



Selbst- und Ko-Regulierung in der neuen AVMD-Richtlinie

IRIS *Spezial*

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS Spezial 2019-2

Selbst- und Ko-Regulierung in der neuen AVMD-Richtlinie

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2019

ISBN 978-92-871-9001-7

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Juristische Analysten

Wissenschaftliche Mitarbeit – Ismail Rabie

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser (in alphabetischer Reihenfolge)

Amedeo Arena, Mark D. Cole, Jan Henrich, Bernardo Herman, Pascal Kamina, Susanne Lackner, Michèle Ledger, Roberto Mastroianni, Gabor Polyak, Andrej Školkay, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski

Übersetzung

Erwin Rohwer, Roland Schmid, Sonja Schmidt, Paul Green, Michael Finn, France Courrèges, Nathalie Sturlèse

Korrektur

Udo Lücke, Catherine Koleda, Jackie McLelland

Verlagsassistenz - Sabine Bouajaja

Marketing – Nathalie Fundone, nathalie.fundone@coe.int

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau F-67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Beitragende Partnerorganisation

Institut für Europäisches Medienrecht e.V

Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken, Deutschland

Tel.: +49 681 99275 11

Fax: +49 681 99275 12

emr@emr-sb.de

www.emr-sb.de

Titellayout – ALTRAN, France

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (ed.), *Selbst- und Ko-Regulierung in der neuen AVMD-Richtlinie*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2019

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, November 2019

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

Selbst- und Ko-Regulierung in der neuen AVMD-Richtlinie

**Amedeo Arena, Mark D. Cole, Jan Henrich, Bernardo Herman, Pascal Kamina,
Susanne Lackner, Michèle Ledger, Roberto Mastroianni, Gabor Polyak,
Andrej Školckay, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski**



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Vorwort

Der kanadische Philosoph Marshall McLuhan¹ sagte einmal, „[M]it Voranschreiten der Technik kehrt sie die Merkmale jeder Situation immer wieder um. Das Zeitalter der Automatisierung wird das Zeitalter des *Selbermachens* werden.“

Im legislativen Bereich ist die Automatisierung noch nicht in Erscheinung getreten: Gesetze werden immer noch von den parlamentarischen Gremien verabschiedet und von den Gerichten angewendet. Und doch haben technische Fortschritte bestimmte Merkmale der Einführung und Umsetzung von Regeln umgekehrt. Aufgrund der grenzüberschreitenden Reichweite des Internets und der Vielzahl potenzieller Inhalteanbieter (im Grunde genommen jeder mit Zugang zum Web) wird es für viele Staaten immer schwieriger, schädlichen Inhalten Einhalt zu gebieten. Auch könnten Technologie-Giganten wie Google oder Facebook auf den ersten Blick als besser in der Lage gesehen werden, ihre eigenen Dienste zu überwachen. Die Träume von einem unregulierten Internet sind also längst verblasst, und wir scheinen in eine Ära der *Selbstregulierung* eingetreten zu sein.

Natürlich erscheint ein Cyberstaat, in dem Regeln von Technologie-Giganten erarbeitet und eingeführt werden, kaum als erfolgreiche Strategie. Die Gesetzgebungs- und Strafbefugnisse müssen beim Staat als alleinigem Garanten des Gemeinwohls verbleiben. Angesichts der oben beschriebenen regulatorischen Schwierigkeiten erscheinen Selbst- und Ko-Regulierung jedoch als Instrumente, die das staatliche Handeln bei der Regulierung des Mediensektors (wenn auch nicht erschöpfend) ergänzen können. Auf diese weicheren Formen der Regulierung werden besondere Hoffnungen gesetzt, wenn es darum geht, die Herausforderungen des Internets anzugehen.

Die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Anwendung von Ko-Regulierung und die Förderung von Selbstregulierung durch Verhaltenskodizes in bestimmten unter die Richtlinie fallenden Bereichen voranzutreiben. Sie enthält allgemeine Anforderungen an die Durchsetzung der Selbst- und Ko-Regulierung in ihrem Anwendungsbereich sowie besondere Regelungen für diesen speziellen Zweck in bestimmten Bereichen, insbesondere zum Schutz von Minderjährigen vor kommerzieller Kommunikation.

Ziel dieser Publikation ist es, das in der überarbeiteten AVMD-Richtlinie vorgesehene System der Selbst- und Ko-Regulierung zu analysieren.

Unter der wissenschaftlichen Leitung unserer Partnerinstitution - des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) - enthält diese Publikation Länderberichte von Susanne Lackner (Österreich), Bernardo Herman und Michèle Ledger (Belgien), Pascal Kamina (Frankreich), Jörg Ukrow (Deutschland), Gabor Polyak (Ungarn), Roberto Mastroianni und Amedeo Arena (Italien), Krzysztof Wojciechowski (Polen) und Andrej Školkay (Slowakei).

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Marshall_McLuhan.

Darüber hinaus liefern die eigenen wissenschaftlichen Mitarbeiter des EMR Mark D. Cole, Jan Henrich und Jörg Ukrow eine Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Selbst- und Ko-Regulierung im internationalen und europäischen Recht, eine vergleichende Analyse der in den nationalen Kapiteln enthaltenen Informationen sowie eine Einführung und Schlussfolgerungen. Unser besonderer Dank gilt Christina Etteldorf für die redaktionelle Abstimmung mit den Autoren.

Straßburg, November 2019

Maja Cappello
IRIS-Koordinatorin
Leiterin der Abteilung für juristische Informationen
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Einleitung.....	3
2. Der Rechtsrahmen für Selbst- und Ko-Regulierung im internationalen und europäischen Recht.....	7
2.1. Konzeptualisierung von Ko- und Selbstregulierung.....	7
2.2. Internationales Recht.....	10
2.3. Europäisches Recht.....	12
2.3.1. Entwicklung von Selbst- und Ko-Regulierung auf EU-Ebene.....	12
2.3.2. Entwicklung der Selbst- und Ko-Regulierung in den Medien auf EU-Ebene.....	14
2.3.3. Selbst- und Ko-Regulierung in der früheren AVMD-Richtlinie im Besonderen.....	16
2.3.4. EU-Primärrecht / Grundrechtsrahmen.....	17
2.3.5. Die überarbeitete AVMD-Richtlinie der EU.....	18
2.3.6. Ko- und Selbstregulierung in anderen Bereichen des EU-Rechts.....	24
2.3.7. Initiativen des Europarates.....	24
3. Länderberichte	29
3.1. AT - Österreich.....	29
3.1.1. Einleitung.....	29
3.1.2. Selbst- und Ko-regulierung im Bereich der Werbung	31
3.1.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	33
3.1.4. Neue Herausforderungen in Bezug auf Video-Sharing-Plattformen.....	35
3.2. BE - Belgien.....	38
3.2.1. Einleitung.....	38
3.2.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich der Werbung	40
3.2.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	42
3.2.4. Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen	43
3.2.5. Stand der Umsetzung der Bestimmungen der neuen AVMD-Richtlinie.....	44
3.3. DE - Deutschland	44
3.3.1. Einleitung.....	44
3.3.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung.....	45
3.3.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	48
3.3.4. Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen	53
3.3.5. Stand der Umsetzung der AVMD-Richtlinie	55

3.4.	FR - Frankreich.....	56
3.4.1.	Einleitung.....	56
3.4.2.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung.....	58
3.4.3.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	60
3.4.4.	Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen.....	61
3.4.5.	Stand der Umsetzung der Bestimmungen der neuen AVMD-Richtlinie.....	62
3.5.	HU - Ungarn.....	63
3.5.1.	Einleitung.....	63
3.5.2.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung.....	66
3.5.3.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	68
3.5.4.	Neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Video-Sharing-Plattformen.....	69
3.6.	IT - Italien.....	71
3.6.1.	Einleitung.....	71
3.6.2.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung.....	72
3.6.3.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	74
3.6.4.	Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen.....	76
3.6.5.	Stand der Umsetzung der Bestimmungen der neuen AVMD-Richtlinie.....	76
3.7.	PL - Polen.....	77
3.7.1.	Einleitung.....	77
3.7.2.	Selbstregulierung im Bereich Werbung.....	83
3.7.3.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	89
3.7.4.	Neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Video-Sharing-Plattformen.....	91
3.7.5.	Stand der Umsetzung der neuen Vorschriften der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.....	92
3.8.	SK - Slowakei.....	92
3.8.1.	Einleitung.....	92
3.8.2.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung.....	94
3.8.3.	Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien.....	97
3.8.4.	Neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Video-Sharing-Plattformen.....	99
3.8.5.	Stand der Umsetzung der neuen Vorschriften der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.....	99

4. Vergleichende Analyse 101

4.1.	Einführende Beobachtungen.....	101
4.2.	Ansätze in den Staaten bezüglich der Werberegulierung.....	103
4.3.	Ansätze in den Staaten bezüglich des Jugendschutzes.....	105
4.4.	Ansätze und Ausblick bezüglich Video-Sharing-Plattformen.....	106
4.5.	Stand der Umsetzung der revidierten AVMD-RL.....	107

4.6. Schlussfolgerungen aus dem Staatenvergleich.....108

5. Schlussfolgerung.....109



Zusammenfassung

Bei der jüngsten Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2018 hat der europäische Gesetzgeber einen Schritt nach vorn getan, um die Interessengruppen, insbesondere die Dienstleister, durch Selbst- und Ko-Regulierung besser in den Regulierungsprozess einzubeziehen.

Tatsächlich wurden Selbst- und Ko-Regulierung in Bezug auf lineare audiovisuelle Mediendienste bereits in der AVMD-Richtlinie von 2007 eingeführt, da der EU-Gesetzgeber es als notwendig erachtete, das europäische Medienrecht an die laufenden Technologie- und Marktentwicklungen anzupassen.

Unter dem Einfluss der Globalisierung und der wachsenden Rolle von Privatunternehmen als globale Akteure wurden in vielen Industrien freiwillige Selbstregulierungsinitiativen ergriffen. Gleichzeitig setzte in einigen Ländern ein Wandel in der Rolle des Staates von einem traditionellen dirigistischen zu einem eher „integrativen“ Ansatz ein, bei dem die Industrie eine immer wichtigere Rolle spielt. Darüber hinaus ergeben sich verschiedene Bestimmungen, die im Rahmen von Selbstregulierungsinstrumenten festgelegt wurden, wie Leitlinien, Vereinbarungen und Verhaltenskodizes, aus international anerkannten Standards der Interessengruppen. Folglich haben Selbstregulierungsinstrumente auf die europäische und nationale Gesetzgebung bei der Normsetzung spürbare Auswirkungen. Dessen ungeachtet sollten solche Instrumente jedoch nicht als Alternative, sondern vielmehr als Ergänzung zur staatlichen Gesetzgebung betrachtet werden.

In der Praxis gibt es unter dem generischen Begriff der Selbst- und Ko-Regulierung verschiedene Modelle, die von rein unabhängiger über gesetzliche bis hin zu regulierter Selbstregulierung reichen. In allen Fällen bestand die größte Herausforderung für die Behörden darin, das richtige Gleichgewicht zwischen wirksamer Regulierung und dem Schutz der Grundrechte zu wahren; und zwar unter Vermeidung oder zumindest Minimierung etwaiger unerwünschter Nebenwirkungen der Selbstregulierung. Dazu gehören auch Bedenken hinsichtlich der Umsetzung der in den verschiedenen Kodizes vorgesehenen Bestimmungen; ihre Konformität mit EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie praktische Fragen wie Transparenz, Überwachung, Bewertung und Überprüfung samt der Durchsetzung möglicher Sanktionen bei Nichteinhaltung.

Der Bericht zeichnet die Ursprünge der Selbst- und Ko-Regulierung mit ihrer erstmaligen Erwähnung im EU-Recht nach, bevor er sich auf das EU-Medienrecht und insbesondere auf die AVMD-Richtlinie und ihre jüngste Überarbeitung konzentriert. Er befasst sich detailliert mit dem Anwendungsbereich der Bestimmungen über Selbst- und Koregulierung in Bezug auf den Schutz Minderjähriger, kommerzielle Kommunikation und den Schutz der Allgemeinheit vor schädlichen und hasserfüllten Inhalten. Darüber hinaus betrachtet er die Herausforderungen, die sich aus dem grenzüberschreitenden Aspekt der



audiovisuellen Mediendienste und des Internets im Hinblick auf extraterritoriale Regulierung ergeben, sowie die möglichen Auswirkungen von Selbst- und Ko-Regulierung auf die Medienregulierung und das Völkerrecht.

Auf nationaler Ebene ist ein allgemeiner Trend zur stärkeren Entwicklung von Selbst- und Ko-Regulierungsansätzen festzustellen. Während einige Staaten hierzu bereits über Traditionen verfügen, passen andere angetrieben von aktuellen Entwicklungen auf EU-Ebene ihre nationale Politik an. Der folgende Abschnitt des Berichts bietet einen Überblick über die Selbst- und Ko-Regulierungsansätze im audiovisuellen Mediensektor in den acht EU-Mitgliedstaaten Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, Ungarn, Italien, Polen und Slowakei. Er enthält eine Beschreibung der nationalen Rechtsrahmen mit Verweisen auf die an der Selbst- und Ko-Regulierung beteiligten Behörden, einschließlich ihrer Befugnisse in Bezug auf Regulierung, Entscheidungsfindung, Durchsetzung und Aufsicht; sowie der verschiedenen bestehenden Vereinbarungen und Kodizes. Der Abschnitt befasst sich zudem mit dem Stand der Einführung/Umsetzung von Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen auf nationaler Ebene in den ausgewählten Ländern sowie mit den tatsächlichen oder potenziellen Herausforderungen, denen sich die nationalen Gesetzgeber und zuständigen Behörden bei der Umsetzung solcher europäischen Anforderungen stellen müssen.

Die ausgewählten Fälle in den Länderberichten zeigen unterschiedliche Ansätze der Selbst- und Ko-Regulierung, wobei erhebliche Unterschiede auf unvollständige Harmonisierung in der EU zurückzuführen sind. Dennoch lassen sich einige Tendenzen in Bezug auf die Befugnisse und Kompetenzen der Selbstregulierungsorganisationen (Streitbeilegung, Abgabe von Empfehlungen usw.), die Beziehung, die sie zu den staatlichen Regulierungsbehörden haben, und den Einfluss, den Letztere ausüben, oder die in Verhaltenskodizes oder anderen bestehenden Instrumenten enthaltenen Regelwerke hervorheben. Der letzte Teil des Berichts bietet eine vergleichende Analyse der wichtigsten Erkenntnisse aus den Länderberichten in Bezug auf die Regulierung von Werbung, den Jugendschutz und Video-Sharing-Plattformen.



1. Einleitung

Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Luxemburg und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR)

Die Richtlinie 89/552/EWG² ist die erste Rechtsvorschrift, die Regeln für audiovisuelle Mediendienste auf europäischer Ebene enthält. Diese Richtlinie war ursprünglich auf das Fernsehen beschränkt und feiert in diesem Jahr ihren dreißigsten Geburtstag. Sie wurde seitdem mehrmals geändert, ein drittes Mal 2018 mit der Richtlinie (EU) 2018/1808³. Heute spielen Mechanismen der Selbst- und Ko-Regulierung in vielen Bereichen eine immer größere Rolle. Der Grundsatz der Selbst- und Ko-Regulierung wird auch in der Richtlinie anerkannt, unter anderem in dem neuen Artikel 4a Abs. 1: „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Nutzung der Ko-Regulierung und die Förderung der Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes, die auf nationaler Ebene in den von dieser Richtlinie koordinierten Bereichen angenommen werden, soweit das nach ihrem jeweiligen Rechtssystem zulässig ist.“ Bereiche, in denen Selbst- und Ko-Regulierung eine wichtige Rolle spielen, sind *unter anderem* der Kinder- und Jugendschutz und die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation. Dies gilt nicht nur für die „klassischen“ Anbieter linearer audiovisueller Mediendienste, die bereits in den Anfängen der Richtlinie behandelt wurden, sondern auch für nicht-lineare Mediendienste, vor allem für Video-Sharing-Plattformen, denen in der Richtlinie (EU)2018/1808 mehr Eigenverantwortung zugewiesen wird. Der neue Artikel 28b legt eine Reihe von Maßnahmen für diese Plattformen fest, die unter anderem Kinder und Jugendliche schützen und die Verbreitung von Hass und kriminellen Inhalten verhindern sollen. Die Umsetzung dieser Maßnahmen soll von den Mitgliedstaaten durch Ko-Regulierung unterstützt werden. Obwohl Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen auf nationaler Ebene nicht neu sind, wird die Umsetzung europäischer Anforderungen nationale Gesetzgeber (und Regulierer) vor erhebliche Probleme stellen.

Im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung unterliegt die Regulierungs- und Kontrollfunktion der Gesetzgebung erheblichen Veränderungen. Diese Veränderungen bedeuten jedoch nicht, dass sich in der digitalisierten Welt „rechtlose Räume“ auftun, nur weil das Recht angepasst werden muss. Auch wenn das eher

² Richtlinie des Rates 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 298, 17.10.1989, SS. 23–30, unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0552>.

³ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABl. L 303, 28.11.2018, SS. 69–92, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.



traditionelle Verständnis der – gebietsbezogenen – hoheitlichen Kontrolle durch die Existenz des Internets in Frage gestellt wird, so sind die Staaten doch aufgrund der Verfassung verpflichtet, die Geltung des Rechts in ihrem Zuständigkeitsbereich sicherzustellen. Selbst- und Ko-Regulierung als Reaktion auf die Suche nach wirksamen Lösungen stoßen dort an ihre Grenzen, wo in der Verfassung eines Staates positive Regulierungsaufgaben festgelegt sind.⁴ Der moderne Staat ist grundsätzlich verpflichtet, seine Möglichkeiten zu nutzen, um den Schutz der Freiheit für alle durch das Recht zu gestalten. Was ihm dabei im Zeitalter des Internets Probleme bereitet, sind die Marktstrukturen in diesem Sektor, die sich über Jahrzehnte weitgehend ungestört ohne hoheitliche Regulierung entwickelt haben. Der Staat kann im territorialen Geltungsbereich seiner Gesetze Bestimmungen zum Schutz der rechtlichen Interessen erlassen, nicht zuletzt für den Schutz von Minderjährigen und Verbrauchern. Diese Vorschriften bieten jedoch nur begrenzten Schutz. So kann der nationale Staat nicht wirksam auf das global bereitgestellte Angebot einwirken, das heißt auf das breite Betätigungsfeld von transnationalen Anbietern, Betreibern von Video-Sharing-Plattformen und Medienintermediären, bis hin zur Vollstreckung von Entscheidungen.⁵ Transnational orientierte Regulierungen und Verfahren der Selbst- und Ko-Regulierung können daher helfen, Defizite beim Schutz in grenzüberschreitenden Situationen auszugleichen.

Selbstregulierung und Ko-Regulierung sind Instrumente zur Regelung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen bzw. der Handelsbeziehungen und -praktiken der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer (Stakeholder). Sie können auf Eigeninitiative oder auf Veranlassung eingeführt werden.⁶ Diese neuen Arten von Regelungen werden als Instrumente angesehen, die den klassischen staatlichen Gesetzen überlegen sind, und zwar aus einer Reihe von Gründen: (1) sie fördern relativ neue und innovative Normen, die Ausdruck eines Wandels und häufig Vorboten des rechtlichen Fortschritts in Bereichen sind in denen es keine bindenden Vorschriften gibt oder diese nur unzureichend entwickelt sind; (2) sie sollen die substantielle Qualität der Entscheidungen und Politikgestaltung verbessern, durch die Berücksichtigung neuer Informationen, die von den verschiedenen Teilnehmern eingebracht werden; (3) sie verbessern Lernprozesse bei den Teilnehmern und schaffen so neues Wissen; (4) sie können dazu beitragen, private Maßnahmen stärker in Richtung auf das Allgemeinwohl und die grundlegenden Werte der Gesellschaft sowie die Integration öffentlicher Werte in die Entscheidungen zu lenken; (5) sie sollen Konflikte zwischen konkurrierenden Interessen und den beteiligten Akteuren lösen, eindämmen oder entschärfen; (6) sie verbessern die Kosteneffizienz und (7) die

⁴ Cf. *Stockhaus*, Regulierte Selbstregulierung im europäischen Chemikalienrecht, 2015, S. 99 f.

⁵ Vgl. *Hoffmann-Riem*, Regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext, 2015, S. 25 f.

⁶ Dazu siehe die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Selbst- und Ko-Regulierung im EU-Rechtsrahmen“ (Initiativstellungnahme) (2015/C 291/05), OJEU C 291/29, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.291.01.0029.01.ENG&toc=OJ:C:2015:291:TOC, Artikel 1.1; deutsche Übersetzung s. eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE4850&from=EN.



Compliance mit der Regulierung durch ein höheres Engagement und Unterstützung für die Umsetzung von Entscheidungen.⁷

Auch wenn das Instrument der Selbst- und Ko-Regulierung eine Reihe von Vorteilen aufweist – ganz ohne Risiken sind diese neuen Mechanismen keineswegs, zumal es bei der Umsetzung und Durchsetzung durchaus Probleme gibt. Ziel dieser Veröffentlichung ist daher eine eingehende Analyse dieses Systems, das in der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste eine wichtige Rolle spielt. Zu diesem Zweck gliedert sich diese Publikation in vier Teile. An eine allgemeine Einführung in die Terminologie der Selbst- und Ko-Regulierung schließt sich der erste Teil mit dem Rechtsrahmen für diese Instrumente an. Der zweite Teil enthält ausgewählte Länderberichte, die Einblicke in die nationalen Systeme der Selbst- und Ko-Regulierung liefern und über aktuelle Entwicklungen in den betreffenden EU-Mitgliedstaaten informieren. Nach einer vergleichenden Analyse der Länderberichte werden die Ergebnisse der einzelnen Kapitel zusammengefasst und in einer abschließenden Schlussfolgerung bewertet.

⁷ Dazu siehe *European Economic and Social Committee*, *European Self- and Co-Regulation*, https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/auto_coregulation_en--2.pdf, S. 2; *Friedrich*, *Codes of Conduct*, in: *Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010, 264, Absatz 1; *Schuppert*, *Das Konzept der regulierten Selbst-Regulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft*, *Die Verwaltung*, Sonderheft „Regulierte Selbstregulierung“ 2001, Beiheft 4, S. 201 ff.; *Ukrow*, *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*, 2000, S. 10 ff.; *Wessel & Wouters*, *The Phenomenon of Multilevel Regulation: Interactions between Global, EU and National Regulatory Spheres*, *International Organizations Law Review* (2007) 257 (271).



2. Der Rechtsrahmen für Selbst- und Ko-Regulierung im internationalen und europäischen Recht

Jörg Ukrow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) und stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland

2.1. Konzeptualisierung von Ko- und Selbstregulierung

In der umfangreichen Literatur zur Regulierungstheorie der letzten Jahrzehnte wurde viel über die Vorteile und Grenzen der Selbstregulierung als Regulierungstechnik geschrieben, wobei das Spektrum von „reiner“ Selbstregulierung bis hin zu Formen der „Ko-Regulierung“ (oder „regulierter Selbstregulierung“⁸ sowie „gesetzlicher Selbstregulierung“⁹) reicht.

Bis in die 1980er Jahre hinein diente das Gesetzesrecht (wenn auch ungleichmäßig und unvollständig) als wichtigstes institutionelles Instrument zur Überwachung der Medien im Interesse des Gemeinwohls und schützte so Menschen, Gesellschaft und Demokratie vor rechtswidrigen Handlungen. In dem Versuch, menschliches Verhalten zu beeinflussen und zu verändern, nutzte der Staat traditionell die „Standard-Regelsetzung“.¹⁰ Gleichzeitig mit und begünstigt durch Globalisierung und Digitalisierung begann die Schutzfunktion des Gesetzesrechts jedoch zu schwinden. An seine Stelle traten privat verkündete freiwillige Systeme, und damit schien eine neue Art der Regelsetzung zunehmend eine Alternative zum traditionellen Regulierungsansatz zu

⁸ Siehe zum Beispiel *Hoffmann-Riem*, Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen, Rundfunk und Fernsehen 1995, S. 125 f.; *Schulz & Held*, Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, 2002, S. A-1, A-4 f. (abrufbar unter <https://www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/a80e5e6dbc2427639ca0f437fe76d3c4c95634ac.pdf>).

⁹ *Hulin*, Statutory media self-regulation: beneficial or detrimental for media freedom? EUI Working Papers RSCAS 2014/127, abrufbar unter <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34047>, S. 1, 6.

¹⁰ Siehe *Bakan*, The Invisible Hand of Law: Private Regulation and the Rule of Law, *Cornell International Law Journal* 48 (2015), abrufbar unter <https://www.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Bakan-final.pdf>, S. 279 (280).



sein.¹¹ Insbesondere in den 1990er Jahren führte die Verlagerung der Rolle des Staates zu einer Ausbreitung verschiedener unverbindlicher Rechtsinstrumente („Soft Law“ in Form von Leitlinien, Vereinbarungen, Erklärungen, Kompromissen, Verhaltenskodizes) und insbesondere von Instrumenten der Selbst- und Ko-Regulierung, die darauf abzielten, die Interessenträger verbindlich in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen (so dass diese beiden Alternativen unter das Stichwort „Hard Law“ fallen).

Grundsätzlich lassen sich einige wichtige Vorteile von Selbst- und Ko-Regulierung nicht leugnen. Aber auch ihre Grenzen und die mit ihnen verbundenen Risiken sind bekannt. Es sind Schritte erforderlich, um sicherzustellen, dass die verschiedenen Mechanismen nicht nur allgemeine Aussagen zur Berufsethik sind und ihre Umsetzung nachverfolgt und überprüft wird. Das Fehlen unabhängiger Kontrollen und Sanktionen kann darüber hinaus den Eindruck erwecken, dass es sich lediglich um Förderinstrumente ohne wirkliches Potenzial für eine praktische Anwendung handelt.

In seiner EntschlieÙung vom 9. September 2010 zur besseren Rechtsetzung „warnt [das Europäische Parlament] vor dem Verzicht auf notwendige Rechtsvorschriften zu Gunsten von Selbstregulierung, Ko-Regulierung oder jeglicher anderer Maßnahmen nichtlegislativer Art [und] ist der Ansicht, dass in jedem Einzelfall sorgfältig die Konsequenzen einer derartigen Entscheidung unter Beachtung des Rechts der Verträge und der Rolle der einzelnen Institutionen geprüft werden müssen.“ Es „betont gleichzeitig, dass die Instrumente des ‚soft law‘ mit der größten Vorsicht und auf einer gebührend gerechtfertigten Grundlage ohne Schaden für die Rechtssicherheit und die Verständlichkeit des geltenden Rechts und nach Anhörung des Parlaments – wie in dessen EntschlieÙung zu einer revidierten Rahmenvereinbarung betont wurde – angewendet werden sollten.“¹²

Nach Ansicht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sollten Selbst- und Ko-Regulierungen den folgenden allgemeinen Grundsätzen entsprechen: (1) Übereinstimmung mit dem EU-Recht und dem internationalen Recht, (2) Transparenz und Öffentlichkeit, (3) Repräsentativität der beteiligten Parteien, (4) vorherige Konsultation der unmittelbar betroffenen Parteien, (5) Mehrwert für das Gemeinwohl, (6) Nichtanwendbarkeit, wenn es um die Definition von Grundrechten geht oder in Situationen, in denen die Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden müssen, (7) gerichtliche Kontrolle, (8) Überwachung des Grads und des Erfolgs der Umsetzung anhand objektiver Kriterien und verlässlicher Indikatoren, die vorab je nach Bereich und Ziel festgelegt werden, (9) Kontrolle und Begleitung ihrer Anwendung durch Präventiv- beziehungsweise Repressivmaßnahmen zur Gewährleistung ihrer Wirksamkeit, (10) Einführung von GeldbuÙen und anderen Strafen, (11) Möglichkeit der regelmäßigen

¹¹ Siehe *Cafaggi & Renda*, *Public and Private Regulation: Mapping the Labyrinth*, 2012, abrufbar unter <https://www.files.ethz.ch/isn/153645/WD370%20Renda%20Public%20and%20Private%20Regulation.pdf>, S. 1 f., 7.

¹² EntschlieÙung (P7_TA(2010)0311), Absätze 46 und 47, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+TA+P7-TA-2010-0311+0+DOC+XML+V0//EN>.



Überarbeitung je nach Entwicklung der Lage, Rechtsvorschriften und Erwartungen der Unterzeichner sowie (12) eindeutige Angabe der Finanzierungsquellen.¹³

Regierungen, die sowohl den Rahmen für audiovisuelle und andere Medien und für Internetaktivitäten stellen als auch befugt sind, gegebenenfalls in einen Markt einzugreifen, und der Markt als Selbstregulierungsmechanismus versuchen, der Frage zu begegnen, wie eine Verletzung der Grundwerte einer demokratischen Gesellschaft in der zukünftigen Kommunikationsordnung verhindert werden kann. Für Regierungen ist ungeachtet ihrer Verantwortung für die Achtung des Menschenrechts auf freie Information und Kommunikation sowohl auf nationaler Ebene als auch in Bezug auf die Bemühungen um internationale Zusammenarbeit und Koordination eine „bessere“ Regulierung und Aufsicht¹⁴ der oben genannten Medienmärkte erforderlich. Modifizierte und/oder neue Regulierungs- und Aufsichtsmodelle sind ein zentrales Element, um in der Zukunft demokratische und pluralistische nationale und internationale Medienmärkte zu sichern.¹⁵

Eine Stärkung von Regulierung und Aufsicht steht potenziell immer im Konflikt mit den Grundfreiheiten der Medienmärkte. Es besteht immer die Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen Freiheiten und Verantwortlichkeiten in einer Weise zu suchen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Grenze staatlicher Regulierung respektiert. Das offensichtliche Spannungsverhältnis zwischen Regulierung oder Aufsicht und Informations- und Kommunikationsfreiheit ist kein neues Phänomen im Medienrecht. Eine zumindest teilweise zusätzliche Herausforderung ist jedoch, dass man bei der Stärkung von Regulierung und Aufsicht heutzutage transnational organisierte und operierende Medienakteure sowie die Notwendigkeit einer internationalen regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Zusammenarbeit und Koordination berücksichtigen muss.¹⁶

Ein wichtiger Aspekt bei jedem Versuch, die Medienregulierung und -aufsicht zu stärken und/oder zu reformieren, ist das Prinzip *Form follows function*, das heißt die Medienregulierung und -aufsicht folgt den Marktentwicklungen. In diesem Zusammenhang ist die entscheidende Sachlage nicht ein einzelner Medienmarkt, wengleich der Prozess der Medienkonvergenz weitergeht. Stattdessen hat die Aufbrechung des früheren monolithischen Modells der Punkt-zu-Mehrpunkt-Massenkommunikation, die mit zunehmender Geschwindigkeit voranschreitet, zu einer Vielzahl von Märkten geführt. Darüber hinaus sind diese Märkte nicht überwiegend oder gar ausschließlich inländische Medienmärkte, sondern ihrem Wesen nach und umfassend auch globale Medienmärkte. Der notwendigerweise globale funktionale Ansatz der

¹³ Siehe Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Selbst- und Ko-Regulierung im EU-Rechtsrahmen“, a.a.O. (Fn.6), Absatz 1.7.

¹⁴ ‚Regulierung‘ bezeichnet im weitesten Sinne den Rechtsrahmen, der Mediendienste und -transaktionen prägt. ‚Aufsicht‘ unterscheidet sich von Regulierung, da sie lediglich auf die Durchsetzung von Regulierungsstandards abhebt.

¹⁵ Zu parallelen Problemen in der Finanzregulierung und -aufsicht siehe *Tietje & Lehmann*, The Role and Prospects of International Law in Financial Regulation and Supervision, *Journal of International Economic Law* 13(3) 2011, 663 (663), abrufbar unter https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Institute/IPR/LS_Lehmann/Publikationen/Tietje_Lehmann_Role_of_Fin_Law.pdf.

¹⁶ Zu parallelen Problemen in der Finanzregulierung und -aufsicht siehe *Tietje & Lehmann*, The Role and Prospects of International Law in Financial Regulation and Supervision, a.a.O. (Fn.15), S. 664.



Medienregulierung und -aufsicht impliziert komplexe konzeptionelle regulatorische Herausforderungen.¹⁷

2.2. Internationales Recht

In seinem derzeitigen Entwicklungsstand hilft das internationale Recht nicht, Grenzen der Selbst- oder Ko-Regulierung zu definieren, da nichtstaatliche Akteure außerhalb seiner traditionellen Zuständigkeit agieren. Man könnte sagen, dass transnationale private Regulierung als Reaktion auf Nichtvorhandensein, Mangel oder völliges Versagen des internationalen Rechts entstanden ist.¹⁸

Das internationale Recht regelt unmittelbar weder Selbst- oder Ko-Regulierung noch, mit Ausnahme von Kinderpornographie,¹⁹ den Jugendschutz oder kommerzielle Kommunikation, die unter die AVMD-Richtlinie fallen. Es dient lediglich als Instrument zur Beilegung oder Entspannung regulatorischer Konflikte. Eine wichtigere Rolle hat im Rahmen der Internet-Governance bisher das internationale Privatrecht gespielt. Es gibt jedoch allen Grund, sich um den notwendigen Konsens zu bemühen, um die Zusammenarbeit und Harmonisierung weiter zu verbessern. Der Vorteil von mehr internationalen Verträgen und Vereinbarungen im Internetbereich besteht darin, dass regulatorische Konflikte maßgeblich verringert werden können.²⁰

Wenn sie einen breiten Konsens widerspiegeln und weithin angewandt werden, können Verhaltenskodizes oder andere Instrumente der Selbst- oder Ko-Regulierung international anerkannte Verhaltensstandards festlegen. Da diese Regelungen oft sehr präzise und detaillierte Normen beinhalten, eignen sich diese Standards insbesondere zur Konkretisierung bestehender gewohnheitsmäßiger oder vertraglich festgelegter internationaler Rechtsgrundsätze und -vorschriften sowie deren Umsetzung. Diese Kodizes können auch durch Referenzregeln in internationalen Verträgen rechtliche Bedeutung erlangen. Selbstregulierung kann als Katalysator und Impulsgeber für den politischen und rechtlichen Diskurs dienen, der den Weg für die Annahme internationaler Abkommen ebnet. Sowohl Selbst- als auch Ko-Regulierung können darüber hinaus zur Entstehung neuer Regeln des internationalen Gewohnheitsrechts beitragen. Ausdrückliche Verzichtserklärungen, die besagen, dass die Einhaltung der Kodizes freiwillig und nicht einklagbar ist, schließen jedoch jegliche Eignung einer Verabschiedung als Ausdruck von

¹⁷ Zu parallelen Problemen in der Finanzregulierung und -aufsicht siehe *Tietje & Lehmann*, *The Role and Prospects of International Law in Financial Regulation and Supervision*, a.a.O. (Fn. 15).

¹⁸ Siehe *Verbruggen*, *Gorillas in the Closet? Public and Private Actors in the Enforcement of Transnational Private Regulation*, 7 *Regulation & Governance* 7 (2013) 512 (513).

¹⁹ Siehe Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie, UNTS, Band 2171, S. 227.

²⁰ Siehe *Segura-Serrano*, *Internet Regulation and the Role of International Law*, in: *Max Planck UNYB* 10 (2006) 191 (270 f.).



opinio iuris aus und erschweren so besonders die Entstehung und Identifizierung von Gewohnheitsrecht.²¹

Regulatorische Konflikte im Internet stehen heute häufig im Zusammenhang mit dem Zusammenspiel zwischen der weltweiten Verfügbarkeit von Informationen im Netz, die als für die Grundwerte des regulierenden Staates schädlich oder anstößig betrachtet werden, und dem verfassungsrechtlichen Schutz der Meinungsfreiheit in den Staaten, in denen die Inhalteanbieter und/oder Diensteanbieter ansässig sind.²² Es ist eine wichtige Aufgabe des internationalen Rechts, einerseits zumindest die grundlegenden Rahmenbedingungen zu schaffen, die notwendig sind, um den Regulierungswettbewerb zwischen den nationalen Jurisdiktionen zu ermöglichen, der es erleichtert, Kreativität und kulturelle Vielfalt bei Mediendiensten zu fördern; andererseits ist es auch wichtig, die Achtung bestimmter öffentlicher Güter zu gewährleisten.²³ Die wichtigsten öffentlichen Güter sind in dieser Hinsicht und im vorliegenden Kontext die Achtung der Menschenrechte, das Fehlen von Hassreden und der Jugendschutz. Alle laufenden Bemühungen zur Stärkung und Reformierung der Medienregulierung und -aufsicht durch internationale Zusammenarbeit und Koordination, das heißt durch das internationale Recht, müssen aus dieser Perspektive betrachtet werden.

Im gegenwärtigen Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung entfalten nationale Medienregulierung und -aufsicht in der Regel von Natur aus extraterritoriale Reichweite und Wirkung. Extraterritoriale Regulierung im Internetbereich, und insbesondere durch Selbst- oder Ko-Regulierung, wird von einigen mit dem Argument begründet, dass jedes Land das Recht hat, jene extraterritorialen Handlungen zu regulieren, die innerhalb seiner nationalen Grenzen Schaden oder sonstige lokale Auswirkungen hervorrufen können.²⁴ Nicht zuletzt im Hinblick auf die globale Dimension des Internets kann Extraterritorialität als ein inhärentes Merkmal moderner Mediendienste und des dafür geltenden Rechts angesehen werden. Dies wiederum führt in der gleichen Weise zu Problemen, wie extraterritoriale gerichtliche Zuständigkeit Konflikte im Allgemeinen verursacht. Es ist daher wichtig, Lösungen für diese Zuständigkeitsprobleme auf der Grundlage des Grundsatzes der Zusammenarbeit im internationalen Medienrecht zu finden.²⁵ Solche Lösungen sind im Bereich der Aufsicht besonders schwierig. Aufsicht ist wie alle Formen des Gesetzesvollzugs tief in den nationalen Rechtsordnungen und -traditionen verwurzelt. Darüber hinaus sind Staaten sehr zurückhaltend, „ausländischem“ (das heißt auch internationalem) Recht und/oder entsprechenden Behörden zu gestatten, die inländische Aufsicht zu beeinflussen oder gar

²¹ Siehe *Friedrich*, Codes of Conduct, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2010, 264, Abs. 21 f.

²² Siehe *Segura-Serrano*, Internet Regulation and the Role of International Law, a.a.O. (Fn. 20); Zu parallelen Problemen im Kontext der AVMD-Richtlinie siehe: *Cappello M. (Hrsg.)*, Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018.

²³ Zu parallelen Problemen in der Finanzregulierung und -aufsicht siehe *Tietje & Lehmann*, The Role and Prospects of International Law in Financial Regulation and Supervision, a.a.O. (Fn. 15).

²⁴ Siehe *Goldsmith*, Against Cyberanarchy, University of Chicago Law Review (1998), 1199 (1239) f.

²⁵ Zu parallelen Problemen in der Finanzregulierung und -aufsicht siehe *Tietje & Lehmann*, The Role and Prospects of International Law in Financial Regulation and Supervision, a.a.O. (Fn. 15).



zu bestimmen. Daher gab es keine relevanten Bemühungen, eine Art zentralisierte europäische oder gar internationale Medienaufsichtsbehörde einzurichten.

2.3. Europäisches Recht

2.3.1. Entwicklung von Selbst- und Ko-Regulierung auf EU-Ebene

Selbst- und Ko-Regulierung sollten als wichtige Instrumente zur Begleitung oder Ergänzung des „Hard Law“ angesehen werden, nicht aber als Alternativen dazu, es sei denn, es gibt „Grundvorschriften“, die eine ausreichende ermächtigende Grundlage bieten. Die EU-Verträge (EUV, AEUV)²⁶ bieten eine solche ermächtigende Grundlage nicht. Die Europäische Union ist jedoch verpflichtet, nur dann Rechtsvorschriften zu erlassen, wenn dies gemäß Artikel 5 EUV und dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erforderlich ist.²⁷ Dementsprechend wird in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung 2003, die von den drei an der Ausarbeitung europäischer Rechtsvorschriften beteiligten EU-Organen, nämlich der Kommission, dem Rat und dem Parlament, geschlossen wurde, die Notwendigkeit anerkannt, in geeigneten Fällen oder wenn der Vertrag nicht ausdrücklich den Einsatz eines Rechtsinstruments vorschreibt, alternative Regulierungsmechanismen anzuwenden.²⁸

In dieser Interinstitutionellen Vereinbarung wird Selbstregulierung definiert als „die Möglichkeit [für] Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen oder Verbände[,] untereinander und für sich gemeinsame Leitlinien auf europäischer

²⁶ Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABL. C 326 vom 26.10.2012, S. 13-390 (konsolidierte Fassungen), verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.

²⁷ Siehe *Senden*, Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet? Electronic Journal of Comparative Law, Band 9.1 (2005), abrufbar unter <https://www.ejcl.org/91/art91-3.PDF>, S. 1 (5).

²⁸ Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (2003/C 321/01), ABL. C 321 vom 31.12.2003, S. 1-5, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32003O1231\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32003O1231(01)), Ziffer 16; Siehe zum Beispiel *Senden*, Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet? Electronic Journal of Comparative Law, Band 9.1 (2005), 1 a.a.O. (Fn. 27) S. 18 f. Mittlerweile wurde diese Vereinbarung durch eine Interinstitutionelle Vereinbarung von 2016 ersetzt (abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32016O0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32016O0512(01))). In Erwägungsgrund 3 dieser neuen Vereinbarung erinnern die drei Organe „an die Verpflichtung der Union, gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Rechtsvorschriften nur sofern und soweit erforderlich zu erlassen.“ Obwohl diese neue Vereinbarung nicht mehr ausdrücklich anerkennt, „dass es zweckmäßig ist, in geeigneten Fällen und sofern der EG-Vertrag nicht die Verwendung eines bestimmten Rechtsinstruments vorschreibt, auf alternative Regulierungsmechanismen zurückzugreifen,“ bleibt die Anwendung dieser Mechanismen im Einklang mit dem allgemeinen Ansatz der Vereinbarung.



Ebene (unter anderem Verhaltenskodizes oder sektorale Vereinbarungen) an[zun]ehmen.“ Diese Art der freiwilligen Initiative bedeutet in der Regel nicht, dass die Organe eine bestimmte Haltung einnehmen, insbesondere wenn solche Initiativen in Bereichen ergriffen werden, die nicht unter die Verträge fallen oder in denen die Union bisher keine Rechtsvorschriften erlassen hat. Zu den Aufgaben der Kommission gehört es, dass sie die Praktiken der Selbstregulierung eingehend untersucht, um zu überprüfen, ob sie mit den Bestimmungen des EG-Vertrags übereinstimmen.²⁹

Ko-Regulierung wird in der Interinstitutionellen Vereinbarung definiert als „Mechanismus [...], durch den ein gemeinschaftlicher Rechtsakt die Verwirklichung der von der Rechtsetzungsbehörde festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt (insbesondere den Wirtschaftsteilnehmern, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden). Ein solcher Mechanismus kann auf der Grundlage von im Rechtsakt festgelegten Kriterien angewendet werden, um die Anpassung der Rechtsvorschriften an die Probleme und die betreffenden Sektoren zu gewährleisten, um die Rechtsetzung durch eine Konzentration auf die wesentlichen Aspekte zu erleichtern und um die Erfahrung der betroffenen Parteien zu nutzen.“³⁰

Die Interinstitutionelle Vereinbarung vom Dezember 2003 enthält eine Reihe rechtlicher Vorschriften und Anforderungen, die es ermöglichen, ihre Koexistenz, ihre Vereinbarkeit und ihre Komplementarität durch Rechtsvorschriften besser zu regeln, und sieht Überwachungs- und Follow-up-Mechanismen vor. Damit wurde ein neues Kapitel in der Entwicklung der Selbstregulierung und Ko-Regulierung im Binnenmarkt aufgeschlagen.³¹

In Anwendung dieser Vereinbarung verabschiedete die Europäische Kommission 2011 ihre Mitteilung über „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen“, um „mit Unternehmen und anderen Stakeholdern einen Prozess einzuleiten, um einen Verhaltenskodex für Selbst- und Ko-Regulierungsprojekte zu erarbeiten; dadurch sollte der CSR-Prozess effizienter werden.“³²

Dieser Prozess führte 2013 zur Annahme der „Grundsätze für eine bessere Selbst- und Ko-Regulierung“.³³ Diese Initiative sollte „den an der Selbst- und Ko-Regulierung beteiligten Akteuren helfen, besser zu agieren und eine höhere Anerkennung, Achtung und Glaubwürdigkeit ihrer Anstrengungen zu erlangen“ und „dazu beitragen, dass Selbst- und Ko-Regulierungsmaßnahmen ihre gesetzten gesellschaftlichen, ökologischen und Governance-Ziele effektiver und effizienter erreichen.“ Alle Stakeholder wurden aufgefordert, „diese Grundsätze als Maßstab für die Selbst- und Ko-Regulierung zu

²⁹ Ibidem, Absatz 22.

³⁰ Ibidem, Absatz 18

³¹ Siehe *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*, Europäische Selbst- und Ko-Regulierung, a.a.O. (Fn.7), S.12

³² KOM(2011) 681 endg., abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52011DC0681>.

³³ Abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/CoP%20-%20Principles%20for%20better%20self-%20and%20co-regulation.pdf>. Siehe zum Beispiel *Furnémont & Smokvina*, European Co-Regulation Practices in the Media, 2017, verfügbar unter <https://rm.coe.int/european-co-regulation-practices-in-the-media/16808c9c74>, S.24 f.



betrachten und ihre Anwendung zu fördern.“³⁴ Die Grundsätze umfassen die drei aufeinander folgenden Phasen Konzeption, Umsetzung und Durchsetzung. In der ersten Phase sollten so viele potenziell nützliche Akteure wie möglich vertreten sein. Geplante Maßnahmen sollten offen vorbereitet werden und alle interessierten Parteien einbeziehen. Die unterschiedlichen Fähigkeiten der Teilnehmer sollten berücksichtigt werden, und es wird erwartet, dass die Teilnehmer echte Anstrengungen unternehmen, um die Initiative nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zum Erfolg zu führen. Die Ziele der Selbst- und Ko-Regulierung müssen klar und unmissverständlich dargelegt werden und Vorgaben sowie Indikatoren für die Bewertung umfassen. Maßnahmen müssen in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht und den Grundrechten, wie sie im EU-Recht und im nationalen Recht verankert sind, gestaltet werden. In Bezug auf die Umsetzungsphase betonen die Grundsätze die Bedeutung von iterativer Verbesserung, Überwachung, Bewertung und Finanzierung. In der Durchsetzungsphase wird in den Grundsätzen betont, dass ein Beschwerdemechanismus vorhanden sein muss und dass Nichteinhaltung abgestufter Sanktionen unterliegen sollte.

In ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vom 19. Mai 2015 über „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“³⁵ betonte die Kommission, dass sie bei der Prüfung politischer Lösungen sowohl regulatorische als auch gut konzipierte nicht regulatorische Mittel berücksichtigen werde, die sich an den Grundsätzen für eine bessere Selbst- und Ko-Regulierung und der entsprechenden EU-Praxis orientieren.³⁶

2.3.2. Entwicklung der Selbst- und Ko-Regulierung in den Medien auf EU-Ebene

Nicht nur die Diskussion über Selbst- und Ko-Regulierung im Allgemeinen, sondern auch über diese Regulierungsarten im Hinblick auf die Medien begann vor etwa zwanzig Jahren.³⁷ In den Schlussfolgerungen des Rates vom 27. September 1999 zu den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über die Konvergenz (insbesondere zu Medien und audiovisuellen Aspekten)³⁸ betonte der Rat der Europäischen Union in Kenntnis der Diskussion über den möglichen Anwendungsbereich und die Vorzüge und Risiken von Selbstregulierung in den Medien, wie sie von den

³⁴ Siehe <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>.

³⁵ KOM(2015) 215 endg., verfügbar unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_de.pdf.

³⁶ Ibidem, S. 6

³⁷ Vgl. dazu im Allgemeinen: Studie über Co-Regulierungsmaßnahmen im Mediensektor (2007), Studie für die Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, Abt. A1 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik, erstellt vom Hans-Bredow-Institut in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäisches Medienrecht, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-co-regulation-measures-media-sector-2007>.

³⁸ ABl. C 283 vom 6.10.1999, S. 1-2, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31999Y1006\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31999Y1006(01)).



Teilnehmern des Saarbrücker Expertenseminars zu Selbstregulierung in den Medien betont wurden,³⁹ dass die Selbstregulierung Regulierung sinnvoll ergänzen und dazu beitragen könnte, das richtige Gleichgewicht zwischen einer Förderung der Entwicklung offener und wettbewerbsorientierter Märkte und der Wahrung der im Interesse der Allgemeinheit liegenden Ziele zu erreichen.

In seinen Schlussfolgerungen vom selben Tag über die Rolle der Selbstregulierung unter Berücksichtigung der Entwicklung neuer Medienangebote⁴⁰ erkennt der Rat der Europäischen Union an, dass Selbstregulierung in einer Reihe von Mitgliedstaaten auch weiterhin die Regulierung bei allen Medienangeboten sinnvoll ergänzen wird, dass aber in diesem Rahmen geprüft werden sollte, welche Rolle die Selbstregulierung bei den neuen Medienangeboten spielen kann. So nimmt der Rat zur Kenntnis, dass (1) in den meisten europäischen Staaten Systeme der Selbstregulierung im Medienbereich entwickelt worden sind, die teilweise sämtliche Medien umfassen, teilweise auf einzelne dieser Medien oder auf neue Informations- und Kommunikationsdienste beschränkt sind, (2) dass die Art und Weise, in der die verschiedenen Systeme der Selbstregulierung organisiert sind und staatliche Regulierung ergänzen oder zu ihr beitragen, sich nicht unerheblich voneinander unterscheiden, was Europas demokratische, regionale und kulturelle Vielfalt widerspiegelt, und (3) dass die Selbstregulierung die Regulierung im Rahmen der künftigen Entwicklung neuer Medienangebote sinnvoll ergänzen könnte. Der Rat erkennt an, dass die Bestimmung der im Interesse der Allgemeinheit liegenden Ziele und die Wahl des besten Weges zur Verwirklichung dieser Ziele auf diesem Gebiet unbeschadet des Gemeinschaftsrechts originäre Aufgaben der Mitgliedstaaten bleiben und dass Systeme der Selbstregulierung im Medienbereich allerdings entsprechend der nationalen, kulturellen und rechtlichen Tradition und Praxis einen Beitrag zur Wahrung der Interessen der Allgemeinheit leisten können.

Von Anfang an wurde Selbst- und Ko-Regulierung im Medienbereich vor allem in den drei Bereichen Jugendschutz, Verbraucherschutz und journalistische Ethik umgesetzt. In den letzten zehn Jahren wurden Selbst- und Ko-Regulierung auch nicht für einen bestimmten Sektor der Medienpolitik, sondern für die Medienpolitik insgesamt umgesetzt, um einer bestimmten Kategorie von Medienakteuren, nämlich nichtlinearen audiovisuellen Diensten, dasselbe Regulierungssystem aufzuerlegen.⁴¹

In ihrem Bericht an die Europäische Kommission über „Freie und pluralistische Medien als Rückhalt der europäischen Demokratie“⁴² begrüßt die Hohe Rangige Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien Selbstregulierung der Medien: „Da das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in die Medien ein Vorteil für sie ist, sollten Medienunternehmen diesem Vertrauen ihrerseits gerecht werden, indem sie in Sachen Selbstregulierung

³⁹ Siehe „Europäische Union: Saarbrücker Schlußfolgerungen zur Selbstregulierung“, <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/5/article3.de.html>.

⁴⁰ ABl. L 283 vom 6.11.1999, S. 3-3, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31999Y1006\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31999Y1006(02)).

⁴¹ Siehe *Furnémont & Smokvina*, European Co-Regulation Practices in the Media, a.a.O. (Fn. 33) S. 22.

⁴² Abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>. Sofern nachstehend nicht anders angegeben, bedeutet AVMD-Richtlinie die Richtlinie 2010/13/EU in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/1808.



proaktiver werden. Jedes Medienunternehmen sollte klaren und erkennbaren Verhaltensregeln und redaktionellen Vorgaben folgen; die Unternehmen sollten verpflichtet sein, diese auf ihrer Webseite zu veröffentlichen oder explizit anzugeben, wenn sich das Unternehmen an internationalen Verhaltensregeln und Ethikrichtlinien orientiert.“⁴³

2.3.3. Selbst- und Ko-Regulierung in der früheren AVMD-Richtlinie im Besonderen

Mehrere Verhaltenskodizes, die in den durch die Richtlinie 2010/13/EG koordinierten Bereichen aufgestellt wurden, haben sich im Einklang mit den Grundsätzen für eine bessere Selbst- und Ko-Regulierung als gut konzipiert erwiesen. Das Bestehen eines gesetzgeberischen Auffangmechanismus wurde als wichtiger Erfolgsfaktor bei der Förderung der Einhaltung von Selbst- oder Ko-Regulierungskodizes angesehen. Genauso wichtig ist, dass solche Kodizes konkrete Zielvorgaben und Zielsetzungen enthalten, die eine regelmäßige, transparente und unabhängige Überwachung und Bewertung ihrer Zielerfüllung ermöglichen. In den Verhaltenskodizes sollte auch die wirksame Durchsetzung geregelt werden. Die Selbst- und Ko-Regulierungskodizes, die in den von der AVMD-Richtlinie koordinierten Bereichen angenommen werden, sollten diesen Grundsätzen folgen.⁴⁴

Die Erfahrung hat gezeigt, dass sowohl Selbst- als auch Ko-Regulierungsinstrumente, die im Einklang mit den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten umgesetzt werden, bei der Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus eine wichtige Rolle spielen können. Die Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele von öffentlichem Interesse im Bereich der neuen audiovisuellen Mediendienste sind wirksamer, wenn sie mit der aktiven Unterstützung der Diensteanbieter selbst ergriffen werden.⁴⁵

Die Selbstregulierung stellt eine Art freiwillige Initiative dar, die Wirtschaftsteilnehmern, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Vereinigungen die Möglichkeit gibt, untereinander und füreinander gemeinsame Leitlinien festzulegen. Sie sind für die Ausarbeitung, Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung dieser Leitlinien selbst zuständig. Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit ihren unterschiedlichen Rechtstraditionen die Rolle, die eine wirksame Selbstregulierung als Ergänzung zu den bestehenden Gesetzgebungs-, Gerichts- und Verwaltungsverfahren spielen kann, sowie ihren wertvollen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der AVMD-Richtlinie anerkennen. Die Selbstregulierung sollte jedoch, obwohl sie eine ergänzende Methode zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der AVMD-Richtlinie sein kann, die Verpflichtungen des nationalen Gesetzgebers nicht ersetzen. In ihrer Minimalform schafft Ko-Regulierung im Einklang mit den Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten eine rechtliche

⁴³ Ibidem, S. 36.

⁴⁴ Siehe Erwägungsgrund 12 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

⁴⁵ Siehe Erwägungsgrund 13 der Richtlinie (EU) 2018/1808.



Verbindung zwischen Selbstregulierung und dem nationalen Gesetzgeber. Bei der Ko-Regulierung teilen sich die Interessenträger und die Regierung oder die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen die Regulierungsfunktion. Zu den Aufgaben der einschlägigen öffentlichen Behörden zählen die Anerkennung des Ko-Regulierungsprogramms, die Prüfung seiner Verfahren und die Finanzierung des Programms. Bei der Ko-Regulierung sollten weiterhin staatliche Eingriffsmöglichkeiten für den Fall vorgesehen werden, dass ihre Ziele nicht erreicht werden. Unbeschadet der förmlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung fördert die AVMD-Richtlinie die Nutzung der Selbst- und Ko-Regulierung. Dadurch werden weder die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Regelungen zur Selbst- oder Ko-Regulierung verpflichtet, noch werden gegenwärtige Ko-Regulierungsinitiativen, die in den Mitgliedstaaten bereits bestehen und effektiv funktionieren, beeinträchtigt oder gefährdet.⁴⁶

2.3.4. EU-Primärrecht / Grundrechtsrahmen

In den europäischen Verträgen, die in der Regel auf einer traditionellen Form behördlicher Regulierung basieren, wird Ko-Regulierung nicht erwähnt. Doch weder Selbstregulierung noch Ko-Regulierung sind aus europäischer Sicht als Regulierungsmodell generell unzulässig. Diese Art von Regulierung muss jedoch den Vorrang des EU-Primärrechts, insbesondere der Wettbewerbsregeln des AEUV beachten.⁴⁷

Die Anerkennung von Selbst- oder Ko-Regulierungsmodellen als Umsetzungsinstrumente für EU-Richtlinien ist offensichtlich möglich, wenn die Richtlinien diese ausdrücklich als Instrumente zur Umsetzung ihrer Bestimmungen bezeichnen. Wenn andererseits in Richtlinien keine Selbst- oder Ko-Regulierungssysteme erwähnt werden, ist es notwendig, auf die allgemeinen Vorschriften für die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht zurückzugreifen. Diese allgemeinen Vorschriften sehen keine formelle Aufnahme der einschlägigen Bestimmungen einer Richtlinie in ausdrückliche, spezifische Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vor. Ein allgemeiner rechtlicher Rahmen kann je nach Inhalt der betreffenden Richtlinie für diesen Zweck angemessen sein, sofern er die vollständige Anwendung der Richtlinie in einer hinreichend klaren und präzisen Weise gewährleistet, so dass, wenn die Richtlinie dazu bestimmt ist, Rechte für Einzelpersonen zu schaffen, die betreffenden Personen den vollen Umfang ihrer Rechte ermitteln und sich gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten auf sie berufen können.⁴⁸

⁴⁶ Siehe Erwägungsgrund 14 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

⁴⁷ Siehe *Ukrow*, Selbstkontrollen im Medienbereich und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in *Ukrow* (Hrsg.), *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*, 2000, 1 (73 f.).

⁴⁸ Siehe Rechtsprechung des EuGH, zum Beispiel EuGH, Rechtssache C-96/95, *Kommission/Deutschland*, Rec. 1997, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0096>, S. I-1653; EuGH, Rechtssache 361/88, *Kommission/Deutschland*, Rec. 1991, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61988CJ0361>, S. I-2567.



Im Gegensatz zur reinen Selbstregulierung können Ko-Regulierungsrahmen als zusätzliches Umsetzungsmodell für EU-Richtlinien verwendet werden, die nicht ausdrücklich auf diese Regelungsarten abheben, wenn diese Rahmen insbesondere im Hinblick auf die in der entsprechenden Richtlinie vorgesehenen Sanktionen die notwendigen Bedingungen erfüllen. Dies ist grundsätzlich möglich, da Ko-Regulierung immer mit einem Rechtsrahmen verbunden ist, der zusammen mit anderen Vorschriften die ordnungsgemäße Umsetzung der betreffenden Richtlinie(n) gewährleisten kann.⁴⁹

Wie der frühere OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Miklos Haraszi, betonte, „können wahrhaftige Ethikstandards nur von unabhängigen Medienfachleuten geschaffen und von ihnen nur freiwillig eingehalten werden. Jeder Versuch, ob in guter Absicht unternommen oder nicht, Journalisten per Gesetz Standards aufzuerlegen, führt zu einer willkürlichen Einschränkung ihrer legitimen Freiheiten und zur Einschränkung des freien Informationsflusses in der Gesellschaft.“⁵⁰

Die Europäische Union hat sich bisher nicht für Selbstregulierung und Ko-Regulierung in Fragen der Grundrechte oder in Situationen eingesetzt, in denen die Vorschriften einheitlich angewendet werden müssen. Letzteres könnte sich mit der Einführung der in der neuen AVMD-Richtlinie vorgesehenen EU-Verhaltenskodizes ändern.⁵¹

2.3.5. Die überarbeitete AVMD-Richtlinie der EU

2.3.5.1. Einleitung

Die überarbeitete AVMD-Richtlinie enthält allgemeine Anforderungen an die Durchsetzung von Selbst- und Ko-Regulierung in ihrem Anwendungsbereich sowie spezielle Regelungen für diesen speziellen Zweck in bestimmten Bereichen, insbesondere beim Schutz Minderjähriger vor kommerzieller Kommunikation.

Es ist bemerkenswert, dass die Erwägungsgründe der Richtlinie ein Thema behandeln, das im Text der Richtlinie ansonsten nicht erwähnt wird. Gemäß Erwägungsgrund 30 ist es wichtig, dass Minderjährige vor der Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation zur Bewerbung von Glücksspielen wirksam geschützt werden.⁵²

⁴⁹ Siehe *Palzer*, Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen, IRIS *plus* 2002-6, 4.

⁵⁰ OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit (2008) *The media self-regulation guidebook*. Abrufbar unter <https://www.osce.org/fom/31497?download=true>.

⁵¹ Siehe *Furnémont & Smokvina*, *European Co-Regulation Practices in the Media*, a.a.O. (Fn. 26) S. 23.

⁵² In diesem Zusammenhang wird im Erwägungsgrund betont, dass auf Unions- und nationaler Ebene mehrere Selbst- oder Ko-Regulierungssysteme zur Förderung verantwortungsvollen Glücksspiels bestehen, auch mittels audiovisueller kommerzieller Kommunikation.



2.3.5.2. Allgemeine Regeln für die Selbst- und Ko-Regulierung

Die AVMD-Richtlinie betont, dass es zur Beseitigung von Hindernissen für den freien Verkehr grenzüberschreitender Dienstleistungen innerhalb der Union notwendig ist, die Wirksamkeit von Selbst- und Ko-Regulierungsmaßnahmen zu gewährleisten, die insbesondere auf den Schutz der Verbraucher oder der öffentlichen Gesundheit abzielen.⁵³

Gemäß Art. 4a Abs. 1 unterstützen die Mitgliedstaaten die Anwendung von Ko-Regulierung und die Förderung von Selbstregulierung durch Verhaltenskodizes, die auf nationaler Ebene in den durch diese Richtlinie koordinierten Bereichen angenommen werden, soweit dies nach ihren Rechtsordnungen zulässig ist. Diese Kodizes müssen:

- (a) derart gestaltet sein, dass sie von den Hauptbeteiligten in den betroffenen Mitgliedstaaten allgemein anerkannt werden;
- (b) ihre Ziele klar und unmissverständlich darlegen;
- (c) eine regelmäßige, transparente und unabhängige Überwachung und Bewertung ihrer Zielerfüllung vorsehen sowie
- d) eine wirksame Durchsetzung einschließlich wirksamer und verhältnismäßiger Sanktionen vorsehen.⁵⁴

Gemäß Art. 4a Abs. 2 können die Mitgliedstaaten und die Kommission die Selbstregulierung durch Verhaltenskodizes der Union fördern, die von Mediendienstanbietern, Anbietern von Video-Sharing-Plattformen oder Organisationen, die solche Anbieter vertreten, erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Sektoren wie Industrie-, Handels-, Berufs- und Verbraucherverbänden oder -organisationen, ausgearbeitet werden. Diese Kodizes müssen derart gestaltet sein, dass sie von den Hauptbeteiligten auf Unionsebene allgemein anerkannt werden, und sie müssen mit den Buchstaben b) bis d) im Einklang stehen. Die nationalen Verhaltenskodizes bleiben von den Verhaltenskodizes der Union unberührt.

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erleichtert die Kommission im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gegebenenfalls die Erstellung von Verhaltenskodizes der Union.

Die Unterzeichner der Verhaltenskodizes der Union übermitteln die Entwürfe dieser Kodizes sowie Änderungen daran der Kommission. Die Kommission konsultiert den Kontaktausschuss zu diesen Kodexentwürfen oder Änderungen daran.

Die Kommission macht die Verhaltenskodizes der Union öffentlich zugänglich und kann für sie in angemessener Weise Öffentlichkeitsarbeit betreiben.

Gemäß Art. 4a Abs. 3 steht es den Mitgliedstaaten weiterhin frei, die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter zu verpflichten, ausführlicheren oder strengeren Bestimmungen nachzukommen, die mit dieser Richtlinie und dem Unionsrecht

⁵³ Siehe Erwägungsgrund 31 der AVMD-Richtlinie 2018.

⁵⁴ Einfache Absichtserklärungen erfüllen diese Anforderungen eindeutig nicht; siehe auch *Gundel*, Die Fortentwicklung der europäischen Medienregulierung: Zur Neufassung der AVMD-Richtlinie, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 2019, 131 (133).



im Einklang stehen, unter anderem wenn ihre nationalen unabhängigen Regulierungsbehörden oder -stellen zu dem Schluss gelangen, dass sich ein Verhaltenskodex oder Teile desselben als nicht wirksam genug erwiesen haben. Die letzte Aussage trägt insbesondere der letztendlichen Verantwortung der Staaten für den Schutz der Rechtsgüter wie Jugendschutz und Verbraucherschutz in einem System der regulierten Selbstregulierung Rechnung.⁵⁵

Gemäß Art. 6a Abs. 4 ermutigt die Kommission die Mediendienstanbieter, bewährte Verfahren bezüglich auf Ko-Regulierung beruhender Verhaltenskodizes auszutauschen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission können Selbstregulierung durch Verhaltenskodizes der Union gemäß Art. 4a Abs. 2 für die Zwecke des Artikels 6 fördern, der insbesondere zur Gewährleistung des Jugendschutzes bestimmt ist.⁵⁶

2.3.5.3. Selbst- und Ko-Regulierung als Mittel des Jugendschutzes

In Art. 6a Abs. 1 der AVMD-Richtlinie heißt es: Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass audiovisuelle Mediendienste, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden und die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können, nur so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können. Zu solchen Maßnahmen zählen beispielsweise die Wahl der Sendezeit, Mittel zur Altersverifikation oder andere technische Maßnahmen. Sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu der potenziellen Schädigung durch die Sendung stehen. Die schädlichsten Inhalte wie grundlose Gewalttätigkeiten und Pornografie müssen den strengsten Maßnahmen unterliegen.

2.3.5.4. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich der kommerziellen Kommunikation

Gemäß Art. 9 Abs. 3 der AVMD-Richtlinie unterstützen die Mitgliedstaaten die Nutzung von Ko-Regulierung und die Förderung der Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes gemäß Art. 4a Abs. 1 in Bezug auf unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation für alkoholische Getränke. Diese Kodizes zielen darauf ab, die Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation für alkoholische Getränke auf Minderjährige wirkungsvoll zu reduzieren. Auf Unionsebene und auf nationaler Ebene bestehen verschiedene Selbst- und Ko-Regulierungssysteme, die auf eine verantwortungsvolle Vermarktung alkoholischer Getränke, auch mittels audiovisueller kommerzieller Kommunikation, abzielen. Derartige Systeme sollten weiter gefördert werden, insbesondere wenn sie dafür sorgen sollen, dass audiovisuelle kommerzielle

⁵⁵ Siehe auch *Gundel*, Die Fortentwicklung der europäischen Medienregulierung: Zur Neufassung der AVMD-Richtlinie, a.a.O. (Fn. 54), S. 133.

⁵⁶ Siehe Art. 6a Abs. 1 AVMD-Richtlinie.



Kommunikation für alkoholische Getränke stets mit Hinweisen auf einen verantwortungsvollen Alkoholgenuss einhergeht.⁵⁷

Auf nationaler und internationaler Ebene gibt es einige allgemein anerkannte Ernährungsrichtlinien wie beispielsweise das Nährwertprofilmodell des Regionalbüros für Europa der Weltgesundheitsorganisation, um Lebensmittel nach ihrer Nährstoffzusammensetzung im Rahmen der Fernsehwerbung für Lebensmittel für Kinder zu unterscheiden.⁵⁸ Laut Art. 9 Abs. 4 unterstützen die Mitgliedstaaten die Nutzung der Ko-Regulierung und die Förderung der Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes gemäß Art. 4a Abs. 1 in Bezug auf unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation, die Kindersendungen begleitet oder darin enthalten ist und Lebensmittel und Getränke betrifft, die Nährstoffe oder Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten, insbesondere Fett, Transfettsäuren, Salz oder Natrium, sowie Zucker, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird. Diese Kodizes zielen darauf ab, die Einwirkung audiovisueller kommerzieller Kommunikation für solche Lebensmittel und Getränke auf Kinder wirkungsvoll zu verringern. Sie sehen vor, dass die positiven Ernährungseigenschaften solcher Lebensmittel und Getränke durch diese audiovisuelle kommerzielle Kommunikation nicht hervorgehoben werden.

Gemäß Art. 9 Abs. 5 der AVMD-Richtlinie können die Mitgliedstaaten und die Kommission die Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes der Union gemäß Art. 4a Abs. 2 für die Zwecke dieses Artikels fördern, der die qualitativen Aspekte der von Mediendienstanbietern angebotenen audiovisuellen kommerziellen Kommunikation regelt.

2.3.5.5. Selbst- und Ko-Regulierung in Bezug auf Video-Sharing-Plattformen

Video-Sharing-Plattformen (VSP) werden im Rahmen der neuen AVMD-Richtlinie eine grundlegende Rolle bei der Festlegung der Grenzen legitimer politischer Rede oder des Rechts spielen, unkonventionelle soziale und kulturelle Standpunkte einzunehmen und zu äußern. Obwohl sie bereits nach der E-Commerce-Richtlinie der EU dafür verantwortlich waren, als Hosts bekanntermaßen rechtswidrige Inhalte zu entfernen,⁵⁹ fügt die AVMD-Richtlinie eine Reihe zusätzlicher Verantwortlichkeiten hinzu, die einer zusätzlichen administrativen Aufsicht unterliegen werden.⁶⁰

Laut Art. 28 Abs. 2 Ziff. 4 der AVMD-Richtlinie unterstützen die Mitgliedstaaten die Nutzung der Ko-Regulierung und die Förderung der Selbstregulierung mithilfe von Verhaltenskodizes gemäß Art. 4a Abs. 1, um die Einwirkung audiovisueller kommerzieller

⁵⁷ Siehe Erwägungsgrund 29 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

⁵⁸ Siehe Erwägungsgrund 28 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

⁵⁹ Siehe *Cabrera Blázquez, Cappello, Fontaine, Rabie & Wallis*, Der rechtliche Rahmen für Video-Sharing-Plattformen, IRIS Plus, 2018, S. 16 f.

⁶⁰ Siehe *Barata*, The new Audiovisual Media Services Directive: turning video hosting platforms into private media regulatory bodies, Blog vom 24. Oktober 2018 (abrufbar unter <https://cyberlaw.stanford.edu/blog/2018/10/new-audiovisual-media-services-directive-turning-video-hosting-platforms-private-media>).



Kommunikation für Lebensmittel und Getränke, die Nährstoffe und Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten – insbesondere Fett, Transfettsäuren, Salz oder Natrium, sowie Zucker –, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird, auf Kinder wirkungsvoll zu verringern. Diese Kodizes sehen vor, dass die positiven Ernährungseigenschaften solcher Lebensmittel und Getränke durch diese audiovisuelle kommerzielle Kommunikation nicht hervorgehoben werden.

Um die Unterscheidung zwischen VSP und audiovisuellen Mediendiensten weiter zu verstärken, könnte die Umsetzung der Maßnahmen in Bezug auf VSP vorzugsweise durch Ko-Regulierung erfolgen, wie in Art. 28b Abs. 4 der AVMD-Richtlinie ausdrücklich dargelegt: „Zur Umsetzung der in den Absätzen 1 und 3 dieses Artikels genannten Maßnahmen unterstützen die Mitgliedstaaten die Nutzung der Ko-Regulierung gemäß Artikel 4a Absatz 1.“

Für die Zwecke einiger der in Art. 28b Abs. 3 der AVMD-Richtlinie genannten Maßnahmen sieht die Richtlinie vor, dass die VSP-Anbieter diese durch ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen und durch andere Systeme und Mechanismen, die von den VSP-Anbietern „eingrichtet und betrieben“ werden, anwenden. Dies ist eine klassische Beschreibung eines Selbst- oder Ko-Regulierungsmodells, bei dem der Diensteanbieter die Hauptverantwortung für die Einrichtung und den Betrieb eines Regulierungssystems trägt.⁶¹

Da die Übertragung von Regulierungsbefugnissen an private Unternehmen durchaus zu Konflikten mit den Grundrechten der VSP-Nutzer (und den Grundprinzipien konstitutioneller Demokratien) führen könnte, verlangt die AVMD-Richtlinie von den VSP-Anbietern den Schutz der Nutzerrechte und bietet den Nutzern ein breites Spektrum an Sicherungsmaßnahmen. Der Text der überarbeiteten AVMD-Richtlinie enthält einen Katalog an verfahrenstechnischen (zum Beispiel Beschwerde- und Rechtsbehelfsmechanismen) und technischen (zum Beispiel Altersverifikations- und elterliche Kontrollsysteme) Maßnahmen, die von den VSP-Anbietern umzusetzen sind. Die Umsetzung dieser Maßnahmen liegt in der Verantwortung der VSP-Anbieter, wobei den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) eine spezifische Bewertungsaufgabe zukommt (das heißt die zuständige NRB bewertet die Angemessenheit der von den ihrer Rechtshoheit unterliegenden VSP-Anbietern getroffenen Maßnahmen gemäß Art. 28b Abs. 5 der AVMD-Richtlinie). Diese Sicherungsmaßnahmen können eine ausreichende Überwachung der Regulierung von VSP-Inhalten gewährleisten, die Nutzerrechte schützen und gegebenenfalls möglichen Überschreitungen durch private Akteure abhelfen.⁶²

⁶¹ Siehe *ERGA*, Analysis & Discussion Paper to contribute to the consistent implementation of the revised Audiovisual Media Services (AVMS) Directive. Towards the application of the revised Directive by National Regulatory Authorities (NRAs), 2018, S. 25 (abrufbar unter <http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2018/11/ERGA-2018-08-SG3-Analysis-and-Discussion-Paper.pdf>).

⁶² Siehe *Kuklis*, European regulation of video-sharing platforms: what's new, and will it work? Blog vom 29. November 2018 (abrufbar unter <https://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2018/11/29/european-regulation-of-video-sharing-platforms-whats-new-and-will-it-work/>).



Dementsprechend besteht die Herausforderung für die NRB darin, Kriterien auszuarbeiten, anhand derer sie feststellen können, ob eine Maßnahme nicht nur eingeführt wurde, sondern im Hinblick auf die in Art. 28b Abs. 1 und 2 der AVMD-Richtlinie genannten Ziele als „angemessen“ angesehen werden kann.⁶³

Der Maßnahmenkatalog sieht ein umfassendes (wenngleich nicht erschöpfendes) Instrumentarium vor:

- Anwendung der inhaltlichen Anforderungen (Jugendschutz, Schutz vor Aufstachelung zu Hass und Gewalt und vor bestimmten illegalen Inhalten sowie qualitative Kriterien für die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation) in den Bedingungen der VSP-Anbieter;
- Möglichkeiten für Nutzer, Inhalte einfach zu melden, anzuzeigen und zu bewerten sowie Beschwerden direkt beim VSP-Anbieter einzureichen;
- Altersverifikationssysteme zum Schutz Minderjähriger, Systeme der elterlichen Kontrolle und Instrumente zur Medienkompetenz, sofern der Schutz personenbezogener Daten gewährleistet ist;
- Anwenderfunktionalität, mit der Einzelnutzer erklären können, ob Videos audiovisuelle kommerzielle Kommunikation enthalten.⁶⁴

Eine der Herausforderungen für Ko-Regulierung im Bereich der VSP kann darin bestehen, dass die getroffenen Maßnahmen sowohl praktikabel als auch „verhältnismäßig“ sein müssen, insbesondere unter Berücksichtigung der Größe des Video-Sharing-Plattform-Dienstes und der Art des bereitgestellten Dienstes. Diese beiden Grundsätze können eine einzelfallbezogene Beurteilung der Erfüllung der vorgenannten Maßnahmen, die mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und Klarheit kollidieren und zu Streitigkeiten zwischen den Organen der Selbst- und Ko-Regulierung einerseits und den NRB andererseits führen können, erforderlich machen. Darüber hinaus kann die Aufsicht über VSP durch die NRB eine große Aufgabe für die Regulierungsbehörden darstellen, die erhebliche zusätzliche Kosten und Belastungen mit sich bringt, insbesondere wenn die NRB große Mengen an Beschwerden von Einzelnutzern (möglicherweise aus mehreren EU-Mitgliedstaaten) erhalten.⁶⁵

Die Untergruppe für Selbst- und Ko-Regulierung der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) hat die Anwendung bewährter Verfahren der Ko-Regulierung auf die künftige Regulierung von VSP geprüft und einen „Rahmen für eine wirksame Ko-Regulierung von Video-Sharing-Plattformen“ vorgeschlagen.⁶⁶ Dessen Grundsätze sind nicht als erschöpfende Liste oder vorgegebene Lösung gedacht. Vielmehr zielt der Rahmen darauf ab, die laufenden Diskussionen innerhalb der ERGA über Modelle der VSP-Ko-Regulierung zu strukturieren.

⁶³ Siehe ERGA, Analysis & Discussion Paper to contribute to the consistent implementation of the revised Audiovisual Media Services (AVMS) Directive, a.a.O. (Fn. 61), S. 40.

⁶⁴ Vgl. hierzu ebd., S. 25 f.

⁶⁵ Siehe ebd., S. 41.

⁶⁶ Abrufbar unter <http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2018/11/ERGA-2018-09-SG4-Framework-for-Effective-CR-of-VSPs.pdf>.



Ko-Regulierung ist jedoch nicht zwingend erforderlich, und Art. 28b Abs. 6 der AVMD-Richtlinie gestattet „Maßnahmen, die ausführlicher oder strenger sind als die in Absatz 3 dieses Artikels genannten Maßnahmen“.

2.3.6. Ko- und Selbstregulierung in anderen Bereichen des EU-Rechts

Die ersten Initiativen zur Selbstregulierung und Ko-Regulierung konzentrierten sich zunächst auf die drei Bereiche Harmonisierung technischer Normen, Standesregeln und gesellschaftlicher Dialog. Seit diesen Anfängen wurden Selbstregulierungs- und Ko-Regulierungsinitiativen vornehmlich auf die Verbraucher insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Finanzdienstleistungen und Industrie ausgeweitet. Nicht zuletzt das Wachstum des Internets war ein Motor dieser Entwicklung. Umweltschutz, soziale Verantwortung der Unternehmen und Energieeffizienz waren in den letzten Jahren ebenfalls Gegenstand verstärkter Selbst- und Ko-Regulierung.⁶⁷

2.3.7. Initiativen des Europarates

2.3.7.1. Einleitung

Im Gegensatz zur AVMD-Richtlinie befassen sich weder das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen⁶⁸ noch das Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen⁶⁹ als parallele Regulierungsinstrumente, wenn auch mit engerem Anwendungsbereich, mit Selbst- oder Ko-Regulierung. Der Europarat hat jedoch eine lange Tradition der Förderung von Selbstregulierung und in geringerem Maße von Ko-Regulierung. Diese Instrumente fanden in einer Reihe von Empfehlungen und Entschlieungen des Ministerkomitees des Europarates Beachtung. Diese Empfehlungen und Entschlieungen haben insofern keine unmittelbare Rechtswirkung, als dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, ihre Bestimmungen in nationales Recht aufzunehmen. Es besteht jedoch ein gewisser politischer Druck, diese Vorschriften zu achten und umzusetzen.

⁶⁷ Siehe *Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*, Europäische Selbst- und Ko-Regulierung, S. 13 f.; *Senden*, Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet?, a.a.O. (Fn. 27) S. 13 f.

⁶⁸ SEV Nr. 132, 1989.

⁶⁹ SEV Nr. 171, 1998.



2.3.7.2. EntschlieÙungen

Bereits auf der dritten Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedien im Jahr 1991 verabschiedeten die Minister eine EntschlieÙung zum Thema „Medienökonomie und politischer und kultureller Pluralismus“, in der sie mit einem Schwerpunkt auf Selbstregulierung hinsichtlich Verbraucherschutz „die betroffenen Fachkreise ermutigen, Selbstregulierungsmaßnahmen zu ergreifen, um zur Formulierung der nationalen und europäischen Politik in Bezug auf Werbung, Sponsoring und neue Formen der kommerziellen Förderung und Finanzierung von Rundfunkunternehmen beizutragen.“⁷⁰

Auf der vierten Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedien 1994 wurde Selbstregulierung in Bezug auf die journalistische Ethik erwähnt.⁷¹

1995 befasste sich die fünfte Europäische Ministerkonferenz über Massenmedien mit Selbstregulierung, insbesondere durch Inhalteanbieter und Betreiber neuer Technologien und neuer Kommunikations- und Informationsdienste auf nationaler und gesamteuropäischer Ebene (durch Verhaltenskodizes, technische Zugangskontrollverfahren zu Inhalten oder Diensten usw.).⁷²

2.3.7.3. Empfehlungen

In seiner am 5. September 2001 angenommenen Empfehlung Rec(2001)8⁷³ zur Selbstregulierung von Cyberinhalten (Selbstregulierung und Nutzerschutz vor illegalen oder schädlichen Inhalten bei neuen Kommunikations- und Informationsdiensten)⁷⁴ empfiehlt das Ministerkomitee den Regierungen der Mitgliedstaaten, die dieser Empfehlung beigefügten Grundsätze und Mechanismen der Selbstregulierung und des Nutzerschutzes vor illegalen oder schädlichen Inhalten in ihrem nationalen Recht und/oder ihrer Praxis umzusetzen. In diesem Anhang wird betont, dass die Mitgliedstaaten (1) die Einrichtung von Organisationen zur Vertretung von Internetakteuren fördern sollten, (2) diese Organisationen ermutigen sollten, in ihrem Aufgabenbereich Regulierungsmechanismen einzurichten, insbesondere in Bezug auf die Festlegung von Verhaltenskodizes und die Überwachung ihrer Einhaltung, und sich an den einschlägigen Gesetzgebungsverfahren und der Umsetzung der maßgeblichen Normen, insbesondere durch Überwachung ihrer Einhaltung, zu beteiligen und (3) europaweite und internationale Zusammenarbeit zwischen diesen Organisationen fördern sollten.

⁷⁰ Europäische Ministerkonferenzen zur Massenmedienpolitik und Konferenzen des Europarats der für Medien und neue Kommunikationsdienste zuständigen Minister, angenommene Texte, 2016, S. 15 (17); abrufbar unter <https://rm.coe.int/16806461fb>.

⁷¹ Ibidem, S. 25 (27), Grundsatz 8.

⁷² Ibidem, S. 33 (34), S. 35 (37), S. 38 (39).

⁷³ Abrufbar unter https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d5105.

⁷⁴ Auf diese Empfehlung wird in der am 8. Juli 2009 verabschiedeten Empfehlung CM/Rec(2009)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor schädlichen Inhalten und Verhaltensweisen und zur Förderung ihrer aktiven Teilnahme am neuen Informations- und Kommunikationsumfeld verwiesen, abrufbar unter https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d0b0f.



In seiner Empfehlung CM/Rec(2008)6 zu Maßnahmen zur Förderung der Achtung der Meinungs- und Informationsfreiheit in Bezug auf Internetfilter, die vom Ministerkomitee am 26. März 2008 verabschiedet wurde,⁷⁵ betont das Komitee, dass eine der Maßnahmen in Bezug auf Internetfilter, die die Mitgliedstaaten gemäß den im Anhang dieser Empfehlung dargelegten Leitlinien ergreifen werden, darin besteht, „mit Selbst- und Ko-Regulierungsstellen zusammenzuarbeiten, um Normen für dem Entwicklungsalter angemessene Bewertungssysteme für Inhalte, die potenziell schädlich sind, unter Berücksichtigung der Vielfalt der Kulturen, Werte und Meinungen zu entwickeln.“⁷⁶

In seiner am 21. September 2011 verabschiedeten Empfehlung CM/Rec(2011)7 zu einem neuen Medienbegriff⁷⁷ erinnert das Ministerkomitee daran, dass Selbstregulierung „auch von der Bedeutung von Medien und Journalismus für unsere Gesellschaften, insbesondere für die Demokratie spricht“ und dass „insbesondere in Bezug auf neue Medien Verhaltenskodizes oder ethische Standards für Blogger bereits von zumindest einem Teil der Journalisten-Community im Internet akzeptiert wurden.“⁷⁸ Das Ministerkomitee betont, dass „die Entwicklung beruflicher und ethischer Standards weitgehend die Erwartungen der Menschen widerspiegelt. Selbstregulierung kann jedoch nicht immer als ausreichend angesehen werden, und die Menschen erwarten von den Behörden, dass sie sicherstellen, dass Mindestanforderungen garantiert werden.“⁷⁹ Das Ministerkomitee empfiehlt den Mitgliedstaaten, „mit allen Akteuren des Medienökosystems in einen Dialog zu treten, damit sie über den geltenden Rechtsrahmen angemessen informiert werden, und die traditionellen und neuen Medien zum Austausch bewährter Praktiken aufzurufen und sich gegebenenfalls gegenseitig zu konsultieren, um Instrumente der Selbstregulierung einschließlich Verhaltenskodizes zu entwickeln, die allgemein anerkannte Medien- und journalistische Standards berücksichtigen oder in geeigneter Form integrieren.“⁸⁰

In der Empfehlung CM/Rec(2015)6⁸¹ zum freien, grenzüberschreitenden Informationsfluss im Internet, die am 1. April 2015 verabschiedet wurde, betrifft eine der Empfehlungen den „Wert der Selbstregulierung“. Nach diesem Grundsatz sollten die Mitgliedstaaten „die Entwicklung angemessener selbstregulierender Verhaltenskodizes fördern, erleichtern und unterstützen, damit alle Beteiligten das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit unter uneingeschränkter Beachtung der Artikel 8, 10 und 11 EMRK mit besonderer Berücksichtigung des freien Internetverkehrs wahren.“

In seiner am 7. März 2018 verabschiedeten Empfehlung CM/Rec(2018)11⁸² zu Medienpluralismus und Transparenz beim Medieneigentum betont das Ministerkomitee, dass „wirksame Selbstregulierungssysteme sowohl die öffentliche Rechenschaftspflicht

⁷⁵ Abrufbar unter https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3bc4.

⁷⁶ Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2008)6, Abschnitt II. ii.

⁷⁷ Abrufbar unter https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cc2c0.

⁷⁸ Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2011)7, Abs. 37 und 41.

⁷⁹ Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2011)7, Abs. 53.

⁸⁰ Empfehlung CM/Rec(2011)7, Abs. 7.

⁸¹ Abrufbar unter https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c3f20.

⁸² Abrufbar unter <https://rm.coe.int/1680790e13>.



als auch das Vertrauen stärken können.“ Alle Selbstregulierungsmechanismen, die im Bereich der Internetvermittler entwickelt werden, sollten „unabhängig und transparent funktionieren, offen für eine sinnvolle Beteiligung aller relevanten Interessenträger sein, der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig sein und nach ethischen Normen arbeiten, die das multimediale Ökosystem umfassend berücksichtigen.“⁸³

Gemäß der Empfehlung CM/Rec(2019)1⁸⁴ zur Verhütung und Bekämpfung von Sexismus, die am 27. März 2019 als jüngste Empfehlung zur Selbstregulierung angenommen wurde, werden die Regierungen der Mitgliedstaaten ersucht, „auf eine Beteiligung der Sektoren Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Medien und Werbung an der Ausarbeitung, Annahme und Umsetzung von Selbstregulierungsmaßnahmen und Mechanismen zur Bekämpfung von Sexismus, einschließlich sexistischer Hassreden, in jedem Sektor zu drängen und diese dabei zu unterstützen.“⁸⁵

Die Parlamentarische Versammlung unterstützte Selbstregulierung in den Medien ebenfalls nachdrücklich, zum Beispiel in ihrer EntschlieÙung 1003 (1993) zur journalistischen Ethik.⁸⁶

⁸³ Leitlinie 2.4 über Medienpluralismus und Transparenz beim Medieneigentum als Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2018)11.

⁸⁴ Abrufbar unter

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168093b26a>.

⁸⁵ Leitlinie II.C.3 zur Verhinderung und Bekämpfung von Sexismus: Maßnahmen zur Umsetzung als Anhang zu Empfehlung CM/Rec(2019)1.

⁸⁶ Abrufbar unter <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16414&lang=en>, Art. 36 f.



3. Länderberichte

3.1. AT - Österreich

Susanne Lackner, Vice Chair, KommAustria, Vienna

3.1.1. Einleitung

Außer Betracht bleiben nachstehend theoretische Auseinandersetzungen mit den Begriffen der Ko- und Selbstregulierung, die anderen Ausführungen in dieser Publikation vorbehalten sind.

Es bedarf hier keiner weiteren Erörterung, dass Systeme der Selbstregulierung vor allem an das angelsächsische Politikverständnis anknüpfen bzw. dort ihren Ursprung haben.⁸⁷ In Österreich spielen, unter anderem aufgrund der Prägung seiner Staatsverwaltung durch den Josephinismus, Ko- und Selbstregulierung im Bereich audiovisueller Medien nicht jene Rolle, die ihnen in vielen anderen Mitgliedstaaten zukommt.⁸⁸

Die bekanntesten österreichischen Selbstregulierungsinstitutionen im Bereich von Medien sind der Österreichische Presserat⁸⁹ sowie der Österreichische Werberat⁹⁰. Im Bereich des Jugendschutzes besteht eine mit der Klassifikation von Filmen befasste Jugendmedienkommission⁹¹, wobei Letztere sich allerdings eher als Informationsstelle für die freiwillige Prüfung von Filmen versteht.

Den nachstehenden Ausführungen sei weiters vorangestellt, dass Ko-Regulierung im Medienbereich lediglich in Form des Qualitätssicherungssystems für den österreichischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks existiert.⁹² Wenngleich die Aufsicht

⁸⁷ Vgl. dazu *Jarren/Wassmer*, Persönlichkeitsschutz in der Online-Kommunikation am Beispiel von Social Media-Anbietern, Berka-Grabenwarther-Holubek (Hrsg.): Persönlichkeitsschutz in elektronischen Massenmedien, mwN, 126.

⁸⁸ In diesem Sinn Leitl-*Staudinger*, „Organisation der Rundfunkregulierung als Unabhängigkeitssicherung“, aus „Unabhängigkeit der Medien“, Schriftenreihe Recht der elektronischen Massenmedien, Wien 2011, mwN, 111; und *Kassai/Kogler/Truppe*, Rundfunkrechtsreform 2010. in: Medien und Recht, 6/2010, 11.

⁸⁹ <https://www.presserat.at/>.

⁹⁰ <https://werberat.at/>.

⁹¹ https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulpraxis/ugbm/jmk/jmk_aufg.html.

⁹² § 4a des Bundesgesetzes über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 in der Fassung BGBl. I Nr. 61/2018.



über öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen nicht Gegenstand dieser Publikation bildet, soll einzig die Struktur dieses im Rahmen des diesbezüglichen Beihilfverfahrens⁹³ entwickelten Systems wegen seiner interessanten Struktur kurz dargestellt werden. Im Mittelpunkt der Qualitätssicherung steht der Grundsatz der Eigenbeurteilung durch den ORF, jedoch hat diese auf Grundlage eines detaillierten Verfahrens zu erfolgen, darunter beispielsweise repräsentative Zuschauerbefragungen. Die Regulierungsbehörde hat die Aufsicht über das Verfahren mit den üblichen hoheitlichen Instrumenten wahrzunehmen, darf aber keine wie immer geartete inhaltliche Beurteilung vornehmen. Auf Kritik stößt dabei das Faktum, dass der ORF zwar formell „unabhängige“ Gutachter bestellen muss, diesen Begriff jedoch durch die Bestellung eines ehemaligen ZDF-Intendanten und eines ARD-Programmdirektors weit ausgelegt hat.⁹⁴ Ein vom ORF unabhängigeres Bestellungsverfahren des Gutachters ist aber an verschiedenenorts vorgebrachten verfassungsrechtlichen Kautelen zur Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Österreich gescheitert.

Geht man ansonsten von der Definition von Selbstregulierung als eine vom Staat unbeeinflusste Verständigung der Akteure über ihr Handeln im Hinblick auf die Regulierungsziele auf der einen Seite und auf dem anderen Ende der Skala von hoheitlichem Handeln aus,⁹⁵ verfügt Österreich also im Bereich der „Governance“ von audiovisuellen (und anderen) Medien – abgesehen vom Qualitätssicherungssystem – nur über das eine oder das andere.

Trotz der Zurückhaltung gegenüber nicht-staatlicher Regulierung hat der österreichische Gesetzgeber die schon in der Richtlinie 2010/13/EU verankerten Empfehlung zur Nutzung von Instrumenten der Ko- und Selbstregulierung⁹⁶ aufgegriffen, und zwar in Form finanzieller Anreize. Selbst- und Ko-Regulierung werden dabei als mögliche Ergänzungen der staatlichen Regulierung angesehen, wobei aber auf die rechtsverbindlich wirksame Umsetzung von Richtlinien nicht verzichtet werden soll.⁹⁷ Zuständige Stelle für die Förderverwaltung ist die Kommunikationsbehörde Austria, also die Regulierungsbehörde im Bereich der „elektronischen Audiomedien und der elektronischen audiovisuellen Medien“.⁹⁸ Gefördert werden Selbstkontrolleinrichtungen im Bereich der kommerziellen Kommunikation und der Presse, das Volumen beträgt dabei insgesamt EUR 50.000,- pro Jahr insbesondere für Selbstkontrolleinrichtungen für die Kommerzielle Kommunikation.

Fördervoraussetzung ist, dass es sich um eine anerkannte Einrichtung der Selbstkontrolle im Bereich der kommerziellen Kommunikation in Medien im Sinne der

⁹³ Staatliche Beihilfe E 2/2008 (ex CP 163/2004 und CP 227/2005) – Finanzierung des ORF (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/223847/223847_1016418_150_2.pdf), Rz 235, § 4a ORF-G.

⁹⁴ https://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=176.

⁹⁵ In diesem Sinn *Leitl-Staudinger*, Organisation der Rundfunkregulierung als Unabhängigkeitssicherung, in: *Unabhängigkeit der Medien*, aus der „Schriftenreihe Recht der elektronischen Massenmedien“, Wien 2011, mwN.

⁹⁶ ErwG 44 der Richtlinie 2010/13/EU.

⁹⁷ § 33 des Bundesgesetzes über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“) (KommAustria-Gesetz – KOG) idF BGBl I 47/2019; *Kogler/Trainer/Truppe*, Österreichische Rundfunkgesetze⁴, Anmerkungen zu § 33 KOG, S 867.

⁹⁸ § 1 KOG.



Gewährleistung der Unabhängigkeit dieser Einrichtung, der Sicherstellung der Wahrnehmung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben sowie einer wirksamen Durchsetzung ihrer Entscheidungen und Beschlüsse handelt. Das Gesetz definiert anerkannte Selbstregulierungseinrichtungen insbesondere als solche, die eine breite Repräsentanz der betroffenen Berufsgruppen und hinreichende Transparenz im Hinblick auf Entscheidungsgrundlage, Verfahren und Durchsetzung von Entscheidungen gewährleisten.

3.1.2. Selbst- und Ko-regulierung im Bereich der Werbung

Nach eigenen Angaben versteht sich der Österreichische Werberat⁹⁹, der sich 2008 grundlegend reorganisiert hat, vor allem als Selbstbeschränkungseinrichtung auf den Gebieten der Ethik und Moral auf der Grundlage eines Ethik-Kodex.¹⁰⁰ Dieser soll eine Handlungsanweisung zum Schutz der Verbraucher vor Missbrauch der Werbung darstellen und der Überwachung und Korrektur von Fehlerscheinungen und Fehlentwicklungen im Vorfeld und am Rande der gesetzlichen Bestimmungen dienen. Der Werberat führt zu seiner Rolle aus, dass angesichts des hohen Niveaus an gesetzlichen Bestimmungen betreffend Werbung und Verbraucherschutz in Österreich seine Rolle sich auf Gebiete der Ethik und Moral beschränkt, die auch einem permanenten gesellschaftlichen Wandel unterworfen sind, weshalb der Ethik-Kodex auch laufend aktualisiert wird. Im Mittelpunkt des Kodex steht die Vermeidung von diskriminierenden, die Würde des Menschen verletzenden oder irreführenden Werbemaßnahmen. Das sind vorwiegend die Themen Ethik und Moral, Gewaltdarstellungen, Gesundheit, Umwelt, rechtswidriges Werbeumfeld (Datenschutz, Urheberrechtsgesetz u.ä.), Geschlechterdiskriminierung, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Alkohol und Tabak und neuerdings auch das Influencer-Marketing.¹⁰¹ Der Werberat erklärt sich als nicht für politische Werbung zuständig.

Mitglieder im Werberat sind alle wesentlichen Akteure im Bereich der Werbung: private Rundfunkveranstalter und der ORF, der Verband Österreichischer Zeitungen, Agenturen, die Wirtschaftskammern der Bundesländer u.ä. Der Werberat selbst verfügt aktuell über 241 in verschiedenen Bereich (Medien, Werbung, aber auch auf Gebieten wie der Medizin oder der Psychologie) tätige Experten.

Der Werberat wird nur aufgrund von Beschwerden tätig. Offensichtlich unbegründete Beschwerden werden sofort zurückgewiesen, ansonsten wird das Unternehmen zur Stellungnahme aufgefordert, die Entscheidung liegt dann beim Werberat. Es gibt drei Entscheidungstypen: Kein Grund zum Einschreiten, Aufruf zur Sensibilisierung an das Unternehmen, sowie, als ultimative Maßnahme, die Aufforderung zum sofortigen Stopp der Kampagne. Diese Entscheidung bindet die Mitglieder letzten Endes jedoch nicht.

⁹⁹ <https://werberat.at/>.

¹⁰⁰ https://werberat.at/show_4267.aspx.

¹⁰¹ https://werberat.at/news_255.aspx.



Seit 2010 blieb die Anzahl der Beschwerden mit rund 300, mit der Ausnahme von 2014 (über 600) und 2017 (etwa 500) relativ konstant. Diese betrafen vorrangig das Thema Geschlechterdiskriminierung, Ethik und Moral, Irreführung und Rassismus.

Im Wesentlichen überschneiden sich die materiellen Regelungsbereiche der Regulierungsbehörde KommAustria und des Werberates nicht, außer bei gewissen, auch in der Rundfunkgesetzgebung (in Umsetzung der Richtlinie) existierenden ethischen Grundsätzen (Menschenwürde, Nicht-Diskriminierung, etc...). Österreich verfügt damit im Medienbereich insgesamt über ein komplementäres System im Bereich der Werberegulierung. Der Gesetzgeber hat der Bedeutung des Werberates Rechnung getragen, in dem er festgelegt hat, dass die Regulierungsbehörde bei der Beurteilung von werberechtlichen Bestimmungen die Spruchpraxis allgemein anerkannter unabhängiger Selbstregulierungseinrichtungen zu berücksichtigen hat.¹⁰² Diese Bestimmung spielt in der Praxis jedoch keine besondere Rolle, da, wie erwähnt, sich die Regulierungsziele der Rundfunkregulierung nur bedingt überschneiden. So können sich etwa aus den Entscheidungen des Werberates Auslegungshilfen im Bereich ethischer Grundsätze ergeben.

In der österreichischen Gesetzgebung wurde auch die deklaratorische Bestimmung der Richtlinie 2010/13/EU, die sich auch im neuen Art. 9 Abs. 4 wiederfindet, zur Erlassung eines Kodex betreffend Lebensmittel und Getränke, die Nährstoffe oder Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung (insbesondere Fett, Transfettsäuren, Salz/Natrium und Zucker) als für Mediendiensteanbieter verpflichtend (§ 36 Abs. 3 AMD-G) umgesetzt. Die maßgeblichen Privatrundfunkveranstalter und der ORF haben diese Bestimmung im Rahmen eines generelleren Verhaltenskodex für unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation für Kindersendungen umgesetzt¹⁰³ und sich bei Beschwerden den Entscheidungen des Werberates untergeordnet, nicht ohne auf die eventuelle Unverbindlichkeit einer solchen Entscheidung hinzuweisen.

Weitere Selbstverpflichtungen in Form entsprechender Kodizes in Form von Anhängen zum Ethikkodex wurden – zusätzlich zu diesen – von der österreichischen Brauwirtschaft für den Bierkonsum¹⁰⁴ und vom Verband der österreichischen Spirituosenindustrie¹⁰⁵ eingegangen. Diese könnten als Vorwegnahme der entsprechenden Bestimmung des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie betrachtet werden.

Zur künftigen Rolle der Selbstregulierung im Bereich der Werbung kann an dieser Stelle noch nicht viel gesagt werden, hier muss selbstredend die Umsetzung der neuen Richtlinie abgewartet werden. Der KommAustria obliegt seit 2001 die gesetzliche Verpflichtung, monatlich eine Werbebeobachtung aufgrund von Stichproben durchzuführen, und die Bilanz ergibt, dass der Lernprozess der Veranstalter als relativ zu bezeichnen ist. Dies liegt auch daran, dass es vielen Veranstaltern nicht gelungen ist, diesbezüglich erfolgreiche Kontrollsysteme innerhalb der Unternehmen zu etablieren.

¹⁰² § 39 Abs. 4 KOG.

¹⁰³ https://werberat.at/layout/HFSS_Kodex_Kindersendungen.pdf.

¹⁰⁴ https://werberat.at/layout/Kommunikationskodex2013_Brauereien.pdf.

¹⁰⁵ <https://werberat.at/layout/Kom.kodex-Spirituosenindustrie.pdf>.



Klar ist aber auch, dass sowohl im Bereich der Selbstregulierung wie auch der staatlichen Aufsicht angesichts der wachsenden Herausforderungen im Netz, wie etwa die Influencer, Bewusstseinsbildung – modern bezeichnet als Medienkompetenz – eine größere Rolle spielen muss.

3.1.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

Die Zurückhaltung gegenüber der freiwilligen Selbstkontrolle in Österreich im Bereich audiovisueller Medien setzt sich auch auf diesem Gebiet fort. Dies u.a. auch aus der – wohl begründeten – Erwägung, dass eine Klärung der Regulierungsziele grundsätzlich auch in einem politischen Diskurs möglich erscheint, der der staatlichen Normsetzung vorgeschaltet ist.¹⁰⁶ Einwände bestehen auch dahingehend, dass Jugendschutz in Österreich grundsätzlich Ländersache ist und es zum Teil große Binnenunterschiede im diesbezüglichen Schutzniveau gibt. Zu erwähnen sind aber auch geäußerte verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich einer Vorzensur bei einem Freigabesystem.¹⁰⁷

Im Rahmen der Verhandlungen zur Veränderung der Richtlinie ist bekanntlich ein unionsweites Jugendschutzniveau immer daran gescheitert, dass der Jugendschutz als Ausdruck gesellschaftlich und moralisch unterschiedlicher Traditionen in den jeweiligen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gesehen und deshalb die Einführung einheitlicher Standards abgelehnt wurde und wird.

Österreich befindet sich beim Jugendschutz im Mittelfeld zwischen strengen und liberalen Anschauungen, ist aber eher jenen Ländern zuzurechnen, wo liberalere Auffassungen bestehen. Dies äußert sich auch in der geringen Fallzahl an diesbezüglichen Beschwerden bei der KommAustria. In ihrer Judikatur orientiert sich die KommAustria in der Regel an den deutschen KJM-Kriterien¹⁰⁸.

Als Einrichtung im Bereich der Filmklassifikation gibt es die Jugendmedienkommission, die beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung eingerichtet ist.¹⁰⁹ Sie gliedert sich in Prüfausschüsse, Mitglieder sind v.a. Fachleute auf dem Gebiet der Pädagogik oder Sozialarbeit. Ihr gehören Jugend- oder Elternorganisationen, Religionsgemeinschaften oder Länderorganisationen an. Die Jugendmedienkommission ist die offizielle Informationsstelle für die österreichischen Bundesländer im Bereich Alterskennzeichnung von Filmen, ihre Empfehlungen sind in manchen Bundesländern verbindlich.

¹⁰⁶ Pöschl, *Die Gewährleistung von Jugendschutz durch das Rundfunkrecht*, in: Medienfreiheit versus Inhaltsregulierung, (Berka, Grabenwarter, Holubek, Hrsg): Schriftenreihe Recht der elektronischen Massenmedien, Wien 2006, 131.

¹⁰⁷ ebenda, S. 130.

¹⁰⁸ <https://www.kjm-online.de/>.

¹⁰⁹ https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulpraxis/ugbm/jmk/jmk_aufg.html.



Die Jugendmedienkommission agiert als Informationsstelle für die freiwillige Prüfung von Filmen, Videos und sonstigen Bildträgern und stellt eine umfassende Filmdatenbank mit Kurzinformationen sowie inhaltliche Begründungen zur Alterskennzeichnung ab dem Jahr 2000 zur Verfügung.¹¹⁰

Der ORF legt seine Maßnahmen zur Einhaltung des Jugendschutzes offen: er orientiert sich dabei an den Empfehlungen der Jugendmedienkommission und der deutschen Selbstkontrollenrichtungen (FSF, FSK), bekennt sich zu Maßnahmen wie eine „verantwortungsvolle“ Einkaufspolitik bei Fremdproduktionen und zu Watersheds (Programmierung nach auf Entwicklungsstufen von Kindern und Jugendlichen abgestimmten Zeitzonen).¹¹¹ Bei den privaten österreichischen Rundfunkveranstaltern sind Informationen über die ergriffenen Maßnahmen zur Einhaltung der rundfunkgesetzlichen Jugendschutzbestimmungen des entsprechenden Gesetzes¹¹² nicht leicht zugänglich. Aus der amtlichen und beschwerdegetriebenen Beobachtung der Regulierungsbehörde ergeben sich allerdings, wie erwähnt, wenige Verfahren. Auch hier ist ersichtlich, dass deutsche oder österreichische Klassifikationssysteme beachtet werden, Kennzeichnungen erfolgen und Watersheds bestehen.

Ausführliche Informationen über Jugendschutzsperren findet man jedenfalls bei Plattformbetreibern.¹¹³ Positiv ist hier zu vermerken, dass in der Regel defaultmäßig Sperren aktiviert sind, wobei die KommAustria, obwohl nicht zuständig, diesbezüglich Vermittlungs- bzw. Sensibilisierungsgespräche geführt hat.

Die große Herausforderung, nämlich die Entwicklung von Selbstregulierungssystemen für Jugendschutz im Online-Bereich, ist in Österreich noch nicht sehr ausgeprägt, es gibt aber eine Vielzahl von Initiativen, die hier Aufklärungsarbeit leisten. Beispielhaft ist auf die Informationstätigkeit der von der Kommission geförderten „saferinternet“-Initiative, die sich gemeinsam mit dem Verband der Internet Service Provider (ISPA) u.a. diesen Herausforderungen widmet, hinzuweisen.¹¹⁴ Ohne die Bedeutung der von Stakeholdern anerkannten Selbstregulierung kleinzureden, ist angesichts der unterschiedlichen Dynamik im Netz darauf hinzuweisen, dass immer stärker individuelle Akteure, die nicht in Verbänden organisiert sind, meinungsbildend auftreten. Zur Vermeidung von unerwünschten Verhaltensweisen scheinen daher präventive Ansätze in der Informationsarbeit, wie etwa die Förderung von Medienkompetenz, Mittel der Wahl. Dies gilt im Übrigen auch für die staatliche Aufsicht. Zu verweisen wäre hier etwa auf die Maßnahmen der KommAustria zur Verbesserung der Compliance von Influencern.¹¹⁵

¹¹⁰ <https://jmkextern.bmb.gv.at/>.

¹¹¹ <https://der.orf.at/unternehmen/leitbild-werte/gewalt-jugendschutz/index.html>.

¹¹² Für lineare Dienste gilt § 42 Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMD-G), BGBl. I Nr. 84/2001 idF BGBl. I Nr. 86/2015; für Abrufdienste § 39 AMD-G.

¹¹³ <https://www.magenta.at/hardwaresupport/device/magenta/tv-on/topic/sicherheit/jugendschutz-altersbeschränkung-einrichten/1>; <https://www.a1.net/hilfe-kontakt/article/Fernsehen/Erste-Hilfe-Sicherheit/Sicherheitseinstellungen/Welche-Jugendschutz-Einstellungen-gibt-es-und-was-bewirken-sie-/500000000007343/500000000027194>.

¹¹⁴ <https://www.saferinternet.at/>.

¹¹⁵ <https://www.rtr.at/de/m/InfoAbruf>.



3.1.4. Neue Herausforderungen in Bezug auf Video-Sharing-Plattformen

Im Lichte dessen, dass die Umsetzung der Richtlinie in Österreich noch nicht erfolgt und zumindest offiziell noch nicht in Planung ist, kann eine diesbezügliche Erörterung unterbleiben.

Absehbar hingegen ist bereits jetzt, dass es, schon alleine durch die Beibehaltung des Herkunftslandsprinzips in diesem Bereich, was bei den Verhandlungen zur Richtlinie durchaus problematisiert wurde,¹¹⁶ neben der strukturellen Erweiterung des Geltungsbereichs durch Art. 28b der Richtlinie und damit zusammenhängender Auslegungsprobleme, zu einer grundlegenden Änderung der Arbeitsweise von Regulatoren im Online-Bereich kommen müssen wird. Überspitzt ausgedrückt könnte man die Auffassung vertreten, dass Vorbereitungshandlungen zur Umsetzung von Art. 28b der Richtlinie außerhalb Irlands fast redundant erscheinen. Die für audiovisuelle Medien zuständigen Regulatoren erörtern im Rahmen der ERGA, die nunmehr auch im Rahmen von Art. 30 der Richtlinie ausdrücklich anerkannt wurde, diese Problematik sowie generell Fragen der Rechtsdurchsetzung im Netz, und arbeiten an Herangehensweisen für die erforderliche Neustrukturierung ihrer Arbeit.

Die KommAustria und andere Regulierungsbehörden vertreten schon seit längerer Zeit die Auffassung, dass bestimmte YouTube-, Facebook-, sowie neuerdings Instagram- und Twitch-Angebote durchaus als der Richtlinie 2010/13/EU unterfallende audiovisuelle Mediendienste (auf Abruf) darstellen können. Erwägungsgrund 3 zur Richtlinie führt im Zusammenhang mit der Begriffsbestimmung des Artikel 1 Abs. 1 aa explizit aus, dass auch auf Video-Sharing-Plattformen dargebotenen Inhalte audiovisuelle Mediendienste darstellen können: *„Kanäle oder andere audiovisuelle Dienste, die der redaktionellen Verantwortung eines Anbieters unterliegen, können als solche selbst audiovisuelle Mediendienste darstellen, auch wenn sie auf einer Video-sharing-Plattform dargeboten werden, bei der es ihrerseits an einer redaktionellen Verantwortung fehlt.“*

Aus dieser Regulierungstätigkeit ergibt sich die Erfahrung, dass andere als diese massenattraktiven Plattformen in der Praxis, jedenfalls in Österreich, praktisch keine Rolle spielen. Anders ausgedrückt wird es wenige massenattraktive Angebote an Video-Sharing-Plattformen geben, die nicht in Zukunft der irischen Rechtshoheit unterfallen.¹¹⁷ Bekannte Ausnahmen sind etwa die in Frankreich ansässige Plattform Dailymotion, sowie das Livestreaming-Angebot Twitch, das vermutlich wie seine Muttergesellschaft Amazon als in Luxemburg angesiedelt zu betrachten sein wird. Live-Kanäle wurden nämlich im Zuge der Verhandlungen zur Richtlinie betreffend die Definition einer Video-Sharing-Plattform in Art. 1 b) aa) aufgenommen,¹¹⁸ Twitch fällt unter die Rechtshoheit Luxemburgs.

Im Lichte des Gesagten wird es also öfter der Fall sein, dass die örtliche Zuständigkeit für ein und dasselbe Gesamtangebot (also regulierungsrelevanter Content

¹¹⁶ Kogler, Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie, in: Kommunikation und Recht, 9/2018, 9.

¹¹⁷ Vgl dazu einen Überblick über Video-Sharing-Plattformen, Angebote, Reichweite, Ökonomie, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, S. 20, <https://rm.coe.int/video-sharing-plattformen/16808b5fc1>.

¹¹⁸ Kogler, Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie, in: Kommunikation und Recht, 9/2018, 2.



auf einer Video-Sharing Plattform) auseinanderfällt: für die Plattform wäre dies Irland, für den darauf ausgespielten Inhalt der jeweilige Mitgliedstaat. Dies könnte jedenfalls theoretisch wiederum dazu führen, dass für die Einhaltung ein und derselben Bestimmung, nämlich Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie – diese sind sowohl vom Mediendiensteanbieter als auch dem Plattformbetreiber¹¹⁹ einzuhalten – nämlich Irland und der betreffende Mitgliedstaat zuständig sind, dies auf Basis unterschiedlicher Bestimmungen über die Kommerzielle Kommunikation. Hinsichtlich der anderen von den Video-Sharing-Plattformen einzuhaltenden Bestimmungen (Jugendschutz, Aufruf zum Hass, u.ä.¹²⁰) könnte weiters die Situation entstehen, dass ein an das Publikum eines Mitgliedstaates gerichtetes Angebot Standards unterworfen wird, die anders als audiovisuelle Angebote in dem betreffenden Staat geregelt sind. Diese dem Herkunftslandprinzip geschuldete Schere hat im Kontext der Regulierung von Video-Sharing-Plattformen eine völlig andere Dimension als im linearen Bereich. Zusammengefasst muss, auch im Hinblick auf sich komplizierende Verfahren, befürchtet werden, dass ein Hauptziel der Regulierung meinungsrelevanter audiovisueller Medien, nämlich der Verbraucherschutz, insgesamt geschwächt werden könnte.

Weiters kommt es durch den Einsatz von Ko-Regulierungsmodellen für Plattformanbieter zu einer Verlagerung der Auslegung von bisher durch die Gerichte und Behörden judizierten Begriffen wie etwa dem eines schädlichen Inhalts und diesbezüglichen Abwägungen im Lichte der Meinungsfreiheit zu einer „Privatisierung des Rechts“.¹²¹ Die Befürchtungen hinsichtlich des Overblockings sind in diesem Zusammenhang bekannt. Kodizes der Plattformen gibt es auf Gemeinschaftsebene bereits zu den Themen Hassrede¹²² und Desinformation¹²³. Die Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit, eines der wichtigsten Güter demokratischer Gesellschaften, sind aus den diesbezüglichen Evaluierungsberichten nicht herauslesbar. Dies deshalb, da die Inhalte, die nach den entsprechenden Community-Standards nicht zulässig sind, gelöscht werden, oder aufgrund des Einsatzes von künstlicher Intelligenz a priori nicht einmal hochgeladen werden können. Hinweise auf diese „chilling“-Effekte auf die Meinungsfreiheit können daher nicht oft genug geäußert werden. Dies auch deshalb, da diese Plattformen für den öffentlichen Diskurs und die politische und gesellschaftliche Willensbildung von eminenter Bedeutung sind.¹²⁴

Kompliziert werden diese Verflechtungen bzw. das Ineinandergreifen verschiedener Rechtskulturen dadurch, dass die Plattformen Community Standards eines privaten Unternehmens unterliegen, die auf US-amerikanischem Rechtsverständnis beruhen. Damit wird auch nicht – aus Sicht der Betreiber folgerichtigerweise –

¹¹⁹ Art. 28b Abs. 2 2. Satz der Richtlinie.

¹²⁰ Art 28b Abs. 1 der Richtlinie.

¹²¹ *Krisztina Rozgonyi*, A New Model for Media Regulation, *InterMEDIA*, April 2018 Vol 46 Issue 1, S 20.

¹²² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online_en.

¹²³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

¹²⁴ In diesem Sinn *Hans Peter Lehofer*, Pluralismus unter den Bedingungen des Internets, in: Berka-Grabenwarter-Holubek (Hrsg), *Meinungsvielfalt im Rundfunk und in den Online-Medien*, S 103.



ausgenommen im Bereich illegaler Inhalte, auf die gesetzliche Lage in den Märkten, in denen sie tätig sind, Bezug genommen.¹²⁵

Naturgemäß wird entscheidend sein, wie Irland mit den auf das Land zukommenden Herausforderungen umgehen wird. Eine Konsultation, die sich unter anderem mit der Umsetzung der Richtlinie befasst, wurde bereits im März abgehalten.¹²⁶ Die irische Regulierungsbehörde BAI hat eine umfassende und konzise Stellungnahme mit konkreten Vorschlägen erarbeitet.¹²⁷ Der Ansatz der BAI ist unter anderem die Implementierung einer außergerichtlichen Streitbeilegung, die vorsieht, dass von den Plattformen unabhängig gestellte Entscheidungsstrukturen vorgesehen werden müssen. Bei der Überwachung der Codes soll besonders Rücksicht auf den Grundsatz der Meinungsäußerungsfreiheit gelegt werden. Interessant und wichtig erscheint auch der Vorschlag zur Schaffung eines „priority complainant“-Regimes, worunter auch die anderen Regulierungsbehörden erfasst sein sollen. Zwar – so hält die BAI rechtsrichtig fest – kann es in diesem Zusammenhang naturgemäß nicht zu verbindlichen Entscheidungen anderer Regulierungsbehörden kommen, die Bereitschaft der Plattform zu dieser Art von Streitbeilegung würde jedoch positiv zur Beurteilung der Compliance des Betreibers gewertet werden.

Obiger kursorischer Problemabriss sollte nur ansatzweise aufzeigen, mit welchen Fragen sich Gesetzgeber und dann Regulatoren werden auseinandersetzen müssen. Zwangsläufig wird es auch zu einer Disruption der Regulierung audiovisueller Medien kommen. Daraus entstehen auch maßgebliche Herausforderung für Regulatoren, die ihre Ressourcen und Arbeitsweisen anpassen müssen – hier wird das Motto sein müssen: Vorbeugung statt Strafen.

Abschließend soll noch darauf verwiesen werden, dass man auf das Jahr 2006 zurückblicken muss, um eine grundlegende Studie zu Fragen der Ko-Regulierung zu finden, nämlich die des Hans Bredow Instituts und des EMR im Auftrag der Kommission.¹²⁸ Gegenständliche Publikation ist daher nicht nur aus Gründen der Aktualität, sondern insbesondere im Hinblick auf die wachsende Bedeutung von Ko- und Selbstregulierungssystemen im Online-Kontext inner- und außerhalb des Geltungsbereichs der neuen Audiovisuellen Mediendiensterichtlinie von umso größerer Bedeutung für Gesetzgeber, Regulatoren und Industrieteilnehmer.

¹²⁵ So gibt es nur Community Standards von Facebook insgesamt, nicht für einzelne Länder...
<https://www.facebook.com/communitystandards/>.

¹²⁶ <https://www.dccae.gov.ie/en-ie/communications/consultations/Pages/Regulation-of-Harmful-Online-Content-and-the-Implementation-of-the-revised-Audiovisual-Media-Services-Directive.aspx>.

¹²⁷ <https://www.dccae.gov.ie/en-ie/communications/consultations/Pages/Regulation-of-Harmful-Online-Content-and-the-Implementation-of-the-revised-Audiovisual-Media-Services-Directive.aspx>.

¹²⁸ http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_de.pdf.



3.2. BE - Belgien

Bernardo Herman, Director of European Affairs, CSA, und Michèle Ledger, Head of Practice Cullen International, Forscherin am CRIDS

3.2.1. Einleitung

Die Situation in Belgien ist komplex, weil die Zuständigkeit für audiovisuelle Medien auf die verschiedenen Sprachregionen verteilt ist. Es bestehen vier unterschiedliche Regelwerke für Gesetzgebung und Regulierung, und die Durchsetzung erfolgt durch separate Regulierungsstellen: eine für Flandern, eine für die Föderation Wallonie-Brüssel (die französischsprachige Region Belgiens), eine für die deutschsprachige Gemeinschaft und eine für die zweisprachige Region Brüssel-Hauptstadt¹²⁹.

Der Schwerpunkt dieses Länderberichts liegt auf Selbst- und Ko-Regulierung in Flandern und in der Föderation Wallonie-Brüssel, weil das die Gebiete sind, in denen der größte Teil der Dienste reguliert ist.

Der flämische Regulierer heißt *Vlaamse Regulator voor de Media*¹³⁰ (VRM), und die Regulierungsstelle für die Föderation Wallonie-Brüssel ist der *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA)¹³¹.

3.2.1.1. Ko-Regulierung

In der für die Föderation Wallonie-Brüssel wichtigsten Rechtsgrundlage (dem koordinierten Dekret über audiovisuelle Mediendienste¹³²) ist seit 2010 eine sehr spezifische Art der Ko-Regulierung vorgesehen, die über einen Beirat (*Collège d'Avis*) erfolgt.

Nach Art. 135 Abs. 1 des Dekrets hat dieser Beirat u.a. die Aufgabe, Regeln¹³³ für bestimmte Bereiche zu erarbeiten, die rechtsverbindlich werden können, wenn sie von der Regierung der Föderation Wallonie-Brüssel angenommen werden. Der Beirat ist befugt, für folgende Bereiche Regeln festzulegen: kommerzielle Kommunikation; Schutz der Menschenwürde; Jugendschutz; Zugangsanforderungen; Ausstrahlung von Beiträgen mit Kurzauszügen von Ereignissen von großem öffentlichen Interesse; politische Informationen in Wahlzeiten.

¹²⁹ Die Zuständigkeit ergibt sich aus Art. 127 Abs. 2 der belgischen Verfassung.

¹³⁰ Cf. <https://www.vlaamseregulatormedia.be/en>.

¹³¹ Nähere Angaben dazu unter: <http://www.csa.be>.

¹³² Décret coordonné sur les services de médias audiovisuels, konsolidierte Fassung vom 21.8.2018), abrufbar unter: <http://www.csa.be/documents/2882>.

¹³³ Der Begriff „Regel“ wird hier allgemein verwendet und bezeichnet eine nicht verbindliche Norm. Verbindliche Normen werden im Folgenden als „Vorschriften“ bezeichnet.



Die Zusammensetzung des Beirats und das Verfahren, nach dem diese Regeln erarbeitet werden, wurden im Juni 2018 revidiert.¹³⁴

Zusammensetzung - Im novellierten Artikel 138 des koordinierten Dekrets ist festgelegt, dass die Regierung nach Konsultation der relevanten Organisationen des Sektors bis zu maximal 22 Mitglieder benennen kann; bei der Zusammensetzung des Beirats ist entsprechend dem Gesetz zum Schutz weltanschaulicher und philosophischer Überzeugungen auf Vielfalt und weltanschauliche Ausgewogenheit zu achten.¹³⁵ Die benannten Mitglieder müssen den folgenden Branchenkategorien angehören:

- zwei Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,
- zwei Vertreter einer anerkannten Vereinigung lokaler Fernsehsender,
- vier Vertreter kommerzieller Fernsehsender,
- fünf Vertreter verschiedener Arten von Radiosendern,
- drei Vertreter aus dem Bereich Verleih,
- zwei Vertreter von Betreibern elektronischer Kommunikationsnetzwerke,
- vier Mitglieder des Vorstands des CSA.

Die Dauer der Amtszeit beträgt vier Jahre.¹³⁶ Mehrere andere berufsständische Organisationen sind eingeladen, an den Sitzungen des Beirats in beratender Funktion teilzunehmen; dazu gehören Vereinigungen von Printmedien sowie Verwertungsgesellschaften. Darüber hinaus haben die Regierung und das zuständige Ministerium jeweils einen Sitz mit beratender Stimme.

Verfahren – Derzeit wird in der Praxis so verfahren, dass der Beirat die Regeln nach Diskussionen in Arbeitsgruppen, die von sachverständigen Mitarbeitern des CSA vorbereitet werden, festlegt.

Vor Festlegung einer Regel ist der Beirat verpflichtet, interessierte Parteien zu konsultieren; dazu gehören auch Parteien, die nicht im Beirat vertreten sind (Art. 135 Abs. 3). Daneben besteht die Möglichkeit, Anhörungen durchzuführen. Regeln werden mit einfacher Mehrheit verabschiedet. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

Der Vorstand des CSA oder die Regierung können bestimmen, dass die angenommenen Vorschriften in periodischen Abständen zu überprüfen sind (Art. 135 Abs. 4). Die betroffenen Akteure sind aufgefordert, einen Bericht über die Art der Umsetzung der Vorschriften vorzulegen. Der Beirat führt dann auf der Grundlage eines Berichts des CSA-Vorstands eine Bewertung durch. Alternativ dazu können für eine begrenzte Zeit Beobachtungsgruppen eingerichtet werden; beispielsweise gab es für die Verordnung über den Zugang behinderter Menschen zu Programmen fünf Jahre lang eine solche Beobachtungsgruppe.

¹³⁴ Dekret der Föderation Wallonie-Brüssel vom 2. Juni 2016 zur Änderung des koordinierten Dekrets vom 26. März 2009 über audiovisuelle Mediendienste - M.B. 8. Juli 2016.

¹³⁵ Art. 7 des Gesetzes vom 16. Juli 1976.

¹³⁶ Das Mandat kann erneuert werden.



Von Januar 2009 bis September 2019 verabschiedete der Beirat acht Regeln, die nach Genehmigung durch die Regierung rechtsverbindlich wurden. Diese Vorschriften sind nunmehr für alle Anbieter rechtsverbindlich.

In Flandern besteht derzeit keine Selbstregulierung.

3.2.1.2. Selbstregulierung

Selbstregulierung spielt in der Föderation Wallonie-Brüssel und in Flandern nur eine begrenzte Rolle und beschränkt sich auf Werbung sowie berufsständische Regeln für Journalisten (hierauf wird im Länderbericht nicht weiter eingegangen).¹³⁷

Im Bereich der Werbung wurde auf nationaler Ebene mit dem Rat für ethische Praktiken in der Werbung (*le Jury d’Ethique Publicitaire/Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame*, JEP)¹³⁸ eine Einrichtung der Selbstregulierung eingeführt, die sicherstellt, dass in der Werbebranche ethische Grundsätze eingehalten werden (siehe 3.2.2 unten).

3.2.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich der Werbung

Die gesetzlichen Bestimmungen für Werbung auf linearen und nichtlinearen audiovisuellen Diensten sind in den einschlägigen Gesetzen enthalten; für die französischsprachige Gemeinschaft gilt das koordinierte Dekret über audiovisuelle Mediendienste und in der Region Flandern das flämische Rundfunkgesetz vom 27. März 2009.¹³⁹

Die Medienregulierungsstellen (CSA und VRM) überwachen die Anwendung dieser Regeln.

Die Regeln des koordinierten Dekrets für die französischsprachige Gemeinschaft beziehen sich auf Werbeinhalte im Allgemeinen (Achtung der Menschenwürde; Diskriminierungsverbot; Respekt religiöser, politischer, philosophischer Überzeugungen; keine Ermutigung zu gefährlichen Handlungen; keine Werbung mit umweltschädlichen Auswirkungen; kein Verstoß gegen Urheber- und Persönlichkeitsrechte; keine Nennung von Personen oder Institutionen ohne deren Zustimmung), auf den Jugendschutz und andere spezifische Aspekte (z.B. Erkennbarkeit von Inhalten, Verbot unterschwelliger Werbung), auf Einschränkungen bei der Werbung für bestimmte Produkte; auf spezielle Arten der Werbung wie interaktive Werbung, virtuelle Werbung, Split-Screen-Werbung, Sponsoring, Teleshopping und Produktplatzierung; und auf quantitative Regeln für lineare Dienste.

¹³⁷ Der „Rat für Berufsethos der Journalisten“ ([Conseil de déontologie journalistique](#)) fördert die Durchsetzung eines deontologischen Kodex' für Journalisten.

¹³⁸ Jury d’Ethique Publicitaire, <https://www.jep.be/fr>.

¹³⁹ Auf der VRM-Website ist eine inoffizielle Übersetzung abrufbar: https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/act_on_broadcastingvs2.pdf.



Für Flandern beziehen sich die Bestimmungen des Rundfunkgesetzes auf grundlegende Aspekte (z.B. dürfen Inhalte nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen oder die Privatsphäre verletzen; Inhalte müssen leicht identifizierbar sein; Verbot von Schleichwerbung; Achtung der Menschenwürde; keine Anstachelung zu gewalttätigem oder diskriminierendem Verhalten; keine diskriminierenden Inhalte und keine Förderung von Diskriminierungen, unabhängig von der Form; keine Herabsetzung von Personen, die ein bestimmtes Produkt bzw. eine Dienstleistung nicht verwenden, keine irreführende Werbung usw.), auf Einschränkungen bzw. Verbote bei der Werbung für bestimmte Produkte; auf Werbung, die speziell auf Minderjährige abzielt; sowie auf spezielle Arten der Werbung (TV-Werbung und Teleshopping, Radiowerbung, Sponsoring und Produktplatzierung).

Vor Ausstrahlung bzw. Veröffentlichung von Werbung (*ex ante*) werden die Aufsichtsbehörden nicht tätig; sie können aber *ex post* eingreifen (wenn eine Beschwerde vorliegt oder wenn sie selbst Handlungsbedarf sehen).

3.2.2.1. Selbstregulierung

Für Beschwerden, die sich nicht auf die in den einschlägigen Gesetzen genannten Aspekte beziehen, gibt es seit 1976 einen Mechanismus der Selbstregulierung: die Jury für Ethik in der Werbung (*Jury d’Ethique Publicitaire/Jury voor Ethische Praktijken inzake Reclame* (JEP¹⁴⁰)).

Aufgabe der JEP ist es, für faire, wahrheitsgemäße und gesellschaftlich verantwortliche Werbung zu sorgen. Geprüft wird, ob bei der Werbung (in sämtlichen Medien) die (in Gesetzen und Selbstregulierungskodizes vorgesehenen) ethischen Grundsätze eingehalten werden.

Die Jury kann *ex ante* tätig werden (wenn dies von Werbetreibenden, Werbeagenturen oder Medienunternehmen verlangt wird), aber auch *ex post* im Zusammenhang mit Beschwerden.

Die Jury ist eine private Einrichtung und wird von Werbetreibenden, Medienunternehmen und Werbeagenturen finanziert. Sie ist zu gleichen Teilen mit Vertretern der Zivilgesellschaft¹⁴¹ und Vertretern der Werbewirtschaft (Werbetreibende, Werbeagenturen und Medieneinrichtungen) besetzt. Dank dieser Zusammensetzung stößt die JEP sowohl bei Zuschauern und Verbrauchern als auch seitens der Werbewirtschaft auf große Akzeptanz. Die Vertreter sind nicht an Weisungen gebunden.

Das Sekretariat der JEP (bestehend aus zwei Anwälten) untersucht und prüft die Fälle, und die Jury (d.h. die Mitglieder der JEP) trifft die Entscheidung. Für Beschwerden gegen Entscheidungen wurde eine Berufungsinstanz innerhalb der JEP eingerichtet.

¹⁴⁰ Mehr Informationen dazu vgl. <https://www.jep.be/nl>.

¹⁴¹ Unia, eine Einrichtung zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung von Chancengleichheit; Institut für Gleichstellung von Mann und Frau; die Organisation *Gezinsbond*; der *Conseil de la Jeunesse de la Communauté Française* und *The Shift*; sowie Personen aus den Bereichen Justiz und Wissenschaft, die in Zusammenarbeit mit der König-Baudouin-Stiftung ausgewählt werden.



Die JEP informiert die Werbetreibenden über eingegangene Beschwerden und gibt ihnen die Möglichkeit, dazu Stellung zu beziehen. Hält sich ein Werbetreibender nicht an die Entscheidung der Jury, fordert die JEP die betroffene Medieneinrichtung auf, die Werbung zu entfernen.

Die Entscheidungen der JEP basieren auf gesetzlichen Bestimmungen und Kodizes der Selbstregulierung.¹⁴² Der belgische Werberat (*Conseil pour la Publicité / Raad for de Reclame Raad*) hat einen Selbstregulierungskodex zur Praxis der Werbekommunikation verabschiedet, den sog. Kodex des belgischen Werberats (ein allgemeiner Kodex, der auf dem ICC-Kodex¹⁴³ und branchenspezifischen Kodizes basiert). Aufgabe des Werberats ist die Förderung kommerzieller Kommunikation in Belgien; seine Mitglieder sind Verbände der Werbebranche.

Die Unterzeichner verpflichten sich, die Entscheidungen der JEP zu akzeptieren. Falls Unterzeichner sich nicht daran halten bzw. die geforderten Änderungen nicht vornehmen, verlangt die JEP vom verbreitenden Medium die Aussetzung der Werbung. Im Jahr 2017¹⁴⁴ beispielsweise verlangte die JEP in 50 Fällen Änderungen bzw. sprach sich für ein Verbot der Werbung aus. In 45 Fällen hielten sich die Werbetreibenden an die Entscheidung.

Die JEP veröffentlicht Jahresberichte über die von ihr durchgeführten Monitoring-Aktivitäten.

3.2.2.2. Ko-Regulierung

Zwar gibt es in der Föderation Wallonie-Brüssel einen Mechanismus der Ko-Regulierung, doch wurde dieser im Werbebereich bisher nicht praktisch genutzt.

3.2.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

3.2.3.1. Ko-Regulierung

Der Beirat des CSA hat eine Regel verabschiedet, die von der Regierung übernommen und am 30. Januar 2014 im belgischen Gesetzesblatt veröffentlicht wurde. Die Verordnung¹⁴⁵ trat im Juli 2014 in Kraft und enthält Regelungen, die Fernsehanbieter verpflichten, ihre Zuschauer vor Fernsehkonsum von Kindern unter drei Jahren zu warnen.

¹⁴² Vgl. eine Übersicht unter <https://www.jep.be/fr/codes-regles>.

¹⁴³ Code ICC consolidé sur les pratiques de publicité et de communication commerciale, https://www.jep.be/sites/default/files/rule_recommandation/icc_fr_code.pdf.

¹⁴⁴ Vgl. Jahresbericht 2017, https://www.jep.be/sites/default/files/year_report/rapport_annuel_2017_fr.pdf.

¹⁴⁵ Règlement définissant les modalités de délivrance des messages d'information du public sur la consommation télévisuelle par les enfants de moins de 3 ans en application de l'art. 88bis §1 du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les SMA, <http://www.csa.be/documents/2123>.



Die Verordnung wurde vom CSA im Januar 2017¹⁴⁶ nochmals überprüft. Dabei ging es um die Frage, wie die Anbieter die Warnhinweise konkret umsetzen können; die Anbieter hatten Gelegenheit, ihre Auffassung vorzutragen. Das Ergebnis der Überprüfung war, dass die Vorgabe als erfüllt gilt, wenn der Warnhinweis in mindestens einem von vier in der Verordnung aufgeführten Medien erfolgt (unter der Voraussetzung, dass das gewählte Medium in der Praxis tatsächlich genutzt wird und der Anbieter die Entscheidung für ein bestimmtes Medium rechtfertigen kann).

3.2.3.2. Selbstregulierung

In Belgien gibt es für den Jugendschutz keine spezifischen Initiativen der Selbstregulierung; besteht jedoch ein Zusammenhang mit Werbung, ist die JEP zuständig. So kann die JEP beispielsweise den vom belgischen Verband der Lebensmittelindustrie (FEVIA) entwickelten Werbekodex für Lebensmittel¹⁴⁷ umsetzen, der spezifische Regeln für die Werbung für Nahrungsmittel, die für Kinder bestimmt sind, enthält. Ferner kann sie die Anwendung der Regeln des sog. „Belgian Pledge“ überwachen; darin verpflichten sich die Unterzeichner, keine Produkte für Kinder unter 12 Jahren zu bewerben, es sei denn, sie erfüllen besondere ernährungswissenschaftliche Kriterien.

3.2.4. Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen

Derzeit bestehen keine spezifischen Regeln (der Selbst- bzw. Ko-Regulierung) im Hinblick auf die Rolle von Anbietern von audiovisuellen Mediendiensten und deren Haftung in den in der neuen AVMD-Richtlinie genannten Bereichen. Da bisher noch keine Gesetzentwürfe zur Umsetzung der Richtlinie vorliegen (siehe unten), ist es zu früh, über mögliche Maßnahmen zu berichten.

Der ERGA-Bericht¹⁴⁸ über die Aktivitäten zur Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex' für den Bereich der Desinformation zeigt, dass ein Bedarf an mehr Aufsicht über die Plattformen besteht. Zu den größten Herausforderungen zählt, sicherzustellen, dass die Regulierungsstellen über ausreichende Befugnisse und Ressourcen verfügen, um ihre Aufsichtsaufgaben wirksam erfüllen zu können, und dass ein hinreichendes Maß an Transparenz hinsichtlich der Einhaltung der Verpflichtungen seitens der Betreiber von Video-Sharing-Plattformen gegeben ist.

¹⁴⁶ Vgl.:

http://www.csa.be/system/documents_files/2678/original/Rapport%20CAV%202016_Conclusions%20des%20évaluations%20art%2088bis%20§1er.docx.pdf?1516957345.

¹⁴⁷ https://www.jep.be/sites/default/files/rule_reccommendation/fevia_nl.pdf.

¹⁴⁸ http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/06/ERGA-2019-06_Report-intermediate-monitoring-Code-of-Practice-on-disinformation.pdf, Juni 2019.



3.2.5. Stand der Umsetzung der Bestimmungen der neuen AVMD-Richtlinie

Nach den Parlamentswahlen im Mai 2019 sind (auf nationaler und regionaler Ebene) noch keine Regierungen gebildet worden. Die formelle Umsetzung hat somit noch nicht begonnen; doch erste Vorbereitungen wurden getroffen.

Im April 2019 hat das zuständige Ministerium der Föderation Wallonie-Brüssel eine Stellungnahme des *Collège d'Avis* (der Beirat hat auch beratende Funktion) angefordert, um die Umsetzung der neuen Richtlinie vorzubereiten. Im Juni fanden dann die ersten Sitzungen der vom Plenum neu eingerichteten Arbeitsgruppe statt, in denen über das Thema diskutiert wurde. Da die Leitlinien der Europäischen Kommission zu Video-Sharing-Plattformen für Diskussionsstoff sorgen, aber voraussichtlich nicht vor dem Herbst 2019 vorliegen werden, kann man davon ausgehen, dass der Beirat seine Stellungnahme nicht vor Ende Oktober 2019 verabschieden wird.

In Flandern hat das zuständige Ministerium die wichtigsten Akteure¹⁴⁹ zur Umsetzung der Richtlinie konsultiert, und erste Entwürfe wurden verfasst.

3.3. DE - Deutschland

Jörg Ukrow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) und stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland

3.3.1. Einleitung

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland finden weder Selbst- noch Ko-Regulierung eine ausdrückliche Erwähnung. Dieser Umstand steht ihrer verfassungsrechtlichen Eignung als Instrumente der Rechtsetzung aber nicht entgegen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass in der Bundesrepublik Deutschland die auch grundrechtlich abgesicherte Rechtsmacht zur autonomen Gestaltung des eigenen Handelns durch Einzelne und Gruppen ein tragendes Element des Rechtsstaats ist. Die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit oder der Berufs- und Eigentumsfreiheit, aber auch der Meinungs- und Medienfreiheit (Art. 2, 12, 14 und 5 des Grundgesetzes, GG¹⁵⁰) sind im deutschen Recht Konkretisierungen des Autonomiegrundsatzes und damit

¹⁴⁹ Insbesondere der flämische öffentlich-rechtliche Rundfunk, die flämischen kommerziellen Rundfunkanbieter, Diensteanbieter, unabhängige Produzenten, Verbraucherorganisationen, Werbetreibende und die flämische Agentur für die Rechte von Kindern.

¹⁵⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.



der Rechtsmacht zur Selbstgestaltung.¹⁵¹ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat diese Gestaltungskompetenz im Bereich der Abfallvermeidung ausdrücklich anerkannt: Die Bundesrepublik Deutschland habe Maßnahmen getroffen, um das durch die Verpackungsrichtlinie der EG¹⁵² verfolgte Ziel zu erreichen, auch soweit sie zunächst auf die Selbstregulierung der betroffenen Wirtschaftskreise vertraut habe.¹⁵³

Mit dem Konzept der "regulierten Selbstregulierung" wird eine auch verfassungsrechtlich gebotene Schnittstelle zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten zur Sicherung von Verfassungsgütern wie dem Jugendschutz bereitgestellt. Über diese Schnittstelle kann eine verfassungskonforme Auflösung der Spannungslage zwischen hoheitlichen Maßnahmen und privatem Handeln in einem Ordnungskonzept gelingen, das die Konkretisierung des Gemeinwohls dem Staat und der Gesellschaft gemeinsam anvertraut.¹⁵⁴ Die in Deutschland bestehenden Mechanismen der Selbst- und Ko-Regulierung lösen diese Spannungslage in unterschiedlicher Weise auf. Es gibt keine mediengattungs- und themenübergreifende einheitliche Einrichtung, vielmehr haben sich historisch im Medienbereich eine Vielzahl von Einrichtungen wie der Deutsche Presserat, der Deutsche Werberat, die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), die Unterhaltungssoftware-Selbstkontrolle (USK), die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) und die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) entwickelt.¹⁵⁵

3.3.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung

Der Deutsche Werberat, neben dem 1956 gegründeten Deutschen Presserat¹⁵⁶ das älteste deutsche Instrument der Selbstregulierung im Bereich Medien, agiert seit fast einem halben Jahrhundert. Er wurde zur Verwirklichung freiwilliger und von staatlicher Aufsicht freier Selbstverantwortung der Werbewirtschaft 1972 durch das Präsidium des Zentralverbandes der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) eingesetzt. Träger der Selbstkontrollereinrichtung sind die gegenwärtig 45 im ZAW zusammengeschlossenen Organisationen der werbenden Wirtschaft, des Handels, der Medien, der Kommunikations- und Mediaagenturen, der Forschung sowie der Werbeberufe.¹⁵⁷ Damit wird der Deutsche

¹⁵¹ Vgl. *Hoffmann-Riem*, Regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext, 2015, S. 13 (abrufbar unter https://www.law-school.de/fileadmin/content/law-school.de/de/units/unit_affil_riem/pdf/407_Regulierte_Selbstregulierung_im_digitalen_Kontext.pdf).

¹⁵² Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Verpackungsrichtlinie), ABl Nr. L 365/10, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A31994L0062>.

¹⁵³ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 21. November 2011 - 2 BvR 516/09 -, Rn. 32

¹⁵⁴ Vgl. *Grimm*, Regulierte Selbstregulierung in der Tradition des Verfassungsstaats, in: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates, 2001, S. 9 ff; *Vesting*, Subjektive Freiheitsrechte als Elemente von Selbstorganisations- und Selbstregulierungsprozessen in der liberalen Gesellschaft, ebda., S. 21 ff.

¹⁵⁵ Vgl. *Braml*, in: Bornemann/Erdemir (Hrsg.), Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 2017, § 19 Rn. 9 ff.

¹⁵⁶ Vgl. *Dietrich*, Der Deutsche Presserat, 2002; *Gottzmann*, Möglichkeiten und Grenzen der freiwilligen Selbstkontrolle in der Presse und der Werbung, 2005, S. 23 ff.; *Heimann*, Der Pressekodex im Spannungsfeld zwischen Medienrecht und Medienethik, 2009, S. 57 ff.

¹⁵⁷ Die Liste der Träger ist abrufbar unter <https://www.werberat.de/trager>.



Werberat von allen relevanten Wirtschaftszweigen der Werbung in Deutschland getragen, was die Akzeptanz der Entscheidungen des Werberates erheblich stärkt.

Die Zuständigkeit des Werberats ist medienübergreifend und gilt für sämtliche Formen der kommerziellen Kommunikation – online und offline. Erfasst sind klassische Werbung zum Beispiel im Fernsehen, auf Plakaten, in Zeitungen oder Zeitschriften, im Radio, im Kino, aber auch Internet-/Mobile-Werbung, Werbung in Sozialen Netzwerken, Sponsoring-Maßnahmen oder Werbung am Verkaufsort. Nicht zuständig ist der Deutsche Werberat für die Werbung von politischen Parteien, Kirchen, Stiftungen, Vereinen oder Nicht-Regierungsorganisationen.

Die Regelwerke des Werberates setzen Leitplanken für die inhaltliche Gestaltung von Wirtschaftswerbung und umfassen neben Grundregeln¹⁵⁸ insbesondere Verhaltensregeln (1) gegen Herabwürdigung und Diskriminierung von Personen, (2) für die Werbung vor und mit Kindern und Jugendlichen in Fernsehen, Radio und Telemedien, (3) über die kommerzielle Kommunikation für Lebensmittel, (4) über die kommerzielle Kommunikation für alkoholhaltige Getränke (einschließlich Social-Media-Leitlinien für die Hersteller solcher Getränke) und (5) über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele. Zudem enthalten die Regelwerke des Werberates auch Verlautbarungen (1) zur Werbung mit unfallriskanten Bildmotiven, (2) zur Reifenwerbung, (3) zum verantwortungsvollen Umgang mit Verkehrsgeräuschen in der Hörfunkwerbung und (4) zur Werbung mit Prominenten.¹⁵⁹

Als Leitplanken tragen diese Verhaltensregeln des Werberats (Werbekodex) bereits bei der Gestaltung von Werbung dazu bei, dass die Grenzen des Zulässigen nicht überschritten werden. Die Grundregeln zur kommerziellen Kommunikation sowie spezielle Verhaltenskodizes sind zudem Basis der Entscheidungen des Werberats über einzelne Werbemaßnahmen. Die Verfahrensordnung des Werberats¹⁶⁰ und seine Arbeitsgrundsätze garantieren ein einheitliches und faires Verfahren für die beteiligten Beschwerdeführer und Unternehmen. Bezieht sich die Beschwerde auf einen möglichen Gesetzesverstoß (und nicht auf die Missachtung der freiwilligen Werbekodizes), leitet der Werberat den Fall an klagebefugte Institutionen weiter oder informiert die Beschwerdeführer, an wen sie sich wenden können.

¹⁵⁸ Kommerzielle Kommunikation hat die allgemein anerkannten Grundwerte der Gesellschaft und die dort vorherrschenden Vorstellungen von Anstand und Moral zu beachten. Sie muss stets von Fairness im Wettbewerb und Verantwortung gegenüber der Gesellschaft getragen sein. Insbesondere darf Werbung (a) das Vertrauen der Verbraucher nicht missbrauchen und mangelnde Erfahrung oder fehlendes Wissen nicht ausnutzen; (b) Kindern und Jugendlichen weder körperlichen noch seelischen Schaden zufügen; (c) keine Form der Diskriminierung anregen oder stillschweigend dulden, die auf Rasse, Abstammung, Religion, Geschlecht, Alter, Behinderung oder sexuelle Orientierung bzw. die Reduzierung auf ein sexuelles Objekt abzielt; (d) keine Form gewalttätigen, aggressiven oder unsozialen Verhaltens anregen oder stillschweigend dulden, keine Angst erzeugen oder Unglück und Leid instrumentalisieren und (e) keine die Sicherheit der Verbraucher gefährdenden Verhaltensweisen anregen oder stillschweigend dulden.

¹⁵⁹ Die Regelungen sind enthalten im Leitfaden zum Werbekodex, abrufbar unter <https://www.werberat.de/werbekodex>.

¹⁶⁰ Abrufbar unter https://www.werberat.de/sites/default/files/uploads/media/verfahrensordnung_werberat_deutsch_1.pdf.



Aufgabe des Werberates ist es, durch geeignete Maßnahmen die Werbung im Hinblick auf Inhalt, Aussage und Gestaltung weiterzuentwickeln, verantwortungsbewusstes Handeln zu fördern, Missstände im Werbewesen festzustellen und zu beseitigen sowie als ständiges Anspracheorgan für Verbraucher bezogene Werbeprobleme zur Verfügung zu stehen.¹⁶¹

Zu den Mitgliedern des Deutschen Werberats gehören:

- vier Delegierte der werbenden Wirtschaft,
- drei Delegierte der Werbung durchführenden Wirtschaft,
- zwei Delegierte der Kommunikationsagenturen,
- ein Delegierter der Werbeberufe.

Die Mitglieder des Deutschen Werberats müssen dem Präsidium des ZAW angehören, durch das sie auch gewählt werden. Das ZAW-Präsidium kann aus der Werbewirtschaft zusätzlich weitere Mitglieder kooptieren. Die Berufung endet mit der Amtszeit des Präsidiums.¹⁶²

Der Werberat ist bei der Bildung seiner Meinung frei und an Weisungen nicht gebunden. Er hat in seiner Arbeit die gesetzlichen Vorschriften, die Richtlinien des ZAW sowie die internationalen Verhaltensregeln für die Werbepaxis, soweit sie im Rahmen der deutschen Rechtsordnung verwendbar sind, zu berücksichtigen.¹⁶³

Zu den Maßnahmen, die der Deutsche Werberat im Auftrag des ZAW-Präsidiums wahrnimmt, gehören insbesondere:

- die Entwicklung von Leitlinien selbstdisziplinären Charakters sowie die Aufstellung von Wettbewerbsregeln, die durch den Präsidialrat des ZAW zu verabschieden sind, sowie
- Anweisungen an die ZAW-Geschäftsführung zur Durchführung organisatorischer Einzelmaßnahmen (namentlich auch Behandlung von Beschwerden usw.), die geeignet sind, Fehlerscheinungen oder Fehlentwicklungen auf dem Gebiet der Werbung entgegenzutreten.¹⁶⁴

Jede Beschwerde, die beim Werberat eingeht, wird entsprechend den Vorgaben der Verfahrensordnung des Werberates zunächst von der Geschäftsstelle gesichtet. Wird eine Beschwerde als offensichtlich unbegründet eingestuft, wird sie mit Erläuterung zurückgewiesen. Ansonsten erhält zunächst das von der Beschwerde betroffene Unternehmen Gelegenheit zur Gegenäußerung, die Teil der Entscheidungsgrundlage wird. Kommt der Werberat zu dem Ergebnis, dass kein Verstoß gegen die Verhaltensregeln vorliegt, wird die Beschwerde abgewiesen. Über die Nicht-Beanstandung wird auch das Unternehmen schriftlich informiert. Stellt das Entscheidungsgremium des Werberats einen Verstoß gegen die Kodizes fest, ergeht eine Aufforderung an den Werbenden zur

¹⁶¹ Vgl. Ziffer 1 der Arbeitsgrundsätze des Deutschen Werberates (Fassung von 2009) (abrufbar unter <https://www.werberat.de/aufgaben-und-ziele>).

¹⁶² Vgl. Ziffer 4 der Arbeitsgrundsätze des Deutschen Werberates.

¹⁶³ Vgl. Ziffer 9 der Arbeitsgrundsätze des Deutschen Werberates.

¹⁶⁴ Vgl. Ziffer 3 der Arbeitsgrundsätze des Deutschen Werberates.



Änderung oder Einstellung des betroffenen Verfahrens. Der Werberat setzte sich bislang in über 90 Prozent der Fälle unmittelbar mit seinen Beanstandungen bei den betroffenen Unternehmen durch. Lediglich in Ausnahmefällen muss das Gremium eine öffentliche Rüge aussprechen, die über eine Pressemitteilung verbreitet und von den Medien aufgegriffen wird. Diese Maßnahme führt in den allermeisten Fällen dazu, dass das betroffene Unternehmen künftig auf gesellschaftlich akzeptierte Werbung setzt.¹⁶⁵

3.3.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

Eine Form regulierter gesellschaftlicher Selbstregulierung war im Bereich des Jugendmedienschutzes schon seit 1949 mit der Gründung der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) vorgesehen.¹⁶⁶ Ihre Arbeit erfuhr 1951 mit dem Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit eine gesetzliche Aufwertung. Es sah erstmals die Einstufung von Filmen nach Altersgruppen vor, die 1957 nochmals in die bis heute geltenden Alterskategorien frei ab sechs, 12, 16 und 18 Jahren geändert wurden. 1985 wurde mit einer Novelle dieses Gesetzes zusätzlich das neue gesetzliche Kennzeichen "freigegeben ohne Altersbeschränkung" (Kennzeichentext seit 2008: "FSK ab 0 freigegeben") eingeführt. Zudem wurde gesetzlich verpflichtend eine Altersfreigabe für sich auf dem Markt etablierende Videofilme sowie entwicklungssoffen auch für sonstige neue Trägermedien festgeschrieben, sofern sie filmische Sequenzen enthalten. Im Zuge der Gesetzesnovellierung wurde 1985 zudem von den Ländern die Stelle des "Ständigen Vertreters der Obersten Landesjugendbehörden bei der FSK" eingerichtet. Er nimmt den Vorsitz bei den Prüfungen der FSK wahr und zeichnet verwaltungsrechtlich für die Entscheidungen verantwortlich.¹⁶⁷ An die Stelle dieses Gesetzes sowie des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte trat 2003 das Jugendschutzgesetz des Bundes^{168, 169}

Im Hinblick auf das System regulierter Selbstregulierung im Bereich des Rundfunks und der Telemedien bedeutsam ist der 2003 parallel zum Jugendschutzgesetz des Bundes in Kraft getretene Jugendmedienschutz-Staatsvertrag¹⁷⁰ der Länder. Nach

¹⁶⁵ Vgl. *Gottzmann*, Möglichkeiten und Grenzen der freiwilligen Selbstkontrolle in der Presse und der Werbung, 2005, S. 220 ff.; *Haesen*, Der Schutz gegen den unlauteren Wettbewerb in Deutschland und England vor dem Hintergrund fortschreitender europäischer Harmonisierung, 2015, S. 46 f.; Vgl. Insgesamt zum Beschwerdeverfahren: <https://www.werberat.de/beschwerdeverfahren>.

¹⁶⁶ Vgl. *Salewski*, Die Freiwillige Selbstkontrolle (FSK) zwischen filmwirtschaftlichen Interessen und Jugendschutz, 2013; <https://www.spio-fsk.de/?seitid=16&tid=473>.

¹⁶⁷ Vgl. Zum Ganzen *Stath*, Jugendmedienschutz im Bereich der Filme und Unterhaltungssoftware, 2006, S. 33 ff.

¹⁶⁸ Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/juschg/BJNR273000002.html>.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu *Ukrow*, Jugendschutzrecht, 2003, S. 14 ff., 60 ff., 77 ff.

¹⁷⁰ Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) in der Fassung des Neunzehnten Staatsvertrages zur Änderung



dessen § 19 können zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des Staatsvertrages Einrichtungen Freiwilliger Selbstkontrolle gebildet werden. Diese bedürfen, um mit ihrer Tätigkeit privilegierende Wirkung entfalten zu können, einer Anerkennung durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM). Diese Anerkennung ist nach § 19 Abs. 2 JMStV zu erteilen, wenn (1) die Unabhängigkeit und Sachkunde ihrer benannten Prüfer gewährleistet ist und dabei auch Vertreter aus gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigt sind, die sich in besonderer Weise mit Fragen des Jugendschutzes befassen, (2) eine sachgerechte Ausstattung durch eine Vielzahl von Anbietern sichergestellt ist, (3) Vorgaben für die Entscheidungen der Prüfer bestehen, die einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz zu gewährleisten geeignet sind, (4) eine Verfahrensordnung besteht, die den Umfang der Überprüfung (bei Veranstaltern auch die Vorlagepflicht) sowie mögliche Sanktionen regelt und eine Möglichkeit der Überprüfung der Entscheidungen auch auf Antrag von landesrechtlich bestimmten Trägern der Jugendhilfe vorsieht, (5) gewährleistet ist, dass die betroffenen Anbieter vor einer Entscheidung gehört werden, die Entscheidung schriftlich begründet und den Beteiligten mitgeteilt wird und (6) eine Beschwerdestelle eingerichtet ist.¹⁷¹

Soweit das Anerkennungsverfahren erfolgreich absolviert wurde, können die Mitgliedschaft eines Anbieters von Rundfunk oder Telemedien in einer solchen Einrichtung und zusätzlich die Beachtung ihrer Statuten eine Privilegierung des Anbieters gegenüber Aufsichtsmaßnahmen der zuständigen Landesmedienanstalt bewirken: Nach § 20 Abs. 5 dieses Staatsvertrages ist nämlich bei behaupteten Verstößen gegen den Jugendschutz zunächst diese Einrichtung mit den Behauptungen zu befassen. Maßnahmen der Aufsicht gegen den Anbieter sind nur ausnahmsweise möglich, nämlich wenn die Entscheidung oder die Unterlassung einer Entscheidung durch die Selbstkontrolleinrichtung „die rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreitet“.¹⁷² Dabei ist der Beurteilungsspielraum überschritten bei Verfahrensfehlern, der Ermittlung eines unrichtigen Sachverhalts, der Verkennung anzuwendenden Rechts und der Verletzung allgemein gültiger Wertungsmaßstäbe bei der Rechtsanwendung. Ob einer dieser Tatbestände vorliegt, überprüft die KJM anhand der Begründung, die von der Selbstkontrolleinrichtung für ihre Entscheidung mitgeliefert werden muss.¹⁷³ Die Privilegierung aufgrund des Beurteilungsspielraums greift im Übrigen nur, wenn bei vorlagefähigen Sendungen auch tatsächlich vorgelegt worden ist.

Die einzige seitens der KJM nach § 19 Abs. 5 JMStV bestehende Möglichkeit, auf Fehlverhalten einer anerkannten Selbstkontrolleinrichtung gegenüber dieser selbst zu reagieren, ist ein Widerruf der Anerkennung bei nachträglichem Wegfall der

rundfunkrechtlicher Staatsverträge, abrufbar unter https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/JMStV_Genese/Jugendmedienschutz-Staatsvertrag_JMStV_in_der_Fassung_des_19_RA_StV.pdf.

¹⁷¹ Vgl. hierzu *Braml*, in: Bornemann/Erdemir (Hrsg.), Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 2017, § 19 Rn. 19 ff.

¹⁷² Vgl. *Hoffmann-Riem*, Regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext, 2015, S. 21.

¹⁷³ Vgl. *Cole*, Kontrolle und Aufsicht im Jugendmedienschutz: Einrichtungen und Verfahren nach dem JMStV im Vergleich zum JuSchG, 2015, S. 32 ff. (abrufbar unter https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/KJM/Publikationen/Gutachten/Kontrolle_und_Aufsicht_Jugendmedienschutz.pdf).



Voraussetzungen der Anerkennung oder einem Widerspruch der Spruchpraxis der Einrichtung mit geltendem Jugendschutzrecht.¹⁷⁴

Die Nichtbeachtung einer Prüfentscheidung der Selbstkontrollereinrichtung seitens eines Anbieters kann zum einen durch vereinsinterne Sanktionen geahndet werden. Aber auch Maßnahmen der KJM sind bei Verstößen gegen das materielle Recht möglich. Die KJM muss sogar nach § 20 Abs. 1 JMStV „erforderliche Maßnahmen“ treffen, wobei das Instrumentarium der Maßnahmen nicht abschließend im JMStV aufgezählt ist. Neben der bloßen Feststellung eines Verstoßes als am schwächsten eingreifende Maßnahme kommt als *ultima ratio* auch ein Widerruf der Zulassung eines Rundfunkverantalters in Betracht. Im Übrigen steht auch das ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionsverfahren nach § 24 JMStV zur Verfügung.

Mit dem 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag¹⁷⁵, der auch den JMStV abänderte, wurde die Bedeutung regulierter Selbstregulierung bei Rechtsetzung wie Rechtsanwendung zusätzlich gestärkt.

Nach § 5 Abs. 2 JMStV besteht nunmehr eine wechselseitige Durchwirkung von Altersfreigaben nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes des Bundes und Alterskennzeichnungen, die auf der Grundlage des JMStV vorgenommen wurden. Insgesamt soll damit eine einheitliche Altersbewertung und Kennzeichnung im On- und Offline-Bereich bei durch die Aufsicht bestätigten Kennzeichen gewährleistet und der Medienkonvergenz Rechnung getragen werden. Altersbewertungen, die durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgenommen und von der KJM bestätigt worden sind, sind danach für inhaltsgleiche oder im Wesentlichen inhaltsgleiche Trägermedien von den obersten Landesjugendbehörden grundsätzlich ohne erneute Prüfung nach dem Jugendschutzgesetz zu übernehmen.¹⁷⁶ Für die Bestätigung einer durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgenommenen Altersbewertung gilt, dass die KJM die Alterskennzeichnung nur dann beanstanden kann, wenn die Einrichtung bei der Altersbewertung ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat.

§ 12 Satz 2 JMStV trägt insoweit dem Konvergenzgedanken Rechnung, indem er feststellt, dass für Fassungen von Filmen und Spielen in Telemedien, die wie solche auf Trägermedien vorlagefähig sind, auch das Kennzeichnungsverfahren nach dem Jugendschutzgesetz durchgeführt werden kann. Insoweit kann der Anbieter eines Online-Angebots entscheiden, ob er dieses bei einer Organisation der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem Jugendschutzgesetz (namentlich FSK, USK) oder bei einer anerkannten

¹⁷⁴ wie vor, S. 57.

¹⁷⁵ Abrufbar unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/19_Staatsvertrag_zur_Aenderung_rundfunkrechtlicher_Staatsvertraege.pdf.

¹⁷⁶ Das gilt allerdings nicht für die Fälle, in denen eine Kennzeichnung unterbleibt, weil nach Einschätzung der zuständigen obersten Landesjugendbehörde das fragliche Träger- oder Telemedium geeignet ist, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden. § 14 Abs. 3 und 4 und § 18 des Jugendschutzgesetzes bleiben insoweit unberührt.



Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vorlegt.¹⁷⁷

Gestärkt wird auch die Kompetenz der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im Bereich der Rechtsetzung. Der Erlass von Richtlinien nach § 8 Abs. 1 JMStV, die zeitliche Beschränkungen für die Verbreitung von Filmen vorsehen, erfolgt im Bereich des privaten Rundfunks in erster Linie durch die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Hat eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle eine entsprechende Richtlinie erlassen, können KJM und Landesmedienanstalten diese nur dann mit eigenen Regeln überprägen, wenn die Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat. Haben sowohl KJM bzw. Landesmedienanstalten als auch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle solche Richtlinien erlassen, so gehen die Richtlinien der anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle nach § 8 Abs. 3 JMStV vor, soweit diese in den rechtlichen Grenzen des Beurteilungsspielraums erlassen wurden. Die Möglichkeit von KJM bzw. Landesmedienanstalten, im Sinne der regulierten Selbstregulierung für die Richtlinien nach § 8 einen allgemeinen Rahmen zu setzen, bleibt hiervon allerdings unberührt.¹⁷⁸ Mit der Ergänzung des § 15 Abs. 2 Satz 2 JMStV, nach der zu Satzungen und Richtlinien zur Durchführung dieses Staatsvertrages auch das Benehmen mit den anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle herzustellen ist, wird deren Rolle als Beteiligte am System der regulierten Selbstregulierung zudem Rechnung getragen. Das Verfahren der Benehmensherstellung ist aus Sicht der Länder geeignet, die Erfahrungen der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle in die Satzungs- und Richtlinienvorhaben einzubeziehen und den einheitlichen Vollzug der so getroffenen Regelungen zu gewährleisten.¹⁷⁹

Zudem wird durch die Novelle des JMStV die Verknüpfung des Systems des technischen Jugendmedienschutzes mit dem Gedanken der regulierten Selbstregulierung zusätzlich gestärkt. Die Beurteilung eines Jugendschutzprogrammes¹⁸⁰ erfolgt nunmehr nach § 11 Abs. 1 Satz 2 JMStV durch eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des JMStV. Die Selbstkontrollereinrichtung bekommt damit die Funktion einer Zertifizierungsstelle, die zu beurteilen hat, inwieweit das ihr vorgelegte Programm den Vorgaben des JMStV entspricht. Dieser Akt der Selbstregulierung unterliegt

¹⁷⁷ Vgl. Amtliche Begründung zum 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, S. 35 (abrufbar unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Begruendung_zum_19_RAESTV.pdf).

¹⁷⁸ Vgl. Amtliche Begründung zum 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, aaO (Fn. 177), S. 31 f. § 9 Abs. 1 JMStV wird zudem ein neuer Satz 4 angefügt, der diese Klarstellung des Verhältnisses von anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zur KJM bzw. den Landesmedienanstalten im Bereich der Richtlinie zu Sendezeitbeschränkungen auch auf den Bereich der Ausnahmeregelungen zu den Altersfreigaben nach § 14 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes überträgt. Auch hiermit geht eine Stärkung der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle einher.

¹⁷⁹ Vgl. Amtliche Begründung zum 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, aaO (Fn. 177), S. 36.

¹⁸⁰ Jugendschutzprogramme sind nach § 11 Abs. 1 Satz 1 JMStV Softwareprogramme, die Alterskennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 JMStV auslesen und Angebote erkennen, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu beeinträchtigen. Sie sind nach § 11 Abs. 1 Satz 3 JMStV zum Jugendschutz geeignet, wenn sie einen nach Altersstufen differenzierten Zugang zu Telemedien ermöglichen und eine dem Stand der Technik entsprechende Erkennungsleistung aufweisen. Zudem müssen sie benutzerfreundlich ausgestaltet und nutzerautonom verwendbar sein.



der Aufsicht durch die KJM. Ihr obliegt es, zu prüfen, ob die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle bei der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums eingehalten hat. Damit handelt es sich auch bei der Anerkennung von Jugendschutzprogrammen um einen Prozess der regulierten Selbstregulierung.¹⁸¹ Gemäß § 11 Abs. 4 JMStV bedürfen als geeignet beurteilte Jugendschutzprogramme im Übrigen mindestens alle drei Jahre einer erneuten Überprüfung durch die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle auf die Einhaltung der maßgeblichen Kriterien. Um der Transparenz und dem Interesse der Nutzer Rechnung zu tragen, sind die Prüfergebnisse unverzüglich zu veröffentlichen.

Die letztgenannte Erweiterung der Selbstregulierungsmöglichkeiten ist nunmehr Gegenstand eines Rechtsstreits, nachdem die KJM festgestellt hat, dass die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienstleister e.V. (FSM) bei der Eignungsbeurteilung des Programms „JusProg“ als Jugendschutzprogramm gemäß § 11 Abs. 1 JMStV die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschritten hat. Die KJM hat daher die Beurteilung der FSM zur Eignung des Programms „JusProg“ als Jugendschutzprogramm gemäß § 19b Abs. 2 S. 1 JMStV einstimmig für unwirksam erklärt. Die FSM hätte nach Überzeugung der KJM bei ihrer Eignungsprüfung dem Umstand Rechnung tragen müssen, dass das Programm „JusProg“ wesentliche Teile der Nutzung von Medieninhalten durch Minderjährige nicht erfasse, da es ausschließlich für Windows-PC mit Chrome Browser ausgelegt ist. Gleichwohl sind Anbieter durch die Eignungsanerkennung aber umfassend privilegiert – sie können ihre mit einer Alterskennzeichnung versehenen Angebote ohne sonstige Schutzvorkehrungen verbreiten, obwohl gerade auf den von Kindern und Jugendlichen meist genutzten mobilen Endgeräten und Betriebssystemen eine Auslesung der Alterskennzeichnung nicht möglich ist.¹⁸²

Die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle können nach § 11 Abs. 6 JMStV im Benehmen mit der KJM zur Förderung des technischen Jugendschutzes Modellversuche durchführen und Verfahren vereinbaren. Dabei sollen auch Verfahren vereinbart werden können, wie beispielsweise mit Verstößen im Rahmen einer Testphase aufsichtsrechtlich umgegangen wird.¹⁸³ Gleiches gilt für Altersklassifizierungssysteme, die von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle zur Verfügung gestellt werden.¹⁸⁴

Die KJM hat auch weiterhin nach § 19 Abs. 4 die Möglichkeit, die Anerkennung einer Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle zu widerrufen, wenn Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind oder die Spruchpraxis der Einrichtung nicht mit den Bestimmungen des JMStV übereinstimmt. Als milderer Mittel stehen der KJM auch ein teilweiser Widerruf oder Nebenbestimmungen zur Verfügung.

Der neue § 19b JMStV regelt die Aufsicht über die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle. Absatz 1 eröffnet der KJM die Möglichkeit, Entscheidungen

¹⁸¹ Vgl. Amtliche Begründung zum 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, aaO (Fn. 177), S. 5.

¹⁸² Vgl. Pressemitteilung 05/2019 der KJM vom 15.05.2019 „KJM stellt fest: Beurteilung der FSM zur Eignung von „JusProg“ als Jugendschutzprogramm ist unwirksam“ (abrufbar unter <https://www.kjm-online.de/service/pressemitteilungen/meldung/news/kjm-stellt-fest-beurteilung-der-fsm-zur-eignung-von-jusprog-als-jugendschutzprogramm-ist-unwirksam/>) und IRIS Newsletter 2019-7:1/10.

¹⁸³ so auch die amtliche Begründung zum 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, aaO (Fn. 177), S. 35.

¹⁸⁴ Vgl. *Gutknecht*, in: Bornemann/Erdemir (Hrsg.), Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, 2017, § 11 Rn. 57 ff.



einer Selbstkontrollereinrichtung zu beanstanden oder aufzuheben, wenn die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums überschritten hat.¹⁸⁵ Die Schutzschildwirkung des § 20 Abs. 3 und 5 JMStV wirkt somit nur soweit der Beurteilungsspielraum reicht. Dementsprechend kann die KJM nach dem Konzept regulierter Selbstregulierung nur dann einschreiten, wenn die anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum überschritten hat. § 19b Abs. 2 JMStV sieht bei beurteilungsfehlerhafter Bestätigung der Eignung vor, dass die KJM diese Beurteilung innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung für unwirksam erklären oder gegenüber dem Anbieter Auflagen erteilen kann. Bleibt sie innerhalb dieser Frist untätig, gilt die Eignungsentscheidung der anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle als bestätigt.¹⁸⁶

3.3.4. Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen

An den Regelungen zum Jugendmedienschutz orientiert ist inzwischen auch der Umgang mit Nutzer-Beschwerden über Hasskriminalität und andere strafbewehrte rechtswidrige Inhalte¹⁸⁷ im Internet im Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, dem sog. Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG).¹⁸⁸ Dieses Gesetz des Bundes gilt nach § 1 Abs. 1 NetzDG für Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen (soziale Netzwerke).¹⁸⁹ Vom Anwendungsbereich des NetzDG erfasst sein können mithin auch Videosharing-Plattformdienste i.S. der AVMD-Richtlinie. Der Anbieter eines sozialen Netzwerks ist gemäß § 1 Abs. 2 NetzDG allerdings von den Berichts- und Beschwerdemanagement-Pflichten nach den §§ 2 und 3 NetzDG befreit, wenn das soziale Netzwerk im Inland weniger als zwei Millionen registrierte Nutzer hat. Dass dies bei der großen US-amerikanischen Videosharing-Plattform YouTube nicht der Fall ist, wird auch von dieser Plattform nicht bestritten. Ob auch dritte Plattformen wie Dailymotion, Flickr oder Vimeo den genannten Grenzwert überschreiten, ist bislang nicht geklärt.

¹⁸⁵ Eine Entschädigung für Vermögensnachteile ist nach § 19b Abs. 1 Satz 3 JMStV nicht vorgesehen.

¹⁸⁶ Gleiches gilt für die mindestens alle drei Jahre vorgenommene Überprüfung der Eignungsvoraussetzungen nach § 11 Abs. 4 Satz 1 JMStV. Eine Entschädigung für Vermögensnachteile ist hier ebenfalls nicht vorgesehen. Die Frist soll nach Ablauf von drei Monaten Rechtssicherheit für den Anbieter gewährleisten.

¹⁸⁷ Rechtswidrige Inhalte sind nach § 1 Abs. 3 NetzDG Inhalte, die den Tatbestand der §§ 86, 86a, 89a, 91, 100a, 111, 126, 129 bis 129b, 130, 131, 140, 166, 184b in Verbindung mit 184d, 185 bis 187, 201a, 241 oder 269 des deutschen Strafgesetzbuchs (abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>) erfüllen und nicht gerechtfertigt sind.

¹⁸⁸ Vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3352), abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>.

¹⁸⁹ Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden, gelten nicht als soziale Netzwerke im Sinne dieses Gesetzes. Das Gleiche gilt für Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind.



Der Anbieter eines sozialen Netzwerks muss nach § 3 Abs. 1 NetzDG ein wirksames und transparentes Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte vorhalten. Das Verfahren zur Übermittlung von solchen Beschwerden muss leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein. Es muss gemäß Absatz 2 der Regelung gewährleisten, dass der Anbieter des sozialen Netzwerks u.a. (1) unverzüglich von der Beschwerde Kenntnis nimmt und prüft, ob der in der Beschwerde gemeldete Inhalt rechtswidrig und zu entfernen oder der Zugang zu ihm zu sperren ist, (2) einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt grundsätzlich¹⁹⁰ innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde entfernt oder den Zugang zu ihm sperrt; (3) jeden rechtswidrigen Inhalt unverzüglich, in der Regel innerhalb von sieben Tagen nach Eingang der Beschwerde entfernt oder den Zugang zu ihm sperrt.

Diese Frist von sieben Tagen kann aber u.a. nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 lit. b) NetzDG überschritten werden, wenn das soziale Netzwerk die Entscheidung über die Rechtswidrigkeit innerhalb von sieben Tagen nach Eingang der Beschwerde einer anerkannten Einrichtung der Regulierten Selbstregulierung überträgt und sich deren Entscheidung unterwirft. Die in § 3 Abs. 6 und 8 NetzDG geregelte Anerkennung durch das Bundesamt für Justiz orientiert sich an § 19 Abs. 3 JMStV.

Anbieter sozialer Netzwerke, die im Kalenderjahr mehr als 100 Beschwerden über rechtswidrige Inhalte erhalten, sind im Interesse von Transparenz und Effektivität des Durchsetzungssystems nach § 2 NetzDG verpflichtet, einen deutschsprachigen Bericht über den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte auf ihren Plattformen halbjährlich zu erstellen und im Bundesanzeiger sowie auf der eigenen Homepage zu veröffentlichen.¹⁹¹

Die Anerkennung kann nach § 3 Abs. 7 NetzDG ganz oder teilweise widerrufen oder mit Nebenbestimmungen versehen werden, wenn Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind. Im Übrigen besteht ein ordnungswidrigkeitenrechtliches Sanktionsverfahren nach § 4 NetzDG.

Ob das NetzDG auch mit Blick auf die vorgenommene Privatisierung von Rechtsdurchsetzung mit höherrangigem Recht, namentlich den Grundrechten des GG wie den Kommunikationsfreiheiten der EMRK und der E-commerce-Richtlinie der EU, in Einklang steht, wird fortdauernd kontrovers diskutiert.¹⁹²

Als eines der Hauptprobleme bei der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken hat sich im Übrigen in der Vergangenheit das Fehlen von verantwortlichen Ansprechpartnern bei den Betreibern der sozialen Netzwerke für Justiz, Bußgeldbehörden und für Betroffene und das Fehlen einer zustellungsfähigen Adresse des

¹⁹⁰ Die 24-Stunden-Frist gilt nicht, wenn das soziale Netzwerk mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde einen längeren Zeitraum für die Löschung oder Sperrung des offensichtlich rechtswidrigen Inhalts vereinbart hat.

¹⁹¹ Dabei muss der auf der eigenen Homepage veröffentlichte Bericht leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein; vgl. hierzu beispielhaft den zweiten NetzDG-Transparenzbericht von Facebook, abrufbar (deutsch und englisch) unter <https://de.newsroom.fb.com/news/2019/01/facebook-veroeffentlicht-zweiten-netzdg-transparenzbericht/>.

¹⁹² Vgl. zu den Ergebnissen einer Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Mai 2019 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw20-pa-recht-netzwerkdurchsetzungsgesetz-636616>.



Plattformbetreibers in Deutschland erwiesen. Die europäischen Zustellungsmechanismen (Einschreiben mit Rückschein in Zivilverfahren) reichen generell nicht aus. Gerade wegen der erheblichen Meinungsmacht sozialer Netzwerke ist es dringend erforderlich, insbesondere zur gerichtlichen Abwehr von strafrechtlich relevanten Falschnachrichten eine schnelle und sichere Zustellungsvariante zur Verfügung zu haben, um den Betroffenen ein schnelles rechtliches Einschreiten zu ermöglichen.¹⁹³ Anbieter sozialer Netzwerke haben deshalb nunmehr nach § 5 Abs. 1 NetzDG im Inland einen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen und auf ihrer Plattform in leicht erkennbarer und unmittelbar erreichbarer Weise auf ihn aufmerksam zu machen. An diese Person können Zustellungen in Bußgeldverfahren nach § 4 NetzDG oder in Gerichtsverfahren vor deutschen Gerichten wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte bewirkt werden. Das gilt auch für die Zustellung von Schriftstücken, die solche Verfahren einleiten.

Für Auskunftersuchen einer inländischen Strafverfolgungsbehörde ist zudem nach § 5 Abs. 2 NetzDG eine empfangsberechtigte Person im Inland zu benennen. Die empfangsberechtigte Person ist verpflichtet, auf entsprechende Auskunftersuchen 48 Stunden nach Zugang zu antworten. Soweit das Auskunftersuchen nicht mit einer das Ersuchen erschöpfenden Auskunft beantwortet wird, ist dies in der Antwort zu begründen.

3.3.5. Stand der Umsetzung der AVMD-Richtlinie

Seitens des Bundes ist eine Novelle des Jugendschutzgesetzes nach vorliegenden Informationen für Ende 2019 geplant. Ein Entwurf hierzu liegt bislang nicht vor.

Ob und in welchem Umfang zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie, soweit diese Anbieter von Videosharing-Plattformen adressiert, auch eine Novelle des Telemediengesetzes¹⁹⁴ erfolgen soll, in dem bislang namentlich Fragen des Herkunftslandprinzips, allgemeine Informationspflichten und besondere Informationspflichten bei kommerziellen Kommunikationen sowie Fragen der Verantwortlichkeit in Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie der EU geregelt sind, ist derzeit noch nicht absehbar.

Die Länder haben zwischenzeitlich einen zweiten Entwurf eines Medienstaatsvertrages - zur Reformierung des bisherigen Rundfunkstaatsvertrages - mit der Gelegenheit zur Stellungnahme veröffentlicht. Vom 3. Juli bis zum 9. August 2019 kann zu den überarbeiteten Vorschlägen der Länder¹⁹⁵ Stellung genommen werden.¹⁹⁶ Mit dem Medienstaatsvertrag sollen auch die Vorgaben der AVMD-Richtlinie umgesetzt werden. Ziel der Länder ist es, noch in diesem Jahr Einigkeit über die einzelnen

¹⁹³ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/12356, S. 27 (abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/123/1812356.pdf>).

¹⁹⁴ Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. September 2017 (BGBl. I S. 3530) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/tmg/>.

¹⁹⁵ https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/MStV-E_Synopse_2019-07_Online_.pdf.

¹⁹⁶ Vgl. <https://www.rlp.de/de/landesregierung/staatskanzlei/medienpolitik/beteiligungsverfahren-mediensstaatsvertrag/>.



Regelungen des Medienstaatsvertrags zu erzielen. Wenn dies gelingt, könnte er im Sommer 2020 in Kraft treten.¹⁹⁷ Die Länder gehen in dem Entwurf selbst davon aus, dass die Umsetzung der Art. 2 Abs. 5a, 5b, 28a und 28b sowie die Regelung der besonderen Vorgaben für Tabak- und Heilmittelwerbung der AVMD-Richtlinie auch im Bundesrecht erfolgt. Der Entwurf nimmt namentlich im Bereich der Regelungen zu Videosharing-Plattformen eine wörtliche Umsetzung der Vorgaben der AVMD-Richtlinie im Bereich der Begriffsbestimmungen¹⁹⁸ sowie der Regelungen zu Werbung in diesen Diensten¹⁹⁹ vor. Eine Ergänzung der Regelungen zu regulierter Selbstregulierung im Bereich des Jugendmedienschutzes mit Blick auf diese Dienste ist im Entwurf nicht enthalten. Dies ist mit Blick auf die in der AVMD-Richtlinie selbst betonten Unterschiede zwischen den bislang von der AVMD-Richtlinie erfassten Diensten und den neu erfassten Videosharing-Plattformen überraschend, kann allerdings auch als Offenheit für entsprechende Ergänzungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages wie des Medienstaatsvertrages im weiteren Verlauf der Beratungen eingeordnet werden.²⁰⁰

3.4. FR - Frankreich

Pascal Kamina, Universität Burgund Franche-Comté

3.4.1. Einleitung

In Sachen Selbst- und Ko-Regulierung liegen keine Entscheidungen des französischen Verfassungsgerichts vor. In den für die Spruchpraxis der französischen Verwaltungsgerichte geltenden Grundsätzen finden Selbst- und Ko-Regulierung keine Erwähnung. Doch die Verwaltungsbehörden setzen zur Erfüllung ihres Auftrags in großem Umfang nicht zwingende Rechtsinstrumente (*soft law*) ein, die zumeist nach Konsultationen oder Anhörungen der betroffenen Parteien festgelegt werden. Dies gilt im Besonderen für die Bereiche Medien und Kommunikation.

Rundfunk und audiovisuelle Medien sind in Frankreich stark reguliert. Die grundlegenden Bestimmungen sind fast alle in der geänderten Fassung des Gesetzes vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit²⁰¹ und in zahlreichen Ausführungsverordnungen festgelegt. Für Anbieter von Mediendiensten gelten darüber

¹⁹⁷ <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/zweite-anhoerung-zum-medienstaatsvertrag-am-03-juli-2019-gestartet-1/>.

¹⁹⁸ § 2 Abs. 2 Nrn. 14 e bis 14 g Medienstaatsvertrag-E.

¹⁹⁹ § 53 j Medienstaatsvertrag-E.

²⁰⁰ Zu einer entsprechenden zeitlichen Staffelung im Hinblick auf die Komplexität der Umsetzung vgl. bereits *Ukrow*, Die Umsetzung der Novelle der AVMD-Richtlinie als möglicher Bestandteil eines „Staatsvertrages zur positiven Medienordnung (Medienstaatsvertrages)“ - Erste Überlegungen, 2018, S. 3 (abrufbar unter https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2018/07/EMR_Das-aktuelle-Stichwort_AVMD-RStV-Synopse.pdf).

²⁰¹ *Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)*, abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930>.



hinaus die Bestimmungen des Gesetzes vom 29. Juli 1881 über die Pressefreiheit,²⁰² in dem die wichtigsten für Presse und Medien relevanten Straftatbestände aufgeführt sind.

Die für Anbieter dieses Sektors geltenden Rechtsvorschriften und Normen sind entweder - wie ausgeführt - Gegenstand von Gesetzen oder werden vom *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) festgelegt (spezifiziert), einer unabhängigen Verwaltungseinrichtung, die mit der Überwachung und Regulierung des Sektors betraut ist. Der CSA bestand bereits vor der Einführung reiner Ko-Regulierungssysteme.

Der CSA definiert oder spezifiziert die anzuwendenden Normen mittels Beschlüssen, Empfehlungen und Rundschreiben an Anbieter von Rundfunkdiensten und audiovisuellen Abrufdiensten; teilweise nach Konsultationen oder Anhörungen der interessierten Kreise. Diese Normen beziehen sich im Wesentlichen auf Aspekte wie Informationsvielfalt, Werbung, Sponsoring, Jugendschutz sowie Fragen der Ethik und Deontologie im Zusammenhang mit Programmen.

Der CSA hat die Befugnis, Ordnungssanktionen zu verhängen, wenn sich kommerzielle oder öffentlich-rechtliche audiovisuelle Mediendienste nicht an geltende Verpflichtungen und Auflagen halten. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird *ex post* überprüft.

Bis 1992 bestand für den Bereich der Werbung die Ausnahme, dass der CSA (bzw. die Rundfunkbehörde davor, die *Commission nationale de la communication et des libertés*; CNCL), eine *Ex-ante*-Kontrolle durchzuführen hatte. Diese Vorabprüfung wurde zusammen mit der Auflage, Werbung beim CSA anzumelden, 1992 abgeschafft. Um sich abzusichern, schuf die französische Werbewirtschaft eine eigene, private *Ex-ante*-Kontrolleinrichtung, den BVP (jetzt ARPP; siehe unten). Im Bereich Werbung besteht somit neben staatlichen Regelungen eine Art der Selbstregulierung in Form einer *de facto* Ko-Regulierung. Beide Systeme sind jedoch völlig unabhängig voneinander, und die staatliche Regulierung (wie vom CSA ausgelegt und angewandt) hat Vorrang vor der Selbstregulierung.

Das im audiovisuellen Sektor verwendete Kennzeichnungssystem könnte als Beispiel für eine Ko-Regulierung betrachtet werden, weil es zunächst von den Rundfunkanbietern selbst entwickelt worden war und später vom CSA als offizieller Regulierungsstatus übernommen wurde.

In der jüngsten Zeit kam es zu Vereinbarungen zwischen berufsständischen Organisationen in den Bereichen Filmindustrie und Fernsehen, insbesondere in Bezug auf die sog. „Chronologie der Auswertung in den Medien“ und die Verwertungsfenster für den Vertrieb von Filmen. Die einschlägigen Bestimmungen wurden per Dekret in die Ausweitungsbestimmungen des französischen *Code du cinéma et de l'image animée* übernommen.

²⁰² *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881*, abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722>.



3.4.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung

Laut Gesetz vom 30. September 1986 hat der CSA die uneingeschränkte Befugnis, Programminhalte, Programmgestaltungen und Werbeprogramme „audiovisueller Kommunikationsdienste“ mit allen angemessenen Mitteln zu überprüfen; zur Kategorie „audiovisueller Kommunikationsdienste“ zählen lineare und nichtlineare audiovisuelle Mediendienste (einschl. Radioprogramme).²⁰³ Wie oben erwähnt, erfolgte diese Überprüfung bis 1992 *ex ante* durch den CSA, wobei die Auflage bestand, Werbung vor der Ausstrahlung anzumelden. Nach Gesprächen mit den Rundfunkanbietern und der Werbeindustrie wurde dieses Verfahren zugunsten einer *Ex-Post*-Überprüfung aufgegeben.

In der Werbewirtschaft besteht in Frankreich ein System der Selbstregulierung, das auf einer von verschiedenen Branchenvertretern gegründeten privaten Organisation basiert: der *Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité*, ARPP; vorm. *Bureau de Vérification de la Publicité*, BVP.²⁰⁴

Die ARPP legt die in ihrer Charta genannten deontologischen Grundsätze fest, die für die gesamte Branche gelten. Dazu gehören sämtliche Formen der Medienwerbung einschl. Printpresse, Radio, Internet, Außenwerbung, Fernsehen und Kinowerbung. Die Einrichtung berät ihre Mitglieder bei der Produktion und prüft vor Veröffentlichung bzw. Ausstrahlung, ob eine Werbekampagne oder -botschaft den geltenden Bestimmungen entspricht. Die ARPP entwickelt einen spezifischen Katalog deontologischer Grundsätze für den Bereich der Werbung bzw. hilft spezifischen Branchen bei der Entwicklung eines solchen Katalogs.

Grundsätzlich sind Werbetreibende und Medien gesetzlich nicht verpflichtet, ihre Werbung bei der ARPP vorzulegen bzw. im Voraus genehmigen zu lassen, doch gibt es eine Art *Ex-ante*-Prüfung für Werbefilme, die für das Fernsehen oder für Abrufdienste bestimmt sind. Diese Vorgehensweise geht auf eine Vereinbarung zwischen dem CSA und Vertretern der Werbeindustrie aus dem Jahr 1990 zurück. Die Rechtsgrundlage für diese Prüfung durch die ARPP findet sich in der Charta²⁰⁵, die in der Mitgliedschaftsvereinbarung genannt wird.

Diese Anforderung von *Ex-ante*-Prüfungen gilt für Werbetreibende und Agenturen. Im Gegensatz dazu beziehen sich die *Ex-post*-Prüfungen durch den CSA auf audiovisuelle Mediendienste. Agenturen und/oder Werbetreibende sind vor Verbreitung der Werbung verpflichtet, der ARPP eine Kopie der endgültigen Fassung der Werbung vorzulegen. Jede von einer Arbeitsgruppe der ARPP geprüfte Werbung erhält eine Registrierungsnummer. Nach Abschluss der Prüfung wird in einer Stellungnahme festgehalten, ob die Werbung den Vorschriften und/oder den deontologischen Standards der ARPP entspricht oder nicht.

Obwohl sich die Mitglieder verpflichten, sich an die Stellungnahme der ARPP zu halten (es gilt der Grundsatz „*maximum efforts*“), hat diese lediglich konsultativen

²⁰³ Laut Art. 14-1 des Gesetzes vom 30. September 1986 gilt dies auch für Produktplatzierung.

²⁰⁴ Die ARPP ist eine private, vom Staat unabhängige Einrichtung. Sie hat rund 700 Mitglieder, zu denen Werbetreibende, Werbeagenturen und Medienunternehmen gehören. Sämtliche wichtigen Akteure der französischen Werbewirtschaft sind im Vorstand der Einrichtung vertreten.

²⁰⁵ *Règlement intérieur*, art. 6.2 (<https://www.arpp.org/statuts-et-ri/>).



Charakter. Entscheidet ein Mitglied, sich nicht an die Stellungnahme zu halten, ist der Leiter der ARPP entsprechend zu unterrichten. Sämtliche Änderungen von Werbefilmen, auch geringfügige Änderungen, sind der ARPP anzuzeigen. Im Falle der Nichtbeachtung von Stellungnahmen der ARPP kann diese eine Abmahnung aussprechen oder den betreffenden Medienanbieter auffordern, die Werbung nicht zu veröffentlichen bzw. auszustrahlen; das Mitglied ist jedoch gesetzlich nicht verpflichtet, dem Folge zu leisten.

Die Feststellungen der ARPP werden nicht öffentlich gemacht und sind auch nicht auf der Webseite der ARPP verfügbar; Adressaten sind die Rundfunk- und Medienanbieter. Darüber hinaus ist es durchaus üblich, dass die ARPP zu bestimmten Werbemaßnahmen, die sie für sehr bedenklich hält, Pressemitteilungen veröffentlicht.

Der CSA ist rechtlich nicht dazu verpflichtet, Stellungnahmen der ARPP zu Aspekten der Werbung einholen zu lassen bzw. sich an Entscheidungen oder Stellungnahmen der ARPP zu halten. In der Praxis ersucht er die ARPP nicht um Rat und konsultiert diese auch nicht.

In anderen Worten: Die *Ex-ante*- und *Ex-post*-Prüfungen sind komplementär, aber völlig unabhängig voneinander.

Doch zwischen dem CSA und der ARPP gibt es durchaus Kontakte: Die ARPP einerseits konsultiert den CSA, bevor sie Regelungen oder Grundsätze festlegt; der CSA andererseits unterrichtet die ARPP über Verstöße gegen Vorschriften, von denen er Kenntnis erhält. Eine Rechtsgrundlage für diesen Austausch besteht nicht.

Ex-post-Prüfungen im Zusammenhang mit Aspekten der Werbung werden unter der Leitung eines Mitglieds des CSA von einer Arbeitsgruppe innerhalb des CSA vorgenommen. Werbemaßnahmen werden vom CSA überprüft. Verstöße gegen die Vorschriften für Werbung können je nach Verfahren Geldstrafen für die Mediendienste mit sich bringen (normalerweise eine Unterlassungsanordnung des CSA oder eine Bitte um Erläuterungen); theoretisch können sie auch zu einem „schwarzen Bildschirm“ oder dem Entzug bzw. der Nichtverlängerung der Sendelizenz führen. Jede interessierte Person kann Beschwerden beim CSA vorbringen. Der CSA ist nicht verpflichtet, auf eingehende Beschwerden zu reagieren oder ein Verfahren einzuleiten.

Beim CSA vorgebrachte Feststellungen zu audiovisuellen Mediendiensten werden auf der Webseite des CSA²⁰⁶ und in den darauffolgenden Wochen im monatlichen Newsletter des CSA veröffentlicht.

Die ARPP sichtet pro Jahr über 20 000 Werbebeiträge, die für audiovisuelle Mediendienste bestimmt sind. Dabei kommt es häufig vor, dass die ARPP Änderungen verlangt; aber Stellungnahmen, in denen verlangt wird, die Kampagne nicht durchzuführen, sind selten. Die Mitglieder halten sich in der Regel an die Stellungnahme der ARPP. Aufgrund der Effizienz dieser *Ex-ante*-Prüfung und der Tatsache, dass die Stellungnahmen der ARPP inhaltlich mit den Vorschriften und Verfahren des CSA übereinstimmen (was teilweise durch Konsultationen mit dem CSA erreicht wird), sind Beschlüsse des CSA in Verbindung mit Werbung, die vom ARPP geprüft wurde, selten.

²⁰⁶ www.csa.fr.



Das durch die ARPP eingeführte System wird in Frankreich als sehr effizient betrachtet - insbesondere vom CSA - und gilt als ein Modell der Selbstregulierung.

3.4.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

Im Bereich Jugendschutz in den Medien gibt es zwei Mechanismen der Selbst- und Ko-Regulierung. Zum einen geht es dabei - wie bereits gesehen - um Prüfung und Kontrolle von Werbung. Zum anderen um die Kennzeichnung von Programmen durch entsprechende Logos oder Symbole.

Das System der „*signalétique jeunesse*“ (Kennzeichnung von Sendungen für Kinder und Jugendliche) in Frankreich wurde erstmals 1996 von den großen Fernsehsendern entwickelt und eingeführt (gesetzliche Vorgaben bestanden zu der Zeit keine) und wurde später auf Initiative des CSA harmonisiert und modifiziert.²⁰⁷

Das Gesetz vom 1. August 2000 zur Änderung des Rundfunkgesetzes vom 30. September 1986 schuf eine Rechtsgrundlage für das Verfahren „*signalétique jeunesse*“.²⁰⁸ Das System wurde 2001 auf sämtliche Programme, einschl. Magazinsendungen, ausgeweitet

Im Jahr 2002 hat der CSA nach Konsultationen mit den betroffenen Akteuren beschlossen, das System zu modernisieren, um seine öffentliche Wahrnehmung zu verbessern. Derzeit sind die „*signalétique jeunesse*“ und die entsprechende Klassifizierung Gegenstand von zwei Empfehlungen: der Empfehlung vom 7. Juni 2005, 2012 und 2014 geändert, zu Fernsehdiensten; sowie der Empfehlung vom Dezember 2011 zu Mediendiensten auf Abruf und deren Anbieter.²⁰⁹ Die Pflicht, Programme auf diese Art zu kennzeichnen, ist Gegenstand der Sendelizenzvereinbarungen mit privaten Anbietern bzw. der Dekrete, in denen die Vorgaben für öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter im

²⁰⁷ Die erste Kennzeichnung erfolgte 1961 mittels eines weißen Quadrats (*carré blanc*). Wie die Vorgängergesetze enthielt das Gesetz vom 30. September 1986 keine Bestimmungen zur Verwendung von Symbolen zur Kennzeichnung von Programmen. 1995 nahm der CSA im Zuge einer Studie über Gewalt im Fernsehen Kontakt mit den Rundfunkveranstaltern auf, um Möglichkeiten zu erörtern, wie der Jugendschutz verbessert werden könnte. Nach diesen Gesprächen trafen die Rundfunkanbieter u.a. folgende Maßnahmen: (a) Einführung einer 5-stufigen Klassifizierung für Kinofilmwerke und audiovisuelle Werke und (b) Warnhinweise an die Zuschauer mittels gemeinsam entwickelter Kennzeichen. Sämtliche terrestrisch ausstrahlenden Rundfunkanbieter haben dieses Verfahren am 2. Juli 1996 eingeführt. Der Pay-TV-Sender Canal+ verwendete eine leicht unterschiedliche Kennzeichnung. Diese Maßnahmen wurden später Gegenstand der Lizenzvereinbarungen mit dem CSA (für öffentlich-rechtliche Anbieter gab es Dekrete mit entsprechenden Verpflichtungen).

²⁰⁸ Art. 15 lautet: „Bei öffentlich ausgestrahlten Fernsehprogrammen, die geeignet sind, die körperliche, geistige und seelische Entwicklung von Minderjährigen zu beeinträchtigen, stellt der CSA sicher, dass diesen Programmen ein Warnhinweis vorgeschaltet wird und dass sie während der gesamten Sendung mit optischen Mitteln kenntlich gemacht werden. Für Abrufdienste sieht das Gesetz diese Bestimmung nicht vor, doch der CSA hat, ausgehend von den allgemeinen Bestimmungen zum Jugendschutz (Empfehlung vom 20. Dezember 2011), die Anforderung der Kennzeichnung von Inhalten auf diese Dienste ausgeweitet.

²⁰⁹ Beide sind auf der CSA-Webseite abrufbar: www.csa.fr.



Einzelnen aufgeführt sind. Private Rundfunkanbieter, die diese Kennzeichnung nicht verwenden, verstoßen somit gegen ihre Lizenzverpflichtungen. Das Gleiche gilt, wenn Anbieter ihre Programme „unterbewerten“. Für Abrufdienste besteht eine entsprechende Verpflichtung aufgrund der allgemeinen Bestimmungen zum Jugendschutz. Die Prüfung wird *ex post* durchgeführt.

Verstöße gegen diese Vorschriften können je nach Verfahren (normalerweise eine Unterlassungsanordnung des CSA oder eine Bitte um Erläuterungen) Geldstrafen mit sich bringen; theoretisch können sie auch zu einem „schwarzen Bildschirm“ oder dem Entzug bzw. der Nichtverlängerung der Sendelizenz führen. Jede interessierte Person kann Beschwerden beim CSA vorbringen. Der CSA ist nicht verpflichtet, auf eingehende Beschwerden zu reagieren oder ein Verfahren einzuleiten.

Der CSA hat in seinen Empfehlungen Kriterien für die Klassifizierung von Programmen festgelegt. Die erforderliche Klassifizierung der Programme in eine von fünf Kategorien, die u.a. eine Kennzeichnung von Programmen erforderlich macht, wird von den Mediendiensten selbst vorgenommen und liegt in ihrer ausschließlichen Verantwortung.²¹⁰

3.4.4. Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen

Derzeit gibt es in Frankreich keine Selbst- oder Ko-Regulierung, die sich speziell mit dem Schutz Minderjähriger vor Hassreden und kriminellen Inhalten auf Video-Sharing-Plattformen beschäftigt. Diese Aspekte sind Gegenstand allgemeiner Regelungen zum Vorgehen bei derartigen Inhalten²¹¹, und es gilt die Haftungsregelung für Hosting-Plattformen der E-Commerce-Richtlinie²¹², die in der Rechtsprechung auf Video-Sharing-Plattformen ausgeweitet wurde.

Doch wird derzeit im Parlament über den Entwurf eines Gesetzes zur „Bekämpfung von Hass im Internet“ debattiert.²¹³ Der Entwurf sieht vor: (1) die Einführung der positiven Pflicht für große Online-Plattformen (einschl. Video-Sharing-Plattformen) und Suchmaschinen, eindeutig rechtswidrige Inhalte, in denen aufgrund von Rasse, Ethnie, Religion, Geschlecht, sexueller Orientierung zu Hass angestiftet und beleidigt wird, oder in denen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Terrorismus gerechtfertigt werden, zu entfernen; (2) die Vereinfachung und Verschärfung der bestehenden einschlägigen strafrechtlichen Bestimmungen; (3) die Einführung einer Regelung, mit der die

²¹⁰ In der Praxis wird so vorgegangen, dass die großen Sender einen „Sichtungsausschuss“ einrichten, der Vorschläge zur Klassifizierung von Programmen macht.

²¹¹ Gesetz vom 29. Juli 1881 über Pressefreiheit.

²¹² Umgesetzt durch Gesetz Nr. 2004-575 vom 21. Juni 2004.

²¹³ Entwurf zu Gesetz Nr. 1785, eingegangen am 20. März 2019, abrufbar unter <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1785.asp>. Mit diesem Gesetz werden die wichtigsten Empfehlungen eines Berichts an den Premierminister vom 20. September 2018 mit dem Titel „Verstärkung der Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus“ umgesetzt.



Verbreitung solcher Inhalte mittels geeigneter Vorschriften für große Plattformen hinsichtlich Organisation, Zusammenarbeit und Transparenz verhindert wird; und (4) die Einführung einer Regelung, die sicherstellt, dass Inhalte, gegen die eine gerichtliche Entscheidung vorliegt, nicht auf Mirror-Webseiten dupliziert bzw. dorthin verlagert werden.

Um diese Ziele erreichen zu können, sieht das Gesetz zunächst eine neue Art von verwaltungstechnischen Regelungen für Betreiber von Plattformen ab einer bestimmten Größe vor (definiert nach der Anzahl der Verbindungen auf dem französischen Staatsgebiet); dieser Wert wird per Dekret festgelegt. Dabei besteht die Pflicht, die vorgenannten rechtswidrigen Inhalte innerhalb von 24 Stunden nach Inkenntnissetzung zu entfernen; erfolgt dies nicht oder nicht fristgerecht, ist der CSA befugt, Ordnungsstrafen zu verhängen. Ferner sieht das Gesetz eine Vereinfachung der Verfahren für den Umgang mit Meldungen rechtswidriger Inhalte vor und verpflichtet die Betreiber dazu, die Öffentlichkeit diesbezüglich verständlich und ausführlich zu informieren. Daneben erhält der CSA entsprechende Befugnisse im Hinblick auf Regulierung und Sanktionen in diesem Bereich; alle betroffenen Plattformen sind verpflichtet, einen gesetzlichen Vertreter in Frankreich zu bestellen; und die Höhe der einschlägigen strafrechtlichen Sanktionen wird vervierfacht. Schließlich erweitert das Gesetz den Anwendungsbereich von Verfügungen gegen Webseiten auf Mirrorseiten.

3.4.5. Stand der Umsetzung der Bestimmungen der neuen AVMD-Richtlinie

Vorbehaltlich des oben genannten Gesetzes über Hasskriminalität im Internet gibt es derzeit keine Gesetzesentwürfe zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2018/1808. Ein Zeitplan zur Umsetzung liegt noch nicht vor.



3.5. HU - Ungarn

Gabor Polyak, Universität Pécs

3.5.1. Einleitung

Obwohl die ungarische Medienaufsichtsbehörde, der Medienrat der „nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde“, über weitreichende Befugnisse und Sanktionsinstrumente verfügt²¹⁴ und ihre Unabhängigkeit umstritten ist,²¹⁵ könnte die Selbstregulierung in Ungarn nie stark genug werden, um ein Gegengewicht gegen die staatlichen Eingriffe in den Mediensektor zu bilden oder diese zu begrenzen.²¹⁶ Als reine Selbstregulierungslösung haben das Forum der Chefredakteure (Főszerkesztők Fóruma), der ungarische Verlegerverband (Magyar Lapkiadók Egyesülete) und der Verband der ungarischen Content-Provider (Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete) daher das System *Korrektor.hu*²¹⁷, geschaffen, ein Selbstregulierungssystem zur Behandlung von Beschwerden. Die beteiligten Organisationen haben einen gemeinsamen Ethikkodex erarbeitet,²¹⁸ der für die Mitglieder verbindlich ist. Der Einfluss der Selbstregulierung auf Medienunternehmen ist jedoch überaus begrenzt. Die letzte Entscheidung, die auf der Webseite veröffentlicht wurde, stammt aus dem Jahr 2016.²¹⁹

Mit dem Gesetz Nr. CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien²²⁰ wurde ein spezifisches System der Ko-Regulierung als Alternative zur staatlichen Aufsicht und Kontrolle eingeführt. Dieses Gesetz gibt Medienunternehmen die Möglichkeit, im Rahmen von Einrichtungen der Selbstregulierung, die hierfür über die ausschließliche rechtliche Zuständigkeit verfügen, Vorschriften für Medieninhalte anzuwenden. Das Ko-Regulierungssystem ist auf der Grundlage der verschiedenen Medienarten organisiert, nicht nach den verschiedenen Regulierungsbereichen. Dies hat dazu geführt, dass sich die Zuständigkeiten der Ko-Regulierungseinrichtungen in einigen Bereichen überlappen. Allerdings sind lineare Mediendienste (Fernsehen und Hörfunk) von dem System der Ko-Regulierung ausgenommen. Bei den linearen Diensten können weder Werbung noch Kinder- und Jugendschutz durch ein System der Ko-Regulierung geregelt werden.

²¹⁴ Cappello, M. (Hrsg.), Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018,

<https://rm.coe.int/medienrechtsdurchsetzung-ohne-grenzen/1680907efd>.

²¹⁵ Cole, M. D., Iacino, G., Matzneller, P., Metzendorf, J., Schweda, S., AudioVisual Media Services- Regulatory Authorities' InDependence And Efficiency Review, Update on recent changes and developments in Member States and Candidate Countries that are relevant for the analysis of independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies (SMART 2013/0083),

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-audiovisual-media-services>.

²¹⁶ Tófalvy, T., Média a törvényen túl? Önszabályozás a magyar írott médiában: előzmények, kontextus, lehetőségek. Médiakutató Nr. 4 (2013).

²¹⁷ Siehe <http://korrektor.hu/>.

²¹⁸ Abrufbar auf Ungarisch: <http://korrektor.hu/etikai-kodex/>.

²¹⁹ <http://korrektor.hu/hatarozat/>.

²²⁰ Abrufbar auf Englisch: http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf.



Nach dem Gesetz²²¹ kann der Medienrat²²² eine Verwaltungsvereinbarung mit Einrichtungen der Ko-Regulierung schließen. Das Selbstregulierungsgremium übernimmt auf der Grundlage dieser Vereinbarung²²³ bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit dem Zuständigkeitsbereich der staatlichen Behörde, der Medienverwaltung und der Medienpolitik. Zu dem Aufgabenbereich der Selbstregulierungsgremien zählen die Behandlung von Beschwerden in Bezug auf die Tätigkeit von Diensteanbietern; die Regelung von Streitigkeiten zwischen Medienunternehmen und die Überwachung der Arbeit von Diensteanbietern. Das Verfahren, das von der Selbstregulierungseinrichtung durchgeführt wird, hat Vorrang gegenüber dem Verwaltungsverfahren des Medienrates. Das Gesetz betont jedoch, dass das Selbstregulierungsgremium keinerlei administrative Befugnis hat.²²⁴

Seit dem Sommer 2011 wirken vier Organisationen an dem System der Ko-Regulierung mit: der ungarische Verlegerverband (Magyar Lapkiadókönyvkiadók Egyesülete), der Verband der ungarischen Content-Provider (Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete), der ungarische Rundfunkverband (Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete) und der ungarische Werberat (Önszabályozó Reklám Testület).

Die Verwaltungsvereinbarung besteht aus einem berufsbezogenen Verhaltenskodex, der zwar von der Selbstregulierungseinrichtung ausgearbeitet wird, aber vom Medienrat gebilligt werden muss. Das Ergebnis des Ko-Regulierungssystems wäre wahrscheinlich effizienter ausgefallen, wenn die Kodizes zu den rechtlichen Fakten ausführlicher und klarer und im Rahmen der redaktionellen Arbeit leichter zu interpretieren wären. Der Verhaltenskodex hat im Wesentlichen die Bestimmungen des Medienrechts unverändert übernommen und durch einige wenige Zusätze ergänzt. Der Rechtsinhalt ist daher nicht eindeutig. Für eine Auslegung der restriktiven Bestimmungen, welche die Freiheit der Meinungsäußerung einschränken, sind Streitbeilegungseinrichtungen zuständig, die aus Nicht-Juristen bestehen. Dies bedeutet, dass mit diesem System keine echte Selbstregulierung eingeführt wurde.

Die Regulierung von Verfahren, auch von Sanktionen und ihrer Durchsetzung, wird den Selbstregulierungseinrichtungen per Gesetz übertragen,²²⁵ allerdings ohne dass die Verfahrensgarantien in diesem Zusammenhang definiert werden. Das ist nicht unproblematisch, denn die Kodizes beziehen sich in der Praxis auf die gesetzlich garantierten Rechte von Beschwerdeführern. In der Tat schränken sie die Rechte der Nutzer (der potenziellen Beschwerdeführer) ein, die nicht an der Aufstellung und Umsetzung der Kodizes beteiligt waren. Der Verhaltenskodex sieht vor, dass der Beschwerdeführer sich innerhalb einer bestimmten Frist mit dem Mediendiensteanbieter

²²¹ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien, Artikel 190-202/A.

²²² Der Medienrat ist eine Einrichtung der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde. Er kann selbstständig Entscheidungen treffen. Die Nationale Medien- und Infokommunikationsbehörde ist eine integrierte/konvergente Behörde, die für die Überwachung des Telekommunikations- und Medienmarktes zuständig ist. Dazu siehe *Cappello, M.* (Hrsg.), *Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, <https://rm.coe.int/medienrechtsdurchsetzung-ohne-grenzen/1680907efe>.

²²³ Dazu siehe alle Vereinbarungen (auf Ungarisch): http://mediatorveny.hu/szerzodesek_kodexek/.

²²⁴ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien, Artikel 191.

²²⁵ *Ibid.*, Artikel 194.



in Verbindung setzen muss. Wenn dieser Kontakt nicht erfolgreich war, muss er eine schriftliche Petition einreichen, bei der präzise Vorschriften im Hinblick auf den Inhalt einzuhalten sind und darüber hinaus Verfahrenskosten anfallen. Diese Bedingungen werden jedoch nicht in dem Gesetz selbst festgelegt. Der wichtigste Vorteil der Ko-Regulierung für Diensteanbieter ist das Fehlen von Sanktionen in Form von Geldstrafen. Die höchste Strafe, die nach den Kodizes verhängt werden kann, ist der Ausschluss aus dem Regulierungssystem (für einen begrenzten Zeitraum). Weitere Sanktionen sollen Normverstöße ahnden, stoppen und öffentlich machen sowie moralische Wiedergutmachung sicherstellen. Auf der anderen Seite enthalten nicht alle Kodizes Bestimmungen für die Durchsetzung von Entscheidungen im Rahmen des Ko-Regulierungssystems.

Der Medienrat ist nach dem Gesetz verpflichtet, sämtliche Entscheidungen der Selbstregulierungseinrichtung zu prüfen. Der Medienrat ist auch die Stelle, bei der Rechtsmittel gegen Maßnahmen der Selbstregulierungseinrichtung eingelegt werden können: Wenn eine Partei die Prüfung einer Entscheidung beantragt, hat der Medienrat 30 Tage Zeit, um die Entscheidung des Selbstregulierungsgremiums zu prüfen. Kommt der Medienrat zu dem Schluss, dass die Entscheidung des Selbstregulierungsgremiums nicht im Einklang mit der Verwaltungsvereinbarung steht, die mit der Einrichtung geschlossen wurde (vor allem mit den Bestimmungen des Verhaltenskodex), oder verstößt die Entscheidung gegen eine Rechtsvorschrift oder ist die Selbstregulierungseinrichtung nicht imstande, ihre Entscheidung durchzusetzen, so legt er ein Verfahren in Bezug auf das Thema der Petition fest. Damit wird auch eine gerichtliche Überprüfung möglich. Auf der anderen Seite gibt die Tatsache, dass das Medienrecht in vielen Bereichen nicht eindeutig ist und daher die Möglichkeit einer breiten Auslegung des Gesetzes zulässt, dem Medienrat einen relativ großen Spielraum für Überprüfungsbefugnisse. Darüber hinaus ist der Medienrat befugt, alle Aktivitäten zu überwachen, die von dem Selbstregulierungsgremium im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung durchgeführt werden, ferner Verfahren und Entscheidungen zu überwachen und als letztes Mittel die Verwaltungsvereinbarung aufzuheben.

Besonders problematisch im Hinblick auf die finanzielle Unabhängigkeit der Selbstregulierungseinrichtung ist die Tatsache, dass der Medienrat – und dies widerspricht den Grundsätzen und Aspekten, die im Mediengesetz festgelegt sind, nicht jedoch den Prinzipien, die in der Verwaltungsvereinbarung veröffentlicht sind – an der Finanzierung des Selbstregulierungsgremiums beteiligt ist. Ebenso wenig kann von einer Unabhängigkeit der Selbstregulierungseinrichtung von den Marktteilnehmern die Rede sein. Denn die Experten, die bei Beschwerdeverfahren zum Einsatz kommen, werden ausschließlich von den betroffenen Unternehmen selbst gestellt. In den meisten Fällen haben sie eine permanente rechtliche Beziehung zu diesem Unternehmen. Dies gefährdet zwar nicht unbedingt die Unparteilichkeit der Verfahren, da es geeignete Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten gibt. Aber die Entscheidungen werden eindeutig von den Ansichten und Interessen der Diensteanbieter beeinflusst.



Bis jetzt hat es nur wenige Beschwerdeverfahren gegeben;²²⁶ dies dürfte zum Teil an den verfahrensrechtlichen Problemen liegen. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Existenz des Selbstregulierungssystems in der ungarischen Öffentlichkeit noch kaum bekannt ist. Das Ko-Regulierungssystem schränkt die Pressefreiheit zweifellos sehr viel weniger ein als Entscheidungen staatlicher Behörden. In seiner jetzigen Form ist es jedoch nicht mehr als ein alternatives Sanktionierungssystem, das Diensteanbieter auf sich selbst anwenden, da es keine der freiwilligen Initiativen mit einbezieht. Der Beitritt zu dem Ko-Regulierungssystem ist ein schwieriger Kompromiss für Redaktionen. Wenn sie sich für einen Beitritt entscheiden, akzeptieren sie die strengen Vorschriften zu Medieninhalten, um nicht die relativ hohen Geldstrafen zahlen zu müssen, die bei Verstößen vorgesehen sind. Das Selbstregulierungssystem kann auch als ein Kompromiss zwischen den Marktteilnehmern und dem Staat angesehen werden, der zu einer Verschärfung der Selbstzensur führen kann, vor allem in einem Land, in dem ein Drittel der Journalisten zugibt, dass sie bei ihrer Arbeit Selbstzensur ausüben.²²⁷ Andererseits kann eine sehr viel höhere Anzahl von Beschwerden auch die Freiheit der Medien unverhältnismäßig stark einschränken, wenn es keine starken Verfahrens- und Transparenzgarantien gibt.

3.5.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung

Selbstregulierung in der Werbung hat die längste Tradition und gleichzeitig den stärksten Einfluss in Ungarn. Die wichtigste Einrichtung der Selbst- und Ko-Regulierung in der Werbung ist der Ungarische Werberat, die Selbstkontrollereinrichtung der Werbewirtschaft in Ungarn.²²⁸ Er wurde 1996 gegründet und ist Mitglied der European Advertising Standards Alliance (EASA - Europäische Allianz der Werbeselbstkontrolle). Das gesamte System der Selbstkontrolle in der Werbung beruht auf dem ungarischen Ethikkodex der Werbewirtschaft, das heißt auf einer Sammlung von praktischen, berufs- und branchenethischen Normen der Personen, die in der Werbung in Ungarn tätig sind.²²⁹ Der aktuelle Text des Kodex wurde von 22 Organisationen aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen erarbeitet. Er regelt alle Arten von Werbung, die in Ungarn veröffentlicht wird, einschließlich öffentliche Anzeigen, Sponsoring und alle anderen Instrumente für Kaufanreize sowie das Business-to-Consumer-Marketing.²³⁰ In seinen 31 Artikeln enthält der Ethikkodex unter anderem Regeln für die Kennzeichnung von Werbung, den Schutz von Werbekonzepten, den Schutz der ungarischen Sprache, den Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie den Schutz vor irreführender und

²²⁶ Zu der Entscheidung des ungarischen Verlegerverbands siehe <http://tarsszabalyozas.hu/category/beszamolo/>. Die anderen beteiligten Organisationen haben ihre Entscheidungen nicht veröffentlicht.

²²⁷ Mérték Médiaelemző Műhely, Az újságírók sajtószabadság-képe 2016-ban Magyarországon, Mertek.eu, <https://mertek.eu/2017/06/16/az-ujsgirok-sajtoszabadsag-kepe-2016-ban-magyarorszagon/>.

²²⁸ <http://www.ort.hu/>.

²²⁹ In Ungarisch: <http://www.ort.hu/wp-content/uploads/2018/09/magyar-reklametikai-kodex-2015.pdf>. Die englische Fassung (allerdings nicht die aktuellste Fassung) siehe: <http://www2.ort.hu/en/code/foreword>.

²³⁰ Kodex Artikel 1.



vergleichender Werbung. Besondere Vorschriften gibt es für bestimmte Produkte und Dienstleistungen wie Schlankheitsmittel, Arzneimittel, alkoholische Getränke, Lebensmittel, Fahrzeuge, Glücksspiele sowie Premium-Rate- oder Mehrwertdienste für Telekommunikation. Es gibt auch ausführliche Vorschriften für die digitale Werbung (Online- und Smartphonewerbung), die auch die Bedingungen für den Umgang mit den personenbezogenen Daten der Verbraucher enthalten.

Für die Durchsetzung des Werbekodex ist der so genannte *Ad hoc*-Ethikausschuss des Werberats zuständig. Die Verfahren dieses Gremiums und die Sanktionen werden in einem separaten Kodex geregelt.²³¹ Der Ethikausschuss wird nur auf Antrag tätig, die Verfahren sind nicht öffentlich. In allen Fällen besteht der Ausschuss aus mindestens vier Mitgliedern und dem Vorsitzenden. Der Ethikausschuss wird von dem Vorsitzenden des ungarischen Werberats geleitet, und die Mitglieder, die vom Generalsekretär der ungarischen Selbstkontrolleinrichtung ernannt werden, sollten Advertising-Dienstleister, Medienunternehmen und Werbetreibende repräsentieren. Außerdem wird ein unabhängiger Rechtssachverständiger ernannt. Das Verfahren kann von jedem Unternehmen oder Verbraucher in Gang gesetzt werden, dessen legitime Interessen durch ein Verhalten verletzt wurden, das nicht mit dem Werbekodex in Einklang steht. Wenn die Beschwerde von einem Unternehmen eingereicht wurde, fordert der Generalsekretär des Werberates die Parteien zunächst zu einer einvernehmlichen Regelung auf. Wurde die Beschwerde von einem Verbraucher eingereicht, so muss der Antragsgegner innerhalb von fünf Tagen reagieren. Führt das Schlichtungsverfahren nicht zum Erfolg, entscheidet der Generalsekretär über das weitere Verfahren.

Der Ausschuss prüft die beanstandete Werbung. Wenn er in seiner Entscheidung zu dem Schluss kommt, dass die Werbung gegen den Kodex verstößt, kann er den Anzeigekunden zwingen, die Werbebotschaft oder die Werbezeit zu ändern, den Verstoß einzustellen und den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen. Der Ausschuss kann auch das Medienunternehmen und den Advertising-Dienstleister auffordern, seine Entscheidung zu respektieren, und er kann sogar das Medienunternehmen zwingen, die Veröffentlichung der Werbung abzulehnen. Darüber hinaus kann der Ausschuss seine Entscheidung veröffentlichen und die Öffentlichkeit über die Fakten informieren, welche die Vollstreckung der Entscheidung verhindern.

Gegen die Entscheidung des Ethikausschusses kann beim Vorsitzenden des ungarischen Werberats Widerspruch eingelegt werden. Der Vorsitzende entscheidet über den Widerspruch, zusammen mit zwei unabhängigen Rechtssachverständigen.

Der *Ad hoc*-Ethikausschuss hat auch das Recht, die Werbung vorab zu prüfen. Er kann bereits in diesem Stadium entscheiden, ob die Werbung gegen Ethikregeln verstößt.

Die Selbstkontrolleinrichtung der ungarischen Werbewirtschaft führt auch Überwachungstätigkeiten durch. So wird zum Beispiel eine bestimmte Produktart oder ein Medientyp überwacht, um zu prüfen, ob die Werbung für dieses Produkt nicht gegen den Kodex verstößt.

²³¹ In Ungarisch: <http://www.ort.hu/alapdokumentumok/eljarasi-szabalyzat/>.



Die Tatsache, dass die Ergebnisse der Verfahren und der Überwachungstätigkeit nicht auf der Homepage des Werberats veröffentlicht werden, wirft ein besonderes Licht auf die Transparenz der Verfahren.

3.5.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

Bei den linearen Mediendiensten (Fernsehen und Radio) regeln die Mediengesetze den Schutz von Kindern und Jugendlichen.²³² Für die Durchsetzung der Jugendschutzvorschriften ist der Medienrat zuständig. Das Mediengesetz hat sechs Kategorien für die Einteilung der Radio- und Fernsehsendungen festgelegt, die sich an der Wirkung der Sendung auf Kinder und Jugendliche orientieren. Das Gesetz legt für jede dieser Kategorien eine Altersfreigabe und eine Sendezeitbeschränkung fest. Der Medienrat hat eine Empfehlung zu den spezifischen Aspekten der Einstufung veröffentlicht.²³³ Es gibt Sendungen, die von der Behörde besonders überwacht werden, wie zum Beispiel Reality-Shows.²³⁴

Für alle anderen Medien gilt beim Kinder- und Jugendschutz der Grundsatz der Ko-Regulierung. Neben den oben vorgestellten Selbst- und Ko-Regulierungsorganisationen und -verfahren gibt es noch eine besondere Form der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten im Bereich Kinder- und Jugendschutz, den Runden Tisch für den Jugendschutz im Internet. Diese Einrichtung wurde mit Gesetz Nr. CVIII von 2001 über den elektronischen Geschäftsverkehr und die Dienstleistungen der Informationsgesellschaft eingeführt und 2013 geändert. Das Gesetz verpflichtet die Anbieter von Dienstleistungen der Informationsgesellschaft, Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen einzuführen, wenn sie Inhalte veröffentlichen, welche die körperliche, geistig-seelische und moralische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ernsthaft beeinträchtigen können, vor allem Darstellungen von Gewalt und/oder sexuellen Inhalten.

Die Umsetzung dieser Verpflichtung wird von dem Runden Tisch zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Internet überwacht (im Folgenden Runder Tisch). Außerdem fördert und unterstützt der Runde Tisch die Durchsetzung anderer Bestimmungen für den Jugendschutz in Mediendiensten und in Diensten der Informationsgesellschaft. Der Runde Tisch fungiert auch als Beratungsgremium für den Vorsitzenden der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde im Bereich Kinder- und Jugendschutz.

²³² Gesetz Nr. CIV von 2010 über die Freiheit der Presse und die grundlegenden Vorschriften in Bezug auf Medieninhalte, Artikel 19; Gesetz Nr. CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien, Artikel 9-10.

²³³ Abrufbar (auf Ungarisch) unter http://nmhh.hu/cikk/180154/A_Mediatanacs_klasszifikacios_ajanlasi_korhatarbesorolas_es_a_kepernyore_illes_zheto_piktogramok.

²³⁴ Es gibt zum Beispiel ein „Való Világ-Barometer“ für alle Folgen der Reality-Show auf den Sendern der RTL-Gruppe: http://nmhh.hu/cikk/199516/Valo_Vilag_9_Barometer.



Der Runde Tisch besteht aus einem Vorsitzenden und zwanzig Mitgliedern.²³⁵ Der Vorsitzende und zwei der Mitglieder werden vom Präsidenten der Behörde ernannt, ein Mitglied wird vom Minister für Informationstechnologie ernannt und ein weiteres Mitglied vom Minister für E-Verwaltung. Acht Mitglieder können von Branchenverbänden und Organisationen der Zivilgesellschaft aus dem Bereich Kinder- und Jugendschutz entsandt werden. Weitere acht Mitglieder werden von Selbstregulierungsorganisationen und den Interessengruppen von Mediendiensteanbietern, den Anbietern von Dienstleistungen der Informationsgesellschaft und den Anbietern von elektronischen Kommunikationsdienstleistungen ernannt.

Der Runde Tisch kann Empfehlungen und Stellungnahmen für Diensteanbieter zur Umsetzung des Gesetzes veröffentlichen, die jedoch nicht bindend sind.²³⁶ Er kann auch Maßnahmen durchführen, um das Medienbewusstsein von Kindern und Jugendlichen und ihren Eltern im Umgang mit dem Internet zu verbessern. Darüber hinaus kann er auch individuelle Beschwerden prüfen und nicht bindende Empfehlungen oder Stellungnahmen veröffentlichen, die sich auf die allgemeinen Schlussfolgerungen daraus beziehen. Der Runde Tisch kann bei Verstößen gegen die Jugendschutzvorschriften von jedermann angerufen werden.

3.5.4. Neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Video-Sharing-Plattformen

Für einen kleinen Markt wie Ungarn besteht die Gefahr, dass weltweit agierende Anbieter von Video-Sharing-Plattformen kein Interesse daran haben, sich dem lokalen, sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmen zu unterwerfen. Auch wenn Alphabet oder Facebook europäischen Regulierungen unterliegen, so wird sich doch keiner der größten Player der ungarischen Rechtsordnung unterwerfen.

Die größten ungarischen Internetzeitungen *Index.hu* and *Origo.hu* haben jedoch ihre eigenen Video-Sharing-Plattformen gegründet: Index betreibt das Portal *Indavideo*²³⁷ und Origo die Plattform *Videa*²³⁸. Das heißt, die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste gilt auch für diese nationalen Dienste. Beide Portale sind Mitglieder des Verbands der ungarischen Content-Provider (Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete), sie wirken also an den Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen mit. Eine Besonderheit des ungarischen Medienmarkts ist die Tatsache, dass es sich bei dem einen Portal, Index, um das größte unabhängige Nachrichtenportal handelt, das andere Portal, Origo, sich

²³⁵ Zur Liste der Mitglieder siehe http://english.nmhh.hu/Artikel/162718/A_Gyermekvedelmi_Internetkeresztaal_feladata_es_tagjai.

²³⁶ Die Empfehlungen sind veröffentlicht unter http://english.nmhh.hu/Artikel/184882/A_Gyermekvedelmi_Internetkeresztaal_ajanlasi_a_kiskoruakra_karos_i_nernetes_tartalmak_es_szolgalatasok_eseten_alkalmazando_figyelemfelhivo_jelzesekre_es_szurosoftverekre.

²³⁷ Siehe: <https://indavideo.hu/>.

²³⁸ Siehe: <https://videa.hu/>.



dagegen im Besitz der Central European Press and Media Foundation²³⁹ befindet, dem größten regierungsnahen Medienkonzern. Dies schränkt die Möglichkeiten für eine echte Zusammenarbeit zwischen den beiden Plattformen erheblich ein. Die politische Fragmentierung des ungarischen Medienmarktes stellt ein hohes Risiko für eine wirksame Selbst- oder Ko-Regulierung in jedem Bereich dar.

3.5.4.1. Stand der Umsetzung der neuen Vorschriften der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Im Juni 2019 hat die ungarische Regierung einen Gesetzentwurf zur Änderung bestimmter Gesetze über die Regulierung von Mediendiensten vorgelegt,²⁴⁰ der im Juli angenommen wurde.²⁴¹ Ein wichtiger Teil der Änderungen befasst sich mit der Umsetzung der neuen Vorschriften der neuen AVMD-Richtlinie.

Allerdings fallen Video-Sharing-Plattformen nicht unter dieses Gesetz, sondern unter das Gesetz über die Dienstleistungen der Informationsgesellschaft und des elektronischen Geschäftsverkehrs. Nach dem neuen Gesetz gelten Video-Sharing-Plattformen als Hosting-Provider im Sinne der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr,²⁴² und die Vorschriften zur Regelung ihrer Tätigkeit beziehen sich nicht auf den Inhalt, sondern lediglich auf die Organisation ihrer gespeicherten Inhalte. Daher wird sich das Mediengesetz darauf beschränken, nur das Konzept dieser Art von Dienstleistung zu definieren und die Kompetenzen der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde auf die Verfahren in Bezug auf Video-Sharing-Plattformen auszudehnen.²⁴³ Allerdings wurde bisher noch kein Vorschlag zur Änderung des Gesetzes über Dienstleistungen der Informationsgesellschaft und des elektronischen Geschäftsverkehrs vorgelegt. Detaillierte Vorschriften sind also noch nicht bekannt.

Ansonsten macht die Änderung es möglich, den Grundsatz der Ko-Regulierung auf neue Bereiche auszudehnen. In Zukunft wird die Durchsetzung der Vorschriften für die Werbung für alkoholische Getränke in audiovisuellen Abrufdiensten im Rahmen des Ko-Regulierungssystems erfolgen, auf der Grundlage einer neuen Vereinbarung zwischen der Regulierungsbehörde und einem Selbstregulierungsgremium. Mit diesem Gesetz wird der neue Artikel 9 Absatz 3 der geänderten AVMD-Richtlinie umgesetzt. Nach dieser Vorschrift werden die Regeln für die Werbung für Lebensmittel und Getränke, die für die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen schädlich sein können, in audiovisuellen Abrufdiensten ebenfalls über das Ko-Regulierungssystem durchgesetzt. Diese Änderung modifiziert jedoch die allgemeinen Vorschriften für die bindenden Content-Elemente des

²³⁹ Polyák, G., How Hungary shrunk the media, European Centre for Press and Media Freedom, <https://www.ecpmf.eu/news/threats/how-hungary-shrunk-the-media>.

²⁴⁰ https://www.parlament.hu/irom41/06355/06355.pdf?fbclid=IwAR3yoea2P-ijWhunUk1Rjj_0HeHNfBlg8ovT217A1kBDzYobhOhCxyjl4s.

²⁴¹ Gesetz Nr. LXIII von 2019 über die Änderung bestimmter Gesetze zur Regulierung von Mediendiensten.

²⁴² 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, ABL. L 178, 17.7.2000, S. 1–16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0031>.

²⁴³ Siehe Seite 41 des Gesetzes.



Verhaltenskodex. In Zukunft sollte der Kodex ebenfalls festlegen, wie die regelmäßige, transparente und unabhängige Überwachung und Bewertung ihrer Zielerfüllung sichergestellt werden kann.²⁴⁴

Diese Umsetzung stellt keine Abweichung von dem Grundsatz des Medienrechts dar, dass lineare Mediendienste nicht der Ko-Regulierung unterliegen.

In Bezug auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen ergänzt die Änderung das Gesetz, in Übereinstimmung mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Dabei geht es um folgende Punkte:

- Die persönlichen Daten Minderjähriger, die von dem Mediendiensteanbieter gesammelt oder generiert werden, dürfen nicht für Werbezwecke genutzt werden;
- den Schutz Minderjähriger vor Werbung für schädliche Lebensmittel oder Getränke,
- ein Verbot der Werbeunterbrechung von Programmen für Kinder unter 14 Jahren.

Produktplatzierung ist nach der geänderten Richtlinie rechtmäßig, abgesehen von den Ausnahmen, die in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste definiert werden. Obwohl das Gesetz eine flexiblere Berechnung der Sendezeiten für Werbung vorschlägt (neuer Artikel 23 der AVMD-Richtlinie), wird eine strengere Regulierung empfohlen. Zwischen 6.00 Uhr morgens und 18.00 Uhr abends darf der Sendezeitanteil von Fernsehwerbespots 20% der Sendezeit nicht überschreiten. Für den Zeitraum von 18.00 bis 24.00 Uhr gilt dies ebenfalls. Die Trennung zwischen beiden Zeitbereichen bietet mehr Flexibilität für Medienanbieter, aber der Zeitraum ohne Begrenzung der Werbezeit ist kürzer als in der geänderten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgeschlagen wird.²⁴⁵

3.6. IT - Italien

Roberto Mastroianni und Amedeo Arena, Universität Neapel „Federico II“

3.6.1. Einleitung

Selbst- und Ko-Regulierung spielen in Italien traditionsgemäß nur eine begrenzte Rolle; dies gilt jedoch nicht für spezifische Bereiche wie Beziehungen zwischen Sozialpartnern (Tarifverhandlungen), Journalismus (Pressefreiheit) und Werbung. Doch seit Beginn der frühen 2000er Jahre kommen immer häufiger Instrumente der Selbst- und Ko-Regulierung zum Einsatz.

²⁴⁴ Artikel 4a Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.

²⁴⁵ Die AVMD-Richtlinie sieht keine zeitliche Begrenzung der Werbung zwischen 23.00 Uhr und 7.00 Uhr vor.



Italien war lange Zeit ein Land, das sich durch eine große Flut von Gesetzen auszeichnete, was zu einem chronischen Vollzugsdefizit führte. Diese Entwicklung hatte die Folge, dass im Zusammenhang mit Regulierungssystemen häufig auf Sanktionen (auch strafrechtliche) zurückgegriffen wurde, und man war der Auffassung, dass Regeln ohne Sanktionsmöglichkeit eigentlich unvollständig oder unvollkommen sind (*leges imperfectae* in der Trichotomie von Ulpian). Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Selbst- und Ko-Regulierung, die auf moralische Appelle und spontanes Einhalten von Regeln setzen, traditionell als nicht angemessene Regelungsinstrumente galten.

Doch das Konzept der Selbst- und Ko-Regulierung ist absolut mit der italienischen Verfassung vereinbar. Laut Artikel 1 geht alle Staatsgewalt vom Volk aus; sie wird vom Volk in den in der Verfassung vorgesehenen Formen und innerhalb der von der Verfassung gesetzten Grenzen ausgeübt. Und Artikel 118 der italienischen Verfassung sieht in diesem Zusammenhang vor, dass der „Staat, die Regionen, die Großstädte, die Provinzen und die Gemeinden [...] die selbständige Initiative der einzelnen Bürger und der Bürgervereine zur Durchführung von Tätigkeiten des allgemeinen Interesses aufgrund des Subsidiaritätsprinzips [fördern]“. Da die Gesetzgebung eine Tätigkeit ist, die dem Allgemeininteresse dient, ist ihre Ausübung *durch* die Bürger (Selbstregulierung) oder *mit* den Bürgern (Ko-Regulierung) integrierter Bestandteil des Subsidiaritätsprinzips und wird gewöhnlich als die „horizontale“ Dimension dieses Prinzips bezeichnet.

Obwohl die Selbst- und Ko-Regulierung also nicht als eine traditionelle italienische Art der Regulierung bezeichnet werden kann, stieß ihre Einführung in das italienische Rechtssystem - zumeist auf dem Weg über EU-Rechtsinstrumente - auf keine größeren Widerstände von Gerichten und Rechtswissenschaftlern.

3.6.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung

In Bezug auf die Regulierung im Bereich Werbung sind das Institut für Selbstregulierung in der Werbewirtschaft sowie die Ständige Beobachtungsstelle für Produktplatzierung von Bedeutung. Daneben gibt es seit 2002 einen „Selbstregulierungskodex für Teleshopping“ für Güter und Dienstleistungen der Bereiche Astrologie, Kartomantie (Kartenlesen) u.ä.,²⁴⁶ doch angesichts des konkreten Themas dieses Beitrags soll dies hier aus Platzgründen nicht weiter erörtert werden.

3.6.2.1. Institut für Selbstregulierung in der Werbewirtschaft (*Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria*)

Das Institut für Selbstregulierung in der Werbewirtschaft (*Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria*, im Folgenden IAP) ist eine gemeinnützige Organisation mit Rechtspersönlichkeit. Das IAP ist für die Pflege, Überwachung und Durchsetzung des

²⁴⁶ Der Kodex ist (in italienischer Sprache) abrufbar unter http://www.ispettoratocomunicazioni.toscana.it/index/09/televend_cod.pdf.



Selbstregulierungskodex für kommerzielle Kommunikation (*Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale*, im Folgenden CCSC) verantwortlich.²⁴⁷ Daneben ist das IAP auch für die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Verstößen gegen Bestimmungen des CCSC zuständig. Zwei Gremien des IAP nehmen die Aufgaben in den Bereichen Überwachung bzw. Durchführung wahr: der Prüfungsausschuss (*Comitato di controllo*) und die *Giuri*, die als Gerichtsinstanz des IAP fungiert.

Der CCSC, der auf den 1966 angenommenen „Selbstregulierungskodex für Werbung“ (*Codice dell’Autodisciplina Pubblicitaria*) zurückgeht, ist das erste Beispiel für Selbstregulierung im Mediensektor in Italien. In der Zwischenzeit wurde der Kodex mehrfach aktualisiert, um die jüngsten Entwicklungen in der Werbewirtschaft zu berücksichtigen. Die letzte - die 66. - Fassung des Kodex trat am 29. April 2019 in Kraft.

Zu den Unterzeichnern des CCSC gehören Rundfunkanbieter (einschl. Rai, Mediaset, Sky und Telecom Italia Media), Verbände lokaler Rundfunkanbieter (z.B. Aeranti-Corallo und Federazione Radio Televisioni) und Werbeagenturen sowie Verbandsorganisationen (z.B. ASSOCOM und UNICOM). Ziel des CCSC ist es, eine faire, wahrheitsgemäße und sachlich richtige kommerzielle Kommunikation sicherzustellen.

Der CCSC ist insoweit im Wesentlichen eine Einrichtung der Selbstregulierung, als er nichts mit gesetzlichen Regelungen gemein hat und der Kodex nur für die Unterzeichner verbindlich ist. Dennoch gibt es in bestimmten Bereichen Berührungen zwischen gesetzlichen Vorgaben und Selbstregulierungsregeln; beispielsweise die Vorabgenehmigung von Werbung für nicht verschreibungspflichtige pharmazeutische Produkte.

3.6.2.2. Die Ständige Beobachtungsstelle für Produktplatzierung

Artikel 40bis(5) des konsolidierten Gesetzes über audiovisuelle und Rundfunkdienste (CLARMS)²⁴⁸ überträgt die Umsetzung der in den Absätzen genannten Bestimmungen zur Produktplatzierung, die Artikel 40bis CLARMS vorausgehen, auf die Industrie und sieht dafür Instrumente der Selbstregulierung vor. In ihrer Entscheidung Nr. 19/11/CSP vom 20. Januar 2011 hat die italienische Regulierungsbehörde (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, AGCom*) eine Ständige Beobachtungsstelle für Produktplatzierung (*Osservatorio permanente in materia di inserimento di prodotti*) eingerichtet, die *stricto sensu* keine „Einrichtung“ der Selbstregulierung ist, sondern eher eine Kontaktstelle oder ein Forum, wo sich die AGCom und die relevanten Akteure über Aspekte der praktischen Umsetzung von Produktplatzierung, aber auch über die Vereinbarkeit verschiedener Formen der Produktplatzierung mit EU-Recht und nationalem Recht austauschen können.

Den Vorsitz der Ständigen Beobachtungsstelle für Produktplatzierung führt der Leiter der Abteilung „Anforderungen an Programme und Inhalte“, einer Abteilung der Direktion „Audiovisuelle und Multimediainhalte“ der AGCom. Eine der Entscheidung Nr. 19/11/CSP beigefügte Unterlage enthält Angaben zur Arbeitsweise und zum Auftrag der

²⁴⁷ Die letzte Fassung des Kodex ist auf Italienisch abrufbar unter: <https://www.iap.it/codice-e-altre-fonti/il-codice/> und auf Englisch unter: <https://www.iap.it/about/the-code/?lang=en>.

²⁴⁸ Gesetzesdekret Nr. 177 vom 31. Juli 2005 in geänderter Fassung.



Beobachtungsstelle. Im Besonderen werden darin die Anbieter linearer und nichtlinearer audiovisueller Mediendienste, Verbände lokaler und nationaler Rundfunkveranstalter, Werbeagenturen und andere Akteure dazu aufgerufen, sich an den Aktivitäten der Beobachtungsstelle zu beteiligen. Darüber hinaus sind Einrichtungen der Selbstregulierung, öffentliche und private gemeinnützige Organisationen mit besonderen Erfahrungen im Bereich Produktplatzierung sowie Verbraucher- und Anwenderverbände aufgefordert, Kontakt mit der Beobachtungsstelle aufzunehmen.

Bereits am 25. Oktober 2010 hat die AGCom eine Mitteilung verabschiedet, in welcher der Umfang und die grundlegenden Leitlinien einer Selbstregulierung im Bereich Produktplatzierung festgelegt wurden. Die Mitteilung enthielt den klaren Hinweis, dass die Einführung von Instrumenten der Selbstregulierung seitens der Rundfunkanbieter als Voraussetzung für eine gesetzeskonforme Produktplatzierung betrachtet wird. Im Zusammenhang mit zwei Verstoßverfahren gegen die RAI²⁴⁹ konnte die Rolle der AGCom in diesem Prozess der Selbstregulierung geklärt werden: Aufgabe der AGCom ist es nicht, zu prüfen, ob die von den Diensteanbietern eingesetzten Instrumente der Selbstregulierung den Vorgaben entsprechen - das wäre keine „Selbstregulierung“ mehr, sondern eher „Ko-Regulierung“; ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, zu prüfen, ob die Selbstregulierungsinstrumente den im CLARMS festgelegten Anforderungen an Produktplatzierung genügen.

Der in Art. 40bis(5) CLARMS genannte Prozess ist von der Art her ein Prozess der Selbstregulierung. Daraus folgt, dass die Ständige Beobachtungsstelle nicht befugt ist, einen für alle Rundfunkanbieter gültigen Kodex für Produktplatzierung festzulegen (das wäre Ko-Regulierung), sondern lediglich als Kontaktstelle fungiert, wo sich Rundfunkanbieter über bewährte Praktiken austauschen können.

Die Beobachtungsstelle wurde 2011 eingerichtet, war jedoch von Juli 2014 bis Juli 2018 nicht tätig. Ihre letzte Sitzung fand am 29. November 2018 statt.²⁵⁰

3.6.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

Die wichtigste Einrichtung der Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz ist der Kodex „Medien und Minderjährige“ und sein Kontrollausschuss. Im Jahr 2014 hat die AGCom eine Beobachtungsstelle zum Thema Grundrechte von Minderjährigen im Internet eingerichtet; Ziel war es, die Gewohnheiten von Nutzern zu analysieren und Leitlinien zu entwickeln, die bei der Gestaltung von Instrumenten der Selbst- oder Ko-Regulierung nützlich sein können. Die Ergebnisse dieser Initiative hat die AGCom zum Teil in ihrem Weißbuch „Medien und Minderjährige 2.0“ veröffentlicht.²⁵¹

²⁴⁹ AGCom-Entscheidungen Nr. 162/11/CSP und Nr. 192/11/CSP.

²⁵⁰ Mitteilung der AGCom 20. November 2018.

²⁵¹ Abrufbar unter: <https://www.agcom.it/documents/10179/9285349/Documento+generico+16-01-2018/17e4f243-daa2-435f-a78f-b1e30755edbc?version=1.0>.



3.6.3.1. Kontrollausschuss des Selbstregulierungskodex „Medien und Minderjährige“

Dieser Kontrollausschuss ist für die Umsetzung und Durchsetzung des Selbstregulierungskodex „Medien und Minderjährige“ (*Codice di Autoregolamentazione 'Media e Minori'*, im Folgenden MMSC) verantwortlich.²⁵² Der Kontrollausschuss besteht aus Vertretern von Rundfunkanbietern, Institutionen und Zuschauern. Seine Finanzierung erfolgt durch Beiträge von Verbänden von Rundfunkanbietern. Das Kommunikationsministerium stellt dem Kontrollausschuss Personal und Einrichtungen zur Verfügung.

Zu den Unterzeichnern des MMSC gehören die AGCom, der nationale Nutzerat, der italienische öffentlich-rechtliche Rundfunk, die großen kommerziellen Anbieter sowie eine Reihe von Vereinigungen von Rundfunkanbietern. Laut Präambel hat der Kodex ‚Medien und Minderjährige‘ das Ziel, die geistige und seelische Integrität von Kindern und Jugendlichen zu schützen, wobei ein Schwerpunkt auf dem Schutz von Kindern im Alter bis zu 14 Jahren liegt. Deshalb enthält der Kodex ein umfassendes Paket an Regeln für die Teilnahme von Kindern an Fernsehsendungen und für Inhalte von Fernsehprogrammen.

Der MMSC sieht einige allgemeine Grundsätze vor, die für sämtliche Fernsehprogramme gelten (keine Kinder zeigen, die Täter, Zeuge oder Opfer einer Straftat sind, usw.), aber auch unterschiedliche Detailregelungen für bestimmte Zeitschienen bzw. Sendezeiten (z.B. „Kinderfernsehen“ oder „Geschützte Zeitzone“ von 16 bis 19 Uhr und „Fernsehen für alle“ von 7 bis 22.30 Uhr).

Wie bei der Fernsehwerbung legt der MMSC einige allgemeine Regelungen fest, aber auch spezifische Regeln, die drei Schutzniveaus zunehmender Intensität vorsehen: „Allgemeiner Schutz“, „Verstärkter Schutz“ und „Spezifischer Schutz“.

Der CCSC war 2002 als Instrument der Selbstregulierung für Rundfunkanbieter konzipiert worden. Doch als mit dem sog. Gasparri-Gesetz 2004 sämtliche Rundfunkanbieter dazu verpflichtet wurden, den Kodex für den Schutz Minderjähriger einzuhalten - und nicht nur jene, die sich freiwillig dazu verpflichtet hatten - wandelte sich der Kodex zu einem Instrument der Ko-Regulierung.²⁵³ Art. 34(6) CLARMS sieht in der jetzigen Fassung ähnliche Anforderungen vor.

Art. 35(1) CLARMS schreibt ausdrücklich vor, dass der Kontrollausschuss und die Direktion Mediendienste der AGCom bei der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zum Jugendschutz zusammenarbeiten, auch indem sie mutmaßliche Verstöße melden.²⁵⁴

²⁵² Die ursprünglich Bezeichnung lautete „Selbstregulierungskodex TV und Minderjährige“ (*Codice di autoregolamentazione TV e minori*). Nach der Annahme der AVMD-Richtlinie wurde die Bezeichnung des Kontrollausschusses per Dekret Nr. 72 des Präsidenten der Republik (Art. 6 Abs. 1) vom 14. Mai 2007 in „Kontrollausschuss des Selbstregulierungskodex ‚Medien und Minderjährige‘“ geändert. Doch der MMSC gilt unverändert nur für lineare Mediendienste. Der vollständige Text des MMSC ist hier abrufbar: https://www.mise.gov.it/images/stories/mise_extra/codice-tv-minori-pdf.pdf. Eine inoffizielle Übersetzung findet sich unter: <http://goo.gl/vZRh7>.

²⁵³ Art. 10(1) Gesetz Nr. 112 vom 3. Mai 2004.

²⁵⁴ Nach Punkt 6.3 MMSC hat der Kontrollausschuss auch die Pflicht, seine Entscheidungen der AGCom zukommen zu lassen und die AGCom über Verstöße von Anbietern gegen den MMSC zu informieren.



In der Praxis hat diese Zusammenarbeit zwei Aspekte. Erstens lässt der Kontrollausschuss seine Entscheidungen (*delibere di risoluzione*), in denen er einen Verstoß eines Anbieters gegen den MMSC festgestellt hat, der AGCom zukommen, damit diese ein Verstoßverfahren gegen den jeweiligen Anbieter einleiten kann; auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse kann die AGCom dann entscheiden, keine weiteren Schritte zu unternehmen oder den Anbieter zu sanktionieren. Zweitens kann der Kontrollausschuss in Fällen, in denen er von einem Verstoß gegen das Jugendschutzgesetz - für das er keine Durchführungsbefugnisse hat (z.B. Werbung für pornographische Sender oder Hotlines, unangemessene Nachtprogramme usw.) - Kenntnis erhält, eine summarische Bewertung vornehmen und der AGCom eine entsprechende Meldung (*segnalazione preliminare*) machen; diese geht dann wie oben beschrieben vor.

3.6.4. Neue Herausforderungen für Video-Sharing-Plattformen

Zwar hat die Debatte über die Umsetzung der Richtlinie 2010/1808 noch nicht begonnen, da dies noch nicht auf der Tagesordnung des italienischen Parlaments vorgesehen ist, doch im Großen und Ganzen dürften einige der Herausforderungen bei der Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie in der großen Anzahl der Video-Sharing-Plattformen und in ihrer transnationalen Natur liegen; hinzu kommt, dass es bei der Frage, ob es zweckmäßig ist, für diese Plattformen eine Haftung vorzusehen, indem beispielsweise Teile der bestehenden Regelungen für audiovisuelle Dienste auf Video-Sharing-Plattformen ausgeweitet werden, keinen Konsens gibt.

Zum Glück sind diese Faktoren naturgemäß veränderbar, weshalb davon auszugehen ist, dass im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2018/1808 die Debatte über Selbst- und Ko-Regulierung neu aufleben wird und alle Optionen berücksichtigt werden.

3.6.5. Stand der Umsetzung der Bestimmungen der neuen AVMD-Richtlinie

Bisher hat das Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2018/1808 noch nicht begonnen. Voraussetzung dafür ist, dass das italienische Parlament ein Delegierungsgesetz (*legge di delegazione*) verabschiedet, das die Regierung ermächtigt, die Richtlinie im Rahmen bestimmter allgemeiner, im Delegierungsgesetz aufgeführten Leitlinien umzusetzen. Der Wortlaut des letzten Delegierungsgesetzes, das derzeit im italienischen Parlament zur Diskussion steht, enthält jedoch keinen Verweis auf Richtlinie 2018/1808.

Unter den bestehenden Einrichtungen der Selbst- und Ko-Regulierung ist das Institut für Selbstregulierung in der Werbewirtschaft (IPA) die Einrichtung, die am schnellsten auf Gesetzesänderungen reagiert, und - wie oben dargestellt - ihren Selbstregulierungskodex periodisch aktualisiert.



3.7. PL - Polen

Dr Krzysztof Wojciechowski, Rechtsberater, Berater der TVP, Schlichter im Urheberrechtsausschuss in Polen, Lektor am Institut für Post-Gradual-Studien zum geistigen Eigentum, Universität Warschau

3.7.1. Einleitung

3.7.1.1. Verfassungsgrundlage

In der Verfassung der Republik Polen²⁵⁵ kommen Begriffe wie Selbst- und Ko-Regulierung nicht vor. Solche Rechtsinstrumente zählen nicht zu den Quellen des allgemein geltenden Rechts, wie sie in Artikel 87 der Verfassung aufgeführt sind. Allerdings hat das Verfassungsgericht sich schon mehrmals mit der bindenden Wirkung von Vorschriften befasst, die von Einrichtungen der Selbstverwaltung erlassen wurden, zum Beispiel von Anwaltsverbänden und Rechtsberatern. Grundlage hierfür ist Artikel 93 der polnischen Verfassung, der sich *unter anderem* auf intern bindende Rechtsvorschriften bezieht, etwa die Entscheidungen des Ministerrats oder Erlasse des Ministerpräsidenten und von Ministern, die lediglich für untergeordnete Einheiten des betreffenden Organs bindend sind. Das Verfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass solche Rechtsvorschriften *per analogiam* zu Artikel 93 der Verfassung lediglich intern bindende Wirkung haben. Das heißt, sie sind lediglich für die Mitglieder einer bestimmten Gruppe bindend (zum Beispiel für Anwälte, Rechtsberater und Praktikanten), können jedoch nicht die Freiheit von Dritten einschränken, also etwa von Referendaren vor der Anwaltsprüfung (*aplikacja*), da die Freiheit der Berufswahl und die Freiheit der Berufsausübung nur von Gesetzestexten eingeschränkt werden kann.²⁵⁶ Diese Schlussfolgerung bleibt unberührt von der Verfassungsbestimmung über die Selbstverwaltung für Berufsgruppen, die in der Öffentlichkeit großes Vertrauen genießen und die ordnungsgemäße Ausübung ihres Berufes in eigener Verantwortung regeln (Artikel 17.1 der Verfassung). Die Verfassung

²⁵⁵ Die Verfassung der Republik Polen vom 2. April 1997, polnisches Gesetzblatt (*Dziennik Ustaw – Dz.U.*) Nr. 78, Position 483. Englische Übersetzung: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

²⁵⁶ Urteil des Verfassungsgerichts vom 18. Februar 2004, P 21/02. Englische Zusammenfassung: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/P_21_02_GB.pdf.

In seinem Urteil erklärte das Verfassungsgericht die Bestimmungen, die es Anwaltsvereinen und/oder Rechtsberatern erlauben, die Höchstzahl von Praktikantenstellen für Anwälte zu begrenzen, für nicht verfassungskonform (nicht vereinbar mit Artikel 2 – Rechtsstaatsprinzip – und Artikel 65.1 – Berufsfreiheit in Verbindung mit Art.31.3. – Verhältnismäßigkeit) und die Vorschriften für Auswahlverfahren für Praktikanten (nicht vereinbar mit Artikel 87.1 – Quellen für allgemein geltendes Recht).



erkennt jedoch an, dass solche Einrichtungen der Selbstverwaltung in einzelnen Branchen bindende Vorschriften für ihre Mitglieder erlassen können, darunter auch Verhaltenskodizes auf dem Gebiet der Berufsethik. Die Verfassung erlaubt auch andere Formen der Selbstverwaltung, insbesondere wirtschaftliche Selbstverwaltung. Diese dürfen jedoch weder die Freiheit der Berufsausübung noch die Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeit einschränken (Artikel 17.2). Ob solche Organisationen auch intern bindende Regeln für ihre Mitglieder erlassen dürfen, hängt vor allem von der gesetzlichen Grundlage für die Annahme solcher Regeln und von der organisatorischen Abhängigkeit ihrer Adressaten ab (zum Beispiel ihrer Mitglieder).²⁵⁷ Wenn diese Voraussetzungen fehlen, können Organisationen, in denen wirtschaftliche Einheiten zusammengeschlossen sind, Selbstregulierungsinstrumente einführen, die anschließend von diesen Einheiten freiwillig übernommen werden. Diese Instrumente sind dann für diese Einheiten formal bindend. Die Akzeptierung der Selbstregulierung durch die wichtigsten Wirtschaftsteilnehmer ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit dieses Instruments.

3.7.1.2. Selbstregulierung in der Werbung und in den Medien älter als die gesetzliche Regelung

Selbstregulierung in der Werbung und in den Medien gab es lange bevor gesetzliche Regelungen in diesem Bereich eingeführt wurden. Die ersten Verhaltenskodizes in der Werbung gab es bereits Anfang der 90er Jahre in Polen. Der am weitesten verbreitete Verhaltenskodex im Bereich Werbung war der Kodex 1993, der von dem polnischen Fachverband der International Advertising Association (IAA) verabschiedet worden war und sich auf den Kodex der Internationalen Handelskammer in Paris stützt.²⁵⁸ Dieser Kodex befasst sich vor allem mit Werbung für Kinder, irreführender Werbung, vergleichender Werbung und Einschränkungen der Verwendung von Markenzeichen anderer Hersteller sowie Goodwill. Er enthält keinerlei Vorschriften für die Überwachung dieser Regeln und auch keine Streitschlichtungsmechanismen. Solche Maßnahmen wurden erst später eingeführt, nach der Gründung des polnischen Werberats (*Rada Reklamy*) im Jahr 1997. Allgemeine Anwendung fanden sie erst nach der Umwandlung dieser Organisation in den Werberat des Werbedachverbands (*Związek Stowarzyszeń Rada Reklamy*) im Jahr 2006. Für Beschwerden von Verbrauchern und Unternehmen sind die Schiedsgremien des Ausschusses für Werbeethik (*Komisja Etyki Reklamy*) zuständig. Der Werberat bietet auch einen Pre-Copy-Advice-Service (einen Vorabcheck) (oder vertrauliche

²⁵⁷ Diese Annahme geht von der *Analog*-Anwendung von Artikel 93 der Verfassung aus (über intern bindende Rechtsakte staatlicher Behörden), wie vom Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 28. Juni 2000, K 25/99 entschieden. In seinem Urteil stellte das Gericht sogar eine ausreichende funktionale Unterordnung (zum Beispiel von Banken gegenüber der polnischen Zentralbank) fest, schränkte diese jedoch auf die Unterordnung unter eine öffentliche Einrichtung ein, die verfassungsrechtliche öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

²⁵⁸ I. Wiszniewska, *Polskie prawo reklamy*, Warszawa 1998, p. 149. Der Text des Verhaltenskodex – *ibidem*, S. 246 und ff.



Bewertungen) an. Dieser Service bietet Werbekunden die Möglichkeit, vorab prüfen zu lassen, ob ihre Werbung mit dem Werbeethikkodex im Einklang steht.²⁵⁹

Eine erste Form der Selbstregulierung in den audiovisuellen Medien wurde mit der „Friendly Media“-Vereinbarung (*Przyjazne Media*) über den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Fernsehprogrammen eingeführt. Diese Vereinbarung wurde 1999 zwischen den damals größten polnischen Fernsehsendern geschlossen.²⁶⁰ Sie ging auf die Initiative des Nationalen Rundfunkrats (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT), der polnischen Rundfunkaufsichtsbehörde, zurück und wurde auch von dieser Einrichtung organisiert und unterstützt. Die Einhaltung der Vereinbarung durch die Unterzeichner war nach Ansicht der KRRiT jedoch nicht zufriedenstellend, und die Regulierungsbehörde kam zu dem Schluss, dass die erste freiwillige Vereinbarung zwischen polnischen Fernsehsendern den Zielen nicht gerecht wurde und durch gesetzliche Bestimmungen des Rundfunkgesetzes ersetzt werden sollte. Dies erfolgte mit der geänderten Fassung des Rundfunkgesetzes vom 2. April 2004 und mit der KRRiT-Vorschrift über besondere Bedingungen für die Kennzeichnung der Sendungen für die unterschiedlichen Alterskategorien für Kinder und Jugendliche und die entsprechenden Symbole.²⁶¹

3.7.1.3. Gesetzlicher Rahmen für die Selbstregulierung im Allgemeinen und für den audiovisuellen Sektor im Besonderen

Der gesetzliche Rahmen für die Selbstregulierung, der für den Verbraucherschutz und die Werbung rechtlich bindend ist, wurde in Polen mit der Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG²⁶² geschaffen. Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz vom 23. August 2007 über die Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken (UCP) umgesetzt.²⁶³ Das Gesetz definiert in Artikel 2 Punkt 5 a den Begriff „Verhaltenskodex“ (*kodeks dobrej praktyki*) als „ein Bündel von Verhaltensregeln, vor allem ethische und berufliche Normen, für Wirtschaftsbeteiligte, die sich zu der Einhaltung dieser Regeln in Bezug auf eine oder mehr Geschäftspraktiken bereiterklärt haben.“ Ein Verstoß gegen den Verhaltenskodex, den das Unternehmen freiwillig unterzeichnet hat, kann nach Artikel 5 Absatz 2 Punkt 4 des UCP-Gesetzes eine unlautere Geschäftspraxis aufgrund irreführenden Verhaltens darstellen, wenn das Unternehmen bekannt gibt, dass es an diesen Kodex gebunden ist.

²⁵⁹ Informationen über den Werberat und damit zusammenhängende Dokumente einschließlich des Ethikkodex für die Werbung, Regeln für den Umgang mit Beschwerden, Statut der Union – sind auf Englisch abrufbar unter <https://www.radareklamy.pl/english>.

²⁶⁰ TVP, Polsat, TVN, Nasza Telewizja, TV Niepokalanów, Canal+, PTK, Wizja TV.

²⁶¹ *Informacja o realizacji Porozumienia Polskich Nadawców Telewizyjnych „Przyjazne Media”*, KRRiT, S. 3, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/pliki/publikacje/analiza2002_01.pdf (der Text der Vereinbarung ist diesem Dokument beigelegt, siehe S. 4 ff.).

²⁶² Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABL. 11.06.2005, L 149/22.

²⁶³ Dz.U. von 2007, Nr. 171, Position 1206; konsolidierter Text: Dz.U. von 2017, Position 2070. Die englische Übersetzung durch die Wettbewerbsbehörde (UOKiK) ist abrufbar unter: https://www.uokik.gov.pl/consumer_protection.php.



Wenn ein Unternehmen erklärt, dass es an einen Verhaltenskodex gebunden ist, sich jedoch nicht daran hält oder behauptet, dass ein Verhaltenskodex von einer staatlichen Einrichtung oder einem anderen Gremium gebilligt wurde, obwohl dies nicht der Fall ist, wird dieses Verhalten auf jeden Fall als irreführende Handlung angesehen (Artikel 7, Punkte 1 und 3 des UCP-Gesetzes). Weitere Praktiken, die als unlautere Geschäftspraxis bewertet werden, sind die Einführung (durch eine Einrichtung, die für die Vorbereitung und Umsetzung oder für die Überwachung der Einhaltung des Kodex zuständig ist) und/oder die Verwendung eines Verhaltenskodex, dessen Bestimmungen im Widerspruch zu dem Gesetz stehen (Artikel 11 des UCP-Gesetzes). Das Gesetz enthält auch Sanktionen: zivilrechtliche Maßnahmen im Falle unlauterer Geschäftspraktiken, einschließlich der Einstellung dieser Praktiken; die Behebung der Folgen solcher Praktiken; eine entsprechende Erklärung, Wiedergutmachung von Schäden, die Erklärung der Nichtigkeit eines Vertrags und die Zahlung einer Geldstrafe, die kulturellen Zwecken, dem nationalen Erbe oder dem Verbraucherschutz zugutekommt. Beschwerden können von Verbrauchern eingereicht werden, deren Interessen gefährdet oder verletzt wurden, oder vom Ombudsmann, dem für Finanzfragen zuständigen Ombudsmann, Verbraucherschutzorganisationen oder dem Verbraucherombudsmann (Artikel 12). Unlautere Geschäftspraktiken, auch wenn sie im Zusammenhang mit Verhaltenskodizes stehen, können als Praktiken angesehen werden, die gegen das kollektive Verbraucherinteresse verstoßen. Das bedeutet, dass in diesem Fall Sanktionen verhängt werden können, vor allem Verwaltungsstrafen durch die Wettbewerbsbehörde – den Präsidenten des Wettbewerbs- und Verbraucherschutzbüros (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK). Die Geldstrafen können bis zu 10% des Umsatzes des vergangenen Jahres betragen.²⁶⁴

Gesetzliche Bestimmungen zur Selbst- und Ko-Regulierung in den audiovisuellen Medien wurden durch zwei Änderungen des Rundfunkgesetzes²⁶⁵ eingeführt, mit denen die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in polnisches Recht umgesetzt wurde. Diese Änderungen wurden 2011 (für das Fernsehen)²⁶⁶ und 2012 (für audiovisuelle Abrufdienste) angenommen.²⁶⁷ In diesem Zusammenhang wird der neue Artikel 3a in das Rundfunkgesetz eingefügt:

Artikel 3a 1. Mit Blick auf die Umsetzung der in diesem Gesetz definierten Verpflichtungen, insbesondere in Art. 14a, Art. 16b.3a, Art. 18a, Art. 47e und Art. 47g,

²⁶⁴ Gesetz vom 16. Februar 2007 über den Zugang zu Programmdiensten für Personen mit Seh- oder Hörbehinderungen, Wettbewerb und Verbraucherschutz, Dz.U. (Gesetzblatt) von 2007, Nr. 50, Position 331; konsolidierter Text: Dz.U. (Gesetzblatt) von 2019, Position 369; siehe vor allem die Artikel 24-28, 100-105, 106-113. Die englische Übersetzung durch die Wettbewerbsbehörde (UOKiK) ist abrufbar unter https://www.uokik.gov.pl/consumer_protection.php.

²⁶⁵ Rundfunkgesetz vom 29. Dezember 1992, Dz.U. (Gesetzblatt) von 1993, Nr. 7, Position 34; konsolidierter Text: Dz.U. von 2019, Position 361, 643. Englische Übersetzung durch die KRRiT: http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng_en.pdf.

²⁶⁶ Gesetz vom 25. März 2011 zur Änderung des Rundfunkgesetzes, Dz.U. (Gesetzblatt) von 2011, Nr. 85, Position 459; es ist am 23. Mai 2011 in Kraft getreten.

²⁶⁷ Gesetz vom 12. Oktober 2012 zur Änderung des Rundfunkgesetzes, Dz.U. (Gesetzblatt) von 2012, Position 1315; es ist am 28. Februar 2013 in Kraft getreten.



können die Anbieter von Mediendiensten Verhaltenskodizes entwickeln, wie im Gesetz über (...) unlautere Geschäftspraktiken (...) definiert.

2. In Bezug auf audiovisuelle Abrufdienste wird der Nationale Rundfunkrat in Zusammenarbeit mit dem Minister für Informationstechnologie die Ausarbeitung von Verhaltenskodizes wie in Absatz 1 aufgeführt initiieren, unterstützen und fördern.

Die in Artikel 3a Absatz 1 aufgeführten Bestimmungen beziehen sich auf die wichtigsten Bereiche für die mögliche Anwendung von Selbstregulierungsinstrumenten, und zwar:

- die Kennzeichnung von Programmdiensten und Rundfunksendern (Artikel 14a);
- Werbung für ungesunde Nahrungsmittel, die in Kindersendungen ausgestrahlt wird (Artikel 16b.3a);
- der Zugang zu Programmdiensten und audiovisuellen Abrufdiensten für Personen mit Seh- und Hörbehinderungen (Artikel 18a und Artikel 47g);
- Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Bezug auf die Inhalte von audiovisuellen Abrufdiensten (Artikel 47e).

Diese Bereiche werden jedoch lediglich als Beispiele aufgeführt. Daher kann es durchaus sein, dass auch andere Verpflichtungen, die vom Rundfunkgesetz geregelt werden, in den Bereich der Selbstregulierung fallen, falls ihre Einhaltung eine „Geschäftspraxis“ darstellt. Dabei handelt es sich vor allem um andere Aspekte der kommerziellen Kommunikation und den Schutz von Kindern und Jugendlichen.

Mit dem neuen Artikel 3a werden dem Nationalen Rundfunkrat zusätzliche gesetzliche Aufgaben übertragen, etwa die Initiierung und Förderung der Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich der Mediendienste (Artikel 6 Absatz 2 Nummer 12). Außerdem wurden die Überwachungsbefugnisse der KRRiT ausgeweitet. So kann der Vorgesetzte der polnischen Rundfunkaufsichtsbehörde vom Anbieter eines Mediendienstes die Herausgabe von Material, Dokumentation und Informationen verlangen, um prüfen zu können, ob der Anbieter sich auch an die Bestimmungen von Selbstregulierungsinstrumenten hält, die für ihn bindend sind. Vorher galt dies nur für die Einhaltung der Bestimmungen des Rundfunkgesetzes und der Sendelizenz (Artikel 10 Absatz 2).

Das Verhältnis zwischen den oben genannten Bestimmungen (Artikel 3a, Artikel 6 Absatz 2, Nummer 12, and Artikel 10 Absatz 2) ist jedoch nicht ganz klar. Auf der einen Seite verwendet der Gesetzgeber den Begriff „Verhaltenskodex“ (*kodeks dobrej praktyki*) mit Bezug auf das UCP-Gesetz. Verhaltenskodizes sind jedoch Instrumente der Selbstregulierung, und die Rolle der KRRiT ist in diesem Fall, solche Kodizes zu initiieren, zu unterstützen und zu fördern und in einigen Fällen auch die Einhaltung der Selbstregulierung zu überwachen. Auf der anderen Seite soll die KRRiT nicht nur die Selbstregulierung unterstützen, sondern auch die Ko-Regulierung. Der Begriff der Ko-Regulierung wird jedoch im Gesetz nicht definiert. Ebenso wenig enthält das Gesetz Maßnahmen zur Anwendung dieses Grundsatzes. Folglich geht die Regulierungsbehörde davon aus, dass es keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Entwicklung von Ko-



Regulierungsinstrumenten gibt.²⁶⁸ Außerdem wurde nicht festgelegt, wie die „Zusammenarbeit“ der KRRiT mit dem zuständigen Minister (für Informationstechnologie) in Bezug auf Verhaltenskodizes für Abrufdienste umgesetzt werden soll und welche Form diese Zusammenarbeit annehmen sollte (zum Beispiel Vereinbarungen, Stellungnahmen oder Konsultation). In der Theorie wird von zwei Arten der Zusammenarbeit ausgegangen: einer Ad-hoc-Zusammenarbeit und einer systematischeren Zusammenarbeit (aus der zum Beispiel Verwaltungsvereinbarungen hervorgehen können). Die Initiative zu dieser Zusammenarbeit sollte von der KRRiT ausgehen, da Aufgaben im Zusammenhang mit Verhaltenskodizes der Regulierungsbehörde übertragen wurden.²⁶⁹

Die Methodik, die vom polnischen Gesetzgeber im Rundfunkgesetz für die Förderung der Selbstregulierung angewandt wird, besteht in den meisten Fällen aus vier Elementen: 1) der allgemeinen Verpflichtung im Rahmen des Gesetzes, das Mediendiensteanbieter verpflichtet, bestimmte ordnungspolitische Ziele zu verfolgen; 2) der Möglichkeit der Selbstregulierung durch Verhaltenskodizes im Allgemeinen, aber mit einzelnen Beispielen für die Fälle, in denen eine solche Selbstregulierung besonders begrüßenswert wäre; 3) der Rolle der KRRiT in der Initiierung, Unterstützung und Förderung solcher Verhaltenskodizes zusammen mit Überwachungsinstrumenten; 4) einer optionalen legislativen Übertragung an die KRRiT für die Festlegung ausführlicherer Regeln zur Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtung (bei Fehlen einer zufriedenstellenden Selbstregulierung). Diese Methode hat sich bisher als durchaus effizient erwiesen, wenn es um die Förderung der Selbstregulierung und die Überwachung durch die KRRiT geht.

In den letzten Jahren wurden die folgenden Selbstregulierungsinstrumente von den Anbietern audiovisueller Mediendienste angenommen – nach Initiierung, Unterstützung und Förderung durch die KRRiT:

- die Vereinbarung der Rundfunksender vom 5. Juni 2013 über Maßnahmen für einen barrierefreien Zugang zu Fernsehprogrammen für seh- oder hörbehinderte Menschen;²⁷⁰
- der Verhaltenskodex vom 26. Juni 2014 mit ausführlichen Regeln für den Schutz von Kindern und Jugendlichen bei audiovisuellen Abrufdiensten;
- die Vereinbarung zwischen Fernsehsendern vom 29. Oktober 2014 über Grundsätze für die Rundfunkwerbung und die Identifizierung von Sponsoren für Nahrungsmittel und Getränke, die Substanzen enthalten, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird.

²⁶⁸ A. Ogródowczyk, L. Żebrowska, E. Murawska-Najmiec, K. Twardowska, Samoregulacja i współregulacja jako metoda rozwiązywania napięć w relacjach rynek-regulator, KRRiT, Warszawa 05.2018, abrufbar unter: <http://www.krrit.gov.pl/dla-mediow-i-analitikow/publikacje/analizy/>.

²⁶⁹ S. Piątek in: S. Piątek (Ed.), W. Diomdziora, K. Wojciechowski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, S. 30.

²⁷⁰ Am 1. Januar 2019 wurde die Bestimmung des Rundfunkgesetzes über den Zugang zu Fernsehprogrammen für Menschen mit Seh- und Hörbehinderungen (Artikel 18a) geändert und durch eine ausführliche Regelung durch die KRRiT ergänzt. Neue Vorschriften legen höhere Standards fest, die nach und nach umgesetzt werden müssen. Diese gehen über die Selbstregulierung aus dem Jahr 2013 hinaus, die dadurch überholt ist.



3.7.2. Selbstregulierung im Bereich Werbung

Im Bereich Werbung wurde die Selbstregulierung in Polen sowohl auf allgemeiner/horizontaler Ebene als auch auf sektorspezifischer Ebene entwickelt. Dies gilt vor allem für die Ausstrahlung von Werbespots für bestimmte Produkte im Fernsehen.

3.7.2.1. Ethikkodizes in der Werbung

Wie bereits erwähnt, wurde der horizontale Ethikkodex in der Werbung (CEA) im Rahmen der *Rada Reklamy* (Werberat) angenommen und angewandt. Der aktuelle Text des Kodex ist vom 19. Januar 2018,²⁷¹ er stützt sich jedoch auf frühere Texte. Die Tatsache, dass Branchenorganisationen, die unterschiedliche Teilnehmer des polnischen Werbemarktes repräsentieren, Mitglieder des Werberats sind, sorgt für eine breite Akzeptanz des Kodex durch die wichtigsten Wirtschaftsteilnehmer: Werbekunden, Werbeagenturen, Medienhäuser und Medien.²⁷² Zu den Werbekunden gehören einige der größten polnischen Unternehmen, etwa Lebensmittelhersteller, auch Süßwarenhersteller, Getränkehersteller, Hersteller von Kosmetika und Reinigungsmitteln sowie Bier- und Spirituosenhersteller. Der größte Kunde auf dem polnischen Werbemarkt – der Arzneimittelsektor – nimmt jedoch nicht an diesem System der Selbstregulierung teil. Selbstregulierung in der Werbung funktioniert über ein System von Zertifikaten, die bescheinigen, dass der Anbieter sich an den Ethikkodex hält. Unternehmen, die sich an dem System der Selbstregulierung beteiligen, dürfen mit einer Vereinbarung des Werberats werben: „Ich halte mich an den Ethikgrundsatz in der Werbung“ (*Reklamuję etycznie*) und „Unterzeichner des CEA“ (*Sygnatariusz KER*). Die Vereinbarung legt die Rechte und Pflichten der Unterzeichner fest und enthält auch eine Beschreibung des Verfahrens, das zur Anwendung kommt, wenn die Kommission für Werbeethik Werbebotschaften prüfen muss. Finanziert wird das System der Selbstregulierung in der Werbung von den Unternehmen (einzelnen Werbekunden, Werbeagenturen und Medienorganisationen, nicht vom Werberat, der aus Vertretern der Werbebranche besteht), und zwar über Zahlungen für die Zertifikate, abhängig von den Werbeausgaben oder -einnahmen.

Der Ethikkodex für die Werbung enthält Grundprinzipien der Werbung (Verbot der Diskriminierung, Verbot des Aufrufs zu Gewalt, die Forderung, dass Werbung keine Ängste

²⁷¹ Der englische Text ist abrufbar unter:

https://www.radareklamy.pl/images/Dokumenty/CODE_OF_ETHICS_IN_ADVERTISING_19.01.2018.pdf.

²⁷² Association of Marketing Communication SAR (*Stowarzyszenie Komunikacji Marketingowej SAR*), International Advertising Association Polska, Union of Employers of Brewing Industry in Poland Polish Breweries (*Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego Browary Polskie*), Association of Employers of the Internet Industry Interactive Advertising Bureau (IAB) Polska (*Związek Pracodawców Branży Internetowej IAB Polska*), Polish Federation of Food Industry Union of Employers (*Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców*), POLBISCO Association of Polish Producers of Chocolate and Sweets (*Stowarzyszenie Polskich Producentów WYROBÓW Czekoladowych i Cukierniczych*), Polish Association of Cosmetics and Detergent Industry (***Polskie Stowarzyszenie Przemysłu Kosmetycznego i Detergentowego***), **Polish Union of Cosmetics Industry (*Polski Związek Przemysłu Kosmetycznego*)**, **Union of Private Media Employers (*Związek Pracodawców Prywatnych Mediów*)**.



auslösen darf, nicht das Vertrauen der Öffentlichkeit missbrauchen und die Verbraucher nicht in die Irre führen darf; sie muss klar als Werbung gekennzeichnet sein, Regeln zu vergleichender Werbung usw.); ferner Grundsätze der Werbung für Kinder und Werbung, die ökologische Informationen enthält; Sponsoring, Direktmarketing und Sales Promotion. Zusätzlich gibt es zwei sektorspezifische Anhänge: Standards für die Bierwerbung; 2) Standards für die Lebensmittelwerbung, die sich gezielt an Kinder richtet.

Die Einhaltung der im Werbekodex festgelegten Standards wird durch ein System zur Regelung von Beschwerden und durch einen Pre-Copy advice-Service sichergestellt.

Beschwerden können sowohl von Verbrauchern als auch von Unternehmen eingereicht werden. Die Beschwerden von Verbrauchern und von Mitgliedern werden kostenlos bearbeitet. Für die Bearbeitung der Beschwerden von Nichtmitgliedern wird eine Gebühr fällig. Nach dem Eingang einer Beschwerde fordert der Werberat den Werbekunden auf, innerhalb von 10 Tagen auf die Beschwerde zu reagieren. Danach wird der Fall an ein (dreiköpfiges) Schiedsgremium des Ausschusses für Werbeethik überwiesen.²⁷³ In der Regel trifft dieses Gremium seine Entscheidung innerhalb von 30 Tagen.²⁷⁴ Einspruch gegen diese Entscheidung kann vor dem Berufungsausschuss eingelegt werden. Wenn die Werbung, die Gegenstand der Beschwerde ist, nicht von einem Unterzeichner des Ethikkodex stammt, wird das betreffende Unternehmen gefragt, ob es damit einverstanden ist, so wie die Unterzeichner der Vereinbarung behandelt zu werden. Lehnt das Unternehmen dies ab (oder hat es nicht innerhalb von 10 Tagen reagiert), wird das Verfahren ohne die Mitwirkung des Unternehmens fortgesetzt, und der Berufungsausschuss veröffentlicht lediglich eine Stellungnahme.

Wenn Sanktionen verhängt werden, dann sind diese eher indirekt. So kann das Schiedsgremium dem Werbekunden eine Frist für die Änderung seiner Werbebotschaft setzen oder die Verbreitung stoppen. Das Gremium informiert auch die Agentur, von der die Werbung gestaltet wurde, und die Medien, die sie verbreiten, über die Entscheidung, wenn sie Unterzeichner des Systems sind, mit der Bitte, den Werbekunden aufzufordern, die Entscheidung umzusetzen. Bei fortgesetzten oder offenkundigen Verstößen gegen den Kodex kann das Schiedsgremium beschließen, dem Werbekunden das Zertifikat über eine ethikkonforme Werbung abzuerkennen. Das Gremium kann auch beschließen, seine Entscheidung in den Medien zu veröffentlichen, wenn das Verbraucherinteresse oder andere öffentliche Interessen dies geboten erscheinen lassen.

2017 gingen beim Werberat 323 Beschwerden ein, die sich auf 246 Werbebotschaften bezogen. 2016 waren es 707 Beschwerden gegen 169 Werbeanzeigen. Die meisten Beschwerden kamen von Verbrauchern, nur drei von Unternehmen. Die Beschwerden bezogen sich in erster Linie auf: das Internet (105 Fälle, 127 Beschwerden, gegenüber 69 im Jahr 2016); Fernsehen (67 Fälle, 81 Beschwerden); Außenwerbung (35 Fälle, 73 Beschwerden); und Radio (15 Fälle, 17 Beschwerden). Die Entwicklung der Beschwerden/Fälle macht die wachsende Bedeutung des Internets deutlich. Die Beschwerden bezogen sich in erster Linie auf die soziale Verantwortung, einschließlich Diskriminierung, und den Kinder- und Jugendschutz (45% der Fälle im Jahr 2017, 42% im

²⁷³ Der Ausschuss hat 30 reguläre Mitglieder, die von der Generalversammlung des Werberats gewählt werden.

²⁷⁴ Nach den Informationen auf der Webseite des Werberats: <https://www.radareklamy.pl/english>.



Jahr 2016) sowie Irreführung der Öffentlichkeit (28% der Fälle im Jahr 2017, 42% im Jahr 2016). Betrachtet man die Kategorien von Produkten und Dienstleistungen, so bezog sich die größte Zahl der Beschwerden im Jahr 2017 auf Nahrungsergänzungsmittel (41) und Unterhaltung (38). Bei den Fällen, die das Gremium 2017 untersucht hat, kam es zu dem Schluss, dass lediglich ein Drittel gegen den Kodex verstieß. Zwei Drittel der Beschwerden wurden zurückgewiesen.²⁷⁵

Pre-Copy advice ist eine nicht bindende Stellungnahme des Werberats, die prüft, ob eine Werbebotschaft mit dem Ethikkodex im Einklang steht. Die Empfehlung wird vom Sekretariat des Werberats formuliert. Das Sekretariat besteht aus mindestens zwei Personen, einschließlich des Generaldirektors oder seines Stellvertreters. Pre-Copy advice ist für Mitglieder kostenlos, für Nicht-Mitglieder ist der Service kostenpflichtig. Pre-Copy advice wird innerhalb von zwei bis drei Tagen erstellt. Das Ethikkomitee ist nicht an die Empfehlung des Pre-Copy advice gebunden, allerdings muss das Schiedsgremium darüber informiert werden.

3.7.2.2. Selbstregulierung in der Fernsehwerbung für ungesunde Lebensmittel

Am 29. Oktober 2014 haben sich die größten polnischen Fernsehsender²⁷⁶ auf eine Einschränkung der Ausstrahlung von Werbung und die Kennzeichnung von Sponsoring für bestimmte Lebensmittel und Getränke geeinigt. Dabei geht es um Produkte, die Nährstoffe oder Substanzen enthalten, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird. Die Vereinbarung geht wie im Vorwort erwähnt auf die Initiative der KRRiT zurück. Allerdings zählt die Regulierungsbehörde nicht zu den Unterzeichnern.

Die Produkte, auf die sich die Vereinbarung bezieht, werden in den „Ernährungskriterien für die Selbstregulierung in der Lebensmittelwerbung, die sich an Kinder unter 12 Jahren in Polen richtet“ aufgeführt. Diese Kriterien wurden vom Institut für Lebensmittel und Ernährung (Instytut Żywności i Żywienia) und vom Gesundheitsministerium gebilligt.

Für folgende Produkte gilt unabhängig von ihrem spezifischen Inhalt eine Beschränkung der Werbung in Kindersendungen: 1) Zuckererzeugnisse und Produkte auf Zuckerbasis, einschließlich Schokolade, Marmelade und Süßigkeiten; 2) alkoholfreie Getränke; 3) Kartoffelchips und Snacks auf Kartoffelbasis oder Gebäck. Auch andere Lebensmittel fallen unter diese Einschränkung, wenn sie die Grenzwerte für Kalorien und Natrium, Transfett-Säuren und Zucker überschreiten.

²⁷⁵ Nach den jüngsten Statistiken, die auf der Homepage des Werberats öffentlich zugänglich sind:

<https://www.radareklamy.pl/aktualnosci/co-nas-razi-w-reklamie>.

²⁷⁶ ITI Neovision, Polsat, TVP, Telewizja Puls, TVN, VIMN Poland, The Walt Disney Company. Die Vereinbarung steht auch anderen Sendern offen, die sich mit einer Beitrittserklärung anschließen können. Dies hat zum Beispiel der Sender ATM Rozrywka am 5. November 2014 getan. Der Werberat zählt ebenfalls zu den Unterzeichnern und hat mit seinen Entscheidungen auf der Grundlage von Normen für die Werbung für Lebensmittel, die sich an Kinder richtet, einen Beitrag zu dem System geleistet – Anhang zum Ethikkodex für die Werbung.



Die Vereinbarung sieht vor, dass Fernsehsender von den Werbekunden eine Erklärung verlangen, dass jegliche Art von Werbung und jedes Sponsoring, die vor, während oder nach einer Kindersendung ausgestrahlt werden, mit den Ernährungskriterien in Einklang steht. Als Kindersendungen werden Sendungen definiert, die zwischen 6.00 und 20.00 Uhr ausgestrahlt werden und die sich in erster Linie an Zuschauer im Alter zwischen vier und 12 Jahren richten. Die Definition in der Vereinbarung ist präziser als die im Rundfunkgesetz (Artikel 4 Nummer 15). Das Rundfunkgesetz legt weder die Sendezeiten fest, die darüber entscheiden, ob eine Sendung als für Kinder geeignet eingestuft wird, noch definiert es eine Altersschwelle für den Begriff „Kinder“.

Was die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Vereinbarung betrifft, so verweist der Text auf die Zusammenarbeit mit der Regulierungsbehörde KRRiT für die Überwachung der Aktivitäten der Fernsehsender. Nach Artikel 16b Absatz 3a des Rundfunkgesetzes darf in Kindersendungen keine Werbung für Lebensmittel oder Getränke ausgestrahlt werden, die Substanzen enthalten, deren übermäßiger Verzehr im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird. Obwohl diese Bestimmung angenommen wurde, um präzisere Grundsätze durch einen Verhaltenskodex im Rahmen der Selbstregulierung zu formulieren (Artikel 3a), handelt es sich dabei um eine gesetzliche Verpflichtung. Daher ist der Vorsitzende der KRRiT nicht nur befugt, von einem Fernsehsender die Herausgabe von Material, Dokumentation und Informationen zu verlangen, die die Regulierungsbehörde braucht, um die Einhaltung der Bestimmungen des Rundfunkgesetzes und/oder von bindenden Selbstregulierungsinstrumenten zu überprüfen (Artikel 10.2). Er hat auch das Recht, einen Sender aufzufordern, Werbepraktiken einzustellen, die gegen die Bestimmungen verstoßen (Artikel 10.3), und eine Entscheidung zu erlassen, die den Sender zu der Einstellung umstrittener Werbepraktiken zwingt (Artikel 10.4), und bei Missachtung dieser Entscheidung eine Geldstrafe zu verhängen (Artikel 54.1).²⁷⁷

Nach dem Rundfunkgesetz kann die KRRiT eine Verordnung erlassen, in der die Lebensmittel oder Getränkearten definiert werden, die Substanzen enthalten, die nicht für den Verzehr im Rahmen der Gesamternährung empfohlen werden. Die Regulierungsbehörde kann auch festlegen, wann die Werbespots in Sendungen eingeblendet werden, um sicherzustellen, dass sie nicht in Kindersendungen ausgestrahlt werden (Artikel 16b Absatz 3b). Diese Übertragung von Befugnissen ist jedoch fakultativ. Bis jetzt hat die Regulierungsbehörde KRRiT noch keine entsprechende Regelung erlassen.

Die praktischen Auswirkungen der Selbstregulierung auf die Werbung für ungesunde Lebensmittel wurden von der KRRiT 2015 erstmals bewertet.²⁷⁸ In ihrem

²⁷⁷ Allerdings gibt es für Sanktionen bei Verstößen gegen Artikel 16b Absatz 3a keine einheitliche Regelung. In Artikel 53 über Sanktionen für Rundfunksender, die sich nicht an die aufgeführten Verpflichtungen halten, fehlt eine solche Bestimmung, in Artikel 53c, der sich auf Abrufdienste bezieht, wurde jedoch eine solche Bestimmung über Sanktionen aufgenommen.

²⁷⁸ Bericht über die Tätigkeit der KRRiT im Jahr 2015 (*Sprawozdanie KRRiT z działalności w 2015 r.*), Warszawa 2016, S. 55-56, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/spr-info-krrit-2015/sprawozdanie--krrit-z-dzialalnosci-w-2015-r..pdf.



Bericht für das Jahr 2016 stellte die Regulierungsbehörde fest, dass die Werbung für Produkte in Kindersendungen an die Vereinbarung im Rahmen der Selbstregulierung angepasst wurde.²⁷⁹ 2017 stellte die KRRiT in ihrem Bericht jedoch fest, dass es bei nicht-spezialisierten Sendern Probleme mit der Werbung für ungesunde Lebensmittel in Kindersendungen gab. Der Regulierungsbehörde zufolge war dies auf die Definition solcher Programme bei nicht-spezialisierten Sendern zurückzuführen. Die KRRiT sah auch ein Problem mit der Werbung für Fast-Food-Produkte (vor allem das „happy meal“-Angebot eines bekannten Fast-Food-Herstellers). Selbst wenn sich Werbekunden mit ihrer Werbung an die Ernährungskriterien hielten, befürchtete die Regulierungsbehörde, dass die bloße Werbung für Fast-Food-Produkte Kinder zu schlechten Ernährungsgewohnheiten verleiten würde.²⁸⁰ Einige dieser Probleme wurden durch weitere Vereinbarungen gelöst. Im Allgemeinen gilt die Selbstregulierung der Werbung für ungesunde Lebensmittel als ein positives Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Behörden, dem Werbesektor und Rundfunksendern.

3.7.2.3. Werbung für Nahrungsergänzungsmittel – Versuche zur Selbstregulierung

Die Werbung für medizinische Produkte ist ausführlich im Arzneimittelgesetz geregelt,²⁸¹ auf das sich das Rundfunkgesetz bezieht.²⁸² Eine spezielle Regelung für Nahrungsergänzungsmittel gibt es jedoch nicht. Dies ist für die Behörden ein Anlass zu wachsender Sorge, denn die Werbung für solche Produkte hat in den letzten Jahren enorm zugenommen,²⁸³ und es geht dabei um riesige Umsätze.²⁸⁴ Gerade bei der Werbung für Nahrungsergänzungsmittel wurden zahlreiche Probleme festgestellt, unter anderem auch die Irreführung der Öffentlichkeit, da den Verbrauchern suggeriert wird, dass diese Mittel eine therapeutische Wirkung haben.

Im Anschluss an die Initiativen von staatlichen Behörden, einschließlich Diskussionen über mögliche Gesetzesänderungen, haben sich vier Organisationen, die

²⁷⁹ Bericht über die Tätigkeit der KRRiT im Jahr 2016 (*Sprawozdanie KRRiT z działalności w 2016 r.*), Warszawa 2017, S. 43, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2016/sprawozdanie-krrit-2016.pdf.

²⁸⁰ Bericht über die Tätigkeit der KRRiT im Jahr 2017 (*Sprawozdanie KRRiT z działalności w 2017 r.*), Warszawa 2018, S. 34, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2017/sprawozdanie_26_03.pdf.

²⁸¹ Gesetz vom 6. September 2011, Arzneimittelgesetz, Dz.U. von 2001, Nr. 126, Position 1381; konsolidierter Text: Dz. U. von 2019, Position 499; insbesondere Artikel 2, Punkt 32, Artikel 52-64.

²⁸² Artikel 16b, Absatz 1, Nummer 4 des Rundfunkgesetzes: „Werbung für (...) 4) für medizinische Produkte ist verboten, und zwar in dem Umfang, der im Arzneimittelgesetz definiert wird (...).“

²⁸³ Der KRRiT zufolge ist die Werbung für Gesundheitsprodukte im Allgemeinen (einschließlich Nahrungsergänzungsmittel) zwischen 1997 und 2015 um das Zwanzigfache gestiegen. Der Werbemarkt insgesamt ist in diesem Zeitraum nur um das Dreifache gewachsen. 1997 machte die Werbung für Gesundheitsprodukte gerade einmal 4,6% der gesamten Werbung aus - 2015 lag die Werbung für solche Produkte in den vier größten Fernsehsendern bei 24,7%. KRRiT, *Leki a suplementy diety w reklamach*, 25.04.2016, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news.2265.leki-a-suplementy-diety-w-reklamach.html>.

²⁸⁴ Nach der obersten Rechnungskontrollbehörde (*Najwyższa Izba Kontroli* – NIK) gaben die Polen 2015 3,5 Mrd. PLN für Nahrungsergänzungsmittel aus. Das waren 190 Millionen Packungen.



Hersteller von Gesundheitsprodukten vertreten, Ende 2016 auf einen Verhaltenskodex für die Werbung für Nahrungsergänzungsmittel geeinigt. Nach Auffassung der polnischen Wettbewerbsbehörde UOKiK und der KRRiT ist dieser Kodex jedoch unzureichend.

Als Reaktion auf die Initiative der KRRiT im Jahr 2018 haben einige Fernsehsender einen Entwurf für eine neue Vereinbarung im Rahmen der Selbstregulierung vorgelegt. Der Entwurf enthält eine Reihe von Grundsätzen zur Regelung der Werbung für Nahrungsergänzungsmittel und nimmt einige der Lösungen aus dem früheren Verhaltenskodex auf. Die Vereinbarung legt fest, dass Werbung für Nahrungsergänzungsmittel nur mit dem Zusatz ausgestrahlt werden darf: *„Nahrungsergänzungsmittel haben keine therapeutischen Eigenschaften.“* Die Sender verpflichten sich auch, auf die Ausstrahlung solcher Werbespots in Kindersendungen zu verzichten. In der Werbung für solche Produkte dürfen keine Personen auftreten (echte oder erfundene), die medizinische Berufe repräsentieren. Es darf auch nicht mit Empfehlungen durch Personen, die medizinische Berufe repräsentieren, geworben werden, außerdem darf in der Werbung keine medizinische oder therapeutische Praxis gezeigt werden. Werbung für Nahrungsergänzungsmittel darf vor allem keine Hinweise auf therapeutische Eigenschaften des Produkts enthalten, nicht mit der Verbesserung der Gesundheit werben oder die Möglichkeit erwähnen, dass ein solches Produkt den Besuch eines Arztes oder eine ausgewogene Ernährung ersetzen kann. Die KRRiT stellte in ihrem Bericht für das Jahr 2018 fest, dass der Entwurf durchaus eine wertvolle Vorlage für die Selbstregulierung in diesem Bereich ist, zumal das Rundfunkgesetz keine gesetzlichen Verpflichtungen für die Werbung für Nahrungsergänzungsmittel im Fernsehen enthält. Dem Bericht zufolge fordert die Gruppe der großen Fernsehsender, die nach Konsultationen mit den Herstellern von Nahrungsergänzungsmitteln die Arbeit an dem Vereinbarungsentwurf initiiert haben, andere Sender auf, sich dieser Initiative anzuschließen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Selbstregulierung. Die KRRiT hat ebenfalls darüber informiert, dass auch Radiosender für die Vereinbarung gewonnen werden sollen.²⁸⁵

3.7.2.4. Mögliche Selbstregulierung beim Kinder- und Jugendschutz

Als Reaktion auf die Initiative der KRRiT und einiger anderer öffentlicher Einrichtungen hat der Werberat den Entwurf für einen Kodex zum Schutz von Kindern in der Werbung vorbereitet. Dieser Kodex soll als Anhang zu dem Ethikkodex für die Werbung veröffentlicht werden. Der Entwurf wurde der Regulierungsbehörde Ende 2018 vorgelegt. Sie geht davon aus, dass der Kodex mit einigen Änderungen angenommen werden wird.²⁸⁶

²⁸⁵ Bericht über die Tätigkeit der KRRiT im Jahr 2018 (*Sprawozdanie KRRiT z działalności w 2018 r.*), Warszawa Mai 2019, S. 27-28, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-2018/sprawozdanie-2018---projekt-z-28.05_iii_korekta.pdf.

²⁸⁶ Bericht über die Tätigkeit der KRRiT im Jahr 2018, S. 30-31.



3.7.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

Nachdem die Anwendung des ersten Selbstregulierungsinstruments im Bereich Kinder- und Jugendschutz im Fernsehen – die “Friendly Media”-Vereinbarung der Fernsehsender von 1999 – nicht die gewünschten Resultate brachte, hat der polnische Gesetzgeber strengere Vorschriften für den Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fernsehen erlassen. Ergänzt wurden diese Vorschriften durch eine detailliertere Regelung der KRRiT. Die Regulierungsbehörde hat ein System zur Einstufung von Fernsehsendungen nach dem Grad ihrer potenziell schädlichen Auswirkung auf Minderjährige und zur Festlegung unterschiedlicher Alterskategorien mit entsprechenden Symbolen eingeführt. Daher verzichtet das Rundfunkgesetz beim Kinder- und Jugendschutz im Fernsehen darauf, auf die Selbstregulierung (Einführung von Verhaltenskodizes) zu verweisen. Der Schutz von Minderjährigen im Fernsehen wird daher auch nicht unter den Beispielen für die Bereiche aufgeführt, in denen Verhaltenskodizes ausgearbeitet werden können (Artikel 3a). Obwohl dies eine Selbstregulierung durch Rundfunksender nicht grundsätzlich ausschließt, wurden bisher noch keine entsprechenden Instrumente in diesem Bereich entwickelt. Bisher wurden Normen für den Kinder- und Jugendschutz im Fernsehen ausschließlich durch das Rundfunkgesetz und durch die Regelungen der KRRiT festgelegt.

Die Forderung nach der Einführung technischer Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor schädlichen Inhalten bei audiovisuellen Abrufdiensten ist jedoch in Artikel 3a Absatz 1 des Rundfunkgesetzes enthalten. Dies ist einer der Bereiche für die Selbstregulierung. In diesem Bereich sollte die KRRiT ihrer Aufgabe als Initiator, Unterstützer und Förderer der Entwicklung von Verhaltenskodizes nach Artikel 3a Absatz 2 des Rundfunkgesetzes in Zusammenarbeit mit dem Minister für Informationstechnologie (Minister für digitale Angelegenheiten) nachkommen.

Der Arbeitgeberverband der Internetbranche und der Verband der Online-Werbebranche, das Interactive Advertising Bureau (IAB) Polska (Związek Pracodawców Branży Internetowej IAB Polska) haben in Zusammenarbeit mit der KRRiT einen Verhaltenskodex erarbeitet, der detaillierte Grundsätze für den Schutz von Kindern und Jugendlichen bei der Nutzung audiovisueller Abrufdienste enthält. Der Kodex wurde am 26. Juni 2014 angenommen.²⁸⁷ Er wurde von den größten VoD-Anbietern unterzeichnet,²⁸⁸ die einen geschätzten Gesamtmarktanteil von über 80% haben.²⁸⁹ Der Kodex definiert detaillierte Anforderungen an technische Sicherheitsmaßnahmen und/oder andere geeignete Maßnahmen, um zu verhindern, dass Kinder und Jugendliche bei Abrufdiensten Zugang zu Programmen oder anderen Inhalten erhalten, die ihre körperliche, geistige oder moralische Entwicklung beeinträchtigen können, etwa pornographische Inhalte oder die Darstellung von Gewalt (im Kodex als „ungeeignete Inhalte“ definiert). Der Verhaltenskodex sieht vor, dass erst das Alter von Jugendlichen überprüft werden muss,

²⁸⁷ Der Text des Verhaltenskodex ist abrufbar unter

https://www.iab.org.pl/wp-content/uploads/2014/07/iab_kdp_vod_maloletni_2014.pdf.

²⁸⁸ Cineman, Cyfrowy Polsat, Ipla.tv, Iplex, Onet.pl Group, Wirtualna Polska Group, TVP.

²⁸⁹ Bericht über die Tätigkeit der KRRiT im Jahr 2018, *op.cit.*, S. 25.



bevor solche Inhalte freigegeben werden dürfen. Das Alter der Kunden (die Volljährigkeit) kann anhand der Kreditkartendaten oder durch Bezahlung beim ersten Versuch des Zugangs zu ungeeigneten Inhalten überprüft werden. Der Service-Provider kann sich auch für ein anderes System entscheiden, das den Zugang eines Nutzers zu solchen Inhalten von der wirksamen Überprüfung seiner Volljährigkeit abhängig macht. Service-Provider können zwischen einem System von Sicherheitsmaßnahmen oder andere Maßnahmen wählen, sofern diese für die Überprüfung des Alters geeignet sind. Falls die Anbieter sich für andere Maßnahmen entscheiden, muss IAB Polska darüber informiert werden. So kann zum Beispiel ein System eingesetzt werden, das für Kinder ungeeignete Inhalt filtert. Dieses System kann nur nach der Prüfung der Volljährigkeit des Jugendlichen deaktiviert werden. Dafür ist die Eingabe eines PIN-Codes notwendig (oder eine ähnliche Lösung). Wenn die Volljährigkeit des Nutzers nach der Altersprüfung festgestellt wurde, wird der Zugang zu für Jugendliche ungeeigneten Inhalten in jedem der Bezahlmodelle, die der Abrufdienst anbietet, freigeschaltet.

Jeder Unterzeichner des Kodex ist verpflichtet, die Bestimmungen einzuhalten und die Wirksamkeit seiner Maßnahmen mindestens alle zwei Jahre zu überprüfen.

Überwacht wird die Einhaltung des Verhaltenskodex von IAB Polska. Wenn der Verband der Online-Werbebranche einen ernsthaften Verstoß gegen den Kodex feststellt, informiert er den Unterzeichner und setzt ihm eine Frist, innerhalb der er reagieren und/oder den Verstoß beenden muss. Bei Verstößen wird der Court of Friends (Sąd Koleżeński) der IAB Polska eingeschaltet.

Unabhängig von dem Überwachungsverfahren innerhalb des IAB ist auch die KRRiT für die Überwachung zuständig. Die Regulierungsbehörde hat das Recht, die Herausgabe von Dokumenten, Material und/oder Erklärungen zu verlangen; sie kann bei Verstößen dazu auffordern, bestimmte Aktionen einzustellen und Sanktionen bei Verstoß gegen Artikel 47e Absatz 1 des Rundfunkgesetzes verhängen. So kann die KRRiT die Öffentlichkeit darüber informieren, wenn ein audiovisueller Abrufdienst es versäumt hat, Sicherheitsmaßnahmen einzuführen, um Minderjährige vor dem Zugang zu für sie schädlichen Inhalten zu schützen. Dabei kann die KRRiT auf die vereinbarten Branchenstandards für solche Maßnahmen im Verhaltenskodex verweisen.

Da die Selbstregulierung in diesem Bereich einen Verhaltenskodex im Sinne des Gesetzes über unlautere Geschäftspraktiken darstellt, können die in diesem Gesetz genannten Sanktionen angewandt werden. Darüber hinaus können auch Sanktionen im Rahmen des Verbraucherschutzgesetzes verhängt werden, wenn gegen die kollektiven Interessen der Verbraucher verstoßen wurde.

Artikel 47e Absatz 3 des Rundfunkgesetzes legt fest, dass die KRRiT (in Absprache mit dem Minister für Informationstechnologie) eine Regelung erlassen kann, die detaillierte Bedingungen für den Einsatz technischer Sicherheitsmaßnahmen oder anderer geeigneter Maßnahmen enthält, um Kinder und Jugendliche vor dem Zugang zu für sie schädlichen Inhalten in den Katalogen der audiovisuellen Abrufdienste zu schützen. Da in diesem Bereich ein ausreichendes Maß an Selbstregulierung vorhanden ist, hat die KRRiT eine solche Regelung nicht für notwendig gehalten.

Die Einstufung von Programmen und anderen Inhalten, die für Kinder und Jugendliche schädlich sein können (in geringerem Ausmaß als pornographische Inhalte



und die Darstellung von grundloser Gewalt, die für Minderjährige extrem schädlich sind), sowie die Methoden zur Einstufung solcher Inhalte in die unterschiedlichen Alterskategorien sind ausführlich in der KRRiT-Regelung enthalten, die im Rahmen von Artikel 47e Absatz 4 des Rundfunkgesetzes erlassen wurde. In diesem Bereich war die KRRiT verpflichtet, eine Regelung zu erlassen, anders als bei den technischen Maßnahmen. Der Gesetzgeber hat in diesem Bereich keinen allzu großen Spielraum für eine Selbstregulierung gelassen.

3.7.4. Neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Video-Sharing-Plattformen

Die geänderte Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste wurde bisher in Polen noch nicht umgesetzt (siehe 3.1.4 unten). Daher ist es noch zu früh für eine Bewertung von Lösungen auf der Grundlage von Artikel 28b der Richtlinie und der Herausforderungen, die damit verbunden sind. Allerdings kann man jetzt schon sagen, dass es naheliegt, die Lösungen, die im Zusammenhang mit der Werbung für ungesunde Lebensmittel und der Anwendung technischer Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor schädlichen Inhalten für Abrufdienste entwickelt wurden, auch für die Nutzung von Video-Sharing-Plattformen als Modell zu nehmen. Dies ergibt sich, wenn man die Komplexität der Regelung in diesem Bereich und den Verweis auf die Selbst- und Ko-Regulierung in der Richtlinie in Betracht zieht, aber auch die Erfahrungen, die in Polen mit der legislativen Methodik zur Förderung der Selbstregulierung in audiovisuellen Medien gemacht wurden. Eine solche Methode könnte sich auf gesetzliche Vorgaben stützen, in denen Verpflichtungen für die Anbieter von Video-Sharing-Diensten festgelegt werden, die den in der Richtlinie definierten Bestimmungen entsprechen. Ergänzt werden könnten diese Bestimmungen durch die Möglichkeit der Selbstregulierung, in deren Rahmen detailliertere Regeln festgelegt werden könnten. Außerdem könnte die KRRiT Regelungen für diese detaillierteren Vorschriften erlassen (falls keine wirksame Selbstregulierung zustande kommt). Eine andere Möglichkeit wäre, ein Bündel horizontaler Regeln zur Ko-Regulierung zu erlassen, einschließlich der Definition und der Instrumente, wie die KRRiT bereits in der Analyse zur Selbst- und Ko-Regulierung von 2018 vorgeschlagen hat.²⁹⁰ Diese neuen Regeln könnten der KRRiT mehr Instrumente für die Festlegung von Normen für die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsbeteiligten in unterschiedlichen Bereichen an die Hand geben. Ein konkreter Vorschlag für solche Regeln oder ein präzises Konzept wurde noch nicht vorgelegt. Daher erscheint die bisherige Methode, die sich bereits als ziemlich effizient erwiesen hat, als die wahrscheinlichere Lösung, zumal die vorhandenen Lösungen der KRRiT die Möglichkeit gegeben haben, Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit verschiedenen Wirtschaftsbeteiligten und ihren Organisationen zu sammeln.

²⁹⁰ A. Ogródowczyk und andere, *Samoregulacja i współregulacja*, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/publikacje-krrit/samo--i-wspolregulacja---krrit-05.2018.pdf.



3.7.5. Stand der Umsetzung der neuen Vorschriften der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Derzeit führen das Ministerium für Kultur und das nationale Erbe und die KRRIT analytische Arbeiten durch, um die überarbeitete Richtlinie rechtzeitig umzusetzen. Für die zweite Hälfte des Jahres 2019 ist eine öffentliche Konsultation vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags lag noch kein offizieller Entwurf oder ein Konzept für die Umsetzung vor.

3.8. SK - Slowakei

Andrej Školkay, School of Communication and Media, Bratislava

3.8.1. Einleitung

Die Slowakei hat eine jahrelange Tradition in der Selbstregulierung - in der Werbung sind es zwei Jahrzehnte, im Printbereich etwa ein Jahrzehnt, und auch in der Selbstregulierung (sowie in der staatlichen Regulierung) des Internets kann sie auf fast zehn Jahre Erfahrung zurückblicken. Die Ergebnisse dieser Regulierungsbemühungen sind bestenfalls als gemischt zu bezeichnen und für die Öffentlichkeit meist nicht sehr transparent. Die letzten beiden Jahre haben jedoch in allen Bereichen der Selbstregulierung erhebliche strukturelle Veränderungen gebracht. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen, da die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste weitere Änderungen mit sich bringt.

In der Slowakei gibt es keinen einheitlichen Ansatz für Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen. Bis vor einigen Jahren existierte nicht einmal eine nennenswerte Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Wirtschaftsbeteiligten in diesem Bereich, und in einem Schlüsselbereich (der Werbung) gibt es bis heute keine Zusammenarbeit, obwohl das Gesetz ausdrücklich eine Kooperation zwischen den staatlichen Kontrollbehörden und den Selbstkontrollinstitutionen der Wirtschaft vorsieht, also dem Rundfunkrat (Rada pre vysielanie a retransmisiu - RVR), der nationalen Regulierungsbehörde (Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb - NRA) und dem Werberat (Rada Pre Reklamu - ASC), einem Selbstkontrollorgan der Werbewirtschaft. Für die Regelung von Problemen im Zusammenhang mit Werbung und kommerzieller Kommunikation (wie in dem Gesetz definiert) ist nach wie vor der RVR zuständig. So hat der Rundfunkrat zum Beispiel 2018 eine Geldstrafe in Höhe von 5 000 EUR gegen den kommerziellen Fernsehsender TV JOJ wegen unzulässiger Eigenwerbung



verhängt, die außerdem nicht „angemessen“ war.²⁹¹ Und gegen den öffentlich-rechtlichen Sender RTVS verhängte der RVR eine Geldstrafe von 4 000 EUR für Schleichwerbung in einer Sendung aus dem Jahr 2017.²⁹²

Positiv ist anzumerken, dass es unter dem Dach des ASC ein gewisses Maß an sektorübergreifender Koordinierung in der Selbstregulierung im Bereich der Werbung gegeben hat.

Der Radio- und Fernsehsektor hat noch nicht einmal ansatzweise versucht, den Grundsatz der Selbstregulierung einzuführen, außer in der Werbung.

In der Slowakei haben wir eine geradezu groteske Situation: In fast allen Entscheidungen zu Fragen der kommerziellen Kommunikation (der Werbung) in den Medien haben die Verwaltungssenate der obersten Gerichte festgestellt, dass das Gericht sich nicht mit Sanktionen befassen könne, die von einer Selbstregulierungsorganisation verhängt wurden, da eine solche Einrichtung gar nicht existiert.²⁹³ Artikel 5 des Gesetzes über Rundfunk und Weiterverbreitung (Gesetz 308/2000)²⁹⁴ geht dagegen davon aus, dass die nationale Regulierungsbehörde „mit Selbstregulierungsorganisationen im Bereich Rundfunk, Weiterverbreitung und audiovisuellen Abrufdiensten zusammenarbeitet, um wirksame Selbstregulierungssysteme einzuführen.“ Es gibt eine Selbstregulierungsorganisation in der Werbung: den Werberat (ASC). Obwohl diese Organisation bereits seit über zwanzig Jahren existiert, wusste die Justiz offensichtlich nichts von der Existenz dieses Gremiums, und es gab keinerlei Zusammenarbeit zwischen dem RVR und dem ASC, obwohl das Gesetz, das von dieser Zusammenarbeit ausging, bereits vor fast zwanzig Jahren verabschiedet worden war. In dem jüngsten Jahresbericht des NRA gibt es nicht einmal einen Hinweis auf dieses Problem.

Der ASC hat in der Tat im Frühjahr 2018 lediglich ein optionales Protokoll zu dem Ethikkodex in der Werbung²⁹⁵ angenommen. Dies erfolgte auf die Bitte des Verbands unabhängiger Fernseh- und Radiosender (Asociácia nezávislých rozhlasových a televíznych staníc - ANRTS) hin. Dieses Protokoll sollte sich mit allen ethischen Aspekten der kommerziellen Kommunikation in den Medien (das heißt Fernseh- und Radiowerbung) befassen.

Ein weiteres Problem ist, dass der Presserat (Tlačová rada Slovenskej republiky - TRSR) für die Justiz in der Praxis keine Rolle spielt. So hat zum Beispiel das Bezirksgericht Nitra, einer Stadt im Westen der Slowakei, ein Urteil²⁹⁶ erlassen, in dem es feststellt, dass eine vom TRSR verhängte Entscheidung über einen Verstoß gegen den Ethikkodex durch einen Journalisten keinerlei Auswirkung auf die Überlegungen des Gerichts habe. Sie könne allenfalls zusammen mit anderen Beweisen in Betracht gezogen werden.

²⁹¹ Entscheidung RP/12/2018 vom 18. November 2017, <http://www.rvr.sk/penalty?decisionnumber=RP%2F12%2F2018>.

²⁹² Entscheidung RP/40/2017 vom 29. Mai 2017, <http://www.rvr.sk/penalty?decisionnumber=RP%2F40%2F2017>.

²⁹³ Dazu s. zum Beispiel die Entscheidungen 2S/102/2017 vom 20. Februar 2019, ECLI:SK:KSBA:2019:1017200751.1; 6Sž/7/2015 vom 14. Dezember 2016, ECLI:SK:NSSR:2016:9015010053.1.

²⁹⁴ Eine englische Version ist abrufbar unter http://www.culture.gov.sk/extdoc/3626/308_aj_342.

²⁹⁵ Abrufbar unter <http://www.rpr.sk/sk/eticky-kodex>.

²⁹⁶ Entscheidung 25Co/351/2012 vom 31. Januar 2013, ECLI:SK:KSNR:2013:4211205677.1.



Die Arbeit des TRSR ist nicht besonders effizient. Der Entscheidungsfindungsprozess ist extrem langsam, und wenn überhaupt Sanktionen verhängt werden, dann handelt es sich lediglich um symbolische Strafen. Die Medien- und Nachrichtenagenturen berichten kaum über die Aktivitäten des TRSR und seine Urteile. Ironischerweise zeigen nicht einmal Verleger – die indirekt zu den Gründungsmitgliedern des TRSR gehören – Interesse an der Arbeit des TRSR. Obwohl dies im Widerspruch zu den Grundsätzen der Selbstregulierung steht, haben einige Printmedien ihre Stellungnahmen (Gegendarstellungen) zusammen mit offiziellen Erklärungen des TRSR veröffentlicht. In den letzten Jahren hat die Unterstützung für den TRSR auf Seiten der Redakteure und Verleger etwas zugenommen, aber nach einer vielversprechenden Entwicklung sieht dies nicht aus. Ein Teil des Problems ist, dass das zweite wichtige Gründungsmitglied des TRSR der slowakische Journalistenverband ist, der unter Journalisten keinen besonders guten Ruf hat.

3.8.2. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Werbung

Wie bereits erwähnt gibt es in der Slowakei einen Werberat (ASC). Zu den Mitgliedern dieser Organisation zählen der Dachverband ANRTS (dem Verband gehören in erster Linie Radiosender und zwei große kommerzielle Fernsehsender sowie ein Nachrichtenkanal ähnlich CNN, RT usw. an) und der größte private slowakische Fernsehsender TV Markíza (der auf diese Weise indirekt ein zweifaches Mitglied des ASC ist). Insgesamt hat der ASC 31 Mitglieder, darunter 21 unabhängige juristische Personen, sieben Verbände und drei Ehrenmitglieder. Hauptziel des ASC ist es, ehrliche, angemessene, anständige, rechtlich unbedenkliche und wahrheitsgetreue Werbung zu fördern.

Es gibt einen Ethikkodex für Werbepraktiken. Allerdings sind diese ethischen Grundsätze für die Mitglieder nicht bindend. Die Einhaltung der Grundsätze wird von der Schiedskommission (AK RPR) überwacht. Die Zusammensetzung von AK RPR sollte garantieren, dass die Arbeit der Schiedskommission unabhängig und professionell erfolgt. Die AK RPR hat mindestens sieben Mitglieder. Derzeit sind es 13 Mitglieder, darunter drei Anwälte, ein Psychologe, ein Soziologe, ein Vertreter für Direktmarketing, jeweils ein Vertreter aus dem Bereich IT, Finanzen, Digitalwerbung und allgemeine Werbung sowie zwei Vertreter von „Kunden“ (große Unternehmen, die zahlende Werbekunden sind). Ihre Amtszeit beträgt drei Jahre, allerdings wird die Amtszeit bei zwei Dritteln der Mitglieder in der Regel verlängert. Diese Mitglieder werden von der Generalversammlung der Organisation auf Vorschlag des ASC-Präsidiums ernannt.

Der ASC gibt Jahresberichte über seine Tätigkeit heraus. Diese Berichte sind jedoch nicht frei zugänglich – man kann sie jedoch auf Anfrage erhalten. Dies ist in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt.

2018 hat der ASC bzw. der AK RPR 79 Werbespots geprüft (etwa ein Drittel dieser Anzeigen soll gegen den Ethikkodex verstoßen haben), basierend auf 89 Beschwerden, die im selben Jahr eingegangen sind. Acht Beschwerden bezogen sich auf kommerzielle Kommunikation in den Medien (Rundfunkwerbung). Das Ergebnis der Prüfung ergab jedoch, dass in keinem Fall ein Verstoß gegen die Ethikvorschriften vorlag.



Vergleicht man die Anzahl der Beschwerden in den Jahren 2017 und 2018, so lässt sich feststellen, dass ihre Zahl in den beiden Jahren gleich war. Diese Zahl lag jedoch um 50% unter den Zahlen der Jahre 2011-2013.

Gegen die Ergebnisse der Prüfung können sowohl Privatpersonen als auch Einrichtungen Einspruch einlegen. Allerdings ist der Einspruch kostenpflichtig (die Kosten betragen zwischen 30 EUR und 300 EUR). Die Vorschriften zur Durchsetzung und Sanktionierung sind sehr „mild“. So kann zum Beispiel ein Unternehmen, das gegen den Werbekodex verstoßen hat, aufgefordert werden, die Entscheidung über die Entfernung von umstrittenen Werbespots auf seiner Homepage zu veröffentlichen. Es gibt keinerlei Informationen über Mahnverfahren oder die Bewertung von Zielen.

Das Interaktive Werbebüro Slowakei (IAB Slovakia) ist mit 39 Mitgliedern die größte Organisation auf dem slowakischen Digitalmarkt. Sie existiert bereits seit etwa zehn Jahren (unter einem anderen Namen). Das IAB hat zwei Ethikkodizes herausgegeben, einen Ethikkodex für elektronische Medien²⁹⁷ und einen Kodex für das Kopieren von Daten aus dem Internet²⁹⁸ (im Mai 2019 aktualisiert).

Der erste Kodex ist sehr umfangreich: Er erfasst alle elektronischen Medien, geht über die gesetzlichen Anforderungen hinaus, ist offen für alle Beschwerdeführer und konzentriert sich in erster Linie auf die kommerzielle Kommunikation. Der Begriff elektronische Medien wird vom Kodex definiert als „jedes Medium, das interaktive elektronische Kommunikation über das Internet sicherstellt“. Der Kodex steht auch Nichtmitgliedern des IAB offen. Über die Art und Weise, wie die Einhaltung des Kodex überwacht wird, gibt es keine Informationen.

Der zweite Kodex befasst sich mit einem der dringlichsten Probleme im Internet, dem Recht des geistigen Eigentums in der digitalen Welt. Obwohl der Kodex bereits 2015 verfasst wurde, gibt es noch immer keine Sanktionen für Verstöße gegen den Kodex, weder symbolische noch reale. Die einzige Verpflichtung, die bisher festgelegt wurde, ist, dass Verweise auf andere Online-Quellen in den ersten fünf Sätzen erwähnt werden müssen.

Die Einhaltung des zweiten Kodex wird von der Ethikkommission des IAB Slowakei überwacht. Zwischen 2016 und Juni 2019 gingen bei der Kommission 38 Beschwerden ein, davon wurden 22 als gerechtfertigt angesehen. Viel mehr Informationen gibt es nicht über die Tätigkeit der Kommission. Die Ethikkommission versprach, ab Juni 2019 alle Beschwerden zu veröffentlichen. Allerdings sind die Empfehlungen der Ethikkommission des IAB nicht bindend. Wenn jedoch ein Mitglied des IAB eine Empfehlung nicht umsetzt, kann es aus der Organisation ausgeschlossen werden. Das bedeutet auch Ausschluss aus dem Online-Monitoring-System des IAB. Verstößt ein Online-Unternehmen innerhalb von sechs Monaten dreimal gegen den Kodex für das Kopieren von Daten aus dem Internet, kann es von der Nutzung des IAB-Monitors ausgeschlossen werden. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Unternehmens haben, da der IAB-Monitor von den Unternehmen für die Messung der Reichweite ihrer Werbekampagnen und für die Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen genutzt wird.

²⁹⁷ Abrufbar unter <https://www.iabslovakia.sk/samoregulacia/eticky-kodex-elektronickych-medii/>.

²⁹⁸ Abrufbar unter <https://www.iabslovakia.sk/samoregulacia/kodex-preberania-obsahu-na-internete/>.



Für die Presse gibt es bereits seit fast zwei Jahrzehnten den Print-Digital Council (TRSR), mit zweifachen Unterbrechungen und einer Namensänderung sowie Veränderungen in seinem Aktivitätsbereich. Er ist eigentlich auch für Werbung zuständig, und zwar sowohl in der Theorie als auch in der Praxis, aber das Thema Werbung spielt in seiner Tätigkeit nur am Rand eine Rolle. Der Ethikkodex für Journalisten fordert, dass „Werbung und bezahlte Anzeigen deutlich erkennbar als Werbung gekennzeichnet werden müssen. Bei kommerziellen Texten darf ein Beitrag nicht den Eindruck erwecken, dass es sich dabei um die unabhängige schöpferische Arbeit eines Journalisten handelt. Journalisten und Medien haben das Recht und die Pflicht, Schleichwerbung abzulehnen.“

2017 hat sich der IAB dem Gründungsgremium des damaligen TRSR angeschlossen, der sich seitdem Print-Digital Council (TRSR) nennt. Das bedeutet, dass der TRSR sich seitdem stärker mit Online-Veröffentlichungen befasst. Dies hat dazu geführt, dass der Ethikkodex für Journalisten ebenfalls geändert wurde. So schreibt er zum Beispiel vor, dass die Ziele des Ethikkodex für Journalisten einschließen, „sicherzustellen, dass Inhalte, die als Printversion oder im Internet veröffentlicht werden, nicht gegen die allgemein bindenden slowakischen Rechtsvorschriften und gegen die guten Sitten verstoßen dürfen.“ Der Kodex fordert auch, dass er als ein Leitfaden dienen sollte, „unabhängig von der technologischen Plattform“. Außerdem wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der vom IAB herausgegebene Kodex für das Kopieren von Inhalten aus dem Internet für alle Journalisten bindend sein soll. Allerdings ist der Ethikkodex für Journalisten nur für diejenigen bindend, die ihn unterzeichnet haben.

Der TRSR hat sich ganze zweimal mit interessanten Beschwerden gegen Werbung befasst: 2013 und 2017. 2017 hat sich ein Unternehmen darüber beschwert, dass eine regionale Wochenzeitung sich geweigert hat, seine Werbeanzeige zu veröffentlichen. Diese Beschwerde wurde abgewiesen.²⁹⁹

2013 hat sich der TRSR mit dem Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit Werbung befasst. Dabei ging es um die Frage, ob jemand das Recht auf Gegendarstellung hat, wenn der beanstandete Text in Form einer bezahlten Werbeanzeige veröffentlicht wird. Der TRSR stellte fest, dass dieses Thema bisher weder in der Theorie noch in der Praxis erörtert worden war. Die rechtlichen Argumente, die es der Redaktion erlauben, die Veröffentlichung einer Richtigstellung oder einer Gegendarstellung abzulehnen, so der TRSR, seien in den Artikeln 7 und 8 des Pressegesetzes aufgeführt. Diese Liste von Argumenten ist vorgegeben, das heißt, sie kann nicht beliebig erweitert werden. Allerdings werden Angaben, die als Teil von Werbeanzeigen veröffentlicht werden, nicht in der Liste erwähnt. Auf der anderen Seite weist der TRSR darauf hin, dass der Redakteur einer periodischen Veröffentlichung laut Artikel 5 Absatz 3 „keinerlei Verantwortung für den Wahrheitsgehalt der Informationen trägt, die in der Richtigstellung, Gegendarstellung, zusätzlichen Anzeige oder Werbung veröffentlicht werden, ebenso wenig wie für irreführende oder vergleichende Werbung. Diese Verbote beziehen sich nicht auf Werbeanzeigen, in denen die periodische Presse für ihre eigenen Mitarbeiter, Aktivitäten, Dienstleistungen oder Produkte wirbt.“ Der TRSR hat

²⁹⁹ Entscheidung Nr. 04/2017, abrufbar unter <https://trsr.sk/rozhodnutie-042017/>.



damit also seine eigenen ähnlichen Entscheidungen revidiert³⁰⁰ und ist zu dem Schluss gekommen, dass bei Werbeanzeigen die Pflicht besteht, eine Richtigstellung oder Gegendarstellung zu veröffentlichen. Der TRSR verteidigte seinen Standpunkt mit der Begründung, dass ein Redakteur (der eine Werbeanzeige ablehnen darf) zur Verletzung der Rechte eines Dritten beiträgt, wenn er die Werbung verbreitet. Abschließend argumentiert der TRSR, dass der Gesetzgeber, wenn er solche Optionen aus der Liste ausschließen möchte, diesen Fall hätte unter den Punkt Ausnahmen einfügen müssen. Das Recht auf Gegendarstellung oder Richtigstellung hängt nicht mit einer derartigen Tätigkeit zusammen (siehe Artikel 7 und 8).

Der TRSR veröffentlicht zwar Jahresberichte, aber darin wird nicht erwähnt, wie seine Entscheidungen zustande gekommen sind. In den meisten Fällen werden die Entscheidungen des TRSR nur widerstrebend befolgt. Offensichtlich werden Sanktionen im Zusammenhang mit der Selbstregulierung nicht selten als unfair angesehen, wenn zu wenige Wirtschaftsbeteiligte beteiligt sind.

3.8.3. Selbst- und Ko-Regulierung im Bereich Jugendschutz in den audiovisuellen Medien

Alle oben genannten Organisationen messen dem Kinder- und Jugendschutz in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich große Bedeutung bei. Allerdings ist der TRSR wie bereits erwähnt weder für die Überwachung der audiovisuellen Medien noch für die Überwachung der Social Media zuständig. Theoretisch könnte er sich zwar mit solchen Fällen befassen, wenn sie sich auf die Arbeit eines Journalisten beziehen, die gegen den Ethikkodex verstößt, und wenn es dabei um Kinder geht oder um Schleichwerbung im Internet, die sich an Kinder wendet.

Der ASC befasst sich wie bereits erwähnt mit dem Schutz von Minderjährigen in der Werbung, einschließlich Fernseh- und Radiowerbung.

Alle oben genannten Einzelheiten der Tätigkeit von TRSR und ASC gelten auch für den Schutz von Minderjährigen.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat seine eigenen internen Leitlinien und Maßnahmen. So gibt es zum Beispiel bei dem öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehsender RTVS das „Statut für am Programm beteiligte Mitarbeiter“. Dabei handelt es sich um ein ziemlich ausführliches Dokument (28 Seiten), das unter anderem Schleichwerbung (Artikel 3.11) verbietet und sich mit dem Jugendschutz befasst (vor allem in Artikel 3.5).

Bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem RTVS-Statut für Mitarbeiter oder dem Ethikkodex für Journalisten oder einem sonstigen Leitfaden (zum Beispiel dem Ethikkodex für Kommunikation im Internet) ist die Ethikkommission des RTVS zuständig. Die eine Hälfte der Mitglieder ist *von Amts wegen* Mitglied der Kommission, die andere

³⁰⁰ Dazu siehe zum Beispiel Entscheidung Nr. 14/2013.



Hälfte wird vom Generaldirektor ernannt. Die Ethikkommission des RTVS ist ein unabhängiges Beratungsgremium des Generaldirektors.

Außerdem haben die größten Mobilfunkbetreiber bereits 2008 einen nationalen Kodex der Mobilfunkbetreiber für die sichere Nutzung von Mobilfunkdiensten unterzeichnet (Ende 2009 umgesetzt).³⁰¹ Diese Vereinbarung soll Kinder bei der Nutzung von Smartphones vor ungeeigneten Inhalten schützen. Seit 2009 gibt es eine Kindersicherung in Form einer voreingestellten Sperrung sämtlicher rechtswidriger Inhalte für das Festnetz und für mobiles Internet (WiFi). Darüber hinaus bietet das Telekommunikationsunternehmen Slovak Telecom eine Option für die Blockierung ausgewählter TV-Sender oder für die Sperrung von Diensten für Erwachsene, die von Dritten über Smartphones angeboten werden. Der Telekomanbieter Orange hat sich für eine technische Lösung entschieden und bietet ein Kinderschutzpaket an (nur für Android).

Der RVR hat auch in der Vergangenheit eine wichtige Rolle beim Schutz von Minderjährigen in den audiovisuellen Medien gespielt. Beim RVR handelt es sich weder um eine rein staatliche Einrichtung noch um ein vollständig unabhängiges Gremium. Er wird als eine Organisation *sui generis* definiert. Bis heute zählt der Schutz von Kindern und Jugendlichen zu seinen Prioritäten. Der RVR hat eine Reihe von Sanktionen in diesem Bereich verhängt, auch finanzieller Art. So wurde zum Beispiel im Januar 2018 gegen den Radiosender Rádio Anténa Rock eine Geldstrafe in Höhe von 1 000 EUR für die Ausstrahlung einer Sendung verhängt, die für Jugendliche unter 18 Jahren nicht geeignet war, aber nicht entsprechend gekennzeichnet war.³⁰² Ebenso musste der kommerzielle Fernsehsender TV JOJ ein Strafgeld von 1 500 EUR für einen fast identischen Verstoß im Sommer 2017 zahlen³⁰³ und 7 000 EUR für einen ähnlichen Verstoß im Frühjahr 2017.³⁰⁴

Nachdem die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste beim Kinder- und Jugendschutz eher auf Prävention als auf Repression setzt, könnte es sein, dass der derzeitige strenge Ansatz geändert wird. Man kann also davon ausgehen, dass Ko-Regulierung auf dem audiovisuellen Sektor auch beim Kinder- und Jugendschutz in der Slowakei in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen wird. Außerdem gibt es derzeit Bestrebungen zu einer Fusion oder zumindest Koordinierung der Verwaltungsaufsicht über das einheitliche Kennzeichnungssystem (*jednotný systém označovania* - JSO- USD). JSO ist ein System, mit dem gekennzeichnet wird, für welches Alter ein audiovisuelles Werk (auch Filme, die in Kinos gezeigt werden) geeignet ist. Im Augenblick ist neben dem Kulturministerium und dem Rundfunkrat RVR auch die slowakische Handelsaufsicht an

³⁰¹ Národný kódex mobilných operátorov, abrufbar unter <https://www.orange.sk/orange-slovensko/spolocenska-zodpovednost/dokumenty/kodex-mobilnych-operatorov/>.

³⁰² Entscheidung RP/26/2018 vom 25. Januar 2018, <http://www.rvr.sk/penalty?decisionnumber=RP%2F26%2F2018>.

³⁰³ Entscheidung RP/5/2018 vom 27. August 2017, <http://www.rvr.sk/penalty?decisionnumber=RP%2F5%2F2018>.

³⁰⁴ Entscheidung RP/33/2017 vom 3. März 2017, <http://www.rvr.sk/penalty?decisionnumber=RP%2F33%2F2017>.



diesem Verfahren beteiligt. Die öffentliche Diskussion lässt erwarten, dass die Slowakei sich möglicherweise an dem holländischen Kijkwijzer-System orientiert.³⁰⁵

3.8.4. Neue Herausforderungen im Zusammenhang mit Video-Sharing-Plattformen

Der slowakische Markt für Video-Sharing hat eine Besonderheit: Nutzer haben nicht nur Zugang zu internationalen Video-Sharing-Plattformen: Sie haben auch die Möglichkeit, auf tschechische Plattformen zurückzugreifen, die von der Sprache her näherliegen und liberaler sind. Mit anderen Worten, es ist für slowakische Kunden schwieriger, sich aufgrund der Sprachbarriere bei internationalen Plattformen oder Plattformen in anderen Sprachen anzumelden. Da die Slowaken zweisprachig sind, ist es für sie leichter, auf tschechische Plattformen zurückzugreifen. Dies hat jedoch einen Nachteil – tschechischsprachige oder synchronisierte Programme können so leichter auf den slowakischen Markt vordringen, obwohl die Tschechische Republik ein weniger striktes und weniger detailliertes Alterskennzeichnungssystem für Kinder- und Jugendprogramme hat.

Auf der Grundlage der früheren Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste müssen sich einige Video-Sharing-Plattformen (audiovisuelle Abrufdienste) sowie die ausschließlich über das Internet ausgestrahlten Dienste bereits beim RVR registrieren.

Beim RVR sind 2018 eine Reihe von Klagen gegen zwei Arten von Online-Diensten eingegangen. Bei den meisten Klagen (über politische Berichterstattung) stellte der RVR keinen Verstoß gegen das Gesetz fest und konnte auch keinerlei Beweise finden, die eine Entscheidung gerechtfertigt hätten. Der RVR berichtete über ein einziges Verfahren, das noch läuft, und in einem einzigen Fall (das Sponsoring von Nachrichtensendungen und aktueller Berichterstattung durch ein Unternehmen in einer Online-Sendung) wurde eine Verwarnung ausgesprochen. Hier stellt sich die Frage, ob dies auf mangelnde Überwachung zurückzuführen ist oder auf einen generellen Mangel an Erfahrung im Umgang mit Klagen dieser Art.

3.8.5. Stand der Umsetzung der neuen Vorschriften der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

In der Slowakei haben zwei internationale Workshops zum Thema Ko-Regulierung und Schutz von Minderjährigen und der Umsetzung der neuen Vorschriften der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste stattgefunden – Ende 2018 und Anfang 2019. Obwohl das Kulturministerium an der Umsetzung dieser neuen Vorschriften arbeitet, gibt es bisher

³⁰⁵ <https://www.kijkwijzer.nl/>.



noch keine Gesetzesvorlage, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden könnte. Für Herbst 2019 wird die Vorlage eines Textes für die interministerielle Überprüfung erwartet.

Die 11. Vollversammlung der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (European Regulators Group for Audiovisual Media - ERGA), die im Juni 2019 in Bratislava stattfand, befasste sich in erster Linie mit den Ergebnissen der Überwachung der Wahlkampagne für die Europawahlen in den Social Media und der Wahlwerbung und der möglichen Beteiligung undurchsichtiger Akteure. Die ERGA arbeitet an ihrer Reform, um die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der revidierten Richtlinie über die audiovisuellen Mediendienste möglichst effizient durchführen zu können.



4. Vergleichende Analyse

Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Luxemburg und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), und Jan Henrich, wissenschaftlicher Mitarbeiter am EMR

4.1. Einführende Beobachtungen

Die vorstehenden Staatenberichte fokussieren wie bereits erwähnt einerseits auf den audiovisuellen Mediensektor und andererseits auf thematische Bereiche, die sich aus der Umsetzung der AVMD-Richtlinie ergeben. Daher können die Berichte nicht alle Formen von Selbst- und Ko-Regulierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union abdecken und sprechen insbesondere den Pressebereich nicht oder nur cursorisch an. Dennoch zeigen sie einen Querschnitt unterschiedlicher Ansätze, wobei die Auswahl der exemplarischen Staaten einen Vergleich zulässt zwischen Staaten mit einer längeren Tradition im Bereich freiheitlich verfasster Medienregulierung und solchen Rechtsordnungen, insbesondere osteuropäischer Mitgliedstaaten, in denen diese freiheitliche Traditionslinie erst im Werden begriffen ist. Die Staatenberichte ermöglichen zudem die Kontrastierung unterschiedlicher Modelle und Tradition bezüglich Ko- und Selbstregulierung, insbesondere zwischen Staaten wie Deutschland, in denen Selbstregulierungsinstitutionen zu den Hauptakteuren der Medienregulierung zählen und Staaten wie Frankreich und Österreich, deren Medienregulierung grundsätzlich um eine einzelne starke Regulierungsbehörde zentriert ist und daher keine umfassende Einbeziehung solcher weiterer Einrichtungen vorsieht.³⁰⁶ Neben den genannten Staaten finden sich in dieser Publikation Berichte zu Belgien, Italien, Polen, Ungarn und der Slowakei.

Der Staatenvergleich ergibt dabei folgendes Bild: Einerseits existieren wiederkehrende Elemente, die in allen oder den meisten Staaten vorzufinden sind. Andererseits gibt es keinen einheitlichen Rahmen für die Ausgestaltung von Selbst- und Ko-Regulierungsinstrumenten, weshalb sich Umfang und Durchsetzungskraft dieser Instrumente stark unterscheiden. Auch in der verfassungsrechtlichen Herleitung, rechtsdogmatischen Einordnung und dem Einfluss der nationalen Regulierungsbehörden auf die Instrumente der Selbstregulierung sind signifikante Abweichungen erkennbar. Das Fehlen von Rechtsvereinheitlichung und die nur teilweise Existenz von

³⁰⁶ Zur Systematik der Medienregulierung in Deutschland und Frankreich vgl. auch *Jenny Weinand*, Implementing the EU Audiovisual Media Service Directive, S. 255 und S. 264.



Rechtsharmonisierung führt dabei auch zu Problemen in der Vergleichbarkeit der Systeme, da in den einzelnen Staaten unterschiedliche Kriterien zur Einordnung eines Instruments in die verschiedenen Kategorien (Selbst-, Ko- oder „regulierte Selbstregulierung“) angewendet werden. Dies liegt nicht nur an der teilweise unterschiedlichen Verwendung von Begrifflichkeiten, sondern auch daran, dass reine Selbstregulierung, ohne jegliche Verbindung zu staatlichem Handeln, nur selten existiert und die konkreten Ausprägungen weniger in festen Stufen, als entlang eines „Kontinuums“ mehr oder weniger formalisierter Regulierung verlaufen.³⁰⁷ Auch ist zu bedenken, dass nicht nur Initiativen freiwilliger Art rein privater Akteure als Selbstregulierung bezeichnet werden, sondern auch solche, die (im Laufe der Zeit) eine Art rechtliche Legitimation seitens der nationalen Gesetzgeber oder der Regulierungsbehörden erfahren haben.

Ungeachtet der Unterschiede ist jedoch in allen vorgestellten Staaten gemeinsam eine Entwicklung hin zu mehr Selbst- und Ko-Regulierung im audiovisuellen Medienbereich festzustellen. Diese Entwicklung, die sich im Zuge der aktuell vorzunehmenden Umsetzung der überarbeiteten AVMD-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten fortsetzen wird, ist stark europarechtlich geprägt. Wenngleich es in einigen Staaten nicht nur im Presse-, sondern auch übergreifend mit Auswirkung auch auf den audiovisuellen Sektor oder spezifisch für letzteren, schon eine längere Tradition von Selbst- und Ko-Regulierung gibt, ist es die Veranlassung durch das EU-Recht, die diese Instrumente und Modelle verstärkt hat. Für die Umsetzung von Jugendschutzvorgaben, war dieser Ansatz bereits in der EG-Empfehlung Jugendschutz³⁰⁸ enthalten, wonach Mitgliedstaaten mediengattungsunabhängig die Einbeziehung der Industrie in die „Regulierung“ fördern sollten. Rechtlich verbindlicher wurde der Ansatz insbesondere durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, die ausdrücklich für verschiedene Bereiche den Mitgliedstaaten nahelegte, diese Form der Regulierung bei der Umsetzung der Richtlinie vorzusehen.³⁰⁹ Daher überrascht es nicht, dass alle hier vorgestellten Staaten zumindest ansatzweise solche Modelle vorsehen, wenngleich – wie bereits oben erwähnt – das Ausmaß sich stark unterscheidet.

³⁰⁷ Zur grundsätzlichen Einstufung von Selbst- und Ko-Regulierungssysteme vgl. auch *Jenny Weinand*, Implementing the EU Audiovisual Media Service Directive, S.138 ff. m.w.N. zur Diskussion.

³⁰⁸ Empfehlung (98/560/EG) des Rates 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, vom 24. September 1998, ABl. L 270 vom 07.10.1998, S. 48 ff., abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998H0560&from=DE>.

³⁰⁹ Seit 2007 ist die Förderung von Ko- und/oder Selbstregulierung Bestandteil der AVMD-RL in Artikel 3 (7) und Erw.gr (36), Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 332 vom 18. Dezember 2007, S. 27–45, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007L0065&from=DE>.



4.2. Ansätze in den Staaten bezüglich der Werberegulierung

Der Staatenvergleich umfasste bewusst zunächst den Themenkomplex „Werberegulierung“. Hier ist vom Medientyp unabhängig der Ansatz einer eigenverantwortlichen Regelung bestimmter (potentieller) Konfliktfragen durch die betroffene Industrie schon länger verbreitet. Das Ergebnis des Vergleichs bestätigt, dass die längste Traditionslinie von Selbst- und Ko-Regulierung überwiegend im Bereich der Werbung feststellbar ist (vgl. IT, HU, SK). Diese geht in manchen Fällen auf Gründung von Selbstregulierungs-Einrichtungen bereits in den 1960er/70er Jahren zurück (vgl. BE, DE, IT), die Leitlinien und Kodizes zur Gestaltung und zum Einsatz von Werbung aufstellten, die aber regelmäßig (zunächst) nur für diese Dokumente unterzeichnende Unternehmen aus der jeweiligen Industrie verbindlich sind.

In den meisten Staaten besteht die Selbstregulierungs-Einrichtung dabei aus Branchenvertretern im Werbebereich, so beispielsweise Werbeagenturen, Wirtschaftsverbände und auch Vertreter von Medienanbietern, die sowohl an der Aufstellung von Ethik-Kodizes beteiligt sind als auch Beschwerdestellen vorhalten. Letztere können teilweise Streitfälle im Einzelfall entscheiden (BE, HU, AT) bzw. Empfehlungen abgeben (vgl. FR, BE), die sich auch auf Einzelfälle auswirken können.

Die Zuständigkeit betrifft dabei meist mediengattungsübergreifend den gesamten Werbebereich, wobei in einzelnen Staaten daneben zusätzliche Einrichtungen für spezifische Aufgaben bestehen. Ein Beispiel hierfür ist Italien, wo neben dem – allgemein ausgerichteten – Institut für Selbstregulierung in der Werbung (IAP) noch eine speziell für diese Teilfrage eingerichtete Beobachtungsstelle für Produktplatzierung existiert.³¹⁰ Dass umgekehrt der Zuschnitt der Zuständigkeit entlang unterschiedlicher Mediengattungen erfolgt, traf in diesem Staatenvergleich lediglich für die Slowakei zu. Dort bestehen für den Bereich der Werbung sich teilweise überschneidende, teilweise voneinander abgegrenzte Zuständigkeiten mehrerer Selbstregulierungs-Institutionen für Rundfunk, Presse und Online-Bereich.

Die Einrichtungen bieten dabei oftmals auch eine ex ante-Kontrolle für Werbetreibende an, während auf dem gleichen Gebiet aktive Regulierungsbehörden lediglich ex post-Kontrollen durchführen (BE, FR). Dies führt in einigen Staaten dazu, dass ein vergleichsweise einfaches „Vorverfahren“ durch die Selbstregulierungs-Institutionen für Werbetreibende sehr attraktiv ist, um mögliche Probleme bei einer ex post-Kontrolle durch die zuständige Behörde zu vermeiden. Daher prüft beispielsweise in Frankreich die ARPP jährlich über 20.000 von den Mitgliedern eingebrachte Zulässigkeitsfragen bezüglich der Werbung. Die Fallzahlen der Selbstregulierungs-Einrichtungen unterscheiden sich jedoch stark zwischen den Staaten und bleiben teilweise unter einer Zahl von hundert Prüfungen pro Jahr. (Vgl. SK).

Thematisch behandeln die von den Selbstregulierungs-Institutionen aufgestellten Ethik-Kodizes umfassende Verhaltensregeln bezüglich der Gestaltung von Werbung. Dies umfasst Regelungen gegen die Herabwürdigung und Diskriminierung von Personen,

³¹⁰ Vgl. den Länderbericht Italien sowie Fn 2482.



bezüglich der Werbung für und mit Kindern und Jugendlichen oder über die kommerzielle Kommunikation für Lebensmittel, alkoholhaltige Getränke und Glücksspiele (umfassend z.B. DE, auch in AT, PL).³¹¹ Insbesondere der Bereich Werbung für ungesunde Lebensmittel hat dabei in den letzten Jahren eine verstärkte Rolle gespielt (vgl. AT, PL), nicht zuletzt durch die Aufnahme einer entsprechenden Zielvorgabe in die AVMD-RL im Jahr 2007.

Das Verhältnis der Selbstregulierungs-Institutionen im Bereich der Werbung zu den jeweiligen Regulierungsbehörden variiert insgesamt stark. In Ungarn besteht beispielsweise seit 2011 eine offizielle Verwaltungsvereinbarung zwischen der Regulierungsbehörde und dem ungarischen Selbstregulierungsgremium für Werbung auf Grundlage des Gesetzes über Mediendienste und Massenkommunikation.³¹² Diese bezieht also die Selbstregulierung in den gesetzlichen Rahmen mit ein und teilt dabei auch Zuständigkeiten zu. Auch in anderen Staaten finden sich ähnliche Modelle, in denen in den gesetzlichen Grundlagen oder durch die zuständigen Regulierungsbehörden zumindest eine grundsätzliche oder genauer ausgestaltete Anerkennung oder Öffnung gegenüber den Selbstregulierungs-Einrichtungen im Bereich der Werbung erfolgt, typischerweise aber ohne Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf diese Einrichtungen. Es lassen sich jedoch auch Staaten mit einer eindeutigen Trennung zwischen beiden Bereichen finden. So findet beispielsweise in Frankreich explizit keine Konsultation im Einzelfall zwischen der Regulierungsbehörde CSA und der Selbstregulierungs-Institution ARPP statt. Diese pflegen lediglich einen allgemeinen Informationsaustausch. Diese scharfe Trennung kann sich auch auf die Ebene der materiellen Regelungsbereiche beziehen, so ist in Österreich die Rolle des Werberats beschränkt auf Gebiete der Ethik und Moral, die über die materiellen gesetzlichen Regelungen hinaus gehen.

Die Durchsetzbarkeit und Sanktionsmöglichkeiten einer Prüfung der Selbstregulierungsinstrumente im Bereich der Werbung folgen meist dem Prinzip „naming, shaming and blaming“, das heißt entweder durch öffentliche Rügen oder den Entzug einer Verbands-Zertifizierung. Trotz dieser vergleichsweise weichen Sanktionsmöglichkeiten finden die Entscheidungen und Kodizes dieser Institutionen allgemein breite Akzeptanz. So werden beispielsweise über 90 Prozent der Aufforderungen des Deutschen Werberats befolgt. Darüber hinaus gehend haben sich in einigen Staaten weitere Instrumente der Durchsetzbarkeit etabliert. Bemerkenswert ist dabei das System in Polen, wonach die Nichteinhaltung eines Verhaltenskodex, der von einem Gewerbetreibenden freiwillig unterzeichnet wurde, eine unlautere Geschäftspraxis nach Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht darstellen und somit zivilrechtliche Rechtsbehelfe auslösen kann.³¹³ Erwähnenswert ist ferner das Modell des slowakischen Branchenverbands IAB, der Verstöße gegen den Ethik-Kodex im digitalen Bereich mit einem Ausschluss vom Zugang zu Reichweitenmessungen des Verbandes ahnden kann, was wirtschaftliche Nachteile mit sich zieht.

³¹¹ Als Beispiel für die Auflistung hierzu Deutschland, vgl. auch Fn. 1597.

³¹² Siehe Fn. 2249.

³¹³ Siehe Fn. 2637.



4.3. Ansätze in den Staaten bezüglich des Jugendschutzes

Auf dem Gebiet des Jugendschutzes bei audiovisuellen Medien ist in allen vorgestellten Staaten ein stärkerer Einfluss der Regulierungsbehörden feststellbar. Daher finden sich neben deren hoheitlicher Aufsicht – sofern es überhaupt Ansätze der Selbstregulierung gibt – fast ausschließlich Ko-Regulierungsinstrumente. Deutlich wird in diesem Bereich auch die Abgrenzung zwischen Staaten mit einer ausgeprägten Tradition im Bereich der Selbst- und Ko-Regulierung und solchen mit einer stark zentralisierten Medienregulierung.

So liegt die Aufsicht und Kontrolle des Jugendschutzes in audiovisuellen Medien beispielsweise in Frankreich ausschließlich und in zentralisierter Form bei der Regulierungsbehörde CSA. Allerdings sind die Mediendienste selbst für die korrekte Anwendung der Vorgaben in Form von Empfehlungen der CSA verantwortlich und eine Inhaltskontrolle durch diese erfolgt lediglich ex post. Eine ähnliche Zurückhaltung gegenüber Systemen der freiwilligen Selbstkontrolle im Bereich des Jugendschutzes in audiovisuellen Medien ist in Österreich und in der belgischen Wallonie-Brüssel Föderation zu beobachten, wobei in der belgischen Wallonie-Brüssel Föderation seit 2010 ein Beratungsrat, zusammengesetzt aus Branchenvertretern und Regulierungsbehörde, befugt ist Regeln auszuarbeiten, die von der Regierung der Wallonie-Brüssel Föderation genehmigt werden können.³¹⁴

Auch ist im Bereich des Jugendschutzes eine stärkere Unterteilung der Instrumente nach Mediengattungen zu erkennen (vgl. DE, HU, PL, SK). So existieren in Deutschland eigenständige Selbstkontroll-Einrichtungen für die Bereiche Filmwirtschaft, Unterhaltungssoftware, Fernsehen und Multimediadienstanbieter. Einige Staaten bieten auch nur für einzelne Mediengattungen Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen an. So ist beispielsweise in Italien der Überwachungsausschuss für die Umsetzung und Durchsetzung des Selbstregulierungskodex für Medien und Minderjährige ausschließlich für den Bereich Rundfunk zuständig, während das Medienrecht in Polen lediglich für den Jugendschutz in nichtlinearen Medien ein Selbst- und Ko-Regulierungssystem vorsieht. In einigen vorgestellten Staaten ist auch eine getrennte Aufsicht – in manchen Fällen auch vornehmlich als reine Selbstkontrolle ausgestaltet – und separate Leitlinien für den Jugendschutz in öffentlich-rechtlichen Medien vorgesehen (vgl. AT, DE, SK).

Die meisten der vorgestellten Ko-Regulierungssysteme zielen auf die Aufstellung von Leitlinien für Medienanbieter ab, die in einer Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden und der Akteure in den jeweiligen Branchen gemeinsam erarbeitet werden, unter anderem im Rahmen der Erstellung von Altersklassifizierungssystemen oder zeitlichen Grenzen für bestimmte Programminhalte. Thematisch geschieht dies nicht nur im Hinblick auf den Schutz von Minderjährigen vor jugendgefährdenden Medieninhalten, sondern auch zum Schutz von Jugendlichen in Medien.

Die Verschränkung der Arbeit der Unternehmen aus dem Sektor und den Regulierungsbehörden basiert in vielen Fällen auf einer Öffnung der Mediengesetze für

³¹⁴ Vgl. Belgien sowie bezugnehmend Fn. 1322.



entsprechende Gremien und Kodizes. Nur in einigen Ländern sind die nicht-hoheitlichen Ko-Regulierungsgremien zudem mit einer Aufsichtsfunktion im Einzelfall befasst. Hervorzuheben ist dabei das System in Deutschland, wonach so genannte Selbstkontrolleinrichtungen nach Anerkennung durch die Regulierungsbehörde selbstständig Kontrollen und Prüfungen einzelner Angebote durchführen und die Regulierungsbehörde nur noch dann gegen den jeweiligen Anbieter einschreiten darf, wenn bei der Prüfung durch die Selbstkontrolleinrichtung diese den Beurteilungsspielraum überschritten hat. Der Regulierungsbehörde kommt dabei größtenteils eine Aufsichtsfunktion über die anerkannten Einrichtungen der Selbstkontrolle zu, was daher als regulierte Selbstregulierung bezeichnet wird.

Insgesamt zeigt sich, dass die Durchsetzung von Prüfentscheidungen durch die Regulierungsbehörden bei festgestellten Verstößen aufgrund der besonderen Sensibilität des Jugendschutzes schärfer ist als im Werbebereich. Diese reichen von Geldstrafen über „Black Screens“ - also einer Untersagung bzw. Aussetzung der Veröffentlichung, Ausstrahlung oder Verbreitung des Programms oder Programmteilen - bis hin zum Verbot eines weiteren Angebots oder - soweit eine solche Voraussetzung besteht - zur Entziehung der Rundfunklizenz als *ultima ratio* (vgl. DE, FR, SK). Auch aus der Notwendigkeit zu einer effektiven Rechtsdurchsetzung lässt sich die stärkere Rolle der Regulierungsbehörden in diesem Bereich erklären.

Als Formen der Selbstregulierung spielen im Hinblick auf den Zugang zu Medieninhalten in einer digitalisierten Medienwelt zudem immer stärker auch technische Systeme zum Schutz von Kindern vor ungeeigneten Inhalten eine Rolle. Diese werden nicht nur von den Mediendiensten selbst, sondern teilweise auch von Telekommunikationsanbietern oder im Rahmen plattformübergreifender Filtersoftware-Systeme bereitgestellt. Auch wenn einige solcher Systeme bisher auf freiwilliger Basis angeboten werden,³¹⁵ unterliegen beispielsweise in Deutschland auch solche technischen Jugendschutzprogramme der regulierten Selbstregulierung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen des Jugendmedienschutzes.

4.4. Ansätze und Ausblick bezüglich Video-Sharing-Plattformen

Im Hinblick auf neue Herausforderungen bei Video-Sharing-Plattformen (VSP) ergeben sich eine Vielzahl allgemeiner Herausforderungen, die jedoch nicht nur den Bereich der Selbst- und Ko-Regulierung betreffen. Zu diesen Herausforderungen zählen beispielsweise der inhärente transnationale Charakter vieler Plattformen mit großer Reichweite, die häufig fehlende Greifbarkeit von Verantwortlichen für den Inhalt oder Fragen der Zweckmäßigkeit der Ausweitung bestehender Vorschriften über audiovisuelle Mediendienste auf solche Plattformen.

³¹⁵ Vgl. Slowakei sowie Fn. 3015.



Zur Rolle von Selbst- und Ko-Regulierungsinstrumenten im Rahmen der Regulierung von Plattformen gibt es noch keine langfristig etablierten Ansätze, weil diese teilweise erst im Entstehen sind. Jedoch finden sich bereits bestimmte Selbst- und Ko-Regulierungsinstrumente, denen sich auch Dienste der Informationsgesellschaft angeschlossen haben und bestimmte VSPs, die Mitglieder solcher Vereinbarungen sind (vgl. HU).

Eine hervorgehobene Rolle bei der Regulierung von sozialen Medien, die auch VSPs betreffen kann, spielt die Verhinderung der Verbreitung von Hass- und strafbaren Inhalten. Dabei geht es insbesondere um die schnelle Verhinderung der (weiteren) Verbreitung solcher Inhalte. Ferner werden aktuell die Haftungsregelungen für Hosting-Plattformen diskutiert. In Deutschland ist hierzu etwa das so genannte Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) in Kraft getreten, welches sich an Telemediendiensteanbieter richtet, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen. In Frankreich wird aktuell ein Gesetzentwurf zum „Kampf gegen den Hass im Internet“ diskutiert. Beide haben auch Auswirkung auf die Regelung von VSPs, sofern diese vom Anwendungsbereich erfasst werden. Insgesamt kann – so die durchgängige Beobachtung im Staatenvergleich – in diesem Bereich im Zuge der Umsetzung der neuen Regeln der AVMD-RL mit weiteren Entwicklungen gerechnet werden. Dies gilt unabhängig von der Tatsache, dass mehrfach hervorgehoben wird, dass die Frage der Regelung von VSPs vornehmlich wenige Mitgliedstaaten konkret betreffen wird, weil die wichtigsten Anbieter von diesen Staaten aus operieren. Dennoch werden die Mitgliedstaaten alle Regelungen in Umsetzung der AVMD-RL erlassen müssen, auch wenn diese in der Anwendungspraxis kaum oder weniger häufig einschlägig sein werden als in bestimmten anderen Mitgliedstaaten.³¹⁶

4.5. Stand der Umsetzung der revidierten AVMD-RL

Zum Stand der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 ist festzustellen, dass in den meisten der verglichenen Staaten noch kein konkreter Gesetzesentwurf vorliegt. Die maßgeblichen Entwicklungen hierzu werden im bzw. ab Herbst 2019 erwartet. Lediglich in Ungarn hatte die Regierung im Juni 2019 bereits Änderungen bestimmter Gesetze zur Regulierung der Mediendienste im Entwurf vorgelegt, die in Teilen der Umsetzung der neuen Regeln der AVMD-RL dienen sollen. Diese betreffen nicht Video-Sharing-Plattformen, sondern größtenteils Regelungen über audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, wobei auch hier bestehende Ko-Regulierungsansätze zur Anwendung kommen sollen.

³¹⁶ Vgl. dazu auch Hinweis im Staatenbericht Österreich unter Punkt 3.1.4.



4.6. Schlussfolgerungen aus dem Staatenvergleich

Insgesamt lässt sich sagen, dass Selbst- und Ko-Regulierungsinstrumente unabhängig von ihrer jeweiligen Ausgestaltung in allen Staaten für den audiovisuellen Medienbereich breite Akzeptanz haben und sich bereits in vielen Bereichen als effektive und kostensparende Alternative bzw. komplementärer Ansatz zu einer behördlichen Aufsicht bewährt haben. Als Kritikpunkt wird dabei teilweise jedoch auch die tendenzielle Gefahr einer „Selbstzensur“ angesprochen, wonach sich Medienanbieter möglicherweise aufgrund der geringeren Kosten und „weiche“ Sanktionen in ein über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehendes Regelwerk einer Selbstregulierungsinstitution begeben würden und dies stärkere Einschränkungen mit sich bringen könnte, als lediglich eine nachträgliche Inhaltsüberwachung durch hoheitliche Stellen.³¹⁷ Ungeachtet dieser im Einzelfall geäußerten Bedenken ist fast durchgängig sowohl eine Erweiterung der Bereiche mit aktiven Selbst- und Ko-Regulierungselementen als auch eine stärkere Formalisierung solcher Elemente zu erkennen. Dabei ist allgemein zu erwarten, dass sich diese fortsetzen und weiter ausdifferenzieren wird, weil die revidierte AVMD-RL umfassend auf diesen Regelungsansatz abstellt und dies insbesondere auch für den erweiterten Anwendungsbereich vorsieht.

³¹⁷ Vgl. dazu auch Hinweis im Länderbericht Ungarn unter Punkt 3.4.1.



5. Schlussfolgerung

Jörg Ukrow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) und stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland

Wir erleben derzeit eine Hybridisierung der Rechtsordnung durch die Interaktion zwischen staatlichen Behörden (dem Gesetzgeber) und privaten Akteuren (der Zivilgesellschaft). Vielleicht gibt es auch so etwas wie eine gegenseitige Befruchtung, wenn Verhaltenskodizes oder Selbstregulierungsinitiativen den Gesetzgeber inspirieren, der diese dann in das Recht einfügen kann. Dies führt uns zu dem Konzept der „Multi-Level-Regulierung“, einer Regulierung auf mehreren Ebenen - von der globalen zur nationalen Ebene, über die EU-Ebene bis hinunter zu der regionalen Ebene. Dieses Mehrebenen-System finden wir vor allem in Ländern, die eine föderale Struktur haben und in denen lokale und regionale Behörden echte Befugnisse haben wie in den deutschen *Bundesländern* oder den spanischen *comunidades autónomas*. Darüber hinaus ist die Rolle der Selbstregulierung in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts geprägt durch die gegenseitige Durchdringung der Wirtschaftssysteme und Produktionslinien und durch „rechtliche Porosität“. Da wir es hier mit einem pragmatischen Ansatz zu tun haben, kann Selbstregulierung über die traditionelle Gesetzgebung hinausgehen, allerdings mit einschränkenden Parametern wie Kontrollmaßnahmen und der Möglichkeit, bei Verstößen Sanktionen zu verhängen.³¹⁸

Theoretisch können Selbstregulierungsnormen Rechtsnormen ergänzen oder zu Rechtsnormen auskristallisieren. In der Praxis setzen sich Selbstregulierung und Ko-Regulierung häufig auf Kosten der staatlichen Normen durch und „drängen das ehemals zentrale ‘offizielle’ oder staatliche Recht an den Rand.“³¹⁹ Selbstregulierung und Ko-Regulierung „treten oft als Ersatz für die staatliche Regulierung auf,“ und mehr als das – Unternehmen setzen auf die Selbstregulierung „mit dem klaren Ziel, der staatlichen Regulierung zuvorzukommen und sie überflüssig zu machen.“³²⁰ Im digitalen Kontext des Internets „gibt es nicht einen Mangel an Möglichkeiten der Selbstregelung-/regulierung. Im Gegenteil. Auch gibt es einzelne Beispiele ihrer gesellschaftlichen oder hoheitlich-rechtlichen Umhegung - aber es bleiben viele Lücken und die Unternehmen haben und nutzen Möglichkeiten, rechtlichen Vorgaben auszuweichen. Es kann daher nicht

³¹⁸ Siehe *European Economic and Social Committee*, *European Self- and Co-Regulation*, S. 17.

³¹⁹ *Muir Watt*, *Private International Law Beyond the Schism*, *Transnational Legal Theory* 2 (2011), 347 (352); Siehe auch *Bakan*, *The Invisible Hand of Law: Private Regulation and the Rule of Law*, *Cornell International Law Journal* 48 (2015) 279 (281).

³²⁰ *Cafaggi & Renda*, *Public and Private Regulation: Mapping the Labyrinth*, 2012, S. 7.



überraschen, dass die Effektivität der Regulierung, auch der Regulierung von Selbstregulierung, im digitalen Kontext aus der Sicht der Nutzer defizitär ist.“³²¹

Das richtige Gleichgewicht zwischen der staatlichen Regulierung der Medien und der Selbstregulierung hängt nicht zuletzt von dem politischen System ab, das in einem Land herrscht, aber auch von den journalistischen Traditionen und Kulturen. Die kollektive Verantwortlichkeit, die Journalisten aufgrund der Selbstregulierung haben, kann die Freiheit der Medien fördern und verteidigen, vorausgesetzt, es gibt Sicherungsmaßnahmen, die das Risiko der professionellen Instrumentalisierung des Systems einschränken. Im Zeitalter der Digitalisierung besteht auch die Gefahr, dass die Selbstregulierung des Internet, die Intermediären die Kontrolle über Inhalte anvertraut, zu einer Privatisierung der Zensur außerhalb der Kontrolle von Rechtsprechungsorganen führt.³²²

Selbst- und Ko-Regulierungsinitiativen im Medienrecht können sich umso reibungsloser und produktiver entwickeln, je mehr alle Seiten vom Erfolg dieser Regulierung profitieren:³²³

- der Gesetzgeber, denn er kann sich auf höherwertige Gesetzgebung konzentrieren und auf die Überwachung ergänzender Selbst- und Ko-Regulierung beschränken;
- Regulierungsbehörden, denn sie können ihre finanziellen Befugnisse und ihre Personalressourcen auf die Entwicklung von Leitlinien und die Überwachung und Ahndung offensichtlicher und/oder schwerwiegender Versäumnisse der Selbst- und Ko-Regulierung konzentrieren;
- Medienunternehmen, vor allem die Anbieter von Mediendiensten und Video-Sharing-Plattformen, denn sie profitieren von größerer wirtschaftlicher Freiheit, von einer besseren Partnerschaft mit staatlichen Behörden und Akteuren der Zivilgesellschaft und von Regeln, die ihren Bedürfnissen besser entsprechen;
- Nutzer der Medien, Medienplattformen und Medienintermediäre, denn sie haben sichereren Zugang zu Produkten und Dienstleistungen aufgrund einfacherer und häufig wirksamerer Regeln, die sowohl von Verbänden als auch von staatlichen Behörden überwacht werden;
- der digitale Binnenmarkt, denn er kann sich durch die Zunahme dieser Initiativen weiter in Richtung auf einen vollständigen Binnenmarkt entwickeln.

Das Phänomen der Mehrebenen-Regulierungsprozesse und vor allem die unterschiedlichen Interaktionen zwischen der globalen Ebene, der EU-Ebene und der nationalen Ebene der Medienpolitik und Regulierung werden allmählich von der Rechtsgemeinschaft wie auch in der internationalen und nationalen Praxis anerkannt.

³²¹ Siehe *Hoffmann-Riem*, Regulierte Selbstregulierung im digitalen Kontext, 2015, S. 26, abrufbar unter https://www.law-school.de/fileadmin/content/law-school.de/de/units/unit_affil_riem/pdf/407_Regulierte_Selbstregulierung_im_digitalen_Kontext.pdf.

³²² Siehe *Hulin*, Autorégulation et liberté des médias en Europe. Impact, perspectives et limites, Paris 2015.

³²³ Siehe *European Economic and Social Committee*, European Self- and Co-Regulation, S. 35, https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/auto_coregulation_en--2.pdf.

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

EUR 7,50 - ISBN 978-92-871-9001-7

