

Co-Regulierung der Medien in Europa: Praktische Chancen einer diffusen Idee

Dieser Artikel ist gewissermaßen der Beitrag eines Bauchredners, denn er gibt zum großen Teil Äußerungen wieder, die kürzlich bei einem Workshop zum Thema „Co-Regulierung der Medien in Europa“ fielen. Als Ergänzung und aus Gründen der Symmetrie wurde er jedoch um zusätzliche Informationen erweitert. Er knüpft an die Spur an, die mit dem bereits erschienenen IRIS-*plus*-Artikel „Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen“ aufgenommen wurde. Der vorliegende Artikel, der sich über weite Strecken auf die Gespräche bei dem Workshop stützt, konzentriert sich nun auf die Umsetzung der Co-Regulierungskonzepte in die Praxis.

Der Workshop, auf dem dieser Artikel basiert, fand am 6.-7. September 2002 am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz statt. Er wurde gemeinsam von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und zwei ihrer Partnerorganisationen, dem Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam und dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken, veranstaltet. Die Beiträge zu diesem Workshop erscheinen Anfang 2003 in einem IRIS *Spezial* zum Thema Co-Regulierung. Für weitere Informationen schreiben Sie bitte an Markus.Booms@obs.coe.int oder besuchen Sie die Website der Informationsstelle (<http://www.obs.coe.int>).

Susanne Nikoltchev

IRIS Koordinatorin

Rechtsexpertin der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

IRIS *plus* erscheint als Redaktionsbeilage von IRIS, *Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, Ausgabe 2002-10



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: 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.

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 Journa-

lismus 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.

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

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-) 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 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 ungerne 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 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 abge-

schliffen werden, die doch eigentlich die wichtigsten sind. Sie könnten 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 Schnelligkeit 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 Ein-



stufungsergebnisse 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

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 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 Vorgehens-

weisen 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 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 viel-

leicht am besten anhand der Erwägungen 30 und 31 in 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.

- 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).
- 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.
- 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 Fernsehtätigkeit, 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.
- 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/gesetze/gg/>
- 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>
- 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>.
- 37) Diese Länderauswahl entspricht der Agenda des Workshops in Florenz.
- 38) Siehe *IRIS* 2002-8: 6.
- 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) und http://www.ivir.nl/legislation/nl/media_act.pdf (EN).
- 44) Siehe dazu auch: <http://www.cvdn.nl>
- 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
- 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!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 Sendeantennen) „zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen“ anzubieten (siehe Artikel 6 in Verbindung mit Anhang I, Teil I).
- 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.