

Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen

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 nachfolgende Artikel 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. Erläutert wird dieser "europäische rechtliche Rahmen" der Co-Regulierung vor allem am Beispiel des Jugendschutzes.

Die aufgeworfenen Fragen sind indes auch für andere Bereiche wie Werbung, Unabhängigkeit von Journalisten, Schutz der Menschenwürde, Verbreitung rassistischen Gedankenguts sowie Setzung technischer Standards relevant. Insofern ist diese IRIS *plus* auch tatsächlich nur der Auftakt zu einer weiterführenden Behandlung der Thematik Co-Regulierung der Medien in Europa, die von der Informationsstelle und ihren beiden Partnerinstitutionen EMR und IViR in Angriff genommen wird. Dies geschieht zum einen im Rahmen eines im September 2002 stattfindenden Workshops und zum anderen durch eine die Ergebnisse dieses Workshops zusammenfassende IRIS *plus*, die als Novemberausgabe erscheinen wird.

Freuen Sie Sich also auf die Fortsetzung!

Straßburg, Juni 2002

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

*Expertin für juristische Informationen
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*

IRIS *plus* erscheint als Redaktionsbeilage von IRIS, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2002-6



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

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

 **Nomos**
Verlagsgesellschaft

WALDSEESTRASSE 3-5 - D-76530 BADEN-BADEN
TEL. +49 (0)7221 2104-0 • FAX +49 (0)7221 2104-27
e-mail: nomos@nomos.de



Co-Regulierung der Medien in Europa: 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 dient 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 durchführen werden.

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. 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 vorgeben. 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 *Multi-media 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 Marktteilnehmern 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.

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. Gleichermassen könne die öffentliche Gewalt die Nichteinhaltung von auf privater Ebene vereinbarten Vereinbarungen sanktionieren, ohne diesen Vereinbarungen die Wirkung von hoheitlich gesetzten Regeln zu verleihen.

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, rechen-schaftspflichtig 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 Umsetzungsmaßnahmen 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 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 Hin-



weise 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-Regulierungsmodells 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.

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 Empfän-

gerstaaten 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 Rechthoheit 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 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.

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 Selbstkontrollenrichtungen 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
- 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 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 Medioumfeld, 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 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 Emp-



fehlungen 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 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 entschei-

dend 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 Fernsehendung 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-Regulierungssystems 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.

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 Selbstregulierung 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) Ukrow, Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, München, Berlin 2000, S. 22.
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.
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.
- 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
- 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.
- 21) Einen Überblick und (über die dort enthaltenen Links) Einstieg in die Regelungen vermittelt http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pnhd_de.htm; ausführlich zur Politik der Kommission im audiovisuellen Sektor bis 2004: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament 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/legis/speech_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 Arbeitprogramms, 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
- 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.
- 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)
- 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.
- 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/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.
- 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.
- 50) Das Trennungsgebot ergibt sich aus dem Demokratieprinzip und aus rechtsstaatlichen Transparenzansforderungen, 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