Selbstregulierungssystemen, ... das Eintreten für die Festlegung gemeinsamer Prinzipien von bewährten Verfahrensweisen und für eine größere Konvergenz der Schlüsselprinzipien ...

Die EASA hat sich mittlerweile zu einem Kompetenznetz für Selbstregulierung entwickelt, das sowohl Förderung als auch Unterstützung bietet. Sie bringt regelmäßig 28 Selbstregulierungsgremien und Repräsentanten von zwölf Organisationen der Werbewirtschaft, die werbetreibende Unternehmen, Werbeagenturen und Medien vertreten, zum Studium und zur Koordination der Selbstregulierungspolitik zusammen. Außerdem trägt sie die Hauptverantwortung für das Management und die Koordination des *Cross-Border Complaints System* (grenzüberschreitendes Beschwerdesystem), das ich bei diesem Workshop in einem gesonderten Vortrag vorstelle und das seit 1992 über 700 Beschwerden behandelt hat. Die Kodizes werden von der Werbewirtschaft, also von werbetreibenden Unternehmen, Werbeagenturen und Medien, formuliert. Für die Anwendung der Kodizes und das Management der Systeme sind die auf nationaler Ebene organisierten unabhängigen Selbstregulierungsgremien zuständig.

Die Schaffung von Selbstregulierung

Gemeinsame Prinzipien

Angesichts der laufenden Diskussion über Selbst- und Co-Regulierung in der EU setzt sich die EASA verstärkt für die Schaffung effektiver Selbstregulierung und für die Herstellung von Konvergenz bewährter Verfahrensweisen in der Selbstregulierung ein. Dies führte im letzten Mai konkret zur Verabschiedung der ersten Gemeinsamen Prinzipien der EASA betreffend beste Praktiken (*best practice*) und empfohlene bewährteste Verfahrensweisen (*best operating practice*) für die nationalen SROs (Selbstregulierungsgremien), die allen Beteiligten des Selbstregulierungsprozesses eine Orientierungshilfe bieten sollen. Sie gelten für die Selbstregulierung von Online- ebenso wie von Offline-Werbung.

Die **gemeinsamen Prinzipien** sind die zentralen Werte, die jedes der EASA angeschlossene Selbstregulierungssystem tragen müssen. Die **bewährtesten Verfahrensweisen** sind die Standards, die allen nationalen Systeme zur Verwirklichung empfohlen werden. Die Kernpunkte der gemeinsamen Prinzipien will ich im Folgenden kurz skizzieren.

Nutzen für Verbraucher

Ein Selbstregulierungssystem dient dem Zweck, das Vertrauen des Verbrauchers in die Werbung zu erhalten, indem schnell und effektiv auf dessen Einwände reagiert wird. Vor allem muss es sicherstellen, dass der einzelne Verbraucher im Zentrum der Aufmerksamkeit steht.

Unabhängigkeit

Selbstregulierung muss objektiv sein und auch so wahrgenommen werden. Ihre Funktionsweise und das Ergebnis bzw. die Entscheidungen eines Selbstregulierungssystems müssen unabhängig vom Staat und von spezifischen Interessen und Interessengruppen sein.

Der Zugang zum Beschwerdeverfahren muss für den Verbraucher einfach und kostenlos sein. Die Funktionsweise und das Ergebnis bzw. die Entscheidungen eines Selbstregulierungssystems müssen für alle Beteiligten transparent sein.

Effektivität

Ungeachtet des nationalen Gesetzgebungsrahmens müssen sowohl die Funktionsweise als auch die Ergebnisse der Selbstregulierung effektiv sein und auch so wahrgenommen werden. Die Selbstregulierung muss schnell, flexibel, aktuell und unbürokratisch sein. Die Regeln und Verfahrensweisen müssen sowohl dem Geist als auch dem Wortsinn entsprechend angewandt und regelmäßig überprüft werden.

Effiziente Bearbeitung von Beschwerden und Durchsetzung von Entscheidungen

Ein Selbstregulierungssystem muss einen Mechanismus zur kostenlosen Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden haben. Es muss über angemessene und glaubwürdige Sanktionen und über die Macht zur effektiven Unterstützung und Durchsetzung seiner Entscheidungen verfügen.

Selbstregulierung und Gesetz

Selbstregulierung muss immer gesetzeskonform sein, und kein Teil des Selbstregulierungsprozesses darf dem Verbraucher den vom Gesetz gebotenen Schutz entziehen.

Kooperation

Der EASA angeschlossene Selbstregulierungssysteme und -gremien sind verpflichtet, miteinander zu kooperieren.

Ressourcen

Selbstregulierungssysteme müssen über ausreichende Ressourcen und Unterstützung verfügen, um ihre Ziele erreichen zu können.

Wir sind überzeugt, dass eine spürbare Präsenz dieser gemeinsamen Prinzipien und der Standards für bewährte Verfahrensweisen in allen nationalen Selbstregulierungssystemen die künftige Akzeptanz der Selbstregulierung bei europäischen Verbrauchern und bei offiziellen Stellen auf nationaler und auf EU-Ebene sichern wird. Die EASA sorgt dafür, dass diese Prinzipien und Standards während der gesamten Mitgliedschaft gewahrt bleiben.

Ausblick**Einbeziehung aller Beteiligten**

Wir glauben, dass wir an einem Scheideweg für die nächste Generation der Selbstregulierung stehen. Die Werbewirtschaft möchte das „Selbst“ der Regulierung erhalten, um auch künftig Regeln selbst formulieren und anwenden zu können. Der Verbraucher genießt jedoch höchste Priorität. Deshalb ist es von essentieller Bedeutung, dass die Systeme effektiv funktionieren und das Vertrauen von Verbrauchern und Staat in die Fähigkeit der Werbewirtschaft zur Selbstregulierung erhalten bleibt. In Übereinstimmung mit den Prinzipien der Transparenz und Objektivität untersuchen wir zur Zeit wie es gelingen kann, in Befragungen geäußerte Gesellschaftsinteressen bei der Formulierung der Kodizes konsequent zu berücksichtigen und Verbraucherumfragen zur Werbung und zur Angemessenheit von Entscheidungen der Selbstregulierung regelmäßig durchzuführen und einzuarbeiten. Tatsächlich heißt es in unseren neuen Prinzipien zum Verfahren: „Die SROs haben sicherzustellen, dass alle Praktiker der Werbewirtschaft das nationale Selbstregulierungssystem, seine Regeln und seine Verfahrensweisen kennen und das System regelmäßig fördern. Bei der Entwicklung von Kodizes haben die SROs dafür Sorge zu tragen, dass die relevanten Ansichten aller Beteiligten berücksichtigt werden.“

Beschwerdeausschüsse oder Jurys werden demnächst dazu angehalten, selbstverständlich auch Repräsentanten der zivilen Gesellschaft aufzunehmen, die von der Werbewirtschaft ernannt werden. Es ist für uns inakzeptabel, dass der Staat die Repräsentanten ernennt oder dass letztere die Regelungsform bestimmen. Außerdem wollen wir die Europäische Kommission auffordern, den *ICC Code of Advertising Practice* als die europaweit angewandten Grundprinzipien der Selbstregulierung für die Werbewirtschaft zu betrachten. Als Beweis unserer Bereitschaft zur Koordination und Zusammenführung der derzeit geltenden verschiedenen Regeln und im Bestreben zu ihrer Anwendung und Auslegung Stellung zu nehmen, schlagen wir schließlich vor, dass sich die Europäische Kommission in Fragen der Selbstregulierung von einer speziell ausgewählten Expertengruppe aus Selbstregulierungsgremien und Branchenverbänden beraten lässt.

Letzten Endes sind wir entschlossen, die Fähigkeit der Werbewirtschaft, sich im Rahmen der Gesetzgebung selbst zu regulieren, für die Zukunft zu sichern. Selbstregulierung ist eine Ergänzung, und wir erkennen an, dass sie effizient sein muss. Allerdings darf Selbstregulierung nicht zu einer

gesetzesgleichen Kodifizierung führen und es darf auch kein Zwang ausgeübt werden, den Inhalt eines Gesetzes als „Selbstregulierung“ einfach zu wiederholen. Damit würden nämlich genau die Eigenschaften – Flexibilität, Schnelligkeit und Einfachheit – zerstört, die es der Selbstregulierung ermöglichen, so angemessen und effektiv mit Problemen umzugehen, die sich aus der Werbung und aus den unmittelbaren Entwicklungen im Markt ergeben.

Es gibt eine Reihe von Bereichen, in denen Selbstregulierung und Gesetz gut zusammenarbeiten können, um betrügerischen Anbietern das Handwerk zu legen, und wir stehen hinter allen Bemühungen, beispielsweise denen des *International Marketing Supervision Network (IMSN)*, zur Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen den Regulierern. Das Gesetz spielt insofern eine große Rolle als es in Fällen, in denen werbetreibende Unternehmen bewusst unverantwortlich handeln und ständig von Land zu Land wechseln, ein letzter Ausweg ist.

Wir sind der Meinung, dass die Selbstregulierung der Werbewirtschaft mit über 65 Jahren Erfahrung in der tagtäglichen Bearbeitung und Klärung von Verbraucherbeschwerden ein funktionierendes Beispiel für Selbstregulierung darstellt. In unserem Streben, bewährten Verfahrensweisen auch künftig zu folgen, haben wir ein ehrgeiziges Aktionsprogramm zur europaweiten Weiterentwicklung und Förderung der Selbstregulierung ins Leben gerufen. Auf diese Weise, so hoffen wir, werden bewährte Verfahrensweisen zu einem Rückgang der Häufigkeit und einer Verminderung des Grades der existierenden schlechtesten Praktiken führen und so dem Verbraucher dienen. ■

EASA, Montag, 2. September 2002

Voraussetzungen für Selbstkontrollen im Bereich der Medienregulierung

Joachim von Gottberg

Geschäftsführer der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF), Berlin

Zum Begriff der Selbstkontrolle

Der Begriff *Selbstkontrolle* legt die Vermutung nahe, dass sich diejenigen, die mit einem bestimmten Produkt Geld verdienen, nach selbst formulierten Grundsätzen gleichzeitig selber einschränken wollen. Gerade dann, wenn mit Jugendschutzentscheidungen finanzielle Einbußen verbunden sind, kann eine solche Form der Selbstkontrolle wohl kaum gelingen, da vermutlich das Bedürfnis nach finanziellem Profit die Schutzinteressen dominiert.

Eine solche Form der Selbstkontrolle ist im Medienbereich nur dann vertretbar, wenn beispielsweise bei bestimmten Anbietern (etwa von wissenschaftlichen Informationen) ein Verstoß gegen den Schutzzweck gesetzlicher Bestimmungen sehr unwahrscheinlich ist.

Für die Kontrolle von Printmedien wurde beispielsweise in Deutschland der Deutsche Presserat gegründet, der verschiedenste Beschwerden über Presseerzeugnisse nach einem selbst entwickelten Pressekodex überprüft. An diesem Verfahren sind Personen aus dem journalistischen Bereich beziehungsweise aus den Verlagen beteiligt. Dabei kontrolliert sich nicht der Anbieter selbst, sondern die Presse insgesamt stellt bestimmte Grundsätze auf und bestimmt Persönlichkeiten aus ihren Reihen, die die Einhaltung dieser Grundsätze überprüfen. Dieses Verfahren des Presserates wird durch den Staat nicht nur akzeptiert, die Kosten für diese Selbstorganisation des Presserates werden sogar teilweise vom Staat getragen. Im Gegensatz zum Fernsehen wird bei Printmedien offenbar ein geringeres Risiko des Missbrauchs beziehungsweise der Wirkung auf die Gesellschaft, insbesondere auf Kinder und Jugendliche, gesehen. Die Sanktionsmöglichkeiten des Presserates sind verhältnismäßig gering, sie erschöpfen sich in der Regel darin, dass die entsprechenden Publikationen Rügen des Presserates veröffentlichen müssen. Gerade im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 GG will sich der Staat mit einer gesetzlichen Regulierung der Presse zurückhalten, und so wird diese Form der von der Wirtschaft organisierten Selbstkontrolle durch von ihr selbst bestimmte und bei ihr beschäftigte Prüfer bisher jedenfalls allgemein anerkannt.

Für die Umsetzung des Jugendschutzes im Kino und auf Video gibt es die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), die über eine reine Selbstverpflichtung der Anbieter weit hinausgeht.

Co-Regulierung: Vermischung von Selbstkontrolle und staatlichen Institutionen

Die FSK wurde während der Besatzungszeit nach 1945 gegründet. Ihre Aufgabe bestand zunächst darin, die nach Zonen sehr unterschiedliche Militärzensur durch eine einheitliche Prüfung zu ersetzen, die von Personen durchgeführt wurde, die von allen Seiten anerkannt waren und nicht in die Nähe nationalsozialistischer Ideologie gebracht werden konnten. Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und der vollen Souveränität der Bundesrepublik Deutschland gab es keine

Militärzensur mehr, und die FSK wurde zu einer Selbstkontrollereinrichtung mit dem Ziel, Jugendschutz durchzusetzen, umgebaut. Die in der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) zusammengeschlossenen Verbände verpflichteten sich, alle Filme bei der FSK vorzulegen (dies betrifft die Filmverleiher), beziehungsweise nur Filme zu spielen, die über eine FSK-Freigabe verfügten (dies betrifft die Kinos). Darüber hinaus verpflichteten sich die Kinobetreiber, die Altersfreigaben der FSK an den Kinokassen zu kontrollieren.

Diese zunächst reine Form der Selbstkontrolle (sie war völlig unabhängig vom staatlichen Einfluss oder von entsprechenden Jugendschutzgesetzen) wurde 1954 mit der Verabschiedung des ersten Jugendschutzgesetzes beendet. Der Staat, so schien es, traute einer von der Wirtschaft organisierten Selbstkontrolle keine neutrale und umfassende Durchsetzung des Jugendschutzgedankens zu. Stattdessen wurde die Alterskategorisierung von Filmen in die Verantwortung der obersten Landesjugendbehörden der Länder gelegt. Da diese aber kurzfristig gar nicht in der Lage waren, die bereits auf den Markt befindliche Masse an Filmen kurzfristig nachzukennzeichnen und die damals vielfältig neu in die Kinos gebrachten Filme regelmäßig zu prüfen, haben sich die Jugendbehörden entschlossen, im Rahmen einer Ländervereinbarung die Alterseinstufungen der FSK zu übernehmen. Dabei spielte aber auch der Gedanke eine Rolle, dass eine allein durch staatliche Stellen organisierte Form der Filmkontrolle leicht in den Konflikt mit dem Zensurverbote (Art. 5 Grundgesetz) gelangen könnte. Sollte der Jugendschutz im Kino erfolgreich sein, so konnte dies nur gelingen, wenn Filme vor ihrer Veröffentlichung geprüft wurden. Dazu konnten die Filmfirmen allerdings aufgrund des Zensurverbotes nicht gezwungen werden. Dagegen ist es nicht verboten, wenn sich die Anbieter durch eine Selbstverpflichtung einer solchen Alterseinstufung unterziehen.

Die Länder betrachteten die Übernahme von FSK-Freigaben zunächst als Provisorium. Mittelfristig, so war die Planung, sollte eine Länderprüfstelle eingerichtet werden. Die Filmwirtschaft war jedoch bereit, den Vertretern der Länder ein weitgehendes Mitbestimmungsrecht bei der Verfassung von Prüfgrundsätzen und bei der Zusammensetzung der Prüfausschüsse zu gewähren. Ihre Absicht, dadurch die Schaffung einer Länderprüfstelle zu verhindern, konnte sie auf diese Art und Weise tatsächlich umsetzen.

So entstand eine Institution, die sich zwar Selbstkontrolle nennt, in Wirklichkeit aber im Laufe ihrer Geschichte immer mehr zu einer durch die Wirtschaft organisierte Kontrolle durch unabhängige Sachverständige mit staatlicher Beteiligung wurde. Die Prüfausschüsse der FSK sind heute in ihrer Mehrheit durch die sogenannte „öffentliche Hand“ besetzt, der Vorsitz liegt bei einem ständigen Vertreter der obersten Landesjugendbehörden, ein Jugendschutzsachverständiger wird nach einem bestimmten Rotationsverfahren direkt von einer obersten Landesjugendbehörde benannt, zwei weitere Prüfer werden aus einer Liste eingeladen, die aus Vertretern der Kirchen, den für den Kulturbereich zuständigen Länderministerien, des Bundesinnenministerium etc. zusammengestellt ist. Drei weitere Prüfer werden von der Filmwirtschaft benannt, allerdings dürfen auch diese nicht bei einer Filmfirma beschäftigt sein und sind dem Jugendschutz gegenüber verantwortlich. Auf jeden Fall haben die vier Vertreter der öffentlichen Seite in den Ausschüssen immer eine Mehrheit von vier zu drei.

Auch die Grundsatzkommission der FSK, die über die Verfassung der Prüfgrundsätze das Freigabeverfahren sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf die Auswahl der Prüfer bestimmt, spiegelt dieses Verhältnis von öffentlicher Hand und Wirtschaftsvertretern wider. Die obersten Landesjugendbehörden verfügen, entsprechend ihres durch das Gesetz festgelegten Freigaberechts bei allen Entscheidungen über ein Vetorecht. Von der starken Position der obersten Landesjugendbehörden in der FSK profitiert die Filmwirtschaft insofern, als dass dadurch die Prüfergebnisse nach einem bestimmten festgelegten Verfahren zum Verwaltungsakt der Länder werden. Die Filmwirtschaft ist mit diesen Verfahren bei der FSK zufrieden, obwohl es weder freiwillig ist noch als eine Form der Selbstkontrolle bezeichnet werden kann. Der Vorteil für die Filmwirtschaft liegt vor allem darin, dass sie die Geschwindigkeit des Verfahrens in der Hand hat und am Zustandekommen von Entscheidungen direkt beteiligt ist. Bei einer Länderprüfstelle, so die Befürchtung, könnten durch langwierige Antragsverfahren für die Wirtschaft erhebliche Nachteile entstehen, z. B. dadurch, dass geplante Filmpremieren möglicherweise ohne eine Jugendfreigabe stattfinden müssten. Die Filmwirtschaft, so haben die Erfahrungen gezeigt, ist nicht daran interessiert, über die FSK eine möglichst wirtschaftsfreundliche Freigabepaxis zu erhalten, ihr geht es vielmehr darum, schnelle und sichere Entscheidungen zu erlangen, damit sie frühzeitig weiß, wie sie einen Film auswerten kann.

Auch die obersten Landesjugendbehörden sind mit dem Verfahren ausgesprochen zufrieden, nicht zuletzt deshalb, weil fast alle Kosten von der Filmwirtschaft selber getragen werden, und sie dennoch in diesen Institutionen einen hohen Einfluss haben.

Selbstkontrolle als Parallele zu staatlicher Aufsicht

Als Mitte der achtziger Jahre in Deutschland privates Fernsehen eingeführt wurde, wurden für die Lizenzierung und die Beaufsichtigung der Sender in den Ländern die Landesmedienanstalten eingerichtet. Zu ihren Aufgaben gehören auch die Durchsetzung und Kontrolle der Bestimmungen des Jugendschutzes. Jede Landesmedienanstalt verfügt über einen Jugendschutzreferenten, diese treffen sich in Arbeitskreisen und entscheiden darüber, ob sogenannte Ausnahmegenehmigungen erteilt oder bestimmte Programme aufgrund von Verstößen gegen Jugendschutzbestimmungen beanstandet werden. Das Gesetz knüpft Ausstrahlungen von Filmen, die bereits im Kino- oder Videobereich erschienen sind, an bestimmte Sendezeitbeschränkungen. Filme, die eine Freigabe ab 16 Jahren erhalten haben, dürfen erst nach 22.00 Uhr, solche, die eine Freigabe nicht unter 18 Jahren erhalten haben, erst nach 23.00 Uhr ausgestrahlt werden. Will ein Sender von solchen Sendezeitbeschränkungen abweichen, benötigt er dazu eine Ausnahmegenehmigung der für ihn zuständigen Landesmedienanstalt. Bei allen anderen Programmen, die vorher nicht im Kino oder auf Video veröffentlicht wurden, sind für die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen zunächst die Sender selbst verantwortlich, die Landesmedienanstalten können nur im nachhinein Programme beanstanden, was dazu führt, dass der Sender diese Programme nicht mehr in der von ihm gewählten Fassung oder zu der von ihm gewählten Sendezeit ausstrahlen darf. Außerdem können Bußgelder verhängt werden. Eine Vorabkontrolle von Programmen durch die Landesmedienanstalten ist aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 GG ausgesprochenen Zensurverbotes nicht erlaubt.

Diese Konstruktion erwies sich relativ bald zur Regelung des Jugendschutzes im Fernsehen als nicht besonders sinnvoll. Ausnahmeanträge benötigten aufgrund eines komplizierten Verfahrens eine Zeitspanne von oft mehr als drei Monaten. Für die Sender ist dieses Verfahren deshalb so unbefriedigend, weil sie relativ viel Zeit brauchen, um den Film in die Programmplanung aufnehmen zu können und dadurch die zeitlich begrenzte Lizenz verkürzt wird. Im Bereich der Beanstandungen erwies sich das komplizierte Verfahren der Landesmedienanstalten insofern als relativ umständlich, als dass Beanstandungen zum Teil erst nach einem oder anderthalb Jahren ausgesprochen wurden, also zu einem Zeitpunkt, als es die Serie oder den zuständigen verantwortlichen Redakteur beim Sender gar nicht mehr gab.

In dieser Zeit entstand die Überlegung, für den Bereich des Fernsehens eine Institution aufzubauen, die mit der FSK im Filmbereich vergleichbar ist. Eine freiwillige Selbstkontrolle könnte, anders als die Landesmedienanstalten, ohne Probleme mit dem Zensurverbot Programme vor der Ausstrahlung nach Jugendschutzgesichtspunkten begutachten. Diese Institution sollte von den privaten Sendern organisiert und finanziert werden, die Prüfungen allerdings sollten unter Aufsicht eines unabhängigen Kuratoriums stattfinden. Zunächst war geplant, dieses Kuratorium zu einem Drittel mit Vertretern der Landesmedienanstalten, zu einem weiteren Drittel mit Vertretern der Sender und zu einem letzten Drittel mit neutralen Sachverständigen (Wissenschaftler, Publizisten, Praktiker des Jugendschutzes) zu besetzen, die zwischen den Vertretern der Landesmedienanstalten und den Ländern vertretenden Vertreter konsensfähig waren. Ähnlich wie in der FSK sollten in diesem Gremium die Anbieter und die Aufsicht zusammenarbeiten, neutralisiert und ergänzt durch die Fachkompetenz der dritten Gruppe. Die drei Gruppen des Kuratoriums sollten sich auch in den Prüfungen widerspiegeln, in denen auch jeweils ein Vertreter der Landesmedienanstalten, ein Vertreter der Sender sowie einer der neutralen Seite über die Sendezeitentscheidung entscheiden sollten. Ein Zusammenwirken zwischen wirtschaftlichen Interessen, den Interessen der Behörden sowie der Fachkompetenz hätte dann allerdings, so die Forderung der Sender, dazu führen müssen, dass die so zustande gekommenen Prüfentscheidungen ein hohes Maß an rechtlicher Planungssicherheit aufweisen müssen. Die Landesmedienanstalten hätten also zugunsten der Selbstkontrolle auf ihre Kompetenzen zum Teil verzichten müssen.

Bei den Landesmedienanstalten war man nicht bereit, diese Form der Vermischung von Anbietern und Aufsicht zu akzeptieren. Ein Problem wurde vor allen Dingen darin gesehen, dass durch die Beteiligung eines Prüfers einer Landesmedienanstalt alle anderen Landesmedienanstalten daran gehindert werden sollten, einen entsprechend der Freigabe der Selbstkontrolle ausgestrahlten Film im Nachhinein zu beanstanden.

Der inzwischen von den Sendern gegründeten Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) blieb nichts anderes übrig, als das Kuratorium durch den Vorstand besetzen zu lassen, der eine Liste von allgemein anerkannten neutralen Sachverständigen zusammenstellte. Neben zehn neutralen Vertretern wirkten im Kuratorium fünf von den Sendern benannte Personen mit. So hat die neutrale Seite im Kuratorium der FSF eine Mehrheit von zwei Dritteln.

Das Kuratorium der FSF verabschiedete im April 1994 Prüfgrundsätze, die alle mit der Prüfung zusammenhängenden Verfahren transparent regelten und Kriterien für die Freigabe beinhalteten.

Darüber hinaus wurden siebzig Prüfer benannt, von denen ein großer Teil bei der FSK oder anderen Jugendschutzinstitutionen tätig ist.

Während die FSF im Bereich der Wissenschaft inzwischen eine hohe Akzeptanz erreicht hat, hat sich ihr Verhältnis zu den für das Fernsehen zuständigen Aufsichtsbehörden im Laufe der Jahre eher verschlechtert. Aufgrund der gesetzlichen Lage sind nach wie vor die Landesmedienanstalten für die Erteilung von Ausnahmeanträgen zuständig, die FSF kann hier auf Antrag der Sender lediglich ein Gutachten mit einem Prüfvotum erstellen. Relativ bald gingen jedoch die Landesmedienanstalten dazu über, etwa dreißig Prozent der von der FSF positiv bewerteten Anträge abzulehnen. Diese Ablehnungsquote, so die Argumentation der Landesmedienanstalten, zeige deutlich, dass die Selbstkontrolle nicht gut funktioniert und in ihren Ergebnissen zu sendernah sei.

Für die Sender bedeutet dies Verfahren, dass sie sich beim negativen Prüfvotum der FSF an dieses Ergebnis halten müssen, ein positives Votum bietet allerdings keine Sicherheit, dass die Landesmedienanstalten diesem folgen. Die Vorlage bei der FSF hat für die Sender also keinen positiven Effekt, sondern bedeutet lediglich eine zusätzliche Prüfung mit dem Risiko, dass Filme, die von der FSF abgelehnt werden, vielleicht von den Landesmedienanstalten genehmigt worden wären. Für die Wirtschaft hat sich das Verfahren verkompliziert und ist mit höheren Risiken behaftet, ohne das eigentliche Ziel, das die Anbieter mit einer Selbstkontrolle verbinden, zu erreichen: Nämlich schnelle und sichere Ergebnisse.

Die FSF hatte daher von Anfang an nicht nur gegenüber den Landesmedienanstalten einen schweren Stand, sondern auch gegenüber den Anbietern, die in der Prüfung durch die FSF aufgrund der mangelnden Sicherheit der Ergebnisse keinen wirklichen Vorteil sahen. Die Selbstkontrolle hatte gegenüber den Anbietern praktisch keine Machtposition, sie war zwar auf ihre Unterstützung angewiesen, ohne aber der Wirtschaft durch ihre Entscheidungen Planungssicherheit zu geben.

Es zeigte sich für die FSF und die Sender immer mehr, dass eine Doppelprüfung durch FSF und Landesmedienanstalten ohne ein gesetzlich geregeltes Miteinander wenig Sinn macht. Selbstkontrolle und vom Staat bestellte Aufsicht arbeiteten gegeneinander, nicht miteinander. Es handelt sich nicht um eine Form der Co-Regulierung, sondern um parallele Systeme, die nicht miteinander abgestimmt sind.

Geplant: die regulierte Selbstkontrolle

Nachdem die FSF und die Sender in der Öffentlichkeit der Politik klargemacht hatten, dass eine Selbstkontrolle unter diesen Bedingungen keinen Sinn macht, hat allmählich in der Politik ein Umdenkungsprozess stattgefunden. In einem neuen Jugendmedienschutzstaatsvertrag sollen alle elektronisch verbreiteten Medien zusammengefasst werden, für die Aufsicht zuständig wird eine vom Staat eingesetzte Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) sein.

Die Umsetzung der Jugendschutzbestimmungen wird weitgehend in die Verantwortung von Selbstkontrollen gelegt. Diese müssen allerdings bestimmte Mindeststandards erfüllen, die im Gesetz festgelegt sind und die von der KJM anerkannt werden. Die Aufgabe der KJM besteht dann darin, dafür zu sorgen, dass die Selbstkontrolle ihre Aufgaben umfassend und sachlich vertretbar wahrnimmt.

Der Unterschied zum gegenwärtigen Verfahren besteht darin, dass die Selbstkontrolle zumindest bis zur Ausstrahlung selbst entscheiden kann und eine Doppelprüfung durch die FSF und anschließend durch die Landesmedienanstalten nicht mehr nötig ist. Zum anderen kann die KJM Entscheidungen der Selbstkontrolle nur dann aufheben, wenn sie fachlich nicht vertretbar sind. Unabhängig von der eigenen Meinung der KJM muss sie also auch berücksichtigen, ob andere Entscheidungen begründbar sind.

Der Schwerpunkt der Arbeit wird also der Selbstkontrolle überlassen. Sie prüft die Programme, sie setzt gesetzliche Vorgaben um. Der Staat gibt seine Kontrollfunktion ab, er kann aber eingreifen, wenn die Selbstkontrolle ihre Aufgabe nicht im erforderlichen Umfang erfüllt.

Voraussetzungen für Selbstkontrollen im Bereich des Jugendschutzes

Jugendschutz ist in Deutschland nach der Verfassung Aufgabe des Staates, deshalb kann er seine daraus resultierende Verantwortung nicht völlig an Organisationen der Selbstkontrolle abgeben. Eine reine Form der Selbstkontrolle steht also nicht zur Diskussion.

Aus den Erfahrungen mit Selbstkontrollenrichtungen können folgende Thesen zusammengefasst werden, die als Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit gelten:

1. Die Selbstkontrolle muss sicherstellen, dass ihre Prüfergebnisse nach fachlichen Gesichtspunkten und ohne Orientierung an den Interessen der Anbieter zustande kommen. Da bei den audiovisuellen Medien das Wirkungsrisiko gemessen an Printmedien besonders hoch ist, was sich bereits darin zeigt, dass der Staat für diesen Bereich eine Reihe von gesetzlichen Regelungen erlassen hat, kann eine glaubwürdige Prüfung nur durch unabhängige Sachverständige herbeigeführt werden, die nicht bei einem Anbieter oder dessen Umfeld beschäftigt sein dürfen. Die Selbstkontrolle muss transparent arbeiten, sie braucht klare Verfahren und Kriterien, die für die Prüfer bindend sind.
2. Wenn eine Selbstkontrolle sachkundige und neutrale Prüfungen durchführt, muss der Staat ihr soviel Vertrauen entgegenbringen, dass ihre Prüfergebnisse ohne weitere Kontrolle durch staatliche Organe gültig sind und den Anbietern eine verlässliche Planung ermöglichen. Es bleibt dem Staat unbenommen, über eine eigene, kleinere Prüfinstanz darüber zu wachen, dass die Selbstkontrolle ihren Verpflichtungen nachkommt, dass sie von den Anbietern in ausreichendem Umfang genutzt wird und dass sie in ihrer Spruchpraxis im Rahmen eines fachlich akzeptablen Beurteilungsspielraums handelt.
3. Die Selbstkontrolle muss auch den Anbietern Vorteile bringen. Sie liegen darin, dass die Selbstkontrolle auf schnellem Wege gültige Entscheidungen bereitstellt, die ihnen Planungssicherheit ermöglichen. Die vom Staat beauftragten Behörden dürfen deshalb keine gleichberechtigte und das Prüfergebnis hinauszögernde eigene Prüfung nach identischen Maßstäben durchführen, sondern sie sollten sich auf die Missbrauchskontrolle oder Vertretbarkeitskontrolle beschränken.

Die Selbstkontrolle kann nicht übergangslos staatliche Aufgaben wahrnehmen. Der Staat muss ihr Vertrauen entgegenbringen, er muss ihre Rechte und Pflichten gesetzlich definieren, und er muss durch gesetzliche Regeln ein vernünftiges Miteinander von Selbstkontrolle und staatlicher Aufsicht ermöglichen. Darüber hinaus darf er die Selbstkontrolle nicht mit Erwartungen und Forderungen überfrachten, die praktisch nicht einzulösen sind. Gerade im Bereich des Internet besteht die Gefahr, dass der Staat Ansprüche an die Selbstkontrolle formuliert, deren Umsetzung er selbst nicht schaffen würde. ■

Schutz der Menschenwürde, Verbreitung von rassistischen Inhalten (Hassrede)

Tarlach McGonagle

Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

*“And, tired of aimless circling in one place,
Steer straight off after something into space.”¹*

Definitionen²

Der Begriff „Hassrede“ bezieht sich auf das ganze Spektrum des negativen Diskurses und reicht von Hass und Aufhetzung zum Hass über Beschimpfung, Verunglimpfung, Beleidigungen und beleidigende Äußerungen und Bezeichnungen bis hin zu extremen Beispielen von Vorurteilen und tendenziösen Haltungen.³ Kurz gesagt könnte dieser Begriff im weitesten Sinne praktisch alle rassistischen und mit Rassismus verbundenen Varianten von verletzenden, die Persönlichkeit angreifenden Meinungsäußerungen umfassen. Es gibt unterschiedliche Hintergründe für gesetzliche Verbote von „Hassrede“, darunter etwa immanentes Unrecht, Unrecht gegenüber identifizierbaren Gruppen, Unrecht gegenüber Einzelpersonen, Verletzung der Gedankenfreiheit bis hin zu Schädigung des erzieherischen Umfelds.⁴ Diese Liste ist nicht erschöpfend, und andere Autoren ziehen es vor, auf die persönlichkeitsverletzende Art der Beleidigung und den „psychischen Schaden“,⁵ der durch „Hassrede“ verursacht wird, abzustellen.

Vorhandene und mögliche Regulierungsansätze

„Hassrede“ als solche wird in keinem internationalen Abkommen definiert,⁶ obwohl eine Reihe von Bestimmungen als Barometer für die äußersten Grenzen der tolerierbaren Meinungsäußerung fungieren. Zu diesen Bestimmungen gehört das ausdrückliche Checks and Balances-System, das als ein

1) R. Frost, „On a Tree Fallen Across the Road“ in S. Heaney & T. Hughes, Eds., *The Rattle Bag* (London, Faber & Faber, 1982), S. 323.

2) Vgl. auch: T. McGonagle, „Wresting (Racial) Equality from Tolerance of Hate Speech“, (2002) 23 *Dublin University Law Journal* (ns) 21, Seiten 21-54.

3) J. Jacobs & K. Potter, *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics* (New York, Oxford University Press, 1998), S. 11.

4) Vgl. R. C. Post, *Constitutional Domains: Democracy, Community, Management* (Massachusetts, Harvard University Press, 1995), S. 293.

5) W. Sadurski, „Racial Vilification, Psychic Harm, and Affirmative Action“, in T. Campbell & W. Sadurski (Eds.), *Freedom of Communication* (England, Dartmouth Publishing Company, 1994), S. 77-94, auf S. 77.

6) Vgl. allerdings die Erklärung von „Hassrede“ im Anhang zur Empfehlung des Europarats Nr. R (97) 20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu *Hate Speech* vom 30. Oktober 1997, abrufbar unter: <http://cm.coe.int/ta/rec/1997/97r20.html>. Dieser Empfehlung zufolge umfasst der Begriff „alle Formen der Meinungsäußerung, die Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen von auf Intoleranz beruhendem Hass einschließlich Intoleranz, die durch aggressiven Nationalismus und Ethnozentrismus, Diskriminierung und Feindseligkeit gegenüber Minderheiten, Migranten und Menschen ausländischer Herkunft ausgedrückt wird, verbreiten, dazu anstiften, diese fördern oder rechtfertigen.“

integraler Bestandteil des Rechts auf Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit und freie Meinungsäußerung gilt (z.B. Artikel 19 Absatz 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte - *International Covenant on Civil and Political Rights* - ICCPR - und auf europäischer Ebene Artikel 10 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention - EMRK). Dazu gehört auch Artikel 20 ICCPR (der in Verbindung mit Artikel 19 gelesen werden muss) und Artikel 4 des Internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung - *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* - ICERD - (in dem die Vertragsstaaten unter anderem verpflichtet werden, „jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit [...] zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären“, während die gebührende Berücksichtigung von Grundsätzen wie des Rechts auf freie Meinungsäußerung gefordert wird). Auf europäischer Ebene stellt Artikel 17 EMRK (Verbot des Missbrauchs der Rechte) einen eingebauten Sicherheitsmechanismus der Konvention dar, der geschaffen wurde, um zu verhindern, dass Bestimmungen der Konvention für Tätigkeiten geltend gemacht werden, die ihrem Text oder Geist widersprechen.

Bei einer Prüfung der vorhandenen Rechtsprechung wird deutlich, dass es die internationalen Gerichtshöfe trotz traditioneller Rücksichtnahme auf den Grundsatz der journalistischen Autonomie eindeutig vermeiden, im Hinblick auf ihre ständige Weigerung, für „Hassrede“ rechtlichen Schutz zu gewähren, Kompromisse zu schließen. Die Berücksichtigung der „journalistischen“ Freiheit ist in diesem Zusammenhang ein Punkt, zu dem die Meinungen weit auseinander gehen können, wie beim berühmten *Jersild-Fall*⁷ deutlich wurde.

In Widerspiegelung der Erfahrungen, die die Staaten in der Vergangenheit, der jüngsten Vergangenheit und der Gegenwart gemacht haben, besteht auf der einzelstaatlichen Ebene im allgemeinen die Neigung, die Verbreitung von „Hassrede“ als strafbare Handlung einzustufen. Dies würde auf den ersten Blick wenig Raum für Co-Regulierungsinitiativen im Mediensektor lassen (der unverändert den übergeordneten Bestimmungen des Strafrechts unterliegt), um die gesetzlichen Ansätze/Regulierungsansätze in Bezug auf (die Sanktionierung von) „Hassrede“ zu beeinflussen. Im Strafrecht stellen strafbare Handlungen eine Minimalschwelle dar. Als eine solche könnte die Rolle der Co-Regulierung im Hinblick auf „Hassrede“ vielleicht darin bestehen, eine höhere Schwelle zu setzen als diejenige des gewöhnlichen Strafrechts, um höhere Standards im audiovisuellen oder journalistischen Bereich zu betonen.

Eine derartige Rolle könnte allerdings hinsichtlich der Einzelheiten ihrer Ausgestaltung zu Kontroversen führen. Einerseits könnten bestimmte Menschenrechtsorganisationen Bedenken haben, dass hier ein Freischein für zukünftige Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung ausgestellt würde.⁸ Dem liegt offenkundig die Überlegung zugrunde, dass ein aufrichtiges Bekenntnis zu den vorhandenen Standards die Notwendigkeit einer Einführung von zusätzlichen Regulierungen gleich welcher Art in Frage stellen würde. Die Schaffung eines „bereinigten“ Umfelds für öffentliche Äußerungen könnte, zumindest theoretisch, die Gefahr mit sich bringen, die raueren, unkontrollierteren, überaus bedeutungsreichen Randbereiche des Rechts auf freie Meinungsäußerung zu beschneiden. Der Schutz, der provokativem Journalismus durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stets gewährt wurde, könnte so zumindest hinsichtlich rassistischer Äußerungen eingeschränkt werden.

Allerdings wird bei dieser Argumentation die Nützlichkeit von operativen Leitlinien in Bezug auf „Hassrede“ nicht berücksichtigt. In Ehren- und Verhaltenskodizes wird dieses Thema selten, wenn überhaupt, ausgelassen. Doch da diese Kodizes meistens von den Medienfachleuten selbst verfasst werden, sind sie sektorspezifisch und durch praktische Erfahrungen der Branche geprägt. Derartige Erwägungen werden in der traditionellen, vom Staat bestimmten Regulierung (die von ihrer Art her eine breitere Reichweite hat als ethische Kodizes) selten berücksichtigt, weshalb sie einer gewissen Sensibilität gegenüber dem „Schlagabtausch“ in der Arbeitsweise der Medienindustrie entbehrt. Folglich könnte argumentiert werden, dass die Spanne zwischen den beiden Systemen von Standards eine Öffnung bietet für eine konzertierte, konsultative Erarbeitung einer Politik, die letztendlich zu

7) *Jersild v. Denmark*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 23. September 1994, Serie A, Nr. 298.

8) Ein solches Widerstreben wird deutlich in der Gemeinsamen Stellungnahme zu Rassismus und Medien des UN-Sonderberichterstatters für Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, des OECD-Vertreters für Medienfreiheit und des OAS-Sonderberichterstatters für Freiheit der Meinungsäußerung vom 27. Februar 2001, abrufbar unter: <http://www.article19.org/docimages/950.htm>

einer Form von Co-Regulierung der Medien im Bereich der „Hassrede“ führen würde. Deshalb sollte eine derartige Co-Regulierung nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Es gibt ein Potenzial für Synergien, doch dieses muss sorgfältig ausgearbeitet werden.

* * * * *

Internationale Bestimmungen zum Thema „Hassrede“

Vereinte Nationen

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 widmete dem Recht auf freie Meinungsäußerung einen eigenen Artikel, Artikel 19: „Jeder Mensch hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht umfasst die Freiheit, Meinungen unangefochten anzuhängen und Informationen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.“ Dieses Recht ist auch in Artikel 19 ICCPR) verankert und erhält so Substanz verliehen. Artikel 19 lautet:

- „1. Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.
2. Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.
3. Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind:
 - (a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer;
 - (b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.“

Wie eindeutig erkennbar ist, sind die einzigen Einschränkungen des durch diesen Artikel gestützten Rechts die „gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen [...], die erforderlich sind: (a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer; (b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.“ Allerdings muss Artikel 19 im Zusammenhang mit Artikel 20 gelesen werden, der den Umfang des Rechts weiter beschränkt. Er enthält das Verbot „jeder Kriegspropaganda“ durch das Gesetz sowie – von entscheidender Bedeutung für vorliegendes Thema – das Verbot „jedes Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird“.

Auch die Mussvorschriften⁹ in Artikel 4 ICERD sind aufschlussreich für die Prüfung der Wechselwirkung zwischen Meinungsäußerungsfreiheit und Beseitigung von Rassismus. Diese Bestimmungen verpflichten die Vertragsstaaten unter anderem, „jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit [...] zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären“.¹⁰ Nichtsdestoweniger muss die Erfüllung dieser Verpflichtung durch die Vertragsstaaten unter „gebührender Berücksichtigung“ der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der explizit in Artikel 5 ICERD niedergelegten Rechte erfolgen.¹¹ „Das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung“ ist eines der Rechte, die in Artikel 5 aufgezählt werden.¹²

In ihrer Gemeinsamen Stellungnahme zu Rassismus und Medien¹³ betonten der UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, der OECD-Vertreter für Medienfreiheit und der OAS-Sonderberichterstatter für freie Meinungsäußerung:

„Alle zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlichen Maßnahmen, die eine Beeinträchtigung der freien Meinungsäußerung darstellen, müssen gesetzlich geregelt sein, einem im internationalen Recht dargelegten legitimen Ziel dienen und zur Erfüllung dieses Ziels notwendig sein. Dies impliziert, dass

9) Vgl. zum Beispiel die Allgemeinen Empfehlungen VII (Abschn. 1) und XV (Abschn. 2) des Komitees zur Beseitigung von Rassendiskriminierung.

10) Artikel 4(a) ICERD.

11) Artikel 4, *ibid.*

12) Artikel 5(d)(viii), *ibid.*

13) *Op. cit.*

alle derartigen Maßnahmen klar und eindeutig definiert sind, von einer von politischen, kommerziellen oder anderen unbefugten Einflüssen unabhängigen Stelle und auf eine weder willkürliche noch diskriminierende Weise durchgeführt werden und durch angemessene Standards gegen Missbrauch geschützt sind, einschließlich des Rechts auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht.“

Europarat

Artikel 10 der (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) lautet:

- „1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Radio-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.
2. Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

In seiner folgenreichen Entscheidung im Fall *Handyside v. United Kingdom* bestätigte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die Meinungsäußerungsfreiheit „nicht nur auf ‚Informationen‘ oder ‚Ideen‘ anwendbar ist, die positiv aufgenommen werden oder die als harmlos oder unwichtig angesehen werden, sondern auch auf diejenigen, die den Staat oder irgendeine Bevölkerungsgruppe beleidigen, empören oder stören. Dies sind die Anforderungen an Pluralismus, Toleranz und Großzügigkeit, ohne die es keine demokratische Gesellschaft geben würde.“¹⁴

Dennoch ist die Toleranz nicht grenzenlos: Sie wird zum Beispiel durch eine Bestimmung der Konvention begrenzt, die als eingebauter Sicherheitsmechanismus dient und geschaffen wurde, um zu verhindern, dass Bestimmungen der Konvention für Tätigkeiten geltend gemacht werden, die ihrem Text oder Geist widersprechen. Die einschlägige Bestimmung ist in Artikel 17 (Verbot des Missbrauchs der Rechte) enthalten und lautet:

„Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.“

Dies ist der Fels, an dem die meisten Klagen im Zusammenhang mit rassistischen Äußerungen oder „Hassrede“ zu scheitern drohen: Sie werden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (und in der Vergangenheit von der nicht mehr existierenden Europäischen Menschenrechtskommission) in ständiger Rechtsprechung als gemäß Artikel 17 offenkundig unbegründet entschieden. Zu diesen Fällen gehören: *Glimmerveen & Hagenbeek v. The Netherlands* (rassistische Flugblätter);¹⁵ *T. v. Belgium* (Veröffentlichung von den Holocaust leugnenden Schriften zusammen mit einem verbotenen Autor);¹⁶ *H., W., P. and K. v. Austria*¹⁷ und *Kühnen v. BRD*¹⁸ (beide Holocaust-Verleugnung).¹⁹ ■

14) *Handyside v. United Kingdom*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 7. Dezember 1976, Serie A, Nr. 24, Abschn. 49.

15) Anh. Nr. 8348/78 & 8406/78, 18 DR 187.

16) DR 34 (1983), S.158.

17) Anh. Nr. 12774/87, 62 DR (1989) 216.

18) Anh. Nr. 12194/86, 56 DR 205 (1988).

19) Vgl. auch: T. McGonagle, *op. cit.*

Selbstregulierung – Das schwedische Modell

Pär-Arne Jigenius

Chefredakteur (a.D.), Presseombudsman, Professor

Schweden hat ein effektives Selbstregulierungssystem für die Presse und keine Selbstregulierung für den Bereich Rundfunk und Fernsehen. In diesem kurzen Artikel möchte ich einige Anmerkungen zu dem Pressesystem und zur Regulierung von Rundfunk und Fernsehen machen. (Für vergleichende Informationen über die freiwillige Regulierung der Presse in Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden und Großbritannien siehe Gustaf von Dewall: *Press Ethics: Regulation and Editorial Practice*, Europäisches Medieninstitut, Monograph 21, 1997).

Das Amt des Presseombudsmanns für die Allgemeinheit wurde im Jahr 1969 eingerichtet.

Drei nationale Organisationen sind gemeinsam verantwortlich für den Ethikkodex und die Geschäfte des Presserats und des Presseombudsmanns.

1. Der *Zeitungsverlegerverband*. Fast alle Tageszeitungsverlage sind Mitglied dieser Arbeitgeberorganisation, in der die Unternehmen durch den Chefredakteur und den Geschäftsführer vertreten werden.
2. Die *Journalistengewerkschaft*. Die große Mehrheit der angestellten und freiberuflichen Journalisten ist Mitglied in dieser Gewerkschaft.
3. Der *Nationale Presseclub*. In diesem gänzlich unpolitischen Verband haben sich Journalisten, Chefredakteure, Autoren und Intellektuelle freiwillig zusammengeschlossen.

Gegenspieler

Diese drei Organisationen haben einen Gemeinsamen Ausschuss für Pressezusammenarbeit gegründet, der für die Satzung des Presserats und die ständigen Anweisungen für den Presseombudsmann zuständig ist. Der Ausschuss entscheidet auch über Änderungen des Ethikkodex. Die drei Organisationen tragen alle zur Finanzierung des Rats und des Ombudsmanns bei, wobei der Zeitungsverlegerverband der größte Finanzier ist. Das Selbstregulierungssystem unterstreicht seine Unabhängigkeit, indem es finanzielle oder sonstige Unterstützung durch die Regierung oder die Behörden ablehnt.

Es ist international nicht üblich, dass zwei Gegenspieler, eine Arbeitgeberorganisation und eine Arbeitnehmergewerkschaft, gleichberechtigt in einer so heiklen Angelegenheit zusammenarbeiten. In Dänemark scheiterten eine solche Zusammenarbeit verschiedener Organisationen. Die Regierung musste legislative Maßnahmen ergreifen und übernahm die Kontrolle über den Presserat.

Das dänische Beispiel ist unter einem speziellen Aspekt sehr interessant. In Dänemark verweist das Parlament im Pressegesetz auf den Ethikkodex. Man kann sagen, dass der staatliche Presserat den aus der früheren Zeit der Selbstregulierung stammenden Ethikkodex befolgt. Doch ein Kode muss von Zeit zu Zeit geändert werden. Wird das Justizministerium einen neuen Ethikkodex schreiben? Oder werden

die Presseorganisationen einen neuen Kodex schreiben, der dem Ministerium gefällt? Fazit: Es ist für ein Parlament einfach, einen bestehenden Ethikkodex und Verhaltenskodex zu übernehmen, doch welche Partei langfristig für die Überarbeitung des Kodex zuständig ist, bleibt hierbei unklar.

Presse, Radio und Fernsehen

Der schwedische Presseombudsman und der Presserat beschäftigen sich nur mit Zeitungen und Zeitschriften, also mit dem gedruckten Wort. Alle Mitglieder des Journalistenverbandes, ebenso wie die Journalisten in Rundfunk und Fernsehen, sind verpflichtet, den Ethikkodex einzuhalten.

Aber die Rundfunk- und Fernsehbehörde ist in ihrer Arbeit nur an das Gesetz und die Regulierung gebunden, nicht jedoch an den Ethikkodex. Dies ist eine seltsame Situation. Verletzt ein Zeitungsjournalist den Ethikkodex, ist für Beschwerden der Presseombudsman zuständig; wenn ein Radio- oder Fernsehjournalist den Kodex verletzt, ist die Rundfunk- und Fernsehbehörde zuständig, aber eine Berufung auf den Kodex ist nicht möglich. Allein maßgeblich sind hier das Gesetz und Verordnungen, welche sich vom Kodex in vielen Punkten unterscheiden.

Warum haben wir in Schweden dieses asymmetrische System? Die Erklärung ist historisch bedingt. Das erste Gesetz über die Pressefreiheit trat im Jahre 1766 in Kraft. Der Presserat wurde 1917 gegründet, und das schwedische Selbstregulierungssystem ist das älteste der Welt. 1917 gab es nur ein Nachrichtenmedium, nämlich die Presse. Die Rundfunk- und Fernsehgesellschaften waren von Anfang an staatseigene Monopole. Die Presse hat eine lange Tradition, die von Staatsunabhängigkeit und Niederlassungsfreiheit geprägt ist, Rundfunk und Fernsehen hingegen haben eine jüngere Tradition der Regulierung und des Monopols.

Vor diesem Hintergrund ist es, glaube ich, gut, dass alle professionellen Journalisten versuchen, denselben Ethikkodex zu respektieren, auch wenn für dessen Verletzung nur die Zeitungsverlage zur Verantwortung gezogen werden können.

Medienombudsman statt Presseombudsman?

Kürzlich hat ein Parlamentsmitglied einen Antrag zur Einrichtung eines Medienombudsmanns gestellt, der den gesamten Mediensektor – Presse, Rundfunk und Fernsehen – abdecken und den Presseombudsman sowie einige Aufgaben der Rundfunk- und Fernsehbehörde ersetzen soll.

Die Presse war dagegen, und die Rundfunk- und Fernsehgesellschaften äußerten sich nicht zu dem Vorschlag. Während die Presse an einem gut funktionierenden Selbstregulierungssystem interessiert ist, fehlt es den Rundfunk- und Fernsehgesellschaften an jeglichem Interesse an einer Selbstregulierung.

Im Übrigen ist es paradox, dass ein Parlamentsabgeordneter einen Antrag zur Selbstregulierung stellen kann. Schließlich bedeutet Selbstregulierung, dass die Parteien die ethischen und fachlichen Richtlinien formulieren und dann auch selbst dafür sorgen, dass diese Richtlinien eingehalten werden. Regierung und Parlament haben keinerlei Einfluss auf die ethischen Regeln der Presse.

Andererseits ist es ebenso paradox, dass private Rundfunk- und Fernsehsender hinnehmen, dass die Rundfunk- und Fernsehbehörde ihre ethischen Standards kontrolliert.

Es wurde vorgeschlagen, dass die Rundfunk- und Fernsehgesellschaften analog zum Presseombudsman und dem Presserat eigene Selbstregulierungsinstanzen einrichten. Sie scheinen jedoch anzunehmen, dass die Tätigkeit der Behörde ausreicht.

Internet

Das Internet ist eine Form globaler Massenkommunikation, die sich nicht immer nach nationalen ethischen Regeln für die Presse oder auch nur nach irgend einer nationalen Gesetzgebung richtet.

Im Gegensatz zu Websites, die im Allgemeinen Privatpersonen und Unternehmen zuzuordnen sind, kann man von Internetzeitungen, die zu gedruckten Zeitungen gehören, ein gewisses Maß an journalistischer Professionalität verlangen. Diese Forderung ist nicht unbegründet, denn diese

Internetzeitungen werden von Zeitungsunternehmen, deren Journalisten die Presseethik respektieren sollten, betrieben. Es gibt eine Fülle von Informationen im Internet und für die journalistische Reputation dieser Internetzeitungen ist es wichtig, dass ein gewisser journalistischer Standard gewahrt bleibt.

Seit dem 1. April 2000 hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich über zu gedruckten Zeitungen gehörenden Internetzeitungen, zu beschweren. Es ist nicht hinnehmbar, dass Zeitungen mit zwei unterschiedlichen ethischen Standards arbeiten, einem hohen Standard für das gedruckte Medium und einem niedrigeren für die Internetzeitung. ■

Technische Standards

Philip Laven

Direktor der Technischen Abteilung der European Broadcasting Union, Genf

Einleitung

Die Wahl technischer Standards für das Fernsehen ist schon lange ein politisches Problem, nicht nur in Europa, sondern auch weltweit. Der Schutz von „lokalen“ Herstellerinteressen ist schon immer ein wichtiger Aspekt bei solchen Entscheidungen gewesen, bei denen die Interessen der Verbraucher aber leider nur selten berücksichtigt wurden.

Dieses Papier untersucht die Geschichte der Standardisierung des Fernsehens in Europa, um daraus nach Möglichkeit einige Lektionen für die Zukunft zu ziehen.

Nationale Standards

In den Fünfziger- und Sechzigerjahren wurde die Entwicklung des Fernsehens in Europa durch Diskussionen über technische Standards gebremst. Jedes Land nahm für sich das Recht in Anspruch, sich auf technische Standards festzulegen, die sich von denen der Nachbarländer unterschieden. Dies hat zu einer unübersichtlichen Fülle von untereinander inkompatiblen Standards geführt (z.B. 405, 819 bzw. 625 Zeilen, PAL und SECAM, analog stereo und digital stereo).

Waren sich die Entscheidungsträger damals der Tatsache bewusst, dass „nationale Standards“ wie Handelsbarrieren wirken oder zumindest den Empfang von Fernsehdiensten aus anderen Ländern erschweren würden? In beiden Fällen lautet die Antwort leider „Ja“! Tatsache ist, dass manche nationale Regierungen sich nur aus einem einzigen Grund für leicht abweichende TV-Standards entschieden haben: Durch den Aufbau von Handelsbarrieren sollte die einheimische Elektronikindustrie begünstigt werden. Letztendlich kamen die Hersteller in verschiedenen europäischen Staaten aber zu dem Schluss, dass auch die Vielfalt der nationalen Standards sie nicht gegen den harten Wettbewerb aus Japan und Südostasien hatte schützen können. Darüber hinaus mussten sie erkennen, dass die Vielfalt der nationalen Standards auch den Export in andere Länder erschwerte. Sie erachteten nun die bisherige Politik sogar als schädlich für ihre wirtschaftlichen Interessen!

Ein einziger europäischer Standard?

Trotz dieser Erfahrung wurde die europäische Denkweise hinsichtlich der technischen Normen für das Fernsehen von den Zielen der Industrie geprägt. Mitte der Achtzigerjahre gab es einen starken Schub in Richtung eines einheitlichen europäischen Standards für Satellitenfernsehen – dieser musste sich von allen bestehenden Standards unterscheiden, um eine breite Akzeptanz zu erzielen. Die hierfür ausgewählte Norm, genannt MAC, wurde von der EG und zahlreichen nationalen Regierungen unterstützt. Obwohl die MAC-Norm in der Richtlinie für TV-Normen von 1986 (86/529/EWG) für das analoge Satellitenfernsehen vorgeschrieben wurde, ist sie mittlerweile aus dem Blickfeld verschwunden.

Was ist hier schief gelaufen? Technisch gesehen war MAC den Systemen PAL und SECAM zweifellos überlegen. Mit dem MAC-System wurde beispielsweise eine höhere Bildqualität erreicht und auch die sogenannten Cross-Color-Störungen vermieden – ein Effekt, bei dem feingestreifte Farbmuster auf Kleidungsstücken in schillernden Fehlfarben erscheinen. Diese Qualitätsverbesserungen waren für die meisten Laien allerdings kaum feststellbar. Da MAC-Receiver deutlich teurer waren als herkömmliche Modelle, waren die Fernsehveranstalter zudem kaum gewillt, die neue Norm zu übernehmen. Mit der Entscheidung einiger Anbieter von Satellitenfernsehen für das bestehende PAL-System wurde schließlich der MAC endgültig zu Grabe getragen. Wie konnten sie dies tun, obwohl MAC in der EG-Richtlinie für TV-Normen als Standard für das Satellitenfernsehen vorgeschrieben war?

Seltsamerweise war MAC nur für Satellitenfernsehen im Frequenzband 11,7 bis 12,5 GHz vorgeschrieben, wohingegen die meisten Anbieter von Satellitenfernsehen andere Frequenzbänder, die offiziell von der ITU nicht für Rundfunk vorgesehen waren, verwendeten. Die Satellitenbetreiber waren auf diese Weise in der Lage, die EG-Richtlinie zu umgehen und für die Übertragung ihrer Programme das billigere PAL-System zu verwenden.

Hochauflösendes Fernsehen (HDTV)

1986 schienen die USA den in Japan entwickelten HDTV-Standard (High Definition TV) übernehmen zu wollen. Für viele Europäer war dies Anlass zu großer Sorge, da sie der Meinung waren, dass Europa einen eigenen HDTV-Standard benötigen würde, um nicht von japanischer Technologie abhängig zu werden. Ihr Lösungsvorschlag hieß HD-MAC und war sinnigerweise aus dem MAC-System abgeleitet. Im Kern bestand das Format HD-MAC in zwei miteinander verknüpften Versionen des übertragenen Fernsehprogramms: eine Version in Standardauflösung für MAC-Receiver und eine hochauflösende Version für HD-MAC-Receiver. In der Praxis wurde aber die Qualität der Standardsignale durch die mitgeführten HDTV-Signale beeinträchtigt. Dies war ein fataler Nachteil, da die meisten Verbraucher zumindest in der ersten Zeit ihr Fernsehprogramm in Standardauflösung sehen würden und von ihnen nicht ernsthaft erwartet werden konnte, dass sie ein schlechteres Bild akzeptieren würden, nur damit einige wenige Zuschauer in den Genuss von HDTV kommen. Erschwerend kam hinzu, dass Programme in HDTV-Qualität zwar sehr ansprechend, aber die HDTV-Receiver und die entsprechenden Fernsehgeräte so teuer waren, dass es bei den Verbrauchern wenig bis gar keinen Bedarf für HDTV geben würde. Nichtsdestotrotz wurde HD-MAC von der EG massiv unterstützt (z.B. durch die Richtlinie 92/38/EWG) – bis klar wurde, dass es eine wesentlich bessere Technologie (d.h. Digitalfernsehen) geben würde. In der Realität ist HD-MAC nie über die Laborphase hinaus gekommen.

Standards für Digitalfernsehen

Digitalfernsehen war für Europa eine echte Chance, Normenvielfalt erst gar nicht entstehen zu lassen. Auf nationale Standards musste keine Rücksicht genommen werden - Digitalfernsehen wurde ja nirgendwo verwendet. Da sich alle einig zu sein schienen, dass einheitliche Standards allen Akteuren in der Rundfunkkette (einschließlich der Verbraucher) echte Vorteile bieten würden, wurde 1993 das europäische Projekt DVB (Digital Video Broadcasting) gestartet. Das DVB-Konsortium zählt mittlerweile über 300 Mitglieder, darunter Rundfunksender, Hersteller, Netzbetreiber, Softwareentwickler und Regulierungsstellen. Die DVB-Standards für Satellitenfernsehen, Kabelfernsehen und terrestrisches Fernsehen wurden überall in der Welt übernommen.

Es gibt mittlerweile in Europa über 1500 Dienste für digitales Satellitenfernsehen, die DVB-Standards verwenden – und etliche mehr sind bereits für Satellit, Kabel oder Antenne geplant. Um alle 1500 Satellitendienste tatsächlich empfangen zu können sind bedauerlicherweise viele verschiedene digitale Decoder (Set-Top-Boxen) erforderlich. In der Realität gibt es ein ernstes Problem mit der Interoperabilität der Decoder. Wie konnte das passieren, obwohl die Richtlinie von 1995 bzgl. der TV-Standards einheitliche Übertragungsstandards für das Digitalfernsehen vorschreibt?

Artikel 2 der Richtlinie 95/47/EG lautet:

„Für alle Fernsehdienste, die über Kabel, Satellit oder terrestrische Systeme zu Fernsehzuschauern in der Gemeinschaft übertragen werden, gilt [...]. **Für voll-digitale Dienste wird ein Übertragungssystem verwendet, das von einer anerkannten europäischen Normungsorganisation genormt worden ist.** Ein Übertragungssystem umfasst in diesem Kontext folgende Bestandteile: Erzeugung von Programmsignalen (Quellkodierung der Audio-Signale, Quellkodierung der Video-Signale, Multiplizierung der Signale) sowie Anpassung an die Übertragungsmedien (Kanalkodierung, Modulation und gegebenenfalls Verteilung der Energie).“

Da die vom DVB-Projekt entwickelten Spezifikationen allesamt vom ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) genormt worden sind, ist klar, dass mit der Richtlinie die Anwendung der DVB-Spezifikationen gefördert werden soll. Die Formulierung von Artikel 2 allein kann allerdings nicht gewährleisten, dass die Verbraucher in der Lage sein werden, digitale TV-Receiver, mit denen alle angebotenen Dienste empfangen werden können, zu kaufen. Die Richtlinie beschränkt sich nämlich auf eine sehr enge Definition von „Übertragungssystemen“.

In weiten Teilen Europas leisteten Pay-TV-Anbieter die Pionierarbeit im Bereich Digitalfernsehen. Während sie hierfür Beifall verdienen, muss auch gesehen werden, dass einige von ihnen sich für inkompatible selbstentwickelte Standards entschieden haben, um vertikale Märkte zu schaffen. Die fehlende Interoperabilität wurde als vorteilhaft angesehen, da sie den Verbraucher daran hinderte, den Anbieter zu wechseln. Mitte der 90^{er} Jahre war diese Situation europaweit für Regulierungsstellen ein Problem. Sie scheuten sich aber vor Eingriffen, um die Investitionen in das Digitalfernsehen nicht durch „Überregulierung“ einer neu entstehenden Industrie zu bremsen. Das Problem besteht einfach darin, dass die Definition von Übertragungssystemen in der Richtlinie von 1995 viele andere wichtige Elemente ausklammert, darunter den offenen Zugang, die elektronischen Programmführer (*Electronic Programme Guide* – EPG) und die Schnittstellen für die Anwendungsprogrammierung (*Applications Programming Interface* – API). Ohne eine Harmonisierung dieser Elemente wird Interoperabilität ein unerreichbares Ziel bleiben.

Heute sehen wir, dass die angestrebten Vorteile von einheitlichen Standards für digitale Fernsehdienste durch die Richtlinie von 1995 nicht erzielt werden konnten. Und was ist aus dem beabsichtigten Abbau der Handelsbarrieren oder dem edlen Anspruch des „Fernsehens ohne Grenzen“ geworden?

Interaktives Fernsehen

Analoges Fernsehen bietet nur eingeschränkte Möglichkeiten für Interaktivität wie Videotext, den alle modernen Fernsehgeräte bieten. Interaktivität ist jedoch ein wesentlicher Aspekt der meisten digitalen Fernsehdienste. So könnte zum Beispiel ein digitaler Fernsehdienst nicht ohne EPG, in dem das jeweilige Programm der nächsten Tage aufgeführt ist, funktionieren.

Bei der Fülle der verfügbaren Kanäle ist der EPG für die Nutzung des digitalen Fernsehangebots von entscheidender Bedeutung. Da auf einem Fernsehschirm nur das Programm weniger Kanäle angezeigt werden kann, hat der EPG mehrere „Seiten“. Die Einstiegsseite wird von den Zuschauern am meisten beachtet, während die letzten Seiten nur selten aufgerufen werden. Logischerweise wollen alle Rundfunkanbieter ihr Programm auf der ersten Seite platzieren. Die Position der Kanäle innerhalb des Programmführers hat offensichtlich einen großen Einfluss auf ihren Erfolg. Wer kontrolliert den EPG? In den Fällen, in denen ein vertikal integrierter Betreiber den EPG kontrolliert, besteht die Gefahr, dass der Programmführer dazu verwendet wird, die eigenen Dienste gegenüber konkurrierenden Anbietern zu begünstigen. Um sicherzustellen, dass die elektronischen Programmführer fair gehandhabt werden, sind klare Regelungen erforderlich.

Für interaktives Fernsehen wird eine Schnittstelle für die Anwendungsprogrammierung (API) benötigt. Für das Digitalfernsehen wurden bereits etliche dieser Schnittstellen konzipiert, die aber alle untereinander inkompatibel sind. Um ein Fernsehprogramm auf einem anderen Markt ausstrahlen zu können, müssen für jede API die interaktiven Elemente umgeschrieben werden (was KEINE triviale Aufgabe ist).

Obwohl mehrere APIs (wie OpenTV und MediaHighway) verfügbar sind, beschloss das DVB-Projekt, eine eigene Schnittstelle zu entwickeln, genannt DVB-MHP. Da DVB-MHP auf Java basiert, kann die Schnittstelle von vielen verschiedenen Decodern verwendet werden. Das ermöglicht eine Interoperabilität mit digitalen Fernsehdiensten, die andere APIs verwenden. Es gibt eine wachsende Unterstützung für DVB-MHP, weil diese Schnittstelle die Entstehung horizontaler Märkte begünstigt. Die bereits existierenden APIs werden allerdings nicht über Nacht verschwinden, da es in manchen Ländern (z.B. in Großbritannien) bereits Millionen von Decodern mit diesen APIs gibt. Gleichwohl hat das Nordig-Konsortium (bestehend aus Rundfunkanbietern, Netzbetreibern und Diensteanbietern in den nordischen Ländern) bewiesen, dass es möglich ist, von bestehenden APIs auf etwas Neues umzustellen.

Im März 2001 empfahl die EBU, dass:

- Rundfunkanbieter DVB-MHP auf neuen digitalen TV-Plattformen einsetzen sollten und
- Rundfunkanbieter, die andere APIs auf bestehenden digitalen TV-Plattformen einsetzen, ernsthaft eine Umstellung auf DVB-MHP erwägen sollten.

2001 forderten einige Verfechter von DVB-MHP, dass diese Schnittstelle in allen EU-Staaten vorgeschrieben werden sollte, aber die Anwender anderer APIs wehrten sich vehement gegen diesen Vorstoß. Nach viel Lobbyismus im Europäischen Parlament wurde die rechtliche Situation in der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) wie nachfolgend nachzulesen festgelegt:

„Artikel 18
Interoperabilität digitaler interaktiver Fernsehdienste

1. Um den freien Informationsfluss, die Medienpluralität und die kulturelle Vielfalt zu fördern, setzen sich die Mitgliedstaaten gemäß den Bestimmungen von Artikel 17 Absatz 2 dafür ein:
 - (a) dass die Anbieter digitaler interaktiver Fernsehdienste, die für die Übertragung an die Öffentlichkeit in der Gemeinschaft vorgesehen sind, unabhängig vom Übertragungsmodus eine offene API verwenden;
 - (b) dass die Anbieter aller erweiterter digitaler Fernsehgeräte, die für den Empfang digitaler interaktiver Fernsehdienste auf interaktiven digitalen Fernsehplattformen bestimmt sind, die Mindestanforderungen der einschlägigen Normen und Spezifikationen einer offenen API erfüllen.
2. Vorbehaltlich von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie) setzen sich die Mitgliedstaaten dafür ein, dass die API-Eigentümer alle Informationen, die es den Anbietern von digitalen interaktiven Fernsehdiensten ermöglichen, ihre API-unterstützten Dienste voll funktionsfähig anzubieten, auf faire, angemessene und nichtdiskriminierende Weise und gegen angemessene Vergütung zur Verfügung stellen.
3. Innerhalb eines Jahres nach Beginn der Anwendung dieser Richtlinie gemäß Artikel 28 Absatz 1 Unterabsatz 2 untersucht die Kommission die Auswirkungen dieses Artikels. Falls Interoperabilität und die Wahlfreiheit der Nutzer nicht angemessen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten erzielt wurden, kann die Kommission Maßnahmen gemäß dem in Artikel 17 Absätze 3 und 4 genannten Verfahren ergreifen.“

Das Europäische Parlament betrachtet das Konzept der Interoperabilität durch Verwendung von offenen Standards wie DVB-MHP offensichtlich mit Wohlwollen. Obwohl es sich nicht dazu entschließen konnte, DVB-MHP als Pflichtstandard vorzuschreiben, weist Absatz 3 darauf hin, dass dies entsprechend den gemachten Erfahrungen gegebenenfalls nachgeholt werden kann.

Benötigen wir Standards?

Nach dem Fiasko mit MAC und HD-MAC ist die Europäische Gemeinschaft zweifellos nicht gewillt, in den Prozess der Standardisierung einzugreifen – einmal abgesehen von der Ermutigung der Akteure, zu freiwilligen Vereinbarungen zu kommen (z.B. durch das DVB-Projekt). Das Vorschreiben einer bestimmten Technologie ist für die Europäische Gemeinschaft offenbar zu einer „Tabuzone“ geworden. Angesichts der Zielsicherheit, mit der sie bislang auf „Verlierer“ gesetzt hat, wird diese Zurückhaltung von zahlreichen Akteuren der Branche begrüßt.

Dennoch muss die EG eine gewisse Verantwortung für die Vielfalt der digitalen TV-Standards übernehmen. Wie bei der Richtlinie von 1986 ermöglichte es die sehr enge Definition von „Übertragungssystemen“ in der Formulierung der Richtlinie von 1995 Betreibern, die Ziele dieser Richtlinie zu unterlaufen. Man könnte geneigt sein, die Formulierung als ungeschickt zu kritisieren, aber es besteht kein Zweifel daran, dass der Wortlaut dieser Richtlinie dem Verlangen mancher Pay-TV-Betreiber nach einer freien Verwendung von selbstentwickelten Standards entspricht.

Benötigen wir Standards? In den frühen 80er Jahren beschloss die FCC in den USA, dass sie nicht die „technologischen Sieger“ auswählen werde. Hauptargument war, dass die FCC nicht über die notwendige wirtschaftliche und technologische Kompetenz verfügt, um die wirklich besten neuen Systeme auszuwählen. Demzufolge verkündete die FCC, dass der Markt selbst entscheiden sollte, welches der UKW-Stereosysteme den Wettbewerb als „Sieger“ bestehen würde. Erwähnenswert ist hierbei, dass die FCC den „Markt“ sehr eng als alle Rundfunkanbieter (deren Interessen nicht unbedingt mit denen der Verbraucher identisch sind) definiert hat. Ursprünglich standen vier oder fünf Systeme im Wettbewerb – von denen aber nach kurzer Zeit nur noch zwei übrig waren. Leider konnte sich keines von beiden am Markt entscheidend durchsetzen und so waren die Verbraucher nicht gewillt, Radios für ein System zu kaufen, das sich möglicherweise als das falsche herausstellen würde. Das Ergebnis war,

dass der UKW-Stereorundfunk keinen Erfolg hatte. Es ist interessant darüber zu spekulieren, ob dies anders gewesen wäre, wenn die FCC an ihrer vorherigen Praxis festgehalten hätte, gemeinsam mit Rundfunkveranstaltern technische Kriterien zu erarbeiten, anhand derer hätte entschieden werden können, welches der Systeme das beste gewesen wäre.

Ebenfalls in den frühen Achtzigerjahren erwachte das Interesse der Verbraucher an Videorecordern. Sie waren aber verunsichert, da es zwei inkompatible Kassetten-Formate gab: Betamax von Sony und VHS von JVC. Hinzu kam noch ein drittes Format in Europa, das V2000-Format von Philips. Objektiv betrachtet produzierte V2000 die beste Qualität. Danach folgte Betamax, während VHS definitiv schlechter war. Aber Qualität ist nicht das wichtigste Kriterium. Entscheidend war, dass Videoverleiher und Bibliotheken sich auf ein einziges Format konzentrieren wollten und sich letztendlich für das VHS-System entschieden. Die Nachfrage nach Videorecordern ging daraufhin innerhalb weniger Monate rapide nach oben, aber nur im VHS-Format. Obwohl das VHS-Format qualitativ schlechter war, zeigt diese Erfahrung, dass der „Inhalt König ist“. Auf jeden Fall war die VHS-Qualität ganz gezielt auf „gerade gut genug“ und nicht auf „hervorragend“ angelegt, was den Herstellern ermöglichte, VHS-Geräte billiger herzustellen als ihre Konkurrenten.

Die Erfolge von Audio-CD, CD-ROM und DVD sind Belege für die Vorteile von universellen Standards. Man ist nicht gezwungen, einen bestimmten DVD-Player zu kaufen, um Filme von Universal Studios anzuschauen, während für einen Disney-Film ein weiterer DVD-Player mit einem minimal anderen Design benötigt würde. Analog hierzu hat ein einheitlicher Standard für Mobiltelefone in Europa zu einer beachtlichen Erfolgsgeschichte geführt, zugegebenermaßen gefördert durch den Druck der EG auf die nationalen Regierungen, ein Frequenzspektrum für europaweites Roaming freizugeben. Kein Mobilfunkbetreiber würde heute ein Mobiltelefon anbieten, mit dem nur innerhalb des eigenen Netzes telefoniert werden könnte. Mittlerweile geht jeder davon aus, dass man mit dem eigenen Handy jedes andere Telefon in der Welt erreichen kann.

Aber in der etwas seltsamen Welt des Digitalfernsehens haben sich viele Betreiber bewusst für Standards entschieden, die nur von ihren eigenen Diensten unterstützt werden. Diese Tatsache lässt vermuten, dass Selbstregulierung in dieser Branche nicht erfolgreich sein wird. Die Akteure des Marktes sind nur selten „im Dienste der Menschheit“ im Geschäft. Wenn es denn legale Taktiken gibt, die Wettbewerbsvorteile versprechen, dann werden sie auf diese zurückgreifen. Die Betreiber von digitalen TV-Plattformen haben zudem festgestellt, dass sie Rundfunkwettbewerber in erheblichem Maße kontrollieren können, wenn diese „ihren“ Zuschauern Dienste bieten wollen. Selbstverständlich haben diejenigen, die Risikokapital in digitale TV-Plattformen investiert haben, auch Anspruch auf eine vernünftige Rendite, aber einige Regulierungsstellen sind selbst bei starkem Verdacht auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung erstaunlich untätig oder träge.

Wer kümmert sich um die Belange der Verbraucher? Die Vielfalt an inkompatiblen Standards für das Digitalfernsehen verursacht wegen der teureren Receiver Zusatzkosten und bindet den Verbraucher zudem an einen einzigen Diensteanbieter.

Vertikale oder horizontale Märkte?

Inhalteanbieter wollen erreichen, dass so viele Verbraucher wie möglich ihre Inhalte sehen. Elektronikhersteller wollen offene Standards, um die Vorteile der Massenfertigung nutzen zu können. Und Verbraucher wollen in der Lage sein, die Programme verschiedener Inhalteanbieter zu empfangen.

Selbstentwickelte Standards können zu vertikalen Märkten führen, in denen der Dienstebetreiber alle Aspekte des Dienstes - Receiver, Zugangssysteme, Abonnentenmanagement und Interaktivität - festlegt und kontrolliert. Offene Standards hingegen führen zu horizontalen Märkten, in denen die Verbraucher die freie Wahl des Herstellers haben und nicht auf bestimmte, vom Diensteanbieter vorgegebene Geräte (die in der Regel nicht für den Empfang der Programme anderer Anbieter geeignet sind) angewiesen sind.

Auf lange Sicht sind offene Standards für den Erfolg des digitalen Rundfunks unverzichtbar – so wie bei CDs und DVDs. Überraschenderweise ist nicht jeder an Standardlösungen für das Digitalfernsehen interessiert. Das Problem besteht einfach darin, dass die Wertkette für den digitalen Rundfunk in der Regel viel komplexer ist als beim analogen Rundfunk. So kann der digitale Rundfunk zum Beispiel mit einer Fülle von Komponenten verbunden sein:

- Multiplexbetrieb;
- EPGs (elektronische Programmführer);

- APIs (Schnittstellen für die Anwendungsprogrammierung);
- Zugangsfreischaltungssysteme;
- Abonnentenmanagementdienste
- interaktive Dienste;
- Set-Top-Boxen (Decoder)

Da jede dieser Komponenten korrekt funktionieren muss, bringt die Kontrolle über einzelne Komponenten zwangsläufig auch eine gewisse Kontrolle über die gesamte Wertkette, gewissermaßen als Wächter vor den Toren des Marktes. Und der Hersteller einer solchen zentralen Einzelkomponente ist natürlich weniger an offenen Standards interessiert, da diese den Markt für Wettbewerber öffnen würden.

In der Theorie sollte das Wettbewerbsrecht unfaire Praktiken solcher „Wächter“ verhindern. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass das Wettbewerbsrecht ein weitgehend unwirksames Instrument ist. Im allgemeinen greift es nur, wenn ein nachweisbarer Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vorliegt: In diesen Fällen ist es jedoch vielleicht schon zu spät, da der Wächter bereits eine unangreifbare Marktstellung erreicht haben kann, die in der Folge echten Wettbewerb verhindert.

Die Vorteile von offenen Standards werden weithin anerkannt. Regulierungsstellen sind wegen der schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit aber verständlicherweise zurückhaltend, wenn es darum geht, bestimmte Standards vorzuschreiben.

Zugegebenermaßen bieten vertikale Märkte auch gewisse Vorteile: So können beispielsweise Diensteanbieter in vertikalen Märkten die Anschaffung der Ausrüstung für das Digitalfernsehen in hohem Maße subventionieren, zum Beispiel in Form eines „kostenlosen“ Decoders bei Abschluss eines Abonnements über ein Jahr oder länger. Jeder vernünftig denkende Mensch weiß, dass es in Wirklichkeit nichts umsonst gibt, aber solche Angebote waren und sind ein gutes Mittel, um den Einstieg in die Welt der digitalen Fernsehdienste anzukurbeln. Aus der Sicht des Diensteanbieters sind derartige Subventionen wirtschaftlich sinnvoll, da sie Neukunden animieren, teure Dienstpakete zu abonnieren (Spielfilmkanäle, Pay-per-View Dienste usw.) und darüber hinaus bestehende Abonnenten dazu bewegen, von analogen Diensten (die mit erheblich höheren Übertragungskosten verbunden sind als die entsprechenden digitalen Versionen) auf digitale Dienste umzusteigen. Dennoch sollte jedem klar sein, dass Pay-TV-Betreiber kein besonderes Interesse daran haben, der sprichwörtlichen „Großmutter“ ein attraktives subventioniertes Angebot zu machen, da diese kaum zu den intensiven Nutzern von teuren Fernsehdiensten gehören wird.

Es ist oft argumentiert worden, dass derartige von den Pay-TV-Betreibern angebotene Zuschüsse und andere Anreize bei der alles entscheidenden Umstellung von Analog- auf Digitalrundfunk eine zentrale Rolle spielen. Um den analogen Sendebetrieb einstellen zu können, muss es ein Ziel der Politik sein, eine nahezu vollständige Versorgung mit Digitalrundfunk zu erreichen (d.h. Verfügbarkeit in über 98% der Haushalte). Nach Lage der Dinge scheint es jedoch leider nur eine begrenzte Nachfrage nach Pay-TV-Diensten zu geben. Selbst in Ländern, in denen Pay-TV bislang sehr erfolgreich gewesen ist (z.B. Frankreich und Großbritannien), ist die Akquisitionskurve bei 30 bis 40% deutlich flacher geworden. In Deutschland haben andererseits nur 2 Millionen Haushalte Pay-TV-Dienste abonniert, während 32 Millionen Haushalte noch ausschließlich vom frei empfangbaren Fernsehen abhängen. Angesichts solcher Umstände wäre es töricht zu erwarten, dass Pay-TV der geeignete Weg für die universelle Einführung des Digitalfernsehens sein wird. Tatsache ist, dass das Tempo, mit dem von analog auf digital umgestellt wird, nicht von Rundfunkanbietern (die auf eine rasche Umstellung drängen, um nicht Zusatzkosten durch den parallelen Betrieb von analogen und digitalen Diensten zu verursachen) bestimmt wird, sondern von der Politik, die sich zu Recht darum kümmern muss, dass jene, die nicht auf Digitalfernsehen umstellen wollen oder sich dies nicht leisten können, nicht einen Teil ihrer Bürgerrechte verlieren. Um es ganz krass zu formulieren: „Der Großmutter das Lieblingsprogramm im Fernsehen wegzunehmen, bringt keine Stimmen!“

Lektionen für die Zukunft

Gibt es überhaupt etwas, das wir aus dieser komplizierten Angelegenheit lernen können?

- Sollten sich Regulierungsstellen aus dem Prozess der Standardisierung heraushalten?
- Sollten wir den Rundfunkanbietern absolut freie Hand lassen?
- Können wir einfach den Markt diese Angelegenheit regeln lassen?

Schlussfolgerungen

Digitalfernsehen ist viel zu wichtig, um es den Unwägbarkeiten der Marktkräfte zu überlassen. Die Regulierungsstellen in Europa müssen sicherstellen, dass die Vorteile des Digitalfernsehens allen Verbrauchern zur Verfügung stehen.

Die Notwendigkeit von einheitlichen Standards für das Digitalfernsehen wird schon seit langem von allen Akteuren sowie von den Regulierungsstellen anerkannt. Im Rückblick erkennt man, dass es richtig von den Regulierungsstellen war, in der Frage der Übertragungsstandards für das Digitalfernsehen in Europa einzugreifen. Sie haben zu Recht darauf bestanden, dass die Übertragungssysteme entsprechend der Arbeit des DVB-Projekts auf offenen Standards basieren müssen. Versagt haben die Regulierungsstellen allerdings insofern, als sie die entscheidende Bedeutung von Gateways nicht erkannt haben. Viele Regulierungsstellen waren in der Folge nicht gewillt, Interoperabilität zu fordern. Und unter den langfristigen Folgen dieser Zurückhaltung werden wir noch alle zu leiden haben!

Die Erfahrung lehrt, dass offene horizontale Märkte für die Verbraucher – und alle anderen Akteure – von Vorteil sind. Die Anbieter frei empfangbarer Rundfunkprogramme wollen sich mit ihren Diensten dem Wettbewerb stellen – und nicht technologische Schranken errichten, um die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher einzuschränken.

Hinsichtlich der Regulierung liegen noch viele Herausforderungen vor uns, darunter folgende:

- bei der weiteren Entwicklung von Belegungsrichtlinien („Must-carry“ Regelung) müssen auch interaktive Dienste berücksichtigt werden;
- Sicherstellung eines fairen und nichtdiskriminierenden Zugangs zu elektronischen Programmführern und Freischaltungssystemen.

Obwohl Selbstregulierung durchaus ihre Reize hat, ist nicht damit zu rechnen, dass sie im Bereich der technischen Standards für die **Verbraucher** zu den bestmöglichen Ergebnissen führt. ■

Konvergenz der Klassifizierung Traum oder Wirklichkeit?

Wim Bekkers

Direktor des Niederländischen Instituts für die Klassifizierung audiovisueller Medien (NICAM)

NICAM

- Gemeinsame Initiative der gesamten audiovisuellen Industrie
- Von der Regierung unterstützte Selbstregulierung
- Gegründet von allen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Fernsehsendern sowie von Organisationen der Film-, Spiele- und Video/DVD-Industrie
- Kinos, Videotheken, Einzelhandel, Filmverleiher

Ziel

Bereitstellung **einheitlicher** Informationen für die Verbraucher (z.B. Eltern) als Entscheidungshilfe in der Frage, ob ein Produkt für Kinder geeignet oder schädlich ist

Arbeitsweise des NICAM

- Klassifizierungssysteme werden von unabhängigen Experten entwickelt.
- Selbstregulierung bedeutet Selbstbeurteilung/Selbsteinstufung.
- Jedes Mitgliedsunternehmen hat einen oder mehrere Prüfer (Gesamtanzahl > 150).
- Prüfer werden durch das NICAM geschult.
- Filme und Fernsehprogramme werden über eine spezielle Internetanwendung klassifiziert.
- Prüfer haben mit einem Passwort Zugang zur Internetanwendung.
- Das System besteht aus einem Computerfragebogen.
- Alle Daten (Antworten auf die Fragen) werden in einer zentralen Datenbank abgelegt.

Einige Grundprinzipien

- *Eine einzige* Klassifizierung pro audiovisuelles Produkt, gültig für dessen gesamte Lebensdauer
- Ein Produkt wird von einem einzelnen Prüfer klassifiziert
- In schwierigen Grenzfällen: Beratung durch Prüferausschuss

Sechs Inhaltskategorien

- Gewalt
- Angst (Erzeugung von Angstgefühlen)
- Sex

- Drogen-/Alkoholmissbrauch
- Sprache
- Diskriminierung

Vier Altersstufen

- Alle Altersstufen
- MG6 = vergleichbar mit PG (*Parental Guidance* – Anwesenheit der Eltern empfohlen)
- ab 12
- ab 16

Die endgültige Einstufung wird durch die Inhaltskategorie mit der höchsten Wertung bestimmt.

Nicht ohne Verpflichtungen

- Projekt wird Ende 2002 von Parlament und Regierung evaluiert
- Evaluierung erfolgt anhand umfassender unabhängiger Forschungsergebnisse
- Jährliche Bewertung der Wirksamkeit durch Rundfunkaufsichtsbehörde

Vor allen Dingen: Kontrollfunktion der Zuschauer

- Jedermann kann Verstöße auf der Internetseite www.kijkwijzer.nl oder unter der Nummer 0900/1612600 melden
- Unabhängiger Beschwerde- sowie Berufungsausschuss
- Sanktionen reichen von Verwarnungen bis Geldbußen

Was hat der Verbraucher davon?

- DVD/Video: Piktogramme auf Verpackung, Band und in Werbespots
- Film: Piktogramme in Werbespots und Kinos sowie auf Plakaten
- TV: Piktogramme auf dem Bildschirm, in Programmheften, im Videotext und in elektronischen Programmführern (EPG)

Organisation

- Vorstand mit unabhängigem Vorsitzenden + 8 Mitgliedern (Vertreter der Gründer)
- Beratender Ausschuss
- Unabhängiger Beschwerde- sowie Berufungsausschuss
- Sachverständigenausschuss
- Prüferausschuss
- Geschäftsstelle

Einige wichtige Aspekte

- Version 1.1 des Einstufungssystems wird seit November 2001 eingesetzt
- Englische Version unter www.nicam.cc
- Version 2.0 für 2003 geplant
- Der Prüferausschuss ist ein wichtiges Sicherheitsnetz: drei Prüfer (Film und Fernsehen) bieten Beratung bei Fragen bezüglich der Klassifizierung

Wie steht es mit dem Feedback des Publikums?

- Spontane Reaktionen per E-Mail bzw. telefonisch unter der Nummer 0900-1612600 (EUR 0,20/Min.)
- Lob, Kritik, Informationsanfragen, Beschwerden
- Rund 500 Beschwerden seit der Einführung im Februar 2001
Fernsehen: 271 Film: 82 Video/DVD: 55 Sonstige: 95

Beschwerdepolitik

- Alle Beschwerden werden schriftlich beantwortet und begründet
- Geschäftsstelle wählt spezielle Beschwerden zur Bearbeitung durch den Beschwerdeausschuss aus
- Beschwerdeausschuss hat 22 Beschwerden bearbeitet:
 - 13 Verwarnungen
 - 2 Geldbußen (höchste auferlegte Buße: EUR 22.500)
 - 7 Abweisungen von Beschwerden
- Alle Entscheidungen öffentlich nachzulesen unter www.nicam.cc
- Einheitliches Beschwerdeverfahren für alle Beschwerden betreffend audiovisuelle Medien

Keine Probleme?

Natürlich gibt es Probleme!

- Es gibt Fehler bei der Klassifizierung; sie sind aber unserer Meinung nach selten.
- Es werden manchmal die falschen Piktogramme angezeigt.
- Manche Kunstfilmtheater befürchten, dass Piktogramme abschreckend wirken.
- Nicht alle, jedoch die meisten Videoverleiher sind an das System angeschlossen.
- Verbraucher tun sich mit dem Verständnis des Piktogramms MG6 (Anwesenheit der Eltern empfohlen) schwer.
- Trotz der Vorgaben des Systems, obliegt die endgültige Einstufung einzelnen Personen. Die Interpretation ist nicht immer einfach, aber meistens funktioniert das System.
- Gelegentlich wird eine falsche Klassifizierung auf Videos oder DVDs angegeben
- Die Debatte darüber, was „schädlich“ und was „geeignet“ ist, ist nicht abgeschlossen.

Aber

- Verbraucher, Regierung und die audiovisuelle Industrie sind mit dem System weitgehend zufrieden.
- Das NICAM-System „Kijkwijzer“ wird vom Publikum angenommen.
- Wir sind davon überzeugt, dass mit der Zeit die meisten Probleme gelöst werden können.
- So wie es bis jetzt auch immer der Fall war.

War die Grundannahme richtig?

- Die Gründer des NICAM haben sich für ein einheitliches System entschieden, das den Verbrauchern schlüssige und eindeutige Informationen liefern soll.
- Die möglichen Unterschiede in der Wirkung der verschiedenen Medien (z.B. Kino, Video, Fernsehen) müssen als gegeben hingenommen werden.

Entscheidende Faktoren

- Unabhängiger Forschungsausschuss zuständig für das Einstufungssystem
- Unabhängiger Beschwerdeausschuss, der empfindliche Sanktionen verhängen kann
- Benutzerfreundliches rechnergestütztes Einstufungssystem (auf Internetbasis)
- Motivierte Prüfer
- Anlaufstelle und Schulungspaket für Prüfer
- Das richtige Maß finden – ohne zu dramatisieren!

Traum oder Wirklichkeit?

- Insgesamt gesehen und angesichts der Akzeptanz des NICAM eine gute Wahl.
- Der Resonanz auf das NICAM im In- und Ausland entnehmen wir, dass wir auf dem richtigen Weg sind.
- Was uns betrifft, ist die Konvergenz der Klassifizierung kein Traum, sondern Wirklichkeit.

Ist die Regierung einverstanden?

- Überprüfung durch unabhängiges Institut
- Fünf Untersuchungspunkte:
 1. Beteiligungsquote von Organisationen und Unternehmen
 2. Ablauf der Beschwerdeverfahren
 3. Zuverlässigkeit des Einstufungssystems
 4. Feedback der Zuschauer
 5. Ausmaß der Unterstützung durch die angeschlossenen Organisationen

Evaluierung erfolgt noch dieses Jahr (2002). ■

Selbstregulierung, Co-Regulierung und Reform der Medienregulierung im Vereinigten Königreich

Prof. Tony Prosser
Universität Bristol

Einführung und Schlüsselbegriffe

Die Begriffe „Selbstregulierung“, „Co-Regulierung“ und „Regulierung durch eine öffentliche Behörde“ sind im Vereinigten Königreich nicht klar definiert. Das mag insofern besonders bedauerlich sein, als Selbstregulierung und Regulierung durch eine öffentliche Behörde inzwischen eine politische Konnotation haben: So sahen die verschiedenen Regierungen in der Regulierung gern ein Modell, das aufgrund der für die Wirtschaft einher gehenden Belastungen auf ein Mindestmaß reduziert werden müsse. Die Selbstregulierung wiederum wird von den einen häufig als probates Mittel zur Vermeidung dieser Belastungen dargestellt, während die anderen hierin den illegitimen Rückzug des Staats aus seiner Verantwortung, die Interessen der Verbraucher oder der Öffentlichkeit zu schützen, sehen. Der Definitionsbedarf wird jedoch durch die Flexibilität des britischen Verfassungsrechts abgemildert, der keine klaren konzeptuellen Grenzen für legitime Formen staatlichen Handelns vorschreibt, und auch durch das Fehlen einer klaren Abgrenzung zwischen öffentlichem und Privatrecht, so dass sich die Festschreibung eines bestimmten Steuerungsmodells als unnötig erwies.¹

Trotz fehlender Begriffsbestimmungen wird die mögliche Entwicklung von Mischformen zwischen Selbstregulierung und öffentlicher Regelung – mitunter „*light-touch* (leichte) Regulierung“ genannt, seit jüngster Zeit mit großem Interesse diskutiert. Diese Variante steht dem Konzept der auf diesem Workshop diskutierten Co-Regulierung sehr nahe. Auf diese insbesondere im Zuge der derzeitigen Regulierungsreform im Kommunikationswesen (Telekommunikation und Rundfunk) geführte Diskussion wird weiter unten ausführlicher eingegangen.

Vorab muss ein wichtiger Punkt geklärt werden: Das Konzept der Selbstregulierung wird häufig der gesetzlichen Regelung gegenübergestellt. Diese kategorische Einordnung ist jedoch viel zu schematisch. Schon deshalb, weil Selbstregulierung diesem Sinne kein eigenständiges Regulierungsmodell darstellt, denn sie geht zwangsläufig mit einem direkteren Eingreifen öffentlicher Behörden bis hin zur Anwendung straf- oder zivilrechtlicher Maßnahmen einher. Ein anschauliches Beispiel dafür wäre im Vereinigten Königreich die Regulierung der Presse: Da die öffentliche Regulierung von Presseinhalten nicht in geschriebenen Gesetzen verankert ist, wird sie üblicherweise als Selbstregulierung beschrieben. Dabei unterliegt die britische Presse den strengsten zivilrechtlichen Diffamierungsbestimmungen der westlichen Welt. Auch die Vorschriften über die strafrechtliche Haftung für unzüchtige Inhalte sind recht restriktiv. Sogar Schmähreden werden strafrechtlich verfolgt. Auch das Internet wird als ein klassischer Selbstregulierungsbereich gesehen. Doch inzwischen wurden Gesetze erlassen, um u.a. die Haftbarkeit für die Verbreitung von Kinderpornografie im Internet zu verschärfen, die Frage der Haftung für Diffamierung im Internet zu klären und den

¹) Zu der verfassungsrechtlich ermöglichten Flexibilität im Vereinigten Königreich in diesem Bereich vgl. auch C. Graham und T. Prosser, *Privatizing Public Enterprises* (Clarendon Press, 1991).

staatlichen Zugriff auf den elektronischen Datenverkehr zu regeln.² Zweitens führen Versuche, gewisse Formen der Selbstregulierung zu entwickeln, häufig zu ausführlicheren staatlichen Regelungen, die etwaige Krisensituationen, für deren Lösung der Staat auch weiter Verantwortung trägt, abdecken. Das war insbesondere in der Finanzbranche der Fall, deren Regulierung in den 80^{er}-Jahren sogenannten „Selbstregulierungsorganisationen“ übertragen wurde. Nach einer Reihe von Finanzskandalen wurden diese jedoch durch eine direkt regulierende, per Satzung mit weitreichenden Befugnissen ausgestattete Körperschaft abgelöst: die *Financial Services Authority*.³

Neben den Grenzen der Selbstregulierung sind inzwischen auch die Grenzen der gesetzlichen Regulierung erkannt worden. Auf praktischer Ebene schlug sich dieses Erkenntnis in Versuchen der verschiedenen Regierungen nieder, die mit der Regulierung verbundenen Belastungen durch „Deregulierung“ oder Initiativen zu einer „besseren Regulierung“ und die Schaffung neuer Gremien zu verringern.⁴ In umfangreichen akademischen Abhandlungen wurde darauf hingewiesen, dass Gesetze für Steuerungsaufgaben außerhalb der Wirtschafts- und Sozialpolitik nur begrenzte Wirkung zeigen.⁵ Gleichzeitig wurden jene Steuerungskonzepte, die weder auf reiner Selbstregulierung noch auf direkter staatlicher Regulierung beruhten, weiterentwickelt, so z.B. die viel bejubelte *enforced self-regulation* (kontrollierte Selbstkontrolle) von Ayres und Braithwaite.⁶ Dieses Konzept bedeutet die Vereinbarung ausführlicher Regelungen zwischen Regierung und Unternehmen. Die Einhaltung der Regeln kontrolliert in erster Linie das Unternehmen selbst, gravierende oder wiederholte Verstöße werden jedoch von der öffentlichen Aufsichtsinstanz mit zunehmend restriktiven Maßnahmen geahndet. Die Zeit ist also eindeutig reif für die Entwicklung differenzierterer Co-Regulierungsformen, und genau das geschieht im Rahmen der gegenwärtigen Reform des für den Mediensektor geltenden Regulierungsmodells.

Vorschläge des Weißbuchs

Im Dezember 2000 veröffentlichte die britische Regierung ein Weißbuch, in dem sie ihre Pläne für eine umfassende Reform der Regelungen für Telekommunikation und Rundfunk darlegte. Dazu gehört u.a. die Schaffung einer einzigen Aufsichtsbehörde für beide Bereiche: das neue *Office of Communications (Ofcom)*.⁷ Das Weißbuch enthielt ferner – für ein offizielles Dokument eher unüblich – eine Darstellung der verschiedenen Regulierungstypen:

Formal Regulation (förmliche Regulierung): Die Regierung (bzw. Regulierungsinstanz) legt (innerhalb eines normativen Rahmens) die einzelnen Auflagen fest und kontrolliert deren Einhaltung.

Selbstregulierung: Existiert in vielfältigen Formen und mit mehr oder minder ausgeprägter Steuerung durch den Staat (oder die Regulierungsstelle). Manche Selbstregulierungsmodelle sehen kein staatliches Eingreifen vor oder werden zwar von der Regierung eingerichtet, entwickeln dann aber ihre eigenen Regeln und Sanktionen. Gruppen wie Berufsverbände und –organisationen können ihre Regulierungssysteme verabschieden und durchsetzen. Im Bereich Kommunikation stellt die Arbeit des *Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services* (Unabhängiger Ausschuss für die Überwachung von Telefon-Informationsdiensten - *ICSTIS*) ein gutes Beispiel für wirksame und aktive Selbstregulierung dar, die die Interessen der Unternehmen und der Bürger in Einklang gleichermaßen schützt.

Bei der Regulierung von Telefon-Mehrwertdiensten vertritt der *ICSTIS* einen branchenorientierten Ansatz, der von einer formalen Gesetzgebung unterstützt wird. Der Ausschuss arbeitet eng mit *Oftel* zusammen, das gegenwärtig eine Befragung über die Änderung der Lizenzen durchführt, um die

2) *Criminal Justice and Public Order Act* (Gesetz über Strafjustiz und öffentliche Ordnung) 1994, Kap. 84; *Defamation Act* (Diffamierungsgesetz) 1996 und *Regulation of Investigatory Powers Act* (Gesetz über die Regulierung der Ermittlungsbefugnisse) 2000, Teil I.

3) *Financial Services and Markets Act* (Gesetz über Finanzdienstleistungen und –märkte) 2000.

4) Vgl. *Deregulation and Contracting Out Act* (Gesetz über Deregulierung- und Einschaltung nichtstaatlicher Institutionen) 1994 und *Regulatory Reform Act* (Regulierungsreformgesetz) 2001 sowie die Arbeit des *Regulatory Impact Unit* im *Cabinet Office* (brit. Ministerialamt) unter <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Index.htm> und *Better Regulation Task Force* unter <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/Index.htm>

5) E.g. G. Teubner, „Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions“ in G. Teubner, ed., *Juridification of the Social Spheres* (de Gruyter, 1987) und J. Black, „Constitutionalising Self-Regulation“ (1996) 59 *Modern Law Review* 24.

6) I. Ayres und J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford University Press, 1992). Diese Autoren verwenden den Begriff „Co-Regulierung“ anders als in diesem Workshop. Sie definieren ihn eingrenzend als Selbstregulierung durch Berufsverbände unter staatlicher Aufsicht.

7) *A New Future for Communications*, Cm 5010 (2000) unter <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>

Tätigkeit des *ICSTIS* noch wirksamer zu gestalten. Selbstregulierungsinitiativen können sich auf die Erfahrung und Motivation der zu Regulierenden stützen. Die Wahrscheinlichkeit ihrer Effizienz ist jedoch nur gegeben, wenn diese Maßnahmen den Bedürfnissen der anderen Interessengruppen auf angemessene Weise Rechnung tragen. Generell bedarf eine wirksame Selbstregulierung des Vertrauens der Öffentlichkeit. In regulierten Branchen wie dem Kommunikationsbereich wird von etwaigen Selbstregulierungsinitiativen erwartet, dass der Regulierer zumindest dahingehend einbezogen wird, dass er mitprüft, ob Fortschritte erzielt wurden und ob das neue Modell die erkannten Erfordernisse effektiv erfüllt.

Co-Regulierung: Dieses Modell bedeutet die aktivere Beteiligung von Regierung bzw. Regulierer an der Lösungssuche bei besorgniserregenden Situationen oder Regulierungsbedarf. Es gibt keinen eindeutigen Unterschied zwischen Co-Regulierung und Selbstregulierung. Im Weißbuch wird der Begriff „Co-Regulierung“ jedoch in dem Sinne verwendet, dass der Regulierer aktiv an der Suche nach akzeptablen und wirksamen Lösungen mitwirkt. Dazu gehören die Vorgabe von Zielen oder die Unterstützung bei der Ahndung von Verstößen. Gleichzeitig wird unter gebührender Beachtung der Interessen und Standpunkte anderer Interessengruppen genügend Spielraum für brancheninterne Selbstregulierungsmaßnahmen offen gelassen, damit die Zielvorgaben so effizient wie möglich erfüllt werden. Gewährleistet diese Selbstregulierung keine wirksame bzw. rechtzeitige Erfüllung der Auflagen, ist die Aufsichtsinstanz befugt, auf formellere Formen der Regulierung zurückzugreifen.⁸

Ausgehend von diesen konzeptuellen Unterscheidungen schlägt das Weißbuch vor, eine minimale Regulierung beizubehalten und die Regulierungsvorschriften dort, wo sich ein tatsächlicher Wettbewerb herausgebildet hat, zu lockern. Es empfiehlt insbesondere die Einführung eines neuen Regulierungssystems für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, das drei Klassen von Vorgaben enthält. Die erste gilt für alle Rundfunkveranstalter und enthält inhaltliche Mindestnormen sowie Werbe- und Sponsoringvorschriften, Bestimmungen über faire, unparteiische und genaue Nachrichtenberichterstattung sowie Quoten für europäische Programme. Für die Gewährleistung der Einhaltung dieser Normen wäre *Ofcom* zuständig. Die zweite Klasse würde nur für öffentlich-rechtliche Veranstalter gelten. Sie enthält quantifizierbare Auflagen für die Grundversorgung (*public service*), darunter Quoten für originelle Produktionen bzw. Werke unabhängiger Produzenten und Regionalprogramme. Für die Kontrolle der Einhaltung wäre ebenfalls *Ofcom* zuständig. Die dritte Klasse betrifft die generellen qualitativen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Für deren Erfüllung wären die Veranstalter selbst verantwortlich. Sie wären verpflichtet, ihre Programmpolitik und diesbezüglichen Selbstregulierungsmechanismen zu erläutern und Jahrespläne zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben als öffentlich-rechtliche Sender vorzulegen. Jeder Veranstalter müsste jedes Jahr über die Erfüllung dieser Pläne Bericht erstatten. Kämen sie dieser Auflage nicht nach, könnte *Ofcom* quantifizierte Auflagen verhängen und deren Einhaltung kontrollieren.⁹ Auch in Bezug auf Internet-Inhalte plädiert das Papier für Selbstregulierung. Als zuständiges Gremium wird die *Internet Watch Foundation* genannt, eine brancheninterne Stelle, die Beschwerden über Kinderpornografie und sonstiges ungesetzliches Material entgegennimmt. Sichertgestellt werden soll die Selbstregulierung mit Hilfe von Filter- und Einstufungssystemen.¹⁰

Das Communications Bill (Gesetzentwurf über das Kommunikationswesen)

Noch vor der Veröffentlichung von Gesetzen zur Umsetzung dieser Vorschläge vollzog die britische Rundfunkregulierungsbehörde, die *Independent Television Commission (ITC)*, einen Schritt in die vorgegebene Richtung, indem sie von den Privatsendern die Veröffentlichung von Erklärungen über ihre Programmpolitik forderte.¹¹ Im Mai 2002 veröffentlichte die Regierung einen Gesetzentwurf über das Kommunikationswesen (*Communications Bill*) und forderte zu Kommentaren auf. Der Entwurf sieht die Gründung von *Ofcom* vor und liefert die vollständige Rechtsgrundlage für die angestrebten Veränderungen.¹² Der Gesetzentwurf legt die allgemeine Aufgabenstellung von *Ofcom* dar, aus der hervorgeht, dass ein lockereres Regulierungsmodell als in der Vergangenheit angestrebt wird. Die neue Regulierungsbehörde ist demnach verpflichtet, eine *light touch*-Regulierung zu gewährleisten. Diese Regulierung muss „transparent, verantwortlich, angemessen und kohärent erfolgen und auf Fälle

8) Absatz 8.11.1.

9) Absätze 5.5-5.8.

10) Absätze 6.10.

11) Vgl. http://www.itc.org.uk/latest_news/press_releases/release.asp?release_id=484

12) Der Gesetzentwurf, die Begründungen und eine politische Erklärung sind abrufbar unter <http://www.communicationsbill.gov.uk/>

abzielen, in denen Handlungsbedarf besteht“.¹³ Dabei hat die Behörde sicherzustellen, dass „keine unnötigen Auflagen verhängt bzw. aufrechterhalten werden“. Sie muss regelmäßig Erklärungen veröffentlichen, in denen sie darlegt, wie sie diese Pflichten zu erfüllen gedenkt.¹⁴

Im Bereich öffentlich-rechtlicher Rundfunk muss *Ofcom* nach zwölf Monaten und anschließend alle drei Jahre darüber berichten, inwieweit die Veranstalter ihren Verpflichtungen nachgekommen sind. Der Gesetzentwurf legt allgemeine Anforderungen fest, anhand derer die Erfüllung beurteilt wird. Dazu gehören ein vielfältiges, hochwertiges Themenangebot, das den Bedürfnissen eines möglichst breiten Publikums gerecht wird, sowie detailliertere Vorgaben wie die Erstellung umfassender und zuverlässiger Nachrichtensendungen und Berichte über aktuelle Themen.¹⁵ Die Lizenzen für öffentlich-rechtliche Sender müssen eine Auflage zur Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben beinhalten. Jeder Veranstalter muss einmal jährlich eine Erklärung über seine Programmpolitik vorlegen und deren Einhaltung unter Anleitung durch *Ofcom* selbst überwachen.¹⁶ Wurden diese Verpflichtungen nach Auffassung der Regulierungsbehörde nicht erfüllt oder hat der Veranstalter nicht in ausreichendem Maße zur Erfüllung der allgemeinen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beigetragen, kann die Behörde, sofern das Vergehen gravierend genug ist und nicht mit wirtschaftlichen bzw. Marktbedingungen entschuldbar ist, Leitlinien für die Behebung des Missstands vorgeben und die Selbstregulierung durch eine detaillierte Regulierung, d.h. konkrete Auflagen für den Veranstalter, ersetzen.¹⁷

Dieses System gilt in vollem Umfang nur für die privat betriebenen öffentlich-rechtlichen Sender Channel 3, 4 und 5.¹⁸ Nach dem gegenwärtigen Stand wird die BBC als öffentlich-rechtlicher Veranstalter ihren Selbstregulierungsstatus behalten. Dieser Punkt ist jedoch äußerst umstritten, und die parlamentarische Aussprache zum Gesetzentwurf wird sicherlich darauf hinauslaufen, dass eine stärkere Regulierung der BBC durch *Ofcom* gefordert wird. Die derzeitigen Pläne sehen vor, dass die neue Regulierungsbehörde für die Aufstellung von Kodizes über programmliche Grundnormen und für die Erstellung quantitativer Vorgaben in Bezug auf die Grundversorgung verantwortlich sein wird. Beides soll für die BBC gelten. Hingegen wird für die qualitativen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiterhin der *Board of Governors* der BBC zuständig sein. Sie werden von *Ofcom* weder vorgegeben noch kontrolliert. Dies wurde mit dem Verweis darauf kritisiert, die Verbindung zwischen *Board of Governors* und BBC-Geschäftsleitung sei zu eng, als dass der *Board of Governors* tatsächlich einen unabhängigen Standpunkt vertreten könne. Diese Kritik hat die BBC (die eine Kontrollfunktion der *Ofcom* in Bezug auf die Qualitätsverpflichtungen der BBC mit dem Hauptargument, dies würde die Unabhängigkeit der BBC bedrohen, weiterhin strikt ablehnt) zu internen Änderungen bewogen. Dabei wurde die Rolle des *Board of Governors* klarer definiert. So erhielt das Gremium die Befugnis, die Erfüllung spezifischer Ziele zu überprüfen, und wurde außerdem zur alljährlichen Abgabe einer Erklärung zur Programmpolitik verpflichtet, ähnlich, wie sie für privat betriebene öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter vorgegeben ist. Für Zwangsmaßnahmen bei Nichtumsetzung wäre nicht *Ofcom*, sondern der Minister (*Secretary of State*) zuständig.¹⁹

Kritik

Die Befragung über das *Communications Bill* hat zu einer lebhaften Debatte geführt, insbesondere über die künftige Regulierung der BBC und über die Vorschläge zur Liberalisierung der Eigentumsregeln im Medienbereich.²⁰ Abgesehen von der öffentlichen Konsultation, wurde der Entwurf auch von parlamentarischen Ausschüssen geprüft. Der gemeinsame Menschenrechtsausschuss des britischen Oberhauses (*House of Lords*) und des Unterhauses (*House of Commons*) äußerte ernste Bedenken, ob das Verfahren, nach dem *Ofcom* Rundfunkveranstalter mit Strafen belegen kann, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist. Andererseits sieht er keine Unvereinbarkeit zwischen der Konvention und jenen Verfahren, die die Erfüllung des qualitativen Auftrags öffentlich-rechtlicher

13) Klausel 3(2)(a).

14) Klausel 5(1-3).

15) Klausel 181.

16) Klausel 183.

17) Klausel 187.

18) Dies gibt die Situation in Großbritannien wieder, wo Rundfunkveranstalter, auch wenn sie sich in privater Hand befinden, als öffentlich-rechtliche Sender behandelt werden, sofern ihnen die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben obliegt.

19) Umfassende Informationen über die Reformen sind auf der Website der BBC, *BBC Governance in the Ofcom Age* (2002) unter folgender Adresse erhältlich: <http://www.bbc.co.uk/info/bbc/pdf/bbcgovernancebooklet.pdf>

20) Die im Rahmen der Befragung eingereichten Beiträge sind abrufbar unter: http://www.communicationsbill.gov.uk/responses_organisations.html

Sender gewährleisten sollen – vorausgesetzt, dass diese Maßnahmen in nachweisbar angemessener, nicht willkürlicher und nicht diskriminierender Weise angewandt werden.²¹

Eine eingehendere Prüfung der im Entwurf enthaltenen materiell-rechtlichen Bestimmungen erfolgte durch einen gemeinsamen Ausschuss beider Parlamentskammern unter der Leitung des ehemaligen Filmproduzenten, Lord Puttnam.²² Stark kritisiert wurde die im Text enthaltene Forderung, *Ofcom* solle einen *light touch*-Regulierungsansatz vertreten. Der Ausschuss bevorzugte stattdessen den Wortlaut „angemessen, kohärent und auf Fälle mit Handlungsbedarf begrenzt“.²³ Außerdem werden klarere Wegweiser für weitere Schritte von Regulierung zu Selbstregulierung angemahnt, wobei *Ofcom* ermächtigt werden soll, die Entwicklung effektiver zugelassener Selbstregulierungsstellen im Kommunikationssektor zu prüfen und zu fördern.²⁴ Der Ausschuss befürwortete weitgehend die neuen Bestimmungen, welche die Einschaltung von Selbstregulierung bei der Überwachung der Erfüllung der Aufgaben öffentlich-rechtlicher Sender ermöglichen, schlugen jedoch konkrete Änderungen vor, die mehr Flexibilität ermöglichen sollen: Abschaffung der Rückfragepflicht gegenüber *Ofcom* vor Änderungen der Programmpolitik, Zulassung von Änderungen der Lizenzgebühren nach der Hälfte der Laufzeit und für den Fall der Nichterfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags aufgrund wirtschaftlicher bzw. Marktbedingungen die Rücknahme der Freistellung von detaillierter Regulierung.²⁵

Die stärkste öffentliche Beachtung fand jedoch die Empfehlung des Ausschusses in Bezug auf Eigentumsfragen im Medienbereich. Das geplante Gesetz wird zu einer erheblichen Liberalisierung der komplexen Eigentumsregeln führen, insbesondere durch die Abschaffung der derzeitigen Bestimmung, die Nichtmitgliedern des EWR das Eigentum an britischen Rundfunksendern verbietet; die Zulassung der Bildung einer einzigen Betreibergesellschaft für Channel 3 sowie die Lockerung der Einschränkungen in Bezug auf diagonale Verflechtungen (*cross-media ownership*). Der Ausschuss empfahl die Beibehaltung der Einschränkungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit bis zur Gründung von *Ofcom* und bis zur Erstellung einer Übersicht des Programmangebotsmarktes durch dieses Gremium.²⁶ Das wirft die generelle Frage auf, inwieweit die beabsichtigte stärkere Selbstregulierung - oder Co-Regulierung - mit der gleichzeitigen Marktöffnung vereinbar ist. Die Öffnung der Märkte kann zu einem zunehmend heftigen Wettbewerb zwischen den Sendern führen und darüber hinaus neue Markt-beteiligte hervorbringen, die sich nicht unbedingt an die Spielregeln der bestehenden Selbst- oder Co-Regulierungssysteme halten und deren internationaler Charakter für die Überwachung und Aufsicht sowie die Ahndung von Verstößen problematisch sein könnte. Die in den kommenden Jahren anstehenden Schritte auf dem Weg zu neuen Regulierungsformen im britischen Rundfunk werden eine spannende Fallstudie darüber liefern, wie sich diese Spannungsverhältnisse in der Praxis niederschlagen werden. ■

21) *Draft Communications Bill*, HL 149, HC 1102 (2002), Abs. 48, unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtrights/149/149.pdf>

22) *Draft Communications Bill*, HL 169, HC 176 (2002) unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtcom/169/169.pdf>

23) Absätze 67-8.

24) Absatz 71.

25) Absätze 351-2.

26) Absatz 249.

Der gesetzliche und politische Rahmen der Europäischen Union¹

*Dr. Harald Trettenbrein
Europäische Kommission
Generaldirektion für Bildung und Kultur
Kultur, audiovisuelle Politik und Sport*

1. Der allgemeine Rahmen

Einer der ersten expliziten Hinweise auf die Co-Regulierung in der europäischen audiovisuellen Politik ist in der Mitteilung der **Europäischen Kommission zur audiovisuellen Politik 1999**² zu finden:

„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, daß der Grad an ordnungspolitischer Intervention nicht höher sein sollte als notwendig, um das betreffende Ziel zu erreichen... Dabei ist beispielsweise zu berücksichtigen, inwieweit der einzelne Nutzer über Auswahl- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich des erhaltenen Inhalts verfügt. Dies bedeutet, dass zum Beispiel hinsichtlich des Jugendschutzes beim regulären Free-TV-Dienst ein anderer ordnungspolitischer Ansatz zu wählen ist als beim verschlüsselten Pay-per-View-Dienst, der eine Benutzeridentifikation und einen direkten Zahlungsmodus erfordert... Die Gemeinschaft kann die sich vollziehenden Veränderungen am besten kontrollieren, indem sie auf den bestehenden Instrumenten und Grundsätzen aufbaut und, wo dies angebracht erscheint, Initiativen zur Selbstkontrolle fördert.“

In ihrem Weißbuch **Europäisches Regieren**³ schlägt die Kommission vor, die politische Entscheidungsfindung allgemein zu öffnen und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden. Sie plädiert für mehr Offenheit sowie für eine größere Verantwortung und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten. Um die Qualität ihrer Politik zu verbessern, muss die EU Wege finden, um den Rechtsetzungsprozess zu beschleunigen. Sie muss den richtigen Mittelweg finden zwischen einer einheitlichen Vorgehensweise, die sie immer dann verordnet, wenn es erforderlich ist, und der Einräumung eines größeren Gestaltungsspielraums für die Durchführung der Regeln vor Ort. In diesem Weißbuch wird hierzu ein verstärkter Einsatz von unterschiedlichen Politikinstrumenten gefordert; und es werden auch Koregulierungs-Mechanismen behandelt. Eine der an der Vorbereitung des Weißbuchs beteiligten Arbeitsgruppen legte einen detaillierten Bericht über „Eine bessere Regulierung“ vor und arbeitete die Bedingungen für die Co-Regulierung aus. Die wichtigsten Schlussfolgerungen wurden in den Abschlussbericht übernommen:

„Bedingungen für die Koregulierung

Koregulierung ist möglich, wenn in der Gesetzgebung ein Rahmen mit Gesamtzielen, grundlegenden Rechten, Durchsetzungs- und Berufungsvorschriften sowie Bedingungen für die Über-

1) In diesem Beitrag wird ausschließlich die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck gebracht.

2) Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter, KOM (1999) 657 endg. – Siehe Links zu nützlichen Websites unter 5.

3) *European Governance* – Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 endg.

wachung der Rechtsanwendung festgelegt ist. Von Koregulierung sollte nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn diese einen eindeutigen Mehrwert verspricht und dem allgemeinen Interesse dient. Sie kommt nur dort in Betracht, wo es nicht um Grundrechte oder hochpolitische Entscheidungen geht. Von ihr sollte kein Gebrauch gemacht werden, wenn Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden müssen. Die beteiligten Organisationen müssen repräsentativ, rechenschaftspflichtig und in der Lage sein, sich in offenen Verfahren an vereinbarte Regeln zu halten. Im Einzelfall wird das ein entscheidender Faktor bei der Bestimmung des Zusatznutzens eines Koregulierungskonzepts sein.

Außerdem muss die sich daraus ergebende Zusammenarbeit mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar sein, und die vereinbarten Regeln müssen hinreichend sichtbar sein, damit sich die Menschen der geltenden Regeln und ihrer Rechte bewusst sind. Dort, wo Koregulierung nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigt oder private Akteure sich nicht an die vereinbarten Regeln halten, sollten die Behörden stets die Möglichkeit haben, die erforderlichen Regeln zu erlassen.“

2. Der Europäische Gerichtshof

Das Gemeinschaftsrecht ist für Co-Regulierung zu einem hohen Grad offen, wie es durch die **Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften** bestätigt wird. Erstens weil es die Richtlinien den Mitgliedstaaten überlassen, die Form und Methode zu wählen, durch die sie ihre Verpflichtungen in nationales Recht umsetzen. In dieser Hinsicht könnte die Co-Regulierung ein geeignetes Mittel sein, um die Ziele einer bestimmten Richtlinie zu verwirklichen. Zweitens, weil es den Mitgliedstaaten immer, wenn es keine Gemeinschafts-Definition gibt, freisteht, ordnungspolitische Maßnahmen zu ergreifen. In Bezug auf die Fernseh-Richtlinie⁴ würde dies für Begriffe wie „Kinderprogramme“ (Artikel 11 Absatz 5 der Richtlinie) oder „Pornographie“ (Artikel 22 der Richtlinie) der Fall sein. Einige Mitgliedstaaten haben bereits Bewertungssysteme für audiovisuelle Produkte eingeführt, die bisher nie wegen Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht im allgemeinen oder der Fernseh-Richtlinie im besonderen in Frage gestellt wurden.

„... sofern es keine Gemeinschafts-Definition gibt... ist die Definition... grundsätzlich eine Angelegenheit des Mitgliedstaats. Daraus folgt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, ordnungspolitische Maßnahmen zu ergreifen, wenn keine Gemeinschafts-Gesetzgebung vorhanden ist.“

C-61/89

„... eine Richtlinie ist verbindlich hinsichtlich des Ergebnisses, das in jedem Mitgliedstaat, an den sie sich richtet, zu erzielen ist, doch sie überlässt den nationalen Behörden die Wahl der Form und der Methode.“

C-29/84

„Die Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht erfordert nicht notwendigerweise, dass ihre Bestimmungen *expressis verbis* in bestimmte Gesetze übernommen werden. Je nach Inhalt der betreffenden Richtlinie kann ein allgemeiner Gesetzesrahmen dem Zweck angemessen sein, vorausgesetzt, dass er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie auf eine ausreichend klare und präzise Weise gewährleistet, so dass – in den Fällen, in denen durch die Richtlinie Rechte für Einzelpersonen eingeführt werden sollen – die betroffenen Personen den vollen Umfang ihrer Rechte feststellen können und sich, falls erforderlich, vor den Gerichten des Landes auf diese berufen können.“

C-95/96

3. Beispiele aus der Politik im audiovisuellen Bereich

Die **Empfehlung des Rates zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde 1998**⁵ könnte als ein erster Schritt zum Aufbau eines Selbstregulierungssystems für die audiovisuellen Dienste und die Informationsdienste betrachtet werden. Die Empfehlung enthält Leitlinien für den Aufbau einer Selbstregulierung auf einzelstaatlicher Ebene für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde. Selbstregulierung beruht auf drei wesentlichen Elementen: Erstens die Beteiligung

4) Richtlinie 97/36/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates (Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“).

5) ABl. L 270/48, 7. Oktober 1998, S. 48.

aller betroffenen Parteien (Regierung, Unternehmen, Diensteanbieter und Zugangsvermittler, Verbraucherverbände) bei der Festlegung von Verhaltenskodizes; zweitens, die Umsetzung der Verhaltenskodizes durch die Unternehmen; drittens die Bewertung der ergriffenen Maßnahmen.

Diese Empfehlung war ein direktes Ergebnis der öffentlichen Konsultation, die auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen Diensten und den Informationsdiensten⁶ aus dem Jahr 1996 durchgeführt wurde. In den letzten Jahren wurde die Empfehlung mit Erfolg umgesetzt, wie aus dem vor Kurzem verabschiedeten Bewertungsbericht der Kommission⁷ hervorgeht. Die Mitgliedstaaten fördern die Einführung von nationalen Selbstregulierungssystemen durch die Betreiber von Online-Diensten. Dies erfordert mindestens regelmäßige Kontakte zwischen den Betreibern und Anbietern. In den meisten Mitgliedstaaten wurden bereits **Verbände von Internet-Anbietern** gegründet. Mit einer Ausnahme wurden in allen Mitgliedstaaten, in denen es Anbieterverbände gibt, Verhaltenskodizes aufgestellt oder werden solche derzeit erarbeitet.

4. Andere Beispiele

In der **Universaldienstrichtlinie**⁸ wird in Abschnitt 48 auf Co-Regulierung als eine geeignete Förderung höherer Qualitätsstandards und besserer Dienstleistungsqualität verwiesen. Darüber hinaus wird Co-Regulierung in einer Reihe von Vorschlägen der Kommission genannt, die derzeit diskutiert werden. Im **Grünbuch zum Verbraucherschutz der Europäischen Union**⁹ wird davon ausgegangen, dass Selbstregulierung bestimmte Verbraucherschutzziele erreichen kann, vor allem in Branchen, die erkennen, dass sie ein großes gemeinsames Interesse an der Aufrechterhaltung des Verbrauchervertrauens haben und in denen Schmarotzer oder betrügerische Händler dieses Vertrauen schädigen können. Effiziente Selbstregulierung, die klare, freiwillig eingegangene verbindliche Verpflichtungen gegenüber den Verbrauchern enthält und die auf geeignete Weise durchgeführt wird, kann den Bedarf nach Regulierung oder Co-Regulierung senken. In diesem Grünbuch werden auch die Option einer *EU-weiten Selbstregulierung* und die wesentlichen Voraussetzungen für ihr Gelingen diskutiert.¹⁰ Die Folgemaßnahmen der Kommission zum **mehrwährigen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen**¹¹ verweisen auf eine Studie über die Selbstregulierung, die Untersuchungen der einschlägigen Anstrengungen in verschiedenerlei Medien in Europa gilt. Sie soll Selbstregulierungsgremien bei der Ausarbeitung und Anwendung ihrer Verhaltenskodizes helfen. Die Untersuchungen werden das Internet sowie Digitalfilm- und Video-Unternehmen, Videospiele, Digitalfernsehen und die WAP/GPRS/UMTS-Technologie umfassen. Es soll eine zentrale Sammel- und Bewertungsstelle für Modelle der Selbstregulierung angeboten werden, um Agenturen und ähnliche Einrichtungen bei der Erreichung ihrer politischen und rechtlichen Ziele zu unterstützen. Auch sollen zusammen mit der Industrie, Vertretern der Nutzer und Verbraucher und amtlichen Regulierungsstellen Modelle für Selbstkontrolle und einschlägige Handlungsrichtlinien über Ländergrenzen hinweg entwickelt werden.

5. Nützliche Links

Weißbuch Governance „Europäisches Regieren“
http://europa.eu.int/comm/off/white/index_de.htm

Mitteilung der Kommission zur AV-Politik 1999
http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/1999/com1999_0657de01.pdf

Mandelkern-Gruppe „Better Regulation“, Abschlussbericht, 13. November 2001
http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern_gesetze.pdf

6) KOM (96) 483 endg.

7) KOM (2001) 106 endg.

8) Richtlinie 2002/22/EC.

9) KOM (2001) 531 endg.

10) Lex Fori veröffentlichte eine interessante Analyse für DG SANCO, die für die Kommission nicht verbindlich ist: Studie zur Identifizierung von optimalen Praktiken bei der Anwendung von „soft-law“ sowie zur Prüfung eines möglichen Einsatzes dieser optimalen Praktiken zugunsten der Verbraucher in der Europäischen Union. Siehe Links zu nützlichen Websites unter 5.

11) KOM (2002) 152 endg.

Empfehlung des Rates zum Jugendschutz 1998

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/1998/l_270/l_27019981007de00480055.pdf

Bewertungsbericht – Jugendschutz

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=52001DC0106&model=guichett

Homepage der Abteilung Audiovisuelle Politik der Europäischen Kommission

http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index_de.htm

Studie zur Identifizierung von optimalen Praktiken bei der Anwendung von „soft law“ sowie zur Prüfung eines möglichen Einsatzes dieser optimalen Praktiken zugunsten der Verbraucher in der Europäischen Union

http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/enfo/enfo02_de.html

Folgemaßnahmen der Kommission zum mehrjährigen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=52002DC0152&model=guichett ■

Der Ansatz des Europarates

Ramon Prieto Suarez

Europarat, Direktorat Menschenrechte, Division Medien

1. Wird die Regulierungsfunktion des Europarats in Frage gestellt?

In der Vergangenheit führte die Kooperation zwischen den Regierungen im Medienbereich innerhalb des Europarats zur Einführung verschiedener Rechtsinstrumente. So wurde eine Reihe von verbindlichen Europäischen Übereinkommen und Verträgen geschlossen: Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (*European Convention on Transfrontier Television - ECTT*), das Europäische Übereinkommen über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und Zugangskontrolldiensten (*European Convention on the legal protection of services based on, or consisting of, conditional access*) und das Europäische Übereinkommen zur Klärung urheberrechtlicher Fragen des grenzüberschreitenden Satellitenrundfunks (*European Convention relating to questions on Copyright Law and Neighbouring Rights in the Framework of Transfrontier Broadcasting by Satellite*). Ferner verabschiedete das Ministerkomitee eine große Zahl von Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten. Diese stellen nicht-verbindliche Rechtsinstrumente dar, die im allgemeinen den Regierungen empfehlen, eine Reihe von Grundsätzen in ihr nationales Recht aufzunehmen. Es gibt aber auch Beispiele für Empfehlungen, in denen darauf hingewiesen wird, dass bestimmte Fragen vorzugsweise durch Selbstregulierung behandelt werden sollen. Gegenwärtig wird es immer schwieriger, Themen zu identifizieren, die die Einführung eines europäischen Rechtsinstrumentes erfordern. Scheinbar wird die traditionelle normsetzende Rolle des Europarats in Frage gestellt. Dies kommt in gewissem Umfang bereits in der Art der dem Lenkungsausschuss für Massenmedien (CDMM) untergeordneten Organe zum Ausdruck: Kleine Expertengruppen, die mit der Aufgabe des „Monitorings von Entwicklungen im Medienbereich anstatt mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen“ betraut sind, ersetzen in jüngster Zeit einige der traditionell Regulierungs-orientierten Komitees mit Regierungsvertretern. Es scheint, dass von nun an ein größerer Nachdruck auf das Monitoring gelegt wird und weniger auf die Vorbereitung neuer Instrumente, welche die lange Liste der vom Europarat bereits verabschiedeten Übereinkommen/Empfehlungen nur noch weiter verlängern würden.

2. Anerkennung der Selbstregulierung auf Ministerienebene

Die Ausarbeitung von Verhaltenskodizes, Selbstkontrolle und die Anwendung von professionellen Standards auf der Grundlage der Selbstregulierung wurde bei der Prager Konferenz (1994) von den europäischen Medienministern im Europarat eindeutig anerkannt. In der Entschließung Nr. 2 der Konferenz zu journalistischen Freiheiten und Menschenrechten wurde betont, dass staatliche Behörden „Selbstbeschränkung ausüben ... und anerkennen sollten, dass alle diejenigen, die praktischen Journalismus betreiben, das Recht haben, Selbstregulierungsstandards – zum Beispiel in Form von Verhaltenskodizes – zu erarbeiten. Diese Standards bestimmen sowohl die Art und Weise, in der ihre Rechte und Freiheiten mit anderen Rechten, Freiheiten und Interessen, mit denen sie kollidieren könnten, in Einklang zu bringen sind, als auch die Verantwortlichkeiten der Regulierungsadressaten“. Bei der 5. Ministerkonferenz des Europarats über Medienpolitik in Thessaloniki (1997) wurde die Entwicklung von Selbstregulierungsmaßnahmen bezüglich der neuen Informationsdienste angeregt. In

Entschließung Nr. 2 wurde festgestellt: „spezielle Regulierungsmaßnahmen für die neuen Kommunikationstechnologien und -dienste sollten nur soweit eingeführt werden, wie sie zur Behandlung dieser Themen notwendig sind, abgesehen von den Selbstregulierungsmaßnahmen, die von denjenigen ergriffen werden können, die diese Technologien und Dienste entwickeln, bereitstellen, betreiben und benutzen“. Dieser Ansatz für die Selbstregulierung des Internets und die neuen Dienste wurde anschließend in anderen Instrumenten weiterentwickelt.

(Vgl. die Texte, die von den Konferenzen der Medienminister des Europarats verabschiedet wurden: [http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences\(E\).doc](http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/MinisterialConferences(E).doc)).

3. Flexiblere Rechtssysteme

Trotz der Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten des Europarats unterschiedliche Ansätze für die Regulierung der Medien haben, geht aus vielen Komitee-Diskussionen und Unterlagen des Europarats das Anerkenntnis hervor, dass aufgrund des Wandels, den dieser Bereich vollzieht, weniger detaillierter Rechtsvorschriften notwendig sind. Ein weniger restriktiver ordnungspolitischer Ansatz scheint insbesondere für den traditionell stark regulierten Fernsehsektor erforderlich zu sein. Das Digitalfernsehen ist ein gutes Beispiel für einen Bereich, in dem eine Mischung aus Regulierung, Co-Regulierung und Selbstregulierung angebracht sein wird.

Für digitale Rundfunkdienste wird an einer grundsätzlichen Regulierung der Inhalte festzuhalten sein, und es wird auch ein Bedarf nach Gesetzen für die Lizenzierung von DTT-Diensten bestehen, da diese ein Frequenzspektrum belegen. Auch die Selbstregulierung der Unternehmen wird insbesondere in Bezug auf die technischen Standards für digitale Set-top-Boxen oder Empfänger (anerkannt im Telekom-Paket der Europäischen Gemeinschaft) eine wichtige Rolle spielen. Auch werden wir einen gemeinsamen Rahmen für Co-Regulierung auf der Grundlage einer Kooperation zwischen Regierungen und Unternehmen benötigen.

Eine Anerkennung der Co-Regulierung für den Bereich des Digitalfernsehens durch den Europarat wird in der derzeit vorbereiteten Empfehlung „zu den demokratischen und gesellschaftlichen Folgen des Digitalfernsehens“ erfolgen. Nach dem gegenwärtigen Stand des Textentwurfs werden die Regierungen aufgefordert, „den Fachleuten und Unternehmen eine Reihe von Grundsätze für den Übergang zum Digitalfernsehen bereitzustellen und deren Umsetzung regelmäßig auf ihre Effizienz hin zu bewerten“. In der Empfehlung wird somit betont, dass die Mitgliedsstaaten bei der Festlegung, wie bestimmte Grundsätze umzusetzen sind, notwendig mit den betreffenden Unternehmensverbänden zusammenarbeiten müssen. (Der Text könnte im Laufe des Jahres 2003 angenommen werden).

4. Überprüfung der ECTT

In naher Zukunft werden sich die Veränderungen im Rundfunkbereich auch in einem überarbeiteten Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen widerspiegeln müssen. Der Ständige Ausschuss hat seine Überlegungen zu diesem Thema bereits aufgenommen, und es ist möglich, dass der Geltungsbereich des Übereinkommens auf derzeit noch nicht erfasste Dienste erweitert werden könnte. Dies würde bedeuten, dass das derzeitige, im Übereinkommen verankerte Niveau der Regulierung der Inhalte gesenkt werden müsste. Die „revolutionärere“ Variante der Überarbeitung bestünde jedoch darin, einige der durch das Übereinkommen verfolgten Ziele den Initiativen zur Selbst- oder Co-Regulierung auf einzelstaatlicher Ebene anzuvertrauen (dies ist indes bislang wenig diskutiert worden). Sollte dies geschehen, würde das Übereinkommen selbst zu einer Art Rahmen für ein Co-Regulierungssystem auf europäischer Ebene werden. Auf jeden Fall scheint hinsichtlich der Notwendigkeit, in gewissen Bereichen des Übereinkommens einen weniger restriktiven Ansatz zu verfolgen, ein zunehmender Konsens zu bestehen. Dies gilt zum Beispiel für die Werbung, bei der Selbst- und Co-Regulierungsansätze eine größere Rolle spielen könnten. Ein konkretes Beispiel für die Anerkennung der Selbstverantwortung der Fernsehanstalten im derzeitigen ECTT-Rahmen ist etwa ein Entwurf für eine Stellungnahme „zur Verantwortung der Fernsehanstalten hinsichtlich der Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte des anderen“, die vom Ständigen Ausschuss derzeit vorbereitet wird. Durch diese Stellungnahme werden die Regulierungsstellen und Fernsehanstalten aufgefordert: „eine regelmäßige Zusammenarbeit und Diskussion zu Fernsehprogrammen, die die persönliche Integrität oder die Menschenwürde verletzen könnten, einzuführen und für derartige Programme – soweit möglich – konsensfähige Selbstregulierungs-Lösungen zu suchen“. (Anmerkung der Redaktion: Dieser Text wurde vom Ständigen Ausschuss bei seiner Tagung am 12.-13. September 2002 angenommen und ist auf der Website der Media Division veröffentlicht.)

5. Online-Dienste

Einer der Bereiche, in denen Selbstregulierung und freiwillige Maßnahmen eine vorrangige Rolle zu spielen haben werden, ist das Internet. Dies wurde vom Europarat in der Empfehlung (2001) 8 über die Selbstregulierung von Cyberinhalten klar zum Ausdruck gebracht. Darin wird den Mitgliedstaaten empfohlen: „den Aufbau von Organisationen, die die Akteure des Internets vertreten, zu fördern, ... diese Organisationen zur Beteiligung an Regulierungsprozessen, zum Beispiel durch Konsultationen, Hearings und Stellungnahmen von Experten, sowie an der Implementierung von entsprechenden Standards, insbesondere durch die Überwachung der Einhaltung dieser Standards, aufzufordern ...“, und die europaweite und internationale Kooperation zwischen diesen Organisationen zu unterstützen“. Diese Leitlinien für Mitgliedstaaten zielen auf eine Erleichterung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen den Staaten und den Unternehmen ab und weisen den Weg zur Einführung von Co-Regulierungssystemen auf einzelstaatlicher Ebene, ohne jedoch konkrete Vorschläge für ihre Ausgestaltung zu machen. Mit dieser Empfehlung befürwortet der Europarat ausdrücklich die Einführung von Selbstregulierung und Co-Regulierung für Internetdienste und begrüßt die Annahme von Verhaltenskodizes und ihre Einhaltung durch die Unternehmen. (Siehe diese Empfehlung unter <http://cm.coe.int/ta/rec/2001/2001r8.htm> sowie die Website zu schädlichen und illegalen Internet-Inhalten unter <http://www.coe.int/cyberforum/>).

6. Weitere Empfehlungen des Europarats, die auf Selbstregulierung verweisen

Die Bedeutung von Selbstregulierung zur Gewährleistung der Fairness bei Wahlen durch die Medien wird in der Empfehlung R (99) 15 „zu Maßnahmen bezüglich der Medienberichterstattung bei Wahlkämpfen“ betont. Darin werden freiwillige Maßnahmen, die von Medienfachleuten insbesondere in Form von Verhaltenskodizes für Wahlkämpfe oder internen *Good practice*-Leitlinien für eine verantwortliche und faire Berichterstattung bei Wahlkämpfen ergriffen werden, als nützliche und notwendige Ergänzungen zu einzelstaatlichen Gesetzen oder Vorschriften in diesem Bereich anerkannt. In dieser Empfehlung wird ausdrücklich festgestellt, dass Problemstellungen wie die Gewährleistung der Fairness in den Nachrichten und Programmen zum Tagesgeschehen oder die Art und Weise, wie das Medium die Ergebnisse von Meinungsumfragen präsentiert, vorrangig von den Medien selbst über geeignete Selbstregulierungsmaßnahmen entschieden werden sollten. (Siehe diese Empfehlung unter: <http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r15.htm#>).

In der Empfehlung Nr. R (99) 1 „zu Maßnahmen zur Förderung von Medien-Pluralismus“ werden eine Reihe von Grundsätzen oder politischen Maßnahmen skizziert, die für die Mitgliedstaaten beim Entwurf ihrer nationalen Regeln zum Schutz von Pluralismus und Begrenzung der Medienkonzentration nützlich sein könnten. Hinsichtlich der Eigentümer der Medien und der Art und Weise der durch sie ausgeübten Beeinflussung der redaktionellen Inhalte ihrer Programme wird in dieser Empfehlung allerdings eingeräumt, dass diese Thematik vorrangig über die Selbstregulierung geregelt werden müsse, und lediglich festgestellt, dass die Mitgliedstaaten „die Möglichkeiten prüfen sollten, wie die Medienorganisationen ermutigt werden können, die Rechte der Herausgeber hinsichtlich der Entscheidung über redaktionelle Inhalte zu gewährleisten“. (Siehe diese Empfehlung unter: <http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r1.htm>).

In der Empfehlung Nr. R (97) 19 „zur Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien“ wird betont, dass die Medienfachleute selbst die Hauptverantwortung für den Inhalt der von ihnen verbreiteten Botschaften, Texte und Bilder tragen und dass sie bei der Darstellung von Gewaltinhalten im Hinblick auf die potenziell schädigenden Auswirkungen auf die Öffentlichkeit, insbesondere auf Jugendliche, besonders wachsam sein sollten. (Siehe diese Empfehlung unter: <http://cm.coe.int/ta/rec/1997/97r19.html>).

7. Informationsaustausch und Netzwerke

Der Europarat leistete in den letzten Jahren einen großen Beitrag zum Austausch von Gedanken und Informationen zum Konzept der Selbstregulierung. Im Oktober 1998 wurde ein Informationsseminar zur Selbstregulierung durch die Medien durchgeführt, bei dem der Begriff und die Modalitäten der Selbstregulierung geklärt werden sollten. Damals stieß die Praxis der „regulierten Selbstregulierung“, das heißt, wenn ein Mechanismus oder eine Initiative zur Selbstregulierung auf einem Gesetz basiert oder direkt mit einem Gesetz verbunden ist, auf einen gewissen Widerstand. Dieser Begriff der „regulierten Selbstregulierung“ wurde inzwischen mit einigen wenigen Nuancen mehr oder weniger

unter dem Begriff der „Co-Regulierung“ subsumiert und stößt zunehmend auf breitere Zustimmung. Im Anschluss an das Seminar im Jahr 1998 fanden weitere Seminare und Anhörungen des Europarats zu Themen wie Konvergenz, Digitalfernsehen, Internetentwicklungen usw. statt, bei denen mögliche Regulierungsmethoden im Mediensektor (Gesetzgebung, Co- oder Selbstregulierung) thematisiert wurden. Allein schon durch die Tatsache, dass bei diesen Veranstaltungen Vertreter von Regierungen, Unternehmen, Fachverbänden und Regulierungsstellen zusammentreffen, erhält der Europarat die Funktion eines Netzwerks, durch das wichtige Akteure in die Diskussionen über mögliche Regulierungsansätze einbezogen werden.

(Vgl. die Protokolle des Informationsseminars zu Selbstregulierung durch die Medien:

<http://www.humanrights.coe.int/Media/documents/dh-mm/self-regulation.doc>

Vgl. die Berichte des Europäischen Forums zu schädlichen und illegalen Cyberinhalten:

<http://www.coe.int/t/e/cyberforum/conference/reports.asp#TopOfPage>

Vgl. die Berichte des Expertenseminars zur TV-Konvention in einem sich wandelnden Fernseh Umfeld:

http://www.humanrights.coe.int/Media/events/2001/main_TTT_sem.htm).

8. Schlussfolgerungen

Auch der Europarat geht mit der Zeit und hält mit den Entwicklungen im Mediensektor Schritt. Trotz der fundamental regulierenden bzw. normativen Art dieser Organisation anerkennt er auch, dass Selbst- und Co-Regulierung insbesondere in den Bereichen Online-Dienste, Digitalfernsehen und Werbung Mittel für die Erreichung gewisser Politikziele sein können. Der Ansatz der „Co-Regulierung“, der von einigen Mitgliedstaaten des Europarats immer noch als für einen gewissen Grad von Rechtsunsicherheit und Verwirrung verantwortlich betrachtet wird, könnte zunehmende Anerkennung finden. Dies resultiert aus den kontinuierlichen technologischen Weiterentwicklungen, bezüglich derer die allgemeine Überzeugung vorherrscht, dass sie bei der Setzung der Regeln und deren Anwendung weniger detaillierte/präskriptive Regelsysteme und einen höheren Grad an Kooperation zwischen Staat und Unternehmen erfordern. ■

Selbstregulierung oder Co-Regulierung?

*Prof. Dr. Sandra B. Hrvatin
Rundfunkrat SRDF, Universität Ljubljana*

Als die slowakische Journalistengewerkschaft und der Verlegerverband die Stiftung Presserat gründeten, entsandte die Europäische Union im Rahmen des Phare-Programms zwei Berater. Entgegen allen Erfahrungen bei der Einrichtung solcher Gremien empfahlen diese, dass slowakische Parlament solle den Medienrat gründen und zudem vier seiner 15 Mitglieder ernennen.¹

Der slowakische Fall und die hier Erwähnung findenden Kontroversen weisen klar darauf hin, dass es grundsätzlich am nötigen Verständnis und am Wissen fehlt, die unverkennbaren Unterschiede zwischen Selbst- und Co-Regulierung zu erkennen. Selbstregulierung ist zu einer weithin akzeptierten Methode zur Stärkung des Verantwortungsbewusstseins der Journalisten geworden, vor allem weil sie auf einer freiwilligen Vereinbarung von Journalisten und Verlegern (d.h. von Autoren und Eigentümern) über grundlegende professionelle Standards für die journalistische und verlegerische Arbeit beruht. Co-Regulierung hingegen ist nicht auf freiwillige Vereinbarungen angewiesen, sondern stützt sich auf ein gesetzlich bestätigtes Regelwerk, das bestimmte Regulierungsstellen im Namen des öffentlichen Interesses festschreiben.

Selbstregulierung ist daher eine *Vereinbarung* zwischen Journalisten und Verlegern, (gemeinsam mit den Repräsentanten der Öffentlichkeit) ethische und professionelle Kriterien in freier Auswahl festzulegen. Damit ist der Respekt vor diesen Regeln gewährleistet, mit der Folge, dass alle Beteiligten mögliche Verstöße erkennen und zugeben sowie in bestimmten Fällen auch ahnden können. „Der grundlegende Zweck der Selbstregulierung besteht darin, dafür Sorge zu tragen, dass die Medien der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig sind und journalistische Standards respektieren.“ Deshalb sollte die Verhängung von Strafen nicht das wichtigste Instrument in den Händen der Kontroll- bzw. Aufsichtsinstanzen (wie Ethikkommissionen oder Presseräten) sein. Es sollte höher eingeschätzt werden, wenn ein bestimmter Medienanbieter öffentlich eingesteht, einen Fehler gemacht zu haben, dies einzusehen, und wenn er bereit ist, diesen wieder gutzumachen.

Eines der typischsten Gremien für Selbstregulierung ist der Presserat. Um die Überlegungen eines der Experten für europäische Presseräte, Prof. Jean-Claude Bertrand vom französischen Presseinstitut zusammenzufassen: Ein Presserat ist eine nichtstaatliche Vereinigung von Privatpersonen oder Institutionen, welche die Informationsfreiheit und -qualität der Medien mit dem Ziel, diese gegenüber der Öffentlichkeit verantwortungsbewusster zu machen, schützen wollen. Sie erfüllen ihre Aufgabe

1) Wolfgang Mayer, Mitglied des EFJ-Lenkungsausschusses, sagte: „Zwischen einem vom Parlament getragenen Medienrat und einem Presserat als Selbstregulierungsorgan kann es keine Koexistenz geben.“ Oscar Mascarenhas, einer der Berater, antwortete Mayer: „Wie blind müssen Sie sein, um die Chance zu vergeben, anstelle eines Presserates, der keine Macht gegenüber Journalisten oder Zeitungen hat und in dem kein einziger Journalist oder ehemaliger Journalist vertreten ist, eine wirklich unabhängige Instanz, den Medienrat, zu bekommen? Ist das etwa Selbstregulierung?“ IFJ-Generalsekretär Aidan White intervenierte mit den Worten: „Die Berater haben in gutem Glauben gehandelt, doch den Journalisten konnten keine ethischen Regeln gegen ihren Willen aufgezwungen werden.“ (Peter McIntyre, *Commission to scrutinise media policy in accession states* (Kommission will Medienpolitik in Beitrittsstaaten überprüfen), in *Journalists' Newline*, Nr. 6, Juni 2002)

(unter anderem), indem sie Beschwerden der Öffentlichkeit annehmen, bearbeiten und zu ihnen Stellung nehmen. Presseräte sind (mit der großen Ausnahme des schwedischen Presserats) nicht berechtigt, Verstöße der Medien zu bestrafen. Sie können aber Verstöße öffentlich anprangern oder die Veröffentlichung spezieller öffentlicher Mitteilungen (Richtigstellungen und Gegendarstellungen) erzwingen.²

Einem Presserat gehören in der Regel Medieneigentümer, Journalisten und Repräsentanten der Öffentlichkeit an. Gegründet wird der Rat von den beiden erstgenannten Gruppen (oder ihren Vertretungsorganisationen), während die Repräsentanten der Öffentlichkeit dann von den Gründern des Rates gewählt werden (Drittmodell). Nach Meinung vieler Fachleute ist die Beteiligung von Repräsentanten der Öffentlichkeit erforderlich, um den demokratischen Charakter und die Glaubwürdigkeit eines Presserates zu gewährleisten.³ Hierbei ist allerdings nicht zu vergessen, dass Presseräte die Medien nicht nur kontrollieren, sondern auch vor Angriffen aus Politik und Wirtschaft schützen.

Die Unschärfe in der Terminologie wirft jedoch noch weitere begriffliche Fragen auf. Kann Selbstregulierung wirklich freiwillig sein? Oder lässt sich Selbstregulierung – zumindest in einigen Aspekten – mit Selbstzensur gleichsetzen? Ist sie nicht eine Art „privatisierte Zensur“, wie der amerikanische Anwalt David Sobel es nennen würde? Ronald Koven würde sagen, dass Selbstzensur auch Zensur und Selbstregulierung auch Regulierung ist.⁴ Selbstregulierung ist nur dann freiwillig, wenn sie die Möglichkeit zulässt, sich nicht an ihr zu beteiligen.

Selbstregulierung ist keine Selbstzensur. Von Selbstzensur spricht man, wenn Journalisten aus Angst vor einflussreichen Menschen oder vor der Obrigkeit ihre Texte vorab von nicht genehmen Passagen säubern, um dem informellen Druck, der sonst ausgeübt werden könnte, zu entgehen. Selbstregulierung hingegen ist eine bewusste Maßnahme, die von Menschen vereinbart wird, die für die Medien arbeiten. Hier geht es nicht darum, den denkbaren negativen Folgen einmal erschienener Artikel aus dem Wege zu gehen, sondern um die Stärkung der journalistischen Grundfesten, damit der Beruf feststehende ethische Regeln entwickeln kann.⁵

Bertrand zieht es auch vor, Begriff „Selbstregulierung“ zu vermeiden. Seiner Auffassung zufolge ist das einzige relevante Konzept die Qualität der Medien. „Gute Medien“ bieten glaubwürdige Informationen, manipulieren die Menschen nicht und opfern die Wahrheit nicht dem Profitstreben. Die Grundfrage muss daher in jedem Land lauten, wie die Medien verbessert werden können. Marktregulierung und gesetzlicher Rahmen können sich hier als äußerst unzureichend erweisen. Als dritte Kraft wird daher die Medienethik benötigt. Wie Bertrand schreibt: „Man beachte, ich habe den Begriff Medienethik benutzt, der nicht mit Selbstregulierung gleichzusetzen ist.“ Nicht in der Selbstregulierung, sondern in der Rechenschaftspflicht der Medien liegt eine Lösung, welche die Medien dazu bringen könnte, die Notwendigkeit ethischer Grundsätze anzuerkennen.⁶

Darüber hinaus sind weitere Fragen zu beantworten: Welche Medien durch ein Selbstregulierungssystem kontrolliert werden sollen (Unterschiede zwischen Printmedien und Rundfunk, Internet etc. – wobei der Rundfunk aufgrund der Frequenzvergabe wesentlich stärker reguliert ist)? Welche Bereiche sollen der Selbstregulierung unterworfen sein (Gewalt, Pornographie, Verletzung der Privatsphäre etc.)? Und welchen rechtlichen Status sollten Selbstregulierungsmechanismen besitzen? Es liegt auf der Hand, dass Regierungen und Parlamente ständig der Versuchung ausgesetzt sind, Gremien der Selbstregulierung in öffentlich-rechtliche Körperschaften umzuwandeln.

2) Claude-Jean Bertrand 1999. *Tiskovni sveti so v interesu novinarjev*. V *Medijska preza*/Media Watch, 6:15.

3) Bertrand empfiehlt die Entwicklung eines breiter angelegten „Medien-Rechenschaftssystems“. Ein solches System umfasst alle nichtstaatlichen Aktivitäten, deren Ziel es ist, die Medien zur Anerkennung der Bedürfnisse und Wünsche der Öffentlichkeit zu bewegen. Hierbei werden den Medien auch Methoden vorgegeben, mit denen sie feststellen können, inwieweit sie die Bedürfnisse der Öffentlichkeit tatsächlich erfüllen. Interne Medien-Rechenschaftssysteme sind beispielsweise Kolumnen für Richtigstellungen, hausinterne Kritik, Berichte zur Lage der Medien, Ethikkodizes, ethische Korrekturen, ein Ombudsmann sowie die Medienbeobachtung. Externe Medien-Rechenschaftssysteme sollten kritische Publikationen zu Massenmedien, alternative Medien, Medien-NGOs, Medienausbildung und Regulierungsbehörden umfassen. Darüber hinaus gibt es auch einige kooperative Medien-Rechenschaftssysteme, zum Beispiel Repräsentanten der Öffentlichkeit in Redaktionen, öffentlicher Zugang und Leserbriefseiten. Vgl. Bertrand, C.J. 1997. *Media Ethics and Accountability Systems* (Paris: *Presses universitaires de France*) und *Quality Control – Media Ethics and Accountability Systems* (Paris: *Presses universitaires de France*, 1997)

4) Ronald Koven. 1999. *Samoregulacija ja, soregulacija (z vlado) ne*. V *Medijska preza*/Media Watch, 6:14

5) Bervar, Gojko. 2002. *Freedom of non-accountability. Self-regulation in the media in Slovenia*. Ljubljana: Mediawatch (S.20)

6) Bertrand, C.J. Vortrag bei der Konferenz des *International Press Institute*, Wien, Oktober 1999.

Selbstregulierung kann auch verhindern, dass der Staat (also verschiedene politische Interessen) willkürlich über Kernfragen des Journalistenberufs entscheidet, eigene Regeln festlegt und sie mit Hilfe der Gesetzgebung durchsetzt. Wenn Journalisten einer Selbstregulierung zustimmen, bedeutet dies auch, dass sie ethische und professionelle Standards, die der Berufsstand zur Gewährleistung seiner Glaubwürdigkeit festlegt, bereitwillig akzeptieren (und umsetzen). Co-Regulierung, als Mittelding zwischen Selbstregulierung und Gesetzgebung, verlagert die Verantwortung für die Beurteilung der Fehler von denjenigen, die im Medienbereich tätig sind, auf eine dritte Gruppe – die Repräsentanten der Öffentlichkeit („quasi-öffentliche“ oder „übertragene öffentliche Interessen“).

Selbstregulierung und Co-Regulierung werfen auch generelle Fragen zur Medienregulierung auf. Wer soll die Medien regulieren? Wer soll ihre Leistung beurteilen und bewerten? Natürlich darf diese Aufgabe weder dem Staat noch dem Markt überlassen werden. Sind Selbstregulierungsmechanismen hierzu geeignet? Sind Massenmedien verlässlich genug, um für ihre eigene Selbstregulierung zu sorgen? Verfügen Journalisten über ein ausreichendes Maß an Selbstkritik, um in den eigenen Medienorganisationen die Achtung vor den Grundregeln journalistischer und sozialer Ethik sicherzustellen? Wenn die Medien heute „Macht ohne Verantwortung“ genießen, wer kann ihre Macht dann wieder einer Verantwortung unterwerfen, und in wessen Interesse soll diese Macht ausgeübt werden? An diesem Punkt wird der Unterschied zwischen Selbst- und Co-Regulierung deutlich. Bei der Selbstregulierung sind Macht und Strafe nicht das Entscheidende. Vielmehr geht es hier um das Bewusstsein, dass die Medien der Öffentlichkeit (Lesern, Zuhörern, Zuschauern) Produkte liefern, die professionell und ethisch nicht zu beanstanden sind.

Ein Selbstregulierungsmodell kann nicht automatisch und ohne weiteres von einem Land in ein anderes „exportiert“ werden, wenn es funktionieren soll. Es gibt kein Patentrezept und kein universell akzeptables Modell. Selbstregulierungsmodelle entstehen in konkreten lokalen Umgebungen aufgrund spezifischer Bedürfnisse und Anforderungen und dienen vor allem zwei Zwecken: zum einen dem Schutz der Pressefreiheit und der Tradition des investigativen Journalismus und zum anderen dem Schutz der Öffentlichkeit vor Übergriffen der Medien und Unwahrheiten.

Die Aufgabe des Selbstregulierungsgremiums in Slowenien wird zur Zeit von der Ethikkommission des Journalistenverbands und der slowenischen Journalistengewerkschaft wahrgenommen. Ihre Funktion wird von den slowenischen Journalisten recht unterschiedlich gesehen. Nach einer der vorherrschenden Auffassungen sollte die Ethikkommission vor allem die Integrität der Journalisten gegenüber staatlicher Gewalt verteidigen. Grundsätzlich ist das richtig. Allerdings soll sie die Integrität der Journalisten nicht dadurch schützen, dass sie unverantwortliches Handeln der Medien duldet. Vielmehr sollte sie für professionelle und ethische Standards einstehen, die von den Journalisten selbst festgelegt wurden. Und nicht zuletzt kümmert sich die (nur mit Journalisten besetzte) Ethikkommission um Streitigkeiten *zwischen einem Journalisten und einem Leser* (Beschwerdeführer), während sich der Presserat Angelegenheiten *zwischen einem bestimmten Medienanbieter und einem Beschwerdeführer* annimmt. Die Ethikkommission erörtert angezeigte Verstöße ihrer Mitglieder gegen den journalistischen Kodex, und der Presserat beschäftigt sich mit dem Medium, in dem der umstrittene Beitrag erschienen ist.

Mit der Einführung der Medienfreiheit in Slowenien in den 1990er Jahren begann man, die Rolle der Ethikkommission in Frage zu stellen und ihre Entscheidungen zu ignorieren. Die Medien veröffentlichten ihre Urteile nicht mehr, und bestimmte Zeitungen, denen Verstöße zur Last gelegt wurden, erklärten sogar stolz, der Übeltäter (einer ihrer Journalisten) sei nach Nachweis seiner Schuld öffentlich aus dem Journalistenverband ausgetreten.

Das Ergebnis einer 1993 durchgeführten Untersuchung zur praktischen Umsetzung der Anforderungen des journalistischen Kodex zeigt, dass die slowenischen Tageszeitungen Tag für Tag gegen viele Grundsätze des Kodex klar verstoßen haben.⁷ Besonders problematisch waren fehlende Angaben zu den Informationsquellen. Oft wurden Formulierungen verwendet wie „soweit uns mitgeteilt wurde“, „wie verlautet“, „Berichten zufolge“, „angeblich“ oder „wie es heißt“. Die Informationen wurden nicht anhand verschiedener Quellen gegengecheckt, und selbst unbestätigte Nachrichten fanden oft den Weg in die Presse. Die Regel, dass veröffentlichte „Fakten und Beweise“ der Wahrheit entsprechen müssen, wurde vor allem von investigativen Journalisten massiv verletzt. Die Vorschrift, dass Informationen und Kommentare klar voneinander abgegrenzt werden müssen,

7) Kosir, M. und Poler, M. 1996. *Utemeljitev novinarske etike in svoboda slovenskih novinarjev in Mediji, etika in deontologija* (Medienreihe), Ljubljana: Fakultät für Sozialwissenschaften.

wurde tagtäglich ignoriert. Die vorgeschriebene Unterscheidung zwischen redaktionellem Inhalt und Werbung wurde immer wieder missachtet. Oft wurde in die Privatsphäre von Betroffenen eingedrungen. Dies besonders in Bereichen, in denen der Kodex „besondere Zurückhaltung“ verlangt (zum Beispiel in Berichten über Unfälle und private Tragödien). Viele Journalisten hielten sich nicht an die geforderte Unschuldsvermutung, sondern betrieben die Vorverurteilung von Verdächtigen und Angeklagten. Verstöße gegen das Verbot der Veröffentlichung von haltlosen Anschuldigungen, Angriffen, Lügen, Beleidigungen oder Verleumdungen waren an der Tagesordnung.

Bei einer Untersuchung aus dem Jahr 2000 zum Stand der Berufsethik in Slowenien, an der sich auch 22 Journalisten und Redakteure aus den wichtigsten slowenischen Medien beteiligten, waren 55 % der Teilnehmer der Auffassung, dass die Berufsethik abnimmt. Auf die Frage, ob sie in ihren Medienorganisationen einen internen Medienkodex unterstützen würden, antworteten 82 % mit ja.⁸

Seit März 2001 hat eine Gruppe von Journalisten, Juristen und Medienanalysten verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Diskussionen über die Selbstregulierung im Journalismus und in den slowenischen Medien ergriffen. Unter anderem versuchten sie die Frage zu beantworten, ob als Mittel der Selbstregulierung ein Presserat gegründet werden muss. Immer wieder bestand die Gruppe darauf, dass es unter den Medienschaffenden und in der Medienwirtschaft eine breite Übereinstimmung geben müsse, bevor ein Presserat gegründet werden könne. Der Grad der Übereinstimmung und die Zahl der zur Mitwirkung bereiten Fachverbände und Medieninstitutionen, sind die Hauptfaktoren, die über die Akzeptanz und den Erfolg einer solchen Einrichtung entscheiden. Anhand von Erfahrungen aus anderen Ländern kam die Gruppe zu dem Schluss, dass Presseräte zu einem Rückgang der Prozesse gegen Journalisten und Medienunternehmen führten. Darüber hinaus stärkten Presseräte das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Medien.

Der Journalistenverband will die Initiative zur Gründung eines Presserates zur Zeit jedoch nicht unterstützen. Seiner Argumentation zufolge haben die (seit Mai 2001 geltende) neue Mediengesetzgebung und einige Änderungen im Strafrecht „gefährliche Einschränkungen“ der journalistischen Arbeit legalisiert. Darüber hinaus werde die Aufnahme von Repräsentanten der Öffentlichkeit in den Presserat die Möglichkeit eröffnen, dass „ideologisch scheinbar neutrale“ (in Wahrheit aber politisch motivierte) Interessen Kontrolle über die Medien gewinnen.

„Eine Mitwirkung des Journalistenverbandes in der Selbstregulierung erscheint falsch. Sinnvoll wäre sie dann, wenn die politischen Kräfte sich der Idee der Pressefreiheit anschließen und die Medien nicht durch restriktive Gesetze einschränken würden. Da jedoch der slowenische Gesetzgeber beschlossen hat, richtige Informationen und korrektes Verhalten durch ein weit gefasstes, durch das rechtliche System abgesichertes Recht auf Richtigstellung und Gegendarstellung zu gewährleisten und Verantwortlichkeit durch eine polizeiartige Überwachung und rechtliche Schritte gegen Journalisten zu erzwingen, wenn diese es wagen, Geheimnisse der Machtinhaber zu lüften, erscheint mir die Idee einer zusätzlichen Selbstregulierung, die eine Beteiligung der zivilen Gesellschaft voraussetzt, was in der Regel ein Synonym für ideologisch nicht neutrale Interessengruppen ist, als lächerliche und unterwürfige Zeit- und Geldverschwendung.“ Diese Meinung äußerte der Journalist Peter Jančič, der für die Tageszeitung *Večer* arbeitet und der Ethikkommission angehört, bei einer öffentlichen Diskussion über die Gründung eines Presserates.⁹ Der Präsident des Journalistenverbandes ist ähnlicher Auffassung. Das Hauptanliegen des Presserates ist der Schutz der Öffentlichkeit vor Fehlern der Journalisten. Da der slowenische Staat sich dafür entschieden habe, die Öffentlichkeit – durch ein umfassendes Medienrecht – extrem gut vor den Medien zu schützen, warum sollten Journalisten dann noch zusätzlich Regulierungsmaßnahmen zum Schutz der Öffentlichkeit einführen?¹⁰

Die Befürworter eines Presserates verweisen auf den Umstand, dass bei dem von ihnen vorgeschlagene Modell, die Repräsentanten der Öffentlichkeit von Journalisten und Verlegern im Konsens berufen werden. Dies verringere die Möglichkeit, dass nichtstaatliche Organisationen (oder die dahinter stehenden politischen Kräfte) Kontrolle über die Medien gewinnen.¹¹

8) Verhovčak, Matea. 2000. *Vprašalnik o tiskovnem svetu*. V *Medijska preža*/Media Watch, 9:27.

9) Peter Jančič. 2001. *Kdo ustanavlja tiskovni svet?* V *e-NOVINAR*, 5: 5-6. Desweiteren betont Jančič seinen Widerstand gegen die Gründung eines Presserates durch folgende Äußerung: „Wenn der Journalistenverband empfiehlt, einen Presserat zu gründen, so ist dies ähnlich, wie wenn die Schafe den Wolf bitten, sie zu schützen. Eine solche Idee würde nicht einmal der Wolf selbst vorzuschlagen wagen.“ (e-NOVINAR, www.novinar.com/e-novinar/enovinar.22.05.2002)

10) Grega Repovž. 2001. „*Iskanje lastne poti*“ v *Medijska preža*/Media Watch, 12:46

11) Bervar, Gojko. *Peter, hvala!*, e-NOVINAR, 6-7:13-15.

Ein weiteres wichtiges Argument für einen Presserat ist der Versuch der Europäischen Union, Selbstregulierung durch Co-Regulierung, also mit anderen Worten Konsens durch Zwang zu ersetzen. „Ein Presserat ist daher sinnvoll, solange die Initiative in den Händen der Betroffenen liegt. (...) Und wenn die Co-Regulierung die Mühlen der europäischen Bürokratie durchläuft und vom formlosen Vorschlag zu einer Empfehlung oder einer verbindlichen Richtlinie oder Entschließung wird, kann man sich leicht vorstellen, wie unterwürfig der slowenische Staat diese Anordnung von oben umsetzen wird“.¹²

Dem Präsidenten des Journalistenverbandes zufolge wäre ein zweiter Nachteil im Zusammenhang mit dem Presserat, dass die „hohe Mauer“ fallen könnte, die das Management der Printmedien gegenwärtig von den Redaktionen trennt. Seine eigene Erfahrung und die anderer Medien bestätige, dass es diese „Mauer“ in den meisten Presseunternehmen noch gibt. Die Gründung eines Presserates ist eine gute Gelegenheit für die Verlagsvertreter, in einen Raum vorzudringen, der ihnen bisher, wenn auch nur aus Gründen des Anstands, verwehrt ist. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass Journalisten und Verleger bei den meisten Themen unterschiedliche Auffassungen vertreten. Beide Gruppen streiten über arbeitsrechtliche Fragen (konkret über den Versuch, die individuellen Verträge der Redakteure um eine zusätzliche Klausel zu erweitern, die ihr Gehalt an die Auflage, also den Markterfolg, ihrer Zeitung koppelt) ebenso wie über die Abgrenzung zwischen Werbung und redaktionellem Inhalt. Dieser Streit hat sich zuletzt noch verschärft.

Medieneigentümer üben nach wie vor auf Medien und Journalisten Druck aus, hohe Gewinne zu erzielen. Professionelle journalistische Standards werden immer weniger beachtet. Auch die bezahlte Werbung im Gewand redaktioneller Artikel („Advertorials“) nimmt zu. Finanzquellen für investigativen Journalismus werden immer knapper, während das werbekompatible Infotainment auf breiter Front vordringt.

Der slowenische Journalistenverband weist immer wieder darauf hin, dass sich die Grenze zwischen Management- und redaktionellen Aufgaben in den Medienunternehmen immer mehr verwischt und die Rolle der Chefredakteure auf die eines „Textredakteurs“ reduziert wird. Dabei wird ihre Verantwortung für die Umsetzung von Programmgestaltungskonzepten entgegen den in Artikel 18 des Massenmediengesetzes getroffenen Bestimmungen vernachlässigt. Im Oktober 2002 hat die Generalversammlung des Verbandes den neuen journalistischen Kodex angenommen. Bestimmte Klauseln des alten Kodex (aus dem Jahr 1991) waren angeblich zu allgemein oder zu praxisfern für die tägliche journalistische Arbeit sowie für die Öffentlichkeit, die das Verhalten von Journalisten beurteilen soll. Zu den Neuerungen des Kodex von 2002 zählt unter anderem die Klausel, nach der Journalisten, die Vorwürfe gegen Privatpersonen veröffentlichen, die Reaktion der Betroffenen einholen müssen. Ebenfalls geändert wurde der Artikel zur Nennung und zum Schutz von Informationsquellen. Nach dem neuen Kodex muss ein Journalist seine Informationsquelle nennen, wann immer dies möglich ist. Die Öffentlichkeit hat das Recht, über die Informationsquelle informiert zu werden, um die Bedeutung und Glaubwürdigkeit der Informationen beurteilen zu können. Wenn Informationen nicht preisgegeben werden können, darf der Journalist die Anonymität der Quelle wahren. Ist die Informationsquelle geschützt, folgt der Kodex der Regelung des Massenmediengesetzes (Artikel 21), nach dem Redakteure, Journalisten und andere Autoren die Informationsquelle nicht offen legen muss, sofern der Fall nicht strafrechtlich relevant ist. Die größte Änderung in dem neuen Kodex betrifft das Kapitel über Interessenkonflikte. Der neue Kodex verbietet die Verflechtung oder Vermischung von redaktionellem Inhalt und Werbung und verlangt eine klare Trennung beider Bereiche. Journalisten dürfen keine Geschenke, Dienstleistungen oder Preise, Nebenjobs in Politik, Staatsverwaltung oder anderen öffentlichen Einrichtungen sowie sonstige Vorteile, die sie in ihrer Arbeit beeinflussen könnten, annehmen. Außerdem müssen sie alle potenziellen Interessenkonflikte offen legen oder aus ihren Artikeln eliminieren. Die Schlussbestimmungen des neuen Kodex fassen bestimmte Teile des IFJ-Kodex zusammen; und zwar diejenigen, nach denen Journalisten die Meinung von Berufskollegen nur in Fällen berücksichtigen dürfen, in denen die Professionalität ihrer Leistung beurteilt wird. Sowohl für die Journalisten als auch für die Öffentlichkeit ist also der journalistische Kodex das einzige Kriterium, das über die Professionalität (oder Unprofessionalität) journalistischer Leistungen entscheidet. Dass die Öffentlichkeit von der Mitwirkung bei Entscheidungen über die Qualität und Professionalität journalistischer Arbeit ausgeschlossen bleibt, ist bei kurzfristiger Sichtweise verständlich, langfristig aber schädlich. In dem Bemühen, die Autonomie des Berufsstandes (trotz des Drucks von Politik und Kapital) herzustellen, haben die Journalisten gezeigt, dass sie der Öffentlichkeit, deren Interessen sie doch eigentlich dienen sollten, misstrauen.

12) Bervar, Gojko. Ibidem.

Der im Jahr 2000 verabschiedete journalistische Kodex der öffentlich-rechtlichen slowenischen Rundfunkanstalt RTV Slovenija war der zweite erfolglose Versuch der Selbstregulierung. Ein ganzes Kapitel dieses Kodex beschäftigt sich mit dem Amt des Ombudsmanns, der für die Einhaltung ethischer Standards zu sorgen hat. Obwohl der Kodex bereits vor zwei Jahren im Rat von RTV Slovenija verabschiedet wurde, ist noch immer kein Ombudsmann im Amt. Seine Aufgaben werden bis auf Weiteres von dem 25-köpfigen Rat selbst wahrgenommen. Der Rat, dessen Mitglieder zu mehr als der Hälfte „Repräsentanten der Öffentlichkeit“ sind, hat bisher den Beweis geliefert, dass er keineswegs die Öffentlichkeit oder die Interessen der zivilen Gesellschaft vertritt.

Paradoxerweise mussten Journalisten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt das Parlament bitten, die Interessen der Journalisten selbst und der Öffentlichkeit vor dem – nach ihrer Auffassung – „unverantwortlichen Verhalten“ der Ratsmitglieder zu schützen.¹³

Durch die Einführung eines internen Ombudsmanns löste der Kodex auch eine Diskussion darüber aus, ob ein mehrköpfiges Gremium oder nur eine Einzelperson über die Einhaltung professioneller Standards bei RTV Slovenija wachen soll. Auch dienen bestimmte Teile des Kodex – zum Beispiel die Klausel, nach der jedem Interview mit dem Ministerpräsidenten ein gleich langes Interview mit einem Oppositionsvertreter folgen muss – den Redakteuren zunehmend als Schutzschild gegen die Vorwürfe von Politikern und Parteien.

Der Epilog zu der Krise des öffentlich-rechtlichen Senders folgte im Jahr 2002, als das slowenische Parlament auf Vorschlag der Regierung das Gesetz über die Gehälter und Vergütungen im öffentlichen Sektor verabschiedete, das neben anderen Angestellten im öffentlichen Dienst auch für alle Mitarbeiter von RTV Slovenija gilt. Bei den öffentlichen Diskussionen, die der Verabschiedung dieses Gesetzes vorausgingen, war nur eine der neun bei RTV Slovenija vertretenen Gewerkschaften (die Gewerkschaft der Fernsehangehörigen) gegen eine solche Lösung. Die Mehrheit unterstützte den Vorschlag weil er als kurzfristige Vorteil eine Erhöhung der Gehälter zur Folge hatte. Daher wurde diese gesetzliche Bestimmung, die die Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ernsthaft gefährden wird, keinesfalls unter politischem Druck verabschiedet, sondern mit Zustimmung der Angestellten. Das Gesetz behandelt die öffentlich-rechtliche Anstalt RTV Slovenija (deren Einnahmen zu 75 % aus Rundfunkgebühren und zu weniger als 1 % aus dem Staatshaushalt stammen) als öffentlich-rechtliche Einrichtung und ihre Mitarbeiter als Angestellte des öffentlichen Dienstes. Die Journalisten, die für die öffentlich-rechtliche Anstalt tätig sind und (auf autonome Weise) dem öffentlichen Interesse dienen sollten, wurden somit in Staatsdiener verwandelt. So wurden aus kritischen Wächtern über die Arbeit der öffentlichen Institutionen politische „Schoßhündchen“ gemacht.

Der Journalistenverband leistete erbitterten Widerstand gegen dieses Gesetz. Im September 2002 protestierte der Generalsekretär der IFJ in einem Schreiben an das Staatsoberhaupt gegen eine derartige Lösung. In dem Schreiben heißt es unter anderem: „Die Auswirkungen dieses Gesetzes machen Slowenien zur Ausnahme unter den Ländern Europas. Es widerspricht dem Grundsatz der finanziellen Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Sender und stellt einen Verstoß gegen internationale Standards dar, wie sie im Rahmen der Empfehlung 96/10 des Europarats zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festgelegt wurden. (...) Journalisten in das starre Korsett des öffentlichen Dienstes zu zwingen, könnte eine indirekte Form von Druck und Einmischung in die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Senders darstellen, die keiner europäischen Praxis oder Regulierung entspricht.“¹⁴ Die Forderung der Fernsehmitarbeiter, Angestellte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von diesem Gesetz auszunehmen, wird mittlerweile vom RTV-Rat (in dem die meisten Mitglieder die Interessen der Öffentlichkeit repräsentieren) und von der Leitung von RTV Slovenija unterstützt.

In Debatten über die Selbstregulierung, Co-Regulierung und allgemeine Regulierung des Journalismus in Slowenien ist ein zunehmender Druck von Seiten der Medieneigentümer festzustellen. Mit anderen Worten: An die Stelle von politischem Druck ist wirtschaftlicher Druck getreten. Die Zahl der Prozesse gegen Journalisten nimmt zu – statt Strafen wird nun exorbitant hoher Schadenersatz gefordert. Bei der Verteidigung der journalistischen Autonomie haben Journalisten nur einen Verbündeten, nämlich die Öffentlichkeit. Wenn die entscheidende Richtschnur für Journalisten das „Recht der Öffentlichkeit auf Information“ ist, wie es in der Präambel des neuen journalistischen Kodex heißt, dann ist Selbstregulierung am wirksamsten, wenn sie die Interessen der Öffentlichkeit schützt. ■

13) Sandra B. Hrvatin. 2002. *Državni ali javni servis. Perspektive javne RTV v Sloveniji*. (Dienst am Staat oder Dienst an der Öffentlichkeit. Perspektiven für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Slowenien). Ljubljana: Mediawatch.

14) *Novinarski dnevi 2002. e-novinar (posebna številka 8)* (S.14)

Was sind die Bedingungen für die (erstmalige) Einrichtung eines Co-Regulierungssystems?

*Prof. Dr. Roberto Mastroianni
Universität Neapel*

1. – Co-Regulierung im Medienbereich:

Pro (schnelle Reaktion auf Marktveränderungen) und Contra (oft geht es um Grundrechte). Unterscheidung zwischen Fernsehen und Online-Diensten der Informationsgesellschaft? Verschiedene Ansätze für verschiedene Märkte (traditioneller Rundfunk, DTV, Internet)? Kompatibilität und Komplementarität zwischen Gesetzgebung und Co-Regulierung im Hinblick auf die Förderung ordnungspolitischer Ziele. Bei der Formulierung detaillierter Regeln, wo die Mühlen der Gesetzgebung oft langsam mahlen, sind Selbstregulierungssysteme schneller, flexibler und leichter an individuelle Gegebenheiten anzupassen. Andererseits sollte es keine Rechtsunsicherheit geben.

2. – Bedingungen für die erstmalige Einrichtung eines Selbstregulierungssystems: drei wesentliche Punkte:

a – „*Geographische*“ Aspekte: Auf welcher Ebene sollte ein Co-Regulierungsmechanismus angesiedelt sein? Wann reicht eine staatliche Intervention nach dem Subsidiaritätsprinzip aus?

Bereits durch europäische Regelungen abgedeckte Felder wie Fernsehen. Umsetzung von EG-Richtlinien über Co-Regulierung: Bedingungen und Grenzen gemäß EG-Vertrag und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH).

Gibt es Fälle, für die ein europaweit gefasster Verhaltenskodex den Anforderungen des Binnenmarktes besser Rechnung trägt, um weitere Hindernisse für dessen ordnungsgemäßes Funktionieren zu verhindern? Das dem Fernsehen eigene Wesen als „grenzüberschreitendes“ Dienstleistungsangebot und die grundsätzliche Kontrolle durch den Heimatstaat sollten bei der Wahl des Interventionsniveaus berücksichtigt werden. Die Fernsehrichtlinie ist eine sehr detaillierte EG-Richtlinie. Unter bestimmten Umständen ist wohl eine einheitliche Anwendung der gemeinsamen Regelungen vorzuziehen. Beispiele: Jugendschutz, Werberegungen.

Die Zuständigkeit für die Auslegung der Fernsehrichtlinie liegt in erster Linie beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Rechtsprechung des EuGH zur Interpretation von Begriffen aus Art. 11 der Fernsehrichtlinie: „programmierte Sendezeit“ von audiovisuellen Werken (Pro-Sieben-Urteil); „Serien“ von audiovisuellen Werken (Rechtssache RTL, noch ausstehend).

Zugang zu Justizbehörden oder „sonstigen Stellen“ gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Fernsehrichtlinie.

b – *Definition von Inhalt*: Klare Angabe der Themen, die für die Co-Regulierung in Frage kommen. Angesichts der betroffenen sozialen und politischen Entscheidungen und der notwendigen Balance zwischen verschiedenen Rechten und Pflichten sollte in manchen Bereichen die Kompetenz (und

Verantwortung) der Behörde bestehen bleiben (z. B. Regelungen zu Medienkonzentration, Jugendschutz und Werbung für bestimmte Produkte). In diesen Fällen wird zumindest ein allgemeiner gesetzlicher Rahmen benötigt.

Co-Regulierung erscheint als ein sehr positives rechtliches Instrument, wann immer es besonders schwierig ist, gemeinsame Standards zu definieren und öffentlich durchzusetzen, sodass eine aktive und intensive Beteiligung der Betroffenen gefragt ist (z. B. beim Jugendschutz im Internet).

- c – *Verfahren*: Wer sollte beteiligt werden? Sollte eine vollständige Delegation von Befugnissen an den privaten Sektor vermieden werden? Wie kann das öffentliche Interesse in einer Co-Regulierungseinrichtung vertreten werden (Verbraucherverbände, unabhängige Experten, staatliche oder regionale Vertreter)? An welchem Punkt soll der Co-Regulierungsmechanismus eingreifen? Sollten der Zugang zu den Justizbehörden und die volle Kenntnis der Rechte immer garantiert sein (EuGH C-96/95, Kommission gegen Deutschland, Rec. 1997, I-1653)? Wie soll angesichts der fortschreitenden Liberalisierung der Märkte mit neuen Teilnehmern umgegangen werden? ■

Die Anwendung und wirksame Durchsetzung von Co-Regulierungskodizes in einem Grenzüberschreitenden Umfeld

Dr. Maja Cappello

Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni (Italien)

Themenbereich

Die folgenden Ausführungen haben die Analyse der notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame Umsetzung der Verhaltenskodizes im europäischen Mediensektor zum Gegenstand. Hierbei werden keine fertigen Lösungen angeboten, sondern es geht hauptsächlich darum, Überlegungen zu anzustellen, die Grundlage einer Diskussion sein können.

Das geltende Recht scheint davon auszugehen, dass die Überwachung und Ahndung von Verstößen gegen Verhaltenskodizes zwangsläufig die Einschaltung öffentlicher Behörden erfordert; zumindest dann, wenn der diesen Kodizes zugrundeliegende Organisationsapparat nicht imstande ist, Zuwiderhandlungen auf angemessene Art zu sanktionieren. Laut der im Hintergrundpapier für diesen Workshop enthaltenen Definition sind die genannten Kodizes daher als Co-Regulierungskodizes zu bezeichnen.

Ich werde mich in meinen Ausführungen hauptsächlich auf das Medium Fernsehen beziehen. Dieser Bereich ist aufgrund seines beträchtlichen Ausmaßes an Regulierung für die Überprüfung geeignet, welche Voraussetzungen für die erfolgreiche Anwendung der Verhaltenskodizes und für die Gewährleistung ihrer Einhaltung notwendig sind - entweder anstelle der vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen oder ergänzend zu diesen.

Als geographische Größe ist in diesem Zusammenhang das jeweilige Empfangsland der betreffenden Fernsehsendung von Bedeutung. Das Programm kann entweder von einem nationalen Rundfunkveranstalter produziert und ausgestrahlt werden - und auf diese Weise unmittelbar unter die Rechtshoheit des Empfangslands fallen - oder von einem in einem anderen Land ansässigen Veranstalter, der sich an die dortigen nationalen Bestimmungen hält, unabhängig davon, ob diese mit den Bestimmungen des Empfangslandes vereinbar sind oder nicht. In einem grenzüberschreitenden Umfeld muss jedoch zwischen jenen Fällen unterschieden werden, in denen beide Staaten Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, und jenen, wo eines der Länder lediglich Vertragspartei des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen und nicht durch die Bestimmungen der Europäischen Fernsehrichtlinie gebunden ist. Erst dann kann festgelegt werden, welche internen Vorschriften und Kodizes gelten.

Anwendung

Bei der Anwendung der Co-Regulierungskodizes im grenzüberschreitenden Umfeld muss geklärt werden, welche Bestimmungen jeweils maßgeblich sind. Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der dem freien Austausch von Dienstleistungen zugrunde liegt, darf innerhalb der Europäischen Gemeinschaft der Empfang von Fernsehsendungen, die mit den Bestimmungen des Sendestaates übereinstimmen, nicht eingeschränkt werden, sofern dies nicht aus Gründen der

öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit oder unter bestimmten, in der Europäischen Fernsehrichtlinie dargelegten Umständen aus Gründen des Jugendschutzes gerechtfertigt ist.

Die zentrale Frage ist, ob mit den in Artikel 2 der Fernsehrichtlinie genannten „Vorschriften des Rechtssystems“, die in einem Mitgliedstaat für an die Öffentlichkeit gerichtete Fernsehsendungen gelten, auch Verhaltenskodizes gemeint sind:

Artikel 2 Absatz 1 Fernsehrichtlinie

(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, dass alle Fernsehsendungen, die von seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstaltern gesendet werden, den Vorschriften des Rechtssystems entsprechen, die auf für die Allgemeinheit bestimmte Sendungen in diesem Mitgliedstaat anwendbar sind.

Wenn ein Mitgliedstaat Verhaltenskodizes als Teil seines Rechtssystems anerkennt, führt die Fernsehrichtlinie dazu, dass bei der Festlegung der Normen für die Überwachung der Sendetätigkeit und die Ahndung von Verstößen auf die zum Rechtssystem des betroffenen Staates gehörigen öffentlichen Vorschriften und Verhaltens- bzw. Ehrenkodizes und beste Praktiken verwiesen werden muss.

Dort, wo die einschlägigen Richtlinien ausdrücklich auf Verhaltenskodizes Bezug nehmen, entweder als Instrumente, die unmittelbar der Anwendung der Richtlinie selbst dienen können – so in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr,¹ laut derer (Artikel 16) Verhaltenskodizes zur sachgemäßen Anwendung einiger ihrer Bestimmungen beitragen können – oder als Mittel zur Umsetzung der Richtlinie auf Sekundärebene – so in der Datenschutzrichtlinie,² die in Artikel 27 besagt, dass Verhaltensregeln zur ordnungsgemäßen Durchführung der einzelstaatlichen Vorschriften beitragen können, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassen haben –, sind Verhaltenskodizes Bestandteil des in den Gemeinschaftsrechtsakten erwähnten „Rechtssystems“ und somit auch im Rahmen von Artikel 2 der Fernsehrichtlinie maßgeblich.

Die Aufnahme von Verhaltenskodizes in das Rechtssystem eines Landes hängt selbstverständlich vom Verfassungssystem des jeweiligen Landes ab, das Co-Regulierungsmodelle für die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter Umständen nicht gelten lässt oder anwendet. Daher bezeichnen die Richtlinien, die Verhaltenskodizes ausdrücklich erwähnen, diese nur als einen möglichen Beitrag zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Aus diesem Grund, fordert der Bericht der Mandelkern-Gruppe für bessere Regulierung³ weiterhin eine Vorrangstellung für öffentliche Aufsichtsbehörden als Voraussetzung dafür, dass Co-Regulierung eine mögliche Alternative der Regulierung werden kann.

Durchsetzung

Sobald geklärt wurde, ob Verhaltenskodizes als Teil des jeweils anzuwendenden Rechtssystems angesehen werden können, und nachdem die geltenden Bestimmungen eindeutig festgelegt wurden, muss in einem nächsten Schritt geprüft werden, welche Voraussetzungen für die sachgemäße Kontrolle ihrer Einhaltung erforderlich sind. Zu diesem Zweck verpflichtet die Europäische Fernsehrichtlinie jeden Mitgliedstaat, die tatsächliche Einhaltung der Richtlinienbestimmungen zu gewährleisten und den Zugang zu Justizbehörden oder „sonstigen Stellen“ sicherzustellen:

Artikel 3 Fernsehrichtlinie

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen mit geeigneten Mitteln im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften dafür, dass die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie tatsächlich einhalten.

1) 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“), Amtsblatt Nr. L 178 vom 17. Juli 2000 S. 1 - 16 .

2) Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, Amtsblatt Nr. L 281 vom 23. November 1995 S. 31 - 50

3) Schlussbericht der Mandelkern-Gruppe für bessere Regulierung vom 13. November 2001, abrufbar (in englischer Sprache) unter <http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>

(3) Die Maßnahmen schließen geeignete Verfahren ein, damit sich direkt betroffene Dritte, einschließlich Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, an die zuständigen Justizbehörden oder sonstigen Stellen wenden können, um die tatsächliche Einhaltung der Bestimmungen gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften zu erwirken.

Der Hinweis auf Zugang betroffener Dritter zu einem „effektiven“ Rechtsbehelf wird von der Richtlinie als notwendiges Instrument für ihre ordnungsgemäße Umsetzung betrachtet. Daher gilt es nachzuprüfen, ob die von den Verhaltenskodizes vorgesehenen Beschwerdeverfahren in dieser Hinsicht unter die Definition der „Stellen“ fallen. Die Präambel der Richtlinie⁴ führt aus, dass die Geltendmachung der Rechte direkt betroffener Dritter, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, nach einzelstaatlichem Rechts erfolgen muss. Die Durchsetzung der Verhaltenskodizes hängt daher von der im betreffenden Land geltenden Definition des Begriffs „Justizbehörde“ (oder „sonstigen“ zuständigen „Stelle“) ab.

Nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften⁵ erfordert die ordnungsgemäße Umsetzung einer Richtlinie, dass die von einem Mitgliedstaat für relevante Rechtsverletzung verhängten Sanktionen eine tatsächlich abschreckende Wirkung haben und dem Ausmaß des entstandenen Schadens entsprechen müssen, da nur so für die Betroffenen die Wirksamkeit dieser Maßnahmen vor den einzelstaatlichen Gerichten sichergestellt werden kann.

Erst eine fallweise Untersuchung dürfte ergeben, ob die in den Verhaltenskodizes vorgesehenen Rechtsbehelfe geeignet sind, die vom Gemeinschaftsrecht gestellten Anforderungen zu erfüllen. Das italienische Modell hat sich bisher nicht besonders bewährt: Die Sanktionen scheinen keine wirklich abschreckende Wirkung zu haben, denn der in einem Selbstregulierungskodex seinen Ausdruck findende offensichtliche Konflikt zwischen regulierender und regulierter Stelle ist schwer zu überwinden. Wo eine öffentliche Institution per Gesetz damit betraut ist, die Einhaltung von Selbstregulierungskodizes zu überwachen, fehlt es ihr an Befugnissen bezüglich der durch die Beschwerdestellen verhängten Sanktionen. Kommen die sanktionierten Akteure den gegen sie verhängten Sanktionen nicht nach, gibt es keinen Rechtsbehelf, um dies gerichtlich durchzusetzen. Der einzige existierende – noch immer im Entwurfsstadium befindliche und sich mit parteipolitischen Sendungen befassende – Kodex zur Co-Regulierung gibt der mit Regulierungsvollmachten ausgestatteten öffentlichen Institution keine Befugnis, Verstöße gegen den Kodex selbst zu ahnden; sanktionieren darf sie lediglich Verletzungen der rechtlichen Rahmenbedingungen usw.

Die Anwendung dieser Kodizes im grenzüberschreitenden Umfeld würde die Probleme nur noch komplizierter machen. Bevor die Erstellung von Koregulierungskodizes in die Wege geleitet werden kann, scheint ein erhebliches Maß an Kooperation auf supranationaler Ebene erforderlich, um eine gemeinsame Plattform für wesentliche Aspekte der Gewährleistung ihrer Einhaltung zu schaffen, auf die die nachfolgenden Darlegungen ausführlicher eingehen werden. ■

4) Erwägungsgrund Nr. 17 der Richtlinie 97/36/EG [durch die die ursprüngliche Fernsehrichtlinie geändert wurde] besagt: „Unmittelbar betroffene Dritte, einschließlich der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, müssen gemäß dem innerstaatlichen Recht ihre Rechte vor den zuständigen Justizbehörden oder sonstigen Stellen desjenigen Mitgliedstaats geltend machen können, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterliegt, der möglicherweise gegen die aufgrund der Richtlinie 89/552/EWG in der durch diese Richtlinie geänderten Fassung erlassenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften verstößt.“

5) Rechtssache 14/83 Von Colson und Kamann gegen Land Nordrhein-Westfalen [1984] EuGH S.1891, Absätze 18 und 23.

Das funktionierende Cross-Border Complaints System (grenzüberschreitende Beschwerdesystem) der EASA: Schilderung und Erläuterung

*Oliver Gray, PhD
Generaldirektor der EASA, Brüssel*

Die beiden Hauptvorteile, die Selbstregulierungssysteme gegenüber gesetzlichen Lösungen aufweisen, sind, wie bereits erwähnt, ihre Flexibilität und ihre Anpassungsfähigkeit. Dies zeigt sich besonders bei der Bearbeitung grenzüberschreitender Beschwerden (*Cross-Border Complaints*). Die EASA betreibt seit 1992 das beste Beispiel eines funktionierenden grenzüberschreitenden Beschwerdesystems. In den nächsten fünf Minuten möchte ich erläutern, warum das System gegründet wurde und wie es funktioniert, dazu einige Beispiele und Daten nennen und schließlich einige wichtige Fragen untersuchen, die sich in diesem Zusammenhang stellen.

Warum wurde das Cross-Border Complaints System gegründet?

Das *Cross-Border Complaints System* der EASA ist seit 1992 in Betrieb. Anlass für die Gründung waren die damals bevorstehende Einführung des Binnenmarktes und die Notwendigkeit zur Lösung der Probleme, die sich ergeben, wenn Werbung in Medien aus einem EU-Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat zirkuliert. (Letzteres war Teil der Herausforderung, die Sir Leon Brittan der Werbebranche 1992 bereitete.) Die EASA koordiniert und unterstützt die Bemühungen ihrer Mitglieder um Klärung grenzüberschreitender Beschwerden mit dem Ziel, betroffenen Verbrauchern ein Verfahren zur Wiedergutmachung anzubieten.

Was ist eine grenzüberschreitende Beschwerde und wie funktioniert sie?

Das System der EASA zur Bearbeitung von Beschwerden über grenzüberschreitende Werbung soll einem Beschwerdeführer dieselben Möglichkeiten der Wiedergutmachung sichern, die ein Verbraucher im Herkunftsland der Medien, in denen die Werbung erscheint, besitzt. Das System baut auf dem Netz der 28 angeschlossenen Selbstregulierungsgremien auf, das die gesamte EU, viele Länder des übrigen Europa sowie vier außereuropäische Länder abdeckt. Die EASA steht auch mit angeschlossenen Branchenverbänden in Verbindung, um konkrete Problemfälle oder Fragen wie die Veröffentlichung von Verzeichnissen oder Werbeaktionen zu klären.

Eine grenzüberschreitende Beschwerde ist dadurch gekennzeichnet, dass der Beschwerdeführer sich in einem anderen Land befindet als in demjenigen, aus dem das Medium mit der Werbung kommt. So zum Beispiel wenn ein in der Republik Irland ansässiger Verbraucher sich über eine Anzeige in einer britischen Zeitung beschwert, die in Irland zirkuliert. Oft wird im Herkunftsland des Mediums und im Land des Beschwerdeführers dieselbe Sprache gesprochen, zum Beispiel in Großbritannien und Irland, der Schweiz und Frankreich oder Belgien und den Niederlanden. Allerdings ist dies nicht immer der Fall, denn beispielsweise die Niederlande spielen eine große Rolle als Ort des Wiederversands oder Postadresse für werbetreibende Unternehmen.

Nationale Selbstregulierungsorganisationen (SROs) können auf die Unterstützung ihrer nationalen Medien angewiesen sein, haben aber keine Kontrolle über Medien in anderen Ländern. Um diese Schwierigkeit zu überwinden, beruht das EASA-System auf dem im EG-Recht verankerten Herkunftslandprinzip. Dieses soll die Funktion des Binnenmarktes erleichtern, indem es gewährleistet, dass Werbung, die in mehreren Ländern zirkuliert, nur die Anforderungen eines einzigen Regelwerks erfüllen muss.

Das *Cross-Border Complaints System* verlangt im Normalfall, dass Werbung den Vorschriften des Landes genügt, in dem das betreffende Medium erscheint. Die einzige Ausnahme bilden Beschwerden über Werbung in Direktmailings. Das Fehlen eines herkömmlichen „Mediums“, verbunden mit dem Umstand, dass Mailings oft nicht aus dem Land versandt werden, in dem das werbetreibende Unternehmen seinen Sitz hat, führt dazu, dass Beschwerden über Direktmailings oder das Internet von der SRO effektiver in dem Land bearbeitet werden können, in dem das werbetreibende Unternehmen ansässig ist, und dieses Land wird in Direktmailing- und Internetfällen dann als Herkunftsland behandelt. Unabhängig davon, aus welchem Land sie stammen, werden Beschwerden von der SRO im Herkunftsland bearbeitet.

Dadurch soll Verbrauchern in anderen Ländern dieselben Bedingungen für Wiedergutmachung zuteil werden, die auch den Verbrauchern im Herkunftsland zur Verfügung gelten. Daher bearbeitet die der EASA angeschlossene SRO im Herkunftsland eine grenzüberschreitende Beschwerde nach ihren eigenen Regeln. Diese entsprechen nicht unbedingt jenen im Land des Beschwerdeführers: So unterscheiden sich beispielsweise die Vorstellungen von Geschmack und Anstand sehr stark zwischen den europäischen Ländern. Die der EASA angeschlossenen Organisationen bemühen sich, sofern es das jeweilige nationale Recht zulässt, ein zweites Prinzip anzuwenden, das als Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bekannt ist. Dies bedeutet, dass die Entscheidungen der Partnerorganisation im Herkunftsland und möglichst auch die Werbung, die den Vorschriften der Selbstregulierung im Herkunftsland entspricht, akzeptiert werden, auch wenn diese Vorschriften von den eigenen abweichen. Da die EASA sicherstellt, dass nationale Selbstregulierungsvorschriften im Rahmen eines europäischen Netzwerks angewandt werden, kann man darüber hinaus von der Geltung eines dritten Prinzips sprechen, nämlich dem Subsidiaritätsprinzip.

Daten und Beispiele

Die EASA hat seit 1992 über 700 Fälle (bis zum Sommer 2002, 726) bearbeitet und abgeschlossen. Im Jahr 2002 waren bis August bereits 74 Fälle bearbeitet und abgeschlossen, während es 1992 nur 25 im ganzen Jahr waren. Wie auf der nationalen Ebene stellt irreführende Werbung die größte Kategorie dar, gefolgt von Fragen des Geschmacks und Anstands. Ein großer Teil der Beschwerden betrifft Direktmailings, dahinter folgen Presse und Fernsehen. Die meisten Beschwerden kommen aus Großbritannien (im Inland 20 000 Beschwerden pro Jahr) und Irland, und die größte Bedeutung als Stützpunkt für werbetreibende Unternehmen oder als Wiederversandpunkt haben die Schweiz und die Niederlande. Die meisten Beschwerden stammen von Verbrauchern.

Am besten lässt sich das System anhand einiger Beispiele erklären.

Mein erstes Beispiel betrifft eine Anzeige in einem Eurostar-Magazin für den beliebten Interrail-Pass, mit dem Personen unter 26 Jahre während eines bestimmten Zeitraums innerhalb Europas unbegrenzt Zug fahren können. Unter der Titelzeile *You've the rest of your life to be good* fordert die Anzeige, die in Anspielung an die EU-Flagge und das Europäische Jahr gegen Aids zwölf gelbe Kondome auf blauem Grund zeigt, zum Kauf des Interrail-Passes auf. Gegen diese Anzeige kamen Beschwerden irischer, belgischer und britischer Verbraucher, die a) den Slogan und die damit zum Ausdruck gebrachte Ethik und b) den Missbrauch der europäischen Flagge kritisierten. Der Beschwerde wurde stattgegeben, und die Anzeige wurde eingestellt.

Beispiel Sisley-Schuhe: Beschwerde eines deutschen Verbrauchers an den Deutschen Werberat (DW) wegen einer Plakatwerbung für Schuhe mit einem weiblichen Model in geschlitztem Minirock, der den Blick auf den Po freigab. Der Beschwerdeführer bezeichnete das Bild als frauenfeindlich, zumal die Werbung keinen Hinweis auf die Produkte des Unternehmens, nämlich Schuhe, enthielt. Der DW schrieb umgehend an das werbetreibende Unternehmen in Italien, erhielt aber trotz Unterstützung der italienischen SRO, des *Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria* (IAP), keine Antwort. Mit der Begründung, die Werbung würdige Frauen herab, gab der DW der Beschwerde daher statt und gab seine Entscheidung in einer Pressemitteilung bekannt. Der Beschwerde wurde statt gegeben.

Mein drittes Beispiel ist ein klassischer Fall von irreführender Werbung. Irische Verbraucher beschwerten sich über eine in einer britischen Zeitschrift enthaltene Anzeige für Rugrats, in der das Produkt auf Abonnement hin kostenlos angeboten wurde. Bei Bestellungen aus Irland wurden jedoch Porto und Verpackungskosten berechnet. Die britische *Advertising Standards Authority* (ASA) gab der Beschwerde später statt, verlangte eine Änderung der Anzeige und empfahl, vor weiteren Anzeigen zunächst eine Stellungnahme einzuholen. Dies ist ein typisches Beispiel für einen Fall, in dem ein werbetreibendes Unternehmen einen Fehler gemacht hat.

In bestimmten Zusammenhängen geht es auf nationaler Ebene bei rund 1-2 % der Beschwerden um betrügerische Werbung. Auf der grenzüberschreitenden Ebene steigt dieser Anteil leider an, weil sich für die Betreiber zusätzliche Möglichkeiten ergeben, von einem Zuständigkeitsgebiet zum nächsten zu ziehen. Diese Betreiber missachten jegliche Vorschriften, ob Gesetz oder Selbstregulierung, und versuchen arglose Bürger in die Falle zu locken: Lotterien, in denen man angeblich gewonnen hat, obwohl man gar nicht teilgenommen hat, und nun eine Bearbeitungsgebühr zahlen soll; Geschenke, die man sich gegen Gebühr abholen darf; die Aufnahme in ein Branchenverzeichnis, obwohl man eigentlich nur die Angaben überprüfen sollte; verdeckte Drohungen mit Gewalt oder Schicksalsschlägen, wenn man nicht auf einen Hellseher reagiert, sowie angebliche Schlankeitsrezepte oder Preisausschreiben, um nur einige Beispiele zu nennen. Oft wird mit Direktmailings oder E-Mails gearbeitet, für die in einem anderen Land ein Briefkasten bei einer reinen Versandabwicklungsfirma eingerichtet wird. Das werbetreibende Unternehmen hat seinen Sitz meist in einem anderen Land. Hier ermitteln wir und können durch unsere umfangreiche Datenbank Betrugsfälle feststellen. Wir sammeln Informationen, und wenn wir sicher sind, geben wir eine europaweite Warnung, den so genannten *Euro Ad Alert*, an alle SROs, Verbraucherverbände und Behörden weiter. Das Dossier wird dann zur umfassenden Aufklärung an die Staatsanwaltschaft übergeben. Selbstregulierung richtet sich nun einmal an die Verantwortungsbewussten und nicht an die bewusst Unverantwortlichen. Wir verhalten uns also hier wie gute Staatsbürger und warnen zunächst die Verbraucher. Überraschend ist allerdings, wie viele Menschen wirklich glauben, etwas umsonst zu bekommen, und sich zur Habgier verleiten lassen. Das Folgende ist ein typisches Beispiel für einen Fall, in dem eine Warnung ausgegeben wurde.

WORLD BUSINESS CORPORATION (GB): Beschwerden französischer Verbraucher über ein Mailing aus Malta, das Verbraucher glauben ließ, sie hätten ein Auto gewonnen und müssten lediglich FRF 159 Teilnahmekosten bezahlen. Wenn sie den Preis erhielten, stellte sich heraus, dass es sich um eine Miniatur-Spielzeugversion des Autos handelte. In der Werbung wurde eine britische Adresse genannt, doch der Scheck musste an eine Adresse in Frankreich geschickt werden. Das französische *Bureau de Vérification de la Publicité* (BVP) schrieb die Adressen in Frankreich und England an und wandte sich an die britische ASA. Die ASA wiederum kontaktierte die Firma Folkestone Trading, die die Post offenbar weiterleitete. Der Geschäftsführer des Unternehmens hatte seinen Sitz offenbar in Luxemburg. Daraufhin wurde die luxemburgische CLEP eingeschaltet, die aber feststellte, dass die Luxemburger Adresse nicht existierte. Die CLEP schrieb probenhalber an diese Adresse, erhielt aber keine Antwort. Schließlich beschloss die EASA, einen *Euro Ad Alert* an alle interessierten Parteien auszugeben. Damit war der Fall abgeschlossen, *Euro Ad Alert* wurde gegeben.

Mit den neuen Technologien stehen nun die Details aller *Euro Ad Alerts*, Beschwerdeberichte und Warnungen nicht mehr nur in unserem vierteljährlichen Newsletter, sondern auch auf unserer Website. Es herrscht also vollkommene Transparenz. Vor kurzem haben wir ein Online-Beschwerdeformular eingeführt, das von den Verbrauchern gut angenommen wird, und auch auf den Websites unserer Mitgliedsorganisationen sind Online-Formulare zu finden.

Grenzüberschreitende Fälle sind schon wegen ihrer grenzüberschreitenden Natur umfangreich; sie sind umso komplexer, je mehr Länder beteiligt sind. Missverständnisse oder fehlgeleitete Dossiers können zu Problemen führen. Daher wird das *Cross-Border Complaints System* vom EASA-Sekretariat verwaltet. Wir haben einen eigenen *Compliance-Beauftragten* und überprüfen jede Woche die Fälle, die dann in die Datenbank aufgenommen werden. Das EASA-Sekretariat ist in sämtliche Korrespondenz über die Fälle eingeschaltet und wacht aufmerksam über die Fortschritte. Das System beruht auf der Zusammenarbeit zwischen den SROs, die für die Verbraucher die bestmöglichen Ergebnisse erzielen möchten. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Bearbeitung einer Beschwerde immer zur Zufriedenheit ihres Urhebers verläuft oder zu demselben Ergebnis führt, wie wenn die betreffende Werbung im eigenen Land erschienen wäre. Klar ist jedoch, dass das EASA-Mitglied, das die Beschwerde bearbeitet, im Umgang mit Beschwerden aus anderen Ländern die Effektivität seines eigenen Systems demonstriert.

Ich wurde zu Beginn dieser Sitzung gebeten, auf einige Problembereiche einzugehen. Ein paar Probleme gibt es tatsächlich. In Fällen, in denen es um Direktmarketing geht, ist das erste Problem bereits die Feststellung des Herkunftslandes. Wir haben unsere Erfolgsquote zwar gesteigert, doch oft

landen wir bei einem Postfach oder einer reinen Versandabwicklungsfirma. Die Zahl dieser Situationen können wir nur mit guten Aufklärungsmethoden senken. Das Fehlen einer rechtlichen Harmonisierung hat europaweit riesige Schlupflöcher gelassen und ist für einige der größten Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Selbstregulierungssystemen verantwortlich. Doch selbst dort, wo die Vorschriften ähnlich sind, haben wir festgestellt, dass die Auslegung stark von der nationalen Kultur und dem nationalen Bildungssystem beeinflusst wird. Außerdem haben wir einige sehr bürokratische Selbstregulierungsansätze erlebt und ein *Benchmarking* durchgeführt, um die Verzögerungen zu reduzieren, das Niveau zu heben und die Effizienz zu steigern. Die Berichterstattung über die Selbstregulierung ist sehr unterschiedlich, und auch hier haben wir einen Plan für Verbesserungen im Jahr 2003, unter anderem mit einer Anzeigenkampagne, die sich an die Verbraucher in ganz Europa wendet und sie dazu aufruft, sich mit Beschwerden über Werbung an ihre lokalen SROs zu wenden.

Als Bewertung des Cross-Border Complaints System möchte ich EU-Kommissar Byrne zitieren, der sagte: „Die EASA hat schon viel getan, um die Bearbeitung von grenzüberschreitenden Beschwerden zu verbessern. Sie ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie effektiv eine Selbstregulierung sein kann, wenn der Wille vorhanden ist, Lösungen zu finden.“ ■

5. September 2002

Selbstregulierung und Co-Regulierung aus Sicht des Rundfunks

Marie-Laure Lulé¹

RTL Gruppe European Regulatory Affairs Manager

Wirtschaftsumfeld und Marktdynamik

Die europäische Fernsehindustrie macht 0,73% des Bruttoinlandprodukts in Europa aus. Obgleich sie immer noch schwächer entwickelt ist als in den USA – dort macht sie 0,96% des Bruttoinlandprodukts aus – ist sie in den letzten zehn Jahren ein starker Wachstumsmarkt und mit einem durchschnittlichen Wachstum von 9% pro Jahr ein echter Wachstumsmotor gewesen. Wird sich dieser Trend fortsetzen? Mehr als fraglich. Aber es besteht kein Zweifel daran, dass das Fernsehen als das beliebteste Medium in Europa den durchschnittlichen europäischen Erwachsenen auch weiterhin 24 Stunden pro Woche in Anspruch nehmen und rund ein Viertel des Gesamtumsatzes in der Medien- und Unterhaltungsbranche ausmachen wird. Voraussetzung für den Erfolg und die Zukunftssicherung der kommerziellen Rundfunkunternehmen, zumal in wirtschaftlich unsicheren Zeiten, ist allerdings die Existenz von geeigneten unternehmerischen Spielregeln, die auf den Marktbedingungen, einer breiten Akzeptanz der neuen technologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen sowie der Rechtssicherheit in den betreffenden Märkten beruhen.

Hinsichtlich der Selbst- und Co-Regulierung ist es wichtig, diese Debatte auch unter dem Aspekt der Interessen der Wirtschaft zu führen, da die Rundfunkanbieter letztendlich eine Fülle von Vorschriften, sei es auf lokaler, nationaler oder europäischer Ebene, einhalten werden müssen. Was die Mechanismen der Selbstregulierung und Co-Regulierung angeht, versteht sich von selbst, dass diese unter strikter Einhaltung der Gesetze angewendet werden² und dass diese Prozesse an keiner Stelle den gesetzlich verbrieften Verbraucherschutz beeinträchtigen. Nach Aussage von EU-Kommissar Liikannen,³ „bieten alternative Regulierungsansätze die Chance, Entscheidungen herbeizuführen, die von einer Mehrheit der Betroffenen mitgetragen werden. Und zwar nicht nur, weil sie mit den erklärten Zielen übereinstimmen, sondern vor allem weil diese Akteure an der Gestaltung der Entscheidungen und Regeln mitwirken konnten“.

Regulierungsumfeld in Europa: Gefragt ist Rechts- und Planungssicherheit

Der Mediensektor gehört zu den am stärksten und strengsten regulierten Industriezweigen in Europa. Zudem sind die für diesen Sektor maßgeblichen Gesetze häufigen Änderungen unterworfen.

1) Persönliche Ansichten der Autorin. <http://www.rtlgroup.com>

2) Artikel 3, Fernsehrichtlinie: Die Mitgliedstaaten sorgen mit geeigneten Mitteln im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften dafür, dass die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie tatsächlich einhalten.

3) Erkki Liikannen, Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für Unternehmen und die Informationsgesellschaft – Rede über bessere Regulierung: Von den Prinzipien zur Praxis, alternative Regulierungsmodelle, Brüssel, 6. Februar 2001.

So ist auf europäischer Ebene die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“⁴ bereits einmal überarbeitet worden und der Startschuss für eine weitere Überarbeitung wird für Ende 2002 erwartet. Auf nationaler Ebene werden die Gesetze für den audiovisuellen Sektor regelmäßig nach jedem Regierungswechsel, im Schnitt alle zwei Jahre, geändert.

Vor diesem Hintergrund sollte das Grundprinzip eines zukünftigen Regulierungskonzepts, sei es auf nationaler oder europäischer Ebene, auf der Tatsache aufbauen, dass es dem Markt nicht gelungen ist, die von der Politik angestrebten Ziele zu erreichen. Darüber hinaus muss Regulierung transparent, ausgewogen, in sich stimmig und gerechtfertigt sein. Und diese Ziele von öffentlichem Interesse sind als Mindestanforderung an die Regulierung zu verstehen. Die Regulierungsstellen sollten einen Regulierungsrahmen schaffen, der Innovation fördert und einen reibungslosen Übergang sicherstellt. Die Gesetzgebung sollte weder spannende und herausfordernde Prozesse bremsen noch den Nutzen für die Verbraucher einschränken.

Aber Flexibilität heißt nicht Laxismus. Das neue britische Kommunikationsgesetz⁵ hat in dieser Hinsicht reges Interesse erregt. Es handelt sich um eine sehr „zurückhaltende“ Regulierung, die im Wesentlichen auf Selbst- und Co-Regulierung setzt. An diesem Gesetz könnte sich ggf. auch eine überarbeitete Fassung der Fernsehrichtlinie orientieren.

Semantische Schlupflöcher

Regulierungsstellen haben in verschiedenen Märkten je nach Zielsetzung und inhaltlichen Schwerpunkten auf unterschiedlichste Formen der Selbstregulierung und Co-Regulierung zurückgegriffen.⁶ So ist beispielsweise Selbstregulierung in den meisten Ländern das Instrument, das zur Regulierung der Werbung eingesetzt wird, wohingegen die „inhaltlichen“ Aspekte des Rundfunks meistens Co-Regulierungsmodellen unterliegen (Einstufung, Sendezeiten).

Die Ratsempfehlung zum Thema Sicherheit im Internet⁷ bezieht sich ausdrücklich auf Selbstregulierung, während in der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, die für den Fernsehsektor gilt, die oben genannten Begriffe Selbstregulierung und/oder Co-Regulierung überhaupt nicht erwähnt werden. Unzweifelhaft ist allerdings, dass Artikel 3, Absatz 3 der Richtlinie insofern auch Elemente einer Selbst- oder Co-Regulierung enthält, als sich Staatsangehörige der Mitgliedstaaten an zuständige Justizbehörden oder „sonstige Stellen“ wenden können, um die tatsächliche Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie zu erwirken, d.h. dass auch nichtstaatliche Stellen für die Durchsetzung der Richtlinie zuständig sein können.

In der Praxis ist sich die Fachwelt weitgehend einig, dass die Begriffe „Selbstregulierung“ und „Co-Regulierung“ mangels eindeutiger Definition nicht einheitlich verwendet werden. Wie von Carmen Palzer dargelegt, gibt es diese Unterschiede in der Anwendung der relevanten Terminologie sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Die jüngsten Debatten auf europäischer Ebene über das Weißbuch zum Thema „Europäisches Regieren“⁸ und die verschiedenen europäischen Initiativen mit den Schwerpunkten elektronische Kommunikation, elektronischer Handel und Verbraucherschutz haben die Debatte über die Selbst- bzw. Co-Regulierung weiter angekurbelt, allerdings ohne nennenswerte Verbesserung der gegenwärtig bestehenden Verwirrung.

Es ist schon faszinierend, wie diese Begriffe meistens als Gegensatzpaare verwendet werden, die sich zum Teil widersprechen. So ändert sich zum Beispiel ihre Bedeutung innerhalb der Europäischen Kommission von einer Generaldirektion zur nächsten oder von einem Jahr auf das andere. Entscheidend aus Sicht der Medien ist, dass das Prinzip der Rechtssicherheit eingehalten wird, damit Rundfunkanbieter auf dem Binnenmarkt ohne Einschränkung tätig sein können.

4) Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABL L202/60 vom 30. Juli 1997.

5) <http://www.communicationsbill.gov.uk/>

6) Positionspapier des EU-Komitee über alternative Regulierungsmodelle, Teil 1, Brüssel, November 2000.

7) Ratsempfehlung für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde vom 24. September 1998, ABL L 270/48, 7. Oktober 1998, S.48 sowie Umsetzungs-/Evaluierungsberichte, KOM(2001) 106 endgültig.

8) Weißbuch der Europäischen Kommission über Europäisches Regieren, 25. Juli 2001, KOM (2001) 428 endgültig. http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm

Selbstregulierung

Im Rundfunksektor wird das Prinzip der Selbstregulierung von der Europäischen Kommission⁹ im Bereich Jugendschutz bzgl. der Bekämpfung von illegalen und schädlichen Inhalten¹⁰ sowie in Fragen der Werbung und der Vermarktungspraktiken systematisch angewendet und gefördert.

Mit Selbstregulierung meine ich in diesem Zusammenhang, dass die Erstellung, Umsetzung, Verwaltung, Finanzierung¹¹ und Durchsetzung¹² entweder durch die Rundfunksender selbst oder durch Branchenverbände (Deontologie, „Produkthaftung“ für Journalisten, Ethikstandards) erfolgt. Es wird allgemein anerkannt, dass solche Regeln mittels technischer Standards bzw. Qualitätsnormen oder sogar in einem Verhaltenskodex festgelegt werden können, in dem faire Wettbewerbspraktiken definiert sind. Dies ist den Rundfunksendern insofern durchaus nicht fremd, als es an die redaktionelle Verantwortung erinnert, die heutzutage ohnehin zu den Pflichten der Unternehmen gehört.

Zu diesem Zeitpunkt gibt es keine Veranlassung, irgendwelche staatliche Behörden, nationale unabhängige Stellen, Verbraucherverbände, Regierungen oder Parlamente einzuschalten. Selbstregulierung ist „selbst gemacht“ und soll „selbst gemacht“ bleiben. Es ist ein von der Industrie geprägter Ansatz - benutzerfreundlich, hinreichend flexibel und effektiv.

Co-Regulierung

Mit Co-Regulierung meine ich, dass die angestrebten Ziele von einer Regulierungsstelle oder Regierung vorgegeben werden. Festgelegt wird hierbei eine aktivere Beteiligung einer unabhängigen Einrichtung an der Entwicklung von Lösungen für Bereiche mit Regulierungsbedarf. Hauptkriterium für die Unterscheidung zwischen Co-Regulierung und Selbstregulierung ist das Maß an Eigenständigkeit der Co-Regulierungsorganisation gegenüber staatlichen Eingriffen, z.B., wie von Carmen Palzer formuliert, „inwieweit sie zu eigenen Entscheidungen berechtigt ist oder ob Vertreter des Staates Einfluss auf Entscheidungsprozesse und die Formulierung der Regelungen der Co-Regulierungsstelle nehmen können“. Von großer Bedeutung für das Maß an Eigenständigkeit ist darüber hinaus auch die Frage der Finanzierung.

In einer unabhängigen Einrichtung können Verbraucherverbände – insbesondere organisierte Zuschauergruppen im audiovisuellen Sektor – und die Industrie gleichermaßen an dem Prozess beteiligt werden, so dass die Interessen der Verbraucher und der Wirtschaft in Einklang gebracht werden können. In der Frage der Rundfunkinhalte wird nicht selten ein Co-Regulierungsansatz in Form einer unabhängigen Stelle wie der CSA in Frankreich und Belgien oder der ITC¹³ in Großbritannien bevorzugt.

Auch gezielte Brancheninitiativen wie das Institut NICAM¹⁴ in den Niederlanden werden unter Verwendung eines Co-Regulierungsansatzes entwickelt. Das im Zuge dieser Initiative entwickelte Klassifizierungs- und Einstufungsmodell deckt folgende Inhaltskategorien ab: Gewalt, Sex, Angst, Diskriminierung, Drogen-/Alkoholmissbrauch und Sprache. Gegenwärtig werden Versuche unternommen, unter der Schirmherrschaft des NICAM auch für Videospiele ein einheitliches Klassifizierungsmodell zu entwickeln. Selbst die traditionsreiche *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (FSF), eine deutsche Selbstregulierungsorganisation, die bislang keinerlei staatlichem Einfluss ausgesetzt war, wird nach Inkrafttreten der Reform des Jugendmedienschutzes in den „Club“ der Co-Regulierung überwechseln.

9) Mitteilung der Europäischen Kommission zu den Grundsätzen und Leitlinien für die Audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im Digitalen Zeitalter, KOM(1999) 657 endgültig. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/index_en.htm

10) Ratsempfehlung für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde vom 24. September 1998, ABl. L 270/48, 7. Oktober 1998, S.48 sowie Umsetzungs-/Evaluierungsberichte, KOM(2001) 106 endgültig.

11) Siehe Papier über Selbstregulierung, das schwedische Modell, von Pär-Arne Jigenius.

12) EASA-Leitlinien für Selbstregulierungssysteme, 2002.

13) Laut dem Office of Communications Act 2002 vom 19. März 2002 wird dieser Ansatz in Zukunft auch von Ofcom verfolgt, siehe auch: <http://www.itc.org.uk>

14) NICAM – *Nederlands Institute voor Classificatie van Audiovisuele Media* – <http://www.kijkwijzer.nl>

Zusammenhänge zwischen Gesetz und Selbst- bzw. Co-Regulierung

Selbst- und Co-Regulierung sind in erster Linie nur rechtliche Mechanismen, mit denen Ziele erreicht werden sollen, die gegebenenfalls vom Gesetzgeber bzw. von einer staatlichen Behörde¹⁵ vorgegeben werden. Nach meiner Meinung sind beide Ansätze geeignet, um eine bessere Steuerung und Regulierung zu erreichen. Welches dieser beiden Regulierungskonzepte angewendet wird, sollte vorzugsweise davon abhängig gemacht werden, ob es auf europäischer und/oder nationaler Ebene bereits eine Regulierung gibt oder nicht. In den Fällen, in denen noch keine Regulierung besteht, sollte selbstverständlich ein Selbstregulierungsmodell gewählt werden. Gibt es bereits eine Form der Regulierung, hängt die Wahl zwischen Selbst- und Co-Regulierung auch davon ab, ob es sich bei der bestehenden Regulierung um einen allgemeinen Rahmen oder um ein hinreichend präzises Regelwerk handelt. Das gewählte Regulierungsmodell wird sich je nach Sektor und politischer Zielsetzung unterscheiden.

Keine Regulierung & Selbstregulierung

In vielen Fällen wird der Markt mit Problemen von öffentlichem Interesse konfrontiert und entwickelt dann seine eigenen Lösungen. Die Fähigkeit des Marktes, auf verschiedene soziale bzw. gesellschaftliche Werte oder auf die öffentliche Meinung zu reagieren, sollte nicht unterschätzt werden. Hier beziehen sich die Fallstudien auf eine Situation, in der es auf Gemeinschaftsebene keine Harmonisierung oder schlichtweg keine Regulierung gibt (neuer Bereich, Regulierung unmöglich). Im ersten Fall ist es den Mitgliedstaaten oft freigestellt, eine Regulierung einzuführen, was aber nicht unbedingt passiert. Dann erstellt folglich die Werbe- und Rundfunkindustrie selbst die geltenden Bestimmungen, gewissermaßen im Rahmen ihrer redaktionellen Verantwortung. Nach diesem Prinzip sind die Akteure der Medienbranche selbst für die Inhalte der verbreiteten Botschaften, Texte und Bilder verantwortlich. Sie berücksichtigen hierbei auch den sozialen und technologischen Wandel sowie die Akzeptanz auf Seiten der Verbraucher.

Neue technologische Entwicklungen: WIPO/ICANN Schiedsgerichtsverfahren

Hinsichtlich der Investitionen in den elektronischen Handel hatten viele Unternehmen anfangs Bedenken wegen des Risikos, dass registrierte Domain-Namen missbraucht werden könnten. Die Weltorganisation für geistiges Eigentum WIPO hat ein Schiedsgerichtsverfahren eingeführt, um zu verhindern, dass Domain-Namen (Internetadressen) von Anwendern ungerechtfertigt reserviert bzw. missbraucht werden.

E-Commerce und Verbrauchervertrauen

In diesem Bereich hat zum Beispiel der Privatsektor alternative Streitschlichtungsverfahren (*Alternative Dispute Resolution* - ADR) entwickelt. Dabei handelt es sich um freiwillige Instrumente, die dem raschen Wachstum von E-Business und grenzüberschreitenden Transaktionen Rechnung tragen sowie ein hohes Maß an Verbrauchervertrauen sicherstellen, indem sie einen bequemen Zugang zu einem einheitlichen und effizienten Rechtshilfemechanismus ermöglichen. Nicht besonders erwähnt werden muss, dass im Falle eines Streits dieser in den meisten Fällen vom Unternehmen selbst beigelegt würde.

Geschmack und Anstand

Überall in Europa hat die Werbebranche Selbstregulierungssysteme entwickelt, die auf Regeln basieren, welche von Werbeträgern, Werbeagenturen und den Medien aufgestellt und durchgesetzt werden. Festgehalten sind diese Regeln in den internationalen Verhaltensregeln für die Werbepaxis der *International Chamber of Commerce*¹⁶ (Internationale Handelskammer – ICC). Mit diesen Regeln soll sichergestellt werden, dass Werbung „legal, anständig, ehrlich und wahrheitsgetreu“ ist. Abgedeckt werden unter anderem Bereiche wie Geschmack und Anstand, die sich auf gesetzlichem Wege nur schwer eingrenzen ließen.

15) Zitat Carmen Palmer: „Mit diesem Begriff wird das traditionelle Regulierungssystem beschrieben: der Staat als allgegenwärtige Regulierungsinstanz legt die maßgeblichen Gesetze bzw. Regulierungsbestimmungen fest, überwacht deren Einhaltung und setzt sie ggf. mittels Sanktionen durch. (...), aber zuständig für die Umsetzung von Bestimmungen zur Durchsetzung der politischen Ziele bleibt in jedem Fall einzig und allein der Staat.“

16) Die internationalen Verhaltensregeln für die Werbepaxis wurden erstmalig 1937 veröffentlicht.

Darstellung von Gewalt

Im Rahmen ihrer redaktionellen Verantwortung sind die Medien entsprechend den Leitlinien des Europarats¹⁷ besonders vorsichtig und achtsam, wenn es um die Darstellung von Gewalt geht, sei es in Nachrichten, Reportagen oder Fernsehsendungen.

Grundprinzipien und Ethik

Eine der wesentlichen Gründe zur Rechtfertigung der Regulierung des audiovisuellen Sektors ist die Sicherstellung und Wahrung von branchenspezifischen öffentlichen Werten, darunter die Informations- und Redefreiheit, der Pluralismus, die kulturelle und sprachliche Vielfalt, das Recht auf Gegendarstellung und der Schutz der Menschenwürde.¹⁸ Die meisten dieser Grundsätze werden entweder „intern“ von den Journalisten selbst oder von ihre Interessen vertretenden Branchenverbänden¹⁹ (Presseverband, Journalistengewerkschaft) erstellt, umgesetzt, verwaltet, finanziert und durchgesetzt.²⁰

Strafbare Handlungen

Im Falle von illegalen und schädlichen Internet-Inhalten wird in der Regel ein Selbstregulierungsmodell in Form einer unabhängigen Stelle bevorzugt. Ein Beispiel hierfür ist die *Internet Watch Foundation* in Großbritannien, eine Einrichtung der Industrie, die Beschwerden entgegennimmt sowie Kinderpornographie und andere illegale Inhalte²¹ entsprechend den Leitlinien des Europarats nach der Konferenz von Thessaloniki von 1997²² mittels Filter und Einstufungssystemen bekämpft.

In den meisten Bereichen, in denen es um Grundwerte, Ethik und strafbare Handlungen geht, gibt es insofern wenig Ansatzpunkte für einen Co-Regulierungsansatz, als bei Verstößen gegen diese Prinzipien in aller Regel von den betroffenen Parteien ein Strafgericht eingeschaltet wird. Die Maßnahmen gegen diese Verstöße erfolgen direkt und sind allen bekannt, ob es sich nun um Verunglimpfung oder die strafrechtliche Haftung für Obszönität und Blasphemie handelt. In der kontinental-europäischen Gesetzgebung gibt es in aller Regel wenig Raum für die Beteiligung von unabhängigen Stellen.

Regulierung

Detaillierte Regulierung & Selbstregulierung

In den meisten Fällen basieren die Schlüsselemente der gemeinschaftlichen Gesetzgebung auf Prinzipien der Selbstregulierung.

So gibt es zum Beispiel – sei es auf nationaler oder europäischer Ebene - detaillierte Regulierungsbestimmungen für die *Werbung*, die sich an der EG-Richtlinie über irreführende bzw. unlautere Werbung oder der noch nicht verabschiedeten EG-Richtlinie über Verkaufsförderung orientieren. Der Kodex der ICC wurde 1987 als Grundlage für die EG-Richtlinie über irreführende bzw. unlautere Werbung und 1984 für die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ hinsichtlich der Fernsehwerbung herangezogen.

Im Bereich *E-Commerce* wurde einerseits mit der EG-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr die Schaffung der Top-Level-Domain (TLD) .eu beschlossen, um den elektronischen Handel im Zuge der Initiative e-Europe anzukurbeln. Vorgesehen ist hierbei die Einrichtung einer Registrierungsstelle, die im öffentlichen Interesse verwaltet werden soll. Andererseits wurde mit den 2001 von Brüssel verabschiedeten Regulierungsbestimmungen ein Rechtsrahmen für ein Sicherheitsnetz geschaffen, mit dem das Vertrauen der Verbraucher in die Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Erwerbs, sei es online oder konventionell, von Gütern und Dienstleistungen gestärkt werden soll. In diesem Zusammenhang hat der Privatsektor zunächst alternative Streitschlichtungsverfahren entwickelt, die später unter gewissen Voraussetzungen von staatlichen Behörden übernommen worden sind.

17) Empfehlung Nr. R(97) 19 zur Darstellung von Gewalt in elektronischen Medien. <http://cm.coe.int/ta/rec/1997/97r19.html>

18) Artikel 10(2), ECHR.

19) Europarat, Prager Konferenz (1994) – Entschließung Nr.2 über Pressefreiheit und Menschenrechte .

20) EASA-Leitlinien für Selbstregulierungssysteme, 2002.

21) Ratsempfehlung für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde vom 24. September 1998, ABL. L 270/48, 7. Oktober 1998, S.48.

22) Europarat, Entschließung Nr.2 über die Entwicklung von Selbstregulierungsmaßnahmen für neue Dienstleistungen der Informationsgesellschaft.

Der – zum Zwecke der Konsolidierung der Regulierung begonnene - Prozess der Einbindung bzw. Umsetzung von bestehenden und funktionierenden Verhaltensregeln in gesetzliche Vorschriften bedeutet nicht, dass es keine Selbstregulierung mehr geben kann. Ganz im Gegenteil, wie bereits erwähnt gibt es eine Reihe von Fragen im Bereich der Werbung, die der Selbstregulierung überlassen werden müssen. Von Bedeutung ist hier zum Beispiel der Punkt Geschmack und Anstand weiter oben. Aber das Gesetz sollte sich nur auf die Verfolgung von „Trittbrettfahrern“ (*free-rider*) beschränken. Dann ist Selbstregulierung eine wichtige Ergänzung zur bestehenden nationalen oder gemeinschaftlichen Gesetzgebung im Bereich E-Commerce und Werbung.

Rahmenregulierung & Co-Regulierung

Im Gegensatz zum britischen Weißbuch über das Kommunikationsgesetz enthält das Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Europäischen Kommission in seinen Bedingungen für den Einsatz von Co-Regulierungsmechanismen keinerlei Hinweis auf die Einbindung von unabhängigen Stellen. Gerade dieser spezielle Punkt ist insofern umstritten, als in unlängst verabschiedeten EGRichtlinien, zum Beispiel im *Richtlinienpaket über elektronische Kommunikation*, die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, nationale Regulierungsbehörden (NRA) einzurichten. Erinnerung sei hier auch daran, dass laut der *E-Commerce-Richtlinie* Verhaltensregeln ebenfalls zur Umsetzung der Artikel 5 bis 15 in nationale Vorschriften beitragen können.

Die Rolle und Unabhängigkeit der sogenannten NRAs ist für die Industrie insgesamt und für den audiovisuellen Sektor im besonderen von außerordentlich großem Interesse. So ist zum Beispiel das NICAM-Institut als nationaler Unterstützungsdienst eine unabhängige privatrechtliche Institution. Als Wächter des EG-Vertrags war die Europäische Kommission lange die einzige Stelle, bei der Unternehmen zur Wahrung ihrer Interessen Rechtsmittel einlegen konnten. Für den Umsetzungsprozess sollte die europäische Regulierungsinstanz in den Bereichen Wettbewerb und/oder Binnenmarkt den Betreibern garantieren, dass für den europäischen Binnenmarkt einheitliche Bedingungen für Transparenz und Rechtssicherheit gelten werden. Jeder Versuch eines Mitgliedstaates, seine sekundäre Gesetzgebungskompetenz in Form von Überregulierung zu missbrauchen, würde die Entwicklung des Marktes behindern, die Wettbewerbsfähigkeit des audiovisuellen Sektors in Europa schwächen und das Vertrauen von paneuropäischen Betreibern in die Vorteile des Binnenmarkts untergraben.

Allerdings sollte zum jetzigen Zeitpunkt der Co-Regulierungsdebatte auch etwas zum Thema *Standardisierung* gesagt werden. Eine Folge der Standardisierung ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen öffentlichen Behörden und Zertifizierungsstellen einerseits und Betreibern und Normierungsstellen für technische Lösungen andererseits. Von manchen diskutiert wird die Frage, ob die Standardisierung einer Selbstregulierung oder einer Co-Regulierung unterworfen ist. Mit Bezug auf die bisherigen Ausführungen lässt sich feststellen, dass Normierungsstellen in aller Regel vollkommen unabhängig sind. So gibt es beispielsweise keine rechtliche Beziehung zwischen der Datenschutzinitiative des CEN/ISSS und der entsprechenden Richtlinie 95/46/EG. Im Gegensatz hierzu bezeichnet die Richtlinie für Universaldienste²³ die Co-Regulierung als geeignetes Mittel, um die Verbesserung von Qualitätsnormen anzuregen, insbesondere bei technischen Standards für Set-Top-Boxen oder Receiver, wenn die Initiativen der Industrie (d.h. Selbstregulierung) nicht in einer absehbaren Zeit zu den erhofften Ergebnissen führen.

Es ist nichtsdestotrotz strittig, ob die Festlegung von „technischen Anforderungen“ ein politisches Ziel darstellt. Dies wird sicherlich einerseits davon abhängen, wie die Bestimmungen der Ratsentscheidung vom Oktober 1999 zur Funktion der Normung in Europa (Zitat: „[...] dass die Normen zweckmäßig sein, aufgrund der umfassenden Beteiligung aller interessierten Parteien am Normungsprozess einen hohen Akzeptanzgrad aufweisen [...] sollten.“) angewendet werden, und andererseits davon, ob die unabhängigen Standardisierungsstellen von öffentlichen Behörden ggf. den Auftrag erhalten, für einen bestimmten Bereich ein gemeinsames Ziel von öffentlichem Interesse zu verfolgen.

Schlussfolgerung

Rechtssicherheit

Der aktuelle Stand der Dinge in Verbindung mit der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ gibt Anlass zu einigen Überlegungen. Die Bestimmungen der Fernsehrichtlinie bilden das Mindestmaß an Harmonisierung, das für die freie Verbreitung von Rundfunkdiensten auf dem europäischen Binnen-

23) Richtlinie 2002/22/EG, § 48.

markt erforderlich ist. Als branchenspezifische Rahmenrichtlinie enthält sie Elemente sowohl der Selbstregulierung als auch der Co-Regulierung, obgleich dies nicht ausdrücklich im Wortlaut der Richtlinie steht. Neben der Erörterung der Frage, ob die Last der Regulierung durch „Deregulierung“ oder eine „bessere Regulierung“ abgebaut werden kann, werden in der Richtlinie auch die Grenzen öffentlicher bzw. staatlicher Regulierung erkannt.

Die Fernsehrichtlinie ist ein deutliches Beispiel für ein Rechtsinstrument, das weit über den derzeitigen „zurückhaltenden“ Trend in verschiedenen Mitgliedstaaten hinausgeht (z.B. das britische Kommunikationsgesetz²⁴ oder die Reform des Verbraucherschutzes in Deutschland). Es ist Aufgabe der Regulierungsstellen sicherzustellen, dass Regulierung nicht zu neuen unnötigen Auflagen bzw. zur Beibehaltung nicht mehr benötigter Auflagen führt. Für die eventuell anstehende Überarbeitung der Fernsehrichtlinie sollte diese Regulierung auf ein Minimum beschränkt bzw. in den Fällen ganz aufgehoben werden, in denen sich ein echter Wettbewerb entwickelt hat.

In diesem Rahmen gibt es durchaus noch einen Bedarf und Spielraum für die Anwendung von Selbst- und Co-Regulierung, um Mitgliedstaaten daran zu hindern, ihren verbleibenden Handlungsspielraum für eine striktere Umsetzung der meisten Bestimmungen der Richtlinie zu missbrauchen. Ein großes Risiko besteht darin, dass diese nationalen Einschränkungen in einem konsolidierten Markt zu einer erneuten Fragmentierung des audiovisuellen Binnenmarkts führen können. Dies würde mit Sicherheit zu einer schweren Beeinträchtigung der weiteren Entwicklung des Rundfunks in Europa führen.

Bessere öffentliche Steuerung und verbesserte Unternehmensverantwortung

Selbst- und Co-Regulierung sollten das letzte Mittel zur Vermeidung einer Fragmentierung des Binnenmarkts sein. Grund hierfür ist, dass nationale Gesetzgebungen die Vorteile der Harmonisierung aushöhlen würden, und dies legitimiert durch die Prinzipien der Subsidiarität und gegenseitigen Anerkennung. Die Lösung besteht darin sicherzustellen, dass die Auslegung in allen Mitgliedstaaten identisch und für die Wirtschaft geeignet ist.

So gesehen sind Selbst- und Co-Regulierung niemals ein Patentrezept; sie sollten vielmehr dazu dienen, den Unternehmen Planungs- und Rechtssicherheit sowie den Verbrauchern Vertrauen in unsichere Märkte zu geben. Sie sind lediglich Instrumente für eine bessere Regulierung und werden dies auch bleiben. In allen europäischen Märkten sind die Rundfunkanbieter aufgefordert, über ein völlig neues Modell für die Umsetzung von Regeln nachzudenken – weg von reinen Vorschriften und hin zu einem kooperativen Modell, das auf Konsensbildung und verstärktem Dialog beruht. Dieser stetige Prozess, gewissermaßen eine Mischung aus gemeinsamer kollektiver und individueller Verantwortung, ist eine Lernübung zum gegenseitigen Vorteil der audiovisuellen Industrie und ihrer Zuschauer.

Um vom Publikum akzeptiert zu werden und wirklich effizient zu sein, erfordert dies vor allen Dingen eine ernste Selbstverpflichtung und ein volles Engagement seitens der Industrie. Klar ist allerdings auch, dass Sanktionen durch den Staat (Geldbußen, finanzielle Auflagen bzw. Ausschluss) und/oder im bürgerlichen Gesetzbuch festgelegt werden. Dies gilt auch für Sanktionen gegen „schwarze Schafe“, die durch die Wirtschaft verhängt werden.

Regulierungsstellen sollten erst dann eingreifen und strengere Bestimmungen vorschreiben können, wenn die Lösungsvorschläge der Industrie sich als ungeeignet erweisen oder nicht in einer hinreichend absehbaren Zeit entwickelt werden. Als Konsequenz hieraus könnte innerhalb der nationalen oder gemeinschaftlichen Gesetzgebung für die generellen Ziele, Grundrechte, Durchsetzungs- bzw. Schiedsverfahren und die Bedingungen für die Kontrolle/Überwachung der Einhaltung ein gemeinsamer Rahmen geschaffen werden. Nicht zuletzt sollte auch nicht vergessen werden, dass Selbst- und Co-Regulierung niemals die legislative Rolle der Regierungen und Parlamente untergraben dürfen. ■

Florenz, September 2002

24) A new future for Communications, Cm 5010 (2000) unter <http://www.communicationswhite paper.gov.uk>

Teil III

Selbst- und Co-Regulierung im Wortlaut: Textbeispiele und anderes Hintergrundmaterial

Dieser dritte Teil der Publikation enthält Textbeispiele für Selbst- bzw. Co-Regulierung aus den fünf Bereichen, Werbung, Jugendschutz, Hassrede, Unabhängigkeit von Journalisten und technische Standards. Die Auswahl der Texte erfolgte mit Blick auf die im Workshop diskutierten Fallbeispiele.

Ergänzend hierzu sind nachfolgend auch Textstellen der Dokumente der Europäischen Gemeinschaft und des Europarats abgedruckt, auf welche im ersten und zweiten Teil dieser IRIS Spezial verwiesen wird.

Textbeispiele

Gemeinsame Grundprinzipien und Normen zur Besten Praxis der EASA

Der Abdruck des nachfolgenden Texts erfolgt mit der freundlichen Erlaubnis der European Advertising Standards Alliance (dem Bündnis für europäische Werbestandards – EASA). Der Originaltext ist auf Englisch verfasst. Die Verantwortung für diese Übersetzung liegt ausschließlich bei der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle. Für mehr Informationen über die EASA, siehe <http://www.easa-alliance.org/>

Gemeinsame Grundprinzipien

Die nachfolgenden Grundprinzipien hinsichtlich der Selbstregulierungsaktivitäten der EASA-Mitglieder legen einen gemeinsamen Ansatz für die bestmögliche Ausübung dieser Aktivitäten im gesamten Netzwerk fest.

13. Juni 2002

SELBSTREGULIERUNG – GEMEINSAME GRUNDPRINZIPIEN UND NORMEN ZUR BESTEN PRAXIS

GEMEINSAME GRUNDPRINZIPIEN DER SELBSTREGULIERUNG

11. Vorteile für den Verbraucher
12. Unabhängigkeit
13. Transparenz und einfacher Zugang
14. Effizienz
15. Effiziente Beschwerdebearbeitung und Durchsetzung der Entscheidungen
16. Rechtliche Aspekte der Selbstregulierung
17. Zusammenarbeit
18. Ressourcen

EMPFOHLENE NORMEN ZUR BESTEN PRAXIS BEI DER SELBSTREGULIERUNG

21. Aufbau & Mitglieder
22. Leitbild der Selbstregulierungs-Organisationen (SROs)
23. Finanzierung und sonstige Ressourcen
24. Überblick über vorhandene Kodizes und deren Entwicklung
25. Funktionsweise des Selbstregulierungssystems
26. Konsultation der betroffenen Kreise
27. Effizienter, grenzüberschreitender Verbraucherschutz und Koordination
28. Förderung und beste Praxis

SELBSTREGULIERUNG – GEMEINSAME GRUNDPRINZIPIEN UND NORMEN ZUR BESTEN PRAXIS

1. Durch das Konzept der Selbstregulierung will die Werbewirtschaft im Rahmen der kommerziellen Kommunikation auftretende Probleme durch Kooperation statt durch detaillierte Vorschriften lösen. Durch die Selbstregulierung stellt die Werbewirtschaft ihre Fähigkeit zur eigenverantwortlichen Kontrolle unter Beweis, indem sie im Interesse der Verbraucher höchste ethische Standards bei der kommerziellen Kommunikation fördert. Die nationalen Selbstregulierungs-Organisationen (SROs) werden aktiv von den Unternehmen der Werbewirtschaft unterstützt und sind für die Verwaltung ihrer jeweiligen Selbstregulierungssysteme sowie für die Anwendung der geltenden einzelstaatlichen Werbekodizes verantwortlich - diese Kodizes gründen sich auf die Verhaltensregeln der Internationalen Handelskammer (ICC). Sie stellen sicher, dass Werbemaßnahmen, die nicht den Normen entsprechen, rasch geändert oder abgesetzt werden.

2. Die *European Advertising Standards Alliance* (EASA) vertritt die europäische Werbewirtschaft in Sachen Selbstregulierung. Sie agiert als europäische Koordinationsstelle für die Selbstregulierungsgremien und -systeme der Werbewirtschaft in ganz Europa. All diesen Systemen sind zwei Hauptmerkmale gemeinsam: ein Regelwerk (Kodex) und ein Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden über bestimmte Werbemaßnahmen.

3. Die EASA wurde 1992 gegründet, um die Selbstregulierung zu unterstützen und zu fördern und die Bearbeitung grenzüberschreitender Beschwerden zu koordinieren. Darüber hinaus ist sie für Informationen und Forschungsarbeiten im Bereich Selbstregulierung zuständig.

4. Die Ziele der EASA umfassen:

... Anregung zur Umsetzung bester Praxis bei der Selbstregulierung der Werbewirtschaft anhand gemeinsamer, hoher Standards ... Stimulation notwendiger Verbesserungen bei nationalen Selbstregulierungssystemen ... Erarbeitung gemeinsamer Prinzipien zur besten Praxis und Herstellung von mehr Konvergenz der Grundprinzipien ...

5. Um diese Ziele erreichen zu können, haben sich die EASA-Mitglieder auf eine Erklärung der gemeinsamen Grundprinzipien und der bestmöglichen operativen Ausgestaltung verständigt. Sie ist für die Nutzung durch die nationalen SROs vorgesehen, deren Aufgabe es ist, alle Teilnehmer am Selbstregulierungsprozess bei ihrer Arbeit anzuleiten. Diese Erklärung gilt für die Selbstregulierung von Online- wie von Offline-Werbung.

6. Die Kodizes werden von der Werbewirtschaft erarbeitet, d. h. von werbetreibenden Unternehmen, Werbeagenturen und Medien. Die Kodizes werden auf nationaler Ebene von unabhängigen Selbstregulierungsgremien umgesetzt, die auch für die Verwaltung der entsprechenden Systeme zuständig sind.

7. Die Selbstregulierung stellt eine wichtige Ergänzung zur einzelstaatlichen Werbegesetzgebung dar. Sie spielt eine entscheidende Rolle bei der Maximierung des Vertrauens der Verbraucher in die Werbung.

Es hat sich gezeigt, dass die Selbstregulierung die beste Methode für eine schnelle, effiziente und effektive Reaktion auf Verbraucherbedenken zu Werbemaßnahmen darstellt.

8. Sie hat auch eine wichtige erzieherische Funktion gegenüber der Werbewirtschaft und beugt Regelverstößen vor. Diese Grundsätze und Praktiken und die darin enthaltenen Leitlinien beruhen auf einer über 65-jährigen Erfahrung im Bereich Selbstregulierung. Natürlich hat sich das Regelwerk in dieser Zeit gemeinsam mit der Gesellschaft fortentwickelt, und das wird auch in Zukunft so sein. Deshalb wird in regelmäßigen Abständen überprüft, ob die enthaltenen Prinzipien und Praktiken noch zeitgemäß sind.

9. Im vorliegenden Papier sind diese gemeinsamen Prinzipien die Grundwerte, dem jedes Selbstregulierungssystem innerhalb der EASA verpflichtet ist. Die bestmöglichen Praktiken sind empfohlene Standards, deren Umsetzung von allen nationalen Systemen angestrebt wird. Um die fortgesetzte Akzeptanz der Selbstregulierung seitens der europäischen Verbraucher und der Regierungen auf nationaler und EU-Ebene zu sichern, müssen die gemeinsamen Grundprinzipien und die Standards für beste Praxis in allen nationalen Selbstregulierungssystemen sichtbar umgesetzt werden. Die EASA stellt deren Anwendung durch alle Mitgliedsorganisationen sicher.

GEMEINSAME GRUNDPRINZIPIEN DER SELBSTREGULIERUNG

10. Eine erfolgreiche Selbstregulierung hängt von der Anwendung einer Reihe von Grundsätzen ab, die das Verfahren untermauern und allen Systemen gemein sind. Diese gemeinsamen Grundprinzipien werden zum größtmöglichen Nutzen der Verbraucher umgesetzt.

11. Vorteile für den Verbraucher

11.1 Zweck eines Selbstregulierungssystems ist es, das Vertrauen der Verbraucher in die Werbung aufrecht zu erhalten, indem es eventuelle Bedenken der Verbraucher rasch und effektiv aufgreift. Es vereinfacht den Verbraucherschutz, indem es einzelnen Verbrauchern die Möglichkeit bietet, sich direkt an die Werbewirtschaft und an das werbetreibende Unternehmen zu wenden. Zum Nutzen des Verbrauchers schafft es einen ausgeglichenen Wettbewerb für alle Marken. Darüber hinaus zeigt die Werbewirtschaft so ihren Willen zur aktiven, dauerhaften und verantwortungsbewussten Partnerschaft mit dem Verbraucher.

11.2 Vor allem haben die Selbstregulierungssysteme zu gewährleisten, dass der einzelne Verbraucher im Mittelpunkt des Interesses steht.

12. Unabhängigkeit

- 12.1. Die Selbstregulierung ist unparteiisch und dies muss auch nach außen deutlich erkennbar werden.
- 12.2. Die Selbstregulierungssysteme arbeiten und entscheiden unabhängig von Regierungen, spezifischen Interessen und Interessenvertretungen.

13. Transparenz und einfacher Zugang

- 13.1. Der Zugang zum Beschwerdeverfahren muss für den Verbraucher einfach und kostenfrei sei.
- 13.2. Das Recht der Verbraucher auf Zugang zum Selbstregulierungssystem und die diesbezüglich vorhandenen Möglichkeiten müssen weithin bekannt sein.
- 13.3. Die Arbeit und Ergebnisse/Entscheidungen eines Selbstregulierungssystems müssen für alle Parteien transparent sein.

14. Effizienz

- 14.1. Unbeschadet des nationalen Gesetzesrahmens muss die Selbstregulierung sowohl im Hinblick auf die Ausübung der Tätigkeit als auch in Bezug auf die zu erzielenden Ergebnisse effektiv ausgestaltet sein und dies muss auch nach außen erkennbar werden.
- 14.2. Die Selbstregulierung muss schnell, flexibel und zeitnah arbeiten und darf nicht bürokratisch wirken.
- 14.3. Die Regeln und Verfahren der Selbstregulierung sollten sowohl sinn- wie wortgemäß angewandt werden, und sie sind regelmäßig zu überprüfen.

15. Effiziente Beschwerdebearbeitung und Durchsetzung der Entscheidungen

- 15.1. Ein Selbstregulierungssystem muss über die notwendigen Mittel zur Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden verfügen und kostenfrei sein.
- 15.2. Ein Selbstregulierungssystem muss seine Entscheidungen mittels geeigneter und glaubwürdiger Sanktionen durchsetzen können.
- 15.3. Ein Selbstregulierungssystem muss dazu in der Lage sein, seine Entscheidungen effektiv durchzusetzen, d. h. es muss eine genügende moralische und tatsächliche Unterstützung seitens der Teilnehmer aus der Werbewirtschaft genießen.

16. Rechtliche Aspekte der Selbstregulierung

Die Selbstregulierung erfolgt stets im Sinne des Gesetzes; kein Bestandteil des Selbstregulierungsverfahrens darf dem Verbraucher den gesetzlich verankerten Schutz vorenthalten.

17. Zusammenarbeit

Der EASA angeschlossene Selbstregulierungssysteme und -gremien sind verpflichtet, im Sinne einer effektiven Beschwerdebearbeitung und mit dem Ziel der allgemeinen Umsetzung der bestmöglichen Praktiken zusammenzuarbeiten.

18. Ressourcen

- 18.1. Selbstregulierungssysteme müssen über ausreichende Ressourcen und genügend Unterstützung verfügen, um ihre Ziele erreichen zu können.
- 18.2. Die Mitglieder aus der Wirtschaft müssen eine entsprechende moralische und finanzielle Unterstützung der Selbstregulierung der Werbewirtschaft und der mit der Umsetzung betrauten Organisationen sicherstellen.

EMPFOHLENE NORMEN ZUR BESTEN PRAXIS BEI DER SELBSTREGULIERUNG

19. Die Selbstregulierung dient der aktiven Selbstüberwachung der Werbewirtschaft. Die der EASA angeschlossenen Selbstregulierungs-Organisationen (SROs) verpflichten sich, bei der Arbeit der Selbstregulierungssysteme und der Bearbeitung grenzüberschreitender Beschwerden die empfohlenen Normen zur besten Praxis bei der Selbstregulierung einzuhalten.

20. Die SROs verpflichten sich, diese Qualitätsstandards zum Nutzen der Verbraucher einzuhalten und in der Branche die beste Praxis zu fördern. Diese Standards entsprechen den in den EASA-Statuten festgelegten Zielen, insbesondere „...der Förderung bester Praxis und gemeinsamer, hoher Standards zur Selbstregulierung der Werbewirtschaft, einschließlich Beobachtung, Beschwerdebearbeitung und Einhaltung dieser Standards“. Wir sind davon überzeugt, dass die Selbstregulierung der Werbewirtschaft auf diese Weise ihre Entscheidungen weiterhin effizient, effektiv und überlegt durchsetzen kann.

21. Aufbau & Mitglieder

Der Aufbau und die Mitgliedschaft aller SROs wird veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert.

22. Leitbild der Selbstregulierungs-Organisationen (SROs)

Dieses beinhaltet folgende Punkte:

- 22.1. Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung von Kodizes zur Erhaltung und Förderung des Verbrauchervertrauens in Werbestandards durch effiziente Berücksichtigung von Verbraucherbedenken und Gewährung von Verbraucherschutz

- 22.2. Praktische Verantwortung für die Einhaltung der Werbestandards einschließlich Durchsetzungsbefugnissen für ihre Entscheidungen, die mit der moralischen und praktischen Unterstützung der Werbewirtschaft getroffen werden
- 22.3. Förderung der Selbstregulierung der Werbewirtschaft und Erbringung des Nachweises, dass die Selbstregulierung effektiver als detaillierte Gesetze zu Werberegulierung und Verbraucherschutz eingesetzt werden kann

23. Finanzierung und sonstige Ressourcen

Um Effektivität und Glaubwürdigkeit der Selbstregulierung sicherzustellen, muss eine ausreichende Unterstützung seitens der Unternehmen der Werbewirtschaft (oder bei bereichsabhängigen Gremien seitens des Bereiches, für den diese zuständig sind) gewährleistet sein.

24. Überblick über vorhandene Kodizes und deren Entwicklung

- 24.1. Die Selbstregulierungs-Kodizes beruhen auf folgenden Grundprinzipien, die in den ICC-Verhaltensregeln für die Werbepraxis festgelegt sind: „Werbung soll gesetzlich zulässig, mit den guten Sitten vereinbar, redlich und wahr sein. Werbe- und Marketingbotschaften sollen mit Themen über soziale Verantwortung einfühlsam umgehen und darüber hinaus mit den allgemein anerkannten Grundsätzen, was ethisches Marketing anbetrifft, übereinstimmen.“
- 24.2. Alle Kodizes gelten sinn- wie wortgemäß.
- 24.3. Die Kodizes spiegeln im Geiste gegenseitiger Anerkennung die nationale Kultur, Gesetzgebung und Handelspraktiken wider.
- 24.4. Die SROs stellen sicher, dass die Selbstregulierungsprinzipien für Werbeinhalte auf neue Gebiete der Werbung und der kommerziellen Kommunikation Anwendung finden.
- 24.5. Die Selbstregulierungsregeln und -verfahren werden regelmäßig im Lichte der regulatorischen, gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen sowie der Haltung der Verbraucher gegenüber Werbung überprüft.

25. Funktionsweise des Selbstregulierungssystems

- 25.1. Unabhängigkeit. Die Entscheidungen von SROs und Selbstregulierungssystemen werden unabhängig und unparteiisch getroffen, was sich auch in der Art und Weise der Beschwerdebearbeitung widerspiegelt.
- 25.2. Transparenz.
 - 25.2.1. Die von den SROs angewandten Kodizes, Standards und Regeln sowie ihre Verfahren zur Beschwerdebearbeitung werden veröffentlicht (Papierversion/Website) und stehen allen interessierten Dritten zur Verfügung.
 - 25.2.2. Verbraucher und Werbeunternehmen müssen auf einfache Weise nachvollziehen können, welche Beweise beizubringen sind.
 - 25.2.3. Der Beschwerdeführer wird über den Eingang der Beschwerde und am Ende des Verfahrens über dessen Ergebnis informiert.
- 25.3. Kontradiktorisches Verfahren. Die von der Beschwerde Betroffenen werden zu einer Stellungnahme hinsichtlich der Beschwerde und zur Beibringung von Beweisen für die vorgebrachten Behauptungen aufgefordert.
- 25.4. Effektivität.
 - 25.4.1. Alle Beschwerden sollen unabhängig davon, ob sie von Verbrauchern oder der Werbewirtschaft selbst ausgehen, schnell und effizient bearbeitet werden. Die Selbstregulierungsregeln und -systeme werden regelmäßig auf ihre Stichhaltigkeit und Effektivität hin überprüft.
 - 25.4.2. Es soll, insbesondere bei der Auslegung von Regeln und der Bearbeitung von Beschwerden, ein flexibler, unbürokratischer Ansatz verfolgt werden.
 - 25.4.3. Die Art der Beschwerde sowie die entsprechend dem Ursprungsprinzip gegebene Zuständigkeit sind umgehend festzustellen, insbesondere bei irreführender oder betrügerischer Werbung.
 - 25.4.4. Es muss die Möglichkeit einer Berufung oder Überprüfung bestehen.
- 25.5. Freiheit und rechtliche Vertretung. Das Konzept der rechtlichen Vertretung ist kein Bestandteil des Selbstregulierungssystems; die Parteien sind jedoch berechtigt, sich auf Wunsch durch Dritte vertreten zu lassen.
- 25.6. Rechtliche Aspekte der Selbstregulierung
 - 25.6.1. Verfahren oder Entscheidungen im Selbstregulierungsverfahren dürfen dem Verbraucher in keinem Fall seinen gesetzlich verankerten Schutz entziehen.
 - 25.6.2. Entscheidungen und Entscheidungsgründe sollen den beteiligten Parteien umgehend mitgeteilt werden.
- 25.7. Durchsetzung.
 - 25.7.1. Sanktionen müssen effektiv und auf die Verhinderung erneuter Verstöße abgestimmt sein. Sie sehen die Veröffentlichung von Verletzungen der Kodizes vor; ihre Anwendung genießt die moralische und praktische Unterstützung der Mitglieds- und Förderorganisationen und wird von allen Unternehmen der Werbewirtschaft akzeptiert.
 - 25.7.2. Eine wichtige Sanktion für Verletzungen der Kodizes ist die regelmäßige Übermittlung einer Beschreibung der Aktivitäten der SROs einschließlich Informationen über Anzahl und Art der verabschiedeten Entscheidungen an Verbraucher- und Wirtschaftsvertreter.

26. Konsultation der betroffenen Kreise

- 26.1. Die SROs sollen sicherstellen, dass alle in der Werbewirtschaft Beschäftigten das nationale Selbstregulierungssystem, seine Regeln und Verfahren kennen.

- 26.2. Die SROs sollen das System regelmäßig Verbrauchern, anderen maßgeblichen Organisationen, Politikern und dem Gesetzgeber vorstellen.
- 26.3. Die SROs sollen sicherstellen, dass bei der Fortentwicklung der Kodizes die maßgeblichen Standpunkte aller betroffenen Kreise berücksichtigt werden.
- 26.4. Die SROs sollen Fort- und Ausbildungsprogramme sowie Beratungsleistungen anbieten, um Verletzungen der Kodizes zu vermeiden.

27. Effizienter, grenzüberschreitender Verbraucherschutz und Koordination

- 27.1. Das EASA-Sekretariat ist für die Koordination des grenzüberschreitenden Beschwerdesystems sowie für die Kontakte mit den entsprechenden Gremien auf EU-Ebene zuständig, um eine rasche Bearbeitung der Beschwerden sicherzustellen. In seinem Newsletter und auf seiner Website erscheinen in regelmäßigen Abständen Berichte über die Bearbeitung der Beschwerden.
- 27.2. Die SROs sollen die Verfahren des EASA-Systems für grenzüberschreitende Beschwerden einhalten, wenn sie sich mit Beschwerden über Werbung in Medien eines anderen Mitgliedsstaates befassen.
- 27.3. Zur Ermittlung der zuständigen SRO sollen die SROs das im EASA-Verfahren für grenzüberschreitende Beschwerden festgeschriebene Herkunftslandprinzip* anwenden.
- 27.4. Die SROs sollen die entsprechenden Fälle umgehend weiterleiten und an ihrer Lösung mitarbeiten.
- 27.5. Die SROs sollen die anderen Mitgliedsorganisationen sowie das EASA-Sekretariat über Eingang, Fortschritt und Ergebnis grenzüberschreitender Fälle informieren.
- 27.6. Bis zur Veröffentlichungsreife und Übermittlung an die zuständigen Behörden sollen die SROs Fälle innerhalb des EASA-Netzwerks vertraulich behandeln und Dritte nur insofern davon in Kenntnis setzen, als dies zur Bearbeitung notwendig ist.

28. Förderung und beste Praxis

- 28.1. Die EASA-Mitglieder arbeiten auf die Konvergenz der Selbstregulierungssysteme, ihrer Verwaltung und Verfahren auf der Grundlage bekannter, bester Praktiken hin.
- 28.2. Die EASA-Mitglieder unterstützen die EASA bei der Stärkung existierender Selbstregulierungssysteme und fördern die Einrichtung solcher Systeme, wenn sie noch nicht existieren.

* D. h. das Herkunftsland des Mediums, in dem die Werbung veröffentlicht wurde bzw. das Herkunftsland der Werbefirma bei Fällen wie Direktmarketing, Internet/Neue Medien usw.

ICC International Code of Advertising Practice (1997 Edition) Commission on Marketing, Advertising and Distribution, 21 April 1997

*Internationaler Kodex der Internationalen Handelskammer für Werbepaxis (Ausgabe 1997)
Kommission für Marketing, Werbung und Verbreitung, 21. April 1997*

Der Abdruck des nachfolgenden Texts erfolgt mit der freundlichen Erlaubnis der ICC: The World Business Organization. Der Originaltext ist auf Englisch und Französisch verfasst. Die Verantwortung für diese Übersetzung liegt ausschließlich bei der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle.

Für mehr Informationen über die ICC, siehe <http://www.iccwbo.org>

Einführung

Diese Ausgabe des *ICC International Code of Advertising Practice* (Internationaler Kodex der Internationalen Handelskammer für Werbepaxis) steht im Einklang mit der feststehenden Politik der ICC, höchste Standards des ethischen Verhaltens im Bereich Marketing anhand von Selbstregulierungs-Kodizes als Ergänzung zu bestehenden nationalen und internationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu fördern.

Dieser erstmals 1937 erschienene und in 1949, 1955, 1966, 1973 und 1987 revidierte Kodex drückt die Einsicht von Wirtschaft und Unternehmen aus, im Zusammenhang mit Werbung und Öffentlichkeitsarbeit eine soziale Verantwortung zu tragen. Durch die Globalisierung der Weltwirtschaft und den sich daraus ergebenden intensiven Wettbewerb wird die Anerkennung von standardisierte Regeln in der internationalen Geschäftswelt unabdinglich. Gerade im Lichte einer verstärkten Liberalisierung der Märkte ist die Annahme von Verhaltensregeln für die freiwillige Selbstkontrolle das beste Signal, das ein Unternehmer setzen kann, um soziales Verantwortungsbewusstsein zu demonstrieren. Die Entscheidung der ICC, die früheren *ICC Guidelines for Advertising Addressed to Children* (Richtlinie der Internationalen Handelskammer für Werbung, die sich an Kinder richtet) förmlich in die Verhaltensregeln einzubinden, spiegelt diese Übernahme sozialer Verantwortung wider.

Diese Ausgabe verknüpft Erfahrungswerte mit aktuellsten Einsichten unter Zugrundelegung des Konzepts der Werbung als Kommunikationsmittel zwischen Verkaufenden und ihren Kunden. In dieser Hinsicht übernimmt die ICC die Grundsätze der Meinungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung, wie sie in Artikel 19 der UNO-Menschenrechtserklärung verankert sind.

Der Kodex ist in erster Linie als Instrument zur freiwilligen Selbstkontrolle gedacht, dient aber innerhalb der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen auch gerichtlichen Instanzen als Referenzdokument.

Die ICC geht davon aus, dass diese Neuauflage des Kodex die Einhaltung hoher Standards für Werbebotschaften fördern und in der Folge zu leistungsfähigen internationalen Märkte und erheblichen Verbrauchernutzen führen wird.

Anwendungsgebiet des ICC-Kodex

Diese Verhaltensregeln sind auf sämtliche Werbebotschaften, die dem Zweck der Absatzförderung jeglicher Art von Waren und Dienstleistungen dienen, übertragbar. Sie müssen in Verbindung mit den übrigen, nachstehend aufgeführten ICC-Kodizes für die Werbepaxis, gelesen werden:

ICC International Code of Sales Promotion (Internationale Verhaltensregeln für die Verkaufsförderungspraxis)
ICC International Code of Practice on Direct Marketing (Internationale Verhaltensregeln für Direktmarketing)
ICC Code on Environmental Advertising (Verhaltensregeln für die Umweltwerbung)
ICC Code on Sponsorship (Verhaltensregeln zum Sponsoring)
ICC/ESOMAR International Code of Marketing and Social Research Practice (Internationale Verhaltensregeln zur Marktforschung)

Dieser ICC-Kodex setzt für alle, die mit Werbung zu tun haben - sei es als Marketingexperte oder Werbetreibender, Agentur oder Medienanstalt - Maßstäbe für ethisches Verhalten und sollte vor dem Hintergrund geltender gesetzlicher Rahmenbedingungen angewandt werden.

Auslegung

Der Kodex soll sowohl seinem Sinn gemäß als auch wortgetreu angewandt werden.

Aufgrund der Unterschiede, welche die verschiedenen Medien (Presse, Fernsehen, Radio und andere Rundfunkmedien, Außenwerbung, Filme, Postwurfsendungen, Fax, E-Mail, Internet und Online-Dienste usw.) ausmachen, kann eine bestimmte Werbung, die für ein Medium vertretbar erscheint, dennoch für ein anderes

Medium inakzeptabel sein. Daher sollten Werbebotschaften unter Berücksichtigung des genutzten Mediums anhand ihrer Wirkung auf den Verbraucher beurteilt werden.

Der Kodex gilt für den gesamten Inhalt einer Werbung, einschließlich aller Wörter und Zahlen (in geschriebener und gesprochener Form), bildlicher Darstellungen, der Musik und Geräuscheffekte.

Definitionen

Für den Zweck dieses Kodexes:

wird der Begriff „Werbung“ im weitesten Sinne verstanden und umfasst ungeachtet des benutzten Werbeträgers jede Form der Werbung für Waren oder Dienstleistungen;

bezieht sich der Begriff „Produkt“ auf jede beliebige Ware oder Dienstleistung;

bezieht sich der Begriff „Verbraucher“ auf jede Person, an die Werbung gerichtet ist bzw. bei der die berechnete Annahme besteht, dass sie davon erreicht wird, sei es als Endverbraucher, als Geschäftskunde oder als Benutzer.

Wesentliche Grundsätze

Artikel 1

Jede Werbung sollte gesetzlich zulässig, mit den guten Sitten vereinbar, redlich und wahr sein.

Jede Werbung sollte mit dem angemessenen sozialen Verantwortungsbewusstsein erstellt werden und mit den in der Wirtschaft gängigen Grundsätzen des lautereren Wettbewerbs übereinstimmen.

Werbebotschaften sollten nicht auf eine Weise konzipiert oder vermittelt werden, die das allgemeine öffentliche Vertrauen in die Werbung beeinträchtigt.

Vereinbarkeit mit den guten Sitten

Artikel 2

Werbebotschaften sollten keine Aussagen oder bildlichen Darstellungen enthalten, die gegen anerkannte Normen des Anstands verstoßen.

Redlichkeit

Artikel 3

Werbebotschaften sollten so gefasst sein, dass sie das Vertrauen der Verbraucher nicht missbrauchen bzw. deren Unerfahrenheit oder Unwissen ausnutzen.

Soziale Verantwortung

Artikel 4

1. Werbebotschaften sollten keine Diskriminierung enthalten, einschließlich Diskriminierung nach Rasse, Herkunft, Religionszugehörigkeit, Geschlecht oder Alter, noch sollten sie in irgendeiner Weise die menschliche Würde antasten.

2. Werbebotschaften sollten sich nicht ohne triftigen Grund Ängste zunutze machen.

3. Werbebotschaften sollten weder so gestaltet sein, dass sie anscheinend Gewalt dulden oder dazu anregen, noch so, dass sie zu unrechtmäßigem oder verwerflichem Verhalten anregen.

4. Werbebotschaften sollten sich nicht Aberglauben zunutze machen.

Wahrheitsgetreue Darstellung

Artikel 5

1. Werbebotschaften sollten keine Aussagen oder bildlichen Darstellungen enthalten, die mittel- oder unmittelbar bzw. durch Auslassung, Zweideutigkeit oder Übertreibung den Verbraucher irreführen könnten, insbesondere mit Blick auf

a. Eigenschaften wie: Art oder Beschaffenheit, Zusammensetzung, Herstellungsmethode und -datum, Verwendungsmöglichkeiten, Wirksamkeit und Leistung, Menge, kommerzielle oder geografische Herkunft oder Auswirkungen auf die Umwelt;

b. den Wert des Produkts und den tatsächlich zu zahlenden Gesamtpreis;

c. Lieferungs-, Umtausch-, Rückgabe-, Reparatur- und Wartungsbedingungen;

d. Garantiebedingungen;

e. Urheber- und gewerbliche Schutzrechte wie Patente, eingetragene Warenzeichen, Design, Modelle und Handelsmarken;

f. offizielle Anerkennung oder Genehmigung, Auszeichnung mit Medaillen, Preisen und Diplomen;

g. das Ausmaß an Nutzen für karitative Zwecke.

2. Werbebotschaften sollten nicht Forschungsergebnisse oder Zitate aus technischen und wissenschaftlichen Publikationen missbrauchen. Statistiken dürfen nicht so dargestellt werden, dass sie die Triftigkeit von Werbeargumenten übertreiben. Wissenschaftliche Termini sollten nicht dazu benutzt werden, Werbeargumenten fälschlicherweise wissenschaftliche Gültigkeit zu verleihen.

Vergleiche

Artikel 6

Vergleichende Werbung sollte so gestaltet sein, dass der Vergleich nicht in die Irre führt und die Werbung im Einklang mit den Grundsätzen des lautereren Wettbewerbs steht. Vergleichspunkte sollten auf nachweislichen Tatsachen beruhen und nicht unfair ausgewählt werden.

Verunglimpfung

Artikel 7

Werbewerkschaften sollten nicht Firmen, Organisationen, industrielle oder kommerzielle Unternehmen, Berufe oder Produkte verunglimpfen, indem sie versuchen, diese öffentlich schlecht oder lächerlich zu machen oder anderweitig diesen Zweck verfolgen.

Zeugnisse

Artikel 8

Werbewerkschaften sollten nur dann Zeugnisse oder Empfehlungen enthalten bzw. sich auf solche beziehen, wenn diese authentisch, überprüfbar und relevant sind und auf persönlicher Erfahrung oder Wissen aufbauen. Zeugnisse oder Empfehlungen, die mit der Zeit obsolet oder irreführend geworden sind, sollten nicht verwendet werden.

Porträrierung oder Nachahmung persönlichen Eigentums

Artikel 9

Werbung sollte Personen weder in einer privaten noch in einer öffentlichen Funktion porträtieren oder sich auf sie beziehen, wenn nicht vorab die Genehmigung erteilt wurde; Werbewerkschaften sollten auch nicht ohne vorherige Genehmigung das Eigentum einer Person darstellen oder sich derart darauf beziehen, dass der Eindruck vermittelt wird, es handele sich um eine persönliche Empfehlung.

Missbrauch von Firmenwert (*goodwill*)

Artikel 10

Werbung sollte weder von dem Namen, den Initialen, dem Logo und/oder der Handelsmarke einer anderen Firma, Unternehmung und Institution keinen ungerechtfertigten Gebrauch machen, noch sollten Werbewerkschaften in irgendeiner Form aus dem Firmenwert einer anderen Firma, Person oder Institution mit deren Namen, Handelsnamen oder anderen gewerblichen Schutzrechten unrechtmäßigen Vorteil schlagen, noch sollten Werbewerkschaften Vorteile aus einem Firmenwert, der anderen Werbekampagnen gutzuschreiben ist, schlagen.

Nachahmung

Artikel 11

1. Werbewerkschaften sollten nicht das allgemeine Layout, den Wortlaut, den Slogan, die bildliche Darstellung, die Musik, Geräuscheffekte usw. einer anderen Werbung in einer Weise nachahmen, die den Verbraucher irreführt oder konfus macht.

2. Wenn Werbetreibende in einem oder mehreren Ländern unverwechselbare Werbekampagnen durchgeführt haben, sollten andere Werbetreibende diese Kampagnen nicht unrechtmäßig in anderen Ländern, auf die die Urheber der ersten Kampagne ihr Tätigkeitsfeld ausdehnen könnten, nachahmen und diese dadurch daran hindern, ihre Kampagnen in einer angemessenen Zeitspanne auf diese Länder auszuweiten.

Kenntlichmachen von Werbung

Artikel 12

Werbung sollte eindeutig als solche zu erkennen sein, egal in welcher Form und in welchem Medium sie gemacht wird; wenn eine Werbung in einem Medium erscheint, das Nachrichten oder Berichterstattungen enthält, sollte sie so gekennzeichnet werden, dass sie umgehend als Werbung erkannt wird.

Sicherheit und Gesundheit

Artikel 13

Werbung sollte nicht ohne pädagogisch oder gesellschaftlich vertretbaren Grund die bildliche Darstellung oder anderweitige Beschreibung gefährlicher Praktiken oder Situationen enthalten, die eine Vernachlässigung der Sicherheit oder Gesundheit darstellen.

Kinder und Jugendliche

Artikel 14

Nachfolgende Bestimmungen gelten für Werbung, die an Kinder und gemäß der gesetzlich festgelegten Altersgrenze Minderjährige gerichtet ist.

Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit

a. Werbung sollte sich nicht die Unerfahrenheit und die Leichtgläubigkeit von Kindern und Jugendlichen zunutze machen.

b. Werbung sollte nicht den Geschicklichkeitsgrad oder die Altersgrenze herunterspielen, die im allgemeinen erforderlich sind, um das beworbene Produkt benutzen oder sich daran erfreuen zu können.

i. Es sollte besonders darauf geachtet werden, dass Werbung Kinder und Jugendliche nicht hinsichtlich der tatsächlichen Größe, des Werts, der Art, Beständigkeit und Leistung des beworbenen Produkts irreführt.

ii. Falls zusätzliche Gegenstände zur Nutzung des Produkts notwendig sind (z.B. Batterien) bzw. um das gezeigte oder beschriebene Ergebnis zu erzielen (z.B. Farbe), sollte ausdrücklich darauf hingewiesen werden.

iii. Ein Produkt, das zu einer Serie gehört, sollte eindeutig als solches ausgewiesen sein, genau wie die zum Erwerb der gesamten Serie erforderliche Vorgehensweise.

iv. Wenn eine Werbung zeigt oder beschreibt, wie ein Produkt genutzt wird, sollte dargestellt werden, was ein Durchschnittskind oder -jugendlicher aus der Altersgruppe, für die das Produkt gedacht ist, tatsächlich damit machen kann.

c. Preisangaben sollten Kinder oder Jugendliche nicht zu einer unrealistischen Wahrnehmung des tatsächlichen Werts des Produkts führen, etwa durch Verwendung des Wörtchens „nur“. Keine Werbung sollte vermitteln, dass ein beworbenes Produkt für jeden Haushalt erschwinglich ist.

Vermeidung von Schaden

Werbung sollte keine Aussagen oder bildlichen Darstellungen enthalten, die es zur Folge haben könnten, dass Kinder und Jugendliche geistigen, moralischen oder körperlichen Schaden davontragen, indem sie dazu verleitet werden, sich auf Situationen oder Tätigkeiten einzulassen, die ihre Gesundheit oder Sicherheit beeinträchtigen könnten, oder sie dazu ermutigen, mit Fremden zu verkehren oder ungewöhnliche oder gefährliche Orte aufzusuchen.

Gesellschaftlicher Wert

a. Werbung sollte nicht nahelegen, dass der Besitz oder die Benutzung eines Produkts dem Kind oder Jugendlichen körperliche gesellschaftliche oder psychologische Vorteile gegenüber anderen Kindern oder Jugendlichen derselben Altersgruppe bietet, oder dass das Nichtbesitzen des Produkts die gegenteilige Wirkung hätte.

b. Werbung sollte gemessen an gängigen gesellschaftlichen Werten nicht die Autorität, die Verantwortung, das Urteilsvermögen oder den Geschmack der Eltern unterminieren. Werbung sollte keinen direkten Aufruf an Kinder oder Jugendliche enthalten, ihre Eltern oder andere Erwachsene davon zu überzeugen, die beworbenen Produkte für sie zu kaufen.

Garantien

Artikel 15

Werbung sollte keinen Hinweis auf eine Garantie enthalten, die dem Verbraucher keine über die gesetzlich vorgeschriebenen Ansprüche hinaus gehenden Rechte bietet. Werbung darf die Begriffe „Garantie“, „garantiert“, „Gewähr“ oder „gewährleistet“ bzw. gleichbedeutende Wörter nur dann verwenden, wenn die volle Garantie sowie die dem Käufer bei Beanstandung zur Verfügung stehenden Abhilfemaßnahmen in der Werbung aufgeführt werden oder dem Käufer am Verkaufsort schriftlich vor- oder der Ware beiliegen.

Zusendung unbestellter Waren

Artikel 16

Werbung sollte nicht benutzt werden, um die Praxis einzuführen oder zu unterstützen, derzufolge unbestellte Produkte an Personen verschickt werden, von denen verlangt wird oder denen der Eindruck vermittelt wird, dass sie gezwungen sind, diese Zusendung anzunehmen und für diese Produkte zu bezahlen.

Umweltverhalten

Artikel 17

Werbung sollte nicht dem Anschein nach Aktionen billigen oder ermutigen, die gegen das Gesetz oder gegen Verhaltensregeln der freiwilligen Selbstkontrolle oder gegen allgemein akzeptierte Normen des umweltbewussten Handelns verstoßen. Werbetreibende sollten die Grundsätze im *ICC Code on Environmental Advertising* (Verhaltensregeln für die Umweltwerbung) ausgewiesenen Grundsätze beherzigen.

Verantwortung

Artikel 18

1. Die Verantwortung für die Einhaltung der in dem Kodex ausgewiesenen Verhaltensregeln obliegt dem Werbetreibenden, den ausführenden Fachleuten oder der Agentur und dem Herausgeber, Medieneigner oder Auftraggeber.

- a. Werbetreibende sollten die Gesamtverantwortung für ihre Werbung tragen.
- b. Werbefachleute oder Agenturen sollten bei der Ausarbeitung von Werbebotschaften der Sorgfaltspflicht nachkommen und so vorgehen, dass sie Werbetreibenden die Möglichkeit bieten, ihre Verantwortungen zu übernehmen.
- c. Herausgeber, Medieneigner oder Auftraggeber, die Werbung veröffentlichen, weiterleiten oder verbreiten, sollten bei der Abnahme von Werbung und deren Darstellung der Öffentlichkeit gegenüber die angemessene Sorgfalt walten lassen.

2. Wer in einer Firma, einem Unternehmen oder einer Institution arbeitet, die zu den drei o.g. Kategorien gehört und an der Planung, Kreation, Veröffentlichung oder Weiterleitung einer Werbung mitwirkt, trägt seiner Position entsprechend einen Grad an Verantwortung für die Gewährleistung der Einhaltung des Kodex und sollte dementsprechend handeln.

Die Verhaltensregeln gelten für die Werbung als Ganzes

Artikel 19

Die Verantwortung für die Einhaltung der Verhaltensregeln des Kodex gilt für den gesamten Inhalt und Form der Werbung, einschließlich Zeugnissen und Aussagen oder bildlichen Darstellungen aus anderen Quellen. Die Tatsache, dass der Inhalt oder die Form ganz oder teilweise anderen Quellen entstammen ist keine Entschuldigung für ein Nichteinhalten der Verhaltensregeln.

Nachträgliche Wiedergutmachung bei Verstoß gegen die Verhaltensregeln

Artikel 20

Die nachträgliche Berichtigung und angemessene Wiedergutmachung bei einem Verstoß des Werbetreibenden gegen den Kodex ist zwar wünschenswert, entschuldigt jedoch nicht den ursprünglichen Verstoß.

Nachweisbarkeit

Artikel 21

Beschreibungen, Behauptungen oder Abbildungen, die sich auf überprüfbare Fakten beziehen, sollten belegbar sein. Werbetreibende sollten auf Nachweise zurückgreifen können, so dass sie unverzüglich den für die Einhaltung der Verhaltensregeln verantwortlichen Selbstregulierungsorganen Belege liefern können.

Einhaltung von Entscheidungen der freiwilligen Selbstkontrolle

Artikel 22

Werbefachleute, Werbefachleute oder Agenturen, Herausgeber, Medieneigner oder Auftraggeber sollten sich nicht an der Veröffentlichung einer Werbung beteiligen, die von dem zuständigen Selbstregulierungsorgan als inakzeptabel befunden wurde.

Umsetzung

Artikel 23

Dieser Kodex soll auf nationaler und internationaler Ebene angewendet werden und Organen, die zu Zwecken der freiwilligen Selbstkontrolle eingerichtet wurden, als Grundlage zur Entscheidungsfindung dienen.

Anfragen für eine Auslegung der in diesem Kodex enthaltenen Grundsätze können an das *ICC Code Interpretation Panel** gerichtet werden

* FUSSNOTE: Siehe Mandat des *ICC Code Interpretation Panel* - www.iccwbo.org

Dokument Nr. 240/381 Rev.

Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce – ICC)
The World Business Organization

Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (PrO-FSF) vom 30. Juni 1995 (zuletzt geändert am 19. April 2002)

Der Abdruck des nachfolgenden Texts erfolgt mit der freundlichen Erlaubnis der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).

Für mehr Informationen über die FSF, siehe <http://www.fsf.de>

I. Prüfung von Programmen vor der Sendung

§ 1 Prüfobjekte

(1) Die in der FSF zusammengeschlossenen Sender legen alle Programme, die im Hinblick auf die geplante Sendezeit unter den Gesichtspunkten des Jugendschutzes nicht offensichtlich unbedenklich sind, den Prüfungsausschüssen der FSF zur Begutachtung vor. Dies gilt sowohl für fiktionale wie für nichtfiktionale Programme, für letztere jedoch nur, soweit dies mit Rücksicht auf die Aktualität des Programms zumutbar ist.

[...]

§ 2 Antragsrecht

(1) Berechtigt, Prüfanträge zu stellen, sind die der FSF angehörenden Sender, vertreten durch ihre Jugendschutzbeauftragten, sowie die Landesmedienanstalten und die Mitglieder des Kuratoriums.

(2) Prüfanträge für nichtfiktionale Programme können vorab nur von dem Sender gestellt werden, der das Programm senden will.

...

§ 5 Verfahren der Geschäftsstelle

Nach Eingang eines Prüfantrags sorgt die Geschäftsstelle der FSF dafür, dass eine Prüfung in einem angemessenen Zeitraum, der in der Regel nicht mehr als eine Woche betragen soll, durchgeführt wird.

§ 6 Besetzung der Prüfungsausschüsse

(1) Die Prüfungsausschüsse sind mit 5 [...] Personen besetzt, die von dem Geschäftsführer oder der Geschäftsführerin aus der vom Kuratorium zusammengestellten Prüferliste eingeladen werden.

(2) In die Liste der Prüfer und Prüferinnen werden Personen aufgenommen, die durch ihre berufliche Erfahrung oder durch ihre Ausbildung die Gewähr für eine hohe Qualität der Prüfentscheidungen und -gutachten bieten. Sie werden für die Dauer von 2 Jahren benannt. Wiederbenennungen sind zulässig.

(3) Die Prüfer und Prüferinnen dürfen nicht bei einem der Mitgliedssender, bei Firmen der Anteilseigner oder Programmlieferanten der Mitgliedssender beschäftigt sein.

(4) [...]

(5) Den Vorsitz im Ausschuss führen Prüfer oder Prüferinnen, die von den Vorsitzenden des Kuratoriums hierfür bestellt werden. [...] Der oder die Vorsitzende verfasst das Prüfungsgutachten.

§ 7 Bindung an Prüfkriterien

Die Prüfer und Prüferinnen sind in ihrem Abstimmungsverhalten nicht an Weisungen gebunden. Sie haben die in den §§ 19 bis 23 festgelegten Prüfkriterien zu beachten.

...

§ 9 Gültigkeit der Prüfentscheidungen

(1) In der Besetzung mit 5 Personen entscheidet der Prüfungsausschuss mit einfacher Mehrheit.

[...]

§ 10 Auflagen

(1) Der Ausschuss kann sein Prüfergebnis mit Schnittauflagen verbinden.

(2) Der Ausschuss kann auch über andere Auflagen entscheiden, die zur Voraussetzung für die Ausstrahlung zu einer bestimmten Sendezeit oder in einer bestimmten Fassung gemacht werden.

§ 11 Fälle von grundsätzlicher Bedeutung

Die Prüfausschüsse sollen Fälle von grundsätzlicher Bedeutung unmittelbar dem Berufungsausschuss vorlegen.

§ 12 Das Prüfgutachten

(1) Das Prüfgutachten ist schriftlich abzufassen. Es besteht aus der Prüfentscheidung, einer Angabe des für die Entscheidung wesentlichen Inhalts des Programms sowie einer Begründung. [...]

(2) Die Prüfentscheidung enthält die für die Identifizierung des Programms erforderlichen Angaben und spricht aus, ob es zur Sendung freigegeben wird. Bei einer Freigabe unter Sendezeitbeschränkungen oder Auflagen (§ 10) sind diese in der Entscheidung vollständig anzugeben.

(3) Die Begründung muss die für die Entscheidung maßgeblichen Erwägungen enthalten und angeben, auf welchen Bestimmungen eines Gesetzes oder dieser Prüfverordnung sie beruht.

(4) Auf ein Prüfgutachten kann jeder andere Sender zurückgreifen, wenn er für eine spätere Ausstrahlung im Besitz der Nutzungsrechte ist.

...

§ 15 Vertrauliche Prüfungen

In besonderen Fällen kann ein Sender die FSF verpflichten, die Tatsache der Prüfung sowie das Prüfgutachten vertraulich zu behandeln. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Prüfgutachten eine mögliche Voraussetzung für die Entscheidung über den Kauf des geprüften Programms ist. Die Vertraulichkeit darf nur so lange gewährt werden, wie der Sender hierfür hinreichende Gründe glaubhaft macht. Hierüber entscheidet die Geschäftsführung.

§ 16 Berufung

(1) Gegen die Entscheidung des Prüfausschusses kann der Antragsteller den Berufungsausschuß anrufen. Ist der Prüfantrag von einer Landesmedienanstalt oder einem Mitglied des Kuratoriums gestellt worden, so steht das Recht zur Berufung auch dem von der Prüfung betroffenen Sender zu.

(2) Der Berufungsausschuss besteht aus 7 Personen, die von dem Geschäftsführer oder der Geschäftsführerin aus einer vom Kuratorium zusammengestellten Liste eingeladen werden. In die Liste werden besonders erfahrene oder aufgrund ihres Arbeitsbereiches besonders kompetente Prüfer und Prüferinnen aufgenommen. [...] Prüfer, die an der angefochtenen Entscheidung mitgewirkt haben, können nicht Mitglieder des Berufungsausschusses sein.

(3) Den Vorsitz im Ausschuss führen Prüfer, die von den Vorsitzenden des Kuratoriums hierfür bestellt worden sind. [...] Der oder die Vorsitzende verfasst das Berufungsgutachten.

(4) Der Prüfausschuss, der die angefochtene Entscheidung erlassen hat, kann eines seiner Mitglieder beauftragen, die Entscheidung vor dem Berufungsausschuss zu vertreten. Das beauftragte Mitglied wird von der Geschäftsstelle zur Sitzung des Berufungsausschusses eingeladen. Der Prüfausschuss kann auch eine schriftliche Stellungnahme zur Berufung abgeben. Sie wird dem Berufungsausschuss von der Geschäftsstelle vorgelegt.

(5) [...]

(6) Der Berufungsausschuß entscheidet mit einfacher Mehrheit. [...]

(7) Weicht der Berufungsausschuss in seiner Entscheidung oder in deren Begründung von dem erstinstanzlichen Prüfgutachten ab, so muss er in der Begründung seines Gutachtens die wesentlichen Gründe hierfür nennen. Gutachten des Berufungsausschusses werden den Mitgliedern des Prüfausschusses, der die angefochtene Entscheidung getroffen hat, zugesandt.

(8) [...]

§ 17 Prüfung durch das Kuratorium

(1) Gegen eine Entscheidung des Berufungsausschusses können die zur Einlegung der Berufung Berechtigten (§ 16 Abs. 1) das Kuratorium anrufen, wenn die Nachprüfung der Entscheidung zur Fortbildung der Prüfgrundsätze der FSF oder zur Sicherung einer einheitlichen Spruchpraxis erforderlich erscheint. Über die Zulassung entscheidet die Geschäftsführung der FSF im Einvernehmen mit den Vorsitzenden des Kuratoriums.

(2) Für die in Abs. 1 genannten Fälle bildet das Kuratorium einen Ausschuss, der aus sechs seiner Mitglieder besteht, die nicht von den Sendern benannt worden sind. Der Ausschuss entscheidet mit einfacher Mehrheit. Mitglieder des Kuratoriums, auf deren Antrag das Prüfverfahren beruht, sind von der Mitwirkung im Ausschuss ausgeschlossen. Kuratoriumsmitglieder, die an der Entscheidung einer Vorinstanz beteiligt waren, sind im Ausschuss ohne Stimmrecht.

(3) [...]

§ 18 Erneute Vorlage

(1) Ein Antragsteller kann ein Programm nach wesentlicher Änderung erneut zur Prüfung vorlegen. Der Geschäftsführer oder die Geschäftsführerin entscheidet darüber, ob die Bearbeitung ausreicht, um das Programm als wesentlich geänderte Fassung anzuerkennen.

(2) Ein Programm kann unverändert zur erneuten Prüfung vorgelegt werden, wenn der Antragsteller glaubhaft machen kann, dass aufgrund einer veränderten Spruchpraxis der Prüfausschüsse der FSF das Prüfergebnis bei einer erneuten Prüfung anders ausfallen könnte. Über die Annahme zur Prüfung entscheidet die Geschäftsführung.

(3) Gegen ablehnende Entscheidungen kann der Berufungsausschuss angerufen werden. § 17 gilt entsprechend.

§ 19 Prüfkriterien allgemein

(1) Ziel der Prüfung ist es, eine Gefährdung oder Beeinträchtigung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere eine sozialetische Desorientierung durch Fernsehsendungen zu verhindern.

(2) Grundlagen dieser Prüfungen sind § 3 des Rundfunkstaatsvertrags und die sonst geltenden gesetzlichen Bestimmungen sowie die nachfolgenden Grundsätze.

(3) Bei jeder Prüfung sind der Aufbau, der Handlungskontext und der Gesamtzusammenhang der Sendung zu berücksichtigen.

(4) Handelt es sich bei einem Programm um Kunst i.S. d. Art. 5 Abs. 3, S. 1 des Grundgesetzes, so muss das Gutachten zwischen den Interessen der Kunst und den Interessen des Jugendschutzes sorgfältig abwägen; dies gilt insbesondere für Programme, die möglicherweise nach § 20 als unzulässig eingestuft werden. Äußerungen von Fachkreisen zu den Programmen (z.B. Filmkritiken) sind dabei zu berücksichtigen.

§ 20 Kriterien für unzulässige Sendungen

Folgende Programme dürfen zur Sendung nicht zugelassen werden:

1. Programme, die extreme Gewalt in ihren physischen, psychischen und sozialen Erscheinungsformen verherrlichen oder verharmlosen.

Von Bedeutung ist hierbei insbesondere, ob

- a. Gewalt als probates Handlungskonzept im Kontext des Programms unzureichend relativiert dargestellt wird;
- b. die Darstellungen von Gewalt so aneinandergereiht sind, dass die Problematik von Gewalt als Mittel der Konfliktlösung nicht hinreichend zum Ausdruck kommt;
- c. die Gewalthandlungen insofern verkürzt dargestellt sind, als z.B. deren Folgen und Wirkungen für die Opfer verschwiegen werden;
- d. die einzelnen Darstellungen von Gewalt derart breit und in grausamen Details ausgespielt sind, dass sie weit über das dramaturgisch Notwendige hinausgehen;
- e. die Gewalt gegen Personen, die nach ihrem Aussehen, ihrem kulturellen und sozialen Selbstverständnis, ihren Gewohnheiten oder ihrem Denken als andersartig empfunden werden, verharmlosend oder als gerechtfertigt dargestellt wird.

2. Über pornographische Darstellungen (§ 184 Strafgesetzbuch) hinaus solche Sendungen, die sexuelle Darstellungen enthalten und

- a. physische und sonstige Gewalt zur Durchsetzung sexueller Interessen befürworten;
- b. Vergewaltigung als lustvoll für das Opfer erscheinen lassen;
- c. ihrer Gesamttendenz nach ein Geschlecht degradieren;
- d. in erheblichem Umfang Darstellungen enthalten, die Personen wegen ihrer sexuellen Orientierung degradieren.

3. Sendungen, die den Krieg verherrlichen oder als heldenhaftes Abenteuer zur Bewährung besonderen Mutes darstellen.

4. Sendungen, die zum Rassenhass oder zum Hass gegen Personen, Personengruppen oder Minderheiten aufstacheln.

§ 21 Kriterien für die Platzierung

(1) Soweit Programme nicht nach den gesetzlichen Regelungen oder gemäß § 20 unzulässig sind, ist bei der Entscheidung über die Platzierung zu berücksichtigen, ob die jeweilige Sendung im Tages-, Vorabend-, Hauptabend- oder Spätabendprogramm sowie an Wochentagen oder am Wochenende platziert werden soll. Hierbei sind die Auswirkungen auf Handlungen, Einstellungen und Erlebnisweisen der Zuschauer getrennt einzuschätzen. Ganz besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, inwieweit Programminhalte oder Darstellungsformen bei Kindern und Jugendlichen unterschiedlicher Altersstufen gewaltbefürwortende Einstellungen fördern, übermäßig ängstigend oder sozialetisch desorientierend wirken. Bei der Abschätzung der Wirkungsrisiken sind der Kontext innerhalb der Sendung zu berücksichtigen sowie die altersspezifische Zuordnung zu den oben genannten Risikodimensionen zu beachten und im Gutachten deutlich zu machen.

(2) Folgende Platzierungen werden unterschieden:

(Das Kuratorium bereitet für das Tagesprogramm eine differenziertere Aufteilung und Platzierungsregelung vor, die sich an Sehgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen orientieren wird.)

1. Sendungen im Tagesprogramm

Für die Zeit von 6.00 bis 20.00 Uhr sind die Voraussetzungen zu berücksichtigen, die Kinder unter 12 Jahren für die Wahrnehmung und Verarbeitung von Fernsehinhalten haben.

2. Sendungen im Hauptabendprogramm

Für die Zeit von 20.00 bis 22.00 Uhr sind die Voraussetzungen zu berücksichtigen, die Kinder ab 12 Jahren und Jugendliche unter 16 Jahren für die Wahrnehmung und Verarbeitung von Fernsehinhalten haben.

3. Sendungen im Spätabend- (bis 23.00 Uhr) und im Nachtprogramm (zwischen 23.00 und 6.00 Uhr)

Für die Sendezeit bis 23.00 Uhr sind entsprechend den FSK-Einstufungen die Voraussetzungen zu berücksichtigen, die Jugendliche für die Wahrnehmung und Verarbeitung von Fernsehinhalten haben.

Für Sendungen, die an die Grenze dessen gehen, was gem. § 20 unzulässig ist, empfehlen die Prüfungsgremien, sie in den Nachtprogrammen von Sonntag bis Donnerstag nicht vor 24.00 Uhr und in denen von Freitag und Samstag nicht vor 1.00 Uhr zu platzieren.

4. Sendungen am Wochenende

Bei der Platzierung von Sendungen im Wochenendprogramm (Freitag und Samstag) sind im Vorabend-, Hauptabend- und Spätabendprogramm jeweils die Verarbeitungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen der im Vergleich zu den Platzierungsgrundsätzen für das Wochenprogramm jeweils jüngeren Altersgruppe mit zu berücksichtigen. Beachtet werden soll aber auch der Umstand, dass am Wochenende die Wahrscheinlichkeit des Sehens im familiären Kontext besonders groß ist.

(3) Bei der Entscheidung darüber, für welche der in Abs. 2 genannten Sendezeiten ein Programm freigegeben werden kann, sind die drei Risikodimensionen Gewaltbefürwortung bzw. -förderung, übermäßige Angsterzeugung und sozialetische Desorientierung im Hinblick auf die prüfungsrelevanten Altersgruppen getrennt zu beurteilen und in die Gesamtrisikobewertung einzubringen. Bei über 12-Jährigen ist in der Regel der Angstdimension ein geringeres Gewicht zuzumessen als bei jüngeren Zuschauergruppen. Grundsätzlich ist das altersspezifische Risiko unter Berücksichtigung des Kontextes innerhalb der Sendung im Einzelfall zu prüfen.

1. Indikatoren für Gewaltbefürwortung bzw. -förderung sind insbesondere

- a. Angebote von Identifikationsfiguren mit gewalttätigen oder anderen sozial unverantwortbaren Verhaltensmustern;
- b. Präsentation von einseitig an Gewalt orientierten Konfliktlösungsmustern oder deren Legitimation;
- c. die Darstellung von Gewalt als erfolgreichem Ersatz von Kommunikation;
- d. Darstellungen, die eine Desensibilisierung gegenüber Gewalt fördern, indem sie die Wirkung von Gewalt verharmlosen oder verschweigen.

2. Indikatoren für übermäßige Angsterzeugung sind insbesondere

- a. drastische Darstellung von Gewalt;
- b. drastische Darstellung des Geschlechtsverkehrs;
- c. unzureichende Darstellungen realitätsnaher Inhalte, die im Lebenskontext von Kindern besonders angstvoll erlebt werden (z.B. Familienkonflikte);
- d. eine gemessen an der Realität überproportionale Darstellung von Gewalt mit der Folge der Empfindung allgegenwärtiger Bedrohung.

3. Indikatoren für sozialetische Desorientierung sind insbesondere

- a. unzureichend erläuterte Darstellungen realen Gewaltgeschehens (z.B. Krieg);
- b. Darstellung von Fiktion als Realität wie auch von Realität als Fiktion in einer Art, die eine Trennung sehr erschwert oder unmöglich macht;
- c. die kritiklose Präsentation von Vorurteilen oder Gewalttaten gegenüber Andersdenkenden;
- d. die anonymisierte Präsentation von Kriegsgeschehen;
- e. die Befürwortung von extrem einseitigen oder extrem rückwärtsgewandten Rollenklischees,
- f. befürwortende Darstellungen entwürdigender sexueller Beziehungen und Praktiken.

(4) Die Richtlinien der Absätze 2 und 3 sind durch die Prüferfahrungen zu konkretisieren und fortzuschreiben.

§ 22 Prüfung von Serien

Serien sind nach denselben Gesichtspunkten zu prüfen wie die anderen Programme. Auf die Besonderheiten von Serien (Zuschauerbindung) muss dabei besonders geachtet werden. Bereits vorliegende Gutachten über einzelne Folgen einer Serie sind bei der Begutachtung weiterer Folgen zu berücksichtigen.

§ 23 Berichterstattung

An die Verantwortlichen für die aktuelle Berichterstattung über das Zeitgeschehen wird appelliert, auf die voyeuristische Darstellung von Menschen, die Opfer von Verbrechen, Unfällen oder Katastrophen geworden sind, zu verzichten. Bei der Darstellung von Opfern, z.B. kriegslicher Konflikte oder anderer gewalttätiger Konflikte, sollte zwischen der Bedeutung des Bildes im Hinblick auf den Informationswert und der Würde und der Intimsphäre der dargestellten Person sorgfältig abgewogen werden.

Schutz der Menschenwürde und Verbot von Hetzparolen

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR*).

Verfügbar unter: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

Zitate aus einigen maßgeblichen Artikel siehe Text von Tarlach McGonagle

Das Internationale Abkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD*).

Verfügbar unter: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm

Zitate aus einigen maßgeblichen Artikel siehe Text von Tarlach McGonagle

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ECHR)

Verfügbar unter: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

Zitate aus einigen maßgeblichen Artikel siehe Text von Tarlach McGonagle

Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung Nr. R (97) 20 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu "Hetzparolen" (vom Ministerkomitee verabschiedet am 30. Oktober 1997, in der 607. Sitzung der Ministerstellvertreter)

Verfügbar in englisch unter: <http://www.coe.fr/cm/ta/rec/1997/97r20.html>

und in französisch unter: <http://cm.coe.int/ta/rec/1997/f97r20.html>

Internationale Mechanismen zur Förderung der Redefreiheit

GEMEINSAME ERKLÄRUNG ZU RASSISMUS UND MEDIEN

von

dem UN-Sonderberichterstatter für Meinungs- und Redefreiheit, dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und dem OAS-Sonderberichterstatter für Redefreiheit

[..]

geben folgende gemeinsame Erklärung ab:

Die Förderung einer optimalen Rolle der Medien im Kampf gegen Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz erfordert einen umfassenden Ansatz, der einerseits einen geeigneten zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Rahmen vorsieht und andererseits Toleranz fördert, unter anderem auch durch Bildung, Selbstregulierung und andere positive Maßnahmen.

Diese Anstrengungen müssen mit der Erkenntnis unternommen werden, dass die Achtung der Meinungs- und Informationsfreiheit allen Bürgern einen freien Zugang zu den Informationen gewährt, die ihnen helfen, sich eine eigene Meinung zu bilden und kritische Ansichten zu äußern bzw. die sie benötigen, um Entscheidungen treffen zu können.

Zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Maßnahmen

Jede zivil-, straf- oder verwaltungsrechtliche Maßnahme, die einen Eingriff in die Meinungsfreiheit darstellt, bedarf einer gesetzlichen Grundlage, hat einem nach internationalem Recht legitimen Ziel zu dienen und muss für das Erreichen dieses Ziels notwendig sein. Dies bedeutet, dass solche Maßnahmen eindeutig und eng definiert sein müssen, dass sie von einer Instanz, die von politischer, wirtschaftlicher und sonstiger unzulässiger Einflussnahme unabhängig ist, angewendet werden, und zwar weder willkürlich noch diskriminierend, und dass sie geeigneten Mechanismen zum Schutz gegen Missbrauch unterworfen sind, einschließlich eines Klagerechts vor einem unabhängigen Gericht. Werden diese Schutzmechanismen nicht eingerichtet, besteht ernsthaft die Möglichkeit, dass solche Maßnahmen missbraucht werden, insbesondere da wo die Achtung von Menschenrechten und Demokratie schwach ausgeprägt ist und Hetzparolen in der Vergangenheit gegen jene gerichtet waren, die eigentlich geschützt werden sollten.

In Übereinstimmung mit der internationalen und regionalen Gesetzgebung sollten Gesetze über Hetzparolen folgende Mindestvoraussetzungen erfüllen:

- Niemand sollte für Aussagen bestraft werden, die der Wahrheit entsprechen.
- Niemand sollte wegen Verbreitung von Hetzparolen bestraft werden, es sei denn, es geschah nachweislich mit der Absicht, zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufzurufen.

- Das Recht der Journalisten, zu entscheiden, wie Informationen und Meinungen am besten der Öffentlichkeit vermittelt werden, sollte geachtet werden, insbesondere bei der Berichterstattung über Rassismus und Intoleranz.
- Niemand sollte einer Vorab-Zensur unterworfen sein.
- Alle gerichtlichen Sanktionen sollten unter strikter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen.

Diese Standards sollten auch für neue Kommunikationstechnologien wie das Internet gelten, da sie für die Förderung der Redefreiheit und des freien Austauschs von Informationen und Meinungen von großem Wert sind, insbesondere auf einer grenzüberschreitenden bzw. weltweiten Ebene. Einschränkungen bzw. Auflagen für diese neuen Kommunikationstechnologien sollten nicht:

- den freien Austausch von Informationen und Meinungen, die durch das Recht auf Redefreiheit geschützt sind, begrenzen oder einschränken;
- staatlichen Stellen erlauben, die Arbeit von Verteidigern der Menschenrechte zu behindern oder diese einzuschüchtern.

In manchen Fällen wurden Verleumdungsgesetze herangezogen, um das Recht auf freie Benennung und offene Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz einzuschränken. Um dies zu vermeiden, sollten Verleumdungsgesetze an die internationalen Vorgaben hinsichtlich der Redefreiheit angeglichen werden, wie insbesondere in unserer gemeinsamen Erklärung vom 30. November 2000 dargelegt.

Informationsfreiheit

Der freie Austausch von Information und Meinungen ist eines der wirkungsvollsten Mittel in der Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz. Es sollte einen freien Zugang zu sowohl privaten als auch öffentlichen Informationen geben, die diese Probleme offen legen bzw. einen Beitrag zu ihrer Bekämpfung leisten, es sei denn, die Verwehrung des Zugangs ist zum Schutz eines höherrangigen öffentlichen Interesses gerechtfertigt und notwendig. Darüber hinaus sollte der Staat sicherstellen, dass die Öffentlichkeit in geeigneter Weise Zugang zu zuverlässigen Informationen über Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz hat, ggf. auch durch die Erfassung und Verbreitung solcher Informationen durch staatliche Stellen.

Förderung von Toleranz

Medienorganisationen, Medienkonzerne und bei den Medien Beschäftigte – insbesondere öffentlich-rechtliche Rundfunksender – haben die moralische und soziale Pflicht, einen positiven Beitrag zur Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz zu leisten. Es gibt viele Mittel und Wege, wie diese Einrichtungen und Einzelpersonen ihren Beitrag hierzu leisten können, darunter auch durch:

- die Gestaltung und Durchführung von medienspezifischen Schulungsprogrammen, die in ein besseres Verständnis der Probleme in Verbindung mit Rassismus und Diskriminierung sowie ein Gefühl für die moralische und soziale Verpflichtung der Medien zur Förderung von Toleranz einschließlich der Mittel und Wege für die praktische Umsetzung dieses Anspruchs vermitteln;
- die Sicherstellung, dass der Gebrauch von rassistischen Ausdrücken und beleidigenden bzw. vorurteilsbehafteten Klischees sowie unnötige Verweise auf die Rasse, Religion oder sonstige Zugehörigkeit durch wirksame ethische Verhaltensregeln und Selbstregulierungsbestimmungen verboten wird;
- Maßnahmen zur Sicherstellung einer vielfältigen und für die Gesellschaft insgesamt einigermaßen repräsentativen Zusammensetzung der Belegschaften;
- die Bemühung um eine sachlich objektive und feinfühligere Berichterstattung über praktische Fälle von Rassismus und Diskriminierung bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass diese an die Öffentlichkeit gelangen;
- die Sicherstellung, dass die Berichterstattung in Verbindung mit bestimmten Gemeinschaften ein besseres Verständnis für die Unterschiede fördert und gleichzeitig die Perspektiven dieser Gemeinschaften widerspiegelt bzw. ihren Angehörigen eine Chance gibt, gehört zu werden;
- die Förderung einer Kultur der Toleranz und eines schärferen Bewusstseins um das Übel von Rassismus und Diskriminierung.

Der Abdruck des nachfolgenden Texts erfolgt mit der freundlichen Erlaubnis des Schwedischen Presseombudsmanns. Der der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle vorliegende Originaltext ist auf Englisch verfasst. Die Verantwortung für diese Übersetzung liegt ausschließlich bei der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle.

Ethikkodex für Presse, Hörfunk und Fernsehen in Schweden

Herausgegeben von *Pressens Samarbetsnämnd*, 1999

Pressens Samarbetsnämnd ist ein gemeinsamer Ausschuss, der von den führenden schwedischen Medienorganisationen gegründet wurde: dem Verband der Zeitungsverlage, der Journalistengewerkschaft und dem Nationalen Presseclub.

Diese drei Organisationen sind für die Satzung des Presserats und die ständigen Anweisungen für den Presseombudsmann zuständig. Sie alle tragen zur Finanzierung des Presserats und des Amtes des Presseombudsmanns bei.

Selbstregulierung bedeutet, dass die Parteien die ethischen und fachlichen Richtlinien formulieren und dann auch selbst dafür sorgen, dass diese Richtlinien eingehalten werden.

Der Presseombudsmann
Postfach 12708
S-112 94 Stockholm
SCHWEDEN
Tel.: 0046-8-692 46 00

ETHIKKODEX FÜR PRESSE, HÖRFUNK UND FERNSEHEN

Presse, Hörfunk und Fernsehen haben im Rahmen des Pressefreiheitsgesetzes und des verfassungsmäßigen Rechts auf freie Meinungsäußerung die größtmögliche Freiheit, damit sie ihre Aufgabe erfüllen können, Nachrichten zu verbreiten und öffentliche Angelegenheiten zu untersuchen. In diesem Zusammenhang muss jedoch der einzelne davor geschützt sein, dass er aufgrund einer Veröffentlichung unnötiges Leid erfährt.

Ethik besteht nicht primär in der Anwendung eines formalen Regelwerks, sondern in der Wahrung einer verantwortungsvollen Haltung bei der Ausübung journalistischer Pflichten. Der Ethikkodex für Presse, Hörfunk und Fernsehen soll diese Haltung unterstützen.

I. VERÖFFENTLICHUNGSREGELN

Liefere Sie korrekte Nachrichten

1. Die Rolle der Massenmedien in der Gesellschaft und das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese Medien erfordern eine korrekte und objektive Berichterstattung.
2. Seien Sie gegenüber Informationsquellen kritisch. Prüfen Sie die Fakten möglichst sorgfältig im Licht der Umstände, auch wenn sie bereits veröffentlicht wurden. Geben Sie dem Leser/Hörer/Zuschauer die Möglichkeit, zwischen Tatsachendarstellungen und Kommentaren zu unterscheiden.
3. Plakate, Schlagzeilen und Einleitungen müssen durch den Text unterlegt werden.
4. Stellen Sie die Echtheit von Bildern sicher. Achten Sie darauf, dass Bilder und grafische Illustrationen korrekt sind und nicht in irreführender Weise verwendet werden.

Gehen Sie großzügig mit Gegendarstellungen um

5. Sachliche Fehler sind auf Verlangen richtig zu stellen. Wer eine Gegendarstellung zu einer Behauptung verbreiten will, muss dazu, wenn dieses Anliegen berechtigt ist, Gelegenheit erhalten. Richtigstellungen und Gegendarstellungen sind unverzüglich und in angemessener Form zu veröffentlichen, und zwar so, dass sie von denjenigen, die die ursprüngliche Information erhalten haben, bemerkt werden. Zu beachten ist, dass eine Gegendarstellung nicht immer einen redaktionellen Kommentar erfordert.
6. Veröffentlichen Sie unverzüglich Rügen des schwedischen Presserates, von denen Ihre eigene Zeitung betroffen ist.

Respektieren Sie die Privatsphäre

7. Seien Sie zurückhaltend mit Veröffentlichungen, bei denen die Privatsphäre der Betroffenen betroffen werden kann. Bringen Sie solche Veröffentlichungen nur, wenn sie offensichtlich im Interesse der Allgemeinheit liegen.
8. Seien Sie sehr vorsichtig mit der Veröffentlichung von Meldungen über Selbsttötungen und Selbsttötungsversuche, dies vor allem aus Rücksicht auf die Gefühle der Angehörigen und in Anbetracht der obigen Ausführungen zur Privatsphäre.
9. Nehmen Sie immer größtmögliche Rücksicht auf Opfer von Verbrechen und Unfällen. Prüfen Sie aus Rücksicht auf Opfer und Angehörige immer sorgfältig, ob Namen und Bilder veröffentlicht werden dürfen.
10. Betonен Sie nicht Rasse, Geschlecht, Nationalität, Beruf, politische Zugehörigkeit, religiöse Überzeugung oder sexuelle Veranlagung von Betroffenen, wenn diese Angaben im Zusammenhang nicht wichtig sind oder wenn sie abwertend sind.

Gehen Sie bei der Verwendung von Bildern sorgfältig vor

11. Diese Regeln gelten sinngemäß auch für Bilder.
12. Bildmontagen, elektronische Retuschen und Bildunterschriften dürfen den Leser nicht irreführen oder täuschen. Wenn ein Bild montiert oder retuschiert wurde, ist darauf unmittelbar bei dem Bild hinzuweisen. Dasselbe gilt auch bei der Archivierung solcher Bilder.

Hören Sie beide Seiten

13. Bemühen Sie sich, den in der Sachberichterstattung kritisierten Personen gleichzeitig Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben. Bemühen Sie sich auch, die Ansichten aller Beteiligten darzustellen. Denken Sie daran, dass manche Berichte nur das Ziel haben, den davon betroffenen Personen zu schaden.
14. Denken Sie daran, dass vor dem Gesetz jeder, der eines Verbrechens verdächtigt wird, bis zum Beweis seiner Schuld als unschuldig gilt. Wenn über einen Fall berichtet wurde, muss auch der Ausgang des Verfahrens gemeldet werden.

Seien Sie vorsichtig mit der Veröffentlichung von Namen

15. Bedenken Sie sorgfältig, welche schädlichen Folgen den Betroffenen aus der Veröffentlichung ihres Namens entstehen können. Veröffentlichen Sie Namen nur, wenn es offensichtlich im Interesse der Allgemeinheit liegt.
16. Wenn der Name einer Person nicht genannt werden soll, dürfen auch keine Bilder und keine Angaben über Beruf, Titel, Alter, Nationalität, Geschlecht usw. veröffentlicht werden, die eine Identifizierung des Betroffenen ermöglichen würden.
17. Denken Sie daran, dass die gesamte Verantwortung für die Veröffentlichung von Namen und Bildern beim Herausgeber liegt.

KOMMENTARE ZU TEIL I

Soweit es die Presse betrifft, ist für die Interpretation des Begriffs der „guten journalistischen Praxis“ in erster Linie der schwedische Presserat verantwortlich; in Fragen, die nicht an den Presserat verwiesen werden, liegt die Verantwortung beim Presseombudsmann. Zu beachten ist, dass der Presserat und der Presseombudsmann sich nicht mit Abweichungen von den Regeln für Hörfunk- und Fernsehprogramme befassen. Die Verantwortung für die Prüfung dieser Programme liegt bei der von der schwedischen Regierung eingesetzten Rundfunkkommission.

Die Entscheidung des Presserats erscheint nicht nur in der kritisierten Zeitung, sondern auch in Form eines kurzen Tatsachenberichts in der *Pressens Tidning* (Pressezeitung) und im *Journalisten* (Der Journalist). Die Entscheidungen des Presserats können beim Verband schwedischer Zeitungsverlage (*Tidningsutgivarna*) abonniert werden.

Die Urteile der Rundfunkkommission können beim Kommissionssekretariat angefordert werden.

22. November 1999

Richtlinien des Europäischen Instituts für Telekommunikationsstandards (*European Telecommunications Standards Institute*) – April 2002

Der Abdruck des nachfolgenden Texts erfolgt mit der freundlichen Erlaubnis des European Telecommunications Standards Institute (Europäisches Institut für Telekommunikationsstandards – ETSI). Der Originaltext ist auf Englisch verfasst. Die Verantwortung für diese Übersetzung liegt ausschließlich bei der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle.

Der vollständige Text sämtlicher ETSI-Richtlinien ist in englischer Sprache abrufbar unter <http://portal.etsi.org/directives/home.asp>

Vorwort

Die vorliegenden ETSI-Richtlinien enthalten folgende Einzeldokumente:

- ETSI-Satzung
- ETSI-Geschäftsordnung
- ETSI – Arbeitsweise des Vorstands
- Befugnisse und Aufgaben des Vorstands
- ETSI-Finanzordnung
- Mandat der Operationellen Koordinationsgruppe (*Operational Co-ordination Group* – OCG);
- ETSI – Technische Arbeitsverfahren

[...]

Satzung des Europäischen Instituts für Telekommunikationsstandards

Von der 36. Generalversammlung am 22. November 2000 verabschiedete Fassung

...

Artikel 1: Das Institut

Die Unterzeichner der vorliegenden Satzung gründen in Übereinstimmung mit dem französischen Vereinsgesetz vom 1. Juli 1901 sowie gemäß dem Erlass vom 16. August 1901 eine Vereinigung.

Diese Vereinigung trägt den Namen „EUROPEAN TELECOMMUNICATIONS STANDARDS INSTITUTE“ (Europäisches Institut für Telekommunikationsstandards), abgekürzt „ETSI“, und wird nachfolgend „das Institut“ genannt. Das Europäische Institut für Telekommunikationsstandards ist eine gemeinnützige Einrichtung.

Artikel 2: Zweck

Das Ziel des Instituts besteht in der Erstellung und Unterhaltung technischer Standards und anderer an den Bedürfnissen der Mitglieder ausgerichteten Dokumente (*deliverables*). Als anerkannte europäische Normungsbehörde hat es die wichtige Aufgabe, technische Standards zu erstellen und durchzusetzen, die für den Aufbau eines breiten einheitlichen Marktes für Telekommunikation und verwandte Bereiche in Europa notwendig sind.

Auf internationaler Ebene trägt das Institut zur weltweiten Standardisierung in den oben genannten Bereichen bei.

Das Institut kann sein Ziel auf jedwede Art verfolgen. Es kann jede Tätigkeit ausüben, die unmittelbar oder mittelbar, gänzlich oder teilweise mit seinem Ziel zusammenhängt oder das Erreichen seines Ziels fördert oder erleichtert.

Artikel 3: Tätigkeitsbereich

Die Rolle des Instituts besteht hauptsächlich darin, europaweite technische Vornormen und Normen in folgenden Bereichen zu setzen:

- Telekommunikation
- gemeinsame Gebiete von Telekommunikation und Informationstechnologien in Koordination mit CEN und CENELEC
- gemeinsame Gebiete von Telekommunikation und Rundfunk (insbesondere audiovisuelle Medien und Multimediabereich) in Koordinierung mit CEN, CENELEC und der EBU.

Darüber hinaus kann das Institut gegebenenfalls mit weiteren Organisationen zusammenarbeiten.

Die Tätigkeit des Instituts soll zur Erstellung und Durchsetzung neuer weltweiter harmonisierter Normen beitragen und dabei auf vorhandenen bzw. in Vorbereitung befindlichen weltweiten Standards aufbauen.

...

Artikel 6: Mitglieder

6.1 Die Mitgliedschaft des Instituts wird in folgende Kategorien eingeteilt:

- Verwaltungen, Verwaltungskörperschaften und nationale Normungsbehörden
- Netzbetreiber
- Hersteller
- Anwender
- Diensteanbieter, Forschungseinrichtungen, Beratungsfirmen/Partnerschaften und sonstige

....

Geschäftsordnung des Europäischen Instituts für Telekommunikationsstandards**Auf der Generalversammlung Nr. 39 am 18. April 2002 verabschiedete Fassung**

...

Artikel 1: Ordentliche und angeschlossene Mitglieder, Beobachter- und Beraterstatus

....

1.5 Beraterstatus

Die Vertreter der Europäischen Kommission sowie die Vertreter des Sekretariats der Europäischen Freihandelszone (EFTA) genießen einen gesonderten Beraterstatus.

Mitglieder mit Beraterstatus dürfen die Sitzungen der Generalversammlung besuchen und an der Arbeit des Vorstands, der Sonderausschüsse und der Technischen Organisation teilnehmen, sind jedoch nicht stimmberechtigt.

Artikel 2: Struktur

Das ETSI besteht aus folgenden Gremien:

- einer Generalversammlung
- einem Vorstand
- einer Technischen Organisation
- Sonderausschüssen
- einem Sekretariat, das von einem Generaldirektor mit der Unterstützung eines Stellvertretenden Generaldirektors geleitet wird

...

Artikel 6: Technische Organisation

6.1 Das Institut verfügt über eine Technische Organisation, die Strukturen bereitstellen muss, in denen technische Experten effizient und erfolgreich zusammenarbeiten können. Dabei sollen von den Erfordernissen des Marktes bestimmte und technikorientierte Tätigkeiten in Technischen Ausschüssen und in ETSI-Projekten sowie in ETSI-Partnerschaftsprojekten ermöglicht werden. Zur Erfüllung spezieller Aufgaben können für einen begrenzten Zeitraum Experten-Einsatzgruppen (*Specialist Task Forces*) zur Unterstützung der Standardisierungsaufgaben eingerichtet werden.

6.2 Die Technische Organisation wird in den Technischen Arbeitsverfahren so festgelegt, dass sie für alle ETSI-Mitglieder sowie für alle sonstigen Organisationen, mit denen das ETSI Arbeitsbeziehungen unterhält, offen und transparent ist.

6.3 Die Technische Organisation wird durch das ETSI-Sekretariat unterstützt.

6.4 Die Generalversammlung stellt sicher, dass die Technische Organisation dem Bedarf der ETSI-Mitglieder an einer wirksamen, marktorientierten Normungsarbeit entspricht und dass sie imstande ist, dem Bedarf nach normativen Festlegungen nachzukommen.

...

Artikel 13: Erstellung, Billigung und Durchsetzung europäischer Normen**13.1 Erstellung**

Das ETSI verabschiedet gemäß den Bestimmungen dieses Artikels europäische Telekommunikationsnormen (EN – *European Standard – Telecommunications Series*). Die anderen vom ETSI zu erstellenden Dokumente werden je nach Bedarf gemäß Artikel 14 bzw. im Rahmen des Technischen Arbeitsverfahrens vorbereitet.

13.2 Nationale Normungsbehörden (NBn)

(im Englischen National Standards Organisations oder NSOs genannt)

Jede nationale Abordnung meldet dem Generaldirektor und dem einschlägigen Berater schriftlich die zugelassenen nationalen Normungsbehörde(n) (nachfolgend NB genannt), die die ausschließliche Befugnis zur Durchführung der Stillhalterregelung und der öffentlichen Untersuchung, zur Festlegung des nationalen Abstimmungsstandpunkts und zur Anwendung der Vorschriften für die Umsetzung bzw. Rücknahme der in diesem Artikel genannten Normen besitzen, und übermittelt gleichzeitig die Bestimmungen, denen diese Behörden bei der Ausübung ihrer Funktionen unterliegen.

Alle Mitglieder sowie die Berater haben das Recht, diese beim Generaldirektor hinterlegten Bestimmungen einzusehen und die Generalversammlung auf Probleme hinzuweisen, die sich aus deren Anwendung ergeben. Die aus diesem Artikel erwachsenden Befugnisse des ETSI und der NBn werden in einer dem ETSI und jeder NB unterzeichneten Vereinbarung (*Memorandum of Understanding - MoU*) dargelegt.

13.3 Stillhalterregelung

13.3.1 Grundsätze

Bei der in vorliegender Geschäftsordnung vorgesehenen Stillhalterregelung handelt es sich um eine von den NBn und den ETSI-Mitgliedern akzeptierte Pflicht, von einzelstaatlichen Normungstätigkeiten abzusehen, die die Vorbereitung einer europäischen Telekommunikationsnorm gefährden könnten. Außerdem verpflichten sich die NBn, keine neuen oder überarbeiteten Normen zu veröffentlichen, die nicht vollständig den vorhandenen europäischen Telekommunikationsnormen entsprechen.

Die Stillhalterregelung gilt mit genauer Angabe von Anwendungsbereich und Frist für einzelne Arbeitsprojekte, die zu einer europäischen Telekommunikationsnorm führen und von der Generalversammlung genehmigt wurden. Sie gilt nicht für Bereiche bzw. Arbeitsprogramme als solche.

13.3.2 Allgemeine Bestimmungen

Die Entscheidungen über die Verhängung bzw. Aufhebung von Stillhalterregelungen sowie über diesbezügliche Fristen obliegen der Generalversammlung.

Die Stillhalterregelung gilt bis zur Rücknahme der europäischen Telekommunikationsnorm, sofern sie nicht auf Beschluss der Generalversammlung aufgehoben wurde.

Die ETSI-Mitglieder und die NBn können jederzeit die Überprüfung einer für ein bestimmtes Arbeitsprojekt geltenden Stillhalterregelung beantragen.

[...]

Die NBn können bei der Generalversammlung schriftlich die Freistellung von der Stillhalterregelung für ein Arbeitsprojekt beantragen, in dem die NB beabsichtigt,

- 1) eine vorhandene nationale Norm zu ändern;
- 2) eine neue nationale Norm zu veröffentlichen;
- 3) den Entwurf einer europäischen Telekommunikationsnorm als nationale Norm zu übernehmen;
- 4) andere nationale Maßnahmen zu ergreifen, die möglicherweise im Widerspruch zur beabsichtigten Harmonisierung steht.

Die Generalversammlung trifft so rasch wie möglich, spätestens aber binnen sechs Monaten nach Eingang des Antrags der NB, eine Entscheidung.

13.4 Öffentliches Einspruchsverfahren

Bevor der Entwurf einer europäischen Telekommunikationsnorm beim ETSI zur Genehmigung eingereicht wird, sollten die NB diesen EN-Entwurf unbeschadet von Artikel 13.5 zunächst der Öffentlichkeit zur Stellungnahme vorlegen. Die Verantwortung für die Betreuung dieses öffentlichen Einspruchsverfahrens innerhalb des ETSI obliegt dem Generaldirektor. Fristgerecht eintreffende Kommentare werden vom ETSI sorgfältig geprüft.

Auf Vorschlag des Vorsitzenden des betreffenden technischen Ausschusses, *ETSI-Projekts* oder *ETSI-Partnerschaftsprojekts* kann der Generaldirektor für europäische Telekommunikationsnormen die Anwendung eines einstufigen Genehmigungsverfahrens beschließen, das das öffentliche Einspruchsverfahren sowie die national gewichtete Abstimmung umfasst.

13.5 Genehmigungsverfahren

13.5.1 Der Entwurf einer europäischen Telekommunikationsnorm wird nach dem in Artikel 1.11.2. beschriebenen national gewichteten Abstimmungsverfahren angenommen. Die nationalen Standpunkte für die Abstimmung werden nach den in 13.2 ausgeführten Bestimmungen festgelegt.

13.5.2 Die Abstimmung erfolgt schriftlich, sofern der Vorsitzende der Generalversammlung nicht beschlossen hat, die Abstimmung während einer Sitzung durchzuführen [...].

13.5.3 Nach erfolgter Abstimmung über den Entwurf einer europäischen Telekommunikationsnorm werden die Stimmen der EU-Länder gemäß Artikel 148 EU-Vertrag gesondert ausgezählt. Das Ergebnis der gesonderten Auszählung gibt den Ausschlag dafür, ob eine Norm in den EU-Ländern angenommen wird. Wurde eine Norm auf diese Weise in den EU-Ländern verabschiedet, wird sie ebenfalls in jenen Drittländern angenommen, die für diese Norm gestimmt haben.

13.6 Rücknahmeverfahren

Eine europäische Telekommunikationsnorm kann unter Anwendung des in Artikel 13.5. erläuterten Verfahren zurückgezogen werden.

13.7 Einzelstaatliche Umsetzung bzw. Rücknahme

• Einzelstaatliche Umsetzung

Nach der Verabschiedung gemäß Artikel 13.5 [...] treffen die NBn unverzüglich Maßnahmen, die die Bekanntmachung der europäischen Telekommunikationsnorm auf nationaler Ebene sicherstellen. Dies kann entweder durch Veröffentlichung eines gleichlautenden Textes oder per Billigung (*endorsement*) in Form einer Merkblatt-Veröffentlichung (*endorsement sheet*) bzw. der Bekanntgabe im Amtsblatt geschehen.

Die auf diese Weise veröffentlichten oder gebilligten europäischen Telekommunikationsnorm haben den Status nationaler Normen.

• Einzelstaatliche Rücknahme

Wurde gemäß Artikel 13.5 eine europäische Telekommunikationsnorm zu einem bestimmten Arbeitsfeld

verabschiedet, stellen die NBN zu einem von der Generalversammlung vorgegebenen und vereinbarten Zeitpunkt sicher, dass alle diesbezüglichen nationalen, mit dieser Norm nicht vereinbaren Festlegungen zurückgezogen werden.

13.8 Weltweite Normung im Telekommunikationssektor

Die Mitglieder unterstützen die Durchsetzung der ETSI-Dokumente als Grundlage weltweiter Empfehlungen und Normen in weltweiten Organisationen, insbesondere in der ITU sowie in maßgeblichen Vereinbarungen mit Normungsorganisationen wie ISO/IEC JTC1.

Wenn weltweite Empfehlungen und Normen vorhanden bzw. in Vorbereitung sind, baut die Tätigkeit des ETSI auf dieser Arbeit auf bzw. trägt zu ihr bei.

Die Generalversammlung genehmigt die unterstützenden Maßnahmen zur Durchsetzung der ETSI-Dokumente wie oben beschrieben.

Ferner unterstützen die ETSI-Mitglieder die von der Generalversammlung verabschiedeten gemeinsamen Standpunkte innerhalb der ITU, soweit eine solche Unterstützung mit ihren aus europäischem oder einzelstaatlichem Recht erwachsenden Verpflichtungen vereinbar ist.

Artikel 14: Erstellung, Genehmigung und Durchsetzung von ETSI-Normen und ETSI-Richtlinien

Das ETSI kann Dokumente veröffentlichen, die als ETSI-Standards (ES) und ETSI-Richtlinien (*ETSI Guides* - EG) bekannt sind. Diese Dokumente werden in technischen Ausschüssen, ETSI-Projekten oder ETSI-Partnerschaftsprojekten erstellt oder können aus anderen Quellen stammen. Nach Genehmigung auf dieser Ebene werden sie dem Generaldirektor zur Genehmigung durch die Mitglieder vorgelegt.

Die Verabschiedung erfolgt nach dem in den Artikeln 11.2.2, 11.2.3 und 11.3 aufgeführten gewichteten Abstimmungsverfahren. Nach der Verabschiedung werden die EG bzw. ES vom Generaldirektor veröffentlicht.

Alle ordentlichen und angeschlossenen Mitglieder sind berechtigt, über die Verabschiedung der ETSI-Richtlinien (EG) und ETSI-Standards (ES) abzustimmen. Fällt die Abstimmung negativ aus, wird die Stimmenverteilung zwischen angeschlossenen und ordentlichen Mitgliedern ausgewertet. Das betreffende Dokument wird zur Anwendung in Europa verabschiedet, wenn aus mindestens 71 % der gewichteten Stimmen der ordentlichen Mitglieder eine Zustimmung hervorgeht.

Die EG und ES können nach Abstimmung durch die Mitglieder gemäß dem in den Artikeln 11.2.2 und 11.2.3 ausgeführten Verfahren zurückgenommen werden. Die ES können nach einem öffentlichen Einspruchsverfahren und formaler Abstimmung gemäß den Bestimmungen von Artikel 13 in europäische Telekommunikationsnormen umgewandelt werden.

Artikel 15: Beziehungen des ETSI zu anderen Einrichtungen

Das ETSI arbeitet mit anderen europäischen, regionalen und weltweiten Organisationen zusammen, um eine sachgemäße Koordinierung der einschlägigen Normungstätigkeiten, die notwendige Angleichung relevanter Arbeitsvorschriften und einen gemeinsamen Ansatz in Bezug auf künftige Entwicklungen im Bereich der europäischen und internationalen Normung zu erzielen.

...

Technische Arbeitsverfahren des ETSI

Auf der Vorstandssitzung Nr. 36 am 6. Dezember 2001 verabschiedete Fassung

Einführung

Diese Verfahren ergänzen die Geschäftsordnung des ETSI und gelten für alle von der Technischen Organisation angewandten, einschließlich elektronischer, Arbeitsmethoden.

[...]

...

1.6.6 Entwurf harmonisierter Normen unter EG/EFTA-Mandat

Das ETSI kann mit dem Entwurf von *ETSI-Dokumenten* beauftragt werden, die zur Anwendung in der europäischen Gesetzgebung und Politik bestimmt sind. Die einschlägigen *Arbeitsfelder* werden von den zuständigen *technischen Gremien* eingerichtet, und die betreffenden Dokumente werden als *harmonisierte Normen* ausgewiesen

...

1.7 Beschlussfassung

1.7.1 Grundsätze der Beschlussfassung

Die *technischen Gremien* bemühen sich um *Konsensbildung* in allen Fragen, einschließlich der Genehmigung der *ETSI-Dokumentenentwürfe* und der Verabschiedung *technischer Spezifikationen (technical specifications)* und *technischer Berichte (technical reports)*. Ist eine *Konsensbildung* nicht möglich, kann der Vorsitzende abstimmen lassen. Geheimabstimmungen sind zulässig. Die Abstimmung kann während der Sitzung eines technischen Gremiums oder auf schriftlichem Wege erfolgen.

Wurde abgestimmt, wertet der Vorsitzende die Ergebnisse unter Gewichtung jeder Stimme der ordentlichen und angeschlossenen ETSI-Mitglieder gemäß Artikel 11 der Geschäftsordnung aus.

Ein Vorschlag gilt als angenommen, wenn er 71 % der abgegebenen Stimmen vereinen konnte. Stimmenthaltungen oder Nichtabgabe werden bei der Ermittlung der Anzahl der abgegebenen Stimmen nicht berücksichtigt. Erzielt ein Vorschlag nicht die notwendigen 71 %, wird das Ergebnis unter ausschließlicher Berücksichtigung der Stimmen der ordentlichen Mitglieder neu ermittelt. Werden bei der Neuberechnung 71 % erreicht, gilt der Vorschlag als angenommen.

[...]

1.7.1.1 Abstimmung während der Sitzung eines technischen Gremiums

Für die Abstimmung während der Sitzung eines *technischen Gremiums* gelten folgende Verfahren

- Vor der Abstimmung nimmt der Vorsitzende eine klare Darstellung der Sachverhalte vor.
- Hat ein ordentliches oder angeschlossenes Mitglied mehrere Vertreter, ist nur einer stimmberechtigt.
- Bei der Anwendung manueller Abstimmungsverfahren darf jedes ordentliches oder angeschlossenes Mitglied nur einmal seine Stimme abgeben. Bei der Verwendung elektronischer Verfahren dürfen die Stimmabgaben vor Abschluss der Abstimmung widerrufen werden.
- Die Meinungen der Berater (und im Fall von EN und regelpolitischen Dokumenten der angeschlossenen Mitglieder) sollten festgehalten werden;
- Die Abstimmung durch Stimmrechtsvollmachten ist unzulässig;
- Er bestehen keine Vorgaben hinsichtlich der Beschlussfähigkeit. Stimmensplitting ist nicht zulässig.
- Das Ergebnis der Abstimmung wird im Sitzungsbericht festgehalten.

...

1.8 Verbindung zu anderen Gremien

Diese Verfahren ergänzen die Artikel 13.8 und 15 der ETSI-Geschäftsordnung.

1.8.1 Allgemeines

Die *technischen Gremien* sollten über die Angleichung/Vereinbarkeit mit bestehenden Normungs- und Regulierungstätigkeiten in anderen Gremien, insbesondere CEN und CENELEC in Europa sowie in internationalen Organisationen wie IEC, ISO, ITU usw., informiert sein.

Die Vorsitzenden der *technischen Gremien* sollten sich versichern, dass sie über alle einschlägigen Vereinbarungen mit anderen Organisationen unterrichtet sind und dass sie diese Vereinbarungen, sofern sie die Arbeit der *technischen Gremien* betreffen, einhalten.

1.8.2 Unterstützung von ETSI-Dokumenten in der ITU (International Telecommunications Union)

1.8.2.1 Politische Fragen und allgemeine Informationen

Der Generaldirektor ist dafür verantwortlich, für die allgemeine ETSI-Politik zu werben und der ITU allgemeines Dokumentationsmaterial des ETSI zu übermitteln.

1.8.2.2 Unterstützung eines von der Generalversammlung verabschiedeten gemeinsamen Standpunktes des ETSI Zu vorhandenen *EN* oder *ES* sowie zu gemeinsamen Standpunkten, die die Generalversammlung zu strategisch bedeutsamen Fragen verabschiedet hat, vertritt das ETSI einen formale und endgültigen Standpunkt, den die Mitglieder in der ITU (sofern mit ihren Verpflichtungen nach europäischem und nationalem Recht vereinbar) unterstützen.

Das für die Koordinierung des ETSI-Standpunktes in der betreffenden ITU-Study Group unmittelbar zuständige *technische Gremium* bereitet für die Generalversammlung Beschlussvorschläge zum jeweiligen Thema und für die zu vertretende Strategie vor.

Der Beitrag für die ITU wird als ein Beitrag des ETSI eingereicht. Dabei wird darauf verwiesen, dass er einen gemeinsam vereinbarten Standpunkt des ETSI widerspiegelt.

1.8.2.3 Unterstützung eines von einem technischen Gremium verabschiedeten ETSI-Beitrags

Beiträge für die ITU können von einem *technischen Gremium* genehmigt und eingereicht werden. Voraussetzung ist, dass die Bearbeitung des Themas weit genug fortgeschritten ist und dass der Beitrag nach den in Artikel 1.7 definierten Beschlussfassungsverfahren vereinbart wurde. Die ETSI-Mitglieder werden aufgefordert, aber nicht formal verpflichtet, den Beitrag in der ITU zu unterstützen.

Der Beitrag sollte im Namen eines ETSI-Mitglieds eingereicht werden, das gleichzeitig der ITU angehört. Aus dem Beitrag sollte hervorgehen, dass er einen gemeinsam vereinbarten Standpunkt des *technischen Gremium* des ETSI darstellt, das den Beitrag gebilligt hat.

Änderungen des vereinbarten Beitrags bzw. der Strategie im Zuge einer ITU-Sitzung sollten erst nach Rücksprache zwischen den an der Sitzung teilnehmenden ETSI-Mitgliedern erfolgen.

Den ETSI-Mitgliedern steht es frei, eigene Vorschläge vorzulegen, wobei aber deutlich zu machen ist, dass sie **nicht** im Namen des ETSI sprechen.

...

2. Umgang mit den ETSI-Dokumenten

Diese Verfahren ergänzen die Artikel 13 und 14 der ETSI-Geschäftsordnung.

2.1 Regeln für die Ausarbeitung

ETSI-Dokumente werden in *technischen Gremien* gemäß den *ETSI-Regeln für die Ausarbeitung* und den Empfehlungen des ETSI-Sekretariats in Bezug auf Textverarbeitung, Format, Sprachen und Schreibweise auf einem für die elektronische Bearbeitung und Veröffentlichung des Dokuments geeigneten Träger aufgesetzt.

2.2 Genehmigungsverfahren

2.2.1 EN – Europäische Telekommunikationsnorm

2.2.1.1 Verabschiedung

Eine europäische Telekommunikationsnorm wird nach dem *zweistufigen Genehmigungsverfahren* (siehe Artikel 13.4 und 13.5 der Geschäftsordnung) oder nach dem *einstufigen Genehmigungsverfahren* (siehe Artikel 13.4 der Geschäftsordnung) angenommen.

Das *einstufige Genehmigungsverfahren* kann dann angewandt werden, wenn das *ETSI-Dokument*, abgesehen von redaktionelle Änderungen, unverändert von einem existierenden *ES* in eine europäische Telekommunikationsnorm umgewandelt wird oder wenn das *ETSI-Dokument* einen hohen Grad der Reife erreicht hat.

Dieses Genehmigungsverfahren kann in berechtigten Fällen durch das zuständige *technische Gremium* ausgesetzt werden.

2.2.1.1.1 Zweistufiges Genehmigungsverfahren

- Der vom *technischen Gremium* genehmigte Entwurf wird dem ETSI-Sekretariat innerhalb von 30 Tagen zugestellt, nachdem das *ETSI-Dokument* vom *technischen Gremium* zum *öffentlichen Einspruchsverfahren* freigegeben wurde. [...] Innerhalb von 30 Tagen bereitet das ETSI-Sekretariat den Entwurf für die Übermittlung an die *Nationalen Normungsbehörden* vor [...].
- Die *Nationalen Normungsbehörden* führen das *öffentliche Einspruchsverfahren* innerhalb von 120 Tagen durch und übermitteln die daraus erwachsenden nationalen Kommentare bis zum Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses an das ETSI-Sekretariat. [...]
- Innerhalb von 15 Tagen bereitet das ETSI-Sekretariat eine Sammlung der im Rahmen des *öffentlichen Einspruchsverfahrens* von den *Nationalen Normungsbehörden* eingereichten Kommentare vor und übermittelt diese dem *technischen Gremium*, den *Nationalen Normungsbehörden*, den ETSI-Mitgliedern und den ETSI-Beratern.
- Während des *öffentlichen Einspruchsverfahrens* keine Kommentare bzw. lediglich redaktionelle Anmerkungen eingereicht, bereitet das ETSI-Sekretariat einen endgültigen Entwurf vor, der den *Nationalen Normungsbehörden* binnen 15 Tagen zur Abstimmung vorgelegt wird [...].
- Gehen während des *öffentlichen Einspruchsverfahrens* Kommentare ein, veranlasst der Vorsitzende des *technischen Gremiums* innerhalb von 60 Tagen die Bearbeitung der Kommentare, die Vorbereitung eines überarbeiteten Entwurfs, die Genehmigung des überarbeiteten Entwurfs durch das *technische Gremium* und die Übermittlung des überarbeiteten Entwurfs an das ETSI-Sekretariat. [...]
- [...] Innerhalb von 30 Tagen bereitet das ETSI-Sekretariat den überarbeiteten Entwurf zur Billigung durch die *Nationalen Normungsbehörden* vor [...].
- Die *Nationalen Normungsbehörden* verfügen über eine Frist von 60 Tagen, um eine Befragung auf nationaler Ebene durchzuführen, und reichen den sich daraus ergebenden nationalen Standpunkt (*Stimme*) bis zum Stichtag der Abstimmung beim ETSI-Sekretariat ein. [...].
Die von jeder *Nationalen Normungsbehörde* abgegebene *Stimme* ist entweder ein vorbehaltloses „Ja“ (dafür), ein „Nein“ (nicht dafür) oder eine Stimmenthaltung. Bei der Abgabe einer „Nein“-*Stimme* wird die Nichtannehmbarkeit des Entwurfs begründet.
Auf Beschluss des Vorsitzenden der Generalversammlung kann die *Abstimmung* während einer Sitzung der Generalversammlung erfolgen. [...]

[...]

Das ETSI-Sekretariat fertigt innerhalb von 15 Tagen einen Abstimmungsbericht an. [...]

- Bei erfolgloser *Abstimmung* entscheidet der Vorsitzende des *technischen Gremiums* über den weiteren Fortgang des Verfahrens. Die ablehnenden Kommentare werden dem Vorsitzenden des *technischen Gremiums* zur eventuellen Begutachtung übermittelt.
- Bei erfolgreicher *Abstimmung* wird der Entwurf verabschiedet, und das ETSI-Sekretariat veröffentlicht binnen 15 Tagen die (abgesehen von redaktionellen Änderungen) unveränderte europäische Telekommunikationsnorm. Die ablehnenden Kommentare werden dem Vorsitzenden des *technischen Gremiums* zur Prüfung vorgelegt und für eine eventuelle spätere Überarbeitung der europäischen Telekommunikationsnorm aufbewahrt.

2.2.1.1.2 Einstufiges Genehmigungsverfahren

- Der vom *technischen Gremium* genehmigte Entwurf wird innerhalb von 30 Tagen dem ETSI-Sekretariat übergeben, nachdem das *ETSI-Dokument* vom *technische Gremium* für das kombinierten *Einspruchs- und Abstimmungsverfahren* freigegeben wurde. [...] Innerhalb von 30 Tagen bereitet das ETSI-Sekretariat den Entwurf zur Übermittlung an die *Nationalen Normungsbehörden* vor [...].
- Die *Nationalen Normungsbehörden* verfügen über eine Frist von 120 Tagen, um eine Befragung auf nationaler Ebene durchzuführen, und übermitteln den daraus resultierenden nationalen Standpunkt (*Stimme*) bis zum Stichtag der *Abstimmung* an das ETSI-Sekretariat. [...]
Die von jeder *Nationalen Normungsbehörde* abgegebene *Stimme* ist entweder ein vorbehaltloses „Ja“ (dafür), ein „Nein“ (nicht dafür) oder eine Stimmenthaltung. Bei der Abgabe einer „Nein“-*Stimme* wird die Nichtannehmbarkeit des Entwurfs begründet.
Auf Beschluss des Vorsitzenden der Generalversammlung kann die *Abstimmung* während einer Sitzung der Generalversammlung erfolgen. [...]

[...]

Das ETSI-Sekretariat fertigt innerhalb von 15 Tagen einen Abstimmungsbericht an. [...]

- Bei erfolgloser *Abstimmung* entscheidet der Vorsitzende des *technischen Gremiums* über den weiteren Fortgang des Verfahrens. Die ablehnenden Kommentare werden dem Vorsitzenden des *technischen Gremiums* zur eventuellen Begutachtung übermittelt.
- Bei erfolgreicher *Abstimmung* wird der Entwurf verabschiedet, und das ETSI-Sekretariat veröffentlicht binnen 15 Tagen die (abgesehen von redaktionellen Änderungen) unveränderte europäische Telekommunikations-

norm. Die ablehnenden Kommentare werden dem Vorsitzenden des *technischen Gremiums* zur Prüfung vorgelegt und für eine eventuelle spätere Überarbeitung der europäischen Telekommunikationsnorm aufbewahrt.

2.2.1.2 Unterhaltung

Weitere Fassungen einer europäischen Telekommunikationsnorm können per *einstufigem Genehmigungsverfahren* verabschiedet werden. [...]

Bei technischem Unterhaltungsbedarf für ein Dokument, das von einem nicht mehr bestehenden *technischen Gremium* erstellt wurde, sucht das ETSI-Sekretariat nach einem geeigneten existierenden *technischen Gremium*, das die Unterhaltung übernimmt. [...]

2.2.1.3 Rücknahme

Eine europäische Telekommunikationsnorm kann nach dem folgenden Verfahren zurückgezogen werden (siehe Artikel 13.6 der Geschäftsordnung).

Die Rücknahme kann eine, mehrere oder alle Fassungen einer europäischen Telekommunikationsnorm betreffen. Vor Veranlassung des Verfahrens zur Rücknahme einer Norm prüft das ETSI-Sekretariat gemeinsam mit der Europäischen Kommission, ob die jeweilige Norm in einem europäischen Rechtstext erwähnt wird. Ist dies der Fall, muss die von der Europäischen Kommission für die Änderung des Verweises benötigte Übergangszeit berücksichtigt werden.

Wird die europäische Telekommunikationsnorm in einem anderen *ETSI-Dokument* als Bezugsnorm erwähnt, kann sie erst zurückgezogen werden, wenn eine geeignete Ersatzlösung für diese normativen Festlegungen gefunden wurde.

- Der vom *technischen Gremium* genehmigte Rücknahmehvorschlag wird dem ETSI-Sekretariat unverzüglich übermittelt. Das ETSI-Sekretariat bereitet den Vorschlag innerhalb von 15 Tagen zur Übermittlung an die *Nationalen Normungsbehörden* vor [...].

- Die *Nationalen Normungsbehörden* verfügen über eine Frist von 60 Tagen, um eine Befragung auf nationaler Ebene durchzuführen, und reichen den sich daraus ergebenden nationalen Standpunkt (*Stimme*) bis zum Stichtag der Abstimmung beim ETSI-Sekretariat ein. [...].

Die von jeder *Nationalen Normungsbehörde* abgegebene *Stimme* ist entweder ein vorbehaltloses „Ja“ (dafür), ein „Nein“ (nicht dafür) oder eine Stimmenthaltung. Bei der Abgabe einer „Nein“-*Stimme* wird die Nichtannehmbarkeit der Rücknahme der europäischen Telekommunikationsnorm begründet.

Auf Beschluss des Vorsitzenden der Generalversammlung kann die *Abstimmung* während einer Sitzung der Generalversammlung erfolgen. [...]

- [...]

Das ETSI-Sekretariat fertigt innerhalb von 15 Tagen einen Abstimmungsbericht an. [...]

- Bei erfolgloser *Abstimmung* wird die europäische Telekommunikationsnorm nicht zurückgezogen. Alle ablehnenden Kommentare sind für eine spätere Rücknahmeprüfung aufzubewahren.

- Bei erfolgreicher *Abstimmung* zieht das ETSI-Sekretariat binnen 15 Tagen die europäische Telekommunikationsnorm zurück. Diese wird im *ETSI-Arbeitsprogramm* als „zurückgenommen“ ausgewiesen.

2.2.2 Als harmonisierte Normen einzustufende europäische Telekommunikationsnorm

2.2.2.1 Verabschiedung

Soll eine europäische Telekommunikationsnorm als *harmonisierte Norm* eingestuft werden, wird sie per *zweistufigem Genehmigungsverfahren* angenommen. Wenn eine als *harmonisierte Norm* einzustufende europäische Telekommunikationsnorm auf einem vorhandenen und verabschiedeten *ETS*, *EN* oder *TBR* beruht, kann sie entweder in einem *einstufigen* oder in einem *zweistufigen Genehmigungsverfahren* verabschiedet werden.

2.2.2.2 Unterhaltung

Weitere Fassungen einer als *harmonisierte Norm* einzustufenden europäischen Telekommunikationsnorm können entweder in einem *einstufigen* oder in einem *zweistufigen Genehmigungsverfahren* verabschiedet werden. Die Wahl des Verfahrens obliegt dem einschlägigen *technischen Gremium*. [...]

Bei technischem Unterhaltungsbedarf für ein Dokument, das von einem nicht mehr bestehenden *technischen Gremium* erstellt wurde, sucht das ETSI-Sekretariat nach einem geeigneten existierenden *technischen Gremium*, das die Unterhaltung übernimmt. [...]

2.2.2.3 Rücknahme

Eine zur Einstufung als *harmonisierte Norm* bestimmte europäische Telekommunikationsnorm kann gemäß dem Rücknahmeverfahren für europäische Telekommunikationsnormen zurückgezogen werden.

2.2.3 ES – ETSI-Standard, EG – ETSI-Richtlinie

2.2.3.1 Verabschiedung

Ein *ES* oder ein *EG* wird nach dem *Verfahren zur Genehmigung durch die Mitglieder* verabschiedet (siehe Artikel 14 der Geschäftsordnung).

Das Genehmigungsverfahren kann in berechtigten Fällen vom zuständigen *technischen Gremium* ausgesetzt werden.

2.2.3.1.1 Verfahren zur Genehmigung durch die Mitglieder

- Der vom *technischen Gremium* verabschiedete Entwurf wird innerhalb von 30 Tagen, nachdem das *ETSI-Dokument* vom *Technischen Gremium* zur *Abstimmung* durch die Mitglieder freigegeben wurde, dem ETSI-Sekretariat übermittelt. [...] Innerhalb von 30 Tagen bereitet das ETSI-Sekretariat den Entwurf zur Überstellung an die Mitglieder vor.

- Die *Abstimmung* erfolgt innerhalb von 60 Tagen. Demnach hat jedes ordentliche und angeschlossene ETSI-Mitglied bis zum Stichtag der *Abstimmung* beim ETSI-Sekretariat seine *Stimme* abzugeben. [...]

Die von jeder *Nationalen Normungsbehörde* abgegebene *Stimme* ist entweder ein vorbehaltloses „Ja“ (dafür), ein „Nein“ (nicht dafür) oder eine Stimmenthaltung. Bei der Abgabe einer „Nein“-*Stimme* wird die Nichtannehmbarkeit des Entwurfs begründet.

- [...]

Das ETSI-Sekretariat fertigt innerhalb von 15 Tagen einen Abstimmungsbericht an. [...]

- Bei erfolgloser *Abstimmung* entscheidet der Vorsitzende des *technischen Gremiums* über den weiteren Fortgang des Verfahrens. Die ablehnenden Kommentare werden dem Vorsitzenden des *technischen Gremiums* zur eventuellen Begutachtung übermittelt.
- Bei erfolgreicher *Abstimmung* wird der Entwurf verabschiedet, und das ETSI-Sekretariat veröffentlicht binnen 15 Tagen die (abgesehen von redaktionellen Änderungen) unveränderte *ES* bzw. *EG*). Die ablehnenden Kommentare werden dem Vorsitzenden des *technischen Gremiums* zur Prüfung vorgelegt und für eine eventuelle spätere Überarbeitung der *ES* bzw. *EG* aufbewahrt.

2.2.3.2 Unterhaltung

Weitere Fassungen eines *ES* bzw. *EG* mit Änderungen anderer als redaktioneller Art werden per *Verfahren zur Genehmigung durch die Mitglieder* gebilligt.

Bei technischem Unterhaltungsbedarf für ein Dokument, das von einem nicht mehr bestehenden *technischen Gremium* erstellt wurde, sucht das ETSI-Sekretariat nach einem geeigneten existierenden *technischen Gremium*, das die Unterhaltung übernimmt. [...]

2.2.3.3 Rücknahme

Die Rücknahme eines *ES* bzw. *EG* erfolgt per *Verfahren zur Genehmigung durch die Mitglieder*.

Die Rücknahme kann eine, mehrere oder alle Fassungen eines *ES* oder eines *EG* betreffen.

Wird der *ES* bzw. *EG* in einem anderen *ETSI-Dokument* als Bezugsnorm erwähnt, ist die Rücknahme erst möglich, wenn eine Ersatzlösung für diesen normativen Verweise gefunden wurde.

- Der vom *technischen Gremium* genehmigte Rücknahmenvorschlag wird dem ETSI-Sekretariat unverzüglich übermittelt. Das ETSI-Sekretariat bereitet den Vorschlag innerhalb von 15 Tagen zur Übermittlung an die Mitglieder vor.
- Die *Abstimmung* über die Rücknahme erfolgt innerhalb von 60 Tagen. Demnach hat jedes ordentliche und angeschlossene ETSI-Mitglied bis zum Stichtag der *Abstimmung* beim ETSI-Sekretariat seine *Stimme* abzugeben. [...]

Die von jedem Mitglied abgegebene *Stimme* ist entweder ein vorbehaltloses „Ja“ (dafür), ein „Nein“ (nicht dafür) oder eine Stimmenthaltung. Bei der Abgabe einer „Nein“-*Stimme* wird die Nichtannehmbarkeit der Rücknahme des *ES* oder *EG* begründet.

- [...]

Das ETSI-Sekretariat fertigt innerhalb von 15 Tagen einen Abstimmungsbericht an. [...]. Die ablehnenden Kommentare werden dem Vorsitzenden des *technischen Ausschusses* zur etwaigen Prüfung übermittelt.

- Bei erfolgloser *Abstimmung* wird der *ES* oder *EG* nicht zurückgezogen. Alle ablehnenden Kommentare sind für eine spätere Rücknahmeprüfung aufzubewahren.
- Bei erfolgreicher *Abstimmung* zieht das ETSI-Sekretariat binnen 15 Tagen den *ES* bzw. *EG* zurück. Diese werden im *ETSI-Arbeitsprogramm* als „zurückgenommen“ ausgewiesen.

Hintergrundmaterial

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“)

KAPITEL III UMSETZUNG

Artikel 16 Verhaltenskodizes

(1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission ermutigen

a) die Handels-, Berufs- und Verbraucherverbände und -organisationen, auf Gemeinschaftsebene Verhaltenskodizes aufzustellen, die zur sachgemäßen Anwendung der Artikel 5 bis 15 beitragen;

b) zur freiwilligen Übermittlung der Entwürfe für Verhaltenskodizes auf der Ebene

c) zur elektronischen Abrufbarkeit der Verhaltenskodizes in den Sprachen der Gemeinschaft;

d) die Handels-, Berufs- und Verbraucherverbände und -organisationen, die Mitgliedstaaten und die Kommission darüber zu unterrichten, zu welchen Ergebnissen sie bei der Bewertung der Anwendung ihrer Verhaltenskodizes und von deren Auswirkungen auf die Praktiken und Gepflogenheiten des elektronischen Geschäftsverkehrs gelangen;

e) zur Aufstellung von Verhaltenskodizes zum Zwecke des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde.

(2) Die Mitgliedstaaten und die Kommission ermutigen dazu, die Verbraucherverbände und -organisationen bei der Ausarbeitung und Anwendung von ihre Interessen berührenden Verhaltenskodizes im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a) zu beteiligen. Gegebenenfalls sind Vereinigungen zur Vertretung von Sehbehinderten und allgemein von Behinderten zu hören, um deren besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr

...

KAPITEL V VERHALTENSREGELN

Artikel 27

(1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission fördern die Ausarbeitung von Verhaltensregeln, die nach Maßgabe der Besonderheiten der einzelnen Bereiche zur ordnungsgemäßen Durchführung der einzelstaatlichen Vorschriften beitragen sollen, die die Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassen.

(2) Die Mitgliedstaaten sehen vor, daß die Berufsverbände und andere Vereinigungen, die andere Kategorien von für die Verarbeitung Verantwortlichen vertreten, ihre Entwürfe für einzelstaatliche Verhaltensregeln oder ihre Vorschläge zur Änderung oder Verlängerung bestehender einzelstaatlicher Verhaltensregeln der zuständigen einzelstaatlichen Stelle unterbreiten können.

(3) Die Entwürfe für gemeinschaftliche Verhaltensregeln sowie Änderungen oder Verlängerungen bestehender gemeinschaftlicher Verhaltensregeln können der in Artikel 29 genannten Gruppe unterbreitet werden. Die Gruppe nimmt insbesondere dazu Stellung, ob die ihr unterbreiteten Entwürfe mit den zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften in Einklang stehen. Sie holt die Stellungnahmen der betroffenen Personen oder ihrer Vertreter ein, falls ihr dies angebracht erscheint. Die Kommission kann dafür Sorge tragen, daß die Verhaltensregeln, zu denen die Gruppe eine positive Stellungnahme abgegeben hat, in geeigneter Weise veröffentlicht werden.

Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde (98/560/EG)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 130, auf Vorschlag der Kommission, nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (1), nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (2), in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Kommission hat das Grünbuch "Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten" am 16. Oktober 1996 angenommen. Der Rat hat das Grünbuch auf seiner Tagung vom 16. Dezember 1996 begrüßt.

(2) Das Europäische Parlament (3), der Wirtschafts- und Sozialausschuß (4) und der Ausschuß der Regionen (5) haben zu dem Grünbuch Stellung genommen.

(3) Die Kommission hat dem Rat auf seiner Tagung vom 30. Juni 1997 die Ergebnisse der Konsultationen vorgelegt, die vom Rat einhellig begrüßt wurden.

(4) Am 16. Oktober 1996 hat die Kommission die Mitteilung über illegale und schädigende Inhalte im Internet angenommen; am 17. Februar 1997 haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten die EntschlieÙung zu illegalen und schädlichen Inhalten im Internet verabschiedet; am 24. April 1997 hat das Europäische Parlament eine Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung der Kommission abgegeben. Diese Arbeiten, die weiter fortgeführt werden, ergänzen die vorliegende Empfehlung insofern, als sie sämtliche Formen rechtswidriger und schädlicher Inhalte insbesondere im Internet zum Gegenstand haben.

(5) Die vorliegende Empfehlung befaÙt sich insbesondere mit der Problematik des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, unabhängig von der Übertragungsart (z. B. Rundsendedienste, anbieterspezifische Online-Dienste oder Internet-Dienste).

(6) Zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste und zu ihrer Anpassung an die technologische Entwicklung und an Strukturveränderungen sind die Bereitstellung von Informationen, die Sensibilisierung und die Erziehung der Benutzer unbedingt notwendig. Dies ist auch eine Voraussetzung für die uneingeschränkte Teilhabe des europäischen Bürgers an der Informationsgesellschaft. Zusätzlich zu den Maßnahmen zur Sicherstellung des Jugendschutzes und zur Bekämpfung illegaler, die Menschenwürde verletzender Inhalte sollte daher - u. a. im Rahmen der elterlichen Aufsicht - die rechtmäßige und verantwortungsvolle Nutzung von Informations- und Kommunikationsdiensten gefördert werden.

(7) Die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehätigkeit, insbesondere die Artikel 22, 22a und 22b der Richtlinie 89/552/EWG, sieht ein Bündel von Maßnahmen zum Schutz Jugendlicher vor bestimmten Fernsehsendungen vor. Mit diesen Maßnahmen soll der freie Verkehr von Fernsehsendungen gewährleistet werden.

(8) Die Entwicklung von audiovisuellen Diensten und von Informationsdiensten ist aufgrund ihres beträchtlichen Potentials in den Bereichen Bildung, Zugang zu Informationen und zur Kultur, wirtschaftliche Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen für Europa von größter Bedeutung.

(9) Damit sich dieses Potential voll entfalten kann, bedarf es einer leistungsfähigen und innovativen Industrie in der Gemeinschaft. Es ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen, ihre Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen und zu steigern, wobei sie gegebenenfalls von öffentlichen Stellen unterstützt werden können.

(10) Die Schaffung eines Klimas des Vertrauens, das benötigt wird, um durch die Beseitigung der Faktoren, die die Entwicklung der audiovisuellen Dienste und der Informationsdienste und die volle Entfaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit behindern, das Potential dieses Industriezweigs voll zu nutzen, wird durch den Schutz bestimmter wichtiger öffentlicher Interessen, insbesondere durch den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, gefördert.

(11) Die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie für audiovisuelle Dienste und Informationsdienste wird sich dadurch steigern, daß ein Umfeld geschaffen wird, das die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen des Sektors in Fragen des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde begünstigt.

(12) Die Festlegung bestimmter technischer Rahmenbedingungen ermöglicht ein hohes Niveau des Schutzes der vorstehend genannten wichtigen öffentlichen Interessen, insbesondere des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde, und fördert somit die Akzeptanz dieser Dienste bei allen Benutzern.

(13) Daher ist es wichtig, die Unternehmen zu veranlassen, in Zusammenarbeit untereinander und mit den anderen Beteiligten ein System der Selbstkontrolle auf einzelstaatlicher Ebene zu entwickeln. Die Selbstkontrolle könnte den Unternehmen das Instrumentarium an die Hand geben, um sich rasch an die fortschreitende technische Entwicklung und die Globalisierung der Märkte anzupassen.

(14) Der auf diese Weise angestrebte Schutz des öffentlichen Interesses muß sich in den Rahmen der Grundsätze der Achtung der Privatsphäre und der Meinungsfreiheit einfügen, die in den Artikeln 8 und 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten niedergelegt sind und in Artikel F Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union sowie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt werden.

(15) Maßnahmen zur Einschränkung dieser Rechte und Freiheiten müssen nichtdiskriminierend und zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich sein und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit strikt einhalten.

(16) Die weltumspannend angelegten Kommunikationsnetze erfordern in der Frage des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen Diensten und den Informationsdiensten ein Vorgehen auf internationaler Ebene. In diesem Zusammenhang macht es die Entwicklung eines gemeinsamen Orientierungsrahmens auf europäischer Ebene möglich, sowohl europäische Werte zu vertreten als auch einen entscheidenden Beitrag zur internationalen Diskussion zu leisten.

(17) Es muß unterschieden werden zwischen illegalen Inhalten, die die Menschenwürde verletzen, und Inhalten, die zwar legal sind, aber der körperlichen, geistigen oder charakterlichen Entwicklung von Jugendlichen schaden können. Für diese beiden Problemkreise können unterschiedliche Ansätze und unterschiedliche Lösungen erforderlich sein.

(18) Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, in denen die Regeln und Grundsätze des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde festgelegt sind, spiegeln die kulturelle Vielfalt und die national und lokal unterschiedlichen Einstellungen wider. In diesem Zusammenhang ist der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

(19) Da die Kommunikationsnetze grenzüberschreitend angelegt sind, würde die Effizienz einzelstaatlicher Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene dadurch erhöht, daß die einzelstaatlichen Maßnahmen und die mit ihrer Durchführung beauftragten Stellen entsprechend den jeweiligen Verantwortlichkeiten und Funktionen der Beteiligten koordiniert werden und die Zusammenarbeit und der Austausch bewährter Verfahren in den für diese Frage wichtigen Bereichen ausgebaut werden.

(20) Ergänzend hierzu und unter uneingeschränkter Wahrung des entsprechenden Regelungsrahmens auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene sollte eine stärkere Selbstkontrolle durch die Betreiber und Anbieter im Hinblick auf die rasche Verwirklichung konkreter Lösungen zur Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde beitragen und gleichzeitig die erforderliche Flexibilität gewährleisten, um der raschen Entwicklung der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste Rechnung zu tragen.

(21) Der Beitrag der Gemeinschaft, der die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde in den audiovisuellen Diensten und den Informationsdiensten ergänzen soll, sollte auf der größtmöglichen Nutzung der bestehenden Instrumente beruhen.

(22) Die verschiedenen einschlägigen Initiativen, die parallel zu den Folgemaßnahmen zum Grünbuch durchgeführt werden, sollten eng koordiniert werden, so insbesondere die Folgearbeiten zur Mitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet", also auch die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 17. Februar 1997, die Entschließung des Europäischen Parlaments von 1997 und die zwei Berichte der Arbeitsgruppen, die dem Rat am 28. November 1996 und 27. Juni 1997 vorgelegt wurden, sowie die Arbeit aufgrund des Artikels 22b der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (8) und die Arbeit im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

(23) Die Umsetzung dieser Empfehlung erfolgt in enger Abstimmung mit etwaigen neuen Maßnahmen, die sich aus den Folgearbeiten zu der Kommissionsmitteilung "Illegale und schädigende Inhalte im Internet" ergeben -

I. EMPFIEHLT den Mitgliedstaaten, ein der Entwicklung der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste förderliches Klima des Vertrauens dadurch zu begünstigen, daß sie

1. darauf hinwirken, daß auf freiwilliger Basis ergänzend zu den geltenden Rechtsvorschriften einzelstaatliche Systeme für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten geschaffen werden, und zwar durch

- Förderung der Mitwirkung der Beteiligten (wie etwa Benutzer, Verbraucher, Unternehmen und Behörden) an der Festlegung, Umsetzung und Bewertung einzelstaatlicher Maßnahmen in den von dieser Empfehlung erfaßten Bereichen, nach Maßgabe der einzelstaatlichen Gepflogenheiten;
- Schaffung eines einzelstaatlichen Systems der Selbstkontrolle durch die Betreiber und Anbieter von Online-Diensten unter Berücksichtigung der im Anhang dargelegten Leitsätze und Verfahren;
- Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene bei der Entwicklung vergleichbarer Bewertungsmethoden;

2. darauf hinwirken, daß die ihrer Rechtshoheit unterstehenden Sendestellen - ergänzend zu den einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für die Sendetätigkeit - Forschung betreiben und auf freiwilliger Basis neue Instrumente für den Jugendschutz und zur Unterrichtung der Benutzer erproben;

3. soweit geboten und möglich, wirksame Maßnahmen zum Abbau potentieller Hindernisse für die Entwicklung der Online-Dienste ergreifen und zugleich die Bekämpfung illegaler, die Menschenwürde verletzender Inhalte in Online-Diensten unterstützen durch

- Bearbeitung von Beschwerden und Weiterleitung der erforderlichen Informationen über beanstandete illegale Inhalte an die auf einzelstaatlicher Ebene zuständigen Behörden;
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Beschwerdestellen, um so die Wirksamkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen zu verbessern;

4. im Hinblick auf die Förderung einer Übernahme technologischer Entwicklungen ergänzend zu und im Einklang mit den schon bestehenden gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen für Rundfunkdienste und in enger Zusammenarbeit mit den Beteiligten auf Maßnahmen hinwirken,
- mit denen Jugendliche in die Lage versetzt werden, die online angebotenen audiovisuellen Dienste und Informationsdienste verantwortungsvoll zu nutzen, und zwar insbesondere durch eine bessere Aufklärung von Eltern, Erziehern und Lehrern über die Möglichkeiten der neuen Dienste und die Instrumente zur Sicherstellung des Schutzes von Jugendlichen;
 - durch die, soweit dies zweckmäßig und notwendig ist, die Identifizierung von qualitativ hochwertigen Inhalten und Diensten für Jugendliche und der Zugang hierzu erleichtert werden, unter anderem über die Bereitstellung von Zugangsmöglichkeiten in Bildungseinrichtungen und in öffentlich zugänglichen Räumen.

II. EMPFIEHLT den Unternehmen und den anderen Beteiligten,

1. im Einklang mit den einzelstaatlichen Gepflogenheiten mit den zuständigen Behörden bei der Errichtung von Strukturen, in denen alle Beteiligten auf einzelstaatlicher Ebene vertreten sind, zusammenzuarbeiten, um unter anderem die Mitwirkung an der Koordinierung auf europäischer und internationaler Ebene in den von dieser Empfehlung erfaßten Bereichen zu erleichtern;

2. an der Erstellung von für Online-Dienste geltenden Verhaltenskodizes für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde unter anderem im Hinblick auf die Schaffung eines für die Entwicklung neuer Dienste günstigen Umfelds mitzuarbeiten, und zwar unter Berücksichtigung der im Anhang dargelegten Grundsätze und Verfahren;

3. hinsichtlich der Rundsendedienste auf freiwilliger Basis neue Instrumente zum Schutz von Jugendlichen und zur Aufklärung der Benutzer zu entwickeln und zu erproben, um so Innovationen zu fördern und gleichzeitig diesen Schutz zu verbessern;

4. Fördermaßnahmen für Jugendliche zu entwickeln, einschließlich Maßnahmen, die darauf abzielen, ihnen den breiteren Zugang zu audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten zu erleichtern und gleichzeitig potentiell schädliche Inhalte auszugrenzen;

5. an der regelmäßigen Begleitung und Bewertung der gemäß dieser Empfehlung auf einzelstaatlicher Ebene durchgeführten Maßnahmen mitzuwirken.

III. ERSUCHT die Kommission,

1. gegebenenfalls mit Hilfe der bereits bestehenden gemeinschaftlichen Finanzinstrumente die Vernetzung der für die Einrichtung und Umsetzung der einzelstaatlichen Selbstkontrollsysteme zuständigen Stellen sowie den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken - insbesondere in bezug auf innovative Konzepte - zwischen den Mitgliedstaaten und den Beteiligten, die in den verschiedenen von dieser Empfehlung erfaßten Bereichen tätig sind, auf Gemeinschaftsebene zu erleichtern;

2. im Hinblick auf die Förderung eines Klimas des Vertrauens durch die Bekämpfung der Verbreitung von illegalen, die Menschenwürde verletzenden Inhalten in den online angebotenen audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten, die Zusammenarbeit und den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen den Selbstkontrollstellen und Beschwerdestellen zu fördern;

3. zusammen mit den Mitgliedstaaten die internationale Zusammenarbeit in den verschiedenen von dieser Empfehlung erfaßten Bereichen zu fördern, insbesondere durch den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen den Betreibern bzw. Anbietern und anderen Beteiligten in der Gemeinschaft und ihren Partnern in anderen Teilen der Welt;

4. in Zusammenarbeit mit den zuständigen einzelstaatlichen Behörden eine Methode zur Bewertung der aufgrund dieser Empfehlung getroffenen Maßnahmen zu erarbeiten, wobei der Bewertung des zusätzlichen Nutzens, der durch die Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene bewirkt wird, besondere Beachtung zu schenken ist, und zwei Jahre nach Annahme dieser Empfehlung dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht mit einer Evaluierung ihrer Auswirkungen vorzulegen.

ANHANG

LEITSÄTZE FÜR DIE SCHAFFUNG VON SELBSTKONTROLLSYSTEMEN DER MITGLIEDSTAATEN FÜR DEN JUGENDSCHUTZ UND DEN SCHUTZ DER MENSCHENWÜRDE IN DEN ONLINE ANGEBOTENEN AUDIOVISUELLEN DIENSTEN UND INFORMATIONSDIENSTEN

Ziel

Mit diesen Leitlinien soll ein Klima des Vertrauens in die online erbrachten audiovisuellen Dienste und Informationsdienste begünstigt werden, indem sichergestellt wird, daß nationale Selbstkontrollsysteme, die von den Unternehmen und anderen Beteiligten im Interesse des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde

geschaffen werden sollen, auf Gemeinschaftsebene weitgehend übereinstimmen. Diese Leitlinien beziehen sich auf elektronisch erbrachte Teledienste. Sie erstrecken sich nicht auf die unter die Richtlinie 89/552/EWG fallenden Rundfunkdienste oder auf die Hörfunkdienste. Sie gelten nur für die Inhalte, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, d. h. nicht für Privatmitteilungen. Die genannte Kohärenz wird die Effizienz der Selbstkontrolle erhöhen und als Grundlage für die erforderliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten dienen. Unter Berücksichtigung der Freiwilligkeit der Selbstkontrolle, deren Hauptzweck in der Ergänzung der bestehenden Rechtsvorschriften liegt, und unter Wahrung der konzeptuellen Unterschiede und unterschiedlichen Einstellungen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betreffen diese Leitsätze vier Kernelemente eines nationalen Selbstkontrollsystems:

- Konsultation und Repräsentativität der Beteiligten;
- Verhaltenskodizes;
- Zentralstellen in den Mitgliedstaaten, die die Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene erleichtern;
- Bewertung des Selbstkontrollsystems durch den jeweiligen Mitgliedstaat selbst.

1. KONSULTATION UND REPRÄSENTATIVITÄT DER BETEILIGTEN

Es soll sichergestellt werden, daß alle Beteiligten, wie z. B. Behörden, Benutzer, Verbraucher und Unternehmen, die eine direkte oder indirekte Verbindung zum Sektor der audiovisuellen Dienste und Online-Informationendienste haben, uneingeschränkt an der Festlegung, Umsetzung und Bewertung des nationalen Selbstkontrollsystems mitwirken. Die jeweiligen Verantwortlichkeiten und Funktionen der Beteiligten des öffentlichen und privaten Sektors sollten eindeutig festgelegt werden. Angesichts der Freiwilligkeit der Selbstkontrolle hängen die Akzeptanz und die Effizienz eines nationalen Selbstkontrollsystems davon ab, inwieweit die Beteiligten an dessen Festlegung, Umsetzung und Bewertung aktiv mitarbeiten. Alle Beteiligten sollten auch an längerfristigen Aufgaben mitwirken, wie z. B. der Entwicklung gemeinsamer Mechanismen oder Konzepte (z. B. zur Kennzeichnung von Inhalten) oder der Konzipierung von Begleitmaßnahmen (z. B. Information, Sensibilisierung und Erziehung).

2. VERHALTENSKODIZES

2.1. Allgemeines

Das Ziel besteht darin, innerhalb des nationalen Selbstkontrollsystems Grundregeln aufzustellen, die in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Diese Regeln sollten in einem oder mehreren Verhaltenskodizes niedergelegt werden, die sich mindestens auf die unter Nummer 2.2 genannten Kategorien erstrecken, die von den Betroffenen (d. h. in erster Linie den Unternehmen) freiwillig festgelegt und angewendet werden sollten. Bei der Ausarbeitung dieser Regeln sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- die Vielfalt der von den verschiedenen Kategorien von Betreibern und Anbietern (Netzbetreiber, Zugangsvermittler, Diensteanbieter, Inhalteanbieter) erbrachten Dienste und Funktionen und deren jeweilige Zuständigkeiten;
- die unterschiedlichen Betriebsumgebungen und Anwendungen bei Online-Diensten (offene und geschlossene Netze, Anwendungen mit einem unterschiedlichen Grad der Interaktivität).

Angesichts dieser Faktoren müssen die Betreiber möglicherweise mehrere Verhaltenskodizes erstellen.

Die Verhältnismäßigkeit der festgelegten Grundregeln sollte angesichts dieser Vielfalt unter Berücksichtigung folgender Aspekte bewertet werden:

- Grundsätze der Meinungsfreiheit, des Schutzes der Privatsphäre sowie des freien Dienstleistungsverkehrs;
- Grundsatz der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit mit Blick auf das übergeordnete Ziel der Entwicklung der Informationsgesellschaft in Europa.

2.2. Inhalt der Verhaltenskodizes

Die Verhaltenskodizes sollten sich auf folgende Punkte erstrecken:

2.2.1. Jugendschutz

Ziel: Jugendliche sollen in die Lage versetzt werden, Online-Dienste verantwortungsvoll zu nutzen; ferner soll verhindert werden, daß sie ohne Einverständnis ihrer Eltern oder Lehrer Zugang zu Inhalten erhalten, die zwar legal sind, aber ihrer körperlichen, geistigen oder charakterlichen Entwicklung schaden können. Dabei sollten neben koordinierten Maßnahmen zur Erziehung und Sensibilisierung der Jugendlichen auch bestimmte Regeln für folgende Teilbereiche festgelegt werden:

a) Information der Benutzer

Ziel: Im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der verantwortungsvollen Nutzung der Netze sollten die Anbieter von Online-Diensten die Benutzer, soweit dies möglich ist, über die Gefahren, die vom Inhalt bestimmter Online-Dienste ausgehen können, und über die verfügbaren Schutzmöglichkeiten informieren.

Die Verhaltenskodizes sollten beispielsweise die Frage von Grundregeln für die Art der den Benutzern zur Verfügung gestellten Informationen, den Zeitpunkt der Verbreitung und die Art der Übertragung behandeln. Für die Weitergabe dieser Informationen sollte der günstigste Zeitpunkt gewählt werden (Verkauf der Hardware, Vertragsabschluß mit dem Benutzer, Web-Sites usw.).

b) Darstellung von Inhalten, die zwar legal, aber jugendgefährdend sind Ziel: Inhalte, die zwar legal, aber jugendgefährdend sind oder die körperliche, geistige oder charakterliche Entwicklung von Jugendlichen beeinträchtigen könnten, sollten - soweit möglich - so dargestellt werden, daß die Benutzer grundlegende

Informationen über ihre potentiell jugendgefährdende Wirkung erhalten. Die Verhaltenskodizes sollten daher beispielsweise die Frage von Grundregeln für die betreffenden Anbieter von Online-Diensten, Benutzer und Inhalteanbieter behandeln. In den Regeln sollte festgelegt werden, unter welchen Bedingungen bei der Bereitstellung und Verbreitung jugendgefährdender Inhalte - soweit dies möglich ist - Schutzmaßnahmen getroffen werden sollten, wie z. B.:

- eine Begrüßungsseite mit einem Warnhinweis, ein Ton- oder Bildsignal;
- eine beschreibende Kennzeichnung und/oder Einstufung der Inhalte;
- Systeme zur Kontrolle des Alters der Benutzer.

Vorrang sollten dabei Schutzsysteme haben, die bei der Ankündigung von Inhalten zur Anwendung kommen, die zwar legal sind, aber eindeutig jugendgefährdend sein können, wie z. B. Pornographie oder Gewaltdarstellungen.

c) Unterstützung bei der Ausübung der elterlichen Kontrolle

Ziel: Eltern, Lehrer und sonstige Erziehungsberechtigte sollten, soweit möglich, durch benutzerfreundliche und flexible Einrichtungen unterstützt werden, damit die ihnen anvertrauten Jugendlichen auch unbeaufsichtigt Zugang zu den Diensten erhalten können, ohne daß ihre erzieherischen Entscheidungen unterlaufen werden.

Die Verhaltenskodizes sollten beispielsweise die Frage von Grundregeln dafür behandeln, unter welchen Bedingungen den Benutzern, soweit dies möglich ist, zusätzliche Einrichtungen oder Funktionen zur Verfügung gestellt werden, die die Ausübung der elterlichen Kontrolle erleichtern. Hierzu zählen u. a.:

- Filtersoftware, die vom Benutzer installiert und aktiviert wird;
- Filteroptionen, die auf Anforderung des Endbenutzers von den Diensteanbietern auf einer höheren Ebene aktiviert werden (z. B. Zugangsbeschränkungen bei vorab bezeichneten Angeboten oder uneingeschränkter Zugang zu allen Diensten).

d) Bearbeitung von Beschwerden (Meldestellen)

Ziel: Förderung der effizienten Bearbeitung von Beschwerden über Inhalte, die gegen die Jugendschutzvorschriften und/oder Verhaltenskodizes verstoßen.

Die Verhaltenskodizes sollten beispielsweise die Frage von Grundregeln für die Bearbeitung von Beschwerden behandeln und die Betreiber dazu veranlassen, die erforderlichen Bearbeitungsinstrumente und -strukturen bereitzustellen, damit Beschwerden problemlos vorgebracht und entgegengenommen werden können (Telefon, E-Mail, Fax), und Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden einzuführen (Unterrichtung der Inhalteanbieter, Informationsaustausch der Betreiber und Anbieter untereinander, Beantwortung von Beschwerden usw.).

2.2.2. Schutz der Menschenwürde

Ziel: Unterstützung wirksamer Maßnahmen zur Bekämpfung von illegalen, die Menschenwürde verletzenden Inhalten.

a) Information der Benutzer

Ziel: Die Benutzer sollten, soweit möglich, eindeutig über die Gefahren informiert werden, die mit der Benutzung von Online-Diensten als Lieferanten von Informationsinhalten verbunden sind, um so die rechtmäßige und verantwortungsvolle Nutzung der Netze zu fördern. Die Verhaltenskodizes sollten beispielsweise die Frage von Grundregeln zur Art der angebotenen Informationen sowie zum Zeitpunkt und zur Form der Verbreitung behandeln.

b) Bearbeitung von Beschwerden (Meldestellen)

Ziel: Förderung der wirksamen Bearbeitung von Beschwerden über illegale, die Menschenwürde verletzende Inhalte in audiovisuellen Diensten und Online-Diensten entsprechend den jeweiligen Verantwortlichkeiten und Funktionen der Beteiligten, um so illegale Inhalte und den Mißbrauch der Netze zurückzudrängen.

Die Verhaltenskodizes sollten beispielsweise die Frage von Grundregeln für die Bearbeitung von Beschwerden behandeln und die Betreiber dazu veranlassen, die erforderlichen Bearbeitungsinstrumente und -strukturen bereitzustellen, damit Beschwerden problemlos vorgebracht und entgegengenommen werden können (Telefon, E-Mail, Fax), und Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden einzuführen (Unterrichtung der Inhalteanbieter, Informationsaustausch zwischen Betreibern bzw. Anbietern, Beantwortung von Beschwerden usw.).

c) Zusammenarbeit der Betreiber und Anbieter mit den Justiz- und Polizeibehörden

Ziel: Sicherstellen, daß die Betreiber und Anbieter und die Justiz- und Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen Verantwortlichkeiten und Funktionen bei der Bekämpfung der Produktion und Verbreitung illegaler, die Menschenwürde verletzender Inhalte in audiovisuellen Diensten und Online-Informationendiensten wirksam zusammenarbeiten.

Die Verhaltenskodizes sollten beispielsweise die Frage von Grundregeln für die Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Betreibern und Anbietern und den zuständigen Behörden behandeln, wobei den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Meinungsfreiheit sowie einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen ist.

2.2.3. Verstöße gegen die Verhaltenskodizes

Ziel: Unter Berücksichtigung der Freiwilligkeit der Selbstkontrolle soll die Glaubwürdigkeit der Verhaltenskodizes dadurch gefördert werden, daß abschreckende, der Art der Verstöße angemessene Maßnahmen vorgesehen werden. In diesem Zusammenhang sollten, soweit dies angebracht ist, Rechtsmittel- und Schlichtungsverfahren vorgesehen werden.

Die Verhaltenskodizes sollten geeignete Regeln für diesen Bereich enthalten.

3. NATIONALE STELLEN, DIE DIE ZUSAMMENARBEIT AUF GEMEINSCHAFTSEBENE ERLEICHTERN

Ziel: Die Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene (Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken, gemeinsame Arbeiten) sollte durch die Vernetzung der zuständigen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren innerstaatlichen Funktionen und Verantwortlichkeiten erleichtert werden. Über diese Einrichtungen könnte auch die internationale Zusammenarbeit ausgebaut werden.

Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene bedeutet folgendes:

– Zusammenarbeit der Beteiligten:

Um den Austausch von Erfahrungen und von bewährten Praktiken sowie gemeinsame Arbeiten auf Gemeinschaftsebene und auf internationaler Ebene zu erleichtern, werden alle an der Entwicklung des nationalen Selbstkontrollsystems Beteiligten aufgefordert, eine repräsentative Zentralstelle auf nationaler Ebene einzurichten.

– Zusammenarbeit zwischen den nationalen Beschwerdestellen:

Zur Erleichterung und zum Ausbau der Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene werden die Mitwirkenden eines effizienten Beschwerdeabwicklungssystems aufgefordert, eine nationale Kontaktstelle einzurichten, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Inhalte zu verstärken, den Austausch von Erfahrungen und von bewährten Praktiken zu erleichtern und die legale und verantwortungsvolle Nutzung von Netzen voranzubringen.

4. BEWERTUNG VON SELBSTKONTROLLSYSTEMEN

Das Ziel besteht darin, für eine regelmäßige Bewertung des Selbstkontrollsystems auf einzelstaatlicher Ebene zu sorgen; diese Bewertung soll dazu dienen, die Wirksamkeit des Systems in bezug auf den Schutz der in Frage stehenden allgemeinen Belange zu beurteilen, die Ergebnisse an seinen Zielen zu messen und das System schrittweise an die Veränderungen des Marktes, der Technologie und der Nutzungsarten anzupassen. Die Beteiligten werden aufgefordert, auf einzelstaatlicher Ebene ein Bewertungssystem einzurichten, mit dem sie die Fortschritte bei der Umsetzung des Selbstkontrollsystems verfolgen können. Hierbei sollte einer angemessenen europäischen Zusammenarbeit, unter anderem bei der Entwicklung von vergleichbaren Bewertungsverfahren, Rechnung getragen werden.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren - Ein Weissbuch 25. Juli 2001, KOM(2001) 428 endg.

...

III. VORSCHLÄGE FÜR EINEN WANDEL

3.2 Eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse

...

Bessere und schnellere Ergebnisse durch kombinierten Einsatz von Politikinstrumenten ...

.....

- Viertens können unter bestimmten Voraussetzungen Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Koregulierung vorbereitet werden. Koregulierung kombiniert bindende Rechtsetzungs- und Regelungstätigkeit mit Maßnahmen der Hauptbeteiligten unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen. Die Beteiligung der Hauptakteure an der Ausarbeitung und Durchsetzung der Maßnahmen bewirkt, dass diese sich stärker mit der betreffenden Politik identifizieren und dass dadurch auch sehr detaillierte, nicht bindende Regeln besser eingehalten werden.
- Koregulierung wird beispielsweise bereits in Bereichen wie dem Binnenmarkt (Festlegung von Produktnormen nach den Richtlinien neuer Konzeption) und in der Umweltpolitik (Reduzierung von Kraftfahrzeugemissionen) praktiziert.
- Die genaue Form der Koregulierung, die Art und Weise, in der rechtlich bindende und außerrechtliche Instrumente kombiniert werden, und wer die Initiative ergreift - beteiligte Akteure oder Kommission - all dies wird je nach Sektor unterschiedlich sein.

Wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind, wird die Kommission prüfen, ob die Koregulierung als wirksames Instrument zur Verwirklichung der EU-Ziele eingesetzt werden kann.

Bedingungen für die Koregulierung

Koregulierung ist möglich, wenn in der Gesetzgebung ein Rahmen mit Gesamtzielen, grundlegenden Rechten, Durchsetzungs- und Berufungsvorschriften sowie Bedingungen für die Überwachung der Rechtsanwendung festgelegt ist.

Von Koregulierung sollte nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn diese einen eindeutigen Mehrwert verspricht und dem allgemeinen Interesse dient. Sie kommt nur dort in Betracht, wo es nicht um Grundrechte oder hochpolitische Entscheidungen geht. Von ihr sollte kein Gebrauch gemacht werden, wenn Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden müssen. Die beteiligten Organisationen müssen repräsentativ, rechenschaftspflichtig und in der Lage sein, sich in offenen Verfahren an vereinbarte Regeln zu halten. Im Einzelfall wird das ein entscheidender Faktor bei der Bestimmung des Zusatznutzens eines Koregulierungskonzepts sein.

Außerdem muss die sich daraus ergebende Zusammenarbeit mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar sein, und die vereinbarten Regeln hinreichend sichtbar sein, damit sich die Menschen der geltenden Regeln und ihrer Rechte bewusst sind. Dort, wo Koregulierung nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigt oder private Akteure sich nicht an die vereinbarten Regeln halten, sollten die Behörden stets die Möglichkeit haben, die erforderlichen Regeln zu erlassen.

Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung Abschlussbericht vom 13. November 2001

...

2.2.3 Rechtsetzung und die Verantwortung der Anwender

Das Bemühen um die geeignetsten Möglichkeiten wirksamer Umsetzung politischer Anliegen sollte zur Suche nach Lösungen veranlassen, welche die Ziele öffentlicher Stellen einerseits, die Verantwortung der Anwender bzw. Anwendergruppen andererseits, stärker miteinander kombinieren. In diesem Sinne verdienen die Chancen der „Koregulierung“ besonderes Interesse.

2.2.3.1 Koregulierung

Es gibt nicht nur eine einzig-gültige Definition des Begriffs Koregulierung. Vielmehr kann die wirksame Umsetzung politischer Anliegen, immer mit Blick auf das Erreichen ein und desselben Ziels, zu einer Kombination von Gesetzgebung/Regulierung und Regulierungsalternativen führen. Verschiedene Konzepte sind denkbar:

a) Aufstellung der Ziele durch die normentwerfende/normerlassende Stelle und Delegation der Umsetzungsdetails. Der erste Schritt umfasst – mittels echter Rechtsetzung – die Aufstellung der generellen Ziele, der wichtigsten Mechanismen und Methoden zur Überwachung und Anwendung einer bestimmten Politik. Gleichzeitig ist jedoch die Initiative privater Akteure erforderlich, um innerhalb des Rahmens die Einzelheiten festzulegen.

Dadurch lassen sich Vorschriften vermeiden, die zu allgemein gehalten oder zu unhandlich sind, um in den Bereichen eine präzise Anwendung zu finden, wo just Anpassungsfähigkeit und Flexibilität gefordert sind.

b) Verleihung von Normkraft an aus Selbstregulierung stammende Regeln. Ein pyramidales Konzept (*bottom to top*) kann sich ebenfalls anbieten. Gegebenenfalls kann die Koregulierung in der Form erfolgen, dass eine zwischen privaten Partnern aufgestellte Regelung (ohne Zwangscharakter) von staatlichen Stellen in eine imperative Norm umgewandelt wird. So kann z. B. eine öffentliche Stelle dann die Nichteinhaltung von Verpflichtungen eines Unternehmens ahnden, ohne dass diese Verpflichtungen selbst normativen Charakter hätten.

2.2.3.2 Bedingungen für die Koregulierung

a) Aufrechterhaltung des Vorrangs des Staates. Koregulierung bedeutet keinesfalls geteilte Verantwortung für die Regeln und ihre Umsetzung. Der Primat der öffentlichen Hand bleibt unangetastet.

b) Erforderliche Garantien. Koregulierung kann man nicht in jeglichem Bereich einsetzen. Insbesondere gilt das dann, wenn es um Fragen der Sicherheit, um Grundrechte oder die Gleichheit aller Bürger geht. Generell steht am Anfang die Frage, ob die ins Auge gefasste Option – gemessen an den verfolgten Zielen – angemessen und verhältnismäßig ist. Koregulierung impliziert, dass die öffentlichen Stellen in Partnerschaft mit betraubaren und (vor allem) repräsentativen Akteuren tätig werden. Zur Messung von Repräsentativität sollten anhand bestimmter Kriterien jene berufsständischen oder gesellschaftlichen Organisationen ermittelt werden, die überhaupt in der Lage sind, im Wege der Koregulierung zur Umsetzung politischer Anliegen beizutragen. Koregulierung bedeutet nicht, dass die staatliche Regelungsstelle (bzw. der Gesetzgeber) nicht mehr für die effektive Anwendung der Norm zuständig wäre. Ganz im Gegenteil müssen jeweils einschlägige Überwachungsinstrumentarien vorgesehen und „erfunden“ werden.

Empfehlung Nr. R (2001) 8 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Selbstregulierung von Cyberinhalten (Selbstregulierung und Schutz der Benutzer vor unerlaubten oder schädlichen Inhalten, die über die neuen Kommunikations- und Informationsdienste verbreitet werden)

(*) angenommen durch das Ministerkomitee am 5. September 2001 anlässlich der 762. Sitzung der Ministerdelegierten

Das Ministerkomitee, gestützt auf Artikel 15.b der Satzung des Europarates,

In Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze herzustellen, die ihr gemeinsames Erbe bilden;

Unter Berücksichtigung seiner Erklärung zu einer europäischen Politik für neue Informationstechnologien, die anlässlich des 50. Geburtstags des Europarats im Jahr 1999 verabschiedet wurde;

In Erinnerung an die durch die Mitgliedstaaten eingegangene Verpflichtung, das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung zu respektieren, wie es in Artikel 10 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet ist, und die Überwachung seiner Anwendung dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu übertragen;

Unter erneuter Bekräftigung, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung und Information für die soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Entwicklung jedes Menschen notwendig ist und eine Voraussetzung für den harmonischen Fortschritt von sozialen und kulturellen Gruppen, Nationen und der internationalen Gemeinschaft darstellt, wie dies in seiner Erklärung von 1982 zur Freiheit der Meinungsäußerung und der Information niedergelegt ist;

Betonend, dass die anhaltende Entwicklung neuer Kommunikations- und Informationsdienste dazu dienen sollte, das Recht eines jeden Menschen zu fördern, zum Nutzen jedes Einzelnen und der demokratischen Kultur einer jeden Gesellschaft Informationen und Ideen unabhängig von Grenzen zu äußern, zu suchen, zu empfangen und weiterzugeben;

Betonend, dass die Freiheit, neue Kommunikations- und Informationsdienste zu nutzen, die Menschenwürde, die Menschenrechte und die Grundfreiheiten anderer, insbesondere Minderjähriger, nicht beeinträchtigen sollte;

In Erinnerung an seine Empfehlung Nr. R (89) 7 über die Grundsätze des Vertriebs von Videoprogrammen mit gewalttätigem, brutalem oder pornographischem Inhalt, seine Empfehlung Nr. R (92) 19 über Videospiele mit rassistischem Inhalt, seine Empfehlung Nr. R (97) 19 über die Darstellung von Gewalt in den elektronischen Medien, seine Empfehlung Nr. R (97) 20 zur „Hassrede“ sowie Artikel 4 Absatz a der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung von 1965;

Eingedenk der Unterschiede im nationalen Strafrecht bezüglich unerlaubter Inhalte sowie der Unterschiede bezüglich der Frage, welche Inhalte als möglicherweise schädlich zu betrachten sind, insbesondere für Minderjährige und deren körperliche, geistige und moralische Entwicklung, nachfolgend als „schädliche Inhalte“ bezeichnet;

Eingedenk, dass Selbstregulierungsorganisationen im Einklang mit nationalen Gegebenheiten und Traditionen in die Überwachung der Einhaltung bestimmter Vorschriften einbezogen werden könnten, möglicherweise innerhalb eines Co-Regulierungsrahmens, wie er in dem jeweiligen Land definiert ist;

In Kenntnis der Selbstregulierungsinitiativen zur Beseitigung unerlaubter Inhalte und zum Schutz der Benutzer vor schädlichen Inhalten, die von den neuen Kommunikations- und Informationsindustrien, teilweise in Zusammenarbeit mit dem Staat, ergriffen wurden, sowie des Vorhandenseins technischer Normen und Vorrichtungen, die den Benutzern die Auswahl und Filterung von Inhalten ermöglichen;

In dem Wunsch, die Selbstregulierung und den Schutz der Benutzer vor unerlaubten und schädlichen Inhalten zu fördern und zu stärken,

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten:

1. die dieser Empfehlung beigefügten Grundsätze in innerstaatliches Recht umzusetzen und praktisch anzuwenden;

2. diese Empfehlung und die ihr beigefügten Grundsätze, gegebenenfalls zusammen mit einer Übersetzung, weit zu verbreiten und

3. insbesondere die Medien, die neuen Kommunikations- und Informationsindustrien, die Benutzer und ihre Organisationen, die für die Medien und die neuen Kommunikations- und Informationsdienste zuständigen Aufsichtsbehörden sowie die relevanten öffentlichen Stellen auf sie aufmerksam zu machen.

Anhang zur Empfehlung NR. R (2001) 8 – Prinzipien und Mechanismen für die Selbstregulierung und den Schutz der Benutzer vor unerlaubten oder schädlichen Inhalten, die über die neuen Kommunikations- und Informationsdienste verbreitet werden

Kapitel I – Selbstregulierungsorganisationen

1. Die Mitgliedstaaten sollten die Gründung von Organisationen fördern, die die Internet-Akteure vertreten, zum Beispiel Internet-Diensteanbieter, Inhaltsanbieter und Benutzer.

2. Die Mitgliedstaaten sollten solche Organisationen dazu anhalten, für ihren Aufgabenbereich Regulierungsmechanismen einzurichten, insbesondere im Hinblick auf die Einrichtung von Verhaltenskodizes und die Überwachung der Befolgung dieser Kodizes.

3. Die Mitgliedstaaten sollten jene Organisationen im Medienbereich, die über Selbstregulierungsnormen verfügen, dazu anhalten, diese, soweit möglich, auch auf die neuen Kommunikations- und Informationsdienste anzuwenden.

4. Die Mitgliedstaaten sollten solche Organisationen zur Beteiligung an relevanten Gesetzgebungsprozessen, zum Beispiel durch Beratungen, Anhörungen und Fachgutachten, und an der Umsetzung der relevanten Vorschriften, insbesondere durch Überwachung der Befolgung dieser Vorschriften, anhalten.

5. Die Mitgliedstaaten sollten die europaweite und internationale Zusammenarbeit zwischen solchen Organisationen fördern.

Kapitel II – Inhaltsdeskriptoren

6. Die Mitgliedstaaten sollten im weitestmöglichen geographischen Rahmen und in Zusammenarbeit mit den in Kapitel I genannten Organisationen die Definition einer Gruppe von Inhaltsdeskriptoren fördern, die eine neutrale Kennzeichnung von Inhalten erlauben und den Benutzern daher die Möglichkeit bieten, sich über diese Inhalte ein eigenes Urteil zu bilden.

7. Solche Inhaltsdeskriptoren sollten zum Beispiel auf gewalttätige und pornographische Inhalte, auf Inhalte, die den Tabak- oder Alkoholkonsum fördern, auf Glücksspielangebote sowie auf Inhalte, die unüberwachte und anonyme Kontakte zwischen Minderjährigen und Erwachsenen ermöglichen, hinweisen.

8. Die Inhaltsanbieter sollten dazu angehalten werden, diese Inhaltsdeskriptoren anzuwenden, um den Benutzern die Möglichkeit zu geben, solche Inhalte unabhängig von deren Herkunft zu erkennen und zu filtern.

Kapitel III – Werkzeuge zur Auswahl von Inhalten

9. Die Mitgliedstaaten sollten die Entwicklung eines breiten Spektrums von Suchwerkzeugen und Filterprofilen fördern, die den Benutzern die Möglichkeit geben, Inhalte anhand von Inhaltsdeskriptoren auszuwählen.

10. Die Filterung sollte von den Benutzern auf freiwilliger Basis angewandt werden.

11. Die Mitgliedstaaten sollten die Inhalts- und Diensteanbieter dazu anhalten, in Bezug auf für Minderjährige schädliche Inhalte Zugangskontrollwerkzeuge einzusetzen, zum Beispiel Systeme zur Altersüberprüfung, persönliche Identifizierungscodes, Kennwörter, Ver- und Entschlüsselungssysteme oder Zugangskarten mit elektronischem Code.

Kapitel IV – Inhaltsbezogene Beschwerdesysteme

12. Die Mitgliedstaaten sollten die Einrichtung inhaltsbezogener Beschwerdesysteme, zum Beispiel von Hotlines, fördern, die von Internet-Diensteanbietern, -Inhaltsanbietern, -Benutzervereinigungen oder anderen Institutionen bereitgestellt werden. Solche inhaltsbezogenen Beschwerdesysteme sollten, wo dies zur Gewährleistung einer angemessenen Reaktion auf mutmaßlich unerlaubte Inhalte notwendig ist, durch Hotlines ergänzt werden, die von öffentlichen Stellen bereitgestellt werden.

13. Die Mitgliedstaaten sollten für diese inhaltsbezogenen Beschwerdesysteme die Entwicklung gemeinsamer Mindestanforderungen und Vorgehensweisen fördern. Solche Anforderungen sollten zum Beispiel umfassen:

- a. die Bereitstellung einer spezifischen permanenten Web-Adresse,
- b. die Verfügbarkeit des inhaltsbezogenen Beschwerdesystems rund um die Uhr,
- c. die öffentliche Bereitstellung von Informationen über die rechtlich verantwortlichen natürlichen und juristischen Personen innerhalb der Stellen, die inhaltsbezogene Beschwerdesysteme anbieten,
- d. die öffentliche Bereitstellung von Informationen über die Regeln und Vorgehensweisen für die Bearbeitung inhaltsbezogener Beschwerden, einschließlich der Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden bei mutmaßlich unerlaubten Inhalten,
- e. die Benachrichtigung der Benutzer über die Bearbeitung ihrer inhaltsbezogenen Beschwerden,
- f. die Bereitstellung von Links zu anderen inhaltsbezogenen Beschwerdesystemen im Ausland.

14. Die Mitgliedstaaten sollten auf innerstaatlicher Ebene einen angemessenen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen inhaltsbezogenen Beschwerdestellen und öffentlichen Stellen im Hinblick auf mutmaßlich unerlaubte Inhalte schaffen. Hierzu sollten die Mitgliedstaaten definieren, welche rechtlichen Verantwortlichkeiten und Privilegien die Anbieter inhaltsbezogener Beschwerdesysteme haben, wenn sie mutmaßlich unerlaubte Inhalte abrufen, kopieren, sammeln und an Strafverfolgungsbehörden weiterleiten.

15. Die Mitgliedstaaten sollten die europaweite und internationale Zusammenarbeit zwischen inhaltsbezogenen Beschwerdestellen fördern.

16. Die Mitgliedstaaten sollten alle notwendigen rechtlichen und administrativen Maßnahmen für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen ihren jeweiligen Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf Beschwerden und Untersuchungen ergreifen, die mutmaßlich unerlaubte Inhalte ausländischer Herkunft betreffen.

Kapitel V – Vermittlungs- und Schiedsverfahren

17. Die Mitgliedstaaten sollten die Schaffung freiwilliger, fairer, unabhängiger, zugänglicher und effektiver Stellen oder Vorgehensweisen auf innerstaatlicher Ebene für außergerichtliche Vermittlungs- und Schiedsverfahren für Streitigkeiten über inhaltsbezogene Angelegenheiten fördern.

18. Die Mitgliedstaaten sollten unter gebührender Berücksichtigung der nationalen öffentlichen Ordnung und grundlegender Verfahrensgarantien die europaweite und internationale Zusammenarbeit zwischen solchen Vermittlungs- und Schiedsstellen, den offenen Zugang zu solchen Vermittlungs- und Schiedsverfahren für alle, unabhängig von Grenzen, sowie die gegenseitige Anerkennung und Durchsetzung der dabei erzielten außergerichtlichen Einigungen fördern.

Kapitel VI – Information und Bewusstsein der Benutzer

19. Die Mitgliedstaaten sollten die Entwicklung von Qualitätskennzeichnungen für Internet-Inhalte, zum Beispiel für staatliche Inhalte, Bildungsinhalte und für Kinder geeignete Inhalte, fördern, um den Benutzern das Erkennen und Suchen solcher Inhalte zu ermöglichen.

20. Die Mitgliedstaaten sollten das Bewusstsein und die Information der Öffentlichkeit über Selbstregulierungsmechanismen, Inhaltsdeskriptoren, Filterwerkzeuge, Zugangsbeschränkungswerkzeuge, inhaltsbezogene Beschwerdesysteme sowie außergerichtliche Vermittlungs- und Schiedsverfahren fördern.

Annex

Workshop OBS/IViR/EMR 2002: Co-Regulierung der Medien in Europa

Programm

Tag 1: Freitag, 6. September 2002

Vorsitz: Pär-Arne Jigenius

Klärung von Definitionen/Begriffen

Selbstkontrolle *versus* Selbstregulierung *versus* Co-Regulierung
Präsentation: Carmen Palzer, EMR

Teil 1: Bestandsaufnahme

a) Wie funktionieren Selbstregulierung und Co-Regulierung heutzutage in der Praxis? (Beschreibender Ansatz)

Die Kriterien, die sich vor dem Hintergrund gut funktionierender Modelle der Selbst- oder Co-Regulierung als relevant herausgestellt haben, sollten anhand folgender Fragestellungen herausgearbeitet werden: Wie sehen bei Modellen, die als „Best Practice“ (bewährte Praktiken) bezeichnet werden können, die Rahmenbedingungen aus (mit Blick auf das Stadium des wirksamen Wettbewerbs oder dessen Vorstufe, die Wahrung des Wettbewerbs oder der Zielsetzungen im öffentlichen Interesse; wie steht es um äußere Einflüsse usw.)? Welches sind die geeigneten Marktbedingungen für „Best Practice“-Modelle (viele oder wenige Anbieter/Akteure, Massenmärkte, spezielle Fachdienste usw.)? Welche Rahmen-, Begleit- oder Beitragsmaßnahmen sind erforderlich, damit Selbst- bzw. Co-Regulierung gut funktioniert (regulierte Selbstregulierung, interne/externe Kontrolle/Überwachung, Sanktionen und Strafmaß)

Beste Praktiken – Schlechteste Praktiken (zur Diskussion gestellt anhand folgender Beispiele):

(1) Werbung

Präsentation: Oliver Gray, EASA

(2) Jugendschutz

Präsentation: Joachim von Gottberg, FSF

(3) Schutz der menschlichen Würde, Verbreitung rassistischen Gedankenguts (Hassreden)

Präsentation: Tarlach McGonagle, IViR

(4) Unabhängigkeit von Journalisten

Präsentation: Pär-Arne Jigenius

(5) Technische Normen (MHP)

Präsentation: Phil Laven, EBU

b) Zugrunde liegende Organisationsstrukturen

Erstellen von Richtlinien, Verhaltenskodizes (Normen); Kontrolle; Mechanismen zur Beilegung von Rechtsstreits; Finanzierung

Präsentation: Wim Bekkers, NICAM

c) Ergebnisbewertung (in Zusammenhang mit den besprochenen Modellen)

Welche Interessen/Zielsetzungen sollen durch die bestehenden Maßnahmen gewahrt werden? Erzielen wir die beabsichtigten Resultate? Gibt es erhöhten Regulierungsbedarf?

Präsentation: Tony Prosser, Universität Bristol

Besprechung und Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse des ersten Tags

Tag 2: Samstag, 7. September 2002

Vorsitz: Frithjof Berger, BKM

Teil 2: Weiterführende Analyse**a) Unterstützende gesetzliche Maßnahmen / Rechtsrahmen (Co-Regulierung)**

Welche Überlegungen müssen auf europäischer Ebene (EU und Europarat) angestellt werden, und welche gesetzlichen Rahmenbedingungen gibt es bereits auf einzelstaatlicher Ebene? Wie sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen auf beiden Ebenen aufeinander abgestimmt werden, um eine tatsächliche Wechselwirkung zwischen Regulierung und Co-Regulierung zu gewährleisten?

Präsentation: Harald Trettenbrein, Europäische Kommission

Kommentar: Ramon Prieto-Suarez, Europarat

b) Welches sind die Voraussetzungen für die (erstmalige) Einrichtung eines Selbst- bzw. Co-Regulierungs-Systems?

Wie sollte man verfahren, um hinsichtlich relevanter, unbedingt erforderlicher Normen zu einer Einigung/einem Kompromiss zu gelangen? Welchen Einfluss hat die bestehende Aufteilung von Markt- und/oder politischen Mächten bei der Definition des geeigneten Handlungsspielraums (insbesondere mit Blick auf die Medienkonzentration)?

Präsentation: Sandra Basić Hrvatin, Universität Ljubljana / SRDF Rundfunk- und Fernsehrat

Kommentar: Roberto Mastroianni, Universität Neapel

c) Probleme im Zusammenhang mit (grenzüberschreitender) Umsetzung/ Vollstreckung

Wie kann (in einem grenzüberschreitenden Kontext) die tatsächliche Umsetzung überwacht werden? Welches Organ ist diesbezüglich mit Befugnissen ausgestattet? Welche Normen sollen dabei angewandt werden?

Präsentationen:

Maja Cappello, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Oliver Gray, EASA

Teil 3: Ausblick

Verbesserung/Weiterentwicklung der Selbstregulierung

(Vorgeschlagene/vorgestellte) mögliche Modelle; Verbesserung/Ausgewogenheit bei der Zusammenarbeit aller Betroffenen (auf nationaler sowie auf europäischer Ebene); Wahrung von Interessen durch verfahrenstechnische Vorsichtsmaßnahmen?

Präsentation: Marie-Laure Lulé, RTL-Gruppe

Kommentar: Der Vorsitzende

Besprechung und Zusammenfassungen der Arbeitsergebnisse des zweiten Tags; allgemeine Bilanz und Bewertung des Workshops.

Liste der Teilnehmer

Namen	Organisation
BÄSIČ HRVATIN Sandra	SRDF BROADCASTING COUNCIL Parmova 53 1000 LJUBLJANA SLOWENIEN
BEKKERS Wim	NICAM Post-box 322 1200 AH HILVERSUM NIEDERLANDE
BERGER Frithjof	BEAUFTRAGTER DER BUNDESREGIERUNG FÜR ANGELEGENHEITEN DER KULTUR UND DER MEDIEN Referat K 31 Graurheindorfer Strasse 198 53117 BONN DEUTSCHLAND
CABRERA Francisco	EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE 76 Allée de la Robertsau 67000 STRAßBURG FRANKREICH
CAPPELLO Maja	AUTORITA PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI Centro Direzionale Isola B5 Torre Francesco 80143 NEAPEL ITALIEN
CLOSS Wolfgang	EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE 76 Allée de la Robertsau 67000 STRAßBURG FRANKREICH
GRAY Oliver	EASA The European Advertising Standards Alliance 10a Rue de la Pépinière B-1000 BRÜSSEL BELGIEN
JIGENIUS Pär-Arne	Brevduvegatan 7 SE 426 69 V FROLUNDA SCHWEDEN
LAVEN Philip	UER / EBU Union Européenne de Radio-Télévision Ancienne Route 17A 1218 GRAND SACONNEX (Genf) SCHWEIZ

LULE Marie-Laure	RTL GROUP 45 boulevard Pierre Frieden 1543 LUXEMBURG LUXEMBURG
MC GONAGLE Tarlach	INSTITUT FÜR INFORMATIONSRECHT (IViR) Universität Amsterdam Rokin 84 1012 KX AMSTERDAM NIEDERLANDE
MASTROIANNI Roberto	UNIVERSITA DI NAPOLI Dipartimento di scienze internazionalistiche Via G. Sanfelice 49 80100 NEAPEL ITALIEN
NIKOLTCHEV Susanne	EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSSTELLE 76 Allée de la Robertsau 67000 STRAßBURG FRANKREICH
PALZER Carmen	EMR Institut für Europäisches Medienrecht Nell-Breuning-Allee 6 66115 SAARBRÜCKEN DEUTSCHLAND
PRIETRO-SUAREZ Ramon	EUROPARAT BP 431 R6 67075 STRAßBURG Cedex FRANKREICH
PROSSER Tony	UNIVERSITY OF GLASGOW The University of Bristol Department of Law Wills Memorial Building BRISTOL BS8 1RJ GROßBRITANNIEN
SCHEUER Alexander	EMR Institut für Europäisches Medienrecht Nell-Breuning-Allee 6 66115 SAARBRÜCKEN DEUTSCHLAND
TRETTENBREIN Harald	EUROPÄISCHE KOMMISSION GD BILDUNG UND KULTUR Education - Audiovisuel - Culture Rue de la Loi 200 B 100 7-25 1049 BRÜSSEL BELGIEN
VAN LOON Ad	INSTITUT FÜR INFORMATIONSRECHT (IViR) Universität Amsterdam Rokin 84 1012 KX AMSTERDAM NIEDERLANDE
VON GOTTBURG Joachim	FREIWILLIGE SELBSTKONTROLLE FERNSEHEN E.V. FSF Lützowstr. 33 10785 BERLIN DEUTSCHLAND

