

Endbericht

Studie über Co-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich

Studie für die Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft
und Medien, Abt. A1 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik

Ausschreibung DG EAC 03/04

Vertragsnr.: 2004-5091/001-001 DAVBST

Juni 2006

Rechtlicher Hinweis

Der Europäischen Kommission

Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien

Weder die Europäische Kommission noch eine andere Person, die namens der Europäischen Kommission tätig wird, ist verantwortlich für den Gebrauch, der von den folgenden Informationen gemacht wird. Die Europäische Kommission oder die vertragsschließende Abteilung ist für den Inhalt dieser Studie und damit zusammenhängender Dokumente keinesfalls verantwortlich. Die Studie wird unter alleiniger Verantwortung der vertragsnehmenden Institute veröffentlicht. Die Studie gibt keinesfalls die Meinung der Europäischen Kommission wieder noch bindet sie dieselbe. Die Meinungen, die in dieser Studie vertreten werden, sind die der Autoren. Diese können keinesfalls als offizielle Position der Europäischen Kommission angesehen werden. Die Europäische Kommission übernimmt weder die Verantwortung für die Richtigkeit der in der Studie verwendeten Daten, noch übernimmt sie Verantwortung für Folgen eines Gebrauchs dieser Daten.

Die Kommission übernimmt keinerlei Verantwortung für die Richtigkeit des Berichts.

Wichtiger Hinweis

des Hans-Bredow-Instituts und des Instituts für Europäisches Medienrecht

Obwohl jegliche Anstrengung unternommen wurde, um die richtige Wiedergabe des verwendeten Materials und die Integrität der darauf fußenden Analysen sicherzustellen, kann das Hans-Bredow-Institut oder das Institut für Europäisches Medienrecht keine Verantwortung für Maßnahmen oder Handlungen übernehmen, die auf Basis dieser Studie unternommen werden.

Sämtliche Berichte oder andere Ergebnisse, die die Vertragsnehmer im Rahmen der Bearbeitung der Studie veröffentlicht haben, stehen im Eigentum der Europäischen Gemeinschaft, die diese nach eigenem Ermessen nutzen kann, außer bereits bestehende Urheberrechte werden berührt. Sämtliche Urheber- und weitere Nutzungsrechte für Manuskripte oder andere Teile der Studie stehen exklusiv der Europäischen Gemeinschaft zu, es sei denn es bestehen an diesen bereits Urheber- oder andere Eigentumsrechte.

Bei der vorliegenden Fassung handelt es sich um eine deutsche Übersetzung der englischen Originalfassung.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1. Ziele der Studie	1
1.2. Untersuchungsansatz und -methode	3
1.2.1. Theoretischer Rahmen	3
1.2.2. Identifizierung von Co-Regulierungssystemen	3
1.2.3. Impact assessment	7
1.2.3.1. Dokumentenanalyse	8
1.2.3.2. Expertenbefragung	8
1.3. Qualitätssicherung	11
1.4. Implementierung	11
2. Konzept und Terminologie: Was ist Co-Regulierung?	13
2.1. Co-Regulierung als Form modernen Regierens	13
2.1.1. Regulierung in der Informationsgesellschaft	13
2.1.2. Theoretischer Rahmen	14
2.1.3. Entwicklungspfade – der Ausgangspunkt ist entscheidend	19
2.1.4. Co-Regulierung versus Selbstregulierung	20
2.2. Vorliegende Studien über Co-Regulierung	21
2.2.1. EU-Dokumente, Studien und Mitteilungen	21
2.2.2. Wissenschaftliche Untersuchungen	24
2.3. Entwicklung einer Arbeitsdefinition	31
2.4. Kriterien zur Bestimmung der von der Studie erfassten Regulierungstypen	39
3. Co-Regulierung in Europa und ausgewählten nicht-europäischen Ländern	43
3.1. Co-Regulierungssysteme	43
3.1.1. Identifizierung von Systemen mit Co-Regulierung	43
3.1.1.1. Entwicklung spezifischer Organisationen, Regeln oder Prozesse	43
3.1.1.2. Beeinflussung von Entscheidungen von Personen oder Organisationen	44
3.1.1.3. Durchführung von oder in den Organisationen oder Teilen der Gesellschaft, die bzw. deren Mitglieder Adressaten der Regulierung sind	44
3.1.1.4. Erreichung politischer Ziele	44
3.1.1.5. Rechtliche Verbindung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung	44
3.1.1.6. Entscheidungsspielraum	45
3.1.1.7. Staat nutzt Steuerungsressourcen	45
3.1.1.8. Schlussfolgerungen	46
3.1.2. Co-Regulierungssysteme in der EU	46
3.1.2.1. Österreich: Jugendschutz in Spielfilmen	47
3.1.2.1.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele	47
3.1.2.1.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	48
3.1.2.1.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung	48
3.1.2.1.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt	48
3.1.2.1.5. Durchsetzung, Sanktionen	49
3.1.2.2. Frankreich: Regulierung der Werbung	49
3.1.2.2.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel	49
3.1.2.2.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	50
3.1.2.2.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem	50
3.1.2.2.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt	50
3.1.2.2.5. Durchsetzung, Sanktionen	50
3.1.2.3. Deutschland: Jugendschutz im Rundfunk	51
3.1.2.3.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel	51
3.1.2.3.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	52
3.1.2.3.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem	52
3.1.2.3.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt	52
3.1.2.3.5. Durchsetzung, Sanktionen	53
3.1.2.4. Deutschland: Jugendschutz im Internet	54
3.1.2.4.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel	54

3.1.2.4.2.	Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers.....	55
3.1.2.4.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem.....	55
3.1.2.4.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt.....	55
3.1.2.4.5.	Durchsetzung, Sanktionen	56
3.1.2.5.	Deutschland: Jugendschutz in Filmen und Videospielen	57
3.1.2.5.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	57
3.1.2.5.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	58
3.1.2.5.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem.....	58
3.1.2.5.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt.....	58
3.1.2.5.5.	Durchsetzung, Sanktionen	59
3.1.2.6.	Deutschland: Werberegulierung im Rundfunk.....	60
3.1.2.6.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	60
3.1.2.6.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	61
3.1.2.6.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung.....	61
3.1.2.6.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt.....	61
3.1.2.6.5.	Durchsetzung, Sanktionen	61
3.1.2.7.	Griechenland: Werberegulierung im Rundfunk	62
3.1.2.7.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	62
3.1.2.7.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	63
3.1.2.7.3.	Verbindung zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Regulierungssystem.....	63
3.1.2.7.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt.....	64
3.1.2.7.5.	Durchsetzung, Sanktionen	64
3.1.2.8.	Italien: Jugendschutz im Fernsehen	65
3.1.2.8.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	65
3.1.2.8.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	66
3.1.2.8.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem.....	66
3.1.2.8.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt.....	66
3.1.2.8.5.	Durchsetzung, Sanktionen	66
3.1.2.9.	Italien: Jugendschutz im Internet.....	67
3.1.2.9.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	67
3.1.2.9.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	68
3.1.2.9.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem.....	68
3.1.2.9.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt.....	68
3.1.2.9.5.	Durchsetzung, Sanktionen	68
3.1.2.10.	Italien: Jugendschutz bei Mobilfunkdiensten	69
3.1.2.10.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	69
3.1.2.10.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung.....	70
3.1.2.10.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem.....	70
3.1.2.10.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt.....	70
3.1.2.10.5.	Durchsetzung, Sanktionen	71
3.1.2.11.	Italien: Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkte	72
3.1.2.11.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	72
3.1.2.11.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung.....	73
3.1.2.11.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem.....	73
3.1.2.11.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt.....	73
3.1.2.11.5.	Durchsetzung, Sanktionen	73
3.1.2.12.	Italien: Regulierung von Fernsehverkaufsveranstaltungen	74
3.1.2.12.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel.....	74
3.1.2.12.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung.....	75
3.1.2.12.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem.....	75
3.1.2.12.4.	Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt.....	75
3.1.2.12.5.	Durchsetzung, Sanktionen	76
3.1.2.13.	Niederlande: Jugendschutz	77
3.1.2.13.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele.....	77
3.1.2.13.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung.....	78
3.1.2.13.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung	78
3.1.2.13.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	79
3.1.2.13.5.	Durchsetzung, Sanktionen	80
3.1.2.14.	Niederlande: Rundfunkwerberegulierung	81
3.1.2.14.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele.....	81
3.1.2.14.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung.....	82
3.1.2.14.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung	82
3.1.2.14.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	82

3.1.2.14.5.	Durchsetzung, Sanktionen	82
3.1.2.15.	Portugal: Rundfunkprotokoll	84
3.1.2.15.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele	84
3.1.2.15.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	85
3.1.2.15.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung	85
3.1.2.15.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	85
3.1.2.15.5.	Durchsetzung, Sanktionen	85
3.1.2.16.	Slowenien: Jugendschutz im Rundfunk	86
3.1.2.16.1.	Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele	86
3.1.2.16.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	86
3.1.2.16.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung	87
3.1.2.16.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	87
3.1.2.16.5.	Durchsetzung, Sanktionen	87
3.1.2.17.	Slowenien: Werberegulierung	88
3.1.2.17.1.	Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels	89
3.1.2.17.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	89
3.1.2.17.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem	89
3.1.2.17.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	89
3.1.2.17.5.	Durchsetzung, Sanktionen	90
3.1.2.18.	Großbritannien: Jugendschutz bei Mobilfunkdiensten	91
3.1.2.18.1.	Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels	91
3.1.2.18.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	92
3.1.2.18.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung	92
3.1.2.18.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	93
3.1.2.18.5.	Durchsetzung, Sanktionen	93
3.1.2.19.	Großbritannien: Werberegulierung im Rundfunk	94
3.1.2.19.1.	Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels	94
3.1.2.19.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	95
3.1.2.19.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung	95
3.1.2.19.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	96
3.1.2.19.5.	Durchsetzung, Sanktionen	96
3.1.3.	Co-Regulierungssysteme in ausgewählten Nicht-EU-Ländern	97
3.1.3.1.	Australien: Jugendschutz im Rundfunk und bei Internetdiensten	97
3.1.3.1.1.	Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels	97
3.1.3.1.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	98
3.1.3.1.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung	98
3.1.3.1.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	99
3.1.3.1.5.	Durchsetzung, Sanktionen	99
3.1.3.2.	Kanada: Programmgrundsätze und Jugendschutz im Rundfunk	101
3.1.3.2.1.	Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels	101
3.1.3.2.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	102
3.1.3.2.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung	102
3.1.3.2.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	102
3.1.3.2.5.	Durchsetzung, Sanktionen	102
3.1.3.3.	Malaysia: Jugendschutz (und andere Schutzziele) in den Medien	103
3.1.3.3.1.	Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels	103
3.1.3.3.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	104
3.1.3.3.3.	Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung	104
3.1.3.3.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	104
3.1.3.3.5.	Durchsetzung, Sanktionen	105
3.1.3.4.	Südafrika: Jugendschutz (und andere Schutzziele) im Rundfunk	106
3.1.3.4.1.	Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels	106
3.1.3.4.2.	Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung	107
3.1.3.4.3.	Verbindung von nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung	107
3.1.3.4.4.	Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst	107
3.1.3.4.5.	Durchsetzung, Sanktionen	107
3.1.4.	Analytische Dimensionen und Modelle der Co-Regulierung	107
4.	Evaluation	114
4.1.	Evaluation der Wirkung von Regulierungssystemen	114
4.1.1.	Allgemeine Bemerkungen	114
4.1.2.	Methode	115
4.1.2.1.	Grundsätzliche Herangehensweisen	115

4.1.2.2.	Ansätze in existierenden Wirkungsstudien.....	116
4.1.2.2.1.	Empirische Studien.....	116
4.1.2.2.2.	Rational-Choice Ansätze.....	118
4.1.2.2.3.	Ökonomische Theorie	119
4.1.3.	Lehren aus Wirkungsuntersuchungen zur Co-Regulierung in den Medien.....	119
4.1.4.	Durchführung der Feldstudien.....	121
4.1.4.1.	Pragmatischer Forschungsansatz.....	121
4.1.4.2.	Forschungsfragen und Durchführung der Befragung.....	123
4.2.	Ergebnisse.....	126
4.2.1.	Generelle Ergebnisse.....	126
4.2.1.1.	Bedingungen für Co-Regulierung	126
4.2.1.1.1.	Regulierungskultur.....	126
4.2.1.1.2.	Anreize für Kooperation und Durchsetzung	126
4.2.1.1.3.	Staatliche Steuerungsressourcen zur Beeinflussung des Ergebnisses des nichtstaatlichen Regulierungsprozesses	127
4.2.1.1.4.	Klare rechtliche Grundlage und klare Arbeitsteilung.....	128
4.2.1.2.	Verfahrensziele	128
System.....	129	
Griechenland: Werberegulierung im Rundfunk.....	129	
Slowenien: Werberegulierung.....	129	
4.2.1.3.	Regulierungsziele, die sich für Co-Regulierung eignen	130
4.2.1.4.	Typen von Medien, die sich für Co-Regulierung eignen	133
4.2.1.5.	Befunde im Hinblick auf die identifizierten Modelle	134
4.2.1.5.1.	Modellinterner Vergleich.....	134
4.2.1.5.2.	Vergleich zwischen den Modellen.....	135
4.2.2.	Anmerkungen bezüglich spezifischer nationaler Systeme	136
4.2.2.1.	Österreich: Jugendschutz in Filmen	136
4.2.2.2.	Frankreich: Werberegulierung	138
4.2.2.3.	Deutschland: Jugendschutz im Rundfunk	139
4.2.2.4.	Deutschland: Jugendschutz in Filmen.....	141
4.2.2.5.	Deutschland: Jugendschutz in Videospiele.....	142
4.2.2.6.	Deutschland: Jugendschutz im Internet	143
4.2.2.7.	Deutschland: Werberegulierung im Rundfunk.....	144
4.2.2.8.	Griechenland: Werberegulierung im Rundfunk	145
4.2.2.9.	Italien: Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkte	146
4.2.2.10.	Italien: Jugendschutz im Fernsehen.....	146
4.2.2.11.	Niederlande: Jugendschutz	147
4.2.2.12.	Niederlande: Rundfunkwerberegulierung.....	149
4.2.2.13.	Portugal: Rundfunkprotokoll (mit Werberegulungen)	149
4.2.2.14.	Slowenien: Jugendschutz im Rundfunk.....	150
4.2.2.15.	Slowenien: Werberegulierung.....	151
4.2.2.16.	Großbritannien: Werberegulierung	152
4.2.2.17.	Großbritannien: Jugendschutz in Mobilfunkdiensten	153
4.2.3.	Lernen von Nicht-EU-Ländern?	154
4.2.3.1.	Malaysia.....	155
4.2.3.2.	Südafrika	155
4.2.3.3.	Kanada	155
4.2.3.4.	Australien	156
5.	Implementierung	157
5.1.	Co-Regulierung und Europäische Menschenrechtskonvention	157
5.1.1.	Art. 6 und 13 EMRK	157
5.1.2.	Co-Regulierung und Art. 10 EMRK.....	159
5.2.	Co-Regulierung und das Recht der Europäischen Union	164
5.2.1.	Grundsatz – Wahlfreiheit hinsichtlich Form, Mittel und nationaler Behörde.....	165
5.2.1.1.	Wahlfreiheit hinsichtlich der Form.....	165
5.2.1.2.	Wahlfreiheit hinsichtlich Mittel.....	166
5.2.1.3.	Nationale Institutionen	167
5.2.2.	Einschränkung – Implementierung muss bestimmte Kriterien erfüllen	168
5.2.2.1.	Spezifische Vorschriften einer Richtlinie	168
5.2.2.2.	Vollständige Anwendung in klarer und eindeutiger Art und Weise	168
5.2.2.3.	Effektivität.....	169
5.2.2.3.1.	Bindender Charakter	170

5.2.2.3.2.	Ausreichende Sicherheitsvorkehrungen hinsichtlich der Erfüllung dieser Regeln	172
5.2.2.3.3.	Effektiver Rechtsschutz	173
5.3.	Co-Regulierung und Art. 49 EGV	174
5.3.1.	Bedeutung von Art. 49 EGV	174
5.3.2.	Anwendungsbereich von Art. 49 EGV	174
5.3.2.1.	Rechtswidrige Beschränkungen	175
5.3.2.2.	Rechtfertigung von Beschränkungen	177
5.3.2.3.	Die Adressaten des Art. 49 EC	178
5.3.2.4.	Folgen für die Implementierung von Co-Regulierung	179
5.4.	Co-Regulierung und Art. 81, 82 EGV	180
5.4.1.	Unterscheidung zwischen staatlichem Recht und privaten Regelungen	181
5.4.2.	Handlungen von Unternehmen nach Art. 81 EGV	183
5.4.2.1.	Entscheidungsspielraum für Unternehmen	183
5.4.2.2.	Bewirkte oder bezweckte Beschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs	183
5.4.2.3.	Erklärung der Unanwendbarkeit (Art. 81 Abs. 3 EGV)	185
5.4.2.4.	Co-Regulierungsmaßnahmen und Art. 82 EGV	186
5.4.2.5.	Einschätzung der staatlichen Regulierung	186
5.5.	Co-Regulierung und nationales Recht	187
5.6.	Fazit für die Implementierung	188
6.	Schlussfolgerungen	191
6.1.	Allgemeine Vorschläge	191
6.1.1.	Co-Regulierung zur Umsetzung von Richtlinien anerkennen	191
6.1.2.	Klare Unterscheidung zwischen Co-Regulierung und Selbstregulierung	191
6.1.3.	Jugendschutz und Werbeinhaltsregulierung als geeignete Felder für Co-Regulierungsmaßnahmen	192
6.1.4.	Notwendigkeit von Evaluationen	192
6.1.5.	Keine Notwendigkeit für eine rechtliche Vorgabe für Co-Regulierung auf europäischer Ebene	192
6.2.	Bedingungen für co-regulative Maßnahmen	193
6.2.1.	Faktische Voraussetzungen	193
6.2.2.	Normative Bedingungen	193
6.3.	Fördernde Faktoren und „Best Practise“	194
6.3.1.	Jugendschutz	194
6.3.2.	Werberegulierung	195
6.4.	Ausblick	195
ANNEX 1:	Projektbearbeiter and KORrespondenten	197
	Projektteam:	197
	Mitglieder des Projektbeirates:	197
	Korrespondenten:	198
ANNEX 2:	Overview over the inclusion of systems in the analysis	202
ANNEX 3:	Questionnaires	see extra document
ANNEX 4:	Country reports on media systems	see extra document
ANNEX 5:	Country reports on possible co-regulatory systems	see extra document

1. EINLEITUNG

1.1. Ziele der Studie

Die vorliegende Studie wurde von der Europäischen Kommission, Generaldirektion „Informationsgesellschaft und Medien“ im Zusammenhang mit der Revision der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in Auftrag gegeben, die in „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ umbenannt werden soll. Der für die Studie relevante Hintergrund ist allerdings breiter. Technologische Veränderungen und die Internationalisierung haben zu einem weit reichenden und fundamentalen Wandel in der Europäischen Union geführt. Diese Entwicklung, die oft als Wandel der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft beschrieben wird, bedeutet eine Herausforderung für staatliche Regulierung. Traditionelle Regulierungsformen, die in der Vergangenheit durchaus erfolgreich und effizient waren, können unter den neuen Gegebenheiten an Eignung verlieren. Dies könnte zu einer veränderten Rolle des Staates und supranationaler Institutionen wie der Europäischen Union überhaupt führen. Wie dies geschehen kann, ist allerdings Gegenstand kontroverser politischer Diskussionen. Vor diesem Hintergrund ist das Nachdenken über Methoden besserer Regulierung („better regulation“) nicht lediglich eine Frage des „Social Engineering“, um politische Ziele auch unter veränderten Bedingungen weiterhin erreichen zu können; vielmehr muss der eben dargestellte breitere Hintergrund berücksichtigt werden. Co-Regulierung wird von vielen als Weg angesehen, besser zu regulieren und damit sowohl dem Risiko eines zunehmenden Versagens traditioneller Regulierungskonzepte zu begegnen, als auch dort, wo es sinnvoll erscheint, Verantwortung an die Gesellschaft zurück zu geben. Allerdings sind mit dieser Entwicklung, die manchmal als Übergang zu „Governance“ bezeichnet wird, fundamentale Fragen im Hinblick auf die Legitimierung verbunden.

Die vorliegende Studie zeigt, dass es in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits eine Vielfalt von Co-Regulierungssystemen gibt. Zumindest für bestimmte Regelungsziele und Politikfelder haben sich die Mitgliedstaaten bereits für Co-Regulierung als geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele entschieden. Der Medienbereich könnte sich in dieser Hinsicht als Vorreiter darstellen, von dem Akteure in anderen Politikfeldern lernen können.

Wenn man bedenkt, dass ein Zusammenhang mit fundamentalen Veränderungen des Staates und der Regulierung besteht und der Medienbereich sowohl kulturell als auch ökonomisch besonders bedeutsam ist, erscheint es nicht überraschend, dass die Diskussion um Co-Regulierung zuweilen hoch kontrovers verläuft. Auf der einen Seite fürchten die Repräsentanten von Einrichtungen der Selbstkontrolle, dass ihr etabliertes freiwilliges System vom Staat in Dienst genommen wird, indem es in ein Co-Regulierungssystem überführt wird. Auf der anderen Seite bringen staatliche Regulierer und private Interessenvertreter ihre Befürchtungen zum Ausdruck, dass der Bock zum Gärtner gemacht wird, wenn der Wirtschaft Verantwortung für die Regulierung zukommt.

Vor diesem Hintergrund stellt die Studie Folgendes zur Verfügung:

1. Einen breiten Überblick über die Co-Regulierungsmodelle, die in den 25 EU-Mitgliedstaaten und in vier nicht-europäischen Staaten eingesetzt werden.
2. Einen Überblick über das vorhandene Wissen über Co-Regulierungssysteme.
3. Eine Evaluation der Effektivität und Effizienz von Co-Regulierungssystemen.
4. Die Identifikation rechtlicher Hindernisse bei der Implementierung von co-regulativen Modellen mit Schwerpunkt auf dem Europäischen Recht.
5. Einen Ausblick und Vorschläge im Hinblick auf die Implementierung von Co-Regulierungsmaßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten.

Vor dem Hintergrund fortschreitender Konvergenz und einer Vielzahl unterschiedlicher Medienangeboten umfasst die vorliegende Untersuchung folgende Typen von Medien:

- Presse,
- Rundfunk,
- Online-Dienste und mobile Dienste,
- Film und interaktive Spiele.

Mit der Aufnahme dieser unterschiedlichen Medientypen in die Untersuchung wird keineswegs unterstellt, dass die Medien in derselben Weise reguliert werden sollten oder dass den Mitgliedstaaten oder den europäischen Institutionen derselbe Spielraum bei der Regulierung zur Verfügung steht.

Folgende Regulierungsziele wurden in die Untersuchung einbezogen:

- der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde
- Werberegulungen
- Qualität, Ethik und Vielfalt bei privaten Medien
- Als Annex: Zugangsfragen und Standardisierung

Unabhängig davon, ob gemäß unserer Definition Co-Regulierung vorläge, werden die Bestimmungen des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in unterschiedlichen Mitgliedstaaten nicht in die Untersuchung einbezogen.

Die vorliegende Studie argumentiert aus der Perspektive des Staates, der anstelle staatlicher Regulierung für Co-Regulierung optiert, um europäische Richtlinien umzusetzen. Daher werden reine Selbstregulierungssysteme, mögen sie auch etabliert und effektiv sein, nicht unter-

sucht. Allerdings hat die Kommission bereits zahlreiche Studien über Selbstregulierung in den Medien in Auftrag gegeben.¹

1.2. Untersuchungsansatz und -methode

1.2.1. Theoretischer Rahmen

Der erste Untersuchungsschritt bestand darin, sich einen Überblick über das Verständnis von Co-Regulierung in der wissenschaftlichen Literatur zu verschaffen. Dieses Vorgehen sollte zwei Zwecken dienen: Zum einen benötigt die Entwicklung einer Definition von Co-Regulierung eine konzeptionelle Basis. Zum anderen kann angesichts der Komplexität der Regulierungsziele wie etwa dem Jugendschutz, aber auch angesichts der begrenzten Forschungskapazitäten eine Evaluation von Co-Regulierungssystemen nicht allein auf empirischer Grundlage erfolgen. Die unterschiedlichen wissenschaftlichen Diskussionslinien, die dieser Untersuchungsschritt einbezieht, werden in Kapitel 2.1. beschrieben.

1.2.2. Identifizierung von Co-Regulierungssystemen

Co-Regulierungssysteme wurden in drei Schritten identifiziert:

1. Überblick über alle Regulierungsaktivitäten in allen in die Studie einbezogenen Medien für alle berücksichtigten Politikziele.
2. Eliminierung aller Systeme, in denen keine Aktivitäten sowohl des Staates als auch nichtstaatlicher Regulierung für ein bestimmtes Medium und ein bestimmtes Politikziel zu finden waren.
3. Entwicklung einer Arbeitsdefinition von Co-Regulierung und ihre Anwendung auf die verbleibenden Regulierungssysteme.

Der erste Untersuchungsschritt wurde mit Hilfe der Korrespondenten des Expertennetzwerks des EMR unternommen.² Die Korrespondenten verfassten Länderberichte, wobei sie sich an

¹ Für detaillierte Information über Selbstregulierung und Medien s. die Studien der Europäischen Kommission (Übersicht abrufbar von http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm), Carat S.A., *Comparative study on the impact of control measures on the televisual advertising markets in European Union Member States and certain other countries*, GD EAC/44/03, Endbericht von 2005 abrufbar von <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/2003/44-03-finalreport-fr.pdf> und INRA (Europe) and Bird & Bird, „Studie über die Auswirkung von Fernsehwerbung und Teleshopping auf Minderjährige“, 99/S/139-102855, Zusammenfassung des Berichts von 2001 abrufbar unter http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/minsum_de.pdf, sowie European Economic and Social Committee, *The Current State of Co-Regulation and Self-Regulation in the Single Market*, Brussels: 2005, abrufbar unter http://www.eesc.europa.eu/smo/publications/2018_Cahier_EN_SMO_def.pdf and EASA, *Advertising self-regulation in Europe*, Brüssel 2005.

vom Auftragnehmer erstellten Leitlinien orientierten; die Länderberichte wurden auf der Projektwebsite veröffentlicht³. Darüber hinaus wurden die Mitglieder des Kontaktkomitees gebeten, zu den Länderberichten Stellung zu nehmen. Alle Stellungnahmen wurden vom Auftragnehmer für die weitere Untersuchung berücksichtigt. Darüber hinaus hatten die Teilnehmer des Seminar 1, das am 28. April 2005 in Brüssel durchgeführt wurde, die Gelegenheit, ihre Kommentare zu den Länderberichten abzugeben und zu den Zwischenergebnissen der Studie Stellung zu nehmen.

Im zweiten Schritt wurden die Länderberichte daraufhin untersucht, inwieweit Systeme beschrieben wurden, bei denen nicht zugleich Elemente staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung vorhanden sind. Bei derartigen Systemen ist es logisch ausgeschlossen, Co-Regulierung zu finden, denn eine Mindestvoraussetzung bei allen Definitionen von Co-Regulierung ist es, dass eine derartige Kombination vorhanden ist. Diese Analyse führte zum Ausschluss von Systemen in Estland, Litauen, Malta, Polen und der Slowakei.

Um sicher zu gehen, dass kein wie auch immer geartetes Co-Regulierungssystem frühzeitig aus der Untersuchung ausgeschlossen wurde, wurden die entsprechenden Korrespondenten gebeten, die Analyse zu überprüfen und dazu Stellung zu nehmen, dass wir davon ausgehen, dass in dem entsprechenden System keine Kombination von staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung vorliegt.

Im nächsten Schritt wurde eine Arbeitsdefinition entwickelt. Es musste ein konsistentes Bündel von Kriterien entwickelt werden, um den Gegenstand der weiteren Untersuchung zu bestimmen. Die Breite der Definition festzulegen war besonders wichtig, da hierdurch gesteuert wird, welche Systeme im Folgenden in Fallstudien einbezogen wurden und welche nicht. Wäre die Definition so breit, dass sie jede Form der Einflussnahme auf Marktprozesse (die als System von Selbstregulierung angesehen werden können) umfasste, würde sie keine Unterscheidung zwischen traditionellen und neue Formen der Regulierung ermöglichen, während eine zu enge Definition möglicherweise relevante Konzepte ausschliesse. Die Begriffsbestimmung ist kein Wert an sich. Allerdings musste für die Studie zwischen reiner Selbstregulierung und traditioneller staatlicher Regulierung begrifflich differenziert werden, um die Bandbreite der Regulierungsformen zu bestimmen, die in der Studie untersucht werden.

Die Entwicklung der Arbeitsdefinition wurde vom Ziel der Untersuchung geleitet. Es besteht darin, das Potential, aber auch die Begrenzungen von Co-Regulierungsmodellen in den Mit-

² Dieses etablierte Netzwerk besteht aus renommierten nationalen Experten aus dem Bereich Medienrecht und -politik (siehe Annex 1). Einige von ihnen – z.B. der Korrespondent der Niederlande – sind beruflich in das Regulierungssystem eingebunden. Das Risiko möglicher Befangenheit schien uns methodisch akzeptabel zu sein, da die Korrespondenten nicht um eine Bewertung gebeten wurden, sondern nur um eine Systembeschreibung, und außerdem alle von ihnen entworfenen Berichte veröffentlicht wurden und damit alle relevanten Interessenvertreter die Gelegenheit hatten, zu potentiell vorurteilsbehafteten Auffassungen Stellung zu nehmen.

³ Siehe Annex 4 und unter <http://co-reg.hans-bredow-institut.de>.

gliedstaaten der Europäischen Union und auf europäischer Ebene zu bestimmen, um Anstöße für eine bessere Regulierung bei der Durchsetzung von Politikzielen im Medienbereich zu geben. Daraus ergibt sich eine Fokussierung auf:

- die Perspektive der Mitgliedstaaten oder der EU,
- das Erreichen von Politikzielen,
- Regulierung, nicht punktuelle Intervention,
- echte Arbeitsteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren,
- eher stabilen und formalisierten nichtstaatlichen Konstellationen und eher stabile und formalisierte Verbindungen zwischen staatlicher Regulierung und staatlicher Regulierung.

Zunächst werden Studien untersucht, die sich bereits mit den Problemen einer Definition von Co-Regulierung befassen. Dies schließt alle Studien ein, die sich explizit mit Co-Regulierung auseinandersetzen. Es wäre weder durchführbar noch weiterführend gewesen, alle Studien einzubeziehen, die in irgendeiner Weise eine Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in der Regulierung untersuchen. Wir haben uns daher auf Studien konzentriert, die Regulierung im Medienbereich untersuchen und dabei nicht lediglich entweder nur staatliche oder nur reine Selbstregulierung zum Gegenstand haben. Darüber hinaus wurden andere Studien einbezogen, wenn sie für die Untersuchung fruchtbar waren.

Die im Zwischenbericht zugrunde gelegte Arbeitsdefinition⁴ lautet wie folgt::

Nichtstaatliches Regulierungssystem⁵:

- die Etablierung von Organisationen, Regeln oder Prozessen,
- um die Entscheidung von Personen oder, wenn es sich um Organisationen handelt, die Entscheidungen der Organisation oder in der Organisation zu beeinflussen,
- soweit die Einrichtung durch oder in den Organisationen oder Teilen der Gesellschaft durchgeführt wird, die Adressaten der Regulierung sind.

Im Hinblick auf die Verbindung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung:

- das System ist etabliert, um Politikziele zu erreichen,
- es gibt eine rechtliche Basis für das nichtstaatliche Regulierungssystem,
- der Staat/die EU überlässt den nichtstaatlichen Regulierungssystemen einen Entscheidungsspielraum,

⁴ Der Zwischenbericht ist abrufbar unter <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/coregul-interim-report.pdf>.

⁵ Diese Punkte werden hier angesprochen, um die Änderungen von unser Interims-Definition zur endgültigen Definition transparent zu machen; sollten die Punkte nicht selbsterklärend sein: siehe unten 2.4. für Einzelheiten.

- der Staat nutzt Regulierungsressourcen, um das nichtstaatliche Regulierungssystem zu beeinflussen.

Die Arbeitsdefinition wurde mit dem Projektbeirat⁶ diskutiert, um zusätzliche Informationen zu erhalten und unterschiedliche Perspektiven auf die Kriterien der Arbeitsdefinition erkennen zu können. Darüber hinaus führte die Anwendung der Definition auf die identifizierten Systeme in einer späteren Projektphase dazu, dass die Kriterien z.T. angepasst werden mussten (das Ergebnis zeigt Kapitel 2.4.). Wenige Kriterien wurden daraufhin spezifiziert: Da wir den gesamten Regulierungsprozess betrachten (Regelsetzungen, Implementierung und Durchsetzung), werden Systeme einbezogen, bei denen staatliche Organisationen und nichtstaatliche Organisationen an unterschiedlichen Stellen des Regulierungsprozesses ansetzen (etwa die staatliche Durchsetzung von nichtstaatlichen Codizes). Um unter die Definition von Co-Regulierung zu fallen, reicht es daher aus, wenn die Beeinflussung von Entscheidungen von Personen oder Organisationen durch nichtstaatliche Regulierung und/oder der Entscheidungsspielraum der nichtstaatlichen Organisation sich auf eine der unterschiedlichen Phasen des Regulierungsprozesses bezieht (also Regelsetzung, Implementierung oder Durchsetzung). Zudem wurde die Bedeutung des Merkmals „Nutzen einer Regulierungsressource“ in dem Sinne spezifiziert, dass der Staat Regulierungsressourcen einsetzen muss, um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen (daher reichte es nicht aus, wenn der Staat durch Finanzierung einer nichtstaatlichen Organisation ohne die Absicht der Regulierung im Hinblick auf deren Entscheidung gewährleistet). Ein Kriterium wurde wesentlich verändert: Während wir im Zwischenbericht noch eine „rechtliche Grundlage“ für das nichtstaatliche Regulierungssystem forderten, reicht uns nun eine „rechtliche Verbindung“ zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung aus. Daher werden Systeme einbezogen, bei dem der Staat lediglich an eine existierende, nichtstaatliche Regulierung anknüpft. An dieser Stelle wurde die Definition erweitert, um alle Systeme einzubeziehen, bei dem eine echte Arbeitsteilung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung stattfindet. Wo allerdings lediglich staatliche und nichtstaatliche Regulierungsprozesse parallel ohne rechtliche Verbindung verlaufen, liegt keine Co-Regulierung vor.

Um die Informationen zu erhalten, die nötig sind, um zu beurteilen, ob ein System Co-Regulierung entsprechend der Arbeitsdefinition darstellt, wurden die Korrespondenten im Sommer 2005 gebeten, einen zweiten Länderbericht⁷ zu erstellen. Für diesen zweiten Länderbericht wurden dieselben Verfahren wie für den ersten angewandt, nämlich eine Veröffentlichung auf der Website verbunden mit der Bitte um Stellungnahmen zum Länderbericht, die für die weiteren Schritte der Untersuchung berücksichtigt wurden. Die Korrespondenten wurden gebeten, die Arbeitsdefinition anzuwenden und zu entscheiden, ob Co-Regulierung vorliegt oder nicht. Allerdings wurden, um die Reliabilität sicher zu stellen, die Kriterien von

⁶ Siehe unten Annex 1.

⁷ Siehe Annex 5 und unter <http://co-reg.hans-bredow-institut.de>.

denselben Mitgliedern des Projektteams auf alle Systeme angewandt und die endgültige Entscheidung für die Einbeziehung eines Systems getroffen. Das Ergebnis findet sich in Kapitel 2.3. Die zweiten Länderberichte wurden im September 2005 fertig gestellt; da die Entwicklung im Medienbereich rasch verlaufen, kann nicht sicher gestellt werden, dass die nationale Regulierung sich nicht zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Endberichts dieser Studie bereits wieder verändert hat.

Fast alle Systeme, die als Co-Regulierung im Sinne der Definition identifiziert wurden, wurden auch in die Evaluation einbezogen. Allerdings war eine Verkleinerung der Grundgesamtheit erforderlich, um die Untersuchung handhabbar zu machen und um Redundanzen zu vermeiden. Wenige Systeme wurden nicht für die Evaluation vorgesehen, da ein Modell-interner Vergleich nicht durchführbar erschien (es fanden sich nur zwei Systeme zur Regulierung im Bereich Ethik bei der Presse) und ein Vergleich mit Modellen von Co-Regulierung bei anderen Medientypen keinen Erkenntnisfortschritt versprach, da die Regulierungskonzepte zu unterschiedlich waren. Folgende Kriterien wurden bei der Auswahl berücksichtigt:

- Es sollten Systeme vorhanden sein, die zu demselben Modell gehören, sich aber im Hinblick auf andere Kriterien unterscheiden, um die Bedeutung jener anderen Kriterien bei der Evaluation erkennen zu können.
- Theoretische und vorhandene empirische Erkenntnisse legen nahe, dass gerade im Bereich des Jugendschutzes und der Werberegulierung Co-Regulierung zur Erreichung der Politikziele viel versprechend sein kann.
- Modelle aus Staaten, die sich in Größe, geografischer Lage und Regulierungstradition unterscheiden, sollten einbezogen werden.

Eine Liste der in die Evaluation einbezogenen Systeme findet sich in Annex 2 (S. 202).

1.2.3. Impact assessment

Die Evaluation („Impact assessment“) ist in vielen Staaten ein Standardinstrument für Regulierer. Allerdings handelt es sich dabei typischerweise nicht um eine spezifische empirische Untersuchung von etablierten Regulierungskonzepten, sondern um die Abschätzung der Kosten und des Nutzens von Veränderungen der Regulierung. Daher konnten diese Konzepte nicht im Rahmen dieser Untersuchung angewandt werden. Es wurden unterschiedliche Konzepte der Untersuchung von Regulierungswirkungen identifiziert und einbezogen (siehe unten Kapitel 4). Darüber hinaus fand am 1. Juli 2005 ein Treffen des Projektbeirates statt, um die Methode der Evaluation zu diskutieren. Die zentralen Vorschläge des Beirates waren:

- Die Evaluation sollte sich nicht auf die Wirkung im Hinblick auf das spezielle Politikziel und die Effektivität und Effizienz in dieser Hinsicht beschränken, sondern auch Verfahrensziele wie Transparenz, Offenheit u.a. berücksichtigen.
- Für komplexe Regulierungsprozesse, die nicht mit einem Set von vordefinierten Variablen gemessen werden können, existiert nach einhelliger Auffassung der Beiräte kein reliabler und valider Weg der empirischen Messung der Regulierungswirkung. Daher ist eine Mischung unterschiedlicher gerade auch qualitativer Methoden erforderlich.

- Wegen der unterschiedlichen Regulierungskulturen und -traditionen erscheint Modell- oder Clusterbildung („Clustering“) sinnvoll, um Vergleichbarkeit herzustellen.
- Regelsetzung, Implementierung und Durchsetzung sollten in die Analyse einbezogen werden.

Auf dieser Grundlage wurde die folgende Methode für die Evaluation entwickelt. Sie ruht auf zwei Säulen: der Dokumentenanalyse und einer Expertenbefragung.

1.2.3.1. Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse wurde wiederum mit Hilfe der Korrespondenten durchgeführt. Dabei wurden die folgenden Dokumente einbezogen:

- Evaluationsberichte der Systeme, die von der Regierung, dem Regulierer oder anderen in Auftrag gegeben waren,
- Tätigkeitsberichte der in einem System handelnden Organisationen,
- Unabhängige Evaluationen von Wissenschaftlern oder anderen.

Die Korrespondenten wurden gebeten, die entsprechenden Dokumente zu analysieren und uns die Informationen zur Verfügung zu stellen, die zur Beantwortung der Fragen beitragen und die wir auch den Experten im Hinblick auf das System gestellt hatten (zum allgemeinen und besonderen Teil des Fragebogens siehe Annex 3).

Darüber hinaus wurden die Korrespondenten gebeten, uns auf Konflikte im Hinblick auf ein Regulierungssystem hinzuweisen, die sich in Medienberichterstattung nieder geschlagen hatten. Wo dies der Fall war, berichteten die Korrespondenten über den Gegenstand eines Konflikts, seine Gründe, die Bearbeitung und das Endergebnis. Die auf dieser Grundlage erstellten Kurzberichte der Korrespondenten bildeten die Basis für die Evaluation des jeweiligen Systems.

1.2.3.2. Expertenbefragung

Die zweite Säule der Evaluation bildete eine Expertenbefragung, die im Herbst 2005 durchgeführt wurde.

Dafür wurden für jedes System zwei unterschiedliche Typen von Experten identifiziert. Zum ersten Experten, die eine Rolle innerhalb des Regulierungssystems inne haben.⁸ Um sie zu identifizieren, wurde für jedes System ein Flussdiagramm erstellt, und damit alle einbezogenen Organisationen identifiziert. Das Ergebnis wurde von dem jeweiligen Korrespondenten geprüft. Die Wahl dieser internen Experten folgte also dem etablierten „Positionsansatz“. Dass sich daraus möglicherweise eine unterschiedliche Zahl von Organisationen ergab, was

⁸ Ulrike Fraoschauer/ Manfred Lueger, Expertinnengespräche in der interpretativen Organisationsforschung, in: Alexander Bogner, Beate Littig / Wolfgang Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*, 2. Auflage, Wiesbaden: 2005, S. 223, 226ff.

die Repräsentanz unterschiedlicher Interessen angeht, war im Hinblick auf die Analyse unerheblich, da es nicht um eine quantitative Auszählung ging, sondern um aufschlussreiche Übereinstimmungen oder Widersprüche bei der Einschätzung unterschiedlicher Experten. Grundsätzlich wurde der Leiter einer identifizierten Organisation als Experte gewählt, wenn nicht Gründe dafür sprachen, dass er oder sie nicht nah genug an den Regulierungsprozessen steht, um aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen (etwa wenn bei einer Organisation Regulierungsfragen nicht das allgemeine Management beschäftigen, sondern einer besonderen Abteilung überlassen sind). Gab es innerhalb einer Organisation unterschiedliche interne Einheiten, wurden die Leiter dieser Einheiten soweit möglich als relevante Experten identifiziert.

Darüber hinaus wurden nach dem „Reputationsansatz“ externe Experten ausgewählt. Dazu wurden die Korrespondenten gebeten, Schlüsselwörter zu identifizieren, die für die Evaluation des Regulierungssystems relevant erscheinen, und in die für wissenschaftliche Literatur in diesem Feld relevanteste Datenbank einzugeben, um die Experten mit der größten Zahl von veröffentlichten Büchern oder Artikeln im Hinblick auf dieses Schlüsselwort zu ermitteln. Die mit den meisten Trefferergebnissen wurden als externe Experten identifiziert. Wo dieser Ansatz nicht durchführbar war (etwa, weil nicht genug wissenschaftliche Literatur über ein spezifisches System in einem Mitgliedstaat vorlag), wurden die Korrespondenten gebeten, den Positionsansatz anzuwenden: Sie sollten die einschlägigsten Universitätslehrstühle benennen und ihre Inhaber als externe Experten einstufen. Auch wenn die internen Experten nicht in ihrer Eigenschaft als Sprecher oder Repräsentanten der jeweiligen Organisation angeschrieben wurden, werden sie i. d. R. bestimmte Interessen innerhalb des Regulierungssystems vertreten. Die externen Experten wurden ausgewählt, um eine andere Perspektive einzubringen und um auch auf besondere Stärken und Schwächen des Systems hinzuweisen, wo Experten innerhalb des Systems möglicherweise den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sehen.⁹

Darüber hinaus wurden Repräsentanten von Verbrauchergruppen in die Befragung in der Rolle externer Experten einbezogen, wenn sie nicht bereits als Akteure im System als interne Experten ausgewählt wurden. Daher wurden die Korrespondenten gebeten, die Mitglieder folgender Organisationen zu identifizieren:

- Europäischer Verbraucherverband (Bureau Européen des Unions de consommateurs BEUC);
- Europäisches Verbraucherzentrenetzwerk (European Consumer Centres Network, ECCN)
- Europäische Allianz für öffentliche Gesundheit (European Public Health Alliance, EPHA (siehe <http://www.eph.org/r/14>)).

Außerdem:

- Rezipientenvereinigungen,
- Elternverbände.

⁹ Ebd.

Die Flussdiagramme der Systeme stellten zudem die Informationen über die Scharnierstellen eines Regulierungssystems zur Verfügung, über die Punkte, die über die Funktionsfähigkeit des Systems aus einer analytischen Perspektive entscheiden. Der spezielle Teil des Fragebogens konzentrierte sich daher auf derartige Punkte im Hinblick auf das jeweilige Regulierungssystem und versucht ihr Funktionieren zu evaluieren. Einige Fragen bezogen sich auf Stärken und Schwächen, andere sollten Übereinstimmungen und Divergenzen im Hinblick auf die unterschiedlichen Akteure im Politikfeld offen legen. Wenn an bestimmten Schnittstellen die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren – beispielsweise zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Regulierungsinstanzen – erforderlich war, unterstellten wir, dass eine unterschiedliche Auffassung im Hinblick auf eine Funktion an dieser Stelle auf Reibungsverluste hinwies (ein Beispielfragebogen findet sich in Annex 3).

Darüber hinaus wurde ein allgemeiner Teil des Fragebogens gleich lautend an alle Experten versandt. Auch dieser Teil bezieht sich auf Stärken und Schwächen des Systems. Darüber hinaus wurden verfahrensorientierte Ziele wie Transparenz oder Nachhaltigkeit untersucht. Dieser Teil des Fragebogens bezieht sich auf Bedingungen, die der EuGH als Voraussetzungen für die Umsetzung europäischer Richtlinien herausgearbeitet hat (s. u. 5.2.). Die Ergebnisse erlauben es daher abzuschätzen, inwieweit diese Ziele bei einem bestimmten Modell in einem Mitgliedstaat erfüllt werden.

Mit dem Fragebogen „Deutschland: Jugendschutz im Rundfunk“ wurde intern ein Pre-Test durchgeführt. Im Test ergab sich eine Antwortzeit von ca. 40 Minuten, was als akzeptabel angesehen wird (maximal 45 min)¹⁰. Um sicher zu stellen, dass nicht Missverständnisse im Hinblick auf die Funktionsweise eines Systems zu unverständlichen Formulierungen der Fragestellung führen und damit die Ergebnisse verfälschen, wurden die Korrespondenten gebeten, den besonderen Teil des Fragebogens zu prüfen. Darüber hinaus findet sich am Anfang jedes Fragebogens ein Hinweis auf dieses Problem, in dem der ausfüllende Experte gebeten wird, einen Hinweis zu geben, wenn die Fragestellung schwer verständlich erschien.

Die Fragebögen wurden per Mail an die Experten versandt. Dabei handelt es sich um eine heutzutage akzeptierte Methode.¹¹ Der Nachteil von E-mail-basierten Befragungen, dass nicht sicher gestellt werden kann, dass der angeschriebene Experte selbst den Fragebogen beantwortet, war zumindest im Hinblick auf die internen Experten in diesem Fall nicht gewichtig, da für das Ergebnis die beteiligte Organisation und nicht ein bestimmter Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin relevant ist. Dennoch wurden die Experten nicht um eine offizielle Position gebeten, sondern ihre persönliche Einschätzung erfragt.

¹⁰ Susanne Weber/ Anna Brake, Internetbasierte Befragung in: Stefan Kühl/ Petra Strodtholz/ Andreas Tafertshofer (Hrsg.), *Quantitative Methoden der Organisationsforschung*, Wiesbaden: 2005, S. 59ff.

¹¹ Ebd.

Die Chance auf eine vergleichsweise hohe Rücklaufquote erschien gut, da die Experten annehmen mussten, dass das Ergebnis der Studien einen Einfluss auf die Haltung der Europäischen Kommission zu Co-Regulierungssystemen haben würde und damit ihre Arbeit beeinflussen könnte. Insofern hatte diese Untersuchung einen Vorteil gegenüber rein wissenschaftlichen Forschungsarbeiten.

Dennoch gab es im Hinblick auf einige Systeme zu wenig Antworten oder sogar explizite Verweigerungen, obwohl mehrfach versucht wurde, die Experten zur Beantwortung zu motivieren. Aus methodischen Gründen wurde davon abgesehen, dort, wo nicht genügend Rücklauf für eine Evaluation vorlag, Tiefeninterviews mit einzelnen Experten zu führen. Die Expertenbefragung diente nicht einem vertieften Verständnis des Funktionierens eines Regulierungssystems – diese Aufgabe übernahmen im Rahmen des Projektes die Länder-Korrespondenten – sondern der Gegenüberstellung von Einschätzungen von Akteuren mit unterschiedlichen Blickwinkeln auf das System. Dies kann nicht durch Einzelinterviews mit neutralen Kennern des Systems substituiert werden.

Insgesamt wurden 320 Experten angeschrieben. 100 auswertbare Fragebögen wurden bis zum 10. Februar 2006 zurückgesandt. Sie wurden mit der Statistik-Standardsoftware SPSS ausgewertet.

Um Anregungen für die Weiterentwicklung der Co-Regulierungssysteme in Europa zu finden, wurden die Korrespondenten in den Nicht-EU-Ländern gebeten, Kommentare zu den auf dem Seminar 2 diskutierten Grundannahmen und Ergebnissen zu liefern. Die Ergebnisse finden sich in Kapitel 4.2.3. Damit ergibt sich zwar keine Evaluation für die Regulierungssysteme in den Nicht-EU-Staaten, wohl aber interessante Einsichten im Hinblick auf das Optimierungspotential für Co-Regulierung.

1.3. Qualitätssicherung

Zusätzlich zu den etablierten Maßnahmen wissenschaftlicher Qualitätssicherung wurde ein multidisziplinärer Projektbeirat eingerichtet (die Mitglieder sind in Annex 1 aufgelistet). Die Mitglieder des Beirates wurden vor allem im Hinblick auf die Methodensfragen einbezogen.

Darüber hinaus wurden zwei Seminare in Brüssel abgehalten, am 28. April 2005 und am 19. Januar 2006, auf denen Gelegenheit zur Diskussion der Methodik, der Grundannahmen und der vorläufigen Ergebnisse gegeben wurde. Alle Berichte wurden auf der Website des Projektes veröffentlicht, und allen interessierten Kreisen wurde Gelegenheit gegeben, Stellungnahmen abzugeben. Alle Stellungnahmen, die vor dem 10. Februar 2006 eingereicht wurden, wurden berücksichtigt.

1.4. Implementierung

Die Darstellung des Rahmens für die Implementierung von Co-Regulierung in den Mitgliedstaaten basiert auf einer traditionellen Analyse des europäischen Rechts. Darüber hinaus wurden die Korrespondenten gebeten, zu prüfen, inwieweit es rechtliche Auseinandersetzungen

über die Grenzen von Co-Regulierung in dem jeweiligen Staat gab, vor allem im Hinblick auf verfassungsrechtliche und kartellrechtliche Fragen.

2. KONZEPT UND TERMINOLOGIE: WAS IST CO-REGULIERUNG?

2.1. Co-Regulierung als Form modernen Regierens¹²

2.1.1. Regulierung in der Informationsgesellschaft

Nicht nur, dass der Begriff „Co-Regulierung“ in ganz unterschiedlicher Weise verwendet wird (s. u. 1.2.2), auch das Verständnis von „Regulierung“ ist unterschiedlich. In amerikanischen politikwissenschaftlichen Studien bedeutet Regulierung eine spezifische Form des staatlichen Einflusses auf ökonomische Prozesse, während in Europa der Begriff typischerweise allgemeiner verstanden wird als ein Weg, politische Ziele zu erreichen.

Jedenfalls wird der Begriff in Europa nicht einheitlich verwendet und das Verständnis verändert sich zudem.¹³ Die Veränderung geht einher mit der Transformation der Demokratien selbst und der verfolgten Politiken. In jeder Gesellschaft kann man Regulierung durch ihre Position im Dreieck von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft beschreiben.

Modernen steuerungstheoretischen Ansätzen zufolge kann Regulierung nicht allein als Instrument des steuernden Staates verstanden werden, auch Akteure in der Wirtschaft oder Verbände regulieren. Legt man dieses Verständnis zu Grunde, dann ist Regulierung weniger ein Teil gesellschaftlicher Mechanik als vielmehr ein sozialer Prozess. Dies ist allerdings leichter gesagt als praktisch umgesetzt, auch in der Forschung. Um etwa die Wirkung von Regulierung zu evaluieren müssten Teile des Regulierungsprozesses unterschieden und als Ursache-Wirkungs-Beziehung konstruiert werden. Wir haben allerdings versucht, auch bei der Evaluation ein prozedurales Verständnis von Regulierung zugrunde zu legen. Demzufolge sind auch die Maßstäbe, an denen die Effektivität von Regulierung gemessen wird, Konstruktionen des Regulierungssystems selbst.

Im Hinblick auf Medienregulierung zeigen sich besondere Probleme. Zunächst sind Medien zweifellos von besonderer Bedeutung für die Gesellschaft und auch für das Agieren des Staates. Wenn es allerdings um die Einschätzung spezifischer Funktionen und der Wirkungen von Mediendiensten geht, unterscheiden sich die Auffassungen abhängig vom theoretischen und politischen Blickwinkel. Dies gilt auch für die Rolle, die Medien im oben angesprochenen Dreieck von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ausfüllen und ausfüllen sollten. Die besondere Rolle der Medien führt dazu, dass Medienpolitik versucht, zum einen die positiven Wirkungen zu sichern (etwa die kulturelle Vielfalt zu fördern) und die Risiken negativer Externalitäten zu reduzieren (etwa Gefahren für die Entwicklung von Jugendlichen, Irreführung von Verbrauchern). An dieser Stelle kann keine umfassende Darstellung unserer Grundan-

¹² Die folgenden Abschnitte basieren auf der vorherigen Co-Regulierungsstudie des Hans- Bredow- Instituts: Wolfgang Schulz/ Thorsten Held, *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government*, Eastleigh: 2004.

¹³ Siehe Julia Black, *Critical Reflection on Regulation*, London: 2002, S. 2ff.

nahmen über die Rolle der Medien und ihrer Regulierung erfolgen, es sollen allerdings einige basale Prämissen transparent gemacht werden:

- Medien ermöglichen die Selbstbeobachtung der Gesellschaft; daher ist ihr Funktionieren nicht nur ein Interesse der relevanten Akteure, sondern im öffentlichen Interesse.
- Unterschiedliche Typen von Medien tragen unterschiedlich zu dieser Funktion bei; darüber hinaus sind ihre Entwicklungspfade und damit auch die Politikfelder unterschiedlich.

Aufgrund dieser besonderen Rolle ist die Freiheit der Kommunikation über Massenmedien in besonderer Weise durch Art. 10 EMRK geschützt, auch in den Verfassungen der Mitgliedstaaten finden sich besondere Verbürgungen. Der EGMR hat die besondere Rolle der Medien für die Gesellschaften herausgestellt.¹⁴

2.1.2. Theoretischer Rahmen

Co-Regulierung wurde nicht für den Bereich der Medienregulierung „erfunden“, auch wenn dieses Feld traditionell eine Vorreiterrolle für neue Regulierungsformen hat; es knüpft vielmehr an eine breite Debatte über Regulierungsversagen und Wege zu dessen Überwindung an.

Die vorhandenen Studien sind entweder rein empirisch oder folgen unterschiedlichen theoretischen Pfaden, die hier nicht im Detail nachgezeichnet werden können. Die Diskussion über Co-Regulierung lässt sich dabei auf unterschiedliche Analysen des Wandels der Rolle des Staates in modernen Gesellschaften zurückführen. Die Tatsache, dass traditionelle Formen der Regulierung fortschreitend an Effektivität verlieren, wird überwiegend auf die folgenden Faktoren zurückgeführt:

- Traditionelle Regulierungsformen wie etwa „Command-and-Control-Regulierung“ ignorieren die Interessen der Regulierungsobjekte (Unternehmen) und provozieren damit eher ihren Widerstand als Kooperationsbereitschaft hervorzurufen. Abhängig von den Ressourcen der Regulierungsobjekte können sie Gegenstrategien verfolgen oder versuchen, der Regulierung auszuweichen.¹⁵
- Darüber hinaus sieht sich der regulierende Staat mit einer Wissenslücke konfrontiert, die sich vergrößert.¹⁶ Das Konzept des Wohlfahrtsstaates, das öffentliche Wohl soweit als möglich zu garantieren, ist angesichts rasant sich verändernder Gesellschaften

¹⁴ EGMR 24.11.1993, Informationsverein Lentia v. Austria, 17207/90; EGMR 25.11.1997, Zana et al. v. Turkey, 18954/91; EGMR 21.1.1999, Fressoz & Roire v. France, 29183/95; EGMR 14.6.2001, Sürek v. Turkey, 34686/97.

¹⁵ Vgl. Renate Mayntz, Regulative Politik in der Krise? Sozialer Wandel in Westeuropa, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Berlin: 1979, S. 55ff.

¹⁶ Jörg Ukrow, *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*, München and Berlin: 2000, S. 10ff.

ten mit verstreutem Wissen zum Scheitern verurteilt.¹⁷ Dementsprechend kann ein „allwissender“ Staat nicht das Zukunftsmodell sein, sondern eher ein Staat, der das Wissen unterschiedlicher Akteure nutzbar macht. Dies bedeutet, dass die Kooperation mit den Regulierungsobjekten, die über besonderes Wissen im betreffenden Regelungsfeld verfügen, bedeutsam ist.

- Die zuvor erwähnte Wissensklufft stellt eine umso größere Gefahr für den regulierenden Staat dar, als in modernen Gesellschaften Information zu einer wichtigen knappen Ressource wird und damit auch zu einer wichtigen Steuerungsressource werden kann. Anders als die Steuerungsressource „Macht“ hat der Staat aber keinen privilegierten Zugang zu dieser Ressource.
- Es gibt aber nicht nur Wissensdefizite, sondern auch Grenzen des Verstehens, die nicht überwindbar sind. Folgt man der so genannten „Systemtheorie“, dann stellt sich Regulierung häufig als Versuch dar, in autonome soziale Systeme zu intervenieren, die ihrem eigenen internen Kodex folgen. Die Wirtschaft, das Recht, der Bildungsbereich, die Wissenschaft oder andere gesellschaftliche Sphären werden als derartige autonome Systeme angesehen. Für das politische System ist es nicht möglich, die Operationen dieser Systeme direkt zu steuern.¹⁸ Daher müssen indirekte Formen der Regulierung genutzt werden (und werden auch bereits genutzt).
- Darüber hinaus ist traditionelle Regulierung kaum in der Lage, kreative Aktivitäten zu erzeugen. Initiative, Innovation und Verantwortung können nicht per Gesetz verordnet werden.¹⁹ Unterstellt man, dass moderne Regulierung auf Kooperation mit den Steuerungsobjekten angewiesen ist, um ihre Ziele zu erreichen, kann dies ein weiterer wichtiger Faktor sein.
- Traditionelle Regulierung verläuft nicht prozessorientiert, wie es für komplexe Regulierungsaufgaben erforderlich wäre, sondern üblicherweise punktuell. Will der Staat das Ergebnis von Prozessen beeinflussen, so muss er handeln, bevor die Entwicklungspfade determiniert werden („präventiver Staat“).²⁰

¹⁷ Karl-Heinz Ladeur, Coping with Uncertainty: Ecological Risks and the Proceduralization of Environmental law, in: Gunther Teubner/ Lindsay Farmer/ Declan Murphy, (Hrsg.), *Environmental Law and Ecological Responsibility*, West Sussex: 1994, S. 301ff.

¹⁸ Für das politische System ist es deswegen nicht möglich, die Handlungen dieser Systeme unmittelbar zu kontrollieren, s. Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main: 1995.

¹⁹ Renate Mayntz, Politische Steuerung: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Thomas Ellwein/ Joachim Jens Hesse/ Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1, Baden-Baden: 1987, S. 98.

²⁰ Gunnar-Folke Schuppert, Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, in: *Die Verwaltung* 2001, Beiheft 4 „Regulierte Selbstregulierung“, S. 201ff.

- Schließlich kann Globalisierung als ein Hindernis für traditionelle Regulierung angesehen werden. Es erleichtert das so genannte internationale „Forum shopping“, um nationaler oder europäischer Regulierung auszuweichen (s.o.). Dieser Trend wird als ein zentraler Grund für das Versagen traditioneller staatlicher Regulierung angesehen. Darüber hinaus wird durch Globalisierung eine weitere Hürde für Regulierung aufgebaut: Während sich das Wirtschaftssystem vorrangig in multinationalen oder sogar globalen Strukturen organisiert hat, basiert das Rechtssystem weiterhin vorrangig auf der Grundlage von Nationalstaaten oder supranationalen Organisationen. Strukturen internationalen, nichtstaatlichen Rechts bilden zunehmend einen Rahmen, den Nationalstaaten in ihre Überlegungen einbeziehen müssen.²¹

Es sind einige regulatorische Trends beobachtbar, mit denen Staaten auf die eben genannten Restriktionen traditioneller Regulierung reagieren, etwa:

- von staatlicher Voll- zur Teil-Regulierung,
- von staatlichen zu sozialen Sanktionen,
- von einseitiger zu kooperativer Regelung und Implementierung,
- von der Regeldurchsetzung zu Überzeugungsstrategien.²²

Die meisten dieser regulatorischen Entwicklungen setzen eine Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren voraus. Es gibt grundsätzlich drei theoretische Ansätze dieses Phänomen zu beschreiben, einen Makro-, einen Meso- und einen Mikroansatz. In der rechtswissenschaftlichen und sozial-politischen Auseinandersetzung mit dem Thema dominieren Makro-Ansätze, die auf systemtheoretischer Grundlage argumentieren. Die „Meso-Perspektive“ fokussiert auf die institutionellen Gefüge in modernen Gesellschaften. Schließlich gibt es Studien, die bestimmte Akteure und ihr „mögliches“ Verhalten untersuchen und die als Untersuchungen auf der Mikro-Ebene beschrieben werden können. Ansätze, die besonders folgenreich sind, werden im Folgenden kurz dargestellt.²³

In der rechtswissenschaftlichen und sozial-politischen Diskussion ist man sich weitgehend einig, dass die zunehmende Komplexität vieler Bereiche der Gesellschaft und die hohe Wandlungsgeschwindigkeit den Hauptgrund dafür darstellt, dass traditionelle regulatorische Interventionen zunehmend weniger effektiv sind, während indirekte Formen der Regulierung zumindest unter bestimmten Umständen erfolgreich sein können. Auf unterschiedlicher theoretischer

²¹ Vgl. Gunther Teubner, *The King's Many Bodies: The Self-Deconstruction of Law's Hierarchy*, in: *Law and Society Review* 31 (1997), S. 763ff.

²² Gunnar-Folke Schuppert (s. Fn. 20).

²³ Für ausführlichere Beschreibungen und Hinweise siehe Wolfgang Schulz/ Thorsten Held (s. Fn. 12), S. 12ff.

scher Grundlage sind dazu verschiedene Konzepte entwickelt worden. *Teubner*²⁴ hat ein Konzept reflexiven Rechts entwickelt, das davon ausgeht, dass der Staat seine Regulierungsprogramme derart formulieren muss, dass sie in autonom operierenden sozialen Systemen verstanden werden können. *Teubner* greift auf das Konzept von *Nonet* und *Selznick* vom „Responsive Law“²⁵ zurück, das auch bei dem später zu diskutierenden ökonomischen Ansätzen als Grundlage dient, stützt sich aber ebenso auf *Luhmanns* Konzept sozialer Systeme.

Andere sprechen von einem „Rückzug des Rechts auf die Meta-Ebene prozeduraler Programmierung“.²⁶ Wenn Recht nicht länger direkt in autonome soziale Systeme hineinsteuern kann, muss es sich auf die Ebene der Regulierung sozialer Selbstregulierung zurückziehen. Dies führt zu einem Verständnis, bei welchem dem Staat die Rolle der Regulierung sozialer Prozesse zukommt, indem er die rechtlichen Voraussetzungen für private Aushandlungsprozesse bestimmt. Die Forderung, das Recht stärker auf prozedurale Formen umzustellen, basiert auf dieser Argumentation.²⁷

Schließlich wird argumentiert, angesichts zunehmender Probleme des Wissensmanagements falle dem Staat in der Informationsgesellschaft die Rolle eines „Supervisors“ zu, der private Organisationen bei ihrem Lernprozess unterstützt.²⁸

Von einzelnen Beispielen und Fallstudien abgesehen, haben diese theoretischen Ansätze allerdings – soweit wir wissen – nicht zu einem Set von Kriterien geführt, die den Regulierer in die Lage versetzen, die Effektivität von Instrumenten abzuschätzen, die staatliche und nicht-staatliche Regulierung kombinieren. Dennoch sind die theoretischen Erkenntnisse ein wichtiger Hintergrund für die Evaluation.

Um neue Formen kollaborativer Regulierung auf einer Meso-Ebene zu beschreiben, ist der Begriff „Governance“ eingeführt worden, der bereits benutzt wurde, um globale Regulierungsstrukturen zu beschreiben.²⁹ Dieser Ansatz basiert auf der Erkenntnis, dass der Gesellschaftswandel auch zu einer grundsätzlichen Veränderung von Staatlichkeit führt. Governance wird als Interaktionsprozess zwischen unterschiedlichen sozialen und politischen Ak-

²⁴ Siehe allgemein Gunther Teubner, *Law as an Autopoietic System*, Oxford: 1993; Gotthard Bechmann, *Reflexive Law: A New Theory Paradigm for Legal Science?*, in: Gunther Teubner / Alberto Febbrajo (Hrsg.), *European Yearbook in the Sociology of Law, State, Law, and Economy as Autopoietic System – 1991-1992*, Mailand: 1992, S. 417ff.

²⁵ Philipp Nonet/ Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, New York: 1978, S. 78ff.

²⁶ Klaus Eder, *Prozedurale Rationalität*, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRSoz)* 1986, Vol. 7, S. 1ff.

²⁷ Karl-Heinz Ladeur, *Proceduralisation and its Use in a Post-Modern Legal Policy*, in: Olivier De Schutter u.a. (Hrsg.), *Governance in the European Union, Governance in the European Union*, Luxembourg 2001, S. 53 ff.

²⁸ Helmut Willke, *Supervision des Staates*, Frankfurt am Main: 1997.

²⁹ James N. Rosenau: *Governance, Order and Change in World Politics*, in: James N Rosenau/ Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge: 2001, S. 1-29ff.

teuren begriffen, der an Bedeutung zunimmt, weil die modernen Gesellschaften komplexer, dynamischer und ausdifferenzierter werden.³⁰ Auch wenn – oder gerade weil? – der Begriff noch keine klaren Konturen besitzt³¹ ist er zum Modewort geworden, um das Diskussionen um neue Formen der Regulierung kreisen. Die Studien, die im Folgenden untersucht werden – und auch unsere eigene Studie – können als Governance-Forschung verstanden werden. Governance wird durch drei Merkmale charakterisiert: (1) Die Koordination von Interdependenzen verschiedener Akteure unterschiedlicher Ebenen basierend auf (2) institutionalisierten Regelsystemen oder Regelungsstrukturen, die (3) Koordination über die Grenzen von Organisation oder sogar Staaten hinweg ermöglichen.³² Diese Definition macht deutlich, dass es um Dezentralisierung von Regulierung geht. Da auf Regelungsstrukturen abgestellt wird, vermeidet die Definition Begriffe wie „Regulierung“ oder „Steuerung“, die die Assoziation eines zentralen Akteurs implizieren. Dieses Problem kann allerdings auch durch Entwicklung einer dezentralen Definition von Regulierung für moderne Gesellschaften gelöst werden.³³ Die dezentrale Governance-Perspektive ist offen für unterschiedliche Kombinationen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung und somit für „Co-Regulierung“.

Noch greifbarer sind Ansätze, die ausgehend von der Idee der „responsive regulation“ auf einzelne Akteure Bezug nehmen (Mikro-Ansatz). Wie die zuvor beschriebenen theoretischen Ansätze wird dabei ein „dritter Weg“ zwischen einem resignativen oder liberalen Verzicht auf Regulierung auf der einen und dem Nachhängen traditioneller Regulierungsformen auf der anderen Seite gesucht.³⁴ Ausgehend von empirischen Untersuchungen und Erkenntnissen der Spieltheorie zeigen Studien, dass staatliche Regulierung keineswegs um so effektiver ist, je intensiver und zahlreicher die verhängten Sanktionen sind. Auch die Wahrscheinlichkeit dafür, dass Sanktionen verhängt werden, ist für die Effektivität der Regulierung entscheidend. Sanktionen, die zu schwerwiegende Folgen haben, werden möglicherweise vom Regulierer nicht verhängt, um unerwünschte Nebenfolgen (etwa Arbeitsplatzverluste) zu vermeiden. Bei der Wahl eines geeigneten regulatorischen Konzepts und geeigneter Regulierungsinstrumente muss daher – um beim Beispiel zu bleiben – untersucht werden, welche Form von Sanktionen geeignet sind und welche Abstufung sie haben sollten, um im Hinblick auf die Besonderheiten des Politikfeldes und der Handlung, auf die sie abzielen, angemessen zu sein (bedeutsam sind die Struktur des Wirtschaftssektors, die Regulierungstraditionen, kulturelle Faktoren usw.). Aus dieser Perspektive betrachtet ist Regulierung wie ein Spiel, das zwischen dem Regulierer und den regulierten Institutionen gespielt wird. Dabei kann es allerdings Teil des Re-

³⁰ Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Sage: 2003.

³¹ Renate Mayntz, *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MFIFG Working Paper, Köln: 2004.

³² Arthur Benz, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Opladen: 2004, S. 25.

³³ Julia Black, *Critical Reflection on Regulation*, London 2002, S. 16ff.

³⁴ Siehe Ian Ayres/ John Braithwaite, *Responsive Regulation*, Oxford: 1992, S. 17.

gulierungskonzeptes sein, Dritte (etwa Vertreter öffentlicher Interessen) einzubeziehen, um zu verhindern, dass der Regulierer von den Regulierten „vereinnahmt“ wird.³⁵ Empirische Studien zeigen am Beispiel der Preisregulierung in der Telekommunikation, dass Regulierung adverse Effekte haben kann, indem sie Gegenstrategien der Lobbyisten hervorruft.³⁶

Das vorbeschriebene Konzept führt zu einer Pyramide der Durchsetzungsstrategien, die „command regulation“ ohne Beurteilungsspielraum bei der Verhängung von Sanktionen an der Spitze hat und reine Selbstregulierung auf der untersten Ebene. Auf dieser Grundlage muss für jedes Regulierungsziel heraus gearbeitet werden, welche Strategie die effektivste für den regulierenden Staat ist.³⁷

Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Steuerung wurde auf dieser Grundlage das theoretische Konzept der „enforced self-regulation“ entwickelt. Danach können Unternehmen (es handelt sich nicht um einen Ansatz, der mit Wirtschaftsverbänden arbeitet) dazu motiviert werden, die gesetzlichen Grundlagen durch eigene Kodizes zu konkretisieren und unabhängige Kontrollmechanismen intern zu etablieren. Die Aufgabe des staatlich eingesetzten Regulierers besteht dann überwiegend darin, diese Kontrolle zu kontrollieren.³⁸

Die vorstehenden theoretischen Überlegungen verfolgen zwei Ziele: Zum einen sollen sie einen Einblick in den wissenschaftlichen Kontext geben, indem die Studien, die wir analysiert haben, entstanden sind. Zum anderen ist Wissen über Regulierung und über die Politikfelder, in denen Regulierung Steuerungseffekte erzielen will, zur Beurteilung der Wirkung von Regulierung erforderlich. Wir werden daher an geeigneter Stelle auf die geschilderten Ansätze zurückkommen.

2.1.3. Entwicklungspfade – der Ausgangspunkt ist entscheidend

Gelegentlich kommt es auf nationaler und europäischer Ebene zu Missverständnissen, da unterschiedliche Regulierungssysteme von unterschiedlichen Regulierungspfaden ausgehen und es daher für die Einführung von Co-Regulierung unterschiedliche Ausgangspunkte gibt. In einem Bereich, in dem vorher strikte „Command-and-control-Regulierung“ vorherrschend war, wird Co-Regulierung als eine Form der Liberalisierung erscheinen und regelmäßig von der Wirtschaft befürwortet werden. Demgegenüber kann dort, wo vorher freiwillige Selbstregulierung vorherrschte, eine Diskussion über Co-Regulierung als Versuch angesehen werden, dem Selbstregulierer von staatlicher Seite „zu vereinnahmen“. Hier kann Deutschland als Bei-

³⁵ Siehe bspw. Ian Ayres/ John Braithwaite (s. Fn. 34), S. 38ff.

³⁶ Tomaso Duso, *Lobbying and Regulation in a Political Economy: Evidence from the US Cellular Industry*, Berlin: 2001.

³⁷ Siehe Ian Ayre/ John Braithwaite (s. Fn. 34), S. 38ff.

³⁸ Zu diesem Konzept siehe ebd., S. 101ff.

spiel dienen: Die Internetwirtschaft repräsentierende Verbände standen der Idee von Co-Regulierung lange Zeit sehr zurückhaltend gegenüber.³⁹

Darüber hinaus ist es plausibel anzunehmen, dass es für das Verständnis von Co-Regulierung bedeutsam ist, ob das System vom Staat eingesetzt wird oder aus privater Initiative entsteht. Das erstere ist der Fall, wenn der Staat Co-Regulierung als neue Form zur Erreichung politischer Ziele nutzt. Ein derartig mechanisches und staats-zentriertes Verständnis wird vermutlich die Einstellung und das Verhalten der relevanten Akteure beeinflussen und damit auch Auswirkungen auf das tatsächliche Funktionieren von Co-Regulierung haben. Dem gegenüber werden Einstellung und Handlungen vermutlich anders ausfallen, wenn das Co-Regulierungssystem von der Wirtschaft oder innerhalb der Zivilgesellschaft entwickelt wurde.

Ganz generell lässt sich aus der Regulierungstheorie lernen, dass der Regulierungspfad einen entscheidenden Einfluss auf die Regulierung hat.⁴⁰ Regulierungssysteme werden jedenfalls in der Regel nicht am Reißbrett entworfen, sondern knüpfen an vorherige Entwicklungen an. Diese Erkenntnis ist für Studien über Regulierung relativ neu. Für unsere Untersuchung führte sie dazu, dass:

- die Korrespondenten gebeten wurden, nicht nur den Status Quo der Regulierung, sondern auch die Entwicklung zu beschreiben.
- Bei der Evaluation und dem Systemvergleich berücksichtigt wurde, dass die vorherige Entwicklung die Funktionsweise des Systems mit bestimmt.

2.1.4. Co-Regulierung versus Selbstregulierung

In dieser Studie wird Co-Regulierung als eine spezifische Kombination von staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung begriffen. Andere Formen der Kombination von staatlichen und nichtstaatlichen Regulierungsaktivitäten sind ebenso ausgeschlossen wie Systeme, die ganz ohne staatliche Beteiligung funktionieren. Letztere könnten als „reine“ Selbstregulierung bezeichnet werden.

Dass ein System als Co-Regulierung eingestuft wird, heißt nicht per se, dass es politische Ziele besser erreichen kann als ein Selbstregulierungssystem. Es gibt kein zwingendes Argument dafür, dass staatliche Beteiligung in jedem Fall zu besserer Regulierung führt. Im Gegenteil wird argumentiert, dass Selbstregulierungssysteme der Wirtschaft gerade deshalb gut funktionieren, da die Wirtschaft dort wirklich Verantwortung übernimmt und dementsprechend die Implementierung sicherstellt.

³⁹ Siehe Heise online, 14.06.2002, Verbände kritisieren geplante Änderungen beim Jugendmedienschutz, abrufbar unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/28255>; der damalige Vorsitzende der FSM wurde mit der Kritik zitiert, dass regulierte Selbstregulierung aus seiner Sicht ein Widerspruch in sich sei.

⁴⁰ Zum historischen Gehalt der Regulierung siehe Martina Eckardt, *Technischer Wandel und Rechtsevolution*, Tübingen: 2001; Klaus Heine/ Wolfgang Kerber, *European Corporate Laws, Regulatory Competition and Path Dependence*, abrufbar unter <http://www.isnie.org/ISNIE00/Papers/Heine-Kerber.pdf>.

Gegenstand dieser Studie ist allerdings die Frage, wie staatliche Regulierung durch eine Kombination von staatlichen und nichtstaatlichen Regulierungselementen verbessert werden kann, ohne die Verantwortung vollständig an den privaten Sektor zu übergeben. Daher werden Selbstregulierungssysteme nicht weiter untersucht, unabhängig davon, ob sie in der Praxis gut funktionieren oder nicht. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass Probleme in der Begrifflichkeit auftauchen, da der nichtstaatliche Teil in einem Co-Regulierungssystem in einigen Mitgliedstaaten Selbstregulierung genannt wird, vor allem dann, wenn auf etablierte Selbstregulierungseinrichtungen der Wirtschaft zurück gegriffen wird.

2.2. Vorliegende Studien über Co-Regulierung

Die Entwicklung einer Definition von Co-Regulierung in dieser Studie zielt nicht primär auf den wissenschaftlichen Diskurs, sondern versucht ein relativ neues Regulierungsphänomen einzugrenzen und dabei solche Systeme zu erfassen, die in der Lage sein könnten, europäische Richtlinien innerstaatlich umzusetzen. Dementsprechend geht es nicht primär um die Anschlussfähigkeit an dem akademischen Diskurs, sondern um die Entwicklung eines handhabbaren Sets von Kriterien. Dennoch bilden die vorhandenen Untersuchungen über Co-Regulierung die Basis für unsere Arbeit.

2.2.1. EU-Dokumente, Studien und Mitteilungen

„**Europäisches Regieren – ein Weißbuch**“ der Europäischen Kommission behandelt mögliche Reformansätze für Regierungshandeln. In diesem Zusammenhang wird auch Co-Regulierung mehrfach als Beispiel für bessere und schnellere Regulierung erwähnt.

Nach Auffassung der Kommission verbindet Co-Regulierung verbindliche gesetzliche und regulatorische Maßnahmen mit Aktivitäten der von der Regulierung besonders betroffenen Kreise.⁴¹ Dabei wird erkannt, dass die Art der Regulierung und die Kombination von gesetzlichen und nicht-gesetzlichen Instrumenten von Sektor zu Sektor unterschiedlich sein kann.⁴² Im Hinblick auf die Verbesserung der Regulierung verweist das Weißbuch vor allem auf eine Mischung von politischen Instrumenten. Anschließend an eine explizite Diskussion von Co-Regulierung wird die Kombination formeller Regeln mit nicht-bindenden Vorgaben wie Selbstregulierung innerhalb eines allgemein abgestimmten Rahmens als Ansatz hervorgehoben.⁴³

⁴¹ Europäische Kommission, *Europäisches Regieren - Ein Weißbuch*, KOM (2001)428, http://europa.eu/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf, S. 21.

⁴² Ebd.

⁴³ Ebd., S. 20.

Fortschritte bei der Regulierung ist auch der Gegenstand des „**Final Report of the Mandelkern Group on Better Regulation**“, der von einer Gruppe von Beratern zur Implementierung der Ergebnisse der Lissabon-Konferenz im Jahre 2000 vom Europarat eingesetzt wurden.

Bei der Diskussion von Co-Regulierung als eine alternative Form der Regulierung betont der Bericht die Verbindung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit der Eigenverantwortung privater Akteure.⁴⁴ Dabei unterscheidet er zwar unterschiedliche Co-Regulierungsstrategien⁴⁵, die als „Top to bottom“ einerseits, und „Bottom to top“ andererseits charakterisiert werden können.⁴⁶ Beiden gemeinsam ist allerdings ein gewisser Spielraum für verbindliche Regeln mit unterschiedlichem Detailgrad, während die privaten Akteure ihren Beitrag zur Gesetzgebung entweder durch eigenständige Regelsetzung („Top to bottom“) oder in Kooperation „(co-operative approach“) leisten. Davon unabhängig befürwortet die *Mandelkern-Gruppe* die Möglichkeit des Staates, Sanktionen gegen Unternehmen zu verhängen, die die selbst gegebenen Verpflichtungen nicht einhalten, ohne den Verpflichteten selbst regulative Durchsetzungsmacht zu verleihen.⁴⁷ Darüber hinaus wird die Bedeutung von Instrumenten betont, die das öffentliche Interesse durch Kontrollmechanismen absichern.⁴⁸

Eine andere Folge der Lissabon-Konferenz war eine Mitteilung der Kommission im Jahre 2002 in Form eines Aktionsplans „**Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds**“.

Im Zusammenhang mit dem „impact assessment“ war ein Ziel die adäquatere Wahl von Regulierungsinstrumenten wie etwa Co-Regulierung. Das Verständnis der Kommission von Co-Regulierung basiert auf der Vorstellung eines gesetzgeberischen Aktes, der als Rahmen („framework“) fungiert.⁴⁹ Vor diesem Hintergrund kann Co-Regulierung als ein Weg angesehen werden, Gesetzgebung auf die wesentlichen Aspekte zu konzentrieren. Die Notwendigkeit gesetzgeberische Handlungen unterscheidet Co-Regulierung von Selbstregulierung, die ausschließlich auf freiwilligen Kodizes oder Ähnlichem basiert, die nichtstaatliche Akteure erlassen, um sich selbst zu regulieren oder zu organisieren.⁵⁰

⁴⁴ Mandelkern Group on better Regulation, Endbericht vom 13. November 2001, abrufbar unter <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/europe/pdf/mandfinrep.pdf>, S. 15ff.

⁴⁵ Ebd., S. 15.

⁴⁶ Ebd., S. 17.

⁴⁷ Siehe auch die Zusammenfassung von Carmen Palzer, Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen, in: *IRIS plus* 6/2002, S. 3.

⁴⁸ Mandelkern Group on Better Regulation (s. Fn. 44), S. 16.

⁴⁹ Mitteilung der Europäischen Kommission, Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM (2002) 278 endgültig, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0278de01.pdf, S. 11ff.

⁵⁰ Ebd., S. 10.

In der „**Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtssetzung**“⁵¹ benennen das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission einvernehmlich Co-Regulierung als eine alternative Methode der Regulierung. Diese Methoden werden im Zusammenhang mit der Verpflichtung benannt, Gesetzgebung auf die notwendigen Fälle zu beschränken und an die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu binden. Co-Regulierung wird von Selbstregulierung unterschieden – die auch als alternative Methode der Regulierung erwähnt wird – und als Mechanismus definiert, bei dem der Rechtsakt der Gemeinschaft die Erreichung eines Ziels, das durch gesetzgeberischen Akt definiert wird, den in dementsprechenden Feld identifizierten Parteien überlässt, wie etwa den Wirtschaftsunternehmen, den Sozialpartnern, NGOs oder Verbänden. Auf diese Vereinbarung wird in Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ Bezug genommen.⁵²

Seine Auffassung zu Selbstregulierung, regulierter Selbstregulierung und Co-Regulierung im Bereich audiovisueller Politik stellte der ehemalige EU-Kommissar *Marcelino Orjea* in einem Vortrag auf dem **Seminar „Selbstregulierung in den Medien“** in Saarbrücken (Deutschland) dar. Die Terminologie der „Birmingham Audiovisual Conference“ aufgreifend charakterisierte er regulierte Selbstregulierung als „Selbstregulierung, die in einem rechtlichen Rahmen oder auf rechtlicher Grundlage erfolgt“.⁵³

Das Konzept der Selbstregulierung, das *Orjea* zugrunde legt, basiert auf Vereinbarungen über Verhaltensregeln zwischen den Akteuren und beteiligten Dritten. Er betont, dass es sich dabei nicht lediglich um die Abwesenheit von Regulierung handelt.

Orjeas Definition von Co-Regulierung unterstreicht die besondere Bedeutung der Partnerschaft zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor. Anders als bei regulierter Selbstregulierung, bei der der Staat und private Akteure in unterschiedlichen Stadien des Prozesses von Rechtsetzung und Aufsicht aktiv werden, auch wenn sich der Detaillierungsgrad stark unterscheiden kann, handelt es sich bei Co-Regulierung seiner Auffassung nach um stärker gemeinschaftliche Aktivitäten zwischen privaten und öffentlichen Akteuren.

Vor diesem Hintergrund wird auch im Prozess der Revision der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ auf alternative Methoden der Regulierung für dieses Politikfeld Bezug genommen.⁵⁴

⁵¹ ABl. 2003/C 321/01.

⁵² KOM (2005) 97 endgültig.

⁵³ Marcelino Oreja, Rede auf dem Seminar zur Selbstregulierung im Mediensektor, Saarbrücken, 19-21 April 1999, abrufbar unter <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/converge/audiovisual.html>.

⁵⁴ Siehe das „Issues Paper“ für die Liverpool Audiovisual Conference, Protection of Minors and Human Dignity, Right of Reply, Juli 2005.

2.2.2. Wissenschaftliche Untersuchungen

„**Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen**“ von Carmen Palzer vom Institut für Europäisches Medienrecht (EMR, Saarbrücken, Deutschland) wurde von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle in *IRIS plus*, Ausgabe 6/2002 veröffentlicht.

In ihrer allgemeinen Definition von Co-Regulierung beschreibt die Autorin diese als ein System mit Elementen von Selbstregulierung und traditioneller Regulierung öffentlicher Gewalt.⁵⁵

Das zentrale Moment von Selbstregulierung in diesem Zusammenhang ist – vor allem im Gegensatz zu Selbst-Kontrolle – die Erarbeitung von bindenden Regeln. Dies kann durch Selbstregulierungsorganisationen erfolgen, es können aber auch Dritte wie etwa Konsumenten in den Regelsetzungsprozess einbezogen werden.⁵⁶

Co-Regulierung basiert auf Regulierung unter Inanspruchnahme öffentlicher Gewalt, die auf das Erreichen von Gemeinwohlzielen gerichtet ist. Die so entstehende Regulierungsstruktur wird vom Staat so intensiv überwacht, wie es zur Erreichung des Zieles erforderlich ist.⁵⁷

Anknüpfend an den vorgenannten Beitrag erschien „**Co-Regulierung der Medien in Europa: Praktische Chancen einer diffusen Idee**“ von *Tarlach McGonagle* vom Institute for Information Law (IVIR, Universität Amsterdam, Niederlande), veröffentlicht in *IRIS plus*, Ausgabe 10/2002.

Der Beitrag bezieht sich zunächst auf andere Versuche einer Definition⁵⁸ und konstatiert ein generelles Dilemma bei der Begriffsbildung. Darauf aufbauend charakterisiert er Co-Regulierung als Form der „leichteren“ Regulierung verglichen mit traditionellen, staatlich dominierten Mustern.⁵⁹ Es wird deutlich, dass nichtstaatliche Elemente einbezogen werden.

Bei der Frage der staatlichen Beteiligung an einem solchen System erwähnt der Autor eine kontinuierliche Überprüfung und die Möglichkeit der Beschwerde gegenüber Entscheidungen der Co-Regulierungsorganisation. Er schlägt vor, dass diese Instrumente auf gesetzlicher Grundlage gebildet werden und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung bestehen

⁵⁵ Carmen Palzer (s. Fn. 47), S. 2.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Insbesondere Carmen Palzer (s. Fn. 47), und Wolfgang Schulz/ Thorsten Held, *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government – Zwischenbericht für eine Studie*, in Auftrag gegeben vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, Hamburg: 2001 (vgl. auch den Endbericht: Wolfgang Schulz/ Thorsten Held (s. Fn. 12).

⁵⁹ Tarlach McGonagle, *Co-Regulierung der Medien in Europa: Praktische Chancen einer diffusen Idee*, in: *IRIS plus* 10/2002, S. 2.

sollte.⁶⁰ Davon abgesehen spricht sich *McGonagle* deutlich für eine Kooperation zwischen den Praktikern und den öffentlichen Einrichtungen bei der Regelsetzung und der Durchsetzung aus, um von Synergien profitieren zu können.⁶¹

„**Selbstregulierung und Selbstorganisation**“ ist der Titel des Endberichts einer Studie, die vom IPMZ (Institut für Publizistik und Medienforschung Zürich, Schweiz) für das Schweizer Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) durchgeführt wurde.

Wie auch in der Foren-Studie des IPMZ „**Rundfunkregulierung – Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Bereich**“⁶² ist der Ausgangspunkt für die Definition von Co-Regulierung ein auf Regelungen bezogenes Arrangement zwischen privaten und öffentlichen Akteuren.⁶³

In „**Selbstregulierung und Selbstorganisation**“ entwickeln *Puppis* u.a. ihre Definition auf der Basis nichtstaatlicher Regulierung, da sie Co-Regulierung als spezielle Form der Selbstregulierung ansehen.

Sie betonen die Weite der Definition und betonen als Basis für Selbstregulierung den Dreiklang von Regelsetzung, Durchsetzung und Verhängung von Sanktionen⁶⁴; alle Aktivitäten müssen von privaten Akteuren durchgeführt werden.⁶⁵ Zentral ist, dass die Regeln von denjenigen stammen müssen, an die sie adressiert sind.⁶⁶ Die Regeln müssen sowohl materielle Vorgaben, als auch prozedurale Regeln enthalten.⁶⁷ Die Autoren unterscheiden unterschiedliche Ebenen der Verbindlichkeit und beziehen in ihre Definition von Selbstregulierung auch „Gentlemen's Agreements“ ein, die keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.⁶⁸ Vor allem im Bereich des Rundfunk sei Selbstregulierung eine wichtige Ergänzung zu staatlicher Regulierung.⁶⁹

Die oben dargestellten Aufgaben der Regelsetzung, ihrer Durchsetzung und der Verhängung von Sanktionen im Fall von Verstößen kann auch in Kooperation von privaten und öffentlichen Akteuren geschehen.⁷⁰ Jedes Co-Regulierungssystem muss allerdings auf der Basis ge-

⁶⁰ Ebd., S. 3.

⁶¹ Ebd., S. 3ff.

⁶² Otfried Jarren u.a., *Rundfunkregulierung – Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich*, Zurich: 2002, S. 107.

⁶³ Manuel Puppis u.a., *Selbstregulierung und Selbstorganisation*, unveröffentlichter Endbericht, 2004, S. 10.

⁶⁴ Ebd., S. 54.

⁶⁵ Ebd., S. 55.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ Ebd., S. 56.

⁶⁹ Ebd., S. 57.

⁷⁰ Ebd., S. 61.

setzlicher Regelungen arbeiten.⁷¹ Das Hauptziel staatlicher Beteiligung ist es zu verhindern, dass die Akteure der Selbstregulierung ausschließlich ihre Eigeninteressen verfolgen,⁷² wobei unterstellt wird, dass der Staat an die Erfüllung öffentlicher Interessen gebunden ist. Eine andere Form staatlicher Einflussnahme kann es sein, dass mit Gesetzgebung gedroht wird, um Selbstregulierung zu initiieren⁷³; dies wird allerdings nicht als echte Co-Regulierung angesehen.⁷⁴ Schließlich werden von Puppis u.a. unterschiedliche Formen der Einflussnahme differenziert, die Co-Regulierung charakterisieren können, etwa die Verpflichtung der Wirtschaft, Selbstregulierung vorzusehen und der Erlass von Regeln, die den Inhalt der Selbstregulierung, ihre Verfahren und Strukturen bestimmt.⁷⁵ Zurückhaltung bei staatlicher Regelsetzung⁷⁶ ist vor allem im Bereich des Rundfunk angebracht, wo es nicht zulässig ist, den Programminhalt zu regulieren, wenn nicht besonders bedeutsame Rechtsgüter betroffen sind. Daher muss für (freiwillige) Selbstregulierung Raum bleiben.⁷⁷

„**Self-Regulation of digital media converging on the internet**“ ist der Endbericht einer Studie (IAPCODE), die die Wissenschaftler des PCMLP (Program in Comparative Media Law & Policy at Oxford University, Großbritannien) für die EU-Kommission durchgeführt haben.

Das Definitionskapitel stellt Co-Regulierung als eine Kombination dar, die weder reine Selbstregulierung noch „Command-and-Control“-Regulierung darstellt, sondern auf einem dauerhaften Dialog der Stakeholder beruht.⁷⁸

Die Autoren beziehen sich auf *Huyse* und *Parmentier*, die zwischen den folgenden Beziehungen zwischen Staat und Selbstregulierung unterscheiden:

- „Subcontracting“, bei der der Staat sich darauf beschränkt, formale Bedingungen für die Regelsetzung festzulegen, es aber den Parteien überlässt, den Inhalt zu gestalten.
- „Concerted Action“, bei der der Staat nicht lediglich formale Regeln setzt, sondern selbst inhaltliche Vorgaben für die Regelsetzung durch eine oder mehrere Parteien bestimmt.
- „Incorporation“, bei der existierende nichtstaatliche Normen Teil der Gesetzgebung werden, indem sie in Regelungen integriert werden.⁷⁹

⁷¹ Ebd.

⁷² Ebd., S. 62.

⁷³ Von Julia Black, *Constitutionalising Self-Regulation*, in: *The Modern Law Review*: 1996, S. 27, wird dies „coerced self-regulation“ bezeichnet.

⁷⁴ Manuel Puppis u.a. (s. Fn. 63), S. 62.

⁷⁵ Ibid., p. 63.

⁷⁶ The question of public restraint is discussed in general terms in Otfried Jarren et al, op.cit., p. 93.

⁷⁷ Manuel Puppis u.a. (s. Fn. 63), S. 65.

⁷⁸ PCMLP, *Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis*, Oxford: 2004, abrufbar unter <http://www.selfregulation.info/iapcode/0405-iapcode-final.pdf>, S. 9.

Die Wissenschaftler vom PCMLP fügen hinzu:

- „reine“ Selbstregulierung, von der Wirtschaft gesetzte Standards und Richtlinien, die lediglich das Verbrauchervertrauen stärken sollen.

Sie kommen zu folgendem Schluss: Wenn in die Erwägungen der Wirtschaft die Vermutung eingeht, der Staat könnte handeln oder zum Handeln gedrängt werden, wenn die Wirtschaft nicht in Form der Selbstregulierung Verantwortung übernimmt, dann kann zumindest von unbeabsichtigter Co-Regulierung gesprochen werden. Vorhergehende Analysen von Selbstregulierung tendierten dazu, sich auf die co-regulative Aufsicht oder Überwachung zu konzentrieren und informellere – aber keineswegs weniger wichtige – Überlegungen auf der Seite der Selbstregulierungsorganisationen nicht zu berücksichtigen.⁸⁰

Dessen ungeachtet unterscheiden die Autoren zwischen „weniger formalen“ Instrumenten der Regulierung und kodifizierter Co-Regulierung.⁸¹ Vor allem im Medienbereich plädieren sie dafür, dass der Staat eine aktive Rolle bei der Gestaltung des Regelungsrahmens einnehmen sollte, jenseits der aus der Selbstregulierung erwachsenen Erfordernisse.⁸² Dies erscheint den Autoren zufolge besonders wichtig, wenn es um die Sicherung von fundamentalen Rechten geht.⁸³ Insgesamt treten sie für eine nicht zu enge Definition von Co-Regulierung ein, stellen aber fest, dass die konkrete Bedeutung von einem Kontext zum anderen unterschiedlich sein kann.⁸⁴

Ebenso vom PCMLP stammt der Bericht von *Danilo A. Leonardi* über „**Self-Regulation and the Broadcast Media: Availability of Mechanisms for Self-Regulation in the Broadcasting Sector in Countries of the EU**“, der Rundfunk als „besonders streng regulierten Sektor“⁸⁵ untersucht.

In seiner Schlussfolgerung kommt *Leonardi* zu einer Bestimmung von Selbstregulierung, die – ohne den Begriff Co-Regulierung zu benutzen – den Elementen sehr nahe kommt, die in anderen Definitionen zugrunde gelegt werden: Der Wirtschaft wird die Möglichkeit eingeräumt, ihre Regeln autonom zu formulieren, während die gesetzlichen Regelungen einen

⁷⁹ Ebd., S. 11, in Bezug auf Luc Huyse/ Stephan Parmentier, *Decoding Codes – the dialogue between consumers and suppliers through codes of conduct in the European Community*, in: *Journal of Consumer Policy*: 1990, Vol. 13 no 3., S. 259f.

⁸⁰ Ebd., S. 11.

⁸¹ Ebd., S. 11ff.

⁸² Ebd., S. 12.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Ebd., auf Wolfgang Schulz/ Thorsten Held (s. Fn. 12), S. 7, 14, verweisend für Beispiele anderer Meinungen.

⁸⁵ Danilo A. Leonardi, *Self-regulation and the broadcast media: availability of mechanisms for self-regulation in the broadcasting sector in countries of the EU*, 30 April 2004, abrufbar unter <http://www.selfregulation.info/iapcoda/0405-broadcast-report-dl.htm>, S. 2.

Rahmen bilden. Dem staatlichen Regulierer kommt eine Auffangverantwortung („Back-stop Powers“) zu.⁸⁶

Der Artikel „**Co-Regulation in European Media and Internet Sectors**“ von *Christopher T. Marsden* vom PCMLP entstand im Kontext des zuvor erwähnten IAPCODE und gibt einen Überblick über die wichtigsten Forschungsfragen und Ergebnisse der Studie.⁸⁷ Der Beitrag wurde in der Ausgabe 1/2005 des deutschen Medienrechtsmagazins „Multimedia und Recht“ (MMR) veröffentlicht.

Der Beitrag von *Marsden* fokussiert – anders als die meisten anderen Berichte des PCMLP, die überwiegend von „Selbstregulierung“ sprechen – auf den Begriff „Co-Regulierung“. Co-Regulierung wird – ähnlich der Definition im IAPCODE-Endbericht – einerseits von Command-and-Control-Regulation und von „reiner“ Selbstregulierung im Sinne einer Regelsetzung durch die Wirtschaft unterschieden.⁸⁸ Das Konzept beschreibt daher einen Mittelweg zwischen strenger Intervention durch die Regierung auf der einen und reiner Selbstregulierung der Wirtschaft auf der anderen Seite.⁸⁹

Der Autor unterstreicht die Bedeutung des Zusammenwirkens von allgemeiner Gesetzgebung und dem Handeln der Einrichtungen der Selbstregulierung.⁹⁰ Dieses Zusammenwirken korrespondiert mit der gemeinsamen Verantwortung der Marktakteure und des Staates in einem Co-Regulierungssystem.⁹¹

„Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatik-Sektor – alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt“ heißt eine Studie, die von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW, Wien, Österreich) durchgeführt wurde.

Für ihre Definition von Co-Regulierung beziehen sich die Autoren auf die gesamte Bandbreite von Regulierung, die sie als eine Form der Intervention in den Markt begreifen, um das Verhalten der Wirtschaft im Hinblick auf Politikziele zu beeinflussen.⁹² Co-Regulierung wird als eine bestimmte, „alternative“ Kategorie von Regulierung begriffen.⁹³

Diese Kategorie teilt sie sich mit Konzepten der Selbstregulierung in einem weiteren oder engeren Verständnis. Selbst- und Co-Regulierung werden definiert als kollektiv gesetzte, intentionale Beeinflussung von Verhalten, die zwischen Markt und staatlicher Regulierung ein-

⁸⁶ Ebd., S. 9.

⁸⁷ Christopher T. Marsden, Co-Regulation in European Media and Internet Sectors, *MMR* 1/2005, S. 3.

⁸⁸ Ebd., S. 4.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Ebd.

⁹¹ Ebd., S. 5.

⁹² Michael Latzer u.a., *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatik-Sektor – Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt*, Wiesbaden: 2002, S. 31.

⁹³ Ebd., Tabelle 2 aus S. 41.

zuordnen ist, während die Differenz zwischen den beiden Formen sich aus der Betrachtung der unterschiedlichen Intensität des staatlichen Einflusses ergibt.⁹⁴

Die Autoren sehen einen entscheidenden Unterschied in der Regulierungsressource Gesetz als zentralem Bestandteil jedes Co-Regulierungssystems, während Selbstregulierung auf jede explizite Regelsetzung des Staates verzichtet.⁹⁵ Selbstregulierung in einem engen Verständnis, bei der kein wie auch immer gearteter Staatseinfluss vorliegt,⁹⁶ kann daher als echte nicht-staatliche Regulierung betrachtet werden. In einem weiteren Verständnis liegt aber auch Selbstregulierung vor, wenn der Staat etwa Anreize für Selbstregulierung setzt oder das System in anderer Weise beeinflusst.⁹⁷ Schließlich wird festgestellt, dass die Co-Regulierungsinstitutionen nicht Teil des Staates sind. Allerdings haben sie eine gesetzliche Basis und sind stark im öffentlichen Bereich verankert, beispielsweise durch staatliche Aufsicht oder die Setzung von Zielen oder Richtlinien für die Arbeit.⁹⁸

Die Idee eines innerhalb eines Rahmens entwickelten Regulierungsmodells findet sich auch in dem Buch „**EASA Guide to Self-Regulation**“, das von der European Advertising Standards Alliance (EASA) veröffentlicht wurde.

Ohne den Begriff Co-Regulierung explizit zu erwähnen, zeichnen die Autoren ein Bild, bei dem Gesetz und Selbstregulierung sich ergänzen wie der Rahmen und die Saiten eines Tennisschlägers.⁹⁹ Ein Selbstregulierungssystem basiert ihrer Auffassung nach auf Regeln oder Prinzipien von „Best Practise“, die von Organisationen angewandt werden, die eigenständig und für diesen Zweck von der Wirtschaft eingesetzt werden.¹⁰⁰ Ein weiteres wichtiges Element ist der freiwillige Charakter dieses Prozesses¹⁰¹ und die Unabhängigkeit der Selbstregulierungseinrichtung vom Staat und bestimmten Interessengruppen.¹⁰² Schließlich muss die Einrichtung der Selbstkontrolle über Instrumente der Durchsetzung ihrer Entscheidung verfügen, um eine glaubwürdige Regulierung sicherstellen zu können.¹⁰³

Im Hinblick auf die Beziehung zwischen der Selbstregulierung und dem (gesetzlichen Recht) schlägt EASA eine Aufteilung der Kompetenzen vor, befürwortet dabei aber eine enge Kooperation. Während generelle Prinzipien und Regeln zur Gewährleistung des Funktionierens

⁹⁴ Ebd., Kasten 3 auf S. 43.

⁹⁵ Ebd., S. 46.

⁹⁶ Ebd., S. 47.

⁹⁷ Ebd., S. 46.

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ EASA, *EASA Guide to Self-Regulation*, 1999, abrufbar unter <http://www.easa-alliance.org/publications/en/Full%20revised%20Essentials%201.pdf>, S. 6.

¹⁰⁰ Ebd., S. 7, 10.

¹⁰¹ Ebd.

¹⁰² Ebd., S. 10.

¹⁰³ Ebd., S. 11.

des Systems im Gesetz niedergelegt werden sollten, sollten die Regeln für die Details (etwa im Hinblick auf die Werbung) der Selbstregulierung überlassen bleiben.¹⁰⁴ EASA erkennt an, dass eine drohende Intervention des Gesetzgebers die Bereitschaft zur Etablierung effektiver Selbstregulierung der Wirtschaft befördern kann.¹⁰⁵

„**The Economic Efficiency of Self-Regulation**“ ist ein Konferenzbeitrag der IT-Experten *Niclas Lundblad* und *Anna Kiefer* der Universität Göteborg, Schweden, für die 17. Jahreskonferenz der BILETA der Freien Universität Amsterdam (Niederlande).

Sie legen keine eigenständige Definition von Co-Regulierung vor, sondern gehen das generelle Konzept von Selbstregulierung empirisch an. Dabei gehen Sie von einem breiten Verständnis aus, das nicht-durchsetzbare Regeln, Verhaltenskodizes und Labelling flankiert durch Mechanismen zur Sicherung der Verantwortlichkeit und Durchsetzbarkeit einschließlich der „Selbstregulierung“ durch die Marktkräfte in einem perfekten Markt umfasst.¹⁰⁶ Die Autoren grenzen sich explizit von Definitionen der Selbstregulierung ab, die die Existenz von absichtsvoll entwickelten Kodizes und/oder bestimmter Organisationen voraussetzen.

Im Vergleich zwischen Selbstregulierungssystemen mit staatlicher Gesetzgebung erkennen sie die besonderen Effekte einer Verbindung dieser beiden Systeme an, etwa wenn die Möglichkeit einer Intervention des Staates besteht, was sie als co-regulativen Ansatz ansehen.¹⁰⁷

In Deutschland existieren einige Arbeiten, die sich dem der Co-Regulierung verwandten Konzept der „regulierten Selbstregulierung“ zuwenden. In der Studie „**Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens**“, die im Auftrag der deutschen Bundesregierung erstellt wurde, nutzen *Wolfgang Schulz* und *Thorsten Held* den Begriff „regulierte Selbstregulierung“, um neue Formen der Regulierung zu beschreiben, die sowohl nichtstaatliche als auch staatliche Regulierung kombinieren. Sie definieren regulierte Selbstregulierung als „Selbstregulierung, die in einen staatlich gesetzten Rahmen eingepasst ist bzw. auf rechtlicher Grundlage erfolgt.“¹⁰⁸

Demselben Paradigma folgt *Andreas Finkh* in seiner Arbeit „**Regulierte Selbstregulierung im Dualen System**“, die sich mit dem deutschen System der Abfallbeseitigung befasst.

Auch wenn sich die Arbeit nicht mit Medienregulierung beschäftigt, bietet sie Einsichten in das Anwendungsspektrum des Konzeptes „regulierte Selbstregulierung“. *Finkh* bezeichnet

¹⁰⁴ Ebd., S. 8.

¹⁰⁵ Ebd., S. 21ff.; allerdings schlägt EASA in seinem Leitfaden vor, die Situation sich erst gar nicht so entwickeln zu lassen, sondern gleich ein effektives System aufzubauen.

¹⁰⁶ Nicklas Lundblad/ Anna Kiefer, *The economic efficiency of self-regulation*, 2002, abrufbar unter <http://www.bileta.ac.uk/Document%20Library/1/The%20Economic%20Efficiency%20of%20Self-regulation%20-%20Two%20Case%20Studies.pdf>, Introduction.

¹⁰⁷ Ebd., „Selbstregulierungs- Initiative in Schweden: SWEDMA“.

¹⁰⁸ Wolfgang Schulz/ Thorsten Held (s. Fn. 12), S. 8.

dieses System als Integration von verbindlichen Regeln mit Elementen der indirekten Steuerung.¹⁰⁹

Diese indirekte Steuerung basiert auf staatlicher Regulierung, die nicht in einer direkten Command-and-Control-Weise funktioniert, sondern unterschiedliche Optionen für die Normadressaten zum Handeln belässt.¹¹⁰ Indem etwa Regeln für Prozesse oder Organisationen formuliert werden oder wirtschaftliche Anreize geschaffen werden, kann der Staat ohne direkte Einflussnahme auf der Grundlage von Umweltgesetzen handeln.¹¹¹ Im Hinblick auf die besondere Bedeutung der zu lösenden ökologischen Probleme hält der Autor eine völlige staatliche Zurückhaltung im Sinne rein nichtstaatlicher Regulierung für inadäquat.¹¹²

Als generelle Definition für „regulierte Selbstregulierung“ schlägt der Autor die Folgende vor: die intentionale Formulierung von Bedingungen, Prozessen oder Zielwerten für nichtstaatliche Akteure.¹¹³

2.3. Entwicklung einer Arbeitsdefinition

Auch wenn es zahlreiche – implizite und explizite – Ansätze zur Definition von Co-Regulierung gibt und obwohl Begriffe mit unklaren Bedeutungsgrenzen verwendet werden, gibt es eine Grundannahme, die alle Definitionen gemeinsam haben: Co-Regulierung besitzt eine staatliche und eine nichtstaatliche Komponente der Regulierung. Aber selbst diese allgemeine Grundannahme ist genauer betrachtet keineswegs einfach zu prüfen, da der Gesellschaftswandel auch die Grenze zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen verwischt. Der Staat kann etwa die Wahl der Mitglieder eines Entscheidungsgremiums einer privaten Organisation beeinflussen oder zu ihrer Finanzierung beitragen. Das Aufkommen von Public-Private-Partnerships illustriert diese Entwicklung. Auch bei der empirischen Anwendung ergeben sich daraus Probleme, da einige Organisationen nicht eindeutig zugeordnet werden können.

Darüber hinaus hat unsere Analyse existierender Studien mehrere Dimensionen der staatlichen und nichtstaatlichen Komponenten von Co-Regulierung deutlich gemacht: Für den nichtstaatlichen Teil:

- Was ist mit Regulierung gemeint? (Beeinflussung von Entscheidungen oder auch reine Beratung)
- Reguliert die Wirtschaft sich selbst?

¹⁰⁹ Andreas Finckh, *Regulierte Selbstregulierung und das Duale System*, Baden-Baden: 1998, S 45.

¹¹⁰ Ebd., S. 42.

¹¹¹ Ebd., S. 43.

¹¹² Ebd., S. 36.

¹¹³ Ebd., S. 48.

- Wie stark formalisiert muss die nichtstaatliche Komponente sein, um Co-Regulierung genannt zu werden? (Organisationen, Regeln oder Prozesse oder auch informelle Vereinbarungen oder Einzelfallentscheidungen)
- Andere Kriterien.

Im Hinblick auf die staatliche Komponente der Regulierung, die die Verbindung zur nicht-staatlichen Komponente konstruiert, verweisen die Studien auf die folgenden Fragen:

- Welche Ziele werden verfolgt? (Allgemeine Interessen oder auch individuelle Interesse)
- Wie viel Formalisierung ist auf der staatlichen Seite erforderlich (rechtliche Basis für das nichtstaatliche Regulierungssystem oder auch informelle Vereinbarungen zwischen Staat und nichtstaatlichen Einrichtungen)
- Welchen Spielraum haben die nichtstaatlichen Akteure für ihre Entscheidungsfindung? (Ist es bereits Co-Regulierung, wenn der Staat jede Entscheidung der nicht-staatlichen Regulierungsinstanz aufheben kann?)
- Ist es für Co-Regulierung erforderlich, dass der Staat die nichtstaatliche Regulierung beeinflusst? (Muss der Staat beispielsweise Steuerungsressourcen nutzen, um die nichtstaatliche Regulierung zu beeinflussen?)
- Andere Kriterien.

Teilweise geben die Studien unterschiedliche Antworten auf die Fragen; die folgende Tabelle gibt einen Überblick. Im Anschluss werden die unterschiedlichen Vorschläge diskutiert und unser Ansatz für die Feldstudien herausgearbeitet.

2. Konzept und Terminologie: Was ist Co-Regulierung?

KRITERIEN/STUDIEN	Weißbuch	Mandelkern	Interinstitutionelle Vereinbarung	Aktionsplan	Paizer IRIS plus 6/2002	McGonagle IRIS-plus 10/2002	Ukrow	Puppis et al.	PCMLP: IAPCODE
NICHTSTAATLICHE KOMPONENTE (SELBSTREGULIERUNG)									
Was ist mit Regulierung gemeint (im Rahmen der „Selbstregulierung“)? (Beeinflussung von Entscheidungen oder auch reine Beratung)									
Reguliert die Wirtschaft sich selbst?	Maßnahmen der Hauptbeteiligten	Eigenverantwortung der Akteure	im betreffenden Bereich anerkannte Parteien (insbesondere Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und Verbände)	Nicht-staatliche und staatliche Akteure regulieren und organisieren sich selbst	Die Marktteilnehmer erstellen ihre eigenen Vorschriften und sind für die Einhaltung verantwortlich		Die Wirtschaft legt ihre eigenen Regeln fest	Ursprung der Regelungen liegt bei deren Adressaten	Die Wirtschaft bestimmt und kontrolliert ihre eigenen Anforderungen
Wie stark formalisiert muss die nichtstaatliche Komponente sein? (Organisationen, Regeln oder Prozesse oder auch informelle Vereinbarungen oder Einzelfallentscheidungen)	nicht-bindende Regeln	als Beispiel wird das Aufstellen von Regeln genannt	als Beispiel werden freiwillige Vereinbarungen genannt	Vereinbarungen, Kodizes, Vorschriften	Organisationen, eigene verbindliche Regeln			Verbindlicher Charakter der Regelungen nicht notwendig	
Andere Kriterien				freiwillig	freiwillig		nicht staatlich durchsetzbar		Ziel: reines Eigeninteresse

Verbindung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Komponente													
Welche Ziele werden verfolgt? (Allgemeine Interessen oder auch individuelle Interessen)						durch den Gesetzgeber definierte Ziele		hoheitliche Aufgaben und Ziele				Verhinderung einer Konzentration auf Eigeninteressen	implizit auf Allgemeinwohlfahrtsziele abstellend (im Ggs. zu Selbstreg.)
Wie viel Formalisierung ist auf der staatlichen Seite erforderlich? (rechtliche Basis für das nichtstaatliche Regulierungssystem oder auch informelle Vereinbarungen zwischen Staat und nicht-staatlichen Einrichtungen)		verbindliche Gesetzgebung	verbindliche Vorschriften	gesetzgeberischer Akt („Basisrechtsakt“)	Gesetzgebungsakt, verbindlich und formell	hoheitliche Vorschriften	System muss durch Gesetzgebung errichtet werden	Gesetzliche Vorschriften und/oder nur Einsprüche hoheitlicher Behörden	Grundlage in gesetzlichen Regelungen				unklar: auch Androhung von gesetzgeberischen Maßnahmen → „co-regulative Aufsicht“
Welchen Spielraum haben die nichtstaatlichen Akteure für ihre Entscheidungsfindung? (Ist es Co-Regulierung, wenn der Staat jede Entscheidung der nichtstaatlichen Regulierungsinstitution aufheben kann?)					Die nichtstaatlichen Akteure bleiben Teil des Prozesses der Rechtssetzung		unklar: „ständige Überprüfung und Revisionen“ könnte volle Staatskontrolle implizieren		Hoheitliche Zurückhaltung und Freiraum für Selbstregulierung essentiell				eher kein Spielraum

2. Konzept und Terminologie: Was ist Co-Regulierung?

<p>Ist es für Co-Regulierung erforderlich, dass der Staat die nichtstaatliche Regulierung beeinflusst? (Muss der Staat beispielsweise Steuerungsressourcen nutzen, um die nichtstaatliche Regulierung zu beeinflussen?)</p>	<p>Regulierungshandlungen erforderlich</p>	<p>„initial approach“: der Staat inkorporiert Selbstregulierungs-Regeln in sein Recht Sanktionierung ohne regulative Durchsetzungsmacht für die Verpflichteten</p>	<p>die gesetzliche Grundlage überträgt die Verwirklichung der Ziele an nichtstaatliche Parteien. Die Kriterien sind im Gesetz zu definieren Maßnahmen, um die Anwendung zu verfolgen, im Falle der Nichteinhaltung oder dem Scheitern der Vereinbarung</p>		<p>Inkorporierung eines Selbstregulierungssystems ist möglich</p>	<p>Kooperation zwischen staatlichem und privatem Bereich hinsichtlich Rechtssetzung und -durchsetzung</p>	<p>Der Staat kann Verfahren-, strukturelle und inhaltliche Regulierungsvorschriften schaffen</p>	<p>Grundlage = ständiger Dialog, aber der Staat sollte eine aktive Rolle im Zertifizierungsschema spielen</p>
<p>Andere Kriterien</p>		<p>Überwachungsmechanismen als Sicherungsinstrumente</p>					<p>Die Androhung gesetzlicher Maßnahme ist nicht mit Co-Regulierung gleichzusetzen</p>	

KRITERIEN/STUDIEN	Leonardi	Marsden	Latzer u.a.	EASA-Guide	Lundblad/Kiefer	Finckh	Oreja	Schulz/Held
NICHTSTAATLICHE KOMPONENTE (SELBSTREGULIERUNG)								
Was ist mit Regulierung gemeint (im Rahmen der „Selbstregulierung“)? (Beeinflussung von Entscheidungen oder auch reine Beratung)			Markteingriffe zur Beeinflussung des Verhaltens der Marktteilnehmer				„Festlegung und Beaufsichtigung der Spielregeln“	
Reguliert die Wirtschaft sich selbst?		wirtschaftsgeführte Regulierung	intendierte Verhaltensbeschränkungen	Gänzlich von der Wirtschaft aufgestelltes System			Vereinbarungen unter den Betreibern selbst	
Wie stark formalisiert muss die nichtstaatliche Komponente sein? (Organisationen, Regeln oder Prozesse oder auch informelle Vereinbarungen oder Einzelfallentscheidungen)		Anerkennung von Selbstregulierungseinrichtungen		Organisationen, die Regeln aufstellen und sie durchsetzen	Informelle Konzepte denkbar genauso wie die „perfekte Marktsituation“		üblicherweise Verhaltenskodizes	intendierte/ explizite Selbstregulierung: verschiedene Akteure vereinbaren, Regelungen hins. ihrer Tätigkeiten zu beachten
Andere Kriterien			Nur informelle staatliche Beteiligung	Freiwilligkeit				Unterscheidung von impliziter und expliziter Selbstreg. und organisationaler und extraorganisationaler Selbstregulierung

2. Konzept und Terminologie: Was ist Co-Regulierung?

Verbindung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Komponente												
Welche Ziele werden verfolgt? (Allgemeine Interessen oder auch individuelle Interessen)			Allgemeinwohlziele (auch bei Selbstreg.)						Allgemeinwohlziele			
Wie viel Formalisierung ist auf der staatlichen Seite erforderlich? (rechtliche Basis für das nichtstaatliche Regulierungssystem oder auch informelle Vereinbarungen zwischen Staat und nichtstaatlichen Einrichtungen)	Gesetzgeberische Richtlinien als Rahmen	Allgemeine Gesetze sind Grundlage für Co-Regulierung	Gesetzliche Regelungen notwendig	Gesetzesrecht nicht so sehr als Grundlage, sondern vielmehr als Ergänzung		„Sicherheitsnetz“ im Gesetzesrecht	Gesetzliche Grundlage oder Rechtsrahmen als Grundlage	Selbstreg., die in einen staatlichen Rechtsrahmen eingepasst ist, um die Regulierungsziele zu erreichen				
Welchen Spielraum haben die nichtstaatlichen Akteure für ihre Entscheidungsfindung? (Ist es Co-Regulierung, wenn der Staat jede Entscheidung der nichtstaatlichen Regulierungsinstanz aufheben kann?)	unklar; jedoch wird autonome Rechtssetzung gewährleistet								Regulierte Selbstregulierung impliziert Detailaufsicht durch private Akteure			
Ist es für Co-Regulierung erforderlich, dass der Staat die nichtstaatliche Regulierung beeinflusst? (Muss der Staat beispielsweise Steuerungsressourcen nutzen, um die nichtstaatliche Regulierung zu beeinflussen?)	Interaktion zwischen Staat und Wirtschaft und gemeinsame Verantwortung für Regelseetzung		Staatliche Instrumente wie Richtlinien, Zielsetzungen, Aufsicht sind entscheidendes Merkmal von Co-Regulierung	Aufstellen weit gefasster Prinzipien durch Gesetze	Möglichkeit eines staatlichen Verfahrens	Ökonomische Anreize sind ausreichend	Verbindung mit Regulierung					
Andere Kriterien												Co-Reg. impliziert öffentlich-private Partnerschaft

2.4. Kriterien zur Bestimmung der von der Studie erfassten Regulierungstypen

Co-Regulierung bedeutet eine Kombination von nichtstaatlicher Regulierung und staatlicher Regulierung in der Weise, dass eine Verbindung der nichtstaatlichen Regulierung zur staatlichen besteht.

An dieser Stelle muss eine Arbeitsdefinition entwickelt werden, um beurteilen zu können, welche Systeme im Folgenden untersucht werden. Die Auswahl eines Systems für die weitere Untersuchung bedeutet allerdings nicht, dass damit schon ein Urteil über die Effektivität dieses Systems getroffen wird. Welche Voraussetzungen nach europäischem Recht erfüllt sein müssen, damit eine Umsetzung von Richtlinien mithilfe von Co-Regulierung erfolgen kann, wird in den folgenden Schritten des Projektes untersucht.

Für die Dimensionen, die sich aus der Analyse der existierenden Studien ergeben, optieren wir für den im Folgenden dargestellten Weg vor dem Hintergrund des Zwecks der Arbeitsdefinition. In diese Studie werden Regulierungssysteme einbezogen, wenn die nichtstaatliche Komponente die folgenden Merkmale aufweist:

- Die Entwicklung spezifischer Organisationen, Regeln oder Prozesse,
- um Entscheidungen von Personen oder, im Falle von Organisationen, die Entscheidungen dieser Organisationen oder in diesen Organisationen zu beeinflussen
- soweit dies – zumindest teilweise – von oder in den Organisationen oder Teilen der Gesellschaft erfolgt, die bzw. deren Mitglieder Adressaten der (nichtstaatlichen) Regulierung sind.

Wir nennen die nichtstaatlichen Komponenten nicht „Selbstregulierung“, da dieser Begriff üblicherweise Systeme beschreibt, die ausschließlich auf der Selbstverantwortung der Wirtschaft beruhen. Zum Teil wird sogar argumentiert, dass die Stärke der Selbstregulierung gerade in der Abwesenheit von staatlicher Beeinflussung liegt.

Bei den Systemen, die wir im Folgenden untersuchen, erfüllt die Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung die folgenden Kriterien:

- Das System dient der Erreichung politischer Ziele, die sich auf soziale Prozesse beziehen.
- Es besteht eine rechtliche Verbindung zwischen dem nichtstaatlichen Regulierungssystem und der staatlichen Regulierung (allerdings muss der Einsatz nichtstaatlicher Regulierung nicht notwendigerweise im Akt eines Parlamentes festgelegt sein).
- Der Staat lässt dem nichtstaatlichen Regulierungssystem einen Entscheidungsspielraum.
- Der Staat nutzt eine Steuerungsressource, um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen (um die Erfüllung der Regulierungsziele zu gewährleisten).

Die folgende Tabelle erklärt die einzelnen Kriterien anhand von Beispielen und durch das Kriterium ausgeschlossener Fälle:

Nichtstaatliches Regulierungssystem			
Kriterien	Erklärung	Erfasste Fälle (Beispiele)	Ausgeschlossene Fälle (Beispiel)
die Entwicklung von Organisationen, Regeln oder Prozessen	Diese Studie beschäftigt sich mit potentiell innovativen Formen von Regulierung; es sollte deshalb eine nachhaltige und formalisierte Struktur existieren.	<ul style="list-style-type: none"> • Verhaltenskodizes • Einrichtungen der Selbstregulierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Unverbindliche Vereinbarungen • Entscheidungen von Fall zu Fall
um Entscheidungen von Personen oder, im Falle von Organisationen, die Entscheidungen dieser Organisationen oder in diesen Organisationen zu beeinflussen	Das nichtstaatliche System sollte – zusammengefasst – ein eigenes Regulierungssystem darstellen; sonst wäre es fast unmöglich, den reinen Wissensaustausch als System auszuschließen. Das nichtstaatliche System muss also zumindest an der Schaffung, Anwendung und Durchsetzung von Regeln beteiligt sein.	<ul style="list-style-type: none"> • Entwurf von Regeln (solange diese zusätzliche Regeln im Vergleich zu existierenden staatlichen Gesetzen enthalten) • Anwendung von Regeln, • Durchsetzung von Regeln 	<ul style="list-style-type: none"> • Rein beratende Tätigkeiten
soweit dies – zumindest teilweise – von oder in den Organisationen oder Teilen der Gesellschaft erfolgt, die bzw. deren Mitglieder Adressaten der (nicht-staatlichen) Regulierung sind	Die Spannbreite der möglichen Subjekte nichtstaatlicher Aktionen muss eingeschränkt werden, um eine funktionsfähige Definition zu erhalten.	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtungen der Selbstregulierung, die von der Wirtschaft gegründet und/oder finanziert werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen durch Dritte (z.B. NGOs)

Verbindung zwischen nicht-staatlichem und staatlichem Regulierungssystem			
Kriterien	Erklärung	Erfasste Fälle	Ausgeschlossene Fälle
Das System dient der Erreichung politischer Ziele, die sich auf soziale Prozesse beziehen.	Die Anwendung von Co-Regulierung im Bereich der Medien ist auf die Verfolgung von politischen Regulierungszielen beschränkt (Jugendschutz u.ä.), daher kann sich auch unsere Untersuchung auf diesen Bereich beschränken.	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschriften zum Jugendschutz • Werberegeln • Ethische Vorschriften 	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen, durch die Individualinteressen verfolgt werden
Rechtliche Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung	Gäbe es keine Beschränkungen für die Verbindung mit dem nichtstaatlichen Regulierungssystem würden alle Formen von Interaktion in das Blickfeld geraten.		

	<p><u>1) Art der rechtlichen Verbindung</u></p> <p>Alle Formen rechtlicher Verbindungen (Gesetze, Richtlinien der Regulierer, Verträge) genügen</p>	<p><u>1) Art der rechtlichen Verbindung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesetze • Richtlinien eines Regulierers • Verträge (Gegengezeichnete Dokumente, zweiseitige Erklärungen in Briefen) 	<p><u>1) Art der rechtlichen Verbindung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unverbindliche Vereinbarungen • Zustimmungserwähnungen in der Rede eines Ministers
	<p><u>2) Umfang der rechtlichen Verbindung</u></p> <p>Die rechtliche Verbindung muss keine wirkliche „Basis“ für die nichtstaatliche Regulierung sein. Denn sonst würden Modelle ausgeschlossen, in denen sich der Staat bloß existierenden Regulierungssystemen anschließt (wenn er z.B. von der Wirtschaft entwickelte Verhaltensregeln um- und durchsetzt). Allerdings muss die Anwendung nichtstaatlicher Regulierung in der rechtlichen Verbindung genannt werden.</p>	<p><u>2) Umfang der rechtlichen Verbindung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Das gesamte Regulierungssystem basiert auf Gesetz (z.B. Jugendschutz in Deutschland) • Entsprechend dem Gesetz oder der Richtlinie eines Regulierers setzt der staatliche Regulierer nichtstaatliche Vorschriften durch 	<p><u>2) Umfang der rechtlichen Verbindung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die nichtstaatliche Regulierung wird in der rechtlichen Verbindung nicht erwähnt
<p>Entscheidungsspielraum des nichtstaatlichen Regulierungssystems</p>	<p>Innovative Formen können nur gefunden werden, wenn es eine wirkliche „Arbeitsteilung“ zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren gibt; die bloße Umsetzung von staatlichen oder von der EG erlassenen Vorschriften verspricht noch keine Innovation.</p> <p>Entscheidungsspielräume können sowohl bei der Schaffung, der Umsetzung und der Durchsetzung von Vorschriften eingeräumt werden. Diese Entscheidungsspielräume beschränken den Anwendungsbereich für staatliche Regulierung. Im Falle der Gesetzgebung kann nur dann von einem Entscheidungsspielraum gesprochen werden, wenn sich der Staat dazu verpflichtet, den nichtstaatlichen Kodex anzuwenden und Änderungen grds. zu akzeptieren. (Die Übernahme von Veränderungen ist dem Regulierungssystem immanent).</p> <p>Bei der Umsetzung von Vorschriften besteht nur dann ein Entsch-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtstaatliche Einrichtungen bewerten, ob eine Sendung oder ein Dienst sich an existierende Vorschriften hält • Ein Gesetz nimmt auf einen nichtstaatlichen Kodex Bezug, ermöglicht aber immer noch die Änderung des Kodex durch die nichtstaatliche Einrichtung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Traditionelle Regulierung • Der Staat nimmt einen nichtstaatlichen Kodex nur in der Form an, dass Änderungen nicht automatisch ebenfalls akzeptiert werden.

	<p>dungsspielraum, wenn der Staat den nichtstaatlichen Parteien Freiraum bei der Konkretisierung der Vorschriften lässt.</p>		
--	--	--	--

<p>Staat nutzt Steuerungsressourcen</p>	<p>Co-Regulierung muss von reiner Selbstregulierung unterschieden werden. Die Existenz einer rechtlichen Verbindung allein bedeutet noch nicht, dass es auch eine „Arbeitsteilung“ zwischen dem nichtstaatlichen und dem staatlichen Teil gibt.</p> <p><u>Es ist egal, in welchem Abschnitt des Regulierungsprozesses die Ressourcen eingesetzt werden.</u> Einfluss auf die nichtstaatliche Einrichtung selbst ist also nicht unbedingt notwendig, solange der Staat noch Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses hat. Dies beinhaltet die Schaffung, Umsetzung und Durchsetzung von Regeln. Aus diesem Grund werden auch Systeme erfasst, in dem der Staat tätig wird, nachdem nichtstaatliche Einrichtungen gehandelt haben (z.B. wenn der Staat den Verhaltenskodex eines Wirtschaftszweiges umsetzt).</p>		<p>Der Staat überlässt es dem nichtstaatlichen Regulierungssystem völlig, das Regulierungsziel zu erreichen.</p>
	<p><u>1) Arten von Ressourcen</u></p> <p>„Starke“ Ressourcen wie Macht / Einfluss und Geld</p>	<p><u>1) Arten von Ressourcen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Macht / Einfluss • Geld 	<p><u>1) Arten von Ressourcen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Öffentlichkeit
	<p><u>2) Ziel des Ressourceneinsatzes</u></p> <p>Der Staat muss die Ressourcen einsetzen, um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen.</p>	<p><u>2) Ziel des Ressourceneinsatzes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung wird benutzt, um nichtstaatliche Regulierung zu ändern. 	<p><u>2) Ziel des Ressourceneinsatzes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zurverfügungstellung von Geld oder Ressourcen ohne regulativen Zweck.

3. CO-REGULIERUNG IN EUROPA UND AUSGEWÄHLTEN NICHT-EUROPÄISCHEN LÄNDERN

3.1. Co-Regulierungssysteme

3.1.1. Identifizierung von Systemen mit Co-Regulierung

Im nächsten Schritt der Studie werden aus den im zweiten Länderbericht beschriebenen Systemen diejenigen ausgewählt, die Kriterien unserer Arbeitsdefinition erfüllen (s. 2.1.3.).

Im zweiten Länderbericht (erstellt im September 2005) wurden von unseren Korrespondenten 70 Systeme beschrieben. Diese große Anzahl ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass wir den Korrespondenten die Möglichkeit gegeben haben, den Untersuchungsbereich sehr weit zu verstehen, um kein kooperatives System zu übersehen. In unseren Hinweisen für Korrespondenten gaben wir einige Beispiele für Fälle kooperativer Systeme im Medienbereich, fügten aber hinzu, dass diese Beispiele keineswegs abschließend zu verstehen sind. Dementsprechend wurden die Korrespondenten auch aufgefordert, ihrer eigenen Auffassung nach interessante Formen der kooperativen Regulierung in einem breiten Verständnis des Begriffs ausführlicher zu beschreiben.

Jedes System, in dem sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Regulierung existiert, wurde von Mitgliedern des Projektteams nach den erarbeiteten Kriterien untersucht, um festzustellen, bei welchen Typen von Regulierung es sich um Co-Regulierung im Sinne unserer Studie handelt. Dies führte zum Ausschluss von kooperativen Systemen, bei denen ein oder mehrere Kriterien der Definition nicht erfüllt waren. Im folgenden Abschnitt wird die Anwendung der Definition auf die kooperativen Systeme beschrieben und es werden Beispiele zur Illustration genannt. Dabei ist anzumerken, dass einige Systeme nur an einer Stelle genannt werden, obwohl sie auch in Verbindung mit anderen Kriterien, die ebenfalls nicht erfüllt sind, Erwähnung finden könnten.

3.1.1.1. Entwicklung spezifischer Organisationen, Regeln oder Prozesse

Wie oben dargestellt, verlangt die Arbeitsdefinition zumindest beim nichtstaatlichen Regulierungssystem (Teil 1 der Definition) die Entwicklung spezifischer Organisationen, Regeln oder Prozesse. Daher fallen beispielsweise interne Arbeitsgruppen, die von einem Rundfunkveranstalter eingesetzt werden, um gesetzliche Regeln zu implementieren, nicht unter die Definition. Solche Systeme waren vereinzelt im Hinblick auf die Bewertung oder Kennzeichnung von Inhalten zu finden, beispielsweise bei Systemen in Zypern oder in der Tschechischen Republik.

Zudem wurden auch informelle Vereinbarungen wie zum Beispiel in Irland im Hinblick auf die Bewertung von Videospiele und reine Einzelfallentscheidungen nicht einbezogen.

Verträge zwischen dem Staat und einzelnen Rundfunkveranstaltern (wie die rechtliche Vereinbarung zwischen der Regierung und CLT-UFA in Luxemburg) stellen ebenso keine Co-Regulierung im Sinne unserer Definition dar.

3.1.1.2. Beeinflussung von Entscheidungen von Personen oder Organisationen

Das zweite Kriterium betrifft die Beeinflussung von Entscheidungen von Personen oder Organisationen. Dort, wo staatliche Stellen lediglich nichtstaatliche Regulierer beraten (wie etwa das „Advisory Committee“ in Zypern, der „Advertising Council“ in der Tschechischen Republik, das „Collège d’avis“ in Belgien und der „Medierådet“ in Schweden), kann nicht von „Regulierung“ gesprochen werden.

3.1.1.3. Durchführung von oder in den Organisationen oder Teilen der Gesellschaft, die bzw. deren Mitglieder Adressaten der Regulierung sind

Eine Gruppe von Systemen, die dieses Kriterium nicht erfüllte, waren solche, bei denen der Staat reguliert aber eine gesellschaftliche Partizipation vorgesehen ist. Einige dieser Systeme bestehen aus staatlichen Aufsichtsinstanzen, die als Teil staatlicher Stellen oder diesen angegliedert agieren und in denen Stakeholder vertreten sind. Die Organisationen, Regeln oder Prozesse, die in diesen Fällen eingerichtet werden, sind staatliche, selbst wenn gesellschaftliche Gruppen in den entsprechenden Gremien vertreten sind. Derartige staatliche Systeme mit gesellschaftlicher Partizipation sind das „Board of Classification of Cinematographic Works“ in Zypern, der „Conseil nationale des programmes“ in Luxemburg, das „Collège d’avis“ in Belgien oder der „Media Council“ in Schweden. In diesen Fällen ist das Kriterium „Durchführung durch oder in Organisationen oder Teilen der Gesellschaft, die bzw. deren Mitglieder Adressaten der (nichtstaatlichen) Regulierung sind“, ebenso nicht erfüllt, da die Repräsentanten der gesellschaftlichen Gruppen selbst kein Bestandteil nichtstaatlicher Regulierungssysteme sind, sondern lediglich in staatlich dominierten Systemen mit dem Staat kooperieren.

3.1.1.4. Erreichung politischer Ziele

Das vierte Kriterium besteht in der Erreichung politischer Regulierungsziele. Alle Systeme, die wir untersucht haben, erfüllen dieses Kriterium, da sie alle entweder dem Jugendschutz, der Ethik oder dem Verbraucherschutz dienen.

3.1.1.5. Rechtliche Verbindung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung

Selbst wenn man das Kriterium einer rechtlichen Verbindung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung in einem weiten Sinne versteht, werden Systeme ausgeschlossen, bei denen die nichtstaatliche Regulierung im staatlichen Recht (einschließlich der Richtlinien eines Regulierers) überhaupt nicht erwähnt wird, und auch bindende Vereinbarungen zwischen dem Staat und nichtstaatlichen Einrichtungen oder Wirtschaftsunternehmen nicht vorhanden sind.

Dieses Kriterium schließt Systeme aus, bei denen beispielsweise Selbstregulierungssysteme und staatliche Systeme parallel arbeiten, wie beispielsweise in Griechenland: Selbst wenn die SAFENET-Initiative vom Regulierer EETT angeregt wurde, arbeitet sie nun doch selbstständig ohne staatlichen Einfluss (was bedeutet, dass das Kriterium „der Staat nutzt Steuerungsressourcen, um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen“ ebenso nicht erfüllt

wird). Die gegenwärtig zu beobachtende Kooperation von beiden im Hinblick auf die Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit ist lediglich informeller Natur. Ein anderes Beispiel sind die ungarischen Magyar Reklámszövetség (MRSz)/Önszabályozó Reklám Testület (ÖRT), bei denen keine formellen Beziehungen zwischen der staatlichen und der nichtstaatlichen Seite existieren. Abgesehen von dem Umstand, dass mittlerweile die nichtstaatliche Regulierung im Gesetz erwähnt wird, wird in Letzterer die Bedeutung der Teilhabe der Wirtschaft an der Selbstregulierung betont, aber eine reale Verbindung zwischen der staatlichen und der nichtstaatlichen Regulierung fehlt. Darüber hinaus wird das Kriterium „der Staat nutzt eine Steuerungsressource, um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen“ (s.u.) ebenso nicht erfüllt. Ähnliche Überlegungen gelten im Hinblick auf die ungarische „Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete (MTE)“.

3.1.1.6. Entscheidungsspielraum

Unserer Arbeitsdefinition zufolge kann von Co-Regulierung nicht gesprochen werden, wenn der Staat nicht Entscheidungsspielraum für das nichtstaatliche Regulierungssystem einräumt. Dies ist zum Beispiel bei Beratungsgremien gegeben, die keinen formellen Einfluss auf die letztendliche Entscheidung haben. Das „Committee of Ethics“ in Zypern hat keinen Spielraum in diesem Sinne. Systeme, bei denen nichtstaatliche Kodizes in der Weise in staatliches Recht übernommen werden, dass Veränderungen des Kodex durch die Wirtschaft nicht automatisch nachvollzogen werden (wie beim „Code of Journalistic Ethics“ in Zypern) sind ebenfalls ausgeschlossen. Ähnlich ist die Situation im Hinblick auf das Signaléthique-System in Frankreich: Auch wenn das Signaléthique ursprünglich von den Rundfunkveranstaltern entwickelt wurde, ist es nun Teil staatlicher Regulierung und die Klassifikation wird lediglich von den Rundfunkveranstaltern durchgeführt. Entscheidungsspielraum liegt nicht vor, wenn der Staat jede nichtstaatliche Handlung wie eine des Staates selber behandelt. Auch wenn der Presserat in Dänemark, der als unabhängige Einrichtung gegründet ist, öffentliche Verfahren nach dem dänischen „medieansvarsloven“ durchführt und auch nichtstaatliche Richtlinien der Presseethik anwendet, ist er an diese Richtlinien in keiner Weise gebunden. Daher existiert kein hinreichender Einfluss auf die nichtstaatliche Regulierung bei der Arbeit des Presserates.

3.1.1.7. Staat nutzt Steuerungsressourcen

Darüber hinaus fallen Systeme nur dann unter unsere Arbeitsdefinition, wenn der Staat Steuerungsressourcen einsetzt, um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen, um die Erfüllung der Regulierungsziele zu gewährleisten. Dies ist dort nicht der Fall, wo nichtstaatliche Regulierung unabhängig von staatlicher Beeinflussung arbeitet, wie etwa bei „SAFE-NET“ in Griechenland.

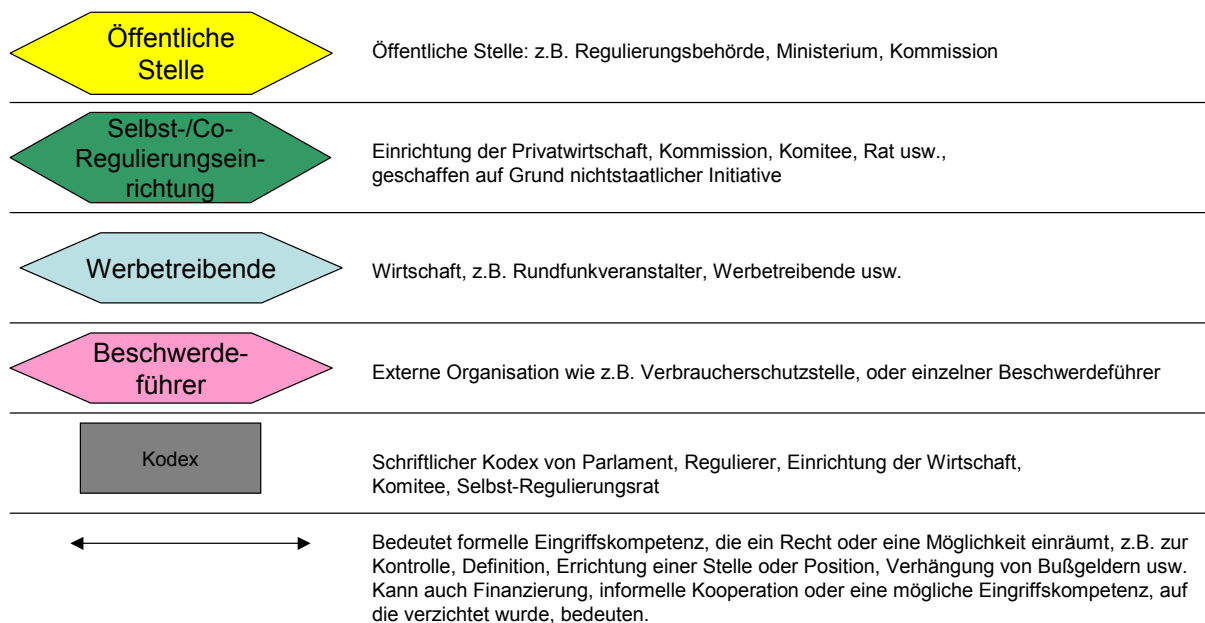
Nicht alle Systeme, die unter die Arbeitsdefinition fallen, wurden in die Evaluation einbezogen. Wenige Systeme wurden ausgenommen (zur Begründung s.o. 1.2.). Ein Überblick über alle Systeme mit staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung, der Systeme, die unter die Arbeitsdefinition fallen, und aller Systeme, die in die Evaluation einbezogen wurden, findet sich in Annex 2.

3.1.1.8. Schlussfolgerungen

Unser Vorschlag für eine Definition von Co-Regulierung hat sich als schlüssiges Set von Kriterien erwiesen, die auf existierenden Studien beruhen und darauf abzielen, nachhaltige und belastbare Formen der Kooperation von staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung zu identifizieren. An dieser Stelle ist der Hinweis wichtig, dass diese Definition ausgearbeitet wurde, bevor in einem Vorschlag der Kommission über eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ein expliziter Bezug auf Co-Regulierung aufgenommen wurde¹¹⁴.

3.1.2. Co-Regulierungssysteme in der EU

Die für eine nähere Untersuchung ausgewählten Systeme werden im folgenden Abschnitt beschrieben, die Darstellung beschränkt sich auf die jeweils wichtigsten Charakteristika. Umfassende Beschreibungen der einzelnen Systeme können aber dem jeweiligen Landesreport entnommen werden. Jedem System ist eine graphische Darstellung seiner Funktionsweise vorangestellt. Die folgende Erläuterung erklärt die Bedeutung der Symbole und Verbindungslinien.¹¹⁵

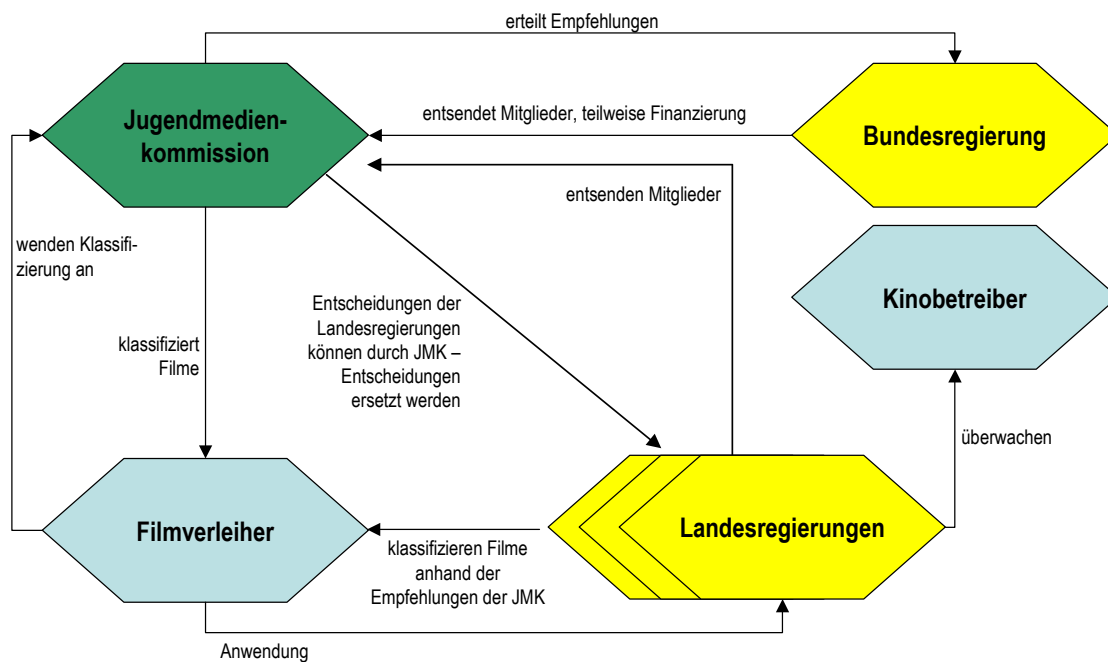


¹¹⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, KOM (2005) 646 endgültig, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0646de01.pdf.

¹¹⁵ Die Länderberichte sind abrufbar unter <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/index.html> oder siehe Annex 5.

3.1.2.1. Österreich: Jugendschutz in Spielfilmen

- **Medium:** (Spiel-)Filme (sowohl DVDs als auch CD-ROMs)
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Regierungen der einzelnen Bundesländer
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Jugendmedienkommission (JMK)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** JMK bewertet Filme, DVDs und CD-ROMs (Die Landesregierungen schließen sich gewöhnlich der Bewertung durch die JMK an; Ausnahme: Wien: hier entscheidet das Magistrat, nachdem es einen Filmbeirat konsultiert hat).
- **Rechtliche Verbindung:** die Gesetze einiger Bundesländer beziehen sich ausdrücklich auf die Entscheidungen der JMK: z.B. Salzburg: Jugendschutzgesetz; Niederösterreich: Lichtschauspielgesetz; in einigen Bundesländern gibt es keine rechtliche Verbindung; die Landesregierungen folgen aber auch hier für gewöhnlich den Empfehlungen der JMK
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Vertreter der Bundes- und Landesregierungen sind Mitglieder der JMK; Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur ernennt Mitglieder der JMK; die JMK wird teilweise vom Bund finanziert.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** durch die Regierungen der Bundesländer



3.1.2.1.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele

Ziel des Regulierungssystems ist der Jugendschutz in Filmen und auf den Trägermedien DVD und CD-ROMs.

Obwohl die Gesetzgebungskompetenz für den Jugendschutz eigentlich Sache der Bundesländer ist, macht die nichtstaatliche Jugendmedienkommission (JMK), die als Beratungsorgan für den Bundesminister für Ausbildung, Wissenschaft und Kultur gegründet wurde, Vorschläge zur Altersklassifizierung von Filmen, DVDs und CD-Roms. Empfehlungen der JMK sind nicht bindend. Allerdings schließen sich die für die Altersklassifizierung zuständigen Behörden der Bundesländer für gewöhnlich den Entscheidungen der JMK an.

3.1.2.1.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Die Lichtspielgesetz der Bundesländer enthalten im Allgemeinen eine generelle Zugangsbeschränkung für Personen unter 16 oder 18 Jahren. Das Mindestalter für einen bestimmten Film kann aber auf Antrag eines Filmverleihs von der Landesregierung herabgesetzt werden. Die hierfür erforderliche Entscheidung der Landesregierung kann auch von der JMK getroffen werden. Eine Ausnahme besteht allerdings für pornographische Filme – hier gilt grundsätzlich eine Altersgrenze von 18 Jahren, ohne Ausnahme.

3.1.2.1.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Nur in einigen Bundesländern existiert eine rechtliche Verbindung:

Nach dem Lichtspielgesetz von z.B. Niederösterreich kann eine Entscheidung der JMK die Entscheidung der Landesregierung ersetzen.

Auch das Jugendschutzgesetz in Salzburg enthält eine entsprechende Regelung. Allerdings kann die Landesregierung hier auf Antrag eines Kinobetreibers oder Filmverleihs von der Entscheidung der JMK abweichen.

Nach dem Wiener Kinogesetz wird die Altersklassifikation von Filmen durch das Magistrat durchgeführt. Dem geht eine Anhörung des Filmbeirats voran. Obwohl theoretisch die Entscheidungen des Filmbeirats durch von anderen österreichischen Filmbegutachtungsstellen verliehene Prädikate ersetzt werden können, wenn diese allgemein durch Verordnung der Landesregierung oder im Einzelfalle durch Bescheid des Magistrates anerkannt worden sind, ist dies praktisch nicht der Fall.

In einigen Bundesländern gibt es zwar keine explizite rechtliche Verbindung. Allerdings folgen auch hier die Landesregierungen für gewöhnlich den Entscheidungen der JMK.

3.1.2.1.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

Die Bundesregierung und die Länder haben Einfluss auf die Organisation der JMK, da deren Mitglieder Vertreter von Bund und Ländern sind: Jeweils ein Mitglied jedes der acht Prüfausschüsse, die die Altersklassifikation vornehmen, ist ein Landesvertreter. Im Appellationsausschuss finden sich zwei Landesvertreter. Außerdem muss der Geschäftsführer der JMK ein Beamter des Bundesministeriums sein. Der Bundesminister ist schließlich auch der Vorsitzende des Kuratoriums (das allerdings keine Bewertung von Filmen vornimmt).

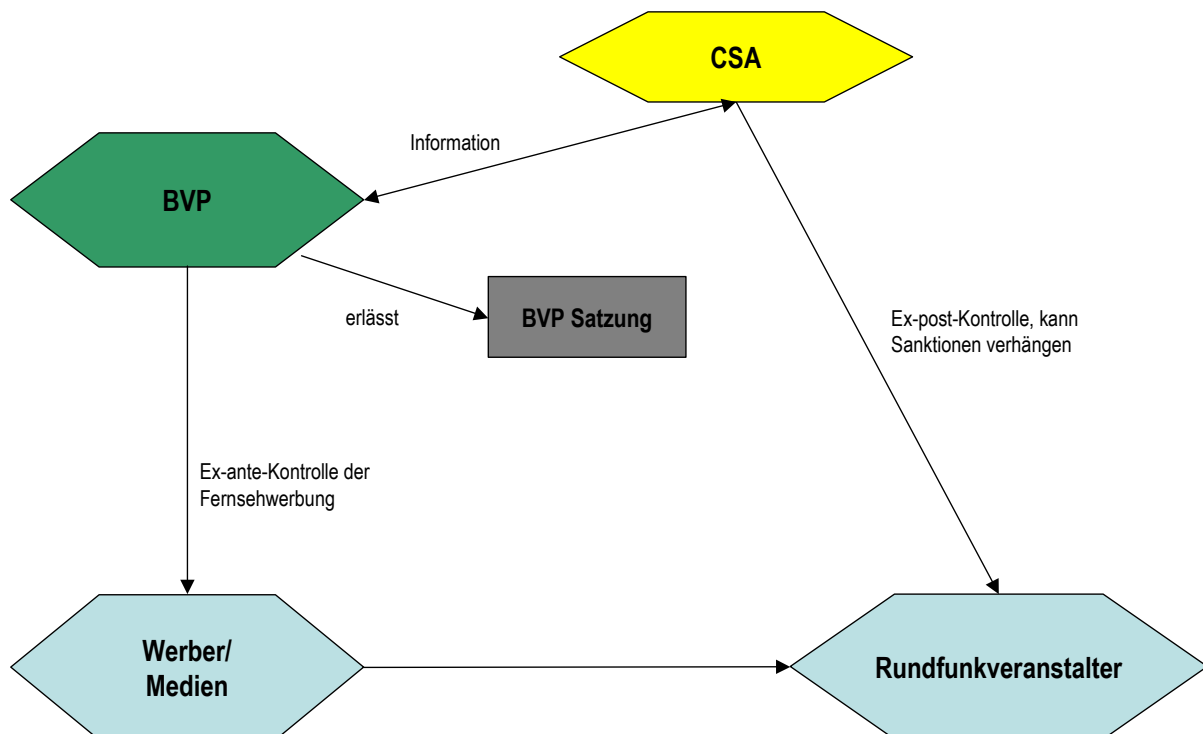
Alle Mitglieder der JMK werden vom Minister für Ausbildung, Wissenschaft und Kultur ernannt. Momentan haben vier Bundesländer (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark) Mitglieder für die Prüfausschüsse nominiert.

3.1.2.1.5. Durchsetzung, Sanktionen

Sofern sich ein Bundesland der Altersklassifikation der JMK anschließt, sind die Bezirksverwaltungsbehörden für deren Durchsetzung zuständig. Alternativ sind die Bundespolizeibehörden in ihrem Kompetenzbereich zuständig (meist in größeren Städten).

3.1.2.2. Frankreich: Regulierung der Werbung

- **Medium:** alle Medientypen
- **Regulierungsziel:** Verbraucherschutz durch Werberegulierung
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA, Hoher Rat für audiovisuelle Medien)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Bureau de vérification de la publicité (BVP, Werbeverifikationsbüro)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** ex-ante Kontrolle der Werbung
- **Rechtliche Verbindung:** Die zwingende ex-ante Bewertung der Fernsehwerbung durch das CSA wurde im Hinblick auf die Kompetenzen des BVP abgeschafft. Weitere rechtliche Verbindungen mit Ausnahme einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen CSA und BVP existieren nicht.
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt:** CSA kann Entscheidungen des BVP bei der ex-post Kontrolle von Werbung überstimmen.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** BVP kann eine förmliche Verwarnung erteilen oder einen Anbieter auffordern, eine bestimmte Werbung nicht zu veröffentlichen; CSA setzt die Anwendung staatlicher Werbevorschriften durch.



3.1.2.2.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Die bisher existierende ex-ante Kontrolle von Werbung durch die staatliche Einrichtung Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) wurde in den 1990er Jahren abgeschafft. Seit dem hat

die CSA nur ex-post Kontrollen durchgeführt. Die ex-ante Kontrolle obliegt nun einer nicht-staatlichen Einrichtung, dem Bureau de vérification de la publicité (BVP).

3.1.2.2.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Die vom BVP in seiner Satzung niedergelegten Vorschriften gelten für die gesamte Werbewirtschaft. Erfasst werden alle Arten von Werbung, unabhängig vom verwendeten Medium. BVP berät die Produzenten auch während der Produktion und beurteilt dabei schon im Voraus ob die Werbung mit den einschlägigen Vorschriften vereinbar sein wird. Das BVP entwickelt darüber hinaus auch spezielle Verhaltenskodizes für einzelne Medienbereiche bzw. unterstützt diese bei der Entwicklung eigener Regeln.

Grundsätzlich sind Werbende und Mediendienstleister nicht verpflichtet, eine vorherige Genehmigung ihrer Werbung durch das BVP einzuholen. Hiervon ausgenommen ist allerdings die Rundfunkwerbung, bei der die Werbetreibenden eine ex-ante Kontrolle ihrer Werbung durchführen lassen müssen. Diese Kontrolle wird seit 1992 vom BVP durchgeführt, während die CSA nur noch die ex-post Kontrolle übernimmt. Hierfür müssen Kopien der Werbung beim BVP vorab vorgelegt werden. Eine Arbeitsgruppe der BVP prüft dann den Werbespot. Daraufhin äußert die BVP eine Meinung bzw. trifft eine Entscheidung zur Vereinbarkeit der Werbung mit den Vorschriften der BVP.

3.1.2.2.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Weder im französischen Rundfunkgesetz „Loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication modifiée et complétée“ oder in sonstigen Gesetzen existiert eine gesetzliche Grundlage für die vom BVP durchgeführte ex-ante Kontrolle. Vielmehr wurde die gesetzliche Verpflichtung, Werbung vor ihrer Ausstrahlung überprüfen zu lassen, 1993 aufgehoben um so die ex-ante Kontrolle durch die BVP zu ermöglichen. Zwischen CSA und BVP findet jedoch weiterhin ein Informationsaustausch statt. Das BVP hält Rücksprache mit der CSA ehe es neue Vorschriften erlässt; die CSA informiert das BVP wiederum über ihr bekannt gewordene Regelverstöße.

3.1.2.2.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

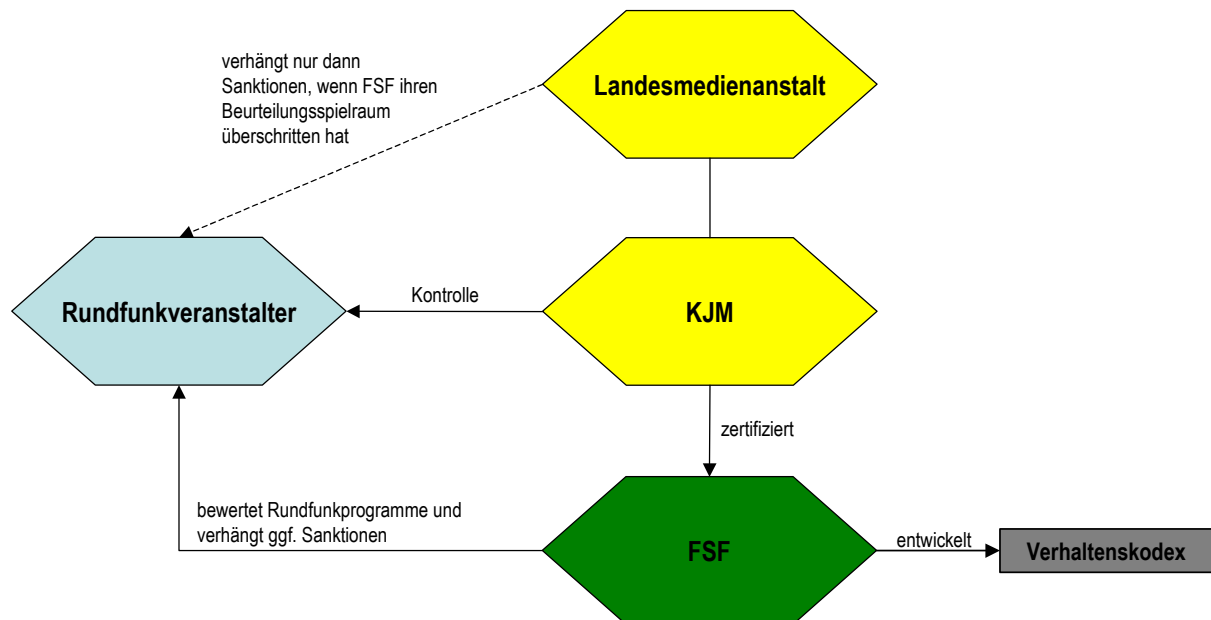
Für die CSA gibt es weder eine gesetzliche noch eine vertragliche Verpflichtung, Entscheidungen des BVP zu Rundfunkwerbung einzuholen oder zu befolgen. Daher kann die CSA weiterhin jede Entscheidung des BVP überstimmen.

3.1.2.2.5. Durchsetzung, Sanktionen

Sollte ein Werbetreibender einer Entscheidung des BVP auf dem Gebiet der Fernsehwerbung nicht folgen, kann das BVP eine förmliche Verwarnung erteilen oder die Aufforderung aussprechen, die Werbung nicht auszustrahlen. Konsumenten wenden sich mit ihren Beschwerden häufig direkt an das BVP. Die CSA ist für die Durchsetzung der staatlichen Werbegesetze zuständig.

3.1.2.3. Deutschland: Jugendschutz im Rundfunk

- **Medium:** Länderübergreifender Rundfunk in Deutschland
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Landesmedienanstalten und Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** „Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle“: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Hauptsächlich ex-ante Bewertung (Inhalte, die der FSF vor ihrer Ausstrahlung vorgelegt werden können), teilweise auch Durchsetzung der Regeln (ex-post Bewertung; Inhalte, die vor ihrer Ausstrahlung der FSF nicht vorgelegt werden können, z.B. Liveübertragungen) durch die FSF
- **Rechtliche Verbindung:** Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV), Anerkennung der beteiligten „Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle“
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt:** Anerkennung der „Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle“, sofern diese bestimmte rechtliche Kriterien erfüllen
- **Durchsetzung, Sanktionen:** teilweise durch die FSF, Auffangkompetenz der KJM und der Landesmedienanstalten



3.1.2.3.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Mit Inkrafttreten des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV) 2003 wurden die Einbeziehung von „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ und der Umfang ihrer Entscheidungskompetenzen erweitert. Um die Einhaltung der Ziele des Staatsvertrages zu gewährleisten, bedürfen die nichtstaatlichen Einrichtungen einer Anerkennung (durch die KJM, s.u.). Im Fernsehbereich wurde die „Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen“ (FSF) anerkannt. Auf staatlicher Seite sind die Landesmedienanstalten und die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) für die Überwachung der Rundfunkveranstalter zuständig. Die KJM trifft alle Entscheidungen, die den Jugendschutz betreffen, und gewährleistet so eine einheitliche Anwendung des JMStV bundesweit. Die jeweiligen Landesmedienanstalten bleiben aber für die Durchsetzung dieser Entscheidungen zuständig. Obwohl die Landesmedienanstalten staatsfern ausgestaltet sind, können sie dennoch dem staatlichen Bereich zugeordnet werden, da sie

auf Grund eines Gesetzes gegründet wurden und an einen gesetzlichen Auftrag gebunden sind, der in der Überwachung von Rundfunkveranstaltern und Anbietern von Telemedien besteht.

3.1.2.3.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Aufgabe der „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ ist es, Rundfunkinhalte zu klassifizieren und die Durchsetzung der hierfür geltenden Vorschriften sicherzustellen. Außerdem können sie Änderungen bei der Alterklassifizierung von Filmen vornehmen, die von der nichtstaatlichen Stelle für die Filmbewertung (FSK, s.u. 3.1.2.5.) nach dem Jugendschutzgesetz vorgenommen wurden (insbesondere solche Filme, deren Bewertung durch die FSK länger als 15 Jahre zurückliegt).

3.1.2.3.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Die Voraussetzungen für die Anerkennung der „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“, deren Aufgaben und das Verhältnis zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung sind ausdrücklich im JMStV geregelt.

3.1.2.3.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

Der JMStV sieht Möglichkeiten vor, die nichtstaatliche Regulierung zu beeinflussen. Die wichtigste stellt die Notwendigkeit der Anerkennung von „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ dar. Voraussetzungen für die Anerkennung sind, dass

- 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,
- eine sachgerechte Ausstattung durch eine Vielzahl von Anbietern sichergestellt ist,
- Vorgaben für die Entscheidungen der Prüfer bestehen, die in der Spruchpraxis einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz zu gewährleisten geeignet sind,
- 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,
- gewährleistet ist, dass die betroffenen Anbieter vor einer Entscheidung gehört werden, die Entscheidung schriftlich begründet und den Beteiligten mitgeteilt wird und
- eine Beschwerdestelle eingerichtet ist.

Die Anerkennung ist auf vier Jahre befristet und kann verlängert werden. Anerkannte „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ werden von der KJM überwacht. Die Anerkennung kann widerrufen werden, wenn Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich ent-

fallen sind oder sich die Spruchpraxis der Einrichtung nicht im Einklang mit dem geltenden Jugendschutzrecht befindet. Der JMStV sieht keine anderweitigen Sanktionen gegen „Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle“ vor.

3.1.2.3.5. Durchsetzung, Sanktionen

Sofern „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ existieren, sind die Kompetenzen der staatlichen Stellen eingeschränkt.

Die Landesmedienanstalten und die KJM dürfen selbst keine Sanktionen gegenüber Rundfunkveranstaltern erlassen, sofern die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Der fragliche Inhalt wurde einer anerkannten „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ vor der Veröffentlichung vorgelegt, der Anbieter ist der Entscheidung dieser Einrichtung gefolgt und die „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ hat die rechtlichen Grenzen ihres Beurteilungsspielraums nicht überschritten.

Wenn der JMStV durch die Verbreitung von Inhalten verletzt wurde, die vor ihrer Ausstrahlung einer „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ nicht vorgelegt werden konnten (z.B. Liveübertragungen), haben sich diese nach der Ausstrahlung mit dem Vorfall zu befassen. Auch hier gilt, dass weder die Landesmedienanstalten noch die KJM Sanktionen erlassen können, sofern der Anbieter der Entscheidung der nichtstaatlichen Einrichtung folgt und diese ihren Beurteilungsspielraum nicht überschritten hat. Zu beachten ist aber, dass dieser Vorbehalt nichtstaatlicher Regulierung nur dann greift, wenn der Rundfunkveranstalter sich einer „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ angeschlossen hat (diese Anforderung besteht nicht, wenn der fragliche Inhalt vor seiner Ausstrahlung zur Bewertung vorgelegt wurde).

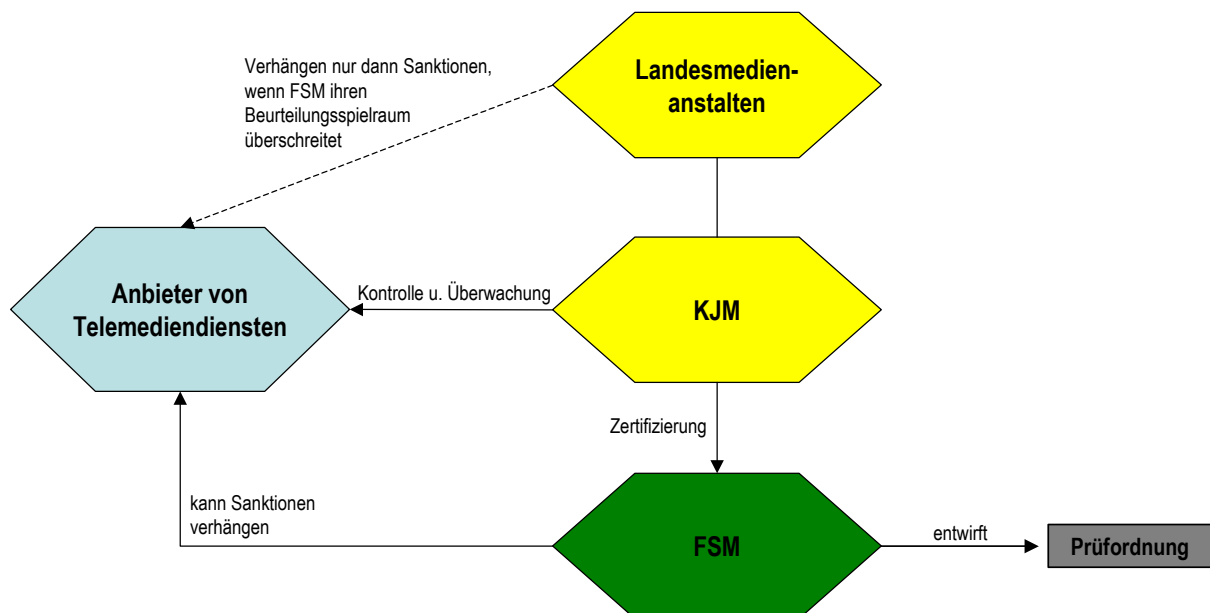
Dass sich „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ mit einem Vorfall befassen, beinhaltet auch das Verhängen von Sanktionen. „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ werden nur dann anerkannt, wenn eine Verfahrensordnung besteht, die auch mögliche Sanktionen regelt.

Neben der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten führen auch Beschwerden zum Auffinden rechtswidriger Inhalte. „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ werden daher auch nur dann anerkannt, wenn eine Beschwerdestelle eingerichtet wurde.

Sofern die „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat, können die Landesmedienanstalten an ihrer Stelle Sanktionen gegen den Rundfunkveranstalter verhängen.

3.1.2.4. Deutschland: Jugendschutz im Internet

- **Medium:** Telemedien (u. a. Internetdienste)
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Landesmedienanstalten, Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und jugendschutz.net
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** „Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle“: Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diansteanbieter (FSM)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Durchsetzung der Vorgaben des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV) und nichtstaatlicher Verhaltensregeln.
- **Rechtliche Verbindung:** JMStV; Anerkennung der „Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle“
- **Maßnahmen, die der Staat ergreift um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen:** Anerkennung der „Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle“, sofern diese bestimmte rechtliche Anforderungen erfüllen
- **Durchsetzung, Sanktionen:** FSM: Benachrichtigung und Aufforderung, Änderungen vorzunehmen; Abmahnung; Vertragsstrafe; Mitgliedsausschluss; Auffangkompetenz der KJM und der Landesmedienanstalten



3.1.2.4.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Mit Inkrafttreten des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV) 2003 wurden die Einbeziehung von „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ und der Umfang ihrer Entscheidungskompetenzen erweitert. Um die Einhaltung der Ziele des Staatsvertrages zu gewährleisten, bedürfen die nichtstaatlichen Einrichtungen einer Anerkennung (durch die KJM, s.u.). Die „Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diansteanbieter“ (FSM), wurde zur Regulierung von Internetdiensten anerkannt. Auf staatlicher Seite sind die Landesmedienanstalten und die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) für die Überwachung der Diensteanbieter zuständig. Obwohl die Landesmedienanstalten staatsfern ausgestaltet sind, können sie dennoch dem staatlichen Bereich zugeordnet werden, da sie auf Grund eines Gesetzes gegründet wurden und an einen gesetzlichen Auftrag gebunden sind, der in der Überwachung von Rundfunkveranstaltern und Anbietern von Telemedien besteht.

3.1.2.4.2. Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers

Sofern es sich um sog. „Telemedien“ handelt, muss deren Inhalt nicht im Voraus einer „Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ vorgelegt werden. Wird allerdings ein Rechtsverstoß festgestellt, sind „Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle“ mit dem Verstoß zu befassen. Die FSM hat einen Verhaltenskodex entwickelt (Verhaltenskodex der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V.“), der sich auf die Regeln des JMStV bezieht. Außerdem existiert ein spezieller Verhaltenskodex für Suchmaschinenbetreiber („Verhaltenssubkodex für Suchmaschinenanbieter der FSM“).

Der Zuständigkeit der „Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle“ erstreckt sich auch auf die Verhängung von Sanktionen. Die hierfür einschlägigen Vorschriften finden sich in der „Beschwerdeordnung“ der FSM (siehe sogleich).

3.1.2.4.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“, deren Aufgaben und das Verhältnis von staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung sind ausdrücklich im JMStV festgehalten.

3.1.2.4.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt

Von den im JMStV vorgesehenen Möglichkeiten der staatlichen Stellen, Einfluss auf die nichtstaatliche Regulierung zu nehmen, ist die wichtigste, dass „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ der Anerkennung durch die KJM bedürfen. Voraussetzungen für die Anerkennung sind, dass

- 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,
- eine sachgerechte Ausstattung durch eine Vielzahl von Anbietern sichergestellt ist,
- Vorgaben für die Entscheidungen der Prüfer bestehen, die in der Spruchpraxis einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz zu gewährleisten geeignet sind,
- eine Verfahrensordnung besteht, die den Umfang der Überprüfung sowie mögliche Sanktionen regelt und eine Möglichkeit der Überprüfung der Entscheidungen auch auf Antrag von landesrechtlich bestimmten Trägern der Jugendhilfe vorsieht,
- gewährleistet ist, dass die betroffenen Anbieter vor einer Entscheidung gehört werden, die Entscheidung schriftlich begründet und den Beteiligten mitgeteilt wird und
- eine Beschwerdestelle eingerichtet ist.

Die Anerkennung ist auf vier Jahre befristet und kann verlängert werden. Anerkannte „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ werden von der KJM überwacht. Die Anerkennung kann widerrufen werden, wenn Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich ent-

fallen sind oder sich die Spruchpraxis der Einrichtung nicht im Einklang mit dem geltenden Jugendschutzrecht befindet. Der JMStV sieht keine anderweitigen Sanktionen gegen „Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle“ vor.

3.1.2.4.5. Durchsetzung, Sanktionen

Das Verhängen von Sanktionen durch die Landesmedienanstalten oder die KJM ist ausgeschlossen, sofern Diensteanbieter der Entscheidung der „Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ folgen und diese ihren Beurteilungsspielraum nicht überschritten hat. Anders als im Rundfunksektor müssen die Internetdiensteanbieter nicht der „Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ angeschlossen sein, um diesen Schutz zu genießen. Es genügt vielmehr, dass der jeweilige Diensteanbieter sich den Statuten der „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ unterwirft.

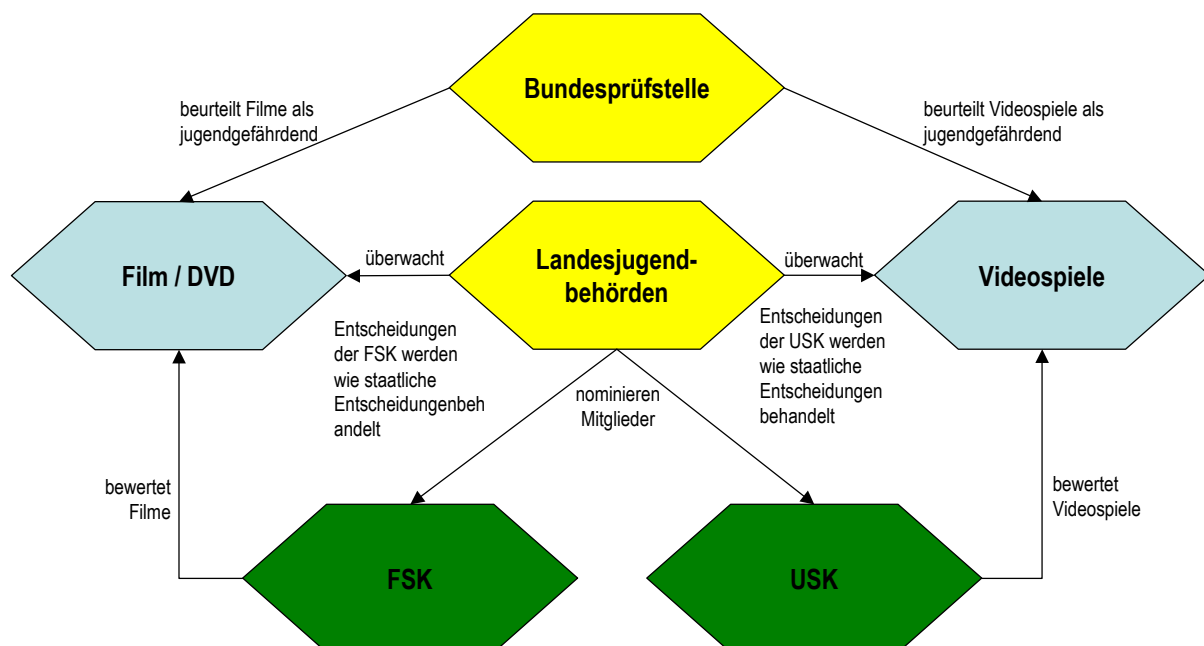
Dass sich „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ mit einem Rechtsverstoß befassen, beinhaltet auch das Verhängen von Sanktionen. „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ werden nur dann anerkannt, wenn eine Verfahrensordnung besteht, die auch mögliche Sanktionen regelt. Nach der „Beschwerdeordnung“ der FSM sind die folgenden Sanktionen zulässig: Benachrichtigung des Diensteanbieters und Aufforderung, Änderungen vorzunehmen, Abmahnung, Vertragsstrafen, Mitgliedschaftsausschluss.

Neben der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten und der staatlichen Einrichtung Jugendschutz.net führen auch Beschwerden zum Auffinden rechtswidriger Inhalte. „Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle“ werden daher auch nur dann zugelassen, wenn sie eine Beschwerdestelle eingerichtet haben.

Sofern eine „Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat, können die Landesmedienanstalten auch gegenüber Online Providern Sanktionen verhängen.

3.1.2.5. Deutschland: Jugendschutz in Filmen und Videospiele

- **Medium:** Filme (auch DVDs), Videospiele
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) Oberste Landesjugendbehörden
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** „Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle“: Freiwillige Selbstkontrolle Filmwirtschaft (FSK), Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** FSK: Bewertung von Filmen und DVDs, USK: Bewertung von Videospiele
- **Rechtliche Verbindung: Bundesgesetz:** Jugendschutzgesetz (JuSchG); Vereinbarung der für den Jugendschutz zuständigen Landesbehörden über ein gemeinsames Vorgehen, inklusive „Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle“
- **Maßnahmen, durch die Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt:** Ernennung der Mitglieder der Prüfungsgremien der FSK und USK; FSK: ein Vertreter der Obersten Landesjugendbehörde ist Vorsitzender des Prüfungsgremiums; USK: Vertreter der Länder und der Bundesregierung sind Mitglieder des Beirats; ein Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden nimmt auch an der Untersuchung von Videospiele teil; es besteht die Möglichkeit, dass Entscheidungen der FSK und USK überstimmt werden.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Die Obersten Landesjugendbehörden überwachen die Einhaltung der Bewertung durch die FSK und USK, zusätzlich existieren noch nichtstaatliche Kontrollverfahren, die zu Vertragsstrafen führen können



3.1.2.5.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Beim Jugendschutz in Filmen spielen nichtstaatliche Einrichtungen in Deutschland traditionell eine wichtige Rolle: Sie waren und sind noch immer verantwortlich für die Alterseinstufung. Das Jugendschutzgesetz (JuSchG) aus dem Jahr 2003 unterscheidet zwischen verschiedenen Inhaltsarten: Für die Bewertung von Inhalten als „jugendgefährdend“ ist die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) zuständig. Inhalte, die von der BPjM indiziert wurden, dürfen Jugendlichen weder zugänglich gemacht noch an Orten gezeigt werden, zu denen Jugendliche Zugang haben.

Sog. „entwicklungsbeeinträchtigende“ Inhalte werden von den Obersten Landesjugendbehörden klassifiziert. Die hier möglichen Altersstufen (freigegeben ohne Altersbeschränkung, freigegeben ab 6 Jahren, freigegeben ab 12 Jahren, freigegeben ab 16 Jahren, keine Jugendfreigabe) wurde aber an nichtstaatliche Einrichtungen übertragen: nunmehr ist die Freiwillige Selbstkontrolle Filmwirtschaft (FSK) für die Alterseinstufung von Filmen zuständig. Der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) obliegt hingegen die Alterseinstufung von Videospielen.

3.1.2.5.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Nichtstaatliche Einrichtungen sind für die Alterseinstufung von sog. „entwicklungsbeeinträchtigenden“ Inhalten verantwortlich. Kindern und Jugendlichen darf nur dann Zugang zu diesen Inhalten gewährt werden, wenn die Obersten Landesjugendbehörde oder die zuständige nichtstaatliche Einrichtung die Inhalte für die entsprechende Altersgruppe freigegeben hat. Die Altersklassifikation wird von der FSK (für Filme) und der USK (für Videospiele) vorgenommen. Personen oder Unternehmen, die die entsprechenden Inhalte anbieten oder Zugang zu ihnen gewähren, müssen sich an die Einstufungen der FSK und USK halten.

3.1.2.5.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Bis 2003 wurde die Alterseinstufung von Filmen von einer nichtstaatlichen Einrichtung auf der Grundlage einer Vereinbarung der Länder durchgeführt. Das neue JuSchG sieht nun ausdrücklich vor, dass Altersklassifikationen von „Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle“ durchgeführt werden können. Die Obersten Landesjugendbehörden können sich nach dem JuSchG auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, das Entscheidungen durch „Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle“ beinhalten kann. Im Rahmen dieser Vereinbarung kann bestimmt werden, dass die Freigaben und Kennzeichnungen durch eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle Freigaben und Kennzeichnungen der obersten Landesbehörden aller Länder sind, soweit nicht eine oberste Landesbehörde für ihren Bereich eine abweichende Entscheidung trifft.

3.1.2.5.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt

Die Obersten Landesjugendbehörden nehmen Einfluss auf Organisation und Zusammensetzung der FSK und USK. Einige Mitglieder sind Angehörige der Obersten Landesjugendbehörden: In der FSK wird die Alterseinstufung durch Prüfausschüsse (Arbeitsausschüsse, Hauptausschuss, Appellationsausschuss) durchgeführt. Zu den Mitgliedern der Arbeitsausschüsse (erste Instanz) zählen solche, die von der öffentlichen Hand benannt wurden. Außerdem ist der Ständige Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden z.T. der Vorsitzende der Arbeitsausschüsse. Auch dem Hauptausschuss als Berufungsinstanz und dem Appellationsausschuss für die Appellation in der Jugendprüfung gehören Mitglieder an, die der staatlichen Seite zuzurechnen sind.

Bei der USK ist der Ständige Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden der Vorsitzende der Prüfungsgremien. Er ist auch für die offizielle Einstufung zuständig, nachdem die Entscheidung der USK erfolgt ist. Außerdem sind Mitglieder des Beirats der USK Vertreter der Obersten Landes- und Bundesjugendbehörden.

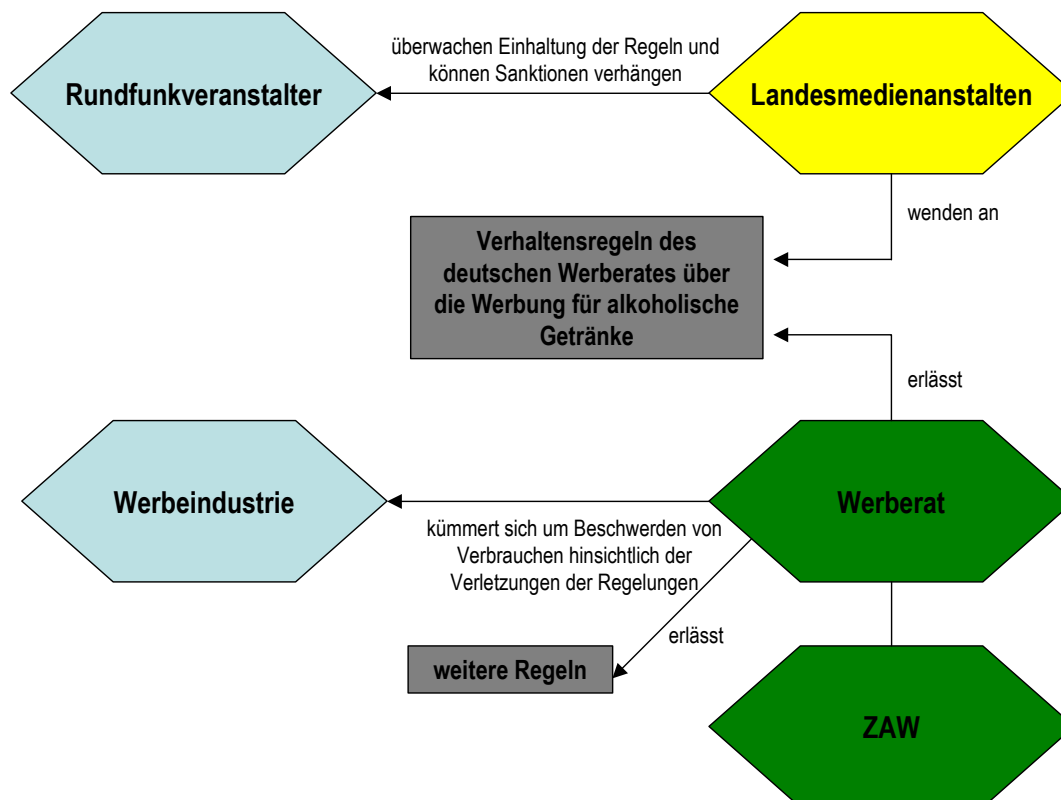
Theoretisch können die Obersten Landesjugendbehörden jede Entscheidung der FSK und der USK überstimmen. Nach den Verfahrensregeln der FSK und der USK können die Obersten Landesjugendbehörden auch eine erneute Bewertung eines bestimmten Films oder Videospiels verlangen. In diesem Fall entscheidet ein aus sieben Mitgliedern bestehender „Appellationsausschuss“ über die endgültige Bewertung. Von den sieben Mitgliedern des Appellationsausschusses der FSK sind vier Vertreter der Behörden. Bei der USK sind sogar alle Mitglieder des Appellationsausschusses Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden. Die Verfahrensregeln von FSK und USK enthalten weitere Möglichkeiten für eine zweite Entscheidung: Bei der FSK sind der Antragsteller und teilweise auch die überstimmte Minderheit im Prüfungsgremium berechtigt, Berufung einzulegen. In diesem Fall obliegt die endgültige Entscheidung dem so genannten „Hauptausschuss“. Bei der USK können der Antragsteller und auch z.T. der Vertreter der Obersten Landesjugendbehörde Berufung einlegen. Über die Berufung entscheidet ein aus fünf Mitgliedern bestehendes Prüfungsgremium. Gegen die Entscheidungen im Berufungsverfahren findet die weitere Berufung unter Bezugnahme auf die Prüfkriterien oder wegen der Verletzung der Bestimmungen der Grundsätze und der Prüfordnung statt („Beiratsverfahren“). Berechtigt zur Einlegung der weiteren Berufung sind der Antragsteller und der Ständige Vertreter der Obersten Landesjugendbehörden. Über die weitere Berufung entscheidet ein aus sieben Personen bestehendes Prüfungsgremium.

3.1.2.5.5. Durchsetzung, Sanktionen

Verletzungen des JuSchG werden entweder schon vom Strafrecht erfasst oder als Ordnungswidrigkeit verfolgt. Die Einhaltung der Alterseinstufungen durch FSK und USK wird von den Obersten Landesjugendbehörden gewährleistet. Außerdem existiert ein nichtstaatliches Verfahren: Sollte ein Film unter Verstoß gegen die Bewertung der FSK gezeigt werden, greift das so genannte Überwachungsverfahren der Organisation (SPIO), der die Verbände angehören, die das FSK-Verfahren durchführen (§ 1 Absatz 3 der Grundsätze der FSK). Dieses Überwachungsverfahren kann zu einer Konventionalstrafe führen.

3.1.2.6. Deutschland: Werberegulierung im Rundfunk

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Verbraucherschutz durch Werbevorschriften (bzgl. Werbung für alkoholische Getränke)
- **staatliche Regulierungsstelle:** Landesmedienanstalten
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Deutscher Werberat
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Erstellen von Verhaltensregeln des deutschen Werberates über die Werbung für alkoholische Getränke
- **Rechtliche Verbindung:** Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring
- **Maßnahmen, die der Staat ergreift, um auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses Einfluss zu nehmen:** Die Landesmedienanstalten nehmen keinen direkten Einfluss auf Entwurf und Ausgestaltung der Verhaltensregeln. Sie können aber eigene Regeln entwerfen, wenn die Verhaltensregeln (europäischen) rechtlichen Anforderungen nicht genügen.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Durchsetzung der Regeln in der Werbewirtschaft: Deutscher Werberat; Durchsetzung bei den Rundfunkveranstaltern: Landesmedienanstalten



3.1.2.6.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Vorgaben für Werbung sind in Deutschland in verschiedenen Gesetzen enthalten. Der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) enthält spezielle Werberegeln für Rundfunkveranstalter. Die Landesmedienanstalten sind hiernach für die Kontrolle der Rundfunkveranstalter im Bezug auf Werbung zuständig. Obwohl die Landesmedienanstalten staatsfern ausgestaltet sind, können sie dennoch dem staatlichen Bereich zugeordnet werden, da sie auf Grund eines Gesetzes gegründet wurden und an einen gesetzlichen Auftrag gebunden sind. Die Landesmedienanstal-

ten überwachen die Rundfunkprogramme entsprechenden den Regeln des RStV sowie sonstigen, speziellen Gesetzen. Abgesehen von § 6 Abs. 5 JMStV existieren keine Landesgesetze, die die Werbung für alkoholische Getränke regeln (anders als z.B. in Art. 15 der EG-Fernsehrichtlinie). Allerdings ermächtigt der RStV die Landesmedienanstalten, gemeinsame Richtlinien für die Werbung zu erlassen. Nach diesen Richtlinien sollen die Landesmedienanstalten auch die Verhaltensregeln des deutschen Werberats über die Werbung für alkoholische Getränke anwenden. Der Deutsche Werberat ist eine nichtstaatliche Einrichtung, deren Aufgabe es u.a. ist, Missstände in der Werbung festzustellen und zu beseitigen.

3.1.2.6.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der Deutsche Werberat will Werbung im Hinblick auf Inhalt, Aussage und Gestaltung weiterentwickeln. Außerdem hat er es sich zur Aufgabe gesetzt, verantwortungsbewusstes Verhalten im Werbesektor zu unterstützen und Missstände zu verhindern. Eine seiner Hauptaufgaben ist die Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden. Der Deutsche Werberat stellt so genannte „Verhaltensregeln“ für Werbung auf, die als Grundlage seiner Entscheidungen fungieren. Der Deutsche Werberat ist Teil des Zentralverbandes der deutschen Werbewirtschaft (ZAW). Da alle Mitglieder des ZAW aus der Werbewirtschaft stammen, ist der Deutsche Werberat nicht für das Verhalten von Rundfunkveranstaltern verantwortlich. Allerdings verweisen die Landesmedienanstalten in ihren Werberichtlinien für alkoholische Getränke auf die Regeln des Deutschen Werberates.

3.1.2.6.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Der Deutsche Werberat wird in den „Gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring“ genannt. Diese Richtlinien wurden auf der Grundlage des RStV erlassen und konkretisieren dessen Vorgaben für die Arbeit der Landesmedienanstalten. Die Richtlinien sehen vor, dass die Landesmedienanstalten auch die Verhaltensregeln des deutschen Werberates über die Werbung für alkoholische Getränke anwenden.

3.1.2.6.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

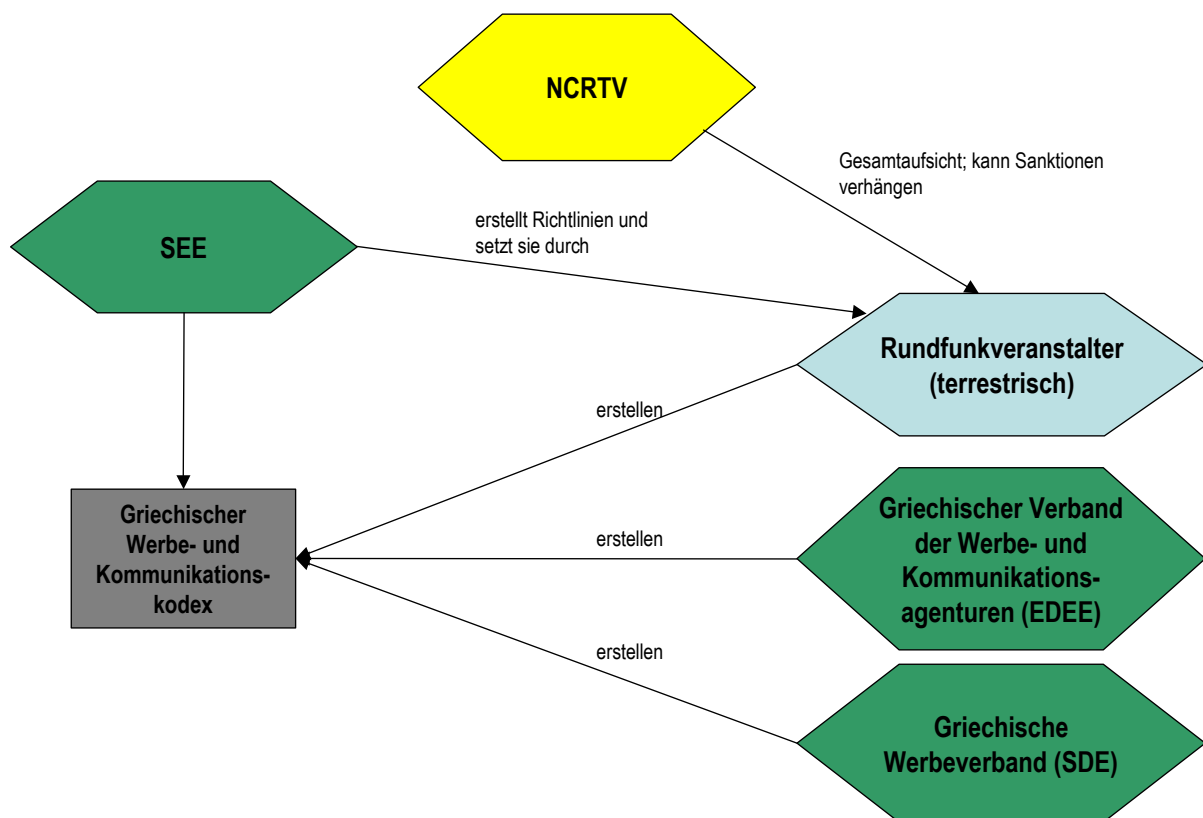
Es war die Entscheidung der Landesmedienanstalten, die Vorgaben des Deutschen Werberates anzuwenden und keine eigenen Regeln für die Werbung für alkoholische Getränke zu entwickeln. Hielten sie die Vorgaben des Deutschen Werberates nicht für ausreichend, könnten sie eigene Regeln erstellen. Die Landesmedienanstalten sind für die Überwachung und Durchsetzung der Werberegeln im RStV und den darauf basierenden Richtlinien zuständig.

3.1.2.6.5. Durchsetzung, Sanktionen

Der Deutsche Werberat setzt seine Richtlinien gegenüber seinen Mitgliedern selbst durch. Gegenüber Rundfunkveranstaltern sind hierfür die Landesmedienanstalten zuständig.

3.1.2.7. Griechenland: Werberegulierung im Rundfunk

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Verbraucherschutz durch Werbevorschriften
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Nationaler Radio- und Fernsehrat (NCRTV)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Erstellen von Richtlinien: Griechischer Verband der Werbe- und Kommunikationsagenturen (EDEE) und der Griechische Werbeverband (SDE, Hellenic Advertisers' Association); Durchsetzung: Selbstregulierungswerberat (SEE)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Aufstellen von Regelungen (Griechischer Werbe- und Kommunikationskodex) und Durchsetzung
- **Rechtliche Verbindung:** Gesetz Nr. 2863/2000: Rundfunkveranstalter sind verpflichtet, sich der nichtstaatlichen Regulierung anzuschließen
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt:** Rechtliche Vorgaben für „Verträge“ (die in diesem Zusammenhang aber eher Kodizes entsprechen) zwischen den verschiedenen Rundfunkveranstaltern
- **Durchsetzung, Sanktionen:** SEE setzt die im Griechischen Werbe- und Kommunikationskodex enthaltenen Vorschriften durch; NCRTV ist allgemein zuständig



3.1.2.7.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Das Gesetz Nr. 2863 / 2000 sieht nichtstaatliche Regulierungsmechanismen für Radio- und Fernsehdienste vor. Rundfunkveranstalter müssen untereinander multilaterale Verträge abschließen, in denen sie Regeln und ethische Prinzipien für ihre Rundfunkprogramme festlegen. Speziell für die Werbung haben die Inhaber von Rundfunklizenzen für Radio und Fernsehen zusammen mit dem Griechischen Verband der Werbe- und Kommunikationsagenturen

(EDEE) und dem Griechischen Werbeverband (SDE) den Griechischen Werbe- und Kommunikationskodex entwickelt. Dieser regelt Inhalt und Präsentation von Werbung durch die Lizenzinhaber. Um- und Durchsetzung dieser Vorschriften obliegt dem Werbeselbstregulierungsrat (SEE), einer nichtstaatlichen Einrichtung. Die staatliche Einrichtung Griechischer Nationalrat für Radio und Fernsehen (NCRTV) ist darüber hinaus für die allgemeine Kontrolle zuständig.

3.1.2.7.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der Griechische Werbe- und Kommunikationskodex, der Inhalt und Präsentation von Werbung durch Lizenzinhaber regelt, findet auf alle Arten von Werbung für alle Arten von Produkten und Dienstleistungen sowie auf alle Formen privater und öffentlich-rechtlicher Kommunikation Anwendung. Der Kodex beschreibt die Regeln professioneller Etikette und ethischer Standards, die von allen in der Werbung tätigen Mitgliedern eingehalten werden müssen. Dazu zählen Werbende und Werbeagenturen sowie Medien, in denen geworben wird.

Die Grundprinzipien des Kodex sind:

- Jede Werbung muss rechtmäßig, wahrheitsgemäß und fehlerfrei sein.
- Jede Werbung muss auch im Hinblick auf die soziale Verantwortung des Unternehmens gestaltet werden und mit den Prinzipien des „fair trade“, so wie sie im allgemeinen Geschäftsverkehr verstanden werden, im Einklang stehen.
- Werbung darf nicht dazu führen, dass die Glaubwürdigkeit der Werbewirtschaft erschüttert wird.

Ferner existieren Sondervorschriften für den Schutz der Privatsphäre, den Missbrauch des guten Rufs einer Person und für den Jugendschutz.

Zuständig für die Um- und Durchsetzung des Kodex ist die Organisation SEE, die ein Mitglied von EASA, der „European Advertising Standards Alliance“ ist. An diese können sich Verbraucher oder Vertreter von Verbraucherverbänden mit Beschwerden wenden, die kostenlos untersucht werden. Es wurden zwei Prüfungsgremien eingerichtet. Das erste Prüfungsgremium („first-degree committee“) berät bei Anträgen auf vorherige Prüfung sowie von Amts wegen, über möglicherweise dem Kodex widersprechende Werbung oder andere Arten von kommerzieller oder öffentlicher Kommunikation. Das zweite Prüfungsgremium („second-degree committee“) ist die Revisionsinstanz für Entscheidung des ersten Gremiums.

3.1.2.7.3. Verbindung zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Regulierungssystem

Art. 9, Kapitel B des Gesetzes Nr. 2863/2000 sieht nichtstaatliche Regulierung für Radio- und Fernsehdienste vor: Lizenzinhaber (alle privaten Radio- und Fernsehsender, die unverschlüsselt oder verschlüsselt senden) müssen einen multilateralen Vertrag abschließen, in denen sie die Regeln und ethischen Prinzipien ihrer Rundfunkveranstaltungen definieren.

3.1.2.7.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

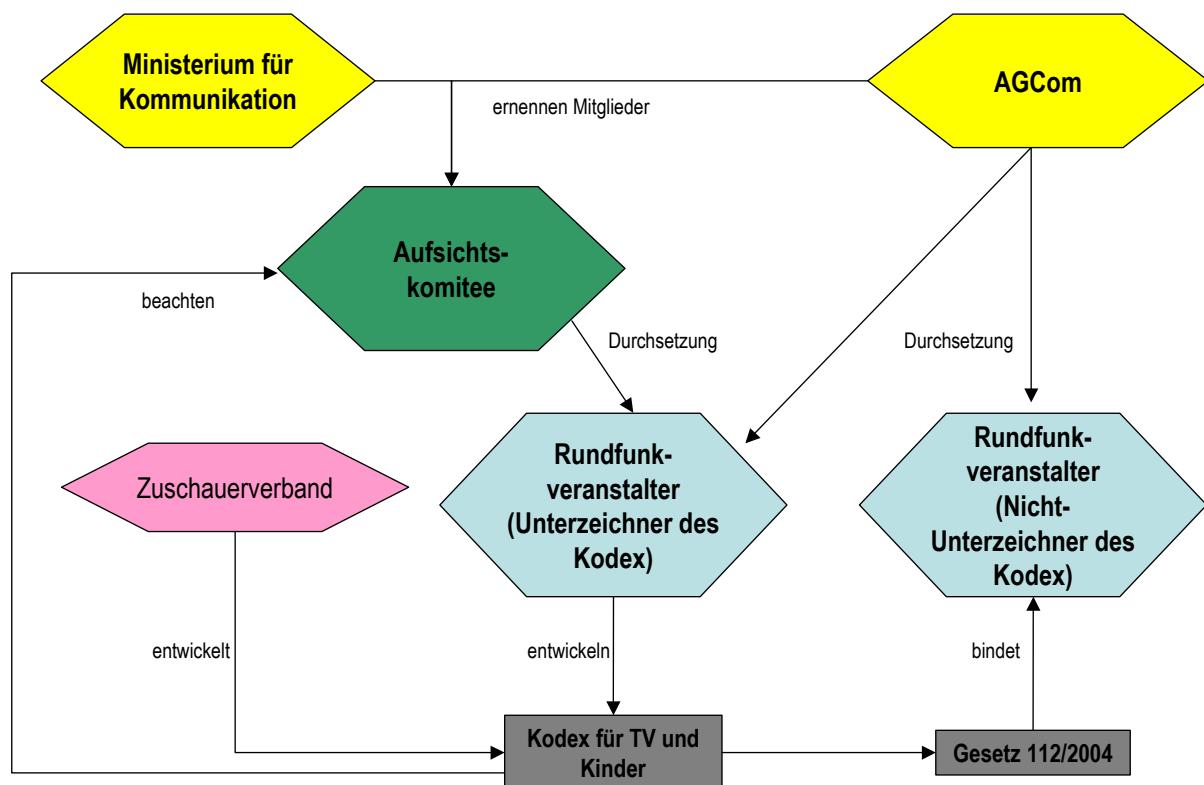
Gesetz Nr. 2863/2000 enthält rechtliche Vorgaben für den abzuschließenden Vertrag. Es müssen mindestens zwei Lizenzinhaber beteiligt sein; weitere Lizenznehmer können dem Vertrag auch später noch beitreten. Ein Fehlschlagen der Vertragsverhandlungen oder das Unterbleiben eines Abschlusses würde einen Rechtsverstoß darstellen, den die NCRTV mit dem Entzug oder der Suspendierung der Rundfunklizenzen ahnden kann.

3.1.2.7.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die nichtstaatliche Einrichtung SEE ist verantwortlich für die Durchsetzung des Kodex. Die NCRTV bleibt weiterhin für die allgemeine Kontrolle zuständig.

3.1.2.8. Italien: Jugendschutz im Fernsehen

- **Medium:** Fernsehen
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Autorita per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom, Italienische Behörde für Kommunikation)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e Minori (Aufsichtskomitee)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Erstellen von Richtlinien: Codice di Autoregolamentazione TV e Minori (Kodex für TV und Kinder) und deren Durchsetzung
- **Rechtliche Verbindung:** die Richtlinien wurden in das Gesetz Nr. 112/2004 aufgenommen
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt:** gesetzliche Anerkennung der Richtlinien; Mitglieder des Aufsichtskomitees wurden vom Ministerium für Kommunikation durch einen Erlass in Übereinstimmung mit AGCom ernannt, das Ministerium für Kommunikation stellt Personal und Büroräume für das Surveillance Committee zur Verfügung.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Aufsichtskomitee: Aufforderung, ein Programm einzustellen oder zu ändern, AGCom: Bußgelder und andere Sanktionen (AGCom ist zuständig, da die Richtlinien in Gesetz Nr. 112/2004 aufgenommen wurden)



3.1.2.8.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Der Codice di Autoregolamentazione TV e Minori („Kodex für TV und Kinder“) wurde offiziell in das Gesetz Nr. 112/2004 integriert, so dass dieser nun auch für diejenigen Unternehmen verpflichtend ist, die ihm bisher nicht schon freiwillig beigetreten sind. Laut der Präambel soll der Kodex die geistige und moralische Integrität von Kindern, insbesondere von solchen zwischen 0 und 14 Jahren, schützen. Hinsichtlich Werbung verweist der Kodex auf den Codice dell'Autodisciplina Pubblicitaria Italiana („Kodex für die italienische Selbstregulie-

nung in der Werbung“) der vom Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria („Werbeinstitut“) entworfen wurde. Für die Um- und Durchsetzung des Kodex ist das nichtstaatliche Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e Minori („Komitee zur Anwendung des Kodex für TV und Kinder“) zuständig. Dessen Mitglieder wurden vom Ministeriums für Kommunikation durch einen Erlass ernannt, der in Übereinkunft mit der Autorita per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom, „Italienische Behörde für Kommunikation“) gefasst wurde.

3.1.2.8.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der Kodex enthält umfassende Regeln für die Beteiligung von Kindern an Rundfunksendungen und den Inhalt von Rundfunkprogrammen. Die im Kodex enthaltenen allgemeinen Prinzipien sind auf alle Rundfunkprogramme anwendbar (z.B. das Verbot, Kinder als (Straf-) Täter, Zeugen oder Opfer eines Verbrechens darzustellen). Darüber hinaus enthält der Kodex auch spezielle Regeln, die jeweils für eine bestimmte Tageszeit Anwendung finden (z.B. „TV für Kinder“ von 16 bis 19 Uhr) und die zu dieser Zeit ausgestrahlte Werbung betreffen. Die Einhaltung des Kodex wird durch das Aufsichtskomitee gewährleistet, das entweder selbstständig oder auf Grund einer Beschwerde tätig wird.

3.1.2.8.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Der Kodex wurde förmlich durch das Gesetz Nr. 112/2004 anerkannt, so dass dessen Vorschriften nun auch für diejenigen Unternehmen verbindlich sind, die ihm nicht schon vorher freiwillig beigetreten sind. Das Gesetz Nr. 112/2004 verlangt, dass alle Rundfunkveranstalter den Kodex einhalten. Änderungen und Ergänzungen des Kodex werden durch einen Erlass des Ministeriums für Kommunikation vorgenommen.

3.1.2.8.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

Die Mitglieder des Aufsichtskomitees wurden vom Ministerium für Kommunikation auf der Grundlage eines Erlasses ernannt, der in Übereinkunft mit AGCom beschlossen wurde. Das Aufsichtskomitee ist eine gemeinschaftliche Organisation, die sich aus Vertretern der Rundfunkveranstalter und anderen Institutionen (so z.B. AGCom, CoReCom - Comitato Regionale per le Comunicazioni – dem nationaler Zuschauerverband) zusammensetzt. Das Aufsichtskomitee erhält logistische und technische Unterstützung vom Ministerium für Kommunikation, das Personal und Büroräume stellt.

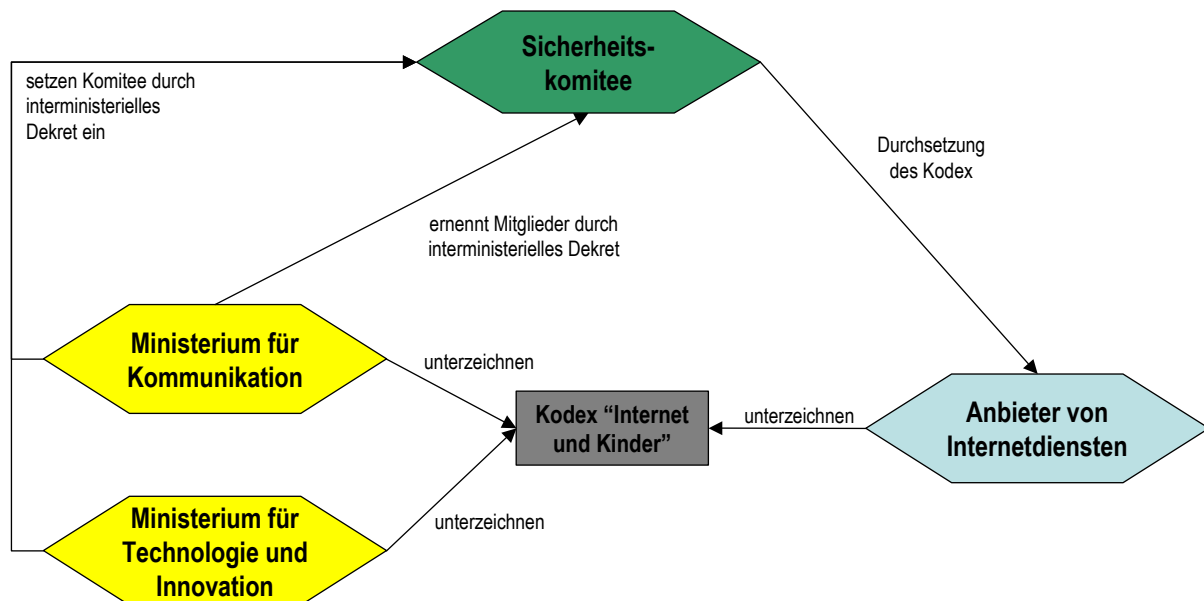
3.1.2.8.5. Durchsetzung, Sanktionen

Entscheidet das Aufsichtskomitee, dass eine bestimmte Rundfunksendung nicht mit dem Kodex vereinbar ist, kann diese Entscheidung veröffentlicht werden. Außerdem kann das Aufsichtskomitee den Rundfunkveranstalter auffordern, die weitere Ausstrahlung entsprechender Sendungen zu unterlassen und sich künftig an die Regeln des Kodex zu halten.

Das Gesetz Nr. 112/2004 sieht vor, dass AGCom für die Durchsetzung des Kodex verantwortlich ist, soweit dieser in das Gesetz übernommen wurde. Für den Fall einer Verletzung des Kodex kann AGCOM Bußgelder und andere Sanktionen verhängen.

3.1.2.9. Italien: Jugendschutz im Internet

- **Medium:** Internetdienste
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** keine
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Comitato di Garanzia per l'attuazione del Codice di autoregolamentazione Internet e Minori (Sicherheitskomitee)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Entwurf des Kodex (Codice di autoregolamentazione Internet e Minori (Kodex „Internet und Kinder“)) und dessen Durchsetzung
- **Rechtliche Verbindung:** Der Kodex wird vom Minister für Kommunikation und vom Minister für Technologie und Innovation unterzeichnet; das Sicherheitskomitee wurde durch einen interministeriellen Erlass des Ministers für Kommunikation sowie des Ministers für Technologie und Innovation gegründet.
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt:** Die Mitglieder des Sicherheitskomitees werden vom Minister für Kommunikation per Erlass ernannt; zwei Vertreter des Ministeriums für Kommunikation und zwei Vertreter der Präsidentschaft des Ministerrats sind Mitglieder des Sicherheitskomitee.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Die vom Sicherheitskomitee verhängten Sanktionen reichen von bloß missbilligenden Nennungen bis hin zum Entzug des Rechtes, das „Internet und Kinder“ Logo zu zeigen.



3.1.2.9.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Der Jugendschutz im Internet wird durch den nichtstaatlichen Kodex Internet und Minderjährige („Internet e Minori“) gewährleistet, der am 19. November 2003 unterzeichnet wurde. Das nichtstaatliche Comitato di Garanzia per l'attuazione del Codice di autoregolamentazione Internet e Minori (Sicherheitskomitee) ist verantwortlich für die Überwachung und Durchsetzung des Kodex.

3.1.2.9.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der nichtstaatliche Verhaltenskodex dient dem Jugendschutz. Der Kodex zielt darauf ab zu verhindern, dass Kinder Zugang zu Inhalten erlangen, die möglicherweise ihre moralische und psychische Integrität beeinträchtigen können. Außerdem schützt der Kodex die Privatsphäre von Kindern sowie deren persönliche Daten und fördert zugleich gleichberechtigten und sicheren Zugang zum Internet. Jugendliche sollen außerdem vor ungewollter, kommerzieller Werbung und anderen Formen der Ausbeutung geschützt werden. Schließlich unterstützt der Kodex auch ausdrücklich den Kampf gegen Sextourismus, Kinderprostitution und -pornographie.

Die Teilnahme an diesem nichtstaatlichen System ist freiwillig und erlaubt es einem Internetdiensteanbieter, ein Logo in seinem Angebot zu nutzen, dass seine Bindung an den Kodex deutlich macht. Voraussetzung hierfür ist, dass der Diensteanbieter die Regeln des Kodex, insbesondere auch die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen und Sanktionen, akzeptiert und einhält.

Das Sicherheitskomitee ist für die Überwachung und Anwendung des Kodex sowie für dessen Durchsetzung zuständig.

3.1.2.9.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Der Kodex ist eine Übereinkunft zwischen Individuen, Unternehmen und dem Minister für Kommunikation sowie dem Minister für Technologie und Innovation. Die Teilnahme steht allen Personen offen, die das Internet geschäftlich nutzen. Das Sicherheitskomitee wurde am 10. März 2004 durch einen interministeriellen Erlass der Minister für Kommunikation sowie dem Minister für Technologie und Innovation gegründet.

3.1.2.9.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt

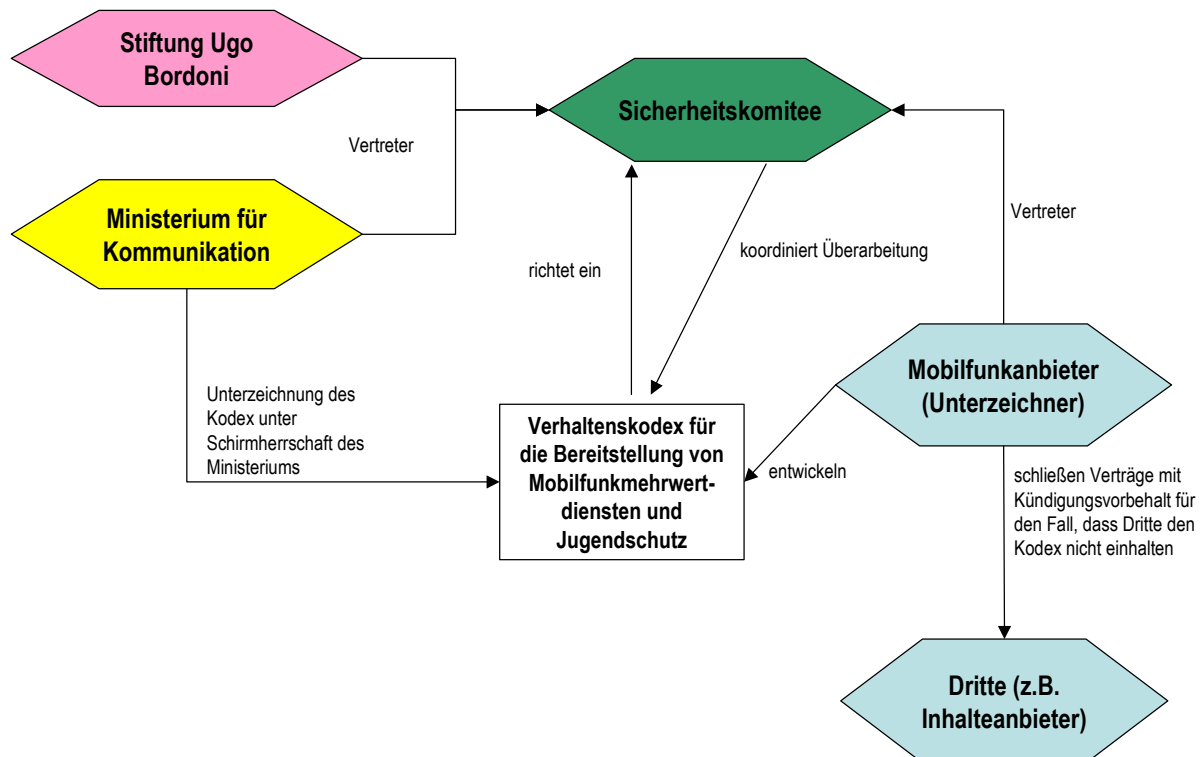
Der Staat beeinflusst die Organisation des Sicherheitskomitees: Es wurde am 10. März 2004 durch einen interministeriellen Erlass des Ministers für Kommunikation sowie des Ministers für Technologie und Innovation gegründet. Das Sicherheitskomitee besteht aus elf Experten, die offiziell durch einen Erlass des Ministers für Kommunikation ernannt werden. Vier Mitglieder werden von den am Kodex beteiligten Vereinigungen entsandt: zwei vertreten das Ministerium für Kommunikation, zwei das Ministerkabinett, die übrigen Mitglieder werden von den sonstigen beteiligten Unternehmen sowie dem nationalen Zuschauerverband entsandt.

3.1.2.9.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die vom Sicherheitskomitee verhängten Sanktionen reichen von missbilligenden Äußerungen bis hin zum Entzug des Rechts, das „Internet und Kinder“-Symbol zu tragen.

3.1.2.10. Italien: Jugendschutz bei Mobilfunkdiensten

- **Medium:** Mobilfunkdienste
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** keine
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtung:** Organo di Garanzia (Sicherheitskomitee)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Entwurf des Codice di condotta per l'offerta dei servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minori (Verhaltenskodex für die Bereitstellung von Mobilfunkmehrwertdiensten und dem Jugendschutz).
- **Rechtliche Verbindung:** Der Kodex wurde von den größten italienischen Mobilfunkbetreibern unter der Schirmherrschaft des Ministeriums für Kommunikation unterzeichnet.
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Regulierungsergebnis nimmt:** Vertreter des Ministeriums für Kommunikation sind Mitglieder des Sicherheitskomitees.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Es gibt keine staatliche oder nichtstaatliche Einrichtung, die für die Durchsetzung des Kodex zuständig ist.



3.1.2.10.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Obwohl der Telekommunikationssektor von einer Vielzahl von Gesetzen, Erlassen und Vorschriften reguliert wird, wurden bisher keine Regelungen für das Anbieten von Mehrwertdiensten auf Mobiltelefonen getroffen. Deshalb haben die größten italienischen Mobilfunkbetreiber unter der Schirmherrschaft des Ministeriums für Kommunikation den Codice di condotta per l'offerta dei servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minori (Verhaltenskodex für das Anbieten von Mehrwertdiensten und dem Jugendschutz) unterzeichnet. Ziel des Kodex ist der Jugendschutz und der Schutz der Menschenwürde, zudem soll eine umfassende Verbraucherinformation gewährleistet werden. Der Kodex sieht die Einrichtung eines nichtstaatlichen

Organo di Garanzia (Sicherheitskomitee) vor, dessen Aufgabe es ist, die regelmäßige Aktualisierung und Überarbeitung des Verhaltenskodex zu koordinieren.

3.1.2.10.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der Verhaltenskodex betrifft das Angebot von Mehrwertdiensten durch Mobilfunkbetreiber. Er enthält Vorschriften, die dem Jugendschutz und dem Schutz der Menschenwürde dienen und das Recht der Verbraucher auf umfassende Information gewährleisten sollen. Der Verhaltenskodex trifft daher Regelungen bzgl. der zulässigen Art und Inhalt der angebotenen Dienste, legt bestimmte Verpflichtungen der Vertragspartner fest und regelt das Verhältnis der Mobilfunkbetreiber zu Drittanbietern (z.B. Anbieter von Mehrwertdiensten).

Die Anbieter, die den Verhaltenskodex unterzeichnet haben, verpflichten sich dazu, „den Kodex zu respektieren, ihn entsprechend den technischen Entwicklungen im Mobilfunkbereich weiterzuentwickeln und alle notwendigen Schritte zu ergreifen, um die Einhaltung seiner Prinzipien zu gewährleisten.“ Der Kodex enthält also nur Verpflichtungen für diejenigen, die ihn unterzeichnet haben, hat aber für alle anderen Mobilfunkbetreiber keine Bedeutung. Der Kodex sieht in Art. 10 ausdrücklich die Möglichkeit eines späteren Beitritts weiterer Mobilfunkbetreiber vor.

Art. 6.1. sieht außerdem vor, dass „die Unterzeichner den Kodex zum Bestandteil von Verträgen mit Dritten, die Mehrwertdienste über die Mobilfunknetze anbieten, erklären sollen.“ Die Verträge sollen auch eine Bestimmung enthalten, nachdem die Dienste Dritter suspendiert werden, wenn diese den Verhaltenskodex nicht respektieren sollten.

Ferner soll das Sicherheitskomitee eingerichtet werden, dessen Aufgabe es ist, die Aktualisierung und Überprüfung der geltenden Vorschriften zu koordinieren. Das Sicherheitskomitee trifft sich mindestens einmal im Jahr, um den Kodex zu überarbeiten, Probleme bei seiner Anwendung zu bewerten und Lösungsvorschläge zu entwickeln. Das Sicherheitskomitee ist auch dazu verpflichtet, Verfahrensvorschriften für die Anwendung des Kodex sowie einen Jahresbericht zu erstellen, in dem Daten zu speziell an Kinder adressierten Drittanbietern, Mehrwertdiensten, Dienstleistungen enthalten sind.

3.1.2.10.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Der Kodex wurde von den größten italienischen Mobilfunkbetreibern unter der Schirmherrschaft des Ministeriums für Kommunikation unterzeichnet.

3.1.2.10.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

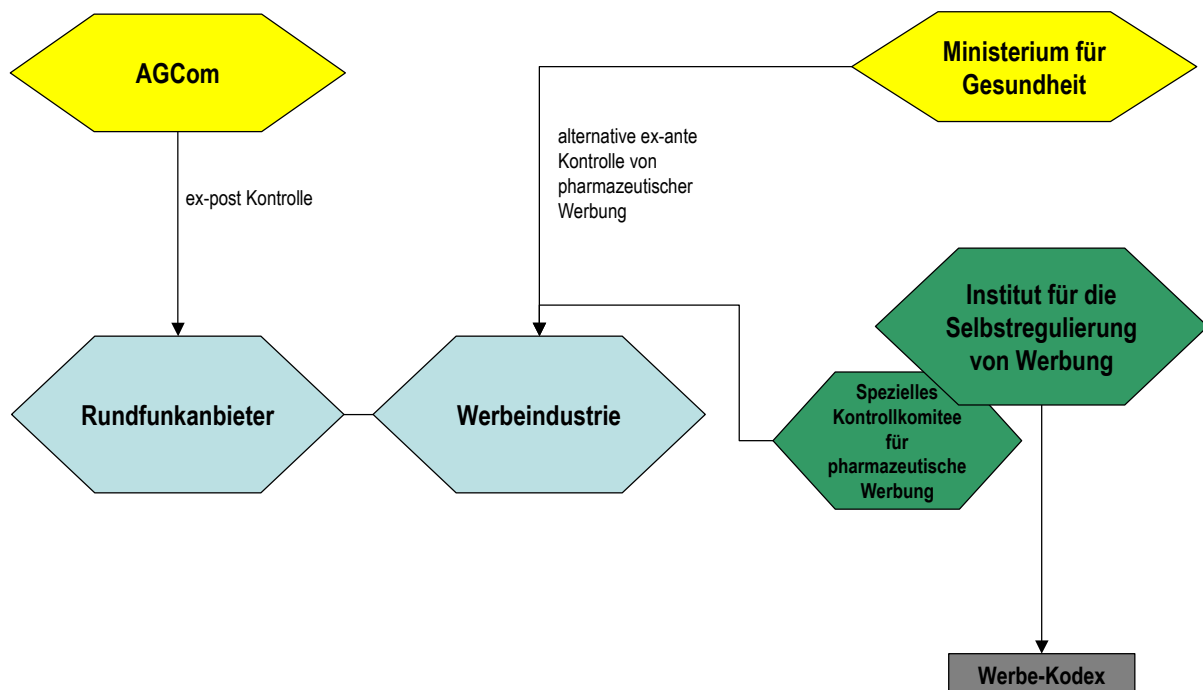
Das Sicherheitskomitee besteht aus Vertretern der Mobilfunkbetreiber, des Ministeriums für Kommunikation und der Fondazione Ugo Bordoni (eine Stiftung, die von staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen gegründet und teilweise durch öffentliche Gelder finanziert wird). Der Präsident des Sicherheitskomitee ist entweder ein Vertreter des Ministeriums für Kommunikation oder der Fondazione Ugo Bordoni.

3.1.2.10.5. Durchsetzung, Sanktionen

Der Verhaltenskodex sieht nur selbstdisziplinierende Maßnahmen vor: Verstöße gegen den Kodex können dem jeweiligen Mobilfunkbetreiber mitgeteilt werden. Der Mobilfunkbetreiber muss zu den mitgeteilten Verletzungen entsprechend den Regeln seiner Service Charter Stellung nehmen (Der Erlass Nr. 286/1999 vom 30. Juli 1999 verpflichtet alle Unternehmen, die eine öffentliche Dienstleistung erbringen, eine Service Charter zu entwickeln, die sich an den Richtlinien des Premierministers orientiert.).

3.1.2.11. Italien: Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkte

- **Medium:** Alle Medientypen
- **Regulierungsziel:** Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkte
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Autorita per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom, Italienische Behörde für Kommunikation)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria (Institut für die Selbstregulierung von Werbung)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** ex-ante Prüfung von Werbung
- **Rechtliche Verbindung:** gesetzliches Dekret Nr. 541 vom 30. Dezember 1992
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt:** Das Gesundheitsministerium kann eine Werbung auf der Grundlage der Entscheidung des Sub-Committees genehmigen, ex-post Kontrolle durch AGCom.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** ex-post Kontrolle durch AGCom



3.1.2.11.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Das „gesetzliche Dekret Nr. 541 vom 30 Dezember 1992“ verlangt, dass Werbung für nicht-verschreibungspflichtige Medikamente dem Gesundheitsministerium zur vorherigen Genehmigung vorgelegt werden muss. Alternativ können Unternehmen, die nichtverschreibungspflichtige Medikamente verkaufen, ihre Werbung auch dem „Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria“ („Institut für die Selbstregulierung von Werbung“) vorlegen. Hier wird die Überwachung und Beurteilung der Werbung von zwei Organen durchgeführt: Dem „Comitato di controllo“ (Kontrollkomitee) und der „Giuri“ (Jury). Unternehmen können ihre Werbung einem speziellen Unterkomitee des Kontrollkomitees vorlegen. Das Komitee entscheidet auf der Grundlage eines nichtstaatlichen Werbekodex, dem „Codice dell'Autodisciplina Pubblicitaria Italiana“.

3.1.2.11.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Unternehmen können ihre Werbung dem besonderen Unterkomitee des Kontrollkomitees vorlegen. Das Komitee besteht aus einem Juristen, einem Arzt und einem Pharmakologen. Diese können die Werbung entweder genehmigen oder als unzulässig ablehnen. Das Gesundheitsministerium kann die Werbung dann auf der Grundlage der Entscheidung des Unterkomitees genehmigen. Diesbezüglich stellt die Bewertung des Unterkomitees eine Alternative zur Bewertung der Werbung durch das Gesundheitsministerium selbst dar.

3.1.2.11.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Das "legislative Dekret Nr. 541 vom 30. Dezember 1992" bestimmt in Art. 6.1, dass Werbung für nichtverschreibungspflichtige pharmazeutische Produkte dem Gesundheitsministerium zur vorherigen Überprüfung vorgelegt werden muss. Gemäß Art. 6.5 lit. b) können die Unternehmen ihre Werbung aber auch einer „Einrichtung der Selbstregulierung“ vorlegen, namentlich dem „Institut für die Selbstregulierung von Werbung“, wie im Erlass des Gesundheitsministeriums vom 18. Juni 1993 konkretisiert.

3.1.2.11.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

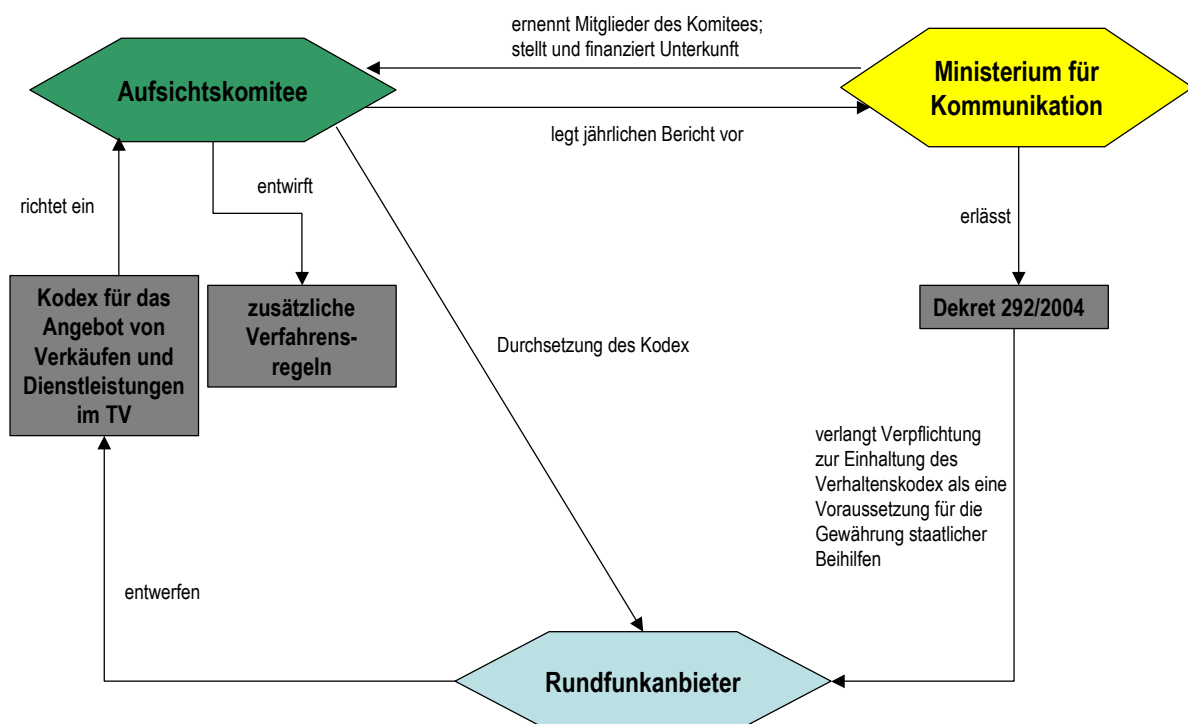
Das Gesundheitsministerium kann die Werbung auf der Grundlage der Entscheidung des Unterkomitees genehmigen; die ex-post Kontrolle erfolgt durch AGCom.

3.1.2.11.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die ex-post Kontrolle der Werbung wird von AGCom durchgeführt.

3.1.2.12. Italien: Regulierung von Fernsehverkaufsveranstaltungen

- **Medium:** Fernsehen
- **Regulierungsziel:** Verbraucherschutz bei Fernsehverkaufsveranstaltungen
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Autorita per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom, Italienische Behörde für Kommunikation)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Comitato di controllo (Aufsichtskomitee)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Entwurf des „Codice di autoregolamentazione in materia di televendite spot di televendita di beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili, di servizi relativi ai pronostici concernenti il gioco del lotto, enalotto, supernalotto, totocalcio, totogol, totip, lotterie e giochi similari“ (Kodex für das Angebot von Verkäufen und Dienstleistungen im TV (Code TV sales of goods and services“)) und Durchsetzung des Kodex.
- **Rechtliche Verbindung:** Gemäß Art. 1.3. des Erlasses Nr. 292/2004 des Ministers für Kommunikation vom 5. November 2004 ist die Einhaltung des Verhaltenskodex für Fernsehverkaufsveranstaltungen eine Voraussetzung dafür, dass ein Rundfunkveranstalter staatliche Beihilfen erhalten kann; Art. 1.2. lit. h) des Erlasses des Ministeriums für Kommunikation vom 31. Januar 2003 verlangt außerdem die Verpflichtung zur Einhaltung des Verhaltenskodex als eine Voraussetzung für die Gewährung staatlicher Beihilfen an lokale Rundfunkveranstalter.
- **Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt:** Die Mitglieder des Aufsichtskomitees werden vom Ministerium für Kommunikation ernannt; Vertreter staatlicher Einrichtungen (z.B. Ministerium für Kommunikation, AGCom) sind Mitglieder des Aufsichtskomitees; das Komitee wird vom Ministerium für Kommunikation finanziert.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Aufsichtskomitee: kann die Entscheidung treffen, dass eine bestimmte Sendung nicht mehr ausgestrahlt werden soll, bei besonders schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen muss der Rundfunkveranstalter diese Entscheidung ebenfalls ausstrahlen.



3.1.2.12.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziel

Die Präambel des nichtstaatlichen „Codice di autoregolamentazione in materia di televendite spot di televendita di beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili, di servizi relativi ai pronostici concernenti il gioco del lotto, enalotto, supernalotto, totocalcio, totogol,

totip, lotterie e giochi similari“ (Kodex für das Angebot von Verkäufen und Dienstleistungen im TV) stellt fest, dass Fernsehsendungen, in denen Waren und Dienstleistungen wie z.B. Astrologie, Lotterien o.ä. verkauft werden, detailliertere Regelungen erfordern als sie in existierenden Gesetzen vorgesehen waren. Im Hinblick auf Fernsehverkaufs- und Fernsehwerbeveranstaltungen nimmt der Kodex ausdrücklich Bezug auf eine Definition, die vom staatlichen Regulierer AGCom in einer Entscheidung vorgegeben wurde. Demnach sind Fernsehverkaufsveranstaltungen „ein direktes Angebot, das an die Allgemeinheit über TV ausgestrahlt wird mit dem Ziel, entgeltlich Waren oder Dienstleistungen zu erbringen, inklusive dem Verkauf von Immobilien, Rechten und Obligationen“. Einhaltung und Durchsetzung des Kodex wird von der nichtstaatlichen Einrichtung des Aufsichtskomitees gewährleistet.

3.1.2.12.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der nichtstaatliche Kodex für Fernsehverkaufsveranstaltungen ist ein Übereinkommen zwischen mehreren nationalen und lokalen Rundfunkveranstaltern, die sich damit zur Einhaltung der im Kodex enthaltenen Vorschriften verpflichten und ein Aufsichtskomitee gründen. Das Aufsichtskomitee erstellt Verfahrensvorschriften.

3.1.2.12.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Das ehemalige Gesetz Nr. 112/04 bestimmte, dass die Regierung Vorschriften erlassen sollte, die die staatliche Finanzierung von Rundfunkveranstaltern einschränkte, die sich nicht an die Vorschriften des Kodex halten. Eine entsprechende Regelung wurde aber noch nicht umgesetzt. Allerdings bestimmt Art. 1.3 des Erlasses Nr. 292/2004 vom 5. November 2004 des Ministeriums für Kommunikation, dass sich Rundfunkveranstalter an den Kodex halten müssen, um staatliche Finanzhilfen zu erhalten. Ebenso verlangt Art. 1.2 lit. h) des Erlasses vom 31. Januar 2003 die Einhaltung des Kodex für lokale Rundfunkveranstalter, die staatliche Beihilfen beantragen wollen.

3.1.2.12.4. Maßnahmen, durch die der Staat Einfluss auf das Ergebnis des Regulierungsprozesses nimmt

Das Aufsichtskomitee residiert im und wird finanziert vom Ministerium für Kommunikation, das auch dessen zwölf Mitglieder ernennt. Sechs der Mitglieder vertreten private und öffentlich-rechtliche sowie lokale und nationale Rundfunkveranstalter, während die übrigen sechs Mitglieder staatliche Einrichtungen wie das Ministerium für Kommunikation, AGCom, die „Commissione per l'assetto radiotelevisivo“ (Kommission für ministerielle Kommunikation für Radio und Fernsehen), das regionale Kommunikationskomitee, das regionale Radio und TV Komitee (Co.Re.Rat.) und der nationale Zuschauerverband .

Die schon genannten Erlasse (s.o. 3.1.2.12.3), die Rundfunkveranstalter zur Einhaltung des Kodex verpflichten, sofern diese finanzielle Hilfen erhalten wollen, stellen einen ökonomischen Anreiz dar, dem im übrigen nicht verbindlichen Kodex beizutreten.

Die Überwachung der Einhaltung des Kodex ist Aufgabe des Ministeriums für Kommunikation. Der Kodex verlangt, dass das Aufsichtskomitee einen Jahresbericht für das Ministerium

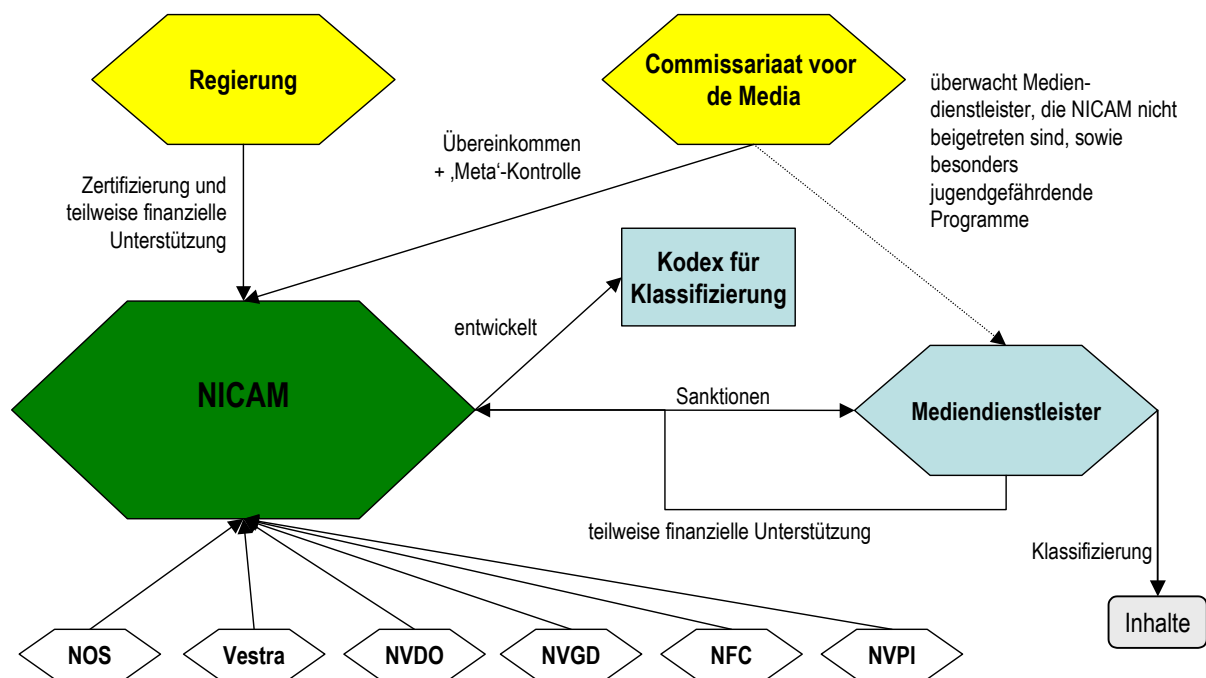
erstellt, in dem die Umsetzung des Kodex beschrieben und die Erfolge des Vorjahres ermittelt werden.

3.1.2.12.5. Durchsetzung, Sanktionen

Wird eine Verletzung des Kodex festgestellt, kann das Aufsichtskomitee das Unternehmen auffordern, die Sendung nicht mehr auszustrahlen. In schwerwiegenden Fällen und solchen, in denen wiederholt gegen den Kodex verstoßen wurde, kann das Aufsichtskomitee den Rundfunkveranstalter auch dazu verpflichten, diese Entscheidung seinen Zuschauern mitzuteilen. Sollten sofortige Maßnahmen notwendig sein oder es sich um eine besonders schwerwiegende und offensichtliche Verletzung handeln, kann das Aufsichtskomitee auch vorläufige Maßnahmen, wie z.B. Ermahnungen und die zeitweilige Unterbrechung der Ausstrahlung bis zur endgültigen Entscheidung ergreifen.

3.1.2.13. Niederlande: Jugendschutz

- **Medium:** Rundfunk, Film, DVD, Videospiele, mobile Dienste
- **Public policy objective:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Commissariaat voor de Media (CvdM, Niederländische Medienbehörde)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media (NICAM, Niederländisches Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien)
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Kodex-Erstellung (Aufstellung von Regeln für die Bewertung von eigenen Inhalten der Anbieter); Durchsetzung der Vorschriften
- **Rechtliche Verknüpfung:** Mediawet (Niederländisches Mediengesetz); Akkreditierung von nichtstaatlichen Regulierungsstellen
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Akkreditierung der nichtstaatlichen Regulierungsstelle (NICAM); NICAM wird teilweise durch den Staat finanziert; „Meta-Aufsicht“ durch CvdM (der verantwortliche Minister könnte die Akkreditierung von NICAM widerrufen)
- **Durchsetzung, Sanktionen:** NICAM: Geldstrafen, Entzug der NICAM-Mitgliedschaft; CvdM zeichnet für die die Durchsetzung solcher Programme verantwortlich, welche ernsthaft gefährdend sein können (rechtswidrige Inhalte, Hardcore-Pornographie, unnötige Gewaltdarstellungen) und für solche Sender, die nicht Mitglied im NICAM System sind.



3.1.2.13.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele

Im August 1999 wurde die nichtstaatliche Regulierungseinrichtung des Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media (NICAM, Niederländisches Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien) von allen beteiligten Plattformorganisationen aus dem Medienbereich gegründet, nachdem die Regierung angekündigt hatte, dass sie die Kosten zur Gründung einer Klassifizierungseinrichtung tragen würde, an welcher sich alle maßgeblichen Medieneinrichtungen beteiligen würden. Das Hauptziel des Klassifizierungssystems ist es, Jugendliche vor schädlichen Fernseh-, Film-, DVD- und Videospieldinhalten zu schützen. Dieses Ziel soll durch Klassifizierung aller audiovisuellen Medieninhalte und durch geeignete, an

die Verbraucher und insbesondere die Eltern gerichtete Information erreicht werden. Das Commissariaat voor de Media (CvdM, Niederländische Medienbehörde), eine unabhängige Regulierungsbehörde, welche als staatliche Einrichtung angesehen werden kann, spielt in dem System auch eine Rolle – namentlich bei ernsthaften schädlichen Programmen (rechtswidrige Inhalte, Hardcore-Pornographie, Gewaltdarstellungen) und für solche Sender, die nicht am NICAM System beteiligt sind.

Das System ist um die Einbeziehung von Mobilfunkinhalten erweitert worden. NICAM hat einen Vertrag mit mehreren Mobilfunkbetreibern geschlossen.

3.1.2.13.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Das Klassifizierungssystem namens „Kijkwijzer“ (mit der doppelten Bedeutung von „sinnvoller (fern-)sehen“ oder „Fernsehwegweiser“) wurde von unabhängigen Experten entwickelt und am 22. Februar 2001 von NICAM gestartet. Es führt ein einheitliches Klassifizierungssystem für Film, Fernsehen, Video und DVD ein. Das System basiert auf einer Altersklassifizierung (ohne Altersbeschränkung, nicht geeignet für Kinder jünger als 6, 12 oder 16 Jahre) und Inhaltsbeschreibungen, z.B. Angaben darüber, worin die „Schädlichkeit“ der Inhalte besteht (Gewalt, Sex, Angst, Diskriminierung, Drogen- und Alkoholmissbrauch und ordinäre Sprache). Die mit NICAM verbundenen Einrichtungen kennzeichnen ihre Produktionen eigenverantwortlich basierend auf dem Kijkwijzer-Kodierungsformular. Die Personen, die innerhalb der Unternehmen die Klassifizierung durchführen, werden von NICAM geschult. Gemäß der NICAM-Vorschriften dürfen Fernsehprogramme, die als geeignet für Kinder über 12 Jahren oder älter eingestuft werden, nicht vor 20 Uhr ausgestrahlt werden. Ein weiterer neuralgischer Punkt ist die Vorschrift, dass Sendungen, die als für 16-jährige geeignet klassifiziert werden, nicht vor 22 Uhr ausgestrahlt werden sollen.

Mitglieder von NICAM müssen alle Klassifizierungsregeln einhalten sowie die Regeln über den Einsatz von Symbolen zur Inhaltsbeschreibung und über die Sendezeit.

NICAM ist verantwortlich für:

- Aufbau und Weiterentwicklung der Klassifizierung audiovisueller Inhalte seiner Mitglieder;
- Erlass von Vorschriften für die Klassifizierung und die Sendezeit im Fernsehen;
- Information des Publikums;
- Überwachung der Einhaltung inkl. der Beschwerdeabwicklung;
- Verhängung von Sanktionen (siehe unten).

3.1.2.13.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung

Was Fernsehen angeht, setzt das Mediawet (Niederländisches Mediengesetz) den Rechtsrahmen zur Einführung von NICAM und stellt zusätzlich Regeln hinsichtlich schädlicher Inhalte im Fernsehen auf. Das Mediengesetz legt fest, dass Sendungen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Personen jünger als 16 Jahren beeinträchtigen können, nur ausgestrahlt werden dürfen, wenn die jeweiligen Anbieter Mitglied einer auf Grund von im

Mediengesetz festgelegten Kriterien staatlich akkreditierten Einrichtung sind, an deren Regelung gebunden und der Aufsicht dieser Einrichtung unterworfen sind. Sender, die sich nicht für eine Mitgliedschaft bei NICAM entscheiden, unterliegen direkt der Aufsicht durch das CvdM.

3.1.2.13.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Gemäß des Mediengesetzes kann eine Einrichtung nur akkreditiert werden, wenn:

- (a) gewährleistet ist, dass eine unabhängige Aufsicht der Einhaltung der Vorschriften durch die Einrichtung stattfindet;
- (b) Vorkehrungen getroffen wurden, die eine angemessene Beteiligung der Stakeholder ermöglichen, namentlich Vertreter von Verbraucherschutzverbänden, von Einrichtungen, die Sendezeit zugeteilt bekommen haben, Experten auf dem Gebiet der audiovisuellen Medien und Produzenten audiovisueller Medien;
- (c) die finanzielle Situation der Einrichtung es sicherstellt, dass die Aktivitäten hinreichend umgesetzt werden.

NICAM wurde nach den Vorschriften des Mediengesetzes durch eine Regierungsentscheidung vom 22. Februar 2001 akkreditiert. NICAM wird sowohl von der Wirtschaft, als auch vom Staat finanziert. Der staatliche Anteil betrug 2003 532.000 €, was 73% der Gesamtkosten entspricht. Das Ziel der Regierung ist es, diesen Beitrag in den nächsten Jahren zu senken. Zielvorgabe ist, im Jahr 2006 maximal 40 % der Kosten von NICAM zu tragen.

Kürzlich wurde das CvdM mit der Aufgabe betraut, eine so genannte „Meta-Aufsicht“ von NICAM zu betreiben. D.h., dass NICAM jährlich an das CvdM berichten muss, wie es die Qualität der Klassifizierung sicherstellen wird. Zusätzlich soll NICAM dem CvdM aufzeigen, inwieweit die Klassifizierungen verlässlich, stichhaltig, stabil, konsistent und präzise sind. Weitere Vereinbarungen hinsichtlich dieser Überprüfung durch das CvdM wurden in einem Anhang zu einem Vertrag zwischen beiden Parteien getroffen.

Hinsichtlich der „Meta-Aufsicht“ ist Folgendes niedergelegt.

- NICAM soll dem CvdM aufzeigen, inwieweit die Klassifizierungen verlässlich, stichhaltig, stabil, konsistent und präzise sind;
- jedes Jahr wird NICAM vor dem 1. März dem CvdM alle notwendigen Unterlagen zukommen lassen;
- jedes Jahr wird das CvdM dem Staatssekretär vor dem 1. Juli Bericht über seine „Meta-Aufsicht“ über NICAM/Kijkwijzer erstatten.

Die folgenden Daten sollen jedes Jahr bereitgestellt werden:

- Überblick über die bei NICAM eingereichten Beschwerden (Analyse der Anzahl und der Inhalte);
- Überblick über die Ergebnisse von durch NICAM durchgeführte Klassifizierungsüberprüfungen (interne Qualitätsüberprüfung);
- Beschreibung anderer Maßnahmen der NICAM für die interne Qualitätssicherung;

- Zusammenstellung von Test-DVDs.

Mindestens alle zwei Jahre soll ein Vergleich mit den Klassifizierungen in anderen europäischen Ländern stattfinden. Darüber hinaus sollen auch Ergebnisse der jüngsten Publikumsforschung in den Bericht eingefügt werden.

Sollte NICAM die im niederländischen Mediengesetz aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllen, kann die Regierung über einen Widerruf der Akkreditierung entscheiden.

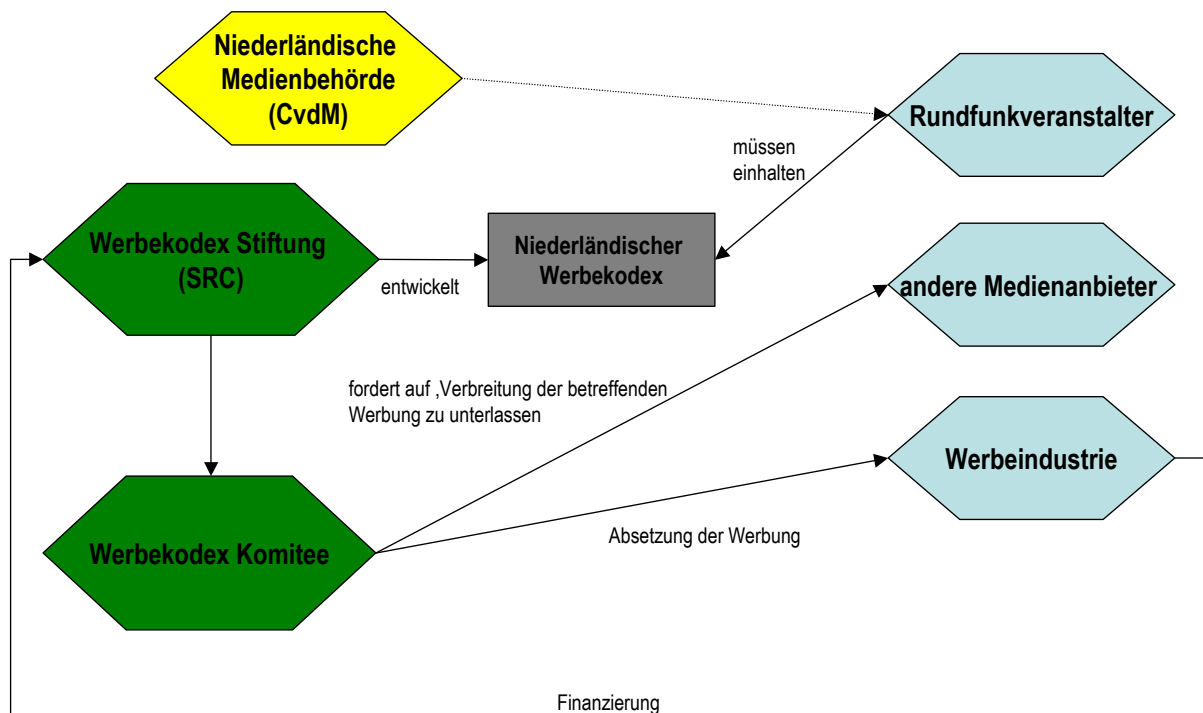
3.1.2.13.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die Einhaltung der von NICAM aufgestellten Regeln wird auch von NICAM selbst überwacht. Es kann die folgenden Sanktionen verhängen: Abmahnungen; Strafzahlungen (die Maximalsumme wurde kürzlich auf 135.000 € erhöht); Ausschluss aus NICAM (nur für den Fall sehr schwerer oder wiederholter Verstöße).

Das CvdM muss das uneingeschränkte Verbot für solche Fernsehinhalte überwachen, die Jugendlichen ernststen Schaden zufügen können. Darüber hinaus hat das CvdM zu überprüfen, ob NICAM-Nichtmitglieder potentiell jugendgefährdende Inhalte ausstrahlen.

3.1.2.14. Niederlande: Rundfunkwerberegulierung

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Verbraucherschutz durch Werberegeln
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Commissariaat voor de Media (CvdM, Niederländische Medienbehörde)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Entwicklung des Kodex: Stichting Reclame Code (SRC, Advertising Code Foundation, Werbekodex Stiftung); Durchsetzung: Reclame Code Commissie (RCC, Advertising Code Committee, Werbekodex Komitee)
- **Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers:** Entwicklung des Kodex (Niederlandse Reclame Code (Niederländischer Werbekodex)) and enforcement of the code
- **Rechtliche Verknüpfung:** Mediawet (Niederländisches Mediengesetz) verpflichtet die Sender dazu, sich dem Niederlandse Reclame Code zu unterwerfen, wenn sie Werbung in ihre Programme einfügen wollen.
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Der Staat beeinflusst den nichtstaatlichen Regulierungsprozess nicht; jedoch behält er sich ein Eingreifen vor: nach dem Niederländischen Mediengesetz soll der zuständige Minister Regeln zur Umsetzung europäischer Werberegeln aufstellen, wenn der nichtstaatliche Kodex oder die nichtstaatliche Aufsicht dieser Regeln nicht hinreichend ist.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Werbekodex Komitee: Aufstellung von Bedingungen hinsichtlich der Ausstrahlungszeit eines Werbespots



3.1.2.14.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele

Der nichtstaatliche Niederlandse Reclame Code (Niederländischer Werbekodex) beinhaltet eine Reihe von Vorschriften, denen alle Werbeformen unterworfen sind, unabhängig davon, ob es sich um Fernsehen, Radio oder Presse handelt. Das Regulierungsziel besteht darin, die Öffentlichkeit (insbesondere Kinder) vor irreführender und schädlicher Werbung zu schützen und Werbung allgemein – unabhängig von der Medienplattform – in die Verantwortung zu nehmen. Dieser Kodex wird von der nichtstaatlichen Stichting Reclame Code (Werbekodex

Stiftung) aufgestellt. Seine Einhaltung wird vom nichtstaatlichen Reclame Code Commissie (Werbekodex Komitee) überwacht. Grundsätzlich ist die Beteiligung an der Werbekodex Stiftung freiwillig, aber das Mediawet (Niederländisches Mediengesetz) verpflichtet sowohl öffentliche als auch private Sender dazu, sich dem Werbekodex zu unterwerfen, wenn sie Werbung in ihre Sendungen einfügen wollen.

3.1.2.14.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der Niederländische Werbekodex unterteilt sich in einen allgemeinen und einen besonderen Teil. Der allgemeine Teil setzt u.a. fest, dass Werbung nicht irreführend oder unwahr sein soll. Der besondere Teil beinhaltet Regeln für spezielle Produkte und Dienstleistungen. Alle Veranstalter, die sich dem Kodex unterwerfen, müssen die Vorschriften hinsichtlich Form und Inhalt von Werbung einhalten. Dieser Kodex wird von der Werbekodex Stiftung aufgestellt, an welcher acht Einrichtungen der niederländischen Werbewirtschaft beteiligt sind. Die Einhaltung des niederländischen Werbekodex wird vom Werbekodex Komitee beaufsichtigt, an den jeder Bürger und jede Einrichtung Beschwerden richten kann. Das Werbekodexkomitee entscheidet über jede Beschwerde hinsichtlich Werbung, unabhängig davon, ob der Werbende bzw. das jeweilige Medium der Werbekodex Stiftung angegliedert ist.

3.1.2.14.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung

Das niederländische Mediengesetz verpflichtet sowohl öffentliche als auch private Sender dazu, sich dem Werbekodex zu unterwerfen, wenn sie Werbung in ihre Sendungen einfügen wollen. Sowohl öffentliche als auch private Sender müssen entweder mittels direkter Mitgliedschaft oder über eine Interessenvertretung sicherstellen, dass sie vom niederländischen Werbekodex erfasst werden und in diesem Zusammenhang der Aufsicht der Stiftung unterstehen. Sie müssen dies nachweisen, indem sie dem staatlichen Regulierer Commissariaat voor de Media (CvdM, Niederländische Medienbehörde) eine schriftliche Erklärung der Werbekodex Stiftung vorlegen.

3.1.2.14.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Der Regulierungsprozess selbst wird nicht staatlich beeinflusst. Wenn das System der nichtstaatlichen Regulierung nicht länger funktioniert, wäre die Regierung in der Lage zu intervenieren. Gem. Art. 169 Niederländisches Mediengesetz legt der Minister Regeln zur Umsetzung europäischer Werberegeln fest, soweit eine oder mehrere dieser Regeln nicht in den Werbekodex oder eine andere vergleichbare Regulierung einbezogen wurde oder dies nur unzureichend, unrichtig oder zu spät geschieht, oder wenn die Werbekodex Stiftung ihre Aufsichtspflichten nicht erfüllt.

3.1.2.14.5. Durchsetzung, Sanktionen

Auf eine Beschwerde hin kann das Werbekodex Komitee eine Empfehlung an den Werbenen aussprechen, die Werbung in ihrer jetzigen Form weiter zu verwenden. Im Falle eines

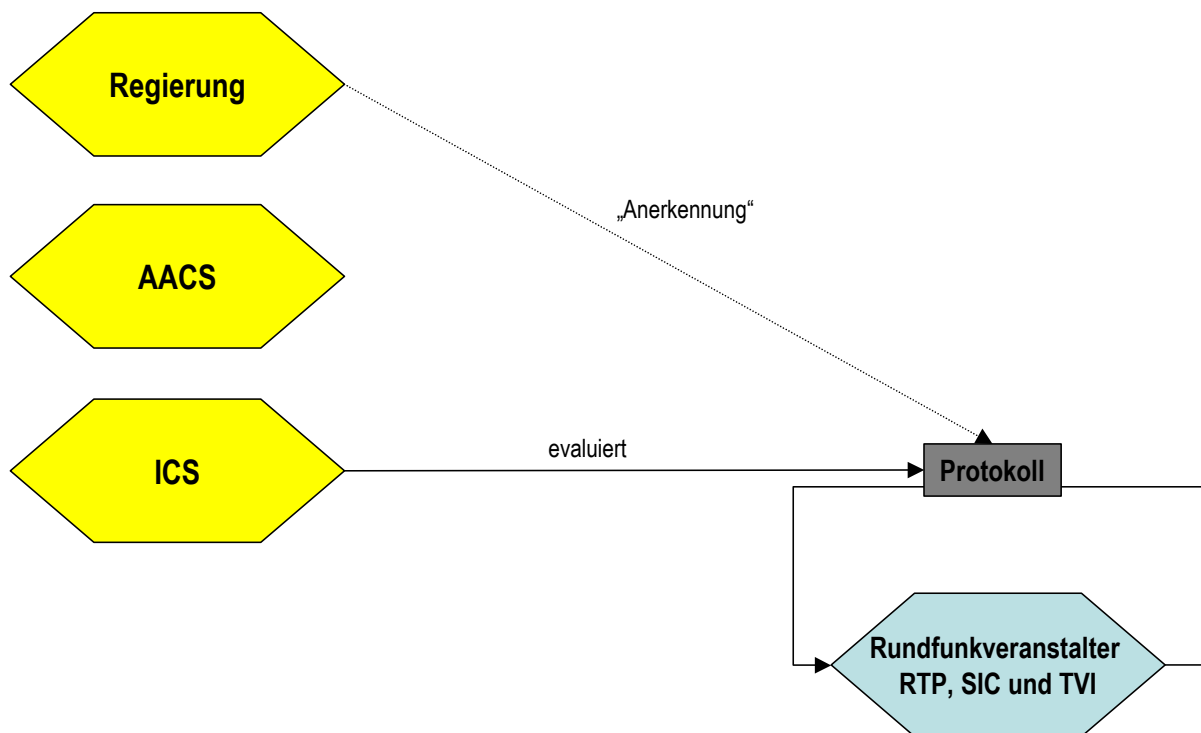
wiederholten oder schweren Verstoßes gegen den Kodex wird den Medien aufgegeben, die Veröffentlichung der jeweiligen Werbung zu beenden. Die Mitgliedsorganisationen des niederländischen Werbekodex sind nach dem niederländischen Mediengesetz dazu verpflichtet, solche Werbung zurückzuweisen, die mit einer derartigen Sperre belegt wurde.

Das Werbekodex Komitee kann darüber hinaus:

- Bedingungen für die Sendezeit eines zur Bewertung eingereichten Radio- oder Fernsehwerbespots festlegen;
- eine Frist für einen Werbetreibenden, bei dessen Werbung ein Verstoß gegen den Werbekodex festgestellt wurde, setzen, innerhalb derer die Einhaltung der Komiteempfehlung herzustellen ist;
- Maßnahmen ergreifen, wie sie in den Vereinbarungen vorgesehen sind, welche zwischen der Werbekodex Stiftung und den Einrichtungen getroffen wurden, in Absprache mit denen ein spezieller Werbekodex aufgestellt wurde.

3.1.2.15. Portugal: Rundfunkprotokoll

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Verschiedene Sender haben eingewilligt, unabhängige Produktionen zu unterstützen und finanzieren, Inhalte für internationale Programmdienste bereitzustellen, kulturelle Programme zu übertragen und Hörgeschädigten Unterstützung anzubieten; das Protokoll wurde unter der Voraussetzung von Werbezeitbeschränkungen für RTP unterzeichnet
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Instituto da Comunicação Social (ICS, Medieninstitut); *Alta Autoridade para a Comunicação Social* (AACS, Hohe Medienbehörde) ist nicht aktiv beteiligt
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** keine
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Aufstellen eines Protokolls (ähnlich einem Kodex), welches u.a. spezifische Werbezeitbeschränkungen enthält
- **Rechtliche Verknüpfung:** Das Protokoll wurde von der Regierung „anerkannt“ (siehe unten 3.1.2.15.3.)
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Das Protokoll wurde von der Regierung „anerkannt“ (siehe unten 3.1.2.15.3.).
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Hinsichtlich der besonderen Vorschriften des Protokolls ist keine Organisation beteiligt, die Sanktionen verhängen könnte; die Sender müssen dem Präsidenschaftsministerium Bericht erstatten; nach dem Protokoll wird jede der quantitativ zu bestimmenden Verpflichtungen, die nicht erfüllt wird, auf diejenigen des nächsten Vierteljahres aufaddiert.



3.1.2.15.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele

Am 21. August 2003 haben die Fernsehsender RTP (Rádio e Televisão de Portugal, öffentlich-rechtlicher Sender), SIC (Sociedade Independente de Comunicação) und TVI (Televisão Independente) ein Protokoll unterzeichnet. Das Protokoll wurde unter der Voraussetzung von Werbezeitbeschränkungen für RTP unterzeichnet.

3.1.2.15.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Im Protokoll haben das öffentlich-rechtliche RTP und die Privatsender vereinbart, unabhängige Produktionen zu unterstützen und finanzieren, Inhalte für RTP's internationale Programmdienste bereitzustellen, kulturelle Programme zu übertragen und Hörgeschädigten Unterstützung anzubieten.

3.1.2.15.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung

Das Protokoll wurde von der Regierung „anerkannt“. Die „Anerkennung“ ist ein Konzept des portugiesischen Verwaltungsrechtes, das als ein Verwaltungsakt verstanden wird, der sowohl Grundlage als auch Schlussfolgerungen eines konkreten, von anderen Organen vorgebrachten Vorschlags oder einer rechtlichen Bewertung aufnimmt.

Zusätzlich wurden die Werbezeitbeschränkungen im öffentlich-rechtlichen Zulassungsvertrag bestätigt, der im September und November 2003 mit dem portugiesischen Staat abgeschlossen wurde.

3.1.2.15.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Das Protokoll wurde von der Regierung „anerkannt“ (siehe oben 3.1.2.15.3).

3.1.2.15.5. Durchsetzung, Sanktionen

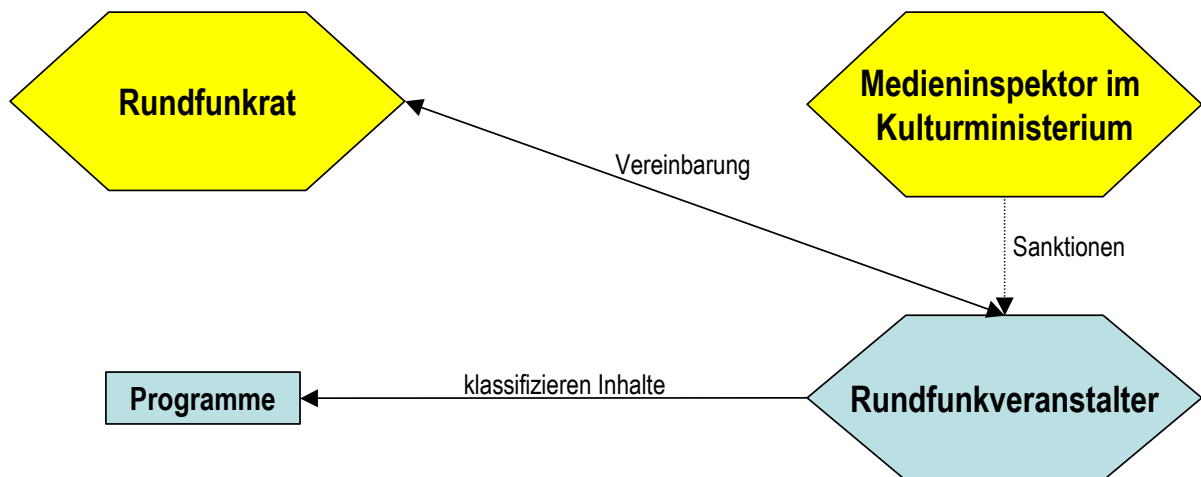
Nach den Vorschriften des Protokolls wird die Einhaltung der Verpflichtungen in dreimonatlich stattfindenden Treffen von RTP, SIC und TVI bewertet, auf der Grundlage von monatlichen Berichten jedes TV-Veranstalters an das Kabinett des Präsidentschaftsministeriums, an sonstige TV-Veranstalter und an die staatlichen Medienregulierungsbehörden innerhalb von zehn Tagen nach Monatsende. Das Instituto da Comunicação Social (ICS, Medieninstitut), eine öffentliche Einrichtung, die als staatlich angesehen werden kann, erhält regelmäßig die notwendigen Berichte zur Bewertung der Protokollverpflichtungen.

Unabhängig von und ohne Einfluss auf andere gesetzliche Sanktionen hinsichtlich TV-Aktivitäten wird mangelnde Einhaltung der quantifizierten Protokollverpflichtungen so gehandelt, dass das verfehlt Quantum im Folgezeitraum kumulativ zu den ohnehin bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen ist. Jedoch existiert eine Sonderregelung für die Kumulation von Werbezeitbeschränkungen.

Die staatliche Regulierungsstelle Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS, Hohe Medienbehörde) äußerte sich dahingehend, dass sie, weil nicht an der Vorbereitung und Unterzeichnung des Protokolls beteiligt, Verantwortung weder für dessen Überwachung noch für die Schlichtung möglicher Auseinandersetzungen über die Auslegung und Anwendung seines Inhaltes übernehmen könne.

3.1.2.16. Slowenien: Jugendschutz im Rundfunk

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Svet za radiodifuzijo (SRDF, Rundfunkrat), Medijski inšpektor (Medieninspektor im Kulturministerium)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** keine
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Vereinbarung zwischen den Fernsehveranstaltern und der staatlichen Regulierungsstelle Rundfunkrat, welches zwei optische Symbole für zwischen 5 und 24 Uhr ausgestrahlte TV-Sendungen, welche deren Eignung für Jugendliche unter 15 Jahren beschreiben sollen; die Einstufung der Sendungen wird von den Veranstaltern selbst vorgenommen.
- **Rechtliche Verknüpfung:** die Vereinbarung wurde vom Vorsitzenden des Rundfunkrates unterzeichnet; sie orientiert sich teilweise an den Vorschriften des zakon o medijih (Massenmediengesetz).
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** die Vereinbarung wurde vom Vorsitzenden des Rundfunkrates unterzeichnet
- **Durchsetzung, Sanktionen:** der Medijski inšpektor (Medieninspektor) kann Sanktionen verhängen



3.1.2.16.1. Allgemeine Beschreibung und Regulierungsziele

Die Vereinbarung zwischen dem Sveta za Radiodifuzijo (SRDF, Rundfunkrat) und den Fernsehveranstaltern (TV-Veranstalter mit landesweiter Verbreitung, inkl. öffentlich-rechtlichem Rundfunk und einem Lokalfernsehveranstalter) über für Jugendliche ungeeignete Fernsehsendungen wurde am 2. Juli 2003 unterzeichnet. Bei SRDF handelt es sich um ein unabhängiges Expertengremium aus dem Bereich der Medienregulierung, welches mit der staatlichen Regulierungsstelle Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (APEK, Agentur für Post und elektronische Kommunikation) zusammenarbeitet. SRDF kann als staatliche Regulierungseinrichtung angesehen werden.

3.1.2.16.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Die Vereinbarung beinhaltet Empfehlungen an TV-Veranstalter zum Aufbau und zur Bearbeitung ihrer Sendungen. Sie führt zwei Symboltypen für zwischen 5 und 24 Uhr ausgestrahlte Fernsehsendungen ein, je nach Eignung der Sendungen für Jugendliche unter 15 Jahren.

Sendungen, die Gewaltszenen oder erotische Inhalte zeigen, müssen klar und verständlich durch zwei optische Symbole gekennzeichnet werden – ein kleiner Kreis für Sendungen, die nicht für Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren geeignet sind, und ein kleines Dreieck für Sendungen, die für Kinder und Jugendliche nur dann geeignet sind, wenn sie in Begleitung ihrer Eltern oder anderer Erwachsener fernsehen. Bei der Klassifizierungsentscheidung sollen die Veranstalter nicht nur Gewalt und erotische Inhalte berücksichtigen, sondern auch Alkohol- und Drogenmissbrauch, Angst, Diskriminierung und ordinäre Sprache. Diese Grundsätze gelten auch für Trickfilmsendungen.

Vor Beginn einer Sendung mit Gewalt- oder Erotikszenen sowie nach jeder Werbe- oder anderen Unterbrechung einer solchen Sendung muss ein optisches oder akustisches Warnsignal ausgestrahlt werden.

Besondere Beachtung muss Sendungen zukommen, wenn sie zu einer Zeit ausgestrahlt werden, zu der viele Jugendliche fernsehen. Dann sollen die Veranstalter die Ausstrahlung von Gewalt oder von anderen schädlichen Inhalten vermeiden.

Die Klassifizierung wird von den Veranstaltern selbst vorgenommen.

3.1.2.16.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem Regulierungssystem und staatlicher Regulierung

Auf staatlicher Ebene wurde die Vereinbarung vom Präsident des SRDF unterzeichnet. Sie folgt Vorschriften des Zakon o medijih (Massenmediengesetz), welches im Jahr 2001 in Kraft trat.

3.1.2.16.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Die Vereinbarung wurde vom Präsident des SRDF unterzeichnet.

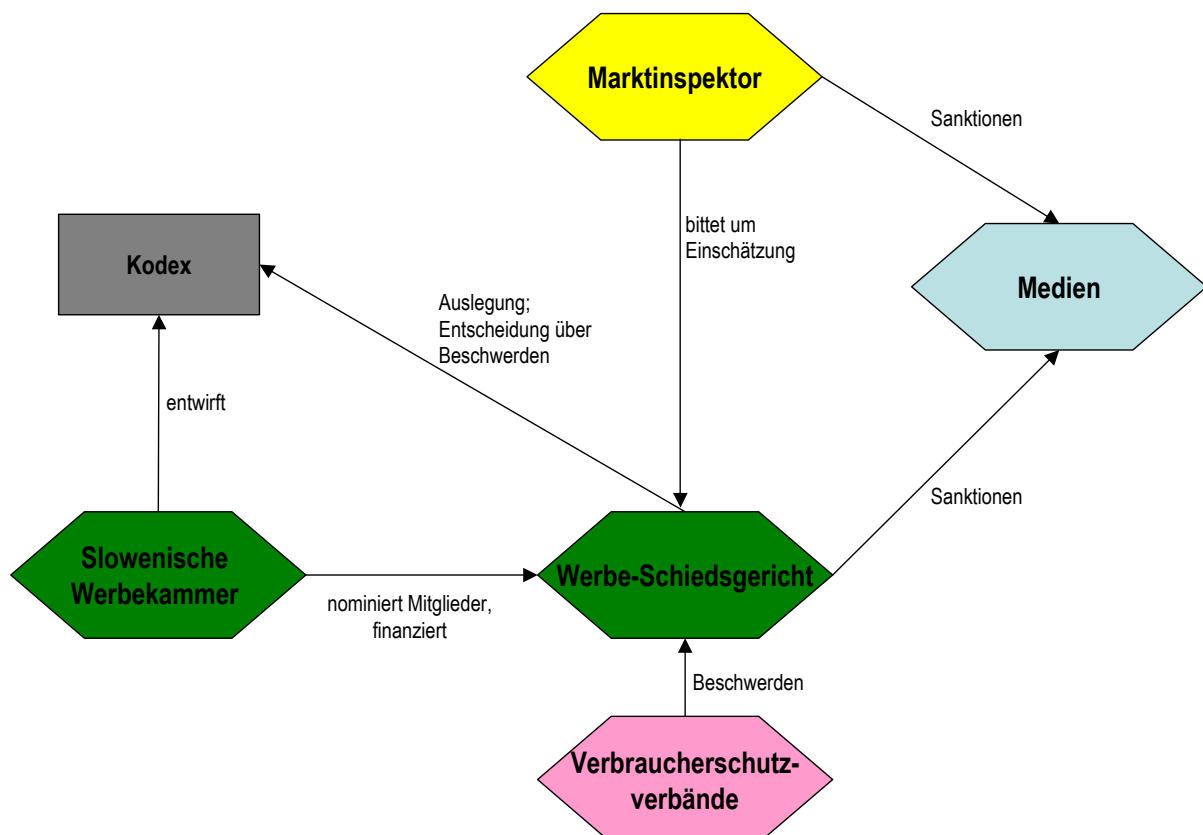
3.1.2.16.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die letzte Vorschrift der Vereinbarung bezieht sich auf ihre Umsetzung: „Im Falle der Nichtbeachtung von Vorschriften der Vereinbarung und im Falle einer Beschwerde über die Einstufung der Sendungen wird dies unter den Unterzeichnern der Vereinbarung beraten, wenn SRDF ein solches Vorgehen für notwendig hält.“

Da der Medijski inšpektor (Medieninspektor im Kulturministerium) die Umsetzung des Massenmediengesetzes überwacht, besteht die Möglichkeit, Beschwerden an ihn zu richten. Der Medieninspektor führt keine regelmäßige Überprüfung der Sendungen durch, aber er kann dem SRDF vorschlagen, eine solche einzuführen. Der Medieninspektor kann auf mündliche oder schriftliche Anfragen zur Abstellung einer Unzulänglichkeit hin handeln und kann Bußgelder verhängen.

3.1.2.17. Slowenien: Werberegulierung

- **Medium:** alle Medien
- **Regulierungsziel:** Verbraucherschutz durch Werberegulierung
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Tržni inšpektor (Marktinspektor)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Slovenska Oglasevalska Zbornica (SOZ, Slowenische Werbekammer), Oglasevalsko razsodišče (Werbe-Schiedsgericht)
- **Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers:** SOZ: Erstellen des Kodex (Slovenski oglaševalski kodeks, slowenischer Kodex der Werbepraxis); Werbe-Schiedsgericht: Entscheidung über Beschwerden betreffend, Voten über Unlauterkeit oder Irreführung von Werbung
- **Rechtliche Verknüpfung:** Zakon o varstvu potrošnikov (ZVPot, Verbraucherschutzgesetz) aus dem Jahr 2003 ermächtigt die SOZ (auf eigene Initiative oder nach Aufforderung durch die Staatsorgane oder der Verbraucherschutzverbände) ein Votum über die Unsachgemäßheit oder Irreführung einer bestimmten Werbung zu treffen; das Gesetz ermächtigt die SOZ ebenso, gegen jedes Mitglied, das gegen die Regulierung und Verhaltensweisen verstößt, gerichtlich vorzugehen und die Aufforderung der Unterlassung auszusprechen
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Der Staat nimmt keinen Einfluss auf die Entwicklung des Kodex sowie auf die Arbeit des Schiedsgerichts, jedoch kann der Tržni inšpektor (Marktinspektor) die Entscheidungen des Schiedsgerichts aufheben, da er weder dessen, noch die Voten der Werbekammer zu berücksichtigen rechtlich verpflichtet ist.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Maßnahmen des Schiedsgerichts: Korrektur der Werbung, öffentlicher Aufruf zur Rücknahme der Werbung bzw. Abbruch der Werbeaktion; Ergreifung von Maßnahmen durch den Tržni inšpektor (Marktinspektor) oder andere Staatsorgane, Einleitung von Strafverfahren, Ausschluss von Mitgliedern; der Tržni inšpektor (Marktinspektor) ist für die Durchsetzung des Gesetzes verantwortlich



3.1.2.17.1. Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels

Wenn der Tržni inšpektor (Marktinspektor) als staatliches Regulierungsorgan entscheidet, dass eine bestimmte Werbung unlauter oder irreführend ist, bedarf es dafür einer Einschätzung seitens der Slovenska Oglasevalska Zbornica (SOZ, slowenische Werbekammer). Die Hauptversammlung der SOZ hat den Slovenski oglaševalski kodeks (slowenischer Kodex der Werbepaxis) im Jahre 1994 anerkannt. Der Kodex stellt einen Zusatz zur bestehenden Gesetzgebung zur Werbung dar. Das nichtstaatliche Oglasevalsko razsodišče (Werbeschiedsgericht) befindet über Beschwerden bezüglich der Werbepraktiken, außerdem entscheidet es auf Anfrage darüber, ob eine bestimmte Werbung nach dem Kodex als unlauter oder irreführend einzustufen ist.

3.1.2.17.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der Kodex gilt für alle natürlichen und juristischen Personen, die in der Werbewirtschaft Sloweniens tätig sind, dies umfasst den Werbetreibenden, Werbeagenturen und die Medien. Der Kodex enthält allgemeine Prinzipien wie Vorschriften über Anstand und Lauterkeit, Daten- und Jugendschutz. Darüber hinaus gibt es ein Kapitel mit speziellen Vorschriften z.B. für Bewerbung von Alkohol oder Tabak.

Das Werbe-Schiedsgericht ist zuständig für die Auslegung des Kodex, Entscheidungen über Beschwerden und auf Anfrage für Voten über die Unlauterkeit oder Irrführung einer bestimmten Werbung, also, ob sie mit den allgemeinen Prinzipien und Vorschriften des Kodex übereinstimmt. Ein solches Votum kann vom Werbetreibenden bereits vor der Veröffentlichung der Werbung eingeholt werden. Wird ein derartiges Votum von Staatsorganen oder Verbrauchervereinigungen, die auf dem Zakon o varstvu potrošnikov (ZVPot, Verbraucherschutzgesetz) erbeten, ist es gebührenfrei und für die Öffentlichkeit bis zum Abschluss des Verfahrens nicht verfügbar.

Das Schiedsgericht besteht aus sieben Mitgliedern, die von der SOZ für eine Zeit von drei Jahren berufen werden.

3.1.2.17.3. Verbindung zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Regulierungssystem

Das Verbraucherschutzgesetz von 2003 ermächtigt die Werbekammer auf eigene Veranlassung oder auf Anfrage durch Staatsorgane oder Verbraucherschutzverbände eine Entscheidung zu fällen, ob eine bestimmte Werbung unlauter oder irreführend ist. Ebenso ist die Werbekammer befugt, jedes Mitglied, dass gegen den Kodex verstößt, gerichtlich zu verfolgen und die Unterlassung des Verstoßes durchzusetzen.

3.1.2.17.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Der Staat nimmt in keiner Weise Einfluss auf das Erstellen der Kodizes oder die Arbeit des Schiedsgerichts, jedoch kann der Marktinspektor Entscheidungen des Schiedsgerichts aufheben, da sie für ihn keine rechtlich verbindliche Wirkung entfalten.

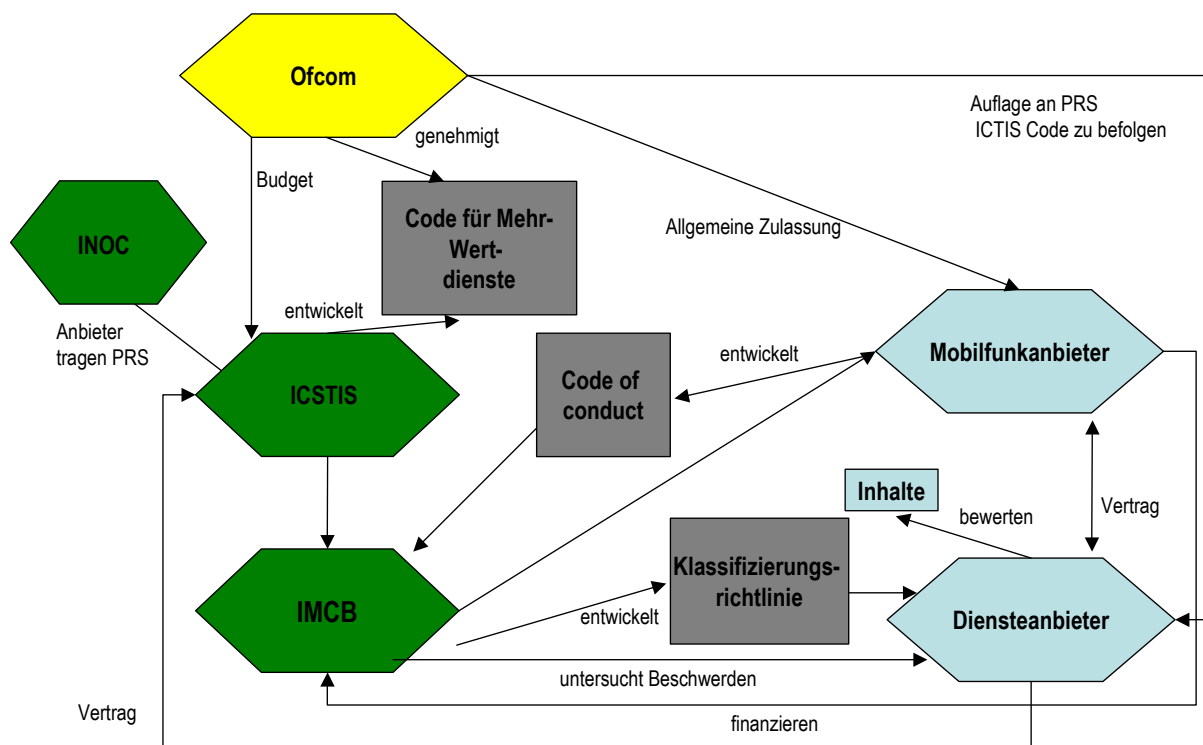
3.1.2.17.5. Durchsetzung, Sanktionen

Wenn das Schiedsgericht eine Beschwerde über eine bestimmte Werbung für begründet erachtet, kann sie Folgendes verlangen: Korrektur der Werbung, falls sie bereits veröffentlicht wurde, öffentlicher Aufruf zur Rücknahme der Werbung bzw. Abbruch der Werbeaktion; Ergreifung von Maßnahmen durch den Marktinspektor oder andere Staatsorgane oder die Einleitung von Strafverfahren. Wenn das Mitglied der Werbekammer die Entscheidung des Schiedsgerichts nicht befolgt, ist der Ausschluss das letzte Mittel zur Durchsetzung.

Der Marktinspektor ist für die Durchsetzung der Vorschriften verantwortlich. Wie bereits erwähnt, ist er an die Auffassungen der Werbekammer oder des Schiedsgericht in keiner Weise gebunden.

3.1.2.18. Großbritannien: Jugendschutz bei Mobilfunkdiensten

- **Medium:** Mobilfunkdienste
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Office of Communications (Ofcom, Kommunikationsbüro)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Independent Mobile Classification Body (IMCB, Unabhängige Organisation zur Mobilfunkklassifizierung), dem Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services (ICSTIS, Unabhängiges Komitee für die Aufsicht über Telefoninformationsdienste) untergeordnet
- **Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers: Erstellen des Kodex:** Das IMCB hat ein Klassifizierungssystem zur selbständigen Zuordnung der Inhalte für die Inhalteanbieter geschaffen; Das IMCB untersucht Beanstandungen wegen falscher Zuordnungen; Anbieter von Mehrwertdiensten müssen sich an den Kodex der ICSTIS halten (durchgesetzt von der ICSTIS)
- **Rechtliche Verknüpfung:** Communications Act 2003 (Kommunikationsgesetz; in Bezug auf Mehrwertdienste: Anerkennung des ICSTIS-Kodex
- **Maßnahmen durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Anerkennung von Verhaltenskodizes: Die Ofcom hat den Kodex des ICSTIS anerkannt; der Kodex des IMCB ist nicht offiziell anerkannt
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Die Anbieter von Mehrwertdiensten müssen sich an den Kodex des ICSTIS halten; Das ICSTIS ist ermächtigt, Betreiber mit Strafen zu belegen; die Einhaltung des ICSTIS-Kodex ist kann den Betreibern auch durch die Ofcom auferlegt werden



3.1.2.18.1. Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels

Das Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services (ICSTIS), das nichtstaatliche Regulierungsorgan für Mehrwertdienste in Großbritannien, hat ein Unterorgan zur Behandlung von kommerziellen Inhalten, die durch Mobiltelefone abgerufen werden können, geschaffen: den Independent Mobile Classification Body

(IMCB). Diese Entwicklung war die Folge einer Anfrage der sechs Mobilfunkanbieter in Großbritannien, die bereits im Januar 2004 einen Verhaltenskodex entwickelt hatten.

3.1.2.18.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der IMCB ist verantwortlich für unbewegte Bilder; Videos und audiovisuelles Material sowie Handy-Spiele inklusive Spielen mit JAVA-Unterstützung. Ausgenommen sind Text- Audio- und reine Sprachdienste, Glücksspiele (hier gibt es eigene Gesetze), moderierte und unmoderierte Chatrooms, lokale Dienste (eigener Verhaltenskodex), Inhalte, die von Teilnehmern generiert werden inklusive web logs, und Inhalte die über das Internet oder WAP erreichbar sind, und zu denen der Mobilfunkanbieter nur die Verbindung herstellt. In der Einleitung zu seinem Klassifizierungssystem hat der IMCB betont, dass der Schutz der Jugend vor ungeeigneten Inhalten das Grundprinzip des Klassifizierungssystems ist (wobei jedoch die Nutzung neuer Mobilfunkdienste mitumfasst wird).

Die Hauptaufgabe des IMCB ist es, Rahmenbedingungen zur Klassifizierung von Inhalten bereitzustellen, wonach Inhalteanbieter die Einteilung ihrer Inhalte selbst vornehmen können. Soweit es sich im Rahmen dieser Inhalte um Mehrwertdienste handelt, muss sich der Anbieter auch an den Kodex der ICSTIS halten. Außerdem hat der IMCB die Aufgabe, Beanstandungen wegen falscher Klassifizierungen zu untersuchen, jedoch muss zunächst die Beschwerde beim Mobilfunkanbieter eingereicht werden. Die Kontaktaufnahme mit dem Mobilfunkanbieter ist Voraussetzung für eine Beschwerde wegen des Klassifizierungssystems, es sei denn, die Beschwerde wird durch einen Konkurrenten eingereicht.

Das Klassifizierungssystem des IMCB bezieht ebenso den Classification Framework Appeals Body (CFAB) mit ein, hierbei handelt es sich um ein vom IMCB unabhängiges Organ, das sich mit Widersprüchen gegen Entscheidungen des IMCB im Rahmen der IMCB Complaints and Dispute Procedures befasst. Obwohl das IMCB ein Unterorgan des ICSTIS ist, wird es eigenständig finanziert und geleitet.

3.1.2.18.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Durch den Communications Act 2003 ist der staatliche Regulierer Office of Communications (Ofcom) verpflichtet, seine eigene Tätigkeit daraufhin zu überprüfen, dass er Telekommunikationsanbietern keine unnötigen Belastungen auferlegt, und zu entscheiden, ob Selbstregulierung oder Co-Regulierung das geeignete Mittel ist. In Bezug auf Mehrwertdienste sieht der Communications Act 2003 vor, dass ein Verhaltenskodex und eine Instanz zur Durchsetzung des Kodex geschaffen wird. Ofcom hat den ICSTIS-Kodex zugelassen so wie es Ofcoms Vorgänger unter dem vorher geltendem Lizenzregime getan hatte. Die Einhaltung des ICSTIS-Kodex wird als besondere Bedingung den Mehrwertdiensteanbietern durch die Ofcom auferlegt.

Ofcom und ICSTIS haben kürzlich eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit (MoU) abgeschlossen. Die Vereinbarung enthält die von der Ofcom entwickelten Kriterien bezüglich der Co-Regulierung sowie Umfang, Inhalt und Durchführung der gemeinsamen Tätigkeit.

3.1.2.18.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

In Bezug auf Mehrwertdienste, kann die Zulassung des ICSTIS-Kodex durch die Ofcom als Maßnahme angesehen werden. Die Einhaltung des ICSTIS-Kodex wird als besondere Bedingung den Mehrwertdiensteanbietern durch die Ofcom auferlegt.

Das MoU zwischen Ofcom and ICSTIS ist keine rechtliche verbindliche Vereinbarung.

3.1.2.18.5. Durchsetzung, Sanktionen

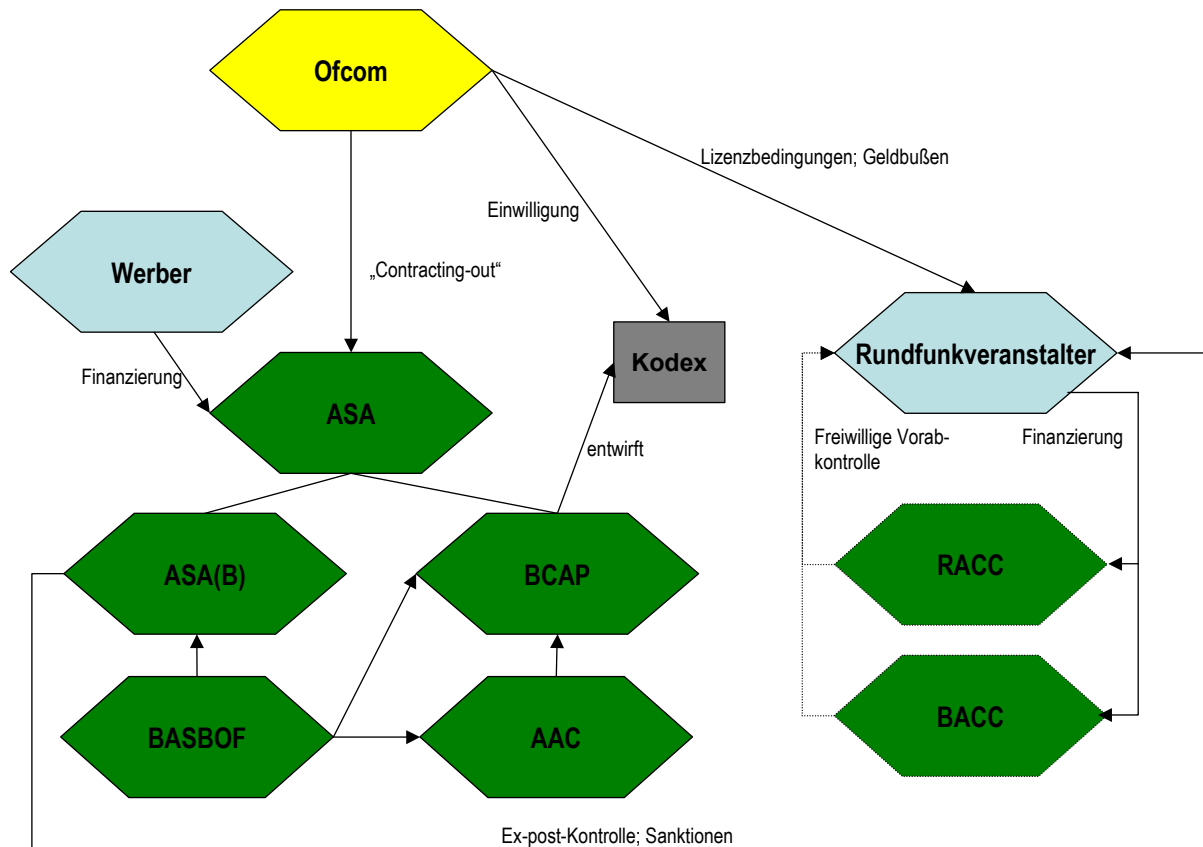
Wenn das IMCB eine Beschwerde erhält, wird diese durch ein Vorstandsmitglied bearbeitet. Das Vorstandsmitglied wird bei der Entscheidungsfindung die entsprechenden Parteien befragen und alle sonstigen Informationen einholen. Die Entscheidung des IMCB werden auf seiner Webseite veröffentlicht.

Wenn es sich bei dem Dienst um einen Mehrwertdienst handelt, muss der Anbieter auch den Kodex des ICSTIS einhalten: Das ICSTIS ist ermächtigt, Strafen aufzuerlegen; die Einhaltung des ICSTIS-Kodex wird als besondere Bedingung den Mehrwertdiensteanbietern durch die Ofcom auferlegt.

Die Ofcom hat außerdem Befugnisse, Sanktionen zu verhängen und kann die Lizenz eines Anbieters zurücknehmen. Die Ofcom hat unter der Verpflichtung durch den Communications Act Richtlinien für die Verhängung von Sanktionen geschaffen. In diesen Richtlinien ist festgesetzt, welche Faktoren bei der Auferlegung von Sanktionen zu berücksichtigen sind, insbesondere, ob das fragliche Unternehmen bereits für dasselbe Verhalten von einem anderen Regulierungsorgan sanktioniert worden ist.

3.1.2.19. Großbritannien: Werberegulierung im Rundfunk

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Verbraucherschutz durch Werberegulungen
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Office for Communications (Ofcom, Kommunikationsbüro)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Advertising Standards Authority Broadcast (ASA(B), Werbestandardbehörde Rundfunk), Broadcast Committee of Advertising Practice (BCAP, Rundfunkkomitee für Werbepraktiken)
- **Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers:** BCAP: Entwicklung des Kodex; ASA(B): Durchsetzung des Kodex
- **Rechtliche Verknüpfung:** Communications Act (Kommunikationsgesetz, Teile des Deregulation and Contracting Out Act 1994 (DCOA, Deregulierungs- und Contracting-Out-Gesetz); Die Ofcom hat ihre Zuständigkeit zur Setzung von Werberegulungen an die BCAP und die Durchsetzungsbefugnisse im Wege des contracting-out an die ASA(B) abgegeben.
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Die Ofcom hat ihre Zuständigkeit zur Setzung von Werberegulungen durch „Contracting-out“ an die BCAP abgegeben; jede Veränderung des Kodex bedarf der Zustimmung der Ofcom; außerdem existiert eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit (MoU) zwischen der Ofcom und der ASA
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Die ASA(B) ist durch contract-out der Ofcom zur Durchsetzung befugt; die Ofcom behält sich vor eigene Sanktionen aufzuerlegen; die Bestimmungen des Kodex werden den Rundfunkveranstaltern Lizenzbedingungen auferlegt



3.1.2.19.1. Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels

Der Communications Act 2003 verlangt vom staatlichen Regulierer Ofcom, dass es „das Bedürfnis zur Förderung und Unterstützung der Entwicklung und Anwendung von wirksamer Selbstregulierung“ angemessen berücksichtigt. Die Zuständigkeit zur Regulierung von Werbeinhalten (ausgenommen Dauer und Häufigkeit sowie Sponsoring) wurden der Advertising Standards Authority Broadcast (ASA(B)) and dem Broadcast Committee of Advertising

Practice (BCAP) übertragen, jedoch bleibt die Letztzuständigkeit beim Office of Communications (Ofcom). ASA(B) und BCAP sind Teil des „one-stop-shop“ der nichtstaatlichen Advertising Standards Authority (ASA).

3.1.2.19.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Der Communications Act von 2003 verlangt von Ofcom, dass es in Bezug auf die generellen Regelungsziele wirksame Vorschriften für die Inhalte von Fernsehen und Radio entwickelt und in zeitlichen Abständen neu bewertet und ggf. verändert. Im Wege des „contract-out“ hat Ofcom diese Aufgabe an das BCAP übertragen. Es übt diese Funktion im Einvernehmen der Ofcom aus. Jede Veränderung des Kodex bedarf der Zustimmung durch Ofcom.

Das BCAP hat die folgenden Kodizes des früheren staatlichen Regulierers Independent Television Commission and Radio Authority (ITC) übernommen: BCAP Television Advertising Standards Code (inklusive Teleshopping und anderer nicht werbebezogener Inhalte), BCAP Radio Advertising Code, BCAP Rules on the Scheduling of Advertising, BCAP Code for Text Services, BCAP Guidance to Broadcasters on the Regulation of Interactive Television Services und BCAP Advertising Guidance Notes.

Das BCAP wird in seiner Funktion durch ein beratendes Gremium, die AAC unterstützt. Die AAC wurde im Januar 2005 geschaffen und repräsentiert die Ansicht der Bürger und Verbraucher, sie enthält sowohl unabhängige Experten als auch Laien. Der Broadcast Advertising Standards Board of Finance (Basbof) wurde gegründet um diese neuen Organe der ASA durch Erhebung einer Abgabe finanziell zu unterstützen. Ofcom hat ihre Zuständigkeit zur Behandlung von Beschwerden über Verstöße gegen den Kodex der BCAP im Wege des „contract-out“ an ASA(B) übertragen, die ASA(B) ist daher für die Entscheidung über Beschwerden verantwortlich.

Weder Ofcom noch ASA(B) sind befugt Werbesendungen vor der Ausstrahlung zu beurteilen, alle Beschwerden und Kontrollbefugnisse erfolgen ex-post.

Es gibt jedoch ein Verfahren, in dem Werbung bereits vor der Ausstrahlung verboten werden kann: Fast jede Fernsehwerbung wird vor der Ausstrahlung vom Broadcast Advertising Clearance Centre (BACC) geprüft. Ebenso wird jede landesweite und bestimmte lokale und regionale Radiowerbung vor der Sendung vom Radio Advertising Clearance Centre (RACC) überprüft. Das Verbot ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. ASA und RACC/BACC treffen regelmäßig Absprachen, durch den Informationsaustausch versuchen sie Abweichungen in der Behandlung durch die Clearance Centres einerseits und der ASA andererseits zu verringern.

3.1.2.19.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Auf Vorschlag von Ofcom wurde die Regulierung der Werbung im Wege des „contract-out“ aus der Ofcom ausgegliedert. Dies geschah unter dem „Deregulation and Contracting-Out Act 1994“ (DCOA), der Teil des Communication Act war. Eine Regelung des DCOA war es, der Ofcom die Auslagerung bestimmter Aufgaben zu gestatten: Der „Contracting Out (Functions relating to Broadcast Advertising) and Specifications of Relevant Functions Order 2004“.

Nachfolgend hat Ofcom ASA als die Stelle anerkannt, der sie die Aufgaben überträgt. Zusätzlich haben Ofcom und ASA eine Vereinbarung der Zusammenarbeit geschlossen, um die Aufgabenverteilung festzulegen.

3.1.2.19.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Jede Veränderung des Kodex bedarf der Zustimmung durch Ofcom. Außerdem existiert eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit (MoU) zwischen Ofcom und ASA.

3.1.2.19.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die Bestimmungen des Kodex werden dem Rundfunkveranstalter durch Lizenzbedingungen auferlegt, die Einhaltung des Kodex ist damit zwingend.

Obwohl Ofcom die Letztverantwortlichkeit für die Regulierung überlassen bleibt, ist die ASA(B) zuständig für die Regulierung der Rundfunkwerbung; Die Ofcom hat sich verpflichtet, nur bei außergewöhnlichen Umständen von seinen Befugnissen Gebrauch zu machen.

Abhängig von der Erheblichkeit der Beschwerde kann die ASA(B) die Angelegenheit formlos regeln oder es vor das Gremium bringen. In letzterem Falle erfolgt eine förmliche Untersuchung und die Entscheidung des Gremiums wird als Beschluss veröffentlicht.

Die Ofcom hat die folgenden Durchsetzungsbefugnisse an die ASA(B) ausgelagert.

- (a) Die Entfernung einer bestimmten Werbung aus dem ganzen Programm oder aus Programmteilen durch den Lizenznehmer,
- (b) die Entfernung von bestimmten Formen der Werbung aus dem ganzen Programm oder Programmteilen, soweit es sich dabei um irreführende, unerlaubte vergleichende Werbung oder für unerlaubte Werbung für Medikamente handelt, durch den Lizenznehmer;
- (c) die Darlegung von Beweisen bezüglich der sachlichen Richtigkeit einer Werbeaussage oder, falls ein solcher Beweis nicht erbracht werden kann, der Hinweis auf dessen Unrichtigkeit in der Werbeaussage durch jede Person, die nach Ansicht der ASA(B) verantwortlich für eine Werbung ist.

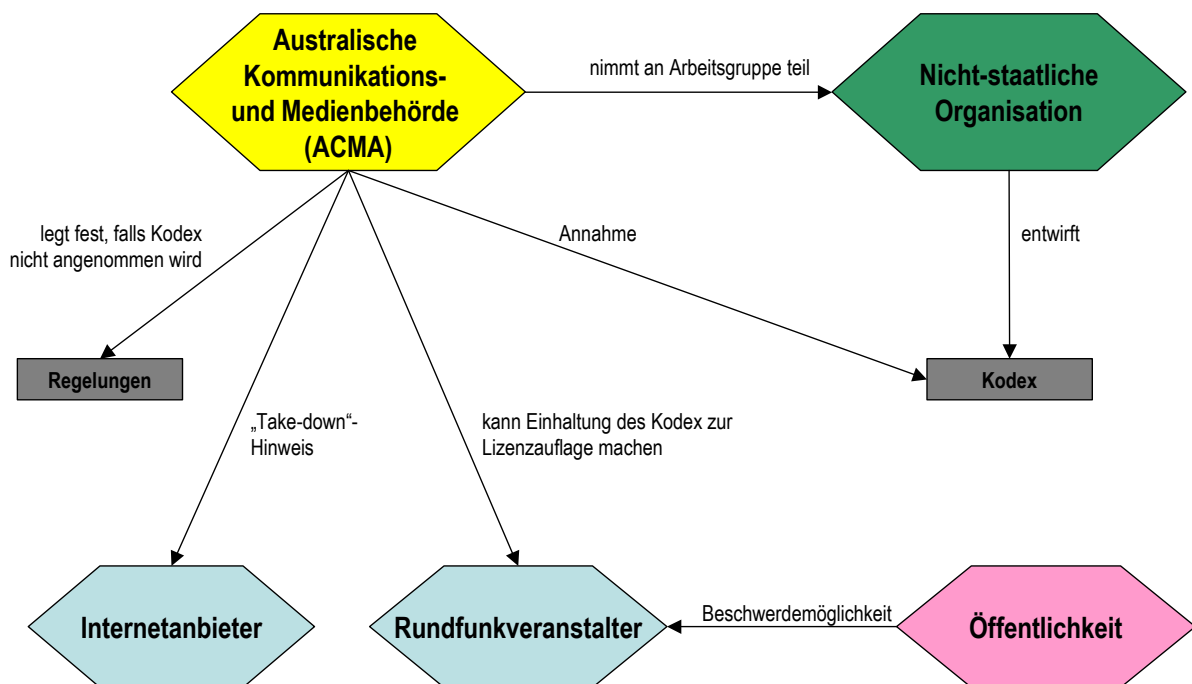
Folgende Aufgaben verbleiben bei der Ofcom

- (a) die Anweisung, eine Richtigstellung oder einen Urteilsspruch zu senden,
- (b) die Auferlegung von Geldstrafen oder die zeitliche Verkürzung der Lizenz und
- (c) die Entziehung der Lizenz.

3.1.3. Co-Regulierungssysteme in ausgewählten Nicht-EU-Ländern

3.1.3.1. Australien: Jugendschutz im Rundfunk und bei Internetdiensten

- **Medium:** Rundfunk and Internetdienste
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** bis Juli 2005: Australian Broadcasting Authority (ABA, Australische Rundfunkbehörde); ab Juli 2005: Australian Communications and Media Authority (ACMA, Australische Kommunikations- und Medienbehörde)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Rundfunk: Free TV Australia (FTA, Freies Fernsehen Australien), Commercial Radio Australia (CRA, Kommerzielles Radio Australien), Australian subscription television and radio association (ASTRA, Australischer Bezahlfernsehen- und -rundfunkverband), Community Broadcasting Association of Australia (CBAA, Lokalrundfunkverband Australien); Internet: Internet Industry Association (IIA, Internetwirtschaftsverband)
- **Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers:** Erstellen des Kodex, Verwaltung und Regulierung eines Systems zur öffentlichen Beschwerde
- **Rechtliche Verknüpfung:** Broadcasting Services Act 1992 (Rundfunkdienstegesetz)
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Zulassung des Kodex; die ABA nutzt einen Teil ihrer Ressourcen um Regeln zu schaffen, anstatt eines Kodex
- **Durchsetzung und Sanktionen:** Rundfunk: keine direkte Maßnahme der ABA, jedoch kann sie die Einhaltung eines bestimmten Kodex zur Voraussetzung der Lizenzerteilung machen; Internet: ABA: Beseitigungsverfügung



3.1.3.1.1. Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels

Co-regulatorische Systeme wurden im Rundfunk erstmals 1992 durch den „Broadcasting Services Act 1992“ eingeführt. Das neue Gesetz schuf eine neue staatliche Regulierungsstelle, die „Australian Broadcasting Authority“ (ABA). Ein Schwerpunkt der Inhalteregulierung war die Entwicklung von Industriekodizes, die von der staatlichen Regulierungsstelle zugelassen wird, sowie die Verwaltung einer öffentlichen Beschwerdestelle. Am 1. Juli 2005 wurden die ABA und die „Australian Communications Authority“ zur „Australian Communications and

Media Authority“ (ACMA) zusammengefasst. Jugendschutz ist ein wichtiger Aspekt dieser Kodizes. Jeder einzelne Rundfunksektor hat eine repräsentative Gruppe zur Entwicklung von Kodizes geschaffen: „Free TV Australia“ (FTA), „Commercial Radio Australia“ (CRA), „Australian Subscription Television“ and „Radio Association“ (ASTRA) und „Community Broadcasting Association of Australia“ (CBAA).

Auch im Bereich der Internetdienste hat sich die Regierung für eine Co-Regulierung entschieden. Aus diesem Prinzip entstand der „Broadcasting Services Amendment (Online Services) Bill 1999“. Das für die Entwicklung der Kodizes zuständige nichtstaatliche Organ ist die „Internet Industry Association“ (IIA).

3.1.3.1.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

In den für den Rundfunksektor entwickelten Kodizes wird der Jugendschutz durch verschiedene Maßnahmen sichergestellt; hierbei spielt die Klassifizierung der Rundfunkprogramme und der Klassifizierung entsprechende Sendezeitbeschränkungen eine große Rolle. Einige Kodizes verweisen auf die bereits vorgenommene Klassifizierung von Sendungen durch das Filmklassifizierungssystem, das von einer weiteren staatlichen Einrichtung verwaltet wird, dem „Office of Film and Literature Classification Board“.

Die IIA hat für Internetinhalte drei Kodizes entwickelt. Diese enthalten Maßnahmen um sicherzustellen, dass ein Internet-Account Minderjährigen nicht zur Verfügung steht. Des Weiteren werden Inhaltenanbieter verpflichtet, jugendgefährdende Inhalte zu kennzeichnen und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um Internetnutzer über Aufsicht und Kontrolle der Internetnutzung von Minderjährigen zu informieren. Die IIA ist selbst für die Überwachung der Ausführung und der Wirksamkeit ihrer Kodizes verantwortlich, andernfalls kann die ACMA andere Regelungen auferlegen. Die Kodizes sind seit ihrer ersten Einführung weiterentwickelt worden; so wurde von der IIA kürzlich ein neuer Kodex für Internetinhalte auf mobilen Endgeräten vorgestellt.

3.1.3.1.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Alle Grundlagen dieses kooperativen Systems sind gesetzlich festgehalten. Eine Schlüsselstellung nimmt Sec. 123 des „Broadcasting Services Act 1992“ ein, der regelt, dass es die Absicht des Parlaments ist, dass die Verbände von Rundfunklizenznehmern (kommerzielle Rundfunkveranstalter, Lokalrundfunkveranstalter, Pay-TV-Anbieter und Anbietern von bezahltem und freiem Spartenrundfunk) im Einvernehmen mit der staatlichen Regulierungsstelle unter Einbeziehung von relevanten Forschungsergebnissen, die von der Regulierungsbehörde in Auftrag gegeben wurden, Kodizes für die einzelnen Rundfunksektoren entwickeln.

Bestimmte Materien bleiben weiterhin stärker reguliert. Die staatliche Regulierungsbehörde legt Vorgaben fest, die als Teil der Lizenzbedingungen direkt durchgesetzt werden können. So gibt es Vorgaben für den Bereich der Quoten australischer Produktionen im Programm und für Fernsehsendungen für Kinder.

Bei Internetdiensten verpflichtete das Gesetz „Broadcasting Services Amendment (Online Services) Bill 1999“ die staatliche Regulierungsstelle, verbindliche Regelungen in diesem Bereich für den Fall zu treffen, dass die betreffenden Unternehmen selbst keine wirksamen Kodizes entwickelt und bis zum 1. Januar 2000 bei der Regulierungsbehörde vorgelegt hatten. Diese Frist wurde von der Industrie eingehalten, so dass die staatliche Regulierungsstelle keine Regelung vorgenommen hat.

Das Modell der Internet-Regulierung setzt sich aus vier Bestandteilen zusammen: ein Beschwerdesystem für Content, das von der ACMA verwaltet wird, ein Content-Klassifizierungssystem, das sich auf gesetzliche Vorgaben für Filme und Computerspiele durch den „Classification (Publications, Films and Computer Games) Act 1995“ stützt, die Einräumung von Durchsetzungsbefugnissen für die staatliche Regulierungsstelle gegenüber Personen, die Inhalte auf Servern in Australien hosten, sowie Kodizes, die Vorgaben für Internet Service Provider (ISP) und Internet Content Hosts (ICH) enthalten und Mechanismen und Verfahren zur Filterung ungeeigneter ausländischer Inhalte vorsehen.

3.1.3.1.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Sobald ein Verband einen Verhaltenskodex entwickelt hat, ist die ACMA verpflichtet, diesen Kodex in das „Register of Codes“ aufzunehmen – womit der Kodex in Kraft tritt –, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- der Verhaltenskodex bietet angemessene Schutzmaßnahmen in Bezug auf die zu regulierende Materie und
- der Kodex wird von der Mehrheit der Anbieter im betreffenden Sektor getragen und
- der Öffentlichkeit wurde eine angemessene Möglichkeit gegeben Stellungnahme zu diesem Kodex abzugeben.

Sobald ein Kodex in das „Register of Codes“ aufgenommen wurde, ist er für alle Lizenznehmer des betreffenden Rundfunksektors verbindlich, unabhängig davon, ob sie an der Entwicklung des Kodex beteiligt waren. Die Teilnahme am Kodex -System ist also verpflichtend.

Die ACMA behält die Möglichkeit, jederzeit Regelungen zu treffen, falls ein Kodex nicht angenommen wird. Dies ist auch der Fall, wenn ein Kodex nur teilweise den Anforderungen nicht entspricht.

3.1.3.1.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die Öffentlichkeit hat die Möglichkeit, bei einem Verstoß gegen einen registrierten Kodex eine Beschwerde einzulegen. Das Gesetz schreibt hierfür vor, dass der Verstoß zunächst bei dem betroffenen Anbieter geltend zu machen ist. Der Beschwerdeführer kann nur die ACMA anrufen, wenn er keine Antwort innerhalb von 60 Tagen seit der Einlegung der Beschwerde erhalten hat oder er die Antwort für unzureichend hält.

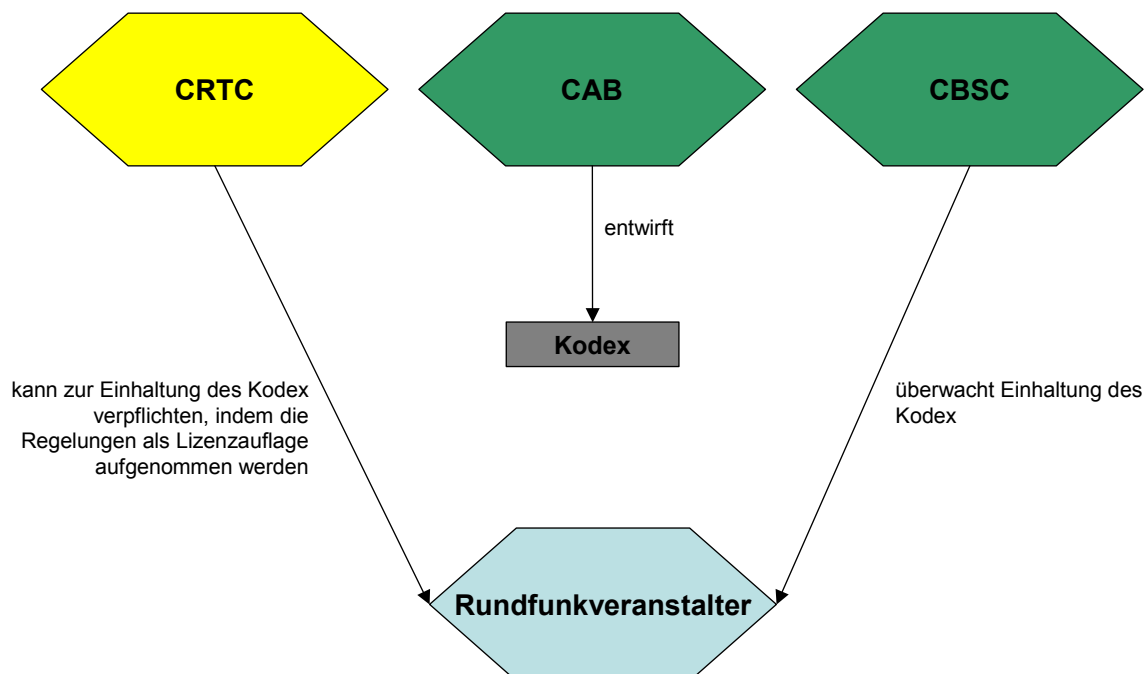
Falls die ACMA feststellt, dass gegen einen Kodex verstoßen wurde, hat sie keine direkten Handlungsbefugnisse, sie kann jedoch die Einhaltung eines Kodex nachträglich zur Lizenz-

auflage machen, wenn sie dies für geeignet hält. Wenn anschließend gegen diese Lizenzauflage verstoßen wird, kann die ACMA dem Anbieter aufgeben, den Verstoß innerhalb eines Monats zu beseitigen. Wird dieser Aufforderung nicht entsprochen, liegt ein Gesetzesverstoß vor, der durch die Gerichte mit erheblichen Geldstrafen geahndet werden kann.

Im Bereich des Internet hat die ACMA folgende Aufgaben: Falls sie auf unzulässige Inhalte stößt, weist sie den ICH an, die Inhalte zu beseitigen, falls sich der Verstoß auf australischen Servern befindet. Sollte der verbotene Content auf ausländischen Servern gehostet sein, teilt die ACMA allen Anbietern von geprüften Internet-Content-Filtern die URL mit, so dass diese ihre Filter entsprechend programmieren und der verbotene Inhalte von Nutzern, die eine solche Filtersoftware verwenden, nicht mehr aufgerufen werden kann. Bei erheblichen Verstößen meldet die ACMA die Angelegenheit auch einer zuständigen australischen oder ausländischen Polizeidienststelle.

3.1.3.2. Kanada: Programmgrundsätze und Jugendschutz im Rundfunk

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Programmgrundsätze, Jugendschutz
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstelle:** Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC, Kanadische Radio-, Fernseh- und Telekommunikationskommission)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Canadian Association of Broadcasters (CAB, Kanadischer Rundfunkveranstalterverband), Canadian Broadcasting Standard Council (CBSC, Kanadischer Rundfunkstandardrat)
- **Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers:** Entwicklung und Durchsetzung des Kodex
- **Rechtliche Verknüpfung:** Public Notice CRTC 1987-9: Richtlinien zur Bildung von Standards
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Die CRTC stellt besondere Anforderungen an nichtstaatliche Regulierungsorgane, damit diese von der ihr anerkannt werden können
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Die CBSC entscheidet über Beschwerden; einige Kodizes sind für die Rundfunkveranstalter zwingend, da als Lizenzauflage Teil der Zulassung sind; die CRTC ist ebenso für die Durchsetzung zuständig



3.1.3.2.1. Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels

Die Einführung eines allgemeinen Co-Regulierungssystems für den kanadischen Rundfunk im Jahr 1987 ging aus der schrittweise erfolgenden Einbindung von Unternehmen in drei verschiedenen Bereichen in den achtziger Jahren hervor: Die stereotype Darstellung der Geschlechterrollen im Rundfunk, Gestaltung von Erwachsenenprogrammen im Pay-TV und die Behandlung des Themas Gesundheit in der Werbung.

Für den Bereich der stereotypen Darstellung von Geschlechterrollen hatte die staatliche Regulierungsstelle „Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission“ (CRTC) eine Arbeitsgruppe gebildet, die aus Mitarbeitern der Regulierungsstelle, Stellvertretern von Unternehmen und der Öffentlichkeit bestand. Der 1981 veröffentlichte Bericht der Arbeits-

gruppe enthielt Richtlinien zur Behandlung dieses Themas und rief die Rundfunkveranstalter auf, sicherzustellen, dass ihr Programm diesen Richtlinien entspricht. Im September 1981 startete eine zweijährige Versuchsperiode der Selbstregulierung, deren Ziel es war, eine weniger staatlich gelenkte Einhaltung der Richtlinien zu verwirklichen. Diese umfasste veröffentlichte Richtlinien und ein Beschwerdeverfahren, das bei der Canadian Association of Broadcasters (CAB), dem Verband der privaten Rundfunkveranstalter, angesiedelt wurde. Nach der Auswertung dieser Versuchsperiode durch die CRTC erfolgte ein Wechsel von reiner Selbstregulierung zu einem co-regulatorischen Ansatz. Der Canadian Broadcasting Standard Council (CBSC) ist eine unabhängige staatsferne Organisation, die durch die CAB zur Verwaltung der von ihren Mitgliedern entwickelten Kodizes geschaffen wurde.

3.1.3.2.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Die CAB entwarf Kodizes für Programmgrundsätze und den Jugendschutz. Die Einhaltung dieser Kodizes wird durch die CBSC überwacht, sie ist gleichzeitig Anlaufstelle für Beschwerden. Wenn die CBSC entschieden hat, dass eine Beschwerde begründet ist, veranlasst sie Gespräche zwischen dem Veranstalter und dem Beschwerdeführer, soweit dies angemessen ist, oder sie führt diese mit dem Veranstalter selbst. Die CBSC kann den Rundfunkveranstalter dazu anhalten, eine öffentliche Erklärung abzugeben. Wenn die begründete Beschwerde weiter ungelöst bleibt, können Rundfunkveranstalter von der Mitgliedschaft in der CBSC ausgeschlossen werden. Andere Durchsetzungsbefugnisse stehen der CBSC nicht zu.

3.1.3.2.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Für Verbände der Selbstregulierung besteht keine formale Verpflichtung, sich zu registrieren. CRTC hat besondere Anforderungen aufgestellt, die alle Organe der Selbstregulierung erfüllen sollen, um von der CRTC akzeptiert zu werden. Die CRTC hat die CBSC förmlich als Beschwerdestelle anerkannt.

3.1.3.2.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

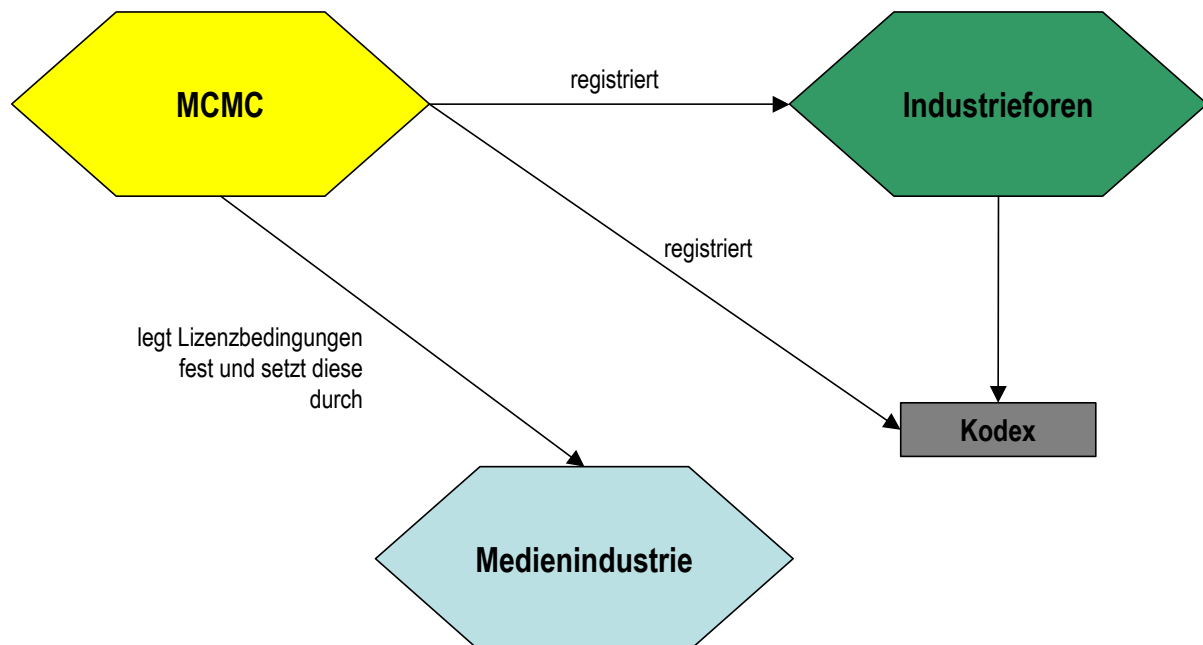
Die CRTC hat besondere Anforderung gestellt, die alle Organe der Selbstregulierung erfüllen müssen, um bei der CRTC angenommen zu werden. Ein typisches Merkmal des kanadischen Modells ist die teilweise Implementierung der Kodizes in die Zulassung der Rundfunkveranstalter, womit dieser für den Betroffenen verbindlich wird.

3.1.3.2.5. Durchsetzung, Sanktionen

Die CBSC entscheidet über Beschwerden. Da einige Kodizes als Teil der Zulassung für den Veranstalter obligatorisch sind, ist die CRTC ebenso für deren Durchsetzung verantwortlich. Solange jedoch die CRTC die gesetzlichen Vorgaben durch das Beschwerdeverfahren gesichert sieht, unterlässt sie es auch, Maßnahmen zu ergreifen.

3.1.3.3. Malaysia: Jugendschutz (und andere Schutzziele) in den Medien

- **Medium:** Rundfunk, Telekommunikation und Internetdienste
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz und andere
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC, Malaysische Kommunikations- und Multimediakommission)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Wirtschaftsforen (industry forums): Zugangsforum, Forum für technische Standards, Verbraucherforum, Inhalteforum
- **Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung:** Entwicklung des Kodex
- **Rechtliche Verknüpfung:** Communications and Multimedia Act 1998 (CMA, Kommunikations- und Multimediagesetz), Communications and Multimedia Commission Act 1998 (CMCA, Gesetz über die Kommunikations- und Multimediakommission)
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** Zulassung von nichtstaatlichen Einrichtungen und Kodizes
- **Durchsetzung, Sanktionen:** Die Nichteinhaltung des Kodex der Foren kann zum Verstoß gegen den Communications and Multimedia Act 1998 (CMA) oder gegen die Bestimmungen der Zulassung führen; die Durchsetzung ist Aufgabe der MCMC



3.1.3.3.1. Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels

Seit 1999 wurde die Regulierung des Rundfunks, der Telekommunikation und der Online-Medien schrittweise unter den Rahmen des Kommunikations- und Multimediagesetzes (Communications and Multimedia Act 1998 (CMA)) zusammengefasst. Ebenso wurde ein staatliches Regulierungsorgan, die Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC) durch das Kommunikations- und Multimediakommissionsgesetz (Communications and Multimedia Commission Act 1998 (CMCA)) geschaffen. Das CMA etabliert einen formellen, strukturellen Rahmen für die Co-Regulierung der Wirtschaft, indem es den Wirtschaftsunternehmen Foren zur Entwicklung und Verwaltung von Kodizes zur Verfügung stellt. Zurzeit existieren im Co-Regulierungssystem die folgenden Foren: Zugangsforum, Fo-

rum für technische Standards, Verbraucherforum, und Inhalteforum, wobei die im Inhalteforum entwickelten Kodizes sich auch mit dem Jugendschutz beschäftigen.

3.1.3.3.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Die Hauptfunktion der jeweiligen Foren ist es freiwillige Kodizes zu entwickeln und umzusetzen, die dann als Leitlinien für das Verhalten der Unternehmen dienen sollen. Die Mitglieder eines solchen Forums sollen sich ungefähr zu gleichen Teilen aus Anbietern und Rezipienten bzw. Nachfragern des betreffenden Kommunikationssektors zusammensetzen.

Der Kodex des Inhalteforums beschäftigt sich u.a. mit folgenden Materien:

- Beschränkungen des Angebots (für Jugendliche) ungeeigneter Inhalte;
- Methoden für die Klassifizierung von Inhalten;
- Verfahren zur Abwicklung von Beschwerden und zur Berichterstattung über Beschwerden an die MCMC;
- Repräsentation malaysischer Kultur und der nationalen Identität;
- Öffentliche Information und Aufklärung in Bezug auf Inhalteregulierung und Technologien für Inhaltskontrolle durch Endnutzer und
- Weitere Angelegenheiten von öffentlichem Interesse.¹¹⁶

3.1.3.3.3. Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Die neue Kommunikations- und Mediengesetzgebung etablierte das Regime der Regulierung durch die Wirtschaft und unterstützte es durch Auffangvorschriften und -kompetenzen, die von der MCMC wahrgenommen werden können.

3.1.3.3.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Eine Wirtschaftsorganisation – in diesem Fall „Forum“ genannt – konstituiert sich durch seine Nominierung oder Einsetzung. Dafür müssen nach der Überzeugung der MCMC die folgenden Kriterien erfüllt sein:

- Die Mitgliedschaft in der Organisation steht allen relevanten Gruppen offen;
- die Organisation ist in der Lage, die gesetzlichen Anforderung des CMA zu erfüllen; und
- die Organisation hat eine geschriebene Satzung.

Zusätzlich muss die Organisation schriftlich zustimmen, als ein solches Forum agieren zu wollen.

Die Kodizes können vom Forum entweder eigeninitiativ oder auf Anfrage der MCMC entwickelt werden. Der Kodex tritt nach seiner Registrierung in Kraft. Die MCMC ist ermächtigt

¹¹⁶ Abschnitt 213(2) der CMA.

die Registrierung zu verweigern, wenn während der Entwicklung des Kodex nicht die Möglichkeit der Kenntnis- und Stellungnahme für die Öffentlichkeit gegeben ist. Wenn der Kodex mit den gesetzlichen Bestimmungen des CMA in Einklang steht, muss die CMA den Kodex zulassen. Die Einhaltung des freiwilligen Kodex ist nicht verpflichtend, aber sie kann als Verteidigungsmöglichkeit dienen, wenn der Betroffene im Zusammenhang mit solchen Angelegenheiten rechtlich belangt wird, die Inhalt des Kodex sind. Da die Einhaltung des (freiwilligen) Kodex eben nicht zwingend ist, wird es letztendlich die Aufgabe der Gerichte sein, die Kodizes zu auszulegen, wenn sie über eine Beschwerde zu entscheiden haben.

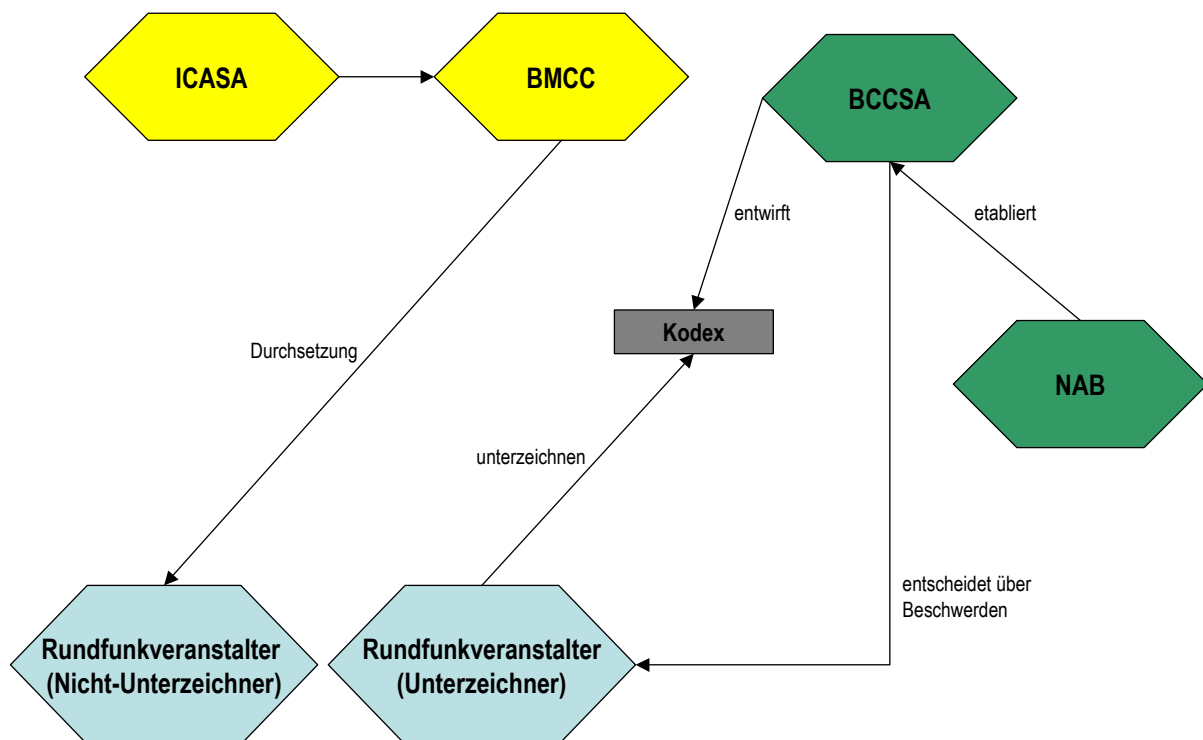
Der Inhalte-Kodex and der Allgemeine Verbraucherpraxis-Kodex sind nur wirksam, wenn sie bei der Kommission registriert werden.

3.1.3.3.5. Durchsetzung, Sanktionen

Wie bereits erwähnt, besteht keine Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen des Kodex, jedoch bietet es eine Verteidigungsmöglichkeit bei jeder Art von Klage, Strafverfolgung oder Verfahren, seien sie gerichtlich oder außergerichtlich, wenn ein Unternehmen den Kodex befolgt. Andererseits kann die Nichteinhaltung des Forum-Kodex als Verstoß gegen das CMA oder die individuellen Lizenzbestimmungen angesehen werden.

3.1.3.4. Südafrika: Jugendschutz (und andere Schutzziele) im Rundfunk

- **Medium:** Rundfunk
- **Regulierungsziel:** Jugendschutz und andere
- **Beteiligte staatliche Regulierungsstellen:** Independent Communications Authority of South Africa (ICASA, Unabhängige Kommunikationsbehörde Südafrika) (hat die Aufgaben der South Africa Telecommunications Regulatory Authority und der Independent Broadcasting Authority (IBA) übernommen); Broadcasting Monitoring and Complaints Committee (BMCC, Rundfunkaufsichts- und -beschwerdenkomitee)
- **Beteiligte nichtstaatliche Einrichtungen:** Broadcasting Complaints Commission of South Africa (BCCSA, Rundfunkbeschwerdenkommission Südafrika)
- **Aufgabe des nichtstaatlichen Regulierers:** Entwicklung und Durchsetzung des Kodex
- **Rechtliche Verknüpfung:** nach den Vorschriften des IBA-Gesetzes fallen alle Rundfunkveranstalter, die nicht dem Verhaltenskodex der BCCSA angehören, unter die Zuständigkeit der BMCC.
- **Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst:** der Staat nimmt keinen Einfluss auf die Entwicklung und Durchsetzung des Kodex durch die BCCSA.
- **Durchsetzung, Sanktionen:** BCCSA; alle Rundfunkveranstalter, die nicht dem Verhaltenskodex der BCCSA angehören, fallen unter die Zuständigkeit der BMCC.



3.1.3.4.1. Allgemeine Beschreibung des Systems und des Regulierungsziels

Die staatliche Regulierungsstelle auf dem Telekommunikations- und Rundfunksektor in Südafrika ist die Independent Communications Authority of South Africa (ICASA). Sie wurde im Jahr 2000 geschaffen und hat die Aufgaben der Independent Broadcasting Authority (IBA) übernommen. Das IBA-Gesetz enthält Vorschriften für zwei Gremien: eines von ihnen ist das Broadcasting Monitoring and Complaints Committee (BMCC). Alle Rundfunkveranstalter, die nicht den Verhaltenskodex der nichtstaatlichen Stelle Broadcasting Complaints Commis-

sion of South Africa (BCCSA) unterzeichnet haben, fallen unter die rechtliche Zuständigkeit der staatlichen BMCC. Neben anderen Vorschriften enthält der Kodex Regeln zum Jugendschutz.

3.1.3.4.2. Aufgabe der nichtstaatlichen Regulierung

Die BCCSA wurde durch die National Association of Broadcasters of Southern Africa (NAB) im Jahr 1993 gegründet. Der Zweck der BCCSA ist es, bei Beschwerden gegen Rundfunkveranstalter, die den Verhaltenskodex der BCCSA unterzeichnet haben, zu entscheiden und zu vermitteln. Die Mitglieder der Kommission werden von einem unabhängigen Gremium berufen, den Vorsitz übernimmt ein pensionierter Richter der Rechtsmittelinstanz des obersten Gerichtshofs. Das Ziel der BCCSA ist es, die Einhaltung hoher Standards im Rundfunk zu sichern.

Der Kodex enthält Vorschriften hinsichtlich der Darstellung von Gewalt, Pornographie, ehrverletzenden Äußerungen, ordinärer Sprache sowie für Kinder ungeeigneter Inhalte. Ebenso gibt es Vorschriften für Nachrichtensendungen, Kommentare, Streitfragen von öffentlicher Bedeutung und Wahlen. Außerdem enthält der Kodex Regelungen zum Datenschutz.

3.1.3.4.3. Verbindung von nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung

Das IBA-Gesetz beinhaltet Vorschriften für zwei Gremien: eines hiervon ist die BMCC. Nach den gesetzlichen Vorschriften fallen alle Rundfunkveranstalter, die nicht den Verhaltenskodex der BCCSA unterzeichnet haben, unter die rechtliche Zuständigkeit der BMCC.

3.1.3.4.4. Maßnahmen, durch die der Staat das Ergebnis des Regulierungsprozesses beeinflusst

Der Staat nimmt keinen Einfluss auf die Erstellung oder Durchsetzung des Kodex durch die BCCSA.

3.1.3.4.5. Durchsetzung, Sanktionen

Alle Rundfunkveranstalter, die den Kodex der nichtstaatlichen BCCSA nicht unterzeichnet haben, fallen unter die Zuständigkeit der staatlichen BMCC.

3.1.4. Analytische Dimensionen und Modelle der Co-Regulierung

Das Ziel der Studie ist es nicht, einzelne Systeme, die in Mitgliedstaaten der Europäischen Union existieren, zu evaluieren, sondern grundsätzliches Wissen über Co-Regulierung zur Verfügung zu stellen. Im nächsten Schritt werden die Systeme daher analysiert, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede der co-regulativen Ansätze zu erkennen und unterschiedliche Modelle der Co-Regulierung zu unterscheiden. Die folgenden Dimensionen können verwendet werden, um die Modelle zu charakterisieren; sie orientieren sich an den Kriterien, die bereits benutzt wurden, um Co-Regulierung von anderen Formen der Regulierung zu unterscheiden (s.o. 2.1.4):

- Was ist das Regulierungsziel?
- Bei welchem Schritt im Regulierungsprozess (Regelsetzung, Implementierung, Durchsetzung) ist die nichtstaatliche Regulierung einbezogen?
- Welche Steuerungsressource nutzt der Staat vorrangig, um das Ergebnis der nichtstaatlichen Regulierung zu beeinflussen?
- Was ist die rechtliche Verbindung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung?

Im Hinblick auf die Ziele, die Co-Regulierungssysteme erreichen sollen, handelt es sich vor allem um den Jugendschutz und den Schutz der Verbraucher durch Werberegeln:

Jugendschutz	Österreich (Jugendschutz in Filmen), Deutschland (Jugendschutz im Rundfunk, Jugendschutz bei Internetdiensten, Jugendschutz in Filmen und Videospielen), Niederlande (Jugendschutz), Großbritannien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten), Italien (Jugendschutz im Fernsehen, Jugendschutz bei Internetdiensten, Jugendschutz in Mobilfunkdiensten), Slowenien (Jugendschutz im Rundfunk)
Verbraucherschutz durch Werberegulierung	Italien (Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkten), Frankreich (Werberegulierung), Griechenland (Werberegulierung im Rundfunk), Niederlande (Werberegulierung im Rundfunk), Slowenien (Werberegulierung), Deutschland (Werberegulierung im Rundfunk), Portugal (Rundfunkprotokoll (mit Werberegelungen)), Großbritannien (Werberegulierung), (Teleshopping: Italien (Teleshopping Regulierung))

Der Regulierungsprozess kann in unterschiedliche Schritte unterteilt werden: Regelsetzung, Implementierung und Durchsetzung. Die Durchsetzung kann in präventive und nachträgliche Kontrolle differenziert werden. Bei jedem Schritt kann der Staat und/oder die nichtstaatliche Regulierung einbezogen sein. Bei den meisten co-regulativen Systemen existiert ein nichtstaatlicher „Kodex“ (d.h. eine nichtstaatliche Regelsetzung), die Systeme unterscheiden sich besonders im Hinblick darauf, ob und inwieweit die nichtstaatliche Organisation bei der Durchsetzung der Regeln einbezogen ist (präventive, nachträgliche oder keine Durchsetzung durch nichtstaatliche Akteure (d.h. staatliche Durchsetzung oder überhaupt kein Durchsetzungsmechanismus)):

Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Durchsetzung der Regelungen	
präventive Durchsetzung (externe Klassifizierung)	Deutschland (Jugendschutz in Filmen und Videospielen, zum Teil auch Jugendschutz im Rundfunk (hinsichtlich Inhalten, die bei der FSF noch vor Ausstrahlung eingereicht werden können)), Österreich (Jugendschutz in Filmen), Italien (Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkten), Frankreich (Werberegulierung)
nachträgliche Durchsetzung (inkl. nachträglicher Kontrolle einer internen präventiven Klassifizierung)	Niederlande (Jugendschutz), Großbritannien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten), Griechenland (Werberegulierung im Rundfunk), Großbritannien (Werberegulierung), Italien (Jugendschutz im Fernsehen, Jugendschutz bei Internetdiensten, Teleshopping Regulierung), Niederlande (Werberegulierung im Rundfunk), Deutschland (Jugendschutz bei Internetdiensten); Slowenien (Werberegulierung)
keine nichtstaatliche Durchsetzung (staatliche Durchsetzung oder überhaupt kein Durchsetzungsmechanismus)	Italien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten: das Überwachungskomitee ist nicht für die Durchsetzung verantwortlich, es gibt nur selbsterzieherische Maßnahmen), Deutschland (Werberegulierung im Rundfunk; was Maßnahmen gegen Rundfunkveranstalter angeht, so werden die Regelungen von den Landesmedienanstalten durchgesetzt), Portugal (Rundfunkprotokoll (mit Werberegulungen)); Slowenien (Jugendschutz im Rundfunk)

Es wurde bereits erwähnt, dass bei dem System des Jugendschutzes im Fernsehen in Italien ein nichtstaatlicher Kodex in staatliches Recht inkorporiert wurde. Aus diesem Grund ist der staatlich eingesetzte Regulierer nun für die Durchsetzung des Kodex verantwortlich. Allerdings ist daneben auch der nichtstaatliche Regulierer weiterhin für die Durchsetzung zuständig. Da der Staat auch weiterhin Regulierungsressourcen einsetzt, um die nichtstaatliche Organisation zu beeinflussen (durch Ernennung von Mitgliedern), beinhaltet das co-regulative System weiterhin eine Durchsetzung des Kodex durch nichtstaatliche Organisation.

Im Hinblick auf die hauptsächlich eingesetzten Steuerungsressourcen, die der Staat nutzt, um das Ergebnis der nichtstaatlichen Regulierung zu beeinflussen, gibt es organisations-bezogene und Kodex-bezogene Ansätze.¹¹⁷

¹¹⁷ Siehe Wolfgang Schulz/ Thorsten Held (s. Fn. 12), S. 68f.

Regulierung von Organisationen	Zertifizierung	Deutschland (Jugendschutz im Rundfunk, Jugendschutz in Internetdiensten), Niederlande (Jugendschutz), (Großbritannien: Werberegulierung (contracting out))
	Ernennung von Mitgliedern	Deutschland (Jugendschutz in Filmen und Videospielen), Österreich (Jugendschutz in Filmen), Italien (Jugendschutz im Fernsehen, Jugendschutz in Internetdiensten, Jugendschutz in Mobilfunkdiensten, Teleshopping Regulierung)
	Finanzierung	Österreich (Jugendschutz in Filmen), Italien (Jugendschutz im Fernsehen, Jugendschutz in Mobilfunkdiensten, Teleshopping Regulierung); Niederlande (Jugendschutz)
Regulierung von Kodizes / Vereinbarungen	Zertifizierung	Großbritannien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten; Werberegulierung (auch MoU zwischen ICSTIS/ASA und Ofcom)), Portugal (Rundfunkprotokoll (mit Werberegelungen))
	Unterzeichnung durch staatliche Organisation / Vertreter	Italien (Jugendschutz in Internetdiensten), Slowenien (Jugendschutz im Rundfunk)
	Implementierung des Kodex in staatliches Recht	Italien (Jugendschutz im Fernsehen), Deutschland (Werberegulierung im Rundfunk)

Im Hinblick auf die rechtliche Verbindung können folgende Ansätze unterschieden werden:

rechtliche Verbindung innerhalb des staatlichen Aktes	direkte Einfügung durch Gesetz	Italien (Jugendschutz im Fernsehen); Slowenien (Werberegulierung); einige Bundesländer Österreichs (Jugendschutz in Filmen)
	und implementierenden Akt hoheitlicher Gewalt (inkl. Vereinbarungen zwischen verschiedenen Provinzen / Staaten)	Deutschland (Jugendschutz im Rundfunk, Jugendschutz in Internetdiensten); Niederlande (Jugendschutz); Großbritannien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten: Anerkennung des ICSTIS Kodex); Großbritannien (Werberegulierung: contracting out); Deutschland (Jugendschutz in Filmen und Videospiele)
	Gesetzliche Verpflichtung für Anbieter, sich der nicht-staatlichen Regulierung unterzuordnen	Griechenland (Werberegulierung im Rundfunk); Niederlande (Werberegulierung im Rundfunk)
rechtliche Verbindung nicht innerhalb des staatlichen Aktes	Gesetzgeberisches Dekret	Italien (Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkten)
	Ministerialbeschluss: Bedingung für staatliche Beihilfe	Italien (Teleshopping Regulierung)
	Richtlinien des staatlichen Regulierers	Deutschland (Werberegulierung im Rundfunk)
	Unterzeichnung des nichtstaatlichen Kodex durch einen staatlichen Vertreter und Ministerialdekret	Italien (Jugendschutz in Internetdiensten)
	Vertrag zwischen Anbietern und staatlichem Regulierer	Slowenien (Jugendschutz im Rundfunk)
	Verwaltungshandeln („Anerkennung“)	Portugal (Rundfunkprotokoll (mit Werberegulungen))
	Kodex von nichtstaatlichen Organisationen unter der Schirmherrschaft eines Staatsvertreters	Italien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten)
	Briefe	Frankreich (Werberegulierung)
	Staatliche Regulierer befolgen in der Praxis Entscheidungen von nichtstaatlichen Einrichtungen	einige Bundesländer Österreichs (Jugendschutz in Filmen)

Die Unterschiede im Hinblick auf die rechtliche Verbindung können allerdings nicht genutzt werden, um unterschiedliche Modelle der Co-Regulierung zu unterscheiden. Die konkrete Ausgestaltung der rechtlichen Verbindung basiert auf den unterschiedlichen Regelungskulturen in den unterschiedlichen Staaten: Instrumente, die unterschiedlich erscheinen (etwa Ministererlasse, staatliche Akte, Verträge) können einen vergleichbaren Einfluss in unterschiedlichen Staaten haben. Zudem würde eine Differenzierung nach rechtlichen Verbindungen zu einer starken Fragmentierung der Modelle führen (da einige Arten rechtlicher Verbindungen nur in einem einzelnen Staat gefunden wurden).

Um Modelle der Co-Regulierung zu finden, wurden die folgenden Dimensionen in Gruppen zusammengefasst:

- Werberegulungen oder Regelungen zum Schutz der Jugend

- Einbeziehung einer nichtstaatlichen Organisation in die Regeldurchsetzung (präventiv, nachträglich oder ohne nichtstaatliche Durchsetzung (staatliche Durchsetzung oder keine Durchsetzungsmechanismen))
- Steuerungsressourcen, die der Staat zur Beeinflussung des nichtstaatlichen Regulierungsprozesses nutzt: Regulierung der Organisation oder Regulierung der Kodizes/Vereinbarungen oder keine Regulierung des Prozesses (der Prozess der nichtstaatlichen Regulierung wird nicht durch den Staat reguliert, d.h. der Staat nimmt auf andere Weise auf das Ergebnis Einfluss, etwa durch die Möglichkeit, Ergebnisse des nichtstaatlichen Regulierungsprozess abzuändern).

Diese Gruppierung führt zu einem Analysemodell, bei dem zumindest zwei Systeme ein Modell repräsentieren und so auch ein Vergleich innerhalb eines Modells möglich ist.

Dies führt zu folgenden Modellen:

	Allgemeinwohlziel und Einbeziehung nichtstaatlicher Regulierung in die Durchsetzung der Regelungen	Objekt des staatlichen Einflusses ¹¹⁸	Modelle	
1)	Werbung-präventive-Kontrolle ¹¹⁹	Nicht-reg	Italien (Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkten), Frankreich (Werberegulierung)	2
2)	Werbung-ex-post-Durchsetzung ¹²⁰	Org	Italien (Teleshopping Regulierung)	1
		Org und Kodex	Großbritannien (Werberegulierung)	1
		Nicht-reg	Griechenland (Werberegulierung im Rundfunk), Niederlande (Werberegulierung im Rundfunk), Slowenien (Werberegulierung)	3
3)	Werbung-ohne-Durchsetzung	Kodex	Deutschland (Werberegulierung im Rundfunk), Portugal (Rundfunkprotokoll (mit Werberegulungen))	2
4)	Jugend-externe-Klassifizierung ¹²¹	Org	Deutschland (Jugendschutz in Filmen und Videospielen, Jugendschutz im Rundfunk), Österreich (Jugendschutz in Filmen)	4
5)	Jugend-interne-Klassifizierung-mit-externer-nichtstaatlicher-ex-post-Durchsetzung ¹²²	Org	Deutschland (Jugendschutz in Internetdiensten), Niederlande (Jugendschutz)	2
		Kodex	Großbritannien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten)	1
		Org-und-Kodex	Italien (Jugendschutz im Fernsehen, Jugendschutz in Internetdiensten)	2
6)	Jugend-interne-Klassifizierung-ohne-nichtstaatliche-ex-post-Durchsetzung	Kodex	Slowenien (Jugendschutz im Rundfunk)	3
		Org	Italien (Jugendschutz in Mobilfunkdiensten),	1

¹¹⁸ Reg: Regulierung einer Organisation, Kodex: Regulierung von Kodizes oder Vereinbarungen, Nicht-reg: Nichtstaatlicher Regulierungsprozess wird nicht durch den Staat reguliert.

¹¹⁹ Präventive Kontrolle: Ex-ante Durchsetzung.

¹²⁰ In diesem Kontext meint Durchsetzung ex-post Durchsetzung.

¹²¹ Externe Klassifizierung: Klassifizierung (ex-ante Durchsetzung) durch eine nichtstaatliche Organisation.

¹²² Interne Klassifizierung: Klassifizierung wird durch die Anbieter der Medieninhalte selbst vorgenommen.

4. EVALUATION

4.1. Evaluation der Wirkung von Regulierungssystemen

4.1.1. Allgemeine Bemerkungen

Die Evaluation dient dazu, gut begründete Vorschläge für den vorteilhaften Einsatz von bestimmten Regulierungssystemen zu machen.

Eine Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen hat sich als Element der Verbesserung von Regulierung in zahlreichen OECD-Staaten¹²³ und auf europäischer Ebene¹²⁴ unter dem englischen Begriff „Regulatory Impact Assessment“ (RIA) etabliert. Sowohl der Einsatz neuer Regulierungsformen, vor allem im Bereich Umwelt, Gesundheit und Sicherheit, als auch die Deregulierung in einigen Wirtschaftssektoren haben zur Notwendigkeit geführt, mehr über die Folgen von Änderungen der Regulierung zu erfahren.¹²⁵ Man sollte daher annehmen, dass es generell akzeptierte Methoden zur Erfassung der Wirkung von Regulierung in der Realität gibt. Eine derartige Wirkungsmessung ist indes lediglich ein Teil der RIA und die wissenschaftliche Auseinandersetzung erfolgt mehr mit den Effekten, die eine Implementierung von RIA auf den Regulierungsprozess hat, als hinsichtlich der Methodologie, mit der die Wirkung selbst gemessen werden kann. Daher ist die Betrachtung der RIA für unsere Zwecke nicht so hilfreich wie erwartet. So stellt auch ein Arbeitspapier des European Policy Centre fest, dass analytische Methoden, die etwa die Evaluation von Folgen der Regulierung auf den Innovationsprozess oder auf kleine und mittelständische Unternehmen ermöglichen, bislang nicht besonders gut etabliert sind.¹²⁶ So wird auch festgestellt, dass jede Evaluation von Regulierungswirkungen ein „Unikat“ darstellt,¹²⁷ was natürlich vor allem vergleichende Studien erschwert.

In dieser Studie werden daher – wie auch bei RIA von Regierungen und wissenschaftlichen Feldstudien – unterschiedliche Ansätze der ökonomischen Analyse des Rechts, der politischen Ökonomie und Kriminologie genutzt, um Kriterien zur Messung der Wirkung von Co-Regulierungskonzepten und -instrumenten zu gewinnen.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei der Analyse von Regulierungswirkungen die Auffassung vorherrscht, Regulierung sei ein mechanischer, in eine Richtung laufender Pro-

¹²³ Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries*, Paris: 1997.

¹²⁴ The European Policy Centre, *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity*, Brüssel: 2001.

¹²⁵ Peter Newman (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law – Volume 3*, London: 1998, S. 276ff.

¹²⁶ The European Policy Centre, *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity*, Brussels: 2001, S. 9.

¹²⁷ Carl Böhret, *Guidelines on regulatory impact assessment – Speyerer Forschungsberichte*, Speyer: 2004.

zess, eine Annahme, die als überholt angesehen werden kann.¹²⁸ Um Wirkungen messen zu können besteht allerdings die Notwendigkeit, den Prozess gewissermaßen „einzufrieren“ und sich auf ein konkretes Ursache-Wirkungs-Verhältnis zu konzentrieren. Nichtsdestotrotz sollte berücksichtigt werden, dass es sich bei einem solchen Ansatz um eine zu starke Vereinfachung handelt.

4.1.2. Methode

4.1.2.1. Grundsätzliche Herangehensweisen

Es existieren unterschiedliche grundsätzliche Herangehensweisen, um die Effektivität und Effizienz von Regulierung zu messen. Dazu gehören (um nur einige zu nennen)¹²⁹:

- Cost effectiveness
- Cost assessment
- Benefit assessment
- Benefit-cost analysis
- Risk assessment¹³⁰

Die ersten drei Ansätze beziehen sich lediglich auf die eine Seite möglicher Effekte und erscheinen daher nur plausibel, wenn es darum geht, vollständig inakzeptable Regulierungsoptionen auszuschließen. Sollen weitergehende Aussagen getroffen werden, ist diese Aufgabe für derartige Ansätze zu komplex. Die „benefit-cost analysis“ wird als die umfassendste Methode angesehen.¹³¹ Das „risk assessment“ bezieht sich lediglich auf einen Effekt, nämlich die Risiken, die reduziert werden können. Da die Reduzierung von Risiken auch als ein Nutzen der Regulierung angesehen werden kann, kann dieser Ansatz auch als ein spezieller Fall der „benefit-cost analysis“ betrachtet werden.

Diese grundsätzlichen Ansätze sagen allerdings noch nichts darüber aus, welches spezielle Wissen benötigt wird, um die Maßstäbe für die Wirkung der Regulierung zu entwickeln und wichtige Vorfragen zu beantworten; wie z.B. die Folgenden:

- Was soll als Nutzen angesehen werden, was als Kosten?
- Wie werden Kosten und Nutzen gewichtet?
- Was ist die angemessene Zeitperspektive, um Kosten und Nutzen zu messen?
- Wie ist mit einer Vielfalt von Regulierungszielen und -risiken umzugehen?
- Von welcher Entwicklung bei unveränderter Regulierung wird ausgegangen?

¹²⁸ See Ian Ayres/ John Braithwaite (s. Fn. 34).

¹²⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (s. Fn. 123), S. 180ff.

¹³⁰ Da auf eine englischsprachige Quelle Bezug genommen wird, werden hier die Fachtermini nicht ins Deutsche übersetzt.

¹³¹ Ebd., S. 180.

- Wenn Entwicklungen abgeschätzt werden müssen: Soll ein Best-, Worst- oder Most-Likely-Szenario gewählt werden?

Da auf dieser Abstraktionsebene keine Antworten auf diese Fragen gefunden werden können, soll im Folgenden aus bereits durchgeführten Studien zur Messung von Regulierungswirkungen gelernt werden.

4.1.2.2. Ansätze in existierenden Wirkungsstudien

4.1.2.2.1. Empirische Studien

Die Messung der Wirkung von Regulierung kann verhältnismäßig einfach sein, wenn sie auf ein spezifisches Ziel fokussiert ist, das man numerisch messen kann. So wurde beispielsweise die Hypothese, dass der „US 1984 Cable Act“ der Wirtschaft geholfen habe, dadurch geprüft, dass die Preise für Anteile an den Kabelgesellschaften gemessen wurden, wobei unterstellt wurde, dass sie die Erwartungen der Investoren auf Gewinn widerspiegeln.¹³² Ein anderes Beispiel ist die Verbreitung des Zugangs zu Elektrizität in Entwicklungsländern¹³³ oder Preise für bestimmte Leistungen oder die Zahl der selbstständigen Handwerker, wenn unterschiedliche Konzepte des Gewerberechts in Rede stehen¹³⁴ oder die Produktionsrate und die Preise unterschiedlicher Produkte im Verhältnis zur Steuerquote auf Düngemittel¹³⁵.

Ist der entsprechende Zielwert nicht so offensichtlich wie in den genannten Fällen, muss er durch Interpretation des Regulierungskonzeptes gewonnen werden. Die Definition klarer, messbarer Indikatoren ist daher zur Evaluation erforderlich. So wurden in Fallstudien als In-

¹³² Anne M. Hoag, Measuring Regulatory Effects with Stock Market Evidence: Cable Stocks and the Cable Communications Policy Act of 1984, in: *Journal of Media Economics* 2002: S. 259ff.

¹³³ Antonio Bojanic/ Michael Krakowski, *Regulation of the Electricity Industry in Bolivia: Its Impact on Access to the Poor, Prices and Quality*, Hamburg: 2003.

¹³⁴ Wilma Pohl, *Regulierung des Handwerks – eine ökonomische Analyse*, Wiesbaden: 1995, S. 128ff.

¹³⁵ Heinrich Becker, *Reduzierung des Düngemiteleinsatzes – Ökonomische und ökologische Bewertung von Maßnahmen zur Reduzierung des Düngemiteleinsatzes – Eine quantitative Analyse für Regionen der Europäischen Gemeinschaft*, Münster: 1992.

diktoren das Niveau der Servicequalität bei Telekommunikationsdienstleistungen¹³⁶ genutzt, um Nebeneffekte der Telekommunikationsregulierung zu messen, sowie die zeitliche Verzögerung bei der Markteinführung von chemischen Produkten, um die Auswirkungen von Regulierung auf Innovation zu messen.¹³⁷ Die Definition der Indikatoren ist allerdings selbst bereits eine Bewertung von Regulierungsnutzen und beruht auf politischen Bewertungen.¹³⁸

Während wirtschaftliche Ziele verhältnismäßig leicht durch etablierte Indikatoren wie Produktivitätsindizes gemessen werden können, ist das Erreichen gesellschaftlicher Ziele anspruchsvoller. Selbst dort, wo Indikatoren existieren, wie etwa beim Arbeitsschutz oder bei Risiken durch Chemikalien, ist die Vergleichbarkeit begrenzt bzw. eine Vergleichbarkeit gar nicht zu erreichen.¹³⁹

Wenn ein derartiger klarer Indikator existiert – oder wenn er konstruiert werden kann – ist es möglich, selbst komplexe regulatorische Arrangements zu evaluieren. Viele Studien beschränken sich allerdings darauf, die Indikatoren vor und nach dem Wechsel der Regulierung zu messen.¹⁴⁰ Dieses Verfahren bezieht offenbar nicht mit ein, dass intervenierende Variablen für die Veränderung des Indikators verantwortlich sein können.¹⁴¹ Methodisch ist es nicht immer möglich, das regulatorische Element im Bündel unterschiedlicher Ursachen zu identifizieren.¹⁴² Aber selbst dieser relativ simple Ansatz macht es erforderlich, Daten aus der Zeit vor dem Regulierungswechsel und danach zu erheben, die häufig nicht verfügbar sein werden.

¹³⁶ Die Definition der Servicequalität in der Telekommunikation von Noel D. Uri kann als Beispiel dienen (Noel D. Uri, *The Impact of Incentive Regulation on Service Quality in Telecommunications in the United States*, in: *Journal of Media Economics* 2003: S. 265ff.). Seine Kennziffer setzt sich aus (1) der durchschnittlichen Installationszeitsverzögerung, (2) der Prozentzahl der ausgeführten Installationsaufträge, (3) der Anzahl der Reklamationen und (4) der durchschnittlichen Reparaturzeitverzögerung zusammen. Der Artikel analysiert die Servicequalität innerhalb einer Zeitspanne, in der die FCC eine neue Preisdeckelung für bundesstaatsübergreifende Zugangsdienste eingeführt hat. Er zieht die Schlussfolgerung, dass ein Verlust an Servicequalität die unbeabsichtigte Folge der Regulierungsänderung war. Bent Lungen verwendet Verbraucherpreise als Kennziffer für Regulierungserfolge bei der Mobilfunkregulierung in Osteuropa, vgl. Bent Lungen, *Mobilkommunikation in Osteuropa – Die Gestaltung der Regulierungsrahmen und deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Mobilkommunikation in Transformationsländern – eine empirische Analyse aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*, Frankfurt am Main: 1996.

¹³⁷ Manfred Fleischer, *Regulierungswettbewerb und Innovation in der chemischen Industrie*, Berlin: 2001.

¹³⁸ Hinsichtlich Kriterien hierfür vgl. Sub Ramamoorthy/ Earle Gera Baddaloo, *Evaluation of environmental data for regulatory and impact assessment*, Amsterdam: 1991, S. 446ff.

¹³⁹ Ebd.

¹⁴⁰ Ebd.

¹⁴¹ Einige Studien über die Auswirkung der Deregulierung behandeln nur Kennziffern vor und nach der Deregulierung ohne adäquate Berücksichtigung sonstiger möglicher Gründe, vgl. Friedrich Schneider/ Markus F. Hofreiter, *Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern – Erste Erfahrungen und Analysen*, Wien: 1990.

¹⁴² For the field of labour market policy vgl. Brigitta Rabe, *Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland/ Schweden, Dänemark und die Niederlande*, Berlin: 2000.

Für einige Regulierungsfelder sind wirtschaftswissenschaftliche Ansätze entwickelt worden, um Kosten und Nutzen zu analysieren.¹⁴³ Allerdings ist eine Quantifizierung häufig nicht durchführbar, wenn es um komplexere regulatorische Arrangements geht, so dass die Ansätze als zu komplex angesehen werden, um sie in der Praxis anzuwenden.¹⁴⁴

Sehr selten finden sich unter den Studien Ansätze, die Reaktionen auf die Regulierung als Ursache für die Messwerte mit einbeziehen und die dementsprechend Regulierung als einen zirkulären Prozess und nicht als Einbahnstraße ansehen. *Duso* konnte in einer vergleichenden Studie über die Preisregulierung im US-amerikanischen Mobilfunkmarkt nachweisen, dass sie zu Lobbyaktivitäten führten, die sich erfolgreich gegen das Regulierungsziel wandten und dazu führten, dass die staatliche Regulierung schließlich keinen signifikanten Einfluss erzielen konnte.¹⁴⁵ Derartige empirische Untersuchungen reagieren auf aktuelle theoretische Annahmen über Regulierung.¹⁴⁶

Abgesehen von der Messung bestimmter Indikatoren, werden Experteninterviews oder Interviews mit den Akteuren¹⁴⁷ als Methode zur Messung von Regulierungswirkungen anerkannt.¹⁴⁸

4.1.2.2. Rational-Choice Ansätze

Das Verhalten der Regulierungsobjekte und Dritter wird häufiger in nicht-empirischen Ansätzen untersucht als in Studien, die Indikatoren messen. Derartige nicht-empirische Studien basieren auf einem Rational-Choice Ansatz. Dabei werden die relevanten Akteure identifiziert und plausible Annahmen über ihr jeweiliges Verhalten und ihre Interaktion im Hinblick auf Regulierungsimpulse gemacht. Daraus sollen Vorhersagen über die Wirkungen einer Regulierung in einem bestimmten Politikfeld gemacht werden.

Für einen derartigen Ansatz ist ein analytisches Modell für die derzeitige Regulierung, den intendierten Regulierungsansatz und auch über den Gesellschaftsbereich erforderlich, in dem die Regulierung Wirkung zeitigen soll. Da aus methodischen Gründen die Möglichkeiten em-

¹⁴³ Kenneth J. Arrow u.a., *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation: A Statement of principals*. Washington: 1996.

¹⁴⁴ Manfred Fleischer, *Regulierungswettbewerb und Innovation in der chemischen Industrie*, Berlin: 2001, S. 17.

¹⁴⁵ Tomaso Duso, *Lobbying/ Regulation in a Political Economy: Evidence from the US Cellular Industry*, Berlin: 2001.

¹⁴⁶ Siehe Ian Ayres/ John Braithwaite (s. Fn. 34)

¹⁴⁷ Hinsichtlich letzterem siehe Thomas Wein, *Wirkungen der Deregulierung im deutschen Versicherungsmarkt – Eine Zwischenbilanz*, Karlsruhe: 2001, S. 191ff.

¹⁴⁸ Siehe unten 3.3.

pirischer Forschung begrenzt sind, beschränken sich einige Studien auf analytische, nicht-empirische Ansätze, oder kombinieren beide Methoden miteinander.¹⁴⁹

4.1.2.2.3. *Ökonomische Theorie*

Ökonomische Theorie kann hilfreich sein, um die Verteilung von Kosten und Nutzen zu bestimmen. So liegen etwa ausgearbeitete Ansätze vor, um das Verhalten von preis-regulierten Unternehmen zu untersuchen.¹⁵⁰ Mit Hilfe eines solchen Ansatzes können Vorteile und Nachteile soweit wie möglich in berechenbaren Kosten und Nutzen ausgedrückt werden.

Hier kann eine Studie über das deutsche Urheberrecht als Beispiel dienen. Sie zeigt auf der Basis von ökonomischer Theorie, dass die Wirkung des § 32 des deutschen Urhebergesetzes nicht nur auf falschen Grundannahmen des Gesetzgebers beruht, sondern auch zu ineffizienten Verteilungen der Erlöse führt. Die Studie identifiziert auch Kosten und Nutzen für unterschiedliche regulatorische Ansätze zu interaktivem Product Placement im Fernsehen und kommt zu dem Schluss, dass Transparenzregeln den besten Weg darstellen, um die Regulierungsziele zu erreichen und gleichzeitig von einem wohlfahrtsökonomischen Standpunkt aus die Produktivität zu optimieren.¹⁵¹

4.1.3. **Lehren aus Wirkungsuntersuchungen zur Co-Regulierung in den Medien**

In den Studien, die sich bereits mit Co-Regulierung befassen, findet sich kein empirischer Ansatz, der numerische Indikatoren misst. Stattdessen arbeiten die Studien mit Experteninterviews und/oder Interviews mit Akteuren um die Hypothesen zu verifizieren, die auf analytischen Wegen gewonnen wurden.

Für ihre Studie über Selbst- und Co-Regulierung im Medien und Telekommunikationssektor¹⁵² analysieren *Latzer, Just, Saurwein* und *Slominski* der Österreichischen Akademie der Wissenschaften existierende Studien, sammeln Daten von Co-Regulierungsorganisationen im Medien- und Telekommunikationssektor und führen Interviews und Workshops mit Experten durch.¹⁵³ *Latzer, Just, Saurwein* und *Slominski* verweisen auf Schwierigkeiten bei der Messung der Wirkung bei nicht-ökonomischen Regulierungszielen. Zudem betonen sie, dass die Analyse perspektivenabhängig ist: Während man untersuchen kann, inwieweit Regulierungs-

¹⁴⁹ Hinsichtlich letzterer vgl. Manfred Fleischer, *Regulierungswettbewerb und Innovation in der chemischen Industrie*, Berlin: 2001.

¹⁵⁰ Siehe dazu eine Fallstudie von Paola Prioni, *Effizienz und Regulierung im schweizerischen öffentlichen Regionalverkehr*, Zürich: 1997.

¹⁵¹ Christian Jansen, *The German Motion Picture Industry – Regulations and Economic Impact*, Berlin: 2002, S. 61ff., 90ff.

¹⁵² Michael Latzer u.a. (s. Fn. 92).

¹⁵³ Ebd., S. 102.

konzepte geeignet sind, um bestimmte Politikziele zu erfüllen, können Wirtschaftsvertreter dieser Regulierungskonzepte den Erfolg der Regulierung auf völlig andere Art und Weise beurteilen. Neben anderen Punkten, befragten *Latzer*, *Just*, *Saurwein* und *Slominski* ihre Interviewpartner nach Indikatoren, um Selbst- und Co-Regulierung zu evaluieren.¹⁵⁴ Die am häufigsten genannten Indikatoren waren:

- bestätigende und abweichende Entscheidungen des staatlichen Regulierers,
- die Zahl von Beschwerden,
- die Zahl von Mitgliedern von Selbst- oder Co-Regulierungsorganisationen,
- das Entscheidungstempo,
- die dauerhafte Überwachung,
- Preise,
- Bekanntheit und Akzeptanz,
- „Take downs“ durch Onlineprovider, nachdem sie auf illegalen Inhalt hingewiesen wurden,
- die Zahl von Genehmigungen oder deren Widerruf,
- Reaktionen in der Presse auf Entscheidungen,
- Feedback der Wirtschaft und der Konsumenten.

Die Studie von *Latzer u. a.* verweist zusätzlich auf numerische Indikatoren (etwa die Zahl von Beschwerden, Preise), führt aber selbst keine Messung dieser Indikatoren durch.

Im Gegensatz dazu unterscheiden *Schulz* und *Held* zwischen den Ebenen „Adequacy“ und „Compliance“.¹⁵⁵ Um die „Adequacy“ zu bestimmen, werden die geschriebenen Regeln (Gesetze, Richtlinien der Regulierer, Verhaltenskodizes der Selbstregulierungsorganisationen) untersucht, um zu analysieren, ob sie zur Erfüllung des Regulierungszieles angemessen und ausreichend sind. Um Annahmen über „Compliance“ bei der tatsächlichen Durchsetzung der erlassenen Regeln zu evaluieren, wurde empirisch im Rahmen der Studie lediglich eine generelle Expertenbefragung durchgeführt. Allerdings enthält die Studie auch Hinweise auf Evaluationen, die in den untersuchten Ländern selbst durchgeführt wurden. Darüber hinaus wurden Einschätzungen der Wirkungen aus den Experteninterviews in den Bericht integriert. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass eine klare Arbeitsteilung zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren und die „Regulierungskultur“ zu berücksichtigen ist, wenn Systeme evaluiert werden, bei denen staatliche und nichtstaatliche Elemente kombiniert werden.

Jarren, *Weber*, *Donges*, *Dörr*, *Künzler* und *Tupples* vergleichen die Rundfunkregulierung unterschiedlicher Staaten durch Dokumentenanalyse und Experteninterviews.¹⁵⁶ Übereinstimmung besteht bei den Experten im Hinblick auf Schwächen der Regeldurchsetzung (fehlende

¹⁵⁴ Ebd., S. 161ff.

¹⁵⁵ Wolfgang Schulz/ Thorsten Held (s. Fn. 12), S. 10ff.

¹⁵⁶ Otfried Jarren u.a. (s. Fn. 62), S. 289ff.

Sanktionen), wenn reine Selbstregulierung eingesetzt wird, und im Hinblick darauf, dass eine Evaluation Ergebnisse zur Regeldurchsetzung durch Co-Regulierung enthalten muss.¹⁵⁷

Das *PCMLP* unternahm eine so genannte Code-Analyse, bei der neben einer Untersuchung der „Codes of Conduct“ auch Hintergrundinformationen (Experteninterviews, historisches und Archivmaterial und Sekundäranalyse von Untersuchungen anderer Forscher) einbezogen wurden.¹⁵⁸ Das *PCMLP* kommt im Ergebnis zu 18 Empfehlungen für Selbstregulierung im Medienbereich, die vor allem die effektive Entwicklung von „Codes of Conduct“ im Medienbereich unterstützen.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass bereits zahlreiche Untersuchungen zum Bereich Selbst- und Co-Regulierung in den Medien vorliegen, sich allerdings noch keine einheitliche Methode herausgebildet hat und auch keine umfassenden vergleichenden Untersuchungen vorliegen.

4.1.4. Durchführung der Feldstudien

4.1.4.1. Pragmatischer Forschungsansatz

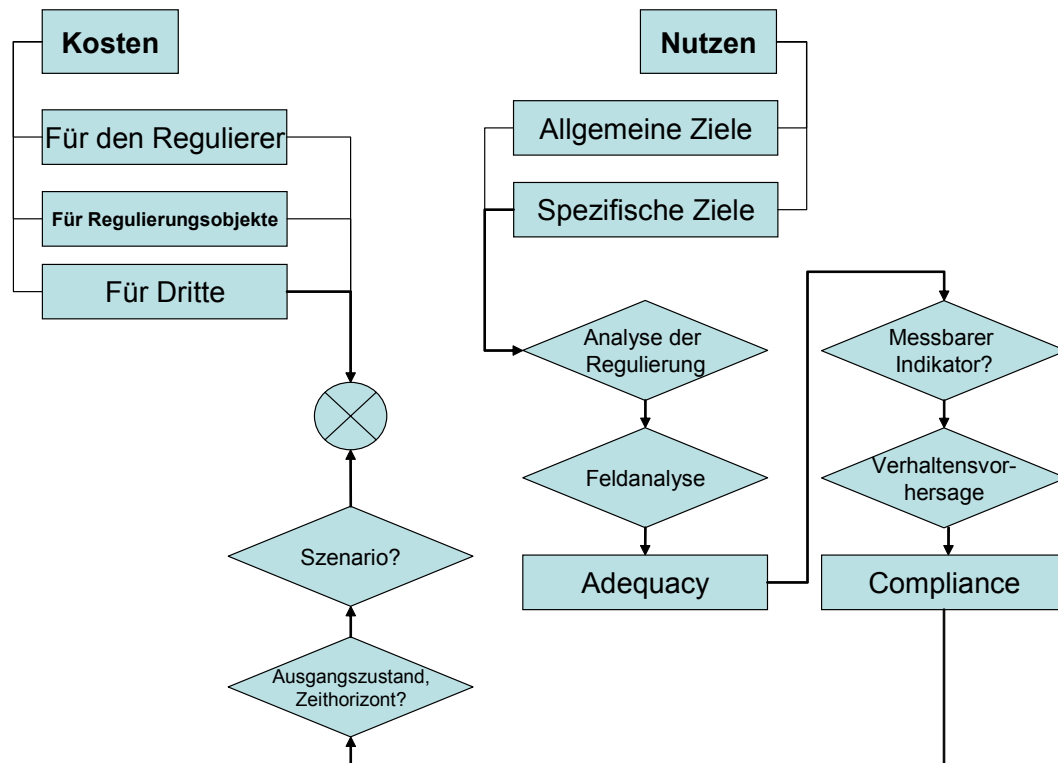
Wie oben dargestellt existiert keine eingeführte Methode, die einfach nur in dieser Studie angewendet werden müsste. Daher haben wir das Wissen der bislang durchgeführten Studien so weit als möglich fruchtbar gemacht, um einen pragmatischen Ansatz zur Evaluation der Wirkung von Konzepten und Instrumenten der Co-Regulierung zu entwickeln. Ob ein eingeführtes Co-Regulierungssystem tatsächlich effizient und effektiv arbeitet und ob ein bestimmtes Modell eingeführt werden sollte, kann mit Hilfe einer „Cost-Benefit Analyse“ ermittelt werden.

Um alle relevanten Aspekte mit einzubeziehen, müssen die Begriffe „Kosten“ und „Nutzen“ in einem breiten Verständnis verwendet werden. Kosten sind daher auch unerwünschte Nebeneffekte. Was als Nutzen und was als Kosten angesehen wird und wie unterschiedliche Nutzen und Kosten zu gewichten sind, hängt von den Zielen der Regulierung ab und kann selbst als eine Konstruktion des Regulierungssystems verstanden werden.

Um eine Methode zur Evaluation von Co-Regulierung zu entwickeln, ist eine grafische Darstellung hilfreich.

¹⁵⁷ Ebd., S. 349 und 356.

¹⁵⁸ *PCMLP* (s. Fn. 78).

Flussdiagramm einer Evaluation¹⁵⁹

Im Hinblick auf den Nutzen bilden die Regulierungsziele den Maßstab für die Messung des Erfolges. Es gibt Ziele, die für jede Regulierung bedeutsam sind, wie etwa Transparenz, Klarheit, Akzeptabilität und Kohärenz, einige davon sind Rechtsgrundsätze (vor allem folgend aus dem Rechtsstaatsprinzip). Die spezifischen Ziele lassen sich aus der Absicht des Regulierers schließen, sie können nach den allgemeinen Grundsätzen rechtswissenschaftlicher Arbeit durch Interpretation aus den Rechtstexten gewonnen werden.

Dem Vorschlag einer bereits durchgeführten Studie folgend kann die Messung der Effekte von Regulierung in einen „Adequacy“- und einen „Compliance“-Teil differenziert werden. Die Beurteilung des ersten Teils kann durch Analyse der Regulierung selbst und des Gesellschaftsbereiches, in dem sie Wirkung erzeugen soll, erfolgen. An dieser Stelle können die oben erwähnten Theorien für das Verständnis des Prozesses der Regulierung und mögliche Wechselwirkungen hilfreich sein (vor allem der „Makro“ und „Meso“-Ansatz siehe oben 2.1.2).

¹⁵⁹ Hinsichtlich der verwendeten Begriffe wird auf o.g. verwiesen.

Im Hinblick auf die Abschätzung der „Compliance“ mit der Regulierung, kann die Analyse des Gesellschaftsbereiches deutlich machen, ob ein numerischer Indikator gefunden werden kann, so dass eine quantitative Messung möglich erscheint. Ist dies nicht der Fall, muss dieses Vorgehen durch die Einschätzung von Experten oder auf Spieltheorie oder ökonomischen Theorien basierenden Prognosen ersetzt werden.

4.1.4.2. Forschungsfragen und Durchführung der Befragung

Wie oben dargestellt (siehe Kapitel 1.2.3.) basiert die Methode der Wirkungsevaluation auf zwei Säulen, nämlich einer Expertenbefragung und einer Dokumentenanalyse, die von den Korrespondenten vorgenommen wurde. Auf dem ersten Blick erscheint dies die zweitbeste Lösung zu sein, verglichen mit einer Studie, die Medieninhalte analysiert und die Ergebnisse an wohldefinierten empirischen Indikatoren misst. Auf den zweiten Blick zeigt sich aber, dass gerade im Hinblick auf Co-Regulierung ein Methodenmix sinnvoller sein kann. Wie in dem Kapitel, das den methodischen Hintergrund darstellt, beschrieben, öffnet sich der Staat mit der Wahl von Co-Regulierung ein Stück weit für private Regulierung – vor allem durch die Wirtschaft. Durch einen solchen Ansatz wird der Prozess selbst ein entscheidender Bestandteil des Regulierens. Dadurch wird die Implementierung von geeigneten Strukturen besonders wichtig.

Darüber hinaus ist in komplexen regulatorischen Arrangements die Definition von Kosten und Nutzen Teil des Prozesses selbst. Die Effektivität von Werbeinhaltsregulierung kann möglicherweise – um ein Beispiel zu wählen – nicht schlicht aus der Zahl der publizierten Anzeigen geteilt durch die Zahl der Anzeigen, die nicht mit den rechtlichen Vorgaben übereinstimmen, für eine Zeitperiode gemessen werden. Das Tempo, mit dem die Regeln bei veränderten Bedingungen selbst verändert werden können, scheint ebenfalls eine wichtige Variable zu sein. Dies kann durch eine Inhaltsanalyse, die in einem bestimmten Zeitraum durchgeführt wird, nicht gemessen werden.

Sowohl die Expertenbefragung als auch die Dokumentenanalyse basieren auf einer Untersuchung der Funktionsweise der analysierten Systeme. Diese ermöglicht es, „Scharnierstellen“ zu identifizieren, die besonders intensiv untersucht werden. Zugleich ermöglicht es, die „Adequacy“ des Systems zu untersuchen, indem Konstruktionsschwächen deutlich werden, die das Funktionieren des Systems behindern.

Bei der Auswertung der Expertenanalyse wurden die Einschätzungen der Experten natürlich nicht unmittelbar übernommen. Dass, um ein Beispiel zu nennen, der Geschäftsführer eines nichtstaatlichen Regulierers, der von der Wirtschaft bezahlt wird, die Einschätzung äußert, dass es die Wirtschaft sehr selten unterlässt, vorlagefähiges Material vorzulegen, wäre nicht wirklich überraschend. Daher war der erste Teil der Analyse zu untersuchen, in wie weit Antworten auf Fragen zwischen Experten mit ganz unterschiedlichem Hintergrund gleich ausfallen oder in wie weit überraschende Ergebnisse zu beobachten sind: etwa wenn der oben erwähnte Geschäftsführer Probleme mit der Vorlagebereitschaft der Wirtschaft sieht. Unserer Auffassung nach deuten weitgehend übereinstimmende Einschätzungen darauf hin, dass das

System akzeptiert und internalisiert wurde. Da co-regulative Systeme auf Kooperation zwischen den unterschiedlichen Akteuren angewiesen sind, führte eine hohe Übereinstimmung zu einer insgesamt höheren Bewertung eines bestimmten Systems im Rahmen der Evaluation.

Welche Aussagen überhaupt gemacht werden können und wie belastbar die Ergebnisse sind, hängt von der Rücklaufquote in dem jeweiligen System ab. Mit einer kleinen Zahl von Fragebögen lassen sich keine umfassenden, validen Einschätzungen treffen. Wenn allerdings beispielsweise Repräsentanten des Staates und nichtstaatliche Organisationen sich über einen entscheidenden Punkt, bei dem Kooperation zwischen beiden erforderlich ist, uneinig sind, verweist dies auf einen Problempunkt innerhalb des Systems und ist daher unabhängig von der Zahl der ansonsten vorliegenden Antworten bedeutsam. Systeme, bei denen so wenige Fragebögen zurückgesandt wurden, dass keine tragfähigen Aussagen getroffen werden können, wurden an dieser Stelle nicht in die Evaluation einbezogen.

Da alle Akteure, die eine Rolle innerhalb des Systems spielen, in der einen oder anderen Weise von diesem System profitieren, wurde ihre Auffassung mit der von externen Experten verglichen. Zu dieser Gruppe unabhängiger Experten zählten auch Vertreter von Verbraucherverbänden. Während bei den beteiligten Akteuren zu vermuten war, dass sie dem System eher positiv gegenüber stehen, war es bei den Verbraucherverbänden eher umgekehrt. Auch diese Annahme wurde bei der Auswertung der Daten berücksichtigt.

Sowohl die Expertenbefragung, als auch die Dokumentenanalyse bezog sich auf ein Set **allgemeiner** und ein Set **spezieller Fragen**. Generell waren Verfahrensziele ein Fokus der Studie. Die Punkte decken die Kriterien ab, die der europäische Gerichtshof im Hinblick auf die Umsetzung von Richtlinien festgelegt hat (s. u. 5.2.), daneben aber auch allgemein akzeptierte Verfahrensziele, die etwa „Gute Regulierung“ kennzeichnen. Die Fragen bezogen sich auf:

- Transparenz des Systems,
- Offenheit des Systems,
- Klarheit der Regeln.

Außerdem wurde auch nach entscheidenden Funktionen abgefragt, deren Bedeutung sich aus den theoretischen Analysen ergab; dazu gehörte, ob alle in diesem Fall anwendbaren Kriterien, die in den Studien von *Latzer*, *Just*, *Saurwein* und *Slominski* und von *Schulz* und *Held* (s. o. 4.1.3.) vorgeschlagen wurden, berücksichtigt werden:

- Eindeutigkeit der Arbeitsteilung,
- Tempo der Entscheidungsfindung,
- Beteiligung der Wirtschaft,
- Anreize zur Beteiligung,
- Repräsentation der relevanten Stakeholder,
- Evaluation des Systems.

Die Analyse der theoretischen Erkenntnisse über Co-Regulierung hat die Notwendigkeit ausreichender Anreize für die Wirtschaft zur Kooperation unterstrichen, so dass eine der Fragen dem Vorhandensein, hinreichender Anreize in dem jeweiligen System galt.

Darüber hinaus zeigen die theoretischen Überlegungen, dass der Entwicklungspfad eines Systems von Bedeutung ist. Daher wurde nach Änderungen des Regulierungssystems gefragt. Schließlich zeigt die Steuerungstheorie, dass die Durchsetzungsmacht ausreichend sein muss, etwa Sanktionen erforderlich sind, damit ein Co-Regulierungssystem funktionieren kann. Daher wurde dieser Punkt auch in das Set allgemeiner Fragen aufgenommen. Vor diesem Hintergrund wurden außerdem zusätzlich die folgenden Fragen in den allgemeinen Teil des Fragebogens aufgenommen:

- Effektive, verhältnismäßige und abschreckende Durchsetzungsmechanismen
- Nachhaltigkeit des Systems

Darüber hinaus wurden im allgemeinen Teil Leistungsindikatoren abgefragt.

In jedem Fragebogen wurde nach quasi-empirischen Daten zur Messung der Wirkung gefragt:

- Für den Jugendschutz: „Das System zielt darauf ab, dass Programme, die die Entwicklung von Jugendlichen beeinträchtigen könnten, für diese nicht zugänglich sind. Schätzen Sie bitte die Häufigkeit, in der Programme zu einer ungeeigneten Zeit gesendet werden. Wie häufig wird Ihrer Einschätzung nach Content verbreitet, der in einer Weise klassifiziert ist, dass er die Entwicklung von Jugendlichen beeinträchtigen könnte.“
- Für Werbeinhaltsregeln: „Werberegeln zielen darauf, dass nur Anzeigen, die mit dem Kodex in Einklang stehen, publiziert werden: Schätzen Sie die Häufigkeit, in der Anzeigen publiziert werden, die mit dem Kodex nicht übereinstimmen. Wie häufig wird Ihrer Einschätzung nach gegen die im Kodex niedergelegten Regeln verstoßen?“

Diese Fragen wurden für alle Systeme in einer ähnlichen Weise formuliert, wobei allerdings bei der Analyse zu berücksichtigen ist, dass unterschiedliche kulturelle und rechtliche Traditionen zu einem unterschiedlichen Verständnis der Experten führen können.

Darüber hinaus wurden die identifizierten „Scharnierstellen“ durch die Experten beurteilt (ein Beispielfragebogen findet sich in Annex 3). Durch offene Fragen wurden die Experten aufgefordert, Gründe für ihre Einschätzung zu geben und auf spezifische Stärken und Schwächen eines Systems hinzuweisen.

Das Ergebnis der Dokumentenanalyse diente als Hintergrund der Interpretation aller durch die Experten gegebenen Antworten. Im Folgenden werden die Ergebnisse dargestellt, wobei zunächst die allgemeinen Aussagen wiedergegeben werden, die sich auf Co-Regulierung im Sinne dieser Studie beziehen. Danach werden die Ergebnisse im Hinblick auf die identifizierten Modelle (s. o.4.2.1.5.) angeführt. Schließlich werden einige Bemerkungen im Hinblick auf die einzelnen nationalen Systeme gemacht, wobei anzumerken ist, dass die Evaluation nationaler Regulierung als solcher nicht Gegenstand der Studie ist. Vielmehr dienen sie als Beispiele für co-regulative Konzepte.

4.2. Ergebnisse

Die Analyse der Evaluationsergebnisse erfolgte induktiv, d. h. von der Beurteilung einzelner Systeme zu generelleren Aussagen. Da aber die Aufgabe der Studie nicht die Evaluation einzelner Regulierungssysteme ist, sondern die Erarbeitung genereller Aussagen, werden die Ergebnisse in umgekehrter Reihenfolge präsentiert.

4.2.1. Generelle Ergebnisse

Auf der Basis der empirischen Evaluation und auch der theoretischen Erkenntnisse ist zunächst festzustellen, dass es keinen Grund gibt anzunehmen, dass co-regulative Modelle, wie sie in dieser Studie definiert werden, nicht hinreichend effektiv sind, um europäische Richtlinien umzusetzen. In einigen Fällen stimmten die Experten bei der Befragung sogar überein, dass der Wechsel zu Co-Regulierung das betreffende System sogar effektiver gemacht hatte, verglichen mit einem System, bei dem der Staat für Regelsetzung, -implementierung oder -durchsetzung vollständig verantwortlich ist. Es lassen sich sogar spezifische Vorteile einer Kombination von staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung begründen, etwa:

- die Möglichkeit einer stärkeren Übernahme von Verantwortung durch die Wirtschaft,
- schnellere Entscheidungsfindung,
- größere Nachhaltigkeit.

Allerdings wird Co-Regulierung grundsätzlich komplexer sein als reine staatliche Regulierung, und sie führt definitionsgemäß dazu, dass Teile des Regulierungsprozesses nicht komplett in der Kontrolle staatlicher Akteure liegen, so dass eine Reihe von Bedingungen berücksichtigt werden müssen, um ein Co-Regulierungssystem funktionsfähig zu machen.

4.2.1.1. Bedingungen für Co-Regulierung

4.2.1.1.1. *Regulierungskultur*

Co-Regulierung hängt zu einem großen Teil von „weichen“ Faktoren ab, wie der Regulierungskultur in einem Staat oder innerhalb der betroffenen Wirtschaftsbranche. Dies gilt vor allem für Modelle von Co-Regulierung, die auf Wirtschaftsverbänden basieren, etwa zur Erstellung von Kodizes oder Durchsetzung von Regeln. Daher ist es nicht überraschend, dass Staaten, die Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Entwicklung von Regeln haben, bei der Evaluation gute Ergebnisse erzielen, wie etwa das Vereinigte Königreich oder die Niederlande und zum Teil auch Deutschland.

Unsere empirischen Ergebnisse bestätigen also theoretische Annahmen, die auf derartige weiche Faktoren verweisen, da es Unterschiede bei der Leistung der Systeme gibt, die offenbar nicht auf unterschiedlichen Modellen beruhen.

4.2.1.1.2. *Anreize für Kooperation und Durchsetzung*

Da Co-Regulierung die Kooperation der Wirtschaft voraussetzt, muss ein hinreichender Anreiz dafür bestehen. Dies ist nicht nur theoretisch plausibel, sondern auch Ergebnis unserer

Evaluation. Der Auffassung der Experten zufolge, fehlt es bei vielen Systemen an hinreichenden Anreizen.

In den meisten Fällen liegt der Anreiz schlicht in der Vermeidung staatlicher Regulierung. Dieser Anreiz ist allerdings für die Wirtschaft nur unter zwei Bedingungen hinreichend attraktiv: Der Staat muss, solange die nichtstaatliche Regulierung funktioniert, sich hinsichtlich eigener Regulierungsmaßnahmen deutlich zurückhalten und es muss hinreichend wahrscheinlich sein, dass der Staat bei Versagen der nichtstaatlichen Regulierung tatsächlich selbst reguliert. Ein anderer Anreiz kann darin liegen, dass die Teilnahme am nichtstaatlichen Regulierungssystem rechtlich vorgeschrieben wird (etwa durch Gesetz oder durch Lizenzauflagen). Auch bei einem ähnlichen Regulierungsrahmen, kann der Anreiz von Medium zu Medium unterschiedlich sein, da beispielsweise das Risiko staatlicher Sanktionen im vergleichsweise übersichtlichen Rundfunkmarkt grundsätzlich höher sein wird, als bei internet-basierter Kommunikation. Daneben fanden wir innovative andere Anreize, wie etwa die Befolgung nichtstaatlicher Regulierung zur Voraussetzung für staatliche Subventionen zu machen.

Darüber hinaus sind offenbar hinreichende Durchsetzungsmechanismen der Regulierung, z.B. angemessene und verhältnismäßige Sanktionen erforderlich, damit ein Co-Regulierungssystem funktioniert. Wenn es die Aufgabe der nichtstaatlichen Organisation ist, die Regeln durchzusetzen, müssen sie über ein Set von effektiven und abgestuften Sanktionen verfügen. Darüber hinaus betonen zahlreiche Experten, dass ein starker staatlicher Regulierer im Hintergrund hilfreich ist, selbst wenn er seine formellen Kompetenzen selten einsetzt. Daher erhalten Systeme, bei denen ein Regulierer eingesetzt wurde, der als relativ stark angesehen wird – wie etwa OFCOM im Vereinigten Königreich oder der CSA in Frankreich – verhältnismäßig gute Bewertungen bei der Evaluation des Co-Regulierungssystems. Selbst Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen verweisen auf die Notwendigkeit effektiver staatlicher Sanktionen im Hintergrund, um die Wirtschaft zur Teilnahme an Co-Regulierungssystemen zu motivieren.

4.2.1.1.3. Staatliche Steuerungsressourcen zur Beeinflussung des Ergebnisses des nichtstaatlichen Regulierungsprozesses

Bei Co-Regulierungssystemen bleibt der Staat für die Erreichung öffentlicher Ziele (wie etwa den Jugendschutz) selbst verantwortlich. Daher müssen ihm Steuerungsressourcen zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass der nichtstaatliche Regulierungsprozess ein hinreichendes Schutzniveau zur Verfügung stellt und dass er eingreifen kann, wenn die Gefahr eines unzureichenden Schutzes besteht. In den meisten in den EU-Mitgliedsstaaten etablierten Co-Regulierungssystemen hat der Staat einen Einfluss entweder auf die nichtstaatliche Organisation oder den nichtstaatlichen Kodex. Es zeigt sich, dass Modelle eine relativ gute Performance bei der Evaluation zeigen, bei denen eine Zertifizierung der Organisation oder der Kodizes stattfindet, um einen Einfluss auf den nichtstaatlichen Regulierungsprozess zu sichern (wie etwa beim Jugendschutzmodell in den Niederlanden oder dem Jugendschutzmodell beim Rundfunk und für Internetdienste in Deutschland oder dem „Contracting-Out“-Ansatz bei der Werberegulierung im Vereinigten Königreich). Wenn die nichtstaatliche Regulierung versagt,

kann die Zertifizierung widerrufen werden. Aus den theoretischen Untersuchungen kann man lernen, dass effektive und angemessene Sanktionen erforderlich sind. Da der Widerruf der Zertifizierung eine sehr intensive Sanktion darstellt, ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass sie vom staatlichen Regulierer häufig genutzt wird. Einige Experten schlagen daher vor, dass abgestufte Sanktionen vorzusehen sind.

Allerdings funktionieren offenbar auch Modelle ebenfalls zufrieden stellend, bei denen keine Zertifizierungsanforderungen bestehen, bei denen aber der Staat Einfluss auf die Zusammensetzung der nichtstaatlichen Organisationen hat (wie etwa das Jugendschutzmodell im Filmbereich in Deutschland). Die Experten in den unterschiedlichen Ländern haben unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf die Frage, ob das Entsenden von Staatsvertretern in nichtstaatliche Organisationen oder die Ernennung der Mitglieder dieser Organisationen durch staatliche Stellen einen Einfluss auf den nichtstaatlichen Regulierungsprozess hat. Dort, wo Experten einen solchen Einfluss annehmen, werten sie ihn als positiv oder neutral im Hinblick auf die Erreichung der öffentlichen Ziele. Die reine Finanzierung einer Organisation scheint keinen hinreichenden Einfluss auf den nichtstaatlichen Regulierungsprozess zu vermitteln.

4.2.1.1.4. Klare rechtliche Grundlage und klare Arbeitsteilung

Häufig verweisen Experten auf den Umstand, dass es Unsicherheit im Hinblick auf die rechtliche Grundlage der Regulierung gibt, wenn es um die Arbeitsteilung zwischen staatlichem und nichtstaatlichem Regulierer geht. In welchen Fällen ersetzt nichtstaatliche Regulierung die staatliche? In welchen Fällen kann der staatliche Regulierer die Entscheidungen des nichtstaatlichen aufheben? Eine unklare Arbeitsteilung verursacht einen Mangel an Transparenz und darüber hinaus kann sie zu fehlendem Anreiz für die Wirtschaft führen, am Co-Regulierungssystem mitzuarbeiten.

4.2.1.2. Verfahrensziele

Die Evaluation zeigt sehr deutlich, dass zahlreiche Co-Regulierungssysteme keine hinreichenden Sicherungen für das besitzen, was wir als Verfahrensziele beschrieben haben. Es kann als eine Stärke der etablierten Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten gelten, dass Ziele wie Verhältnismäßigkeit, Offenheit, Transparenz und Klarheit der Regulierung hinreichend abgesichert sind, wenn es um staatliche Regulierung geht. Die Einhaltung dieser Ziele sicherzustellen, ist für den Rechtsstaat selbstverständlich. Im Hinblick auf private Formen der Regulierung ist die Einhaltung dieser Verfahrensziele keineswegs garantiert. Daher muss der Staat als Teil des regulatorischen Arrangements entsprechende Bedingungen formulieren, um prozedurale Ziele abzusichern.

Die zuvor erwähnte Schwäche von Co-Regulierungssystemen gilt vor allem für Transparenz. Die meisten der untersuchten Systeme haben aus Sicht der Experten Defizite im Hinblick auf die Transparenz. Dies gilt sogar für Systeme, die sowohl nach Ansicht der Experten als auch auf Grundlage der auf nationaler Ebene durchgeführten Auswertung eine relativ hohe Leistungsfähigkeit besitzen. Sogar interne Experten, die in gewisser Weise von der Existenz des

Systems abhängig sind, verweisen häufig auf diese Schwäche. Konsequenterweise verweist die „Interinstitutionelle Vereinbarung“ auf die Notwendigkeit für Co-Regulierungssysteme Transparenz sicherzustellen.¹⁶⁰ Die Sicherung des Jugendschutzes in Deutschland, die Werberegulierung im Rundfunk in den Niederlanden, der Jugendschutz in den Niederlanden und die Werberegulierung im Vereinigten Königreich werden allerdings von der Mehrheit der Experten einschließlich der externen Beobachter als hinreichend transparent angesehen.

Transparenz für die Öffentlichkeit in ausgewählten Systemen
(Anzahl der Experten, die ja, nein oder unsicher als Antwort gegeben haben)

Antwort	Eher ja	Eher nein	Unsicher
System			
Österreich: Jugendschutz in Filmen	■ ■	■ □ □	
Frankreich: Werberegulierung	■ ■	■ ■	
Deutschland: Jugendschutz im Rundfunk		■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	□
Deutschland: Jugendschutz in Filmen und Videospiele	■ □ □ □ □ □ □ □ □	□ □	
Deutschland: Jugendschutz im Internet	□	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ □	
Griechenland: Werberegulierung im Rundfunk	□	■	■ □ □
Italien: Fernsehwerbung für pharmazeutische Produkte	■ ■ □		
Italien: Jugendschutz im Fernsehen	■ ■ □ □		
Niederlande: Jugendschutz	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ □ □	■ □	
Niederlande: Werberegulierung im Rundfunk	■ ■ ■ ■ ■ □ □ □ □	□ □	
Portugal: Rundfunkprotokoll	■ ■	■ ■ ■ ■	
Slowenien: Werberegulierung	■	■ □	
Slowenien: Jugendschutz im Rundfunk		■ ■ □	□
Großbritannien: Werberegulierung	■ ■ ■ ■ □ □ □	□ □	□
Großbritannien: Jugendschutz in Mobilfunkdiensten	■ ■	□	

[Legende: ■ interner Experte; □ externer Experte; □ zu einer Verbraucherschutzgruppe oder einem entsprechenden Netzwerk, zu einer Rezipientenvereinigung oder einem Elternverband gehöriger Experte (siehe 1.2.3.2.); „weiß nicht“-Antworten werden nicht aufgeführt]

Die Tabelle verdeutlicht ein Phänomen, das auch bei der Auswertung anderer Punkte zu beobachten ist: Die generell kritische Einstellung einiger Experten von Konsumentengruppen

¹⁶⁰ ABl. 2003/C 321/01.

oder Rezipientenvereinigungen bzw. Elternorganisationen. Dies kann sicher zum Teil damit erklärt werden, dass diese Organisationen als „Watchdogs“ einen klaren Standpunkt vertreten. Darüber hinaus verweist es auf eine weitere Schwäche einiger co-regulativer Systeme: Für eine nennenswerte Zahl dieser Systeme zeigen die Befunde einen Mangel an Offenheit. Dies betrifft sowohl die Offenheit gegenüber relevanten Stakeholdern wie Gruppen der Zivilgesellschaft, aber auch für Unternehmen, die den Markt neu betreten. Während das Erste vor allem ein Problem für die nationale Medienpolitik darstellt, kann Letzteres zu einem Verstoß gegen nationales oder europäisches Kartellrecht führen (s.u. 5.3., 5.4., 5.5.).

Der vielfach beobachtete Mangel an Transparenz und Offenheit verweist auf eine fundamentale Frage der Co-Regulierung im Hinblick auf die relevanten Stakeholder. In den meisten Systemen sind Konsumenten oder Gruppen, die die Interessen der Zuschauer bzw. Zuhörer vertreten, nicht in einer Weise einbezogen, die ihnen einen formellen Einfluss im Prozess der Entscheidungsfindung vermittelt. Dies mag die vergleichsweise kritische Haltung der Repräsentanten dieser Interessen im Hinblick auf Co-Regulierung insgesamt erklären. Während Transparenz als allgemein akzeptierter Wert guter Regulierung gilt, ist die Offenheit für bestimmte Gruppen ein Konstruktionsmerkmal eines Co-Regulierungssystems. Wie die Interessen innerhalb des Systems ausbalanciert sind, bestimmt seine Funktionsweise, aber auch seine Akzeptanz und Legitimität. Überlegungen zur Zukunft der Parlamentarischen Demokratie verweisen auf die Notwendigkeit, Arrangements zu finden, die die Interessen angemessen ausbalancieren¹⁶¹; an dieser Stelle wird eine fundamentale Rolle für die rechtliche Verbindung zu einem Co-Regulierungssystem deutlich.

4.2.1.3. Regulierungsziele, die sich für Co-Regulierung eignen

Auch wenn kein Regulierungsziel aufgrund der theoretischen Erkenntnisse oder der empirischen Evaluation als für Co-Regulierung ungeeignet erscheint, zeigt sich aber bei der Anwendung der Definition, dass nur sehr wenige Systeme existieren, die im Hinblick auf Ethik im Medienbereich Co-Regulierung einsetzen. Die Tradition einer freien Selbstregulierung der Presse in Fragen der Berufsethik – oftmals verfassungsrechtlich abgesichert – hat dazu geführt, dass der Staat im Hinblick auf diese Fragen keinen nennenswerten Einfluss genommen hat.

Auf der anderen Seite gibt es Regulierungsziele, die sich als besonders viel versprechend im Hinblick auf diese Regulierungsform erweisen. Unserem Ergebnis zufolge sind dies folgende Ziele:

- Jugendschutz,
- Werbeinhaltsregulierung.

¹⁶¹ Für nähere Informationen siehe das EU-Grünbuch *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, abrufbar unter http://ec.europa.eu/comm/governance/docs/doc3_en.pdf.

Es gibt unterschiedliche Gründe für diese Annahme, etwa dass es sich in beiden Fällen um Regulierung handelt, die unmittelbar am Content ansetzt, was angesichts der raschen Veränderungen im Programmbereich und auch in der Werbung zu immanenten Schwächen externer Kontrolle führt, aber von nichtstaatlichen Akteuren gut bearbeitet werden kann. Darüber hinaus können neue Regulierungskonzepte an existierende professionelle Standards anknüpfen oder auch an Selbstregulierungsorganisationen, die sich bereits auf freiwilliger Basis mit Fragen von Medieninhalten befassen.

Es gibt allerdings zwischen den beiden genannten Politikzielen Unterschiede. Die Regulierung von Werbeeinhalten bezieht sich auf das Ziel eines lautereren Wettbewerbs, das ein traditionelles Feld der Selbstverantwortung der Wirtschaft darstellt, während der Jugendschutz ein gesellschaftliches Ziel darstellt, das – zumindest in einigen Staaten – vor allem als Aufgabe des Staates angesehen wird. Daher findet man für die beiden genannten Ziele unterschiedliche Entwicklungspfade, verschiedene Anreize für die Wirtschaft zur Kooperation und Unterschiede in der bestehenden Regelungsstruktur.

Allerdings werden die beiden genannten Regulierungsziele in verschiedenen Mitgliedsstaaten im Regulierungsrahmen mit anderen Zielen kombiniert (etwa der Jugendschutz, um ein Beispiel zu nennen, mit dem Schutz der Menschenwürde) und sind in Untergruppen unterteilt. So kann etwa die Werberegulierung den Werbeeinhalten betreffen oder die Kennzeichnung von Werbung als solcher. Wenn es um die Beurteilung der Inhalte geht, können allgemeine Aspekte der Lauterkeit der Maßstab sein oder auch spezifische Risiken, die von der Werbung für bestimmte Produkte ausgehen (etwa Arzneimittel). Für die letztgenannten Ziele kann die theoretische Erkenntnis¹⁶² zutreffen, dass für besonders wichtige Regulierungsziele ein Grad von Sicherheit erreicht werden muss, der ohne staatliche Kontrollinstrumente nicht erreicht werden kann.

Was den Jugendschutz angeht, so ergibt die Expertenbefragung ein generell hohes Leistungsniveau der untersuchten Systeme. Unterstellt man, dass konsonante Einschätzungen durch die Experten auf eine gute Performance des Systems hindeuten und dass die Häufigkeitsschwelle „von Zeit zu Zeit“ für die Verletzung von Regeln (also die gesetzlichen Vorgaben oder die Vorgaben eines Kodex, je nach dem betroffenen System) als Indikator für die Effektivität dienen kann, können die Systeme verglichen werden. Die folgende Tabelle gibt die Antworten auf die Frage nach der spezifischen Leistungsfähigkeit wieder. Gefragt wurde, wie häufig Material zugänglich ist, das nicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben steht, im Verhältnis zu dem insgesamt veröffentlichten Inhalt (es wurden nur Systeme einbezogen, bei denen hinreichend viele Experten geantwortet haben; die Antwort „weiß nicht“ wurde nicht in die Tabelle aufgenommen).

¹⁶² Wolfgang Schulz/ Thorsten Held (s. Fn. 12), S. 61.

**Spezifische Leistungsfähigkeit ausgewählter Systeme
(Anzahl der Experten nach Häufigkeitskategorien für Verstöße)**

Systeme Kategorien	Deutschland: Jugendschutz in Filmen und Videospiele	Deutschland: Jugendschutz im Rundfunk	Österreich: Jugendschutz in Filmen	Slowenien: Jugendschutz im Rundfunk	Niederlande: Jugendschutz
Nie	☐	■			■
Extrem selten	■ ☐☐☐		■ ■	■ ■	■
Selten	☐ ☐	■ ■ ■	■ ☐		■ ■ ■ ■ ■ ■ ☐
Von Zeit zu Zeit	☐☐	■ ■ ■ ☐	☐		■ ☐
Oft				■ ☐	
Sehr oft				☐	☐

[Legende: ■ interner Experte; ☐ externer Experte; ☐ zu einer Verbraucherschutzgruppe oder einem entsprechenden Netzwerk, zu einem Rezipientenvereinigung oder einem Elternverband gehöriger Experte (siehe 1.2.3.2.); die Antworten „unsicher“ und „weiß nicht“ werden nicht aufgeführt]

Dies kann nur als Indikator für eine abschließende Beurteilung dienen, weil unterschiedliche Medien möglicherweise ein unterschiedliches Schutzniveau benötigen, da z.B. die soziale Kontrolle des Medienkonsums Jugendlicher unterschiedlich ausgeprägt ist. Darüber hinaus muss beachtet werden, dass verschiedene Expertentypen Antworten für das analysierte System gegeben haben. Freilich ist es ein starker Indikator für mangelnde Funktionsfähigkeit, wenn sogar ins System einbezogene Experten die Leistungsfähigkeit als unter dem erforderlichen Schwellenwert „von Zeit zu Zeit“ einstufen, wie dies für das slowenische System geschehen ist.

Im Fall von Slowenien haben wir keinen Grund für die Annahme, dass es sich um einen systematischen Fehler eines Co-Regulierungsmodells handelt, der zu diesem Ergebnis führt. Hinzuweisen ist wiederum auf das abweichende Urteil einiger Experten, die zu Konsumentengruppen, Rezipientenvereinigungen oder Elternorganisationen gehören.

Wenn andersherum alle Experten, einschließlich der unabhängigen und der Repräsentanten von Konsumentengruppen, ein System als über dem Performance-Schwellenwert liegend einstufen, ist dies ein Indikator für ein ausreichendes Schutzniveau.

Auffällig ist zudem, dass die geschätzte Häufigkeit von Verstößen bei Systemen höher ist, die der Werberegulierung dienen, als bei solchen, die den Jugendschutz sicherstellen sollen. Fragt man die Experten allerdings direkt, so geben sie auch bei den Werbekontrollsystemen an, dass

die Systeme effektiv arbeiten. Dadurch halten wir unsere theoretische Grundannahme für bestätigt, die besagt, dass der Maßstab für den Erfolg der Regulierung keine objektive Größe darstellt, sondern ein Ergebnis der Interaktion innerhalb des Systems.

4.2.1.4. Typen von Medien, die sich für Co-Regulierung eignen

Vergleicht man die unterschiedlichen Medien, die in dieser Studie einbezogen wurde, so kann man sagen, dass kein Medium grundsätzlich ungeeignet für Co-Regulierungsmodelle wäre. Allerdings finden sich sehr wenige Co-Regulierungssysteme, die speziell für die Presse entwickelt wurden. Bei diesem Medium stehen traditionell die reine Selbstregulierung und ein davon getrennter allgemeiner rechtlicher Rahmen im Vordergrund.

Für den Rundfunk kann man feststellen, dass die Anreize für die Wirtschaft, am System mitzuwirken und das tatsächliche Engagement der Wirtschaft für alle untersuchten Systeme relativ hoch eingeschätzt werden. Der Grund ist wahrscheinlich darin zu sehen, dass Rundfunk ein Medium darstellt, das in allen europäischen Staaten traditionell Gegenstand intensiverer Regulierung ist als andere Typen von Medien. Daher ergibt sich ein anderer Ausgangspunkt für die Einführung von Co-Regulierungssystemen. Die Einführung von Co-Regulierung wird beim Rundfunk typischerweise bedeuten, dass regulatorische Verantwortung vom Staat an die Wirtschaft übergeben wird, nicht dass reine Selbstregulierung mit staatlicher Regulierung kombiniert wird. Darüber hinaus handelt es sich um einen vergleichsweise kleinen Kreis von Unternehmen, die typischerweise gut organisiert und daher in der Lage sind, gemeinsame Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus ist zu betonen, dass das Fernsehmodell gerade auf der zentralen Rolle des Veranstalters beruht, also seine redaktionelle Verantwortung unterstellt. Dies bedeutet, dass Inhalte vor ihrer Veröffentlichung durch ihn kontrolliert wird und dadurch die Kontrolle dessen, was dem Zuschauer präsentiert wird, in der Hand weniger Personen liegt (was dieses Konzept etwa von dem im Internet unterscheidet). Darüber hinaus handelt es sich überwiegend um ökonomisch leistungsfähige Akteure, die es sich leisten können, co-regulative Strukturen einzurichten, was grundsätzlich mit der Verschiebung regulativer Lasten vom Staat zur Wirtschaft verbunden ist.

Dies bedeutet keineswegs, dass nicht-lineare Dienste – wie einige Online-Dienste – sich für Co-Regulierung nicht eignen. Die Ergebnisse der Untersuchung deuten allerdings darauf hin, dass unterschiedliche Modelle der Co-Regulierung für Rundfunk einerseits und Internetdienste auf der anderen Seite vorzugswürdig sein können. Das Beispiel Deutschland zeigt, dass innerhalb eines weitgehend gleichförmigen Rahmens für die Regulierung die Systeme für Rundfunk einerseits und Mediendienste andererseits in der Praxis sehr unterschiedlich arbeiten.

Die große Zahl von Online-Diensten würde regulatorische Ansätze behindern, die die Vorlage allen Materials bei einer externen Stelle zur Bewertung vorsehen. Daher finden sich derartige Ansätze mit einer externen Bewertung durch eine Organisation beim Rundfunk, den Film- und Videospielen, aber fast nie im Hinblick auf Online-Dienste. Zudem ist es ökonomisch sinnvoll, die Durchsetzung im Internetbereich nichtstaatlichen Stellen zu überlassen. Ein

„Pre-Clearing“ durch die Anbieter selbst – in einem Regulierungsrahmen – kann eine attraktive Option darstellen, um mit dem Problem der großen Menge von sich schnell verändernden Inhalten im Web umzugehen (wie etwa in dem niederländischen Jugendschutzsystem, dort allerdings für den Rundfunk).

4.2.1.5. Befunde im Hinblick auf die identifizierten Modelle

Die Gruppierung (s.o. 4., S. 113) hat zu sechs Modellen von Co-Regulierung geführt. Die Modellbildung erfolgte, um eine umfassendere Evaluation zu ermöglichen, die sich nicht auf ein spezifisches System in einem Staat bezieht. Dieser Ansatz eröffnet unterschiedliche Analyseperspektiven im Hinblick auf die Ergebnisse der Evaluation, zum einen modellinternen Ansatz, der nach Ähnlichkeiten und Unterschieden bei Systemen fragt, die zu demselben Modell gehören, und zum anderen einen modellübergreifenden Vergleich. Allerdings ist ein umfassender Vergleich angesichts der begrenzten Zahl zurückgesandter Fragebögen für jedes Modell nicht möglich.

Die folgenden Kapitel geben einen Überblick über die Ergebnisse des Modellvergleichs.

4.2.1.5.1. Modellinterner Vergleich

Für Systeme, bei denen ein nichtstaatlicher Kodex zur Werbung im Wege der nachträglichen Kontrolle durch eine nichtstaatliche Organisation durchgesetzt wird, ist das Hauptergebnis, dass die Systeme in dem Vereinigten Königreich und in den Niederlanden eine konsonante und relativ positive Bewertung durch die Experten erfahren, während das System in Griechenland durch die Experten sehr unterschiedlich beurteilt wird. Für Letzteres sind vor allen Dingen das Tempo der Entscheidungsfindung und die Offenheit in der Kritik. Hinweise auf Gründe dafür ergeben sich aus den Antworten der Experten auf die offenen Fragen. Hier zeigt sich, dass im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden auf eine spezifische Regulierungskultur aufgebaut werden kann, bzw. im Fall des Vereinigten Königreichs auf eine Selbstregulierungs-Kultur. Eine solche Kultur führt offensichtlich jedenfalls zu einem reibungsloseren Funktionieren des Systems und so zu einem hohen Entscheidungstempo, was von den Experten vor allem im Bereich der Werbeinhalts-Regulierung als besonders wichtig angesehen wird.

Für Modelle, die auf nichtstaatlichen Kodizes beruhen, erweisen sich Offenheit- und Transparenzsicherung als zentral. Ein Mangel an Offenheit ist daher ein Schwachpunkt eines derartigen Systems. Sind nichtstaatliche Organisationen zusätzlich auch noch für die Durchsetzung des Kodex verantwortlich, werden effiziente Sanktionen besonders bedeutsam. Neben der Effektivität der Durchsetzung ist allerdings auch die Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung ein wichtiger Faktor. Die Werberegulierung im Vereinigten Königreich scheint dafür ein positives Beispiel zu bilden.

Bei Systemen, bei denen die Altersklassifikation von Inhalten durch die Provider selbst durchgeführt wird und bei denen eine nachträgliche Kontrolle durch nichtstaatliche Organisationen zum Jugendschutz erfolgt, finden sich relativ positive Expertenbeurteilungen. Das nie-

derländische Jugendschutzsystem ist ein Beispiel dafür. Allerdings gibt es bei dem UK-Mobile-System noch Unsicherheit im Hinblick auf die Beurteilung, da es sich um ein relativ neues System handelt. Dasselbe trifft für das Jugendschutzsystem in Deutschland für so genannte Mediendienste zu (überwiegend Internetangebote), das nach Einschätzung vieler Experten Mängel bei der Transparenz, dem Tempo der Entscheidungsfindung und den Anreizen für die Wirtschaft zur Partizipation aufweist. Offenbar verweist dies auf Schwächen des neuen Jugendschutzsystems in Deutschland, das nichtsdestotrotz insgesamt eine positive Bewertung erhält. Allerdings ist es noch zu früh, ein abschließendes Urteil in diesem Stadium der Analyse zu treffen.

Bei Systemen, bei denen eine vorherige Altersklassifikation des Content durch eine externe nichtstaatliche Organisation erfolgt, um den Jugendschutz sicherzustellen, ist festzustellen, dass sie insgesamt verhältnismäßig positiv bewertet werden. Davon abgesehen kann man festhalten, dass das deutsche System für das Fernsehen, im Hinblick auf das Tempo der Entscheidungsfindung und Transparenz kritisiert wurde. Dies scheint allerdings eine Schwäche des deutschen gesetzlichen Rahmens selbst zu sein, da es auch für andere deutsche Systeme zutrifft, die kein Rating-Modell darstellen. Im Hinblick auf das System des Jugendschutzes für Filme in Deutschland ergibt sich eine ausgesprochen positive Bewertung, für die wohl die lange Tradition mit diesem System und die einheitlich als hoch eingeschätzten Vorteile für die Wirtschaft verantwortlich sind. Darüber hinaus ist das System nicht sehr komplex und verursacht damit keine Probleme im Hinblick auf Transparenz und das Tempo der Entscheidungsfindung, die bei anderen Systemen als Schwäche angesehen werden. Modelle der Content-Klassifikation sind darauf angewiesen, dass die Wirtschaft hinreichende Anreize hat, ihr Material der entsprechenden Organisation vor der Veröffentlichung vorzulegen. Solche Anreize können darin liegen, dass eine entsprechende Beurteilung von Inhalten durch den Staat vermieden werden soll bzw. eine Sanktionierung durch den Staat, aber auch in hoher Wertschätzung der Content-Bewertung in der Gesellschaft. Eine unklare Kompetenzaufteilung zwischen Staat und nichtstaatlichen Regulierern kann die Effektivität eines solchen Modells beeinträchtigen.

Bei der Untersuchung wurden nur zwei Co-Regulierungssysteme gefunden, bei denen die Altersklassifikation für Inhalte von den Anbietern selbst durchgeführt wird und bei denen keine nachträgliche Kontrolle durch eine nichtstaatliche Organisation stattfindet. Bei diesen Systemen ergibt sich ein völlig anderes Bild, was es schwierig macht, einen modellinternen Vergleich durchzuführen. Gründe dafür mögen in der Regulierungskultur und daher dem Ausgangspunkt für die Einführung der zwei Co-Regulierungssysteme liegen, die komplett unterschiedlich sind.

4.2.1.5.2. Vergleich zwischen den Modellen

Ein Vergleich zwischen den unterschiedlichen Modellen zeigt, dass Systeme, bei denen ein nichtstaatlicher Kodex für Werbung ohne nichtstaatliche Durchsetzung vorliegt, weniger effektiv zu sein scheinen, als solche, bei denen eine solche nichtstaatliche Durchsetzung vorge-

sehen ist. Dies bestätigt die theoretisch plausible Annahme, dass nichtstaatliche Regulierung zumindest in gewissem Ausmaß eigene Durchsetzungsmechanismen benötigt.

Die Besonderheit der rechtlichen Verbindung wurde nicht zur Modellbildung verwendet, ist aber dennoch ein signifikantes Merkmal eines Systems (s. oben 3.1.4.). In dieser Hinsicht ist erwähnenswert, dass Jugendschutzmodelle, bei denen ein Regulierer – entweder auf eigene Initiative („Contracting-Out“) oder auf Antrag (Zertifizierung von nichtstaatlichen Regulierern) – auf einer rechtlichen Grundlage nichtstaatliche Regulierung initiiert, eine hohe Leistungsfähigkeit bescheinigt bekommen. Dies scheint grundsätzlich ein gangbarer Weg zu sein, um in diesem Regelungsbereich Co-Regulierung zu etablieren. Theoretische Überlegungen stützen diese Annahme: Ein starker Regulierer, der als relevanter Akteur im Markt angesehen wird, ist in der Lage, Selbstverantwortung der Wirtschaft zu verstärken.

4.2.2. Anmerkungen bezüglich spezifischer nationaler Systeme

Nationale Regulierungssysteme haben ihre individuelle Geschichte, Rahmenbedingungen und manchmal auch Eigenheiten, die von einem Außenstehenden nur schwer zu erkennen sind. Ziel dieser Studie war nicht die Bewertung einzelner nationaler Systeme, sondern zu allgemeineren Schlussfolgerungen zu gelangen. Die folgenden Anmerkungen sind die Grundlage für die Erkenntnisse, die soeben schon grob skizziert wurden. Allerdings können ebenso Erkenntnisse enthalten sein, die auch auf nationaler Ebene von Interesse sind.

Uns ist bewusst, dass besonders ausgeklügelte Systeme – wie z.B. das System zum Jugendschutz in den Niederlanden – komplexe Systeme sind, die ausgefeilten Evaluationsprozessen unterliegen. Unsere Herangehensweise ist – schon um einen gewissen Grad an Vergleichbarkeit zu erreichen – daher eher oberflächlich und kann den andauernden akademischen Diskussionen in den Mitgliedstaaten nur wenig neues Wissen hinzufügen.

4.2.2.1. Österreich: Jugendschutz in Filmen

Modell: Jugend-externe-Klassifizierung(-org)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 6

Die Effizienz der Altersklassifikation von Filmen in Österreich sowie die der nichtstaatlichen Einrichtung JMK¹⁶³ wird von den einzelnen Experten sehr unterschiedlich bewertet. Während diejenigen Experten, die selbst am System beteiligt sind davon ausgehen, dass dieses seinen Anforderungen gerecht wird, bezweifelt dies einer der unabhängigen Experten (ein Universitätsprofessor). Allerdings betont auch dieser Experte, dass die bemängelten Nachteile dem Systems nicht inhärent seien und behoben werden können. Ein Mitglied eines Wirtschaftsverbandes war sich nicht sicher, ob das System effizient arbeitet.

¹⁶³ Zur Erklärung der Abkürzungen in diesem Kapitel siehe: 3.1.1.

Dieser unabhängige Experte kritisiert, dass es zu wenig Anreize für die Beteiligung der Wirtschaft gäbe, außerdem fehlten Sanktionen und die Richtlinien für die Empfehlungen der JMK seien zu ungenau. Ein am System beteiligter Experte war sich ebenfalls nicht sicher, ob die existierenden Anreize ausreichten. Andere Experten weisen auf den sonst drohenden Nachteil hin, dass Filme, die nicht der JMK oder einer anderen zuständigen Stelle zur Bewertung vorgelegt werden, automatisch die Altersstufe „ab 16 Jahre“ erhalten. Während die meisten Experten die Beteiligungsrate auf 50 % einschätzen, geht einer der am System beteiligten Experten von lediglich 5 % aus. Ein Mitglied eines Wirtschaftsverbandes geht davon aus, dass 25 % aller Filmproduzenten beteiligt sind. Ein Experte geht sogar von einer 100 % Beteiligung aus.

Während der eine unabhängige Experte unsicher ist, ob die Erreichung der Regulierungsziele ausreichend abgesichert sei, betonen andere Experten, dass es ein Beschwerdeverfahren gäbe, die Alterseinstufung durch unabhängige Experten durchgeführt und die Transparenz des Verfahrens durch die Veröffentlichung der Entscheidungen garantiert werde. Die meisten Experten halten das System für hinreichend transparent. Allerdings weisen sowohl ein am System beteiligter Experte als auch ein unabhängiger Experte eines Wirtschaftsverbandes darauf hin, dass die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Stellen und der nichtstaatlichen JMK nicht hinreichend deutlich sei. Diese Experten sowie der unabhängige Experte bezweifeln auch, ob das System selbst für die daran beteiligten Personen transparent genug sei.

Alle Experten sehen in der fehlenden rechtlichen Grundlage für die Bewertungen der JMK einen Nachteil. Einige weisen auch darauf hin, dass die Bundesländer nicht verpflichtet sind den Entscheidungen der JMK zu folgen.

Die meisten Experten gehen davon aus, dass Filme nur „selten“ bis „äußerst selten“ eine Bewertung von der Jugendmedienkommission erhalten, die dazu führt, dass Minderjährige potentiell ungeeignetem Material ausgesetzt werden.

Einige Experten schätzen, dass die Bundesländer in ca. 10% aller Fälle von den Entscheidungen der JMK abweichen. Ein Experte geht sogar nur von einer Abweichung in 2% der Fällen aus. Ein Grund für diese unterschiedliche Einschätzung liegt in den Besonderheiten regionaler Vorschriften. So gibt es z.B. in Niederösterreich keine Altersklasse „ab 6 Jahren“. Wenn die JMK also einen Film als geeignet für alle Kinder „ab 6 Jahren“ einstuft, so muss die zuständige Stelle in Niederösterreich entscheiden, ob der Film auch „für alle Altersklassen“ geeignet ist oder lediglich für Kinder „ab 10 Jahren“.

Es gibt unterschiedliche Ansichten ob Mitglieder der JMK, die zugleich Vertreter des Bundesministeriums sind, maßgeblichen Einfluss auf die Bewertung von Filmen haben. Einige Experten bejahen dies, schätzen die Auswirkungen auf den Jugendschutz aber als neutral ein. Ein am System beteiligter Experte und ein unabhängige Experte verneinen hingegen einen solch maßgeblichen Einfluss. Ein Mitglied einer Wirtschaftsvereinigung ist sich diesbezüglich nicht sicher.

Allerdings sind sich fast alle Experten darüber einig, dass das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur durch die Ernennung der übrigen Mitglieder maßgeblichen Einfluss auf die Bewertungen nimmt. Die meisten Experten gehen aber auch hier von einem

neutralen Einfluss auf den Jugendschutz aus. Die unabhängigen Experten sind sich hingegen nicht sicher. Ein am System beteiligter Experte und ein Mitglied einer Wirtschaftsvereinigung bezweifeln allerdings auch hier den maßgeblichen Einfluss des Bundesministeriums.

Unterschiedliche Ansichten bestehen auch bei der Frage, ob das Bundesministerium durch die teilweise Finanzierung der JMK maßgeblichen Einfluss auf deren Bewertungen nimmt. Die meisten Experten bezweifeln dies. Allerdings gehen die unabhängigen Experten und ein Mitglieder einer Wirtschaftsvereinigung davon aus, dass dies der Fall sei. Das Mitglied der Wirtschaftsvereinigung hält den Einfluss aber für neutral, der unabhängige Experte ist sich „nicht sicher“.

4.2.2.2. Frankreich: Werberegulierung

Modell: Werbung-präventive-Kontrolle(-nicht-reg)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 4

Eingangs anzumerken ist, dass nur vier der befragten Experten den Fragebogen ausgefüllt haben. Allerdings handelte es sich bei diesen vier Experten um einflussreiche Beteiligte: BVP, der staatliche Regulierer CSA, die Französische Fernsehwerbvereinigung und ein privater Rundfunkveranstalter. Aus den vorliegenden Antworten lässt sich schließen, dass das System den Anforderungen der beteiligten Parteien genügt.

Kritisiert wurde, dass die rechtliche Verbindung zwischen BVP und CSA eher schwach ausgeprägt sei, außerdem seien die ex-ante und ex-post Überwachungsverfahren durch BVP und CSA nur lose miteinander verknüpft und nicht umfassend ineinander verzahnt. Insbesondere aber die Aufgabenverteilung zwischen BVP und CSA ist für alle Beteiligten hinreichend deutlich und das System erfüllt die ihm gesetzten Regulierungsziele. Die Experten gehen übereinstimmend davon aus, dass Verletzungen des Kodex nur „extrem selten“ geschehen. Der CSA überstimmt fast nie die Entscheidungen der BVP um Fernsehwerbung zu sanktionieren. Nach Angaben des Experten von der BVP folgen die Rundfunkveranstalter in 99% aller Fälle den Vorgaben der BVP. Diese Annahme wird auch durch die Jahresberichte von CSA¹⁶⁴ und BVP¹⁶⁵ gestützt.

Die Experten benennen mehrere Vorteile des existierenden Systems. Es bietet der Werbewirtschaft ausreichend Anreize für eine Beteiligung. Die Mehrheit der befragten Experten sieht auch im hohen Grad der Verantwortung der beteiligten Einrichtungen und der Teilnahme der CSA als staatlicher Regulierer einen Vorteil. Die existierenden Sanktionen werden als abschreckend, effektiv und angemessen beschrieben. Einige Experten sehen in der Verbindung zwischen CSA und BVP eine Schwachstelle. Einige kritisieren die zu geringe Transparenz des Systems für die Öffentlichkeit.

¹⁶⁴ CSA, „Rapport d’activité 2004, abrufbar unter http://www.csa.fr/upload/publication/IN_web_001_228.pdf.

¹⁶⁵ BVP, „Rapport Moral du BVP 2003“, abrufbar unter http://www.bvp.org/html/portail_public/textes_reference/rapport_moral/rapport_moral.php.

4.2.2.3. Deutschland: Jugendschutz im Rundfunk

Modell: Jugend-externe-Klassifizierung(-org)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 9

Zusätzlich zu den neun ausgewerteten Fragebögen konnten für die Bewertung des Systems ein Bericht der KJM¹⁶⁶ und der Jahresbericht der „Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ FSF, bisher aber keine unabhängige Bewertung herangezogen werden. Abgesehen von einigen Schwachstellen in der aktuellen Konfiguration des Systems halten alle Experten das Co-Regulierungssystem im Rundfunksektor für effektiv. Die meisten Experten, inklusive einem Vertreter einer Jugendschutzorganisation, gaben auch an, dass das aktuelle System effektiver als das vorherige sei, welches auf rein staatlicher Regulierung basierte (auch wenn Gutachten freiwilliger Selbstkontrollen von den Landesmedienanstalten bei ihren Entscheidungen einzubeziehen waren). Ein Experte stellte allerdings fest, dass es noch zu früh sei, um das neue System mit dem alten vergleichen zu können. Existierende Schwächen werden als typische Anfangsprobleme angesehen, die dem System nicht inhärent seien und daher auch behoben werden könnten. Fast alle Experten sind sich auch darüber einig, dass das System zwar für die beteiligten Parteien verständlich, für die Öffentlichkeit aber nicht transparent genug sei (dem widerspricht allerdings ein Mitglied einer Jugendschutzorganisation). Kritisiert werden auch teilweise unpräzise Formulierungen im Gesetz.

Allerdings halten fast alle Experten die existierenden Anreize zur Beteiligung der Wirtschaft für eine Schwachstelle. Obwohl die Einstufung durch die FSF zu einer Art „Schutzschild“ gegenüber staatlichen Sanktionen führe, würden Rundfunkveranstalter für gewöhnlich nicht besonders zu einer Teilnahme an diesem System motiviert. Die Mitglieder staatlicher Regulierungsstellen weisen darauf hin, dass nicht ausreichend klar sei, welche Inhalte der FSF vor ihrer Veröffentlichung vorgelegt werden sollten. Hingegen sehen Mitglieder der FSF und Mitglieder einer Wirtschaftsvereinigung die Schwachstelle des Systems darin, dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen staatlichen Regulierungsstellen und der FSF nicht klar genug sei und dass die staatlichen Stellen noch zu viele Kompetenzen behalten hätten.

Ein Mitglied einer Wirtschaftsvereinigung weist darauf hin, dass die KJM die Entscheidungen der FSF überstimmen könne. Außerdem könne die KJM durch den Erlass von gesetzeskonkretisierenden Vorschriften Einfluss auf den nichtstaatlichen Regulierungsprozess nehmen.

Die Mitglieder von KJM und Landesmedienanstalten und der Vertreter eines Ministeriums sind sich ferner nicht sicher, ob die verfügbaren Sanktionen effektiv genug sind. Sogar von einem Mitglied der FSF wird dies bezweifelt. Die Mitglieder von KJM und Landesmedienanstalten sind sich außerdem nicht sicher, ob die Geschwindigkeit, mit der Probleme gelöst werden, ausreichend ist.

¹⁶⁶ „Erster Bericht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – April 2005“ – der Bericht wurde bislang nicht veröffentlicht.

Im Hinblick auf die Zertifizierung der FSF als „Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle“ wird von allen Experten die Schnelligkeit dieses Prozesses betont. Allerdings weisen Mitglieder der FSF und einer Wirtschaftsvereinigung darauf hin, dass die Kommunikation zwischen den staatlichen Regulierungsstellen und der FSF besser hätte sein können. Fehlende Kommunikation zwischen KJM und FSF wird auch im Jahresbericht der FSF angemerkt.¹⁶⁷

Der entscheidende Punkt eines Bewertungssystems ist das Verhältnis zwischen der Anzahl von Programmen, die zur Bewertung eingereicht werden, und der Anzahl derjenigen, die eingereicht werden sollten. Hier sind sich die staatlichen Regulierungsstellen und die FSF nicht einig: Nach der FSF werden 80 bis 90% aller einzureichenden Programme auch tatsächlich eingereicht. Die staatlichen Regulierungsstellen hingegen haben den Eindruck, dass lediglich 20 bis 25% aller relevanten Programme eingereicht werden. Deren Mitglieder empfehlen auch, dass eine Liste der verschiedenen Arten von einzureichenden Inhalten erstellt werden sollte. Der Vertreter eines Ministeriums schätzt, dass ca. 50% der einzureichenden Inhalte bei der FSF vor ihrer Ausstrahlung auch eingereicht werden; das Mitglied der Jugendschutzorganisation ist sich hingegen nicht sicher. Angesichts der weit auseinander klaffenden Prozentwerte in den Antworten der verschiedenen Experten kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Formulierung im Fragebogen teilweise zu Verständnisproblemen geführt hat.

Trotz dieser sehr unterschiedlichen Ansichten geht keiner der Experten davon aus, dass es besondere Risiken für den Jugendschutz gebe. Nur von „Zeit zu Zeit“ oder sogar nur „selten“ würden Programme zur falschen Zeit ausgestrahlt. Ein Mitglied einer Landesmedienanstalt bezweifelt allerdings, dass die meisten von der FSF bewerteten Programme auch unter Beachtung dieser Bewertung ausgestrahlt würden.

Fast alle Experten sind sich darüber einig, dass die Klassifizierungen der FSF in den meisten Fällen angemessen sind (ein Mitglied einer Landesmedienanstalt ist sich allerdings nicht sicher). Nur äußerst selten hat die KJM entschieden, dass die FSF ihren Ermessensspielraum überschritten hat. Der Bericht der KJM vom April 2005¹⁶⁸ enthält nur einen einzigen Fall in dem die KJM die FSF überstimmt hat: Es handelte sich um ein Programm über Schönheitsoperationen. Dieser Fall löste auch eine heftige öffentliche Diskussion aus. Der betroffene Rundfunkveranstalter beantragte eine einstweilige Verfügung, der das erstinstanzliche Gericht auch teilweise stattgab. Allerdings entschied dann das Berufungsgericht, dass das fragliche Rundfunkprogramm mit aller Wahrscheinlichkeit die Entwicklung von Kindern gefährde.

Unterschiede bestehen auch im Hinblick auf die Zahl von Beschwerden: Während die Mitglieder einiger Landesmedienanstalten und der FSF davon ausgehen, dass es im Vergleich

¹⁶⁷ Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V., FSF-Jahresbericht 2004, S. 85ff., abrufbar unter http://www.fsf.de/fsf2/ueber_uns/bild/download/FSF_Jahresbericht2004_druck.pdf.

¹⁶⁸ „Erster Bericht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – April 2005“ – der Bericht wurde bislang nicht veröffentlicht.

zum früheren System weniger Beschwerden gebe, machen die KJM und die Mitglieder einer Landesmedienanstalt eine höhere Anzahl von Beschwerden aus. Der Vertreter eines Ministeriums, ein Mitglied einer Landesmedienanstalt, ein Mitglied einer Jugendschutzorganisation und ein Mitglied der FSF sind sich diesbezüglich nicht sicher. Beschwerden haben eine wichtige Funktion: Nach dem Bericht der KJM vom April 2005 wurden 80% aller von der KJM untersuchten Fälle durch Beschwerden ausgelöst.

4.2.2.4. Deutschland: Jugendschutz in Filmen

Modell: Jugend-externe-Klassifizierung(-org)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 8

Die befragten Experten bewerten das deutsche System zur Klassifizierung von Filmen ausnahmslos als positiv. Alle Experten sind sich einig, dass das System weitgehend akzeptiert wird. Einer der Gründe hierfür wird in der pluralistischen Zusammensetzung der FSK gesehen. Es wird auch betont, dass das System sowohl für den Staat als auch die Wirtschaft ökonomisch sinnvoll sei. Es werden kaum Nachteile genannt (außer der hohen Arbeitsbelastung der FSK, die von einem der Experten erwähnt wird). Die Verständlichkeit der Vorschriften und die Transparenz des Systems werden hervorgehoben. Das gleiche gilt für die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze (Anhörungsrecht des Antragstellers, drei Verfahrensstufen, Veröffentlichung der Entscheidungen). Ein Experte wies darauf hin, dass es seit der Gründung der FSK 1949 kein einziges Gerichtsverfahren gegen diese gegeben habe. Da die staatlichen Regulierer bisher noch nie von einer Entscheidung der FSK abgewichen sind (was sie theoretisch tun könnten), bestehen für die Wirtschaft große Anreize, an diesem System teilzunehmen. Die Teilnahme ist entsprechend hoch (über 83%). Allerdings weist ein Experte darauf hin, dass die Obersten Landesjugendbehörden eine zweite Beurteilung eines Films durch die FSK verlangen können. In diesem Fall entscheidet ein sog. „Appellationsausschuss“ der FSK über die Bewertung des Films. Den Angaben dieses Experten zufolge geschieht dies ca. zweimal pro Jahr. In vielen Entscheidungen werde dabei die frühere Bewertung bestätigt.

Nach Angaben von Mitgliedern der FSK und von Vertretern der Landesministerien passiert es sehr selten, dass die Bewertung eines Films dazu führt, dass Kinder jugendgefährdendem Material ausgesetzt werden. Andere Experten aus staatlichen Einrichtungen gehen davon aus, dass dies zumindest von Zeit zu Zeit geschehe. Ein weiterer Experte ist der Auffassung, dass dies „selten“ der Fall sei.

Die Stellungnahmen unterscheiden sich bzgl. der Frage, ob der Staat durch die Ernennung von Mitgliedern der FSK erheblichen Einfluss auf die Entscheidungen der FSK nimmt. Die meisten Experten sind sich aber einig, dass eine solche Form der Einflussnahme existiert. Alle Experten schätzen die Beteiligung des Staates als positiv ein.

Erwähnenswert ist auch, dass alle befragten Experten unsicher darüber waren, wie viele Filme gezeigt werden, die nicht im Einklang mit der Bewertung der FSK stehen.

4.2.2.5. Deutschland: Jugendschutz in Videospiele

Modell: Jugend-externe-Klassifizierung(-org)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 4

Zu beachten ist, dass nur vier der befragten Experten den Fragebogen beantwortet haben. Dabei handelte es sich um einen Experten aus einer staatlichen Einrichtung, einen externen Experten aus einer Universität, einen Vertreter einer Jugendschutzvereinigung und einen Vertreter einer Vereinigung von Videospieleherstellern. Fast alle Experten sind sich einig, dass das System sein Regulierungsziel ausreichend erfüllt (ein Experte hat diese Frage nicht beantwortet).

Die Ansichten unterscheiden sich allerdings im Hinblick auf Verfahrensvorgaben wie Transparenz und Offenheit. Während der Experte der staatlichen Einrichtung das System als transparent und offen erachtet (er weist darauf hin, dass die Richtlinien zur Entscheidungsfindung der USK veröffentlicht werden), halten die anderen Experten das System für gegenüber der Öffentlichkeit nicht transparent. Zwei Experten sind sich noch nicht einmal sicher, ob das System für die daran Beteiligten ausreichend durchschaubar ist. Der Vertreter der Vereinigung von Videospieleherstellern und der externe Experte kritisieren, dass die Bewertungskriterien nicht ausreichend transparent seien.

Der Vertreter der Vereinigung von Videospieleherstellern und der Vertreter der Jugendschutzorganisation weisen darauf hin, dass Verbraucherorganisationen und Bildungseinrichtungen nicht beteiligt sind. Dem Vertreter der Vereinigung von Videospieleherstellern nach ist das System nicht für den Eintritt neuer Beteiligter offen.

Obwohl alle Experten die Anzahl der Anreize für die Beteiligung der Wirtschaft und die Vorkehrungen zur Einhaltung der Bewertungen für ausreichend halten, sind sich einige der Experten nicht sicher, ob die vorgesehenen Sanktionen auch effektiv genug sind.

Unterschiedliche Ansichten bestehen auch im Hinblick auf die Arbeitsweise des Systems. Der Experte der staatlichen Einrichtung geht davon aus, dass die Spiele niemals eine Bewertung erhielten, die dazu führten, dass Minderjährige mit jugendgefährdenden Inhalten in Berührung kämen. Der Vertreter der Vereinigung von Videospieleherstellern antwortete, dies sei „sehr selten“ der Fall. Der Vertreter der Jugendschutzorganisation geht hingegen davon aus, dass dies „von Zeit zu Zeit“ geschehe, der externe Experte ist sich hierüber nicht sicher.

Alle Experten sind sich darüber einig, dass die von den staatlichen Einrichtungen ernannten Mitglieder der USK erheblichen Einfluss auf die Bewertung haben. Während einige Experten dies für positiv halten, sind sich andere hierüber nicht sicher.

Der externe Experte von einer Universität weist darauf hin, dass sich die unterschiedlich Bewertung von Spielen durch USK und PEGI negativ auf die Vermarktung der Spiele auswirke.

4.2.2.6. Deutschland: Jugendschutz im Internet

Modell: Jugend-interne-Klassifizierung-mit-externer-nichtstaatlicher-ex-post-Durchsetzung(-org)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 9

Zusätzlich zu den neun von Experten beantworteten Fragebögen lagen ein Bericht der KJM¹⁶⁹ und der Jahresbericht der FSM¹⁷⁰, allerdings bisher noch kein unabhängiger Bericht für die Auswertung vor. Eine Evaluation wird indes dadurch erschwert, dass die „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ FSM ihre Zertifizierung erst im Oktober 2005 erhielt. Das System kann daher nur wenig praktische Erfahrung vorweisen.

Alle Experten – inklusive einem Vertreter einer Jugendschutzorganisation – sind sich einig, dass das System effektiver als das frühere System ist, das hauptsächlich auf staatlicher Regulierung beruhte (obwohl sich nach dem alten System ein Internetdienstanbieter von der Verpflichtung, einen Beauftragten für Jugendschutz zu bestellen, dadurch befreien konnte, dass er sich einer Einrichtung der Selbstregulierung anschloss). Nach Ansicht aller Experten sind rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt.

Fast alle Experten sind sich aber auch darüber einig, dass das System für die Öffentlichkeit nicht transparent genug ist (ein Experte ist sich hierüber „nicht sicher“, ein Vertreter einer Jugendschutzorganisation hält das System hingegen für transparent). Einige bezweifeln sogar, dass das System für die Beteiligten selbst transparent ist.

Außerdem wird die fehlende Präzision des Gesetzestextes kritisiert. Ein Experte schlägt vor, dass Sanktionen der Landesmedienanstalten bzw. der KJM dann ausgeschlossen sein sollten, wenn sich ein Anbieter auf eine Entscheidung der FSM verlassen habe, selbst wenn diese ihren Beurteilungsspielraum überschritten habe.

Mitglieder der staatlichen Regulierungsstellen waren sich nicht sicher, ob die verfügbaren Sanktionen effektiv genug sind und ob Probleme schnell genug gelöst werden.

Theoretisch zielt das System darauf ab, die Durchsetzung rechtlicher Vorschriften einer „Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle“ zu übertragen. Allerdings ist die Teilnahme an diesem System freiwillig. Wenn ein Internetdiensteanbieter sich der FSM nicht angeschlossen hat und auch nicht bereit ist, den Entscheidungen der FSM zu folgen, sind die staatlichen Regulierungsstellen subsidiär zuständig und können selbst Sanktionen verhängen.

¹⁶⁹ Erster Bericht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – April 2005 – der Bericht wurde bislang nicht veröffentlicht. In ihrem Bericht vom April 2005 erklärt die KJM, dass sie 118 Fälle von April 2003 bis 2005 überprüft habe. In 79 Fällen kam sie zu dem Schluss, dass Jugendschutzvorschriften verletzt wurden. In den meisten dieser Fälle war Pornographie oder rechtsextreme Inhalte zugänglich gemacht worden. In vier Fällen wurden nicht-pornographische, aber potentiell entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte ohne ausreichende Sicherheitsvorkehrungen bereitgestellt.

¹⁷⁰ Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter, Jahresbericht 2004, abrufbar unter http://www.fsm.de/inhalt.doc/FSM_Jahresbericht_2004.pdf.

Die Anzahl der an der FSM beteiligten Diensteanbieter ist im Vergleich zu den in Deutschland tätigen Anbietern sehr klein. Allerdings betonen die FSM und ein Vertreter einer Wirtschaftsvereinigung, dass diese wenigen Mitglieder die wichtigsten Marktakteure seien und den Großteil des Internet-Traffics ausmachten. Alle Experten sind sich darüber einig, dass es nicht genügend Anreize für die Wirtschaft zur Teilnahme gibt. Ein Vertreter der FSM weist darauf hin, dass theoretisch die Teilnahme an der FSM als eine Art „Schutzschild“ Maßnahmen der KJM abwehren solle. Allerdings sei dieser Anreiz nur gering, da die KJM ohnehin nur wenige Verstöße von Online-Anbietern ahnde, die nicht Mitglieder der FSM seien. Ein Mitglied einer Wirtschaftsvereinigung kritisierte, dass die KJM die Entscheidungen der FSF unter bestimmten Umständen überstimmen und außerdem den nichtstaatlichen Regulierungsprozess durch den Erlass von gesetzeskonkretisierenden Vorschriften beeinflussen könne.

Fast alle Experten weisen darauf hin, dass es fast zwei Jahre dauerte, um die FSM zu zertifizieren. Sie stimmen darin überein, dass die Kommunikation zwischen der KJM und der FSM bezüglich Details der rechtlichen Voraussetzungen der Zertifizierung schwierig war.

Die Mitglieder der staatlichen Regulierer kritisieren, dass es keine abgestuften Sanktionen im Hinblick auf die nichtstaatlichen Einrichtungen gibt. Die einzige verfügbare Sanktion ist die Zurücknahme der Anerkennung („sehr hart!“).

Mit Ausnahme von einem Experten besteht Einigkeit über die positive Bewertung von jugendschutz.net, einer Organisation, die von den obersten Jugendschutzbehörden gegründet und damit beauftragt wurde, die KJM bei der Kontrolle von Internetdiensten zu unterstützen. Die staatlichen Regulierer und die FSM bewerten positiv, dass jugendschutz.net dazu verpflichtet ist, im Falle eines Verstoßes entweder den Anbieter selbst oder aber die FSM zu verständigen. Ein Experte bemerkte allerdings, dass die meisten Anbieter im Falle eines Regelverstoßes jugendschutz.net ignorierten.

4.2.2.7. Deutschland: Werberegulierung im Rundfunk

Nach unserer Definition ist das System „Werberegulierung im Rundfunk“ ein System der Co-Regulierung. In ihren gemeinsamen Richtlinien zur Werbung beziehen sich die Landesmedienanstalten auf den Verhaltenskodex des Deutschen Werberats bzgl. der Werbung für alkoholische Getränke. Hierdurch nimmt der Deutsche Werberat indirekt regulierenden Einfluss auf die Rundfunkveranstalter. In der Praxis sind die Systeme der Rundfunkregulierung durch die Landesmedienanstalten und das selbstregulierende System des Deutschen Werberats aber eher voneinander getrennt. Aus diesem Grund hat ein Experte, der darauf hinwies, dass seiner Ansicht nach das System kein System der Co-Regulierung sei, den Fragebogen nicht beantwortet. Letztlich lagen für dieses System nicht genügend Antworten vor, um es umfassend evaluieren zu können.

4.2.2.8. Griechenland: Werberegulierung im Rundfunk

Modell: Werbung-ex-post-Durchsetzung(-nicht-reg)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 4

Vier Experten beantworteten die Fragebögen zu dem von uns ausgewählten griechischen System. Die Antworten wurden von SEE, dem Regulierer NCRTV und drei externen Experten gegeben (zwei Akademiker und eine Verbraucherorganisation); Antworten aus der Wirtschaft trafen nicht ein.

Die Auswertung der Antworten führt zu einer differenzierten und teilweise auch sich widersprechenden Evaluation des Systems durch die verschiedenen Experten. Viele Fragen, die sich mit der Effizienz des Systems und der Existenz fairer Verfahrensvorschriften befassten, wurden unterschiedlich beantwortet: Im Allgemeinen gab der Vertreter von SEE eher positive Antworten, der Vertreter von NCRTV eher negative Antworten.

Der Vertreter von SEE und der externe Experte waren sich über den Vorteil der Beteiligung der Wirtschaft einig. Der Experte von SEE nannte weitere Aspekte wie z.B. Effizienz, Schnelligkeit der Entscheidungsfindung, Transparenz und die tägliche Kontrolle der Fernsehwerbung. Die Experten hatten unterschiedliche Ansichten zu den Schwachstellen des Systems. Ein externer Experte nannte die fehlende Beteiligung von Verbrauchergruppen sowie von staatlichen Einrichtungen. Die fehlende Beteiligung von Verbrauchergruppen wurde auch von einem Vertreter einer Verbraucherschutzorganisation kritisiert. Der Vertreter von SEE nannte neben anderen Schwächen vor allem die fehlende Kenntnis der Öffentlichkeit über das System. Der Vertreter von NCRTV nannte unter anderem das Fehlen von öffentlichen Anhörungen für interessierte Personen als Nachteil. Hingegen betonten der Vertreter von SEE und der externe Experte gerade die Existenz fairer Verfahrensrechte und Beschwerdemöglichkeiten. Diese Experten halten die existierenden Verfahrensrechte für ausreichend. Die Mehrheit der Experten ist sich einig, dass ausreichend Sicherheitsvorkehrungen bestehen, um die Einhaltung des Systems zu gewährleisten.

Die Arbeitsweise des Systems wird von allen Experten außer einem Vertreter einer Verbraucherorganisation als zufrieden stellend eingestuft. Alle Experten sind sich einig, dass Verstöße gegen den Kodex entweder „nie“, „selten“ oder höchstens „von Zeit zu Zeit“ geschehen (dem Vertreter der Verbraucherorganisation zu Folge ist dies aber „sehr häufig“ der Fall). Konsequenterweise ist aus der Sicht der Verbraucherorganisation das System nicht wirklich in der Lage, die in es gesetzten Herausforderungen zu erfüllen. Die staatliche Einrichtung NCRTV überwacht das System und kann Entscheidungen überstimmen. Dies passiert den Aussagen von SEE zufolge aber nie (die anderen Experten waren sich diesbezüglich nicht sicher).

Die Antworten bezüglich der existierenden Sanktionen sind nicht konsistent. Ein externer Experte und ein Vertreter von SEE halten die Sanktionen für effektiv, angemessen und abschreckend. Ein anderer externer Experte und ein Vertreter von NCRTV sind sich diesbezüglich aber „unsicher“. Die anderen Experten waren sich nicht sicher.

Allgemein ist das System durch eine gewisse Unsicherheit bei der Evaluierung geprägt, sich widersprechende Antworten hinsichtlich der Transparenz des Systems (Die Vertreter von SEE

und der Verbraucherorganisation verneinen dies, ein externer Experte bejaht es, ein anderer Experte ist sich nicht sicher) belegen dies.

4.2.2.9. Italien: Werberegulierung bei pharmazeutischen Produkte

Modell: Werbung-präventive-Kontrolle (-org)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 3

Diese Studie hat sich auf die Untersuchung der Werberegeln für pharmazeutische Produkte beschränkt. Allerdings zeigt die Auswertung der Fragebögen, dass einige der Experten im allgemeinen Teil des Fragebogens das gesamte Fernsehwerbesystem Griechenlands bewertet haben könnten. Außerdem haben nur drei der befragten Experten einen Fragebogen ausgefüllt, zwei „interne“ Experten und ein „externer“ Experte (einer Verbraucherschutzgruppe). Deshalb ist die Grundlage der Auswertung sehr beschränkt. Da aber Experten aus unterschiedlichen Richtungen die Fragebögen beantwortet haben, können trotzdem einige Auswertungen getroffen werden. Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse ist auf Grund des Fokus auf pharmazeutische Produkte eher beschränkt.

Alle am System beteiligten relevanten Gruppen sind sich darüber einig, dass die existierenden Vorkehrungen ausreichen, um die Einhaltung des Systems zu gewährleisten. Die Schnelligkeit und Einfachheit des Verfahrens wird hervorgehoben, ebenso wie die Unabhängigkeit der Jury. Als Schwachstelle wird allerdings die schwache Durchsetzung der Einhaltung des Kodex und der Sanktionen genannt.

Die Effizienz des Systems wird allgemein sehr hoch eingestuft. Der externe Experte geht davon aus, dass Verstöße nur „selten“ stattfinden, die internen Experten gehen von „extrem selten“ aus. Als Vorteil wird gesehen, dass pharmazeutische Werbungen einem Institut anstelle einer staatlichen Stelle vorgelegt werden können, da dessen Entscheidungen schneller ergehen. Die Kompetenzen zwischen AGCom und dem Institut seien auch klar genug verteilt.

Als Schwachstelle wird genannt, dass die ex-ante Bewertung durch das Institut keine Rechtssicherheit erzeugt, sondern lediglich eine informelle Sicherheit, da die Entscheidungen des Instituts regelmäßig anerkannt werden. Allerdings würden sowohl ein externer als auch ein interner Experte eine rechtliche Grundlage für den Kodex bevorzugen.

4.2.2.10. Italien: Jugendschutz im Fernsehen

Modell: Minors-internal-classification-with-external-non-state-ex-post-enforcement(-org-and-code)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 4

Nur vier der befragten Experten füllten den Fragebogen aus. Es handelte sich dabei um zwei interne Experten (Rundfunkveranstalter) und zwei externe Experten mit wissenschaftlichem Hintergrund (Experten von Verbraucherverbänden haben sich nicht beteiligt). Deshalb ist die Grundlage für die Evaluation eher schwach; da aber Antworten aus verschiedenen Bereichen vorliegen, können einige Anmerkungen getroffen werden.

Das Urteil über das System ist gespalten, da einer der Experten dessen allgemeinen Aspekten hauptsächlich kritisch bzw. „unsicher“ gegenübersteht, während die übrigen Experten grds. mit dem System zufrieden sind. Diese Einschätzung betrifft sowohl die Offenheit als auch die Transparenz des Systems. Alle Experten halten die existierenden Anreize für ausreichend (es wird erwähnt, dass die Anreize verschieden sind: die lokalen Rundfunkveranstalter müssen dem Kodex beitreten, um öffentliche Beihilfen erhalten zu können; die landesweiten Veranstalter sind unter lediglich moralischem Druck).

Das gleiche Antwortmuster ergab sich auch bei der Evaluation des speziellen Teils des Fragebogens. Nach der Funktionsweise des Systems befragt, schätzen drei Experten die Häufigkeit der Verstöße als „von Zeit zu Zeit“ stattfindend ein, ein Experte geht von „häufigen“ Verstößen aus. Demzufolge empfiehlt einer der Experten auch eine größere Beteiligung des Staates.

4.2.2.11. Niederlande: Jugendschutz

Modell: Jugend-interne-Klassifizierung-mit-externer-nichtstaatlicher-ex-post-Durchsetzung (-org)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 12

Nach Beurteilung der Antworten kann angenommen werden, dass NICAM ein hochreflexives System ist, welches von den Akteuren verinnerlicht wurde. Experten über alle verschiedenen Gruppen von Akteuren hinweg sind sich einig, dass das NICAM System in hohem Maße funktionstüchtig ist. Dies steht im Einklang mit der nationalen Beurteilung durch das Commissariat voor de Media und – dies basiert auf externer Evaluierung – die niederländische Regierung, wo festgestellt wird, dass das NICAM System eine gute Regulierungs- und Aufsichtsgrundlage bietet.¹⁷¹ Selbst dort, wo Schwachstellen identifiziert werden – etwa die Notwendigkeit für mehr Anreize für die Nicht-Fernseh-Wirtschaft – stimmen die meisten Experten hinsichtlich der Art der Schwachstellen überein. Jedoch scheinen nicht alle Jugendschutzgruppen von dem System überzeugt zu sein, da der einzige Vertreter solch einer Organisation, der einen Fragebogen beantwortete, der Sichtweise aller anderen Experten widerspricht, und das bei fast allen Aspekten. Die o.g. Rolle solcher Gruppen als „Watchdogs“ muss freilich berücksichtigt werden, wenn die Ergebnisse ausgewertet werden.

Nur zwei Experten sehen Schwächen hinsichtlich Transparenz und Verhältnismäßigkeit. Kein Experte hält das Tempo des Entscheidungsprozesses für unangemessen. Darüber hinaus wird das System übereinstimmend – von dem Vertreter einer Jugendschutzorganisation abgesehen – als nachhaltig und angemessen beurteilt angesehen. Eine Meinungsverschiedenheit kann hinsichtlich der Frage beobachtet werden, ob die Sanktionen innerhalb des Systems genügend Abschreckungswirkung entfalten. Sogar wenn man den nicht zustimmenden Experten einbezieht, können die Regeln nach der Expertenbefragung als hinreichend klar bezeichnet werden.

¹⁷¹ Commissariaat voor de Media, 2002; Intomart, Meningingen van ouders over de Kijkwijzer, Hilversum: 2003; Committee Youth, Violence and Media, Wizer Kijken, 2005.

Nach den Antworten der Experten zu urteilen wird die Leistung des NICAM Systems allgemein als hoch eingeschätzt. Dies gilt sowohl dafür, dass Unzugänglichkeit von für Jugendliche nicht geeigneten Inhalten erreicht werden soll, als auch für die Konsistenz des Ratings. Wiederum ist der Vertreter einer Jugendschutzorganisation anderer Meinung.

Hinsichtlich der Akzeptanz des Systems sind Daten aus einer 2003 veröffentlichten Studie verfügbar, welche zum Ergebnis kommt, dass 77 % der Eltern die Hilfe von „Kijkwijzer“ unter dem NICAM System in Anspruch nehmen.¹⁷² Jedoch stellt die nationale Beurteilung genau wie manche Experten fest, dass die Alterskategorien präziser sein könnten.¹⁷³ Aus den Antworten lässt sich ersehen, dass das System für unterschiedliche Medien unterschiedlich gut funktioniert. Während in Rundfunk und Film nach Meinung aller Experten Jugendliche potentiell schädlichen Inhalten selten (oder weniger oft) ausgesetzt werden, sind manche Experten bei Videoinhalten weniger optimistisch. Das gleiche gilt für die Selbst-Klassifizierung, welche ein Kernmerkmal dieses Modells darstellt. Der Rundfunk scheint die höchsten Beteiligungsanreize für die Wirtschaft zu schaffen, da die rechtliche Verbindung stark (de facto ist die Teilnahme obligatorisch) ist. Manche Experten wünschen sich größere Anreize auch für andere Teile der Medienwirtschaft (z.B. hinsichtlich der Einzelhandelsbranche). Die medienübergreifende Herangehensweise von NICAM wird, wenn sie erwähnt wird, goutiert.

Insgesamt wird NICAM als ein staatlich geschaffenes Co-Regulierungssystem mit den damit verbundenen inhärenten Stärken und Schwächen angesehen. Jedoch bestehen an dieser Stelle Widersprüche zwischen den Experten, die Aufmerksamkeit verdienen. Während manche dies als ein Problem für die Verantwortungsallokation und die Flexibilität des Systems ansehen, beobachten andere dennoch ein hohes Maß an Engagement der Wirtschaft. Die nationale Beurteilung schlägt diesbezüglich die Einbeziehung von mehr unabhängigen Vertretern in das NICAM-Gremium vor.¹⁷⁴ Eine oftmals erwähnte Schwäche ist es, dass das System sich auf schädliche Wirkungen konzentriert anstatt auf Geeignetheit. Dies korrespondiert wiederum mit einer durchgeführten Evaluation auf der nationalen Ebene.¹⁷⁵ Die Zertifizierung eines Organs der Selbstregulierung, ein besonderes Merkmal des Modells, wird von den Experten nicht kritisiert; jedoch scheint dieses Konzept von einem Anreiz für die Wirtschaft zur Kooperation zu profitieren, wie er im Fall des Rundfunks derzeit besteht.

¹⁷² Intomart (s. Fn. 171); nur etwa 50% der amerikanischen Eltern nutzten einmal V-Chip TV-ratings laut Henry J. Kaiser Family Foundation Parents, Media and Public Policy.

¹⁷³ Committee Youth, Violence and Media (s. Fn. 171).

¹⁷⁴ Siehe NICAM Annual report 2004; the suggestions for improvement mentioned there are a result of a critical debate provoked by an article written by Jan Kuitenbrouwer on 10th January 2004 in Volkskrant.

¹⁷⁵ Committee Youth, Violence and Media (s. Fn. 171).

4.2.2.12. Niederlande: Rundfunkwerberegulierung

Modell: Werbung-ex-post-Durchsetzung (-nicht-reg)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 9

Anzumerken ist, dass die Anzahl der beantworteten Fragebögen für eine Analyse ausreichend ist; jedoch haben drei Experten verschiedener Institutionen identische Antworten eingereicht. Generell scheint die Unterstützung für das System relativ hoch zu sein. Wie bei anderen Systemen ist auch hier die Sichtweise der Experten, welche einer Verbraucherorganisation angehören, überwiegend negativ. Lediglich nach Meinung zweier Experten sind die Anreize für die Wirtschaft zur Beteiligung nicht hoch genug. Die gleiche Verteilung ist bei den Fragen der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen sowie der Transparenz und Nachhaltigkeit des Systems zu beobachten. Dies steht im Einklang mit der Einschätzung des Niederländischen Justizministers, der, als er mit einigen umstrittenen vom bearbeiteten Fällen konfrontiert wurde, keinen Grund zur Anpassung des Systems sah.¹⁷⁶ Jedoch hat nur ein Experte – abgesehen von dem Experten, der einer Verbraucherorganisation angehört – vorgebracht, dass die Sanktionen innerhalb des Systems nicht hinreichend abschreckend seien. Bemerkt werden sollte, dass die Antworten der Experten mit einer abweichenden Einschätzung sich zumeist auf Werbung für alkoholische Getränke beziehen und dementsprechend nicht das System als ganzes betreffen. Jedoch könnte man die Tatsache, dass die nationale Vereinigung unabhängiger Spirituosenhändler nicht an den Kodex gebunden ist, durchaus als allgemeine Schwachstelle deuten.

Nach einer Einschätzung der spezifischen Leistung – d.h. die Quote veröffentlichter Inhalte, die nicht mit dem Kodex in Einklang steht – gefragt, stellen die Experten fest, dass dies oft oder zumindest von Zeit zu Zeit vorkomme. Jedoch sehen acht von neun Experten dies als ausreichend für die Funktionsfähigkeit des Systems an. Dementsprechend ist ein ähnliches Bild hinsichtlich der Notwendigkeit weiter reichender staatlicher Intervention zu beobachten; der Experte mit einer abweichenden Meinung (ein Verbraucherschützer) wünscht sich ein mehr an staatlicher Regulierung, während die Übrigen einen größeren Nutzen darin sehen, dass die Wirtschaft die Verantwortung übernommen hat.

4.2.2.13. Portugal: Rundfunkprotokoll (mit Werberegulungen)

Modell: Werbung-ohne-Durchsetzung(-Kodex)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 5

Die Untersuchungsgrundlage bilden lediglich fünf Fragebögen, aber da diese von verschiedenen Akteuren herrühren, ist diese Anzahl für eine Bewertung hinreichend. Allerdings ist kein Evaluationsbericht verfügbar, da das System erst vor relativ kurzer Zeit geschaffen wurde. Eine Bewertung wird noch durch die Tatsache erschwert, dass das Protokoll nicht nur verschiedene Regulierungsziele hat, sondern auch eine besondere Rolle bei der Ausrüstung des

¹⁷⁶ Questions Parliament and Answers Aanhangsel Handelingen II 2004/2005 Nr. 1702 SDU.

Tätigkeitsbereiches öffentlich-rechtlicher und privater Sender spielt, insbesondere hinsichtlich der Finanzierung.

Nur ein Experte widerspricht der Annahme, dass die Beteiligungsanreize für die Sender groß genug sind. Hinsichtlich der übrigen Prozessziele bietet sich ein geteiltes Bild. Jedoch spiegeln die erwähnten Stärken und Schwächen hauptsächlich die unterschiedlichen Interessen der jeweiligen Experten innerhalb des Systems. Drei von fünf Experten stellen fest, dass es dem System an Transparenz und Offenheit mangelt, die Mehrheit ist sich unsicher hinsichtlich dessen Nachhaltigkeit.

Was die Verhältnismäßigkeit des Protokolls angeht, gehen die Sichtweisen der Experten auseinander. Allerdings begrüßen sie sehr, dass die Regierung sich beteiligt und sehen die Befugnisse des ICS als ausreichend an, genau wie die den privaten Veranstaltern auferlegten Verpflichtungen.

Bis auf einen Experten stimmen alle darin überein, dass ein Mehr an rechtlichen Eingriffen nicht förderlich wäre, da zum jetzigen System auch Verhandlungen gehören, es demnach mehr auf Flexibilität als auf rechtliche Durchsetzung aufbaut.

4.2.2.14. Slowenien: Jugendschutz im Rundfunk

Modell: Jugend-interne-Klassifizierung-ohne-nichtstaatliche-ex-post-Durchsetzung(-Kodex)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 5

Es sollte angemerkt werden, dass nur fünf Experten die Fragen zu diesem Modell beantwortet haben, wobei einer nur den besonderen Teil ausfüllte. Demnach ist die Beurteilungsgrundlage ziemlich schmal, jedoch wurde das System trotzdem bewertet, weil ein externer und ein interner Experte die Fragebögen beantwortet haben. Darüber hinaus gab es bislang keine unabhängige Bewertung oder Evaluation durch die beteiligten Akteure.

Bei der Beantwortung der Fragen zu den entsprechenden Zielen des Prozesses nahmen die unabhängigen und mit dem Staat in Verbindung stehenden Experten einen relativ negativen Standpunkt ein. Die Bewertung der derzeitigen Anreize, der Offenheit und der Sicherheitsvorkehrungen fällt jeweils negativ aus. Hinsichtlich der Schwächen führt ein Experte aus:

„Keine vereinheitlichten Kriterien zur Einstufung von gewaltreichen und pornographischen Sendungen (keine Berücksichtigung von Pornographie als besonderes Genre im Gegensatz zu sexuellen Szenen in anderen Genres; gleiches gilt für Gewalt: Splatterfilme im Gegensatz zu Gewaltszenen in Kriegs- und Kriminalfilmen); Ungereimtheiten im Vereinbarungstext. Es wird nicht klar, wann (innerhalb welcher Zeitspanne) Pornographie und gewaltreiche Sendungen erlaubt sind.“

Nach Ansicht dieses Experten wird der Diskurs über die Vereinbarung kontrovers geführt, weil sie von dem Zakon o medijih (Art. 84/1 und 84/3) und seiner amtlichen Auslegung abweicht: Für diesen Experten ist offensichtlich, dass diese Abweichungen absichtsvoll und für

die Rundfunkveranstalter nützlich sind. Die möglicherweise bestehende Abweichung war Gegenstand öffentlicher Diskussionen.¹⁷⁷

Hinsichtlich der besonderen Leistungsindikatoren ergibt sich kein einheitliches Bild. Während zwei Experten feststellen, dass unzulässige Sendungen extrem selten auftreten, behauptet die anderen, dass diese oft oder sehr oft vorkommen. Jedoch stimmen sie darin überein, dass die Überwachung des Systems generell ungenügend ist, was ein ausschlaggebendes Kriterium für dieses Modell von Co-Regulierung darstellt.

Gemäß der Meinung eines Experten ist eine Umformulierung der gesetzlichen Grundlage notwendig und bereits vorgesehen. Jedoch werden nach Ansicht eines anderen Experten auch Novellierungen des Gesetzes die Situation höchstwahrscheinlich nicht verbessern.

4.2.2.15. Slowenien: Werberegulierung

Modell: Werbung-ex-post-Durchsetzung(-nicht-reg)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 3

Wichtig ist es anzumerken, dass nur drei Experten für dieses Modell geantwortet haben. Demnach ist die Beurteilungsgrundlage relativ klein. Ein Experte repräsentiert eine Jugendschutzorganisation. Es ist kein Evaluationsbericht erhältlich.

Hinsichtlich der Prozessziele, die Gegenstand des allgemeinen Fragebogenteils sind, fällt die Beurteilung der Experten insgesamt relativ positiv aus. Man gewinnt den Eindruck, dass das System akzeptiert wird, aber noch einige Verbesserungen benötigt, um einen reibungslosen Ablauf zu ermöglichen. Kein Experte widerspricht der Annahme, dass eine Regulierungsdurchsetzung hinreichend sicher gewährleistet ist. Jedoch identifizieren alle Experten Schwachstellen, was die Beteiligung der Wirtschaft angeht. Zwei Experten weisen auf die fehlende Einbeziehung der Zivilgesellschaft hin. Der Wunsch zur Teilnahme wurde formuliert, aber derzeit gibt es nur die Gelegenheit zur Teilnahme auf der Durchsetzungsebene. Beide Experten sind sich einig, dass das System nicht offen genug gegenüber dem Eintritt von neuen Marktteilnehmern ist. Hinsichtlich Transparenz sind die Meinungen geteilt.

Im Hinblick auf die systemspezifischen Leistungsindikatoren befinden die Experten, dass Veröffentlichungen von nicht im Einklang mit den Vorschriften stehender Werbung „von Zeit zu Zeit“ oder sogar „häufig“ vorkommen. Dies scheint jedoch nicht die generell positive Einstellung gegenüber der Leistungsfähigkeit des Systems zu beeinflussen. Die Häufigkeit der Fälle, in denen der Marktinspektor der Auffassung der Kammer folgt, ist mittel bis hoch – demnach haben die Experten hinsichtlich dieses Dreh- und Angelpunktes des Systems keinerlei Probleme gesehen.

Alle Experten glauben offensichtlich, dass es angesichts der Notwendigkeit, Werbestile rasch zu verändern und den Vorzügen einer Aufrechterhaltung werblicher Ethikstandards keine

¹⁷⁷ Siehe *Media Watch Journal* März und Oktober 2003 und März/April 2004.

angemessene Alternativlösung zu einem solchen Modell für Werberegulierung gibt. Dementsprechend wird eine Verlagerung hin zu verstärkter staatlicher Regulierung nicht als ein Mittel für verbesserte Regulierung angesehen. Dennoch gibt der Experte aus der Jugendschutzorganisation die vollständige Beschwerdebasiertheit des Systems als einen generellen Schwachpunkt an.

4.2.2.16. Großbritannien: Werberegulierung

Modell: Werbung-ex-post-Durchsetzung(-Kodex)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 9

Die Ansichten der Experten über das System sind relativ homogen, was auf eine Internalisierung des Systems innerhalb des Politikfeldes hindeutet. Ein Experte steht der Herangehensweise als solcher jedoch offensichtlich kritisch gegenüber und bewertet das System dementsprechend sowohl hinsichtlich der allgemeinen als auch der besonderen Aspekte schlechter. Eine unabhängige Evaluation hat bislang noch nicht stattgefunden, Berichte der Regierung und der Regulierungsstellen enthalten allgemeine Beschreibungen.¹⁷⁸

Selbst wenn man die Meinung des kritischen Experten mit einbezieht, werden die Systeme allgemein als effizient und schnell eingestuft. Abgesehen von dem kritischen Experten besteht Übereinstimmung darüber, dass das System – abgesehen von Schwächen in Detailfragen – die maßgeblichen Prozessziele wie Offenheit und Nachhaltigkeit erreicht. Jedoch fehlt es nach Meinung zweier Experten an Transparenz.

Dem System wird weithin die Aufgabe zugedacht, Verantwortlichkeit der Wirtschaft zu stärken, auf der Grundlage weit reichender Tradition auf diesem Gebiet. Jedoch werden – je nach Standpunkt – auch die Stärken einer solchen Herangehensweise, z.B. das Tempo der Entscheidungsfindung, oder die möglichen Schwächen wie z.B., dass der Staat „den schwarzen Peter weitergibt“ oder fehlende Sanktionen, vorgebracht. Einigkeit scheint hinsichtlich der Annahme zu herrschen, dass die Vermeidung größeren staatlichen Einflusses einen Anreiz zur Kooperation mit dem System bildet: Kein Experte widerspricht der Annahme, dass die Beteiligungsanreize für die Wirtschaft hinreichend sind.

Hinsichtlich Details der Leistungsfähigkeit nehmen die Experten an, dass mit den Vorschriften nicht in Einklang stehende Werbung selten, von Zeit zu Zeit oder oft (ein Experte) veröffentlicht wird. Da die Experten dies aber für ausreichend erachten (nur zwei sind sich diesbezüglich unsicher), sind wir der Meinung, dass die britischen Experten die Leistungsfähigkeit der Werberegulierung als eine Funktion von Entscheidungstempo und Durchsetzungseffektivität

¹⁷⁸ Ofcom, *Ofcom Annual Report 2004/2005*, abrufbar unter http://www.ofcom.org.uk/about/acoun/reports_plans/annrep_0405/0405b.pdf; ASA/CAP, *The Annual Statement of the Advertising Standards Authority, Committee of Advertising Practice and Broadcast Committee of Advertising Practice*, abrufbar unter http://www.asa.org.uk/NR/rdonlyres/9AD11230-7CAA-4A53-B110-F8B4112704EC/0/Annual_Statement_20052006.pdf.

vität betrachten. Nach Meinung der Experten verschafft das System, welches zu den Werbekodex-Durchsetzungsmodellen gehört, dem Kodex insgesamt in hinreichendem Maß Geltung. In mehr als 75 % der Fälle (niedrigste Beurteilung) oder öfter erreicht ASA(B) die Beurteilungsrichtwerte. Dementsprechend verlangt auch nur ein Experte ein Mehr an staatlichen Eingriffen auf diesem Gebiet.

Zusätzlich wurden Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten gegeben: z.B. dass BACC und RACC (die TV- und Radio-Aufsichtsbehörden) nun in organisatorischer und finanzieller Hinsicht von BCAP getrennt sind. Auf Grund des kürzlichen Regulierungswechsels sind manche Experten der Ansicht, dass die neue Struktur Rundfunk- und Nichtrundfunkwerbung in das Aufgabengebiet einer Regulierungsstelle zusammenführt, was die Konsistenz verbessern könnte. Bemerkenswert könnte sein, dass ein Experte darauf hinweist, das System sei in der Werbewirtschaft besser etabliert als in der Medienbranche.

4.2.2.17. Großbritannien: Jugendschutz in Mobilfunkdiensten

Modell: Jugend-interne-Klassifizierung-mit-externer-nichtstaatlicher-ex-post-Durchsetzung(-Kodex)

Anzahl der analysierten Fragebögen: 3

Anzumerken ist, dass zur Beurteilung dieses Systems nur die Stellungnahmen eines Experten der staatlichen Regulierungsstelle, eines dem Organ der Selbstregulierung und eines einem Kinderschutzorgan zugehörigen Experten verwendet werden konnten. Demnach ist die Beurteilungsgrundlage relativ begrenzt. Im Dezember 2004 veröffentlichte Ofcom einen Bericht über die Regulierung von Mehrwertdiensten, der zusätzliche Angaben für diese Beurteilung bot.¹⁷⁹

Alle Experten nehmen an, dass das System die maßgeblichen Prozessziele erreicht. Jedoch sind sich zwei Experten darüber einig, dass der Zeitpunkt noch zu früh ist, um darüber zu befinden, ob es hinreichende Beteiligungsanreize für die Wirtschaft gibt und ob die Umsetzung hinreichend wirksam sein wird.

Was das Beschwerdesystem angeht (die nichtstaatliche Regulierungsstelle IMCB hat die Aufgabe, Beschwerden über Fehlklassifizierungen nachzugehen; jedoch sollten Beschwerden in erster Linie an die Mobilfunkbetreiber gerichtet werden), ist sich der Ofcom-Vertreter unsicher, ob dieses wirksam und verhältnismäßig ist. Das IMCB-Mitglied hält es für wirksam und verhältnismäßig.

Hinsichtlich derzeitig bestehender Anreize hat der Experte aus dem Lager der staatlichen Regulierungsstelle eine differenzierte Sichtweise: Die nichtstaatliche Regulierung von PRS ist seiner Meinung nach weitgehend freiwillig. Jedoch hat Ofcom der Antwort zufolge festgestellt, dass es die gesetzliche Regulierung an Stellen ausdehnen würden könnte, an denen es das Gefühl hat, dass freiwillige Anordnungen nicht effektiv sind. Hinsichtlich PRS nimmt der

¹⁷⁹ Ofcom, *The Regulation of Premium Rate Services*, 2004.

Experte an, dass die Anreize im Allgemeinen ausreichen, nämlich durch die PRS Bedingung, welche Ofcom die Befugnis verleiht, Sender mit Bußgeldern für die Nichteinhaltung der ICSTIS-Regeln zu belegen. Darüber hinaus ist der Experte der staatlichen Regulierungsstelle unsicher hinsichtlich der Offenheit des Systems. Der Ofcom-Bericht über die Regulierung von Mehrwertdiensten stellt hinsichtlich ICSTIS fest, dass Ofcom es derzeit nicht für notwendig erachtet, die gegenwärtige Co-Regulierungsherangehensweise zu modifizieren. Es gibt mehrere Empfehlungen zur Verbesserung des Systems. Als ein Hauptgrund für derzeitige Probleme hinsichtlich eines reibungslosen Funktionierens wird auf das Wachstum des Telekommunikationsmarktes verwiesen, welches teilweise auch durch die Veränderungen des Regulierungsregimes für Telekommunikation insgesamt hervorgerufen wurde.¹⁸⁰ Der Experte einer Kinderschutzorganisation sieht generell fehlende Beteiligungsanreize für die Wirtschaft.

Das sich im allgemeinen Teil ergebende Bild ergibt sich genauso für die system-spezifischen Antworten. Während der Experte von der nichtstaatlichen Regulierungsstelle eine positive Einstellung hinsichtlich der Leistungsfähigkeit aufweist, stellen die übrigen Experten fest, dass die Antworten auf diese Fragen derzeit noch nicht sicher gegeben werden können. Allerdings wird auch kein ausdrückliches negatives Urteil zu den einzelnen Leistungsindikatoren abgegeben. Die Frage, ob genügend Sicherheitsvorkehrungen zur Gewährleistung der Kodexeinhaltung existieren, wird von beiden internen Experten bejaht, was für dieses Kodexbasierte Modell von Co-Regulierung wichtig ist. Dementsprechend sieht keiner dieser Experten einen Grund, zu diesem Zeitpunkt mehr gesetzliche Regelungen einzubinden; dies steht im Einklang mit Ofcoms oben beschriebenen offiziellem Standpunkt. Der Experte aus einer Kinderschutzorganisation kritisiert jedoch, dass es kein Organ zur Überwachung der Kodexeinhaltung gibt.

4.2.3. Lernen von Nicht-EU-Ländern?

Vier Nicht-EU-Länder wurden ausgewählt, bei denen sich andeutete, dass sie interessante Co-Regulierungsmodelle besitzen. Die Systeme wurden beschrieben, um Referenzmodelle für Co-Regulierung vorzustellen (siehe oben 3.1.3.). Nachdem die EU-Systeme analysiert waren, befragten wir unsere Korrespondenten in den Nicht-EU-Ländern erneut zu spezifischen Bedingungen, Stärken und Schwächen von Co-Regulierung, um Kenntnisse zur Optimierung der europäischen System zu gewinnen.

Die Ergebnisse, über die im Folgenden ein Überblick gegeben wird, basieren einzig auf der Meinung der Korrespondenten und stellen somit keine Evaluation dar. Jedoch kann die Aufgabe, eine Anregung für noch bessere Regulierung zu geben, auf diese Weise auch erfüllt werden.

¹⁸⁰ Ofcom (s. Fn. 178), 1.15 and 1.19.

4.2.3.1. Malaysia

Der Korrespondent aus Malaysia bestätigt die Annahme, dass die verschiedenen Regulierungskulturen bei verschiedenen Medien die konkrete Ausformung und Wirksamkeit des existierenden Co-Regulierungssystems beeinflussen. Dies ist insbesondere insofern interessant, als Malaysia eine einheitliche Herangehensweise für Rundfunk, Telekommunikation und das Internet verfolgt.

Offensichtlich demonstrieren die malaysischen Erfahrungswerte, dass der Rundfunksektor für das Co-Regulierungsmodell ziemlich empfänglich ist. Der Korrespondent beschreibt den Regulierungsprozess so, dass MCMC die Rundfunkveranstalter andauernd hinsichtlich der Art und Weise „erzieht“, wie sie sich selbst regulieren sollen. Abgesehen von der Wortwahl unterstreicht die Beobachtung aus Malaysia demnach die Annahme, dass der staatliche Regulierer eine herausragende Rolle bei der Etablierung eines Co-Regulierungssystems spielt.

In einem System, in welchem ein staatlicher Regulierer dazu verpflichtet ist, den Selbstregulierungsprozess zu regulieren, könnte es sich für ein System als vorteilhaft erweisen, wenn es unterschiedliche „Stellschrauben“ besitzt. In Malaysia sorgen sowohl das System der Kodexregistrierung als auch die Wirtschaft für ein stabiles Set von Instrumenten für den staatlichen Regulierer MCMC.

4.2.3.2. Südafrika

Für Südafrika scheint der Entwicklungspfad von herausragender Bedeutung zu sein. Seine Geschichte, geprägt von staatlicher Zensur und Regulierung während der Apartheid, führte zu allgemein großer Befürwortung von nichtstaatlicher Medienregulierung nach Ende des Apartheid Regimes.

Wiederum scheint der staatliche Regulierer im Hintergrund eine zentrale Rolle für das Funktionieren des Systems zu spielen, zumindest was den Rundfunk angeht. Zusätzliche Anreize zur Beteiligung am Kodexsystem bietet die Tatsache, dass es mit der Servicefunktion des Nationalen Verbandes der Rundfunkveranstalter (National Association of Broadcasters, MAB) verbunden ist, welcher nach Aussage des Korrespondenten eine vielfältige Palette von Unterstützungsdiensten anbietet wie der Zugang zu Rundfunkforschung, Repräsentation und Verhandlungen mit ICASA usw.

4.2.3.3. Kanada

Kanada scheint im Rundfunkbereich ein Co-Regulierungssystem etabliert zu haben, das auf den sehr weit reichenden Kompetenzen des staatlichen Regulierers CRTC beruht. Es gibt keine Möglichkeit, bestimmte Kompetenzen auf die nichtstaatliche Einrichtung CBSC zu übertragen, diese ist lediglich für die Einhaltung des Verhaltenskodex und die Untersuchung von Beschwerden zuständig. Der nichtstaatliche Teil des Regulierungssystems ist also hauptsächlich für die Überwachung, nicht aber für die Regulierung selbst zuständig.

4.2.3.4. Australien

Australien – ein Land, in dem es ein Co-Regulierungssystem für Rundfunk, Telekommunikation und Internet gibt – zeigt, dass die Regulierungskultur wichtig ist. Der Länderkorrespondent weist darauf hin, dass ökonomisch betrachtet die einzelnen Sektoren völlig verschieden sind. Während zum Beispiel im Rundfunkbereich schon seit mehr als 30 Jahren keine neue kommerzielle Rundfunklizenz ausgegeben wurde, existiert für den Telekommunikationsbereich eine sehr wettbewerbsfreundliche Regulierung, die den Eintritt neuer Wettbewerber erleichtert.

Die Registrierung eines Kodex als Angelpunkt für die Regulierung eröffnet dem staatlichen Regulierer ACMA ausreichend Möglichkeiten, um Vorkehrungen für den Schutz der durch den Kodex verfolgten Ziele zu treffen. Die Verhandlungen zwischen der Wirtschaft und ACMA vor der Registrierung des Kodex werden genutzt, um ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Regulierungszielen wie z.T. ein angemessener Jugendschutz und den Interessen der Wirtschaft zu finden.

Das abgestufte Sanktionssystem (1. Regelverstoß: keine Sanktion, 2. Regelverstoß: Lizenzauflage, bei deren Bruch staatliche Regeln erlassen werden können) eröffnet eine angemessene Umgebung für Verhandlungen, da die konfligierenden Interessen zwischen staatlicher Regulierung und Wirtschaft erst bei ernsthaften Verstößen relevant werden. Allerdings wird auch diskutiert, ob nicht die ACMA die Kompetenz erhalten sollte Strafen für Verstöße gegen den Kodex zu verhängen.

Ein weiterer Verhandlungspunkt, der bei der Registrierung eines Kodex diskutiert wird, ist die Klarheit des Kodex. Manchmal bevorzugt die Wirtschaft eine Wortwahl, die für verschiedene Interpretationen offen ist, wohingegen der staatliche Regulierer eine präzisere Wortwahl bevorzugt.

Der Länderkorrespondent ist der Ansicht, dass ein Vorteil des Systems darin liegt, dass die Wirtschaft selbst der erste Ansprechpartner für Beschwerden ist, da damit die Diensteanbieter sofort über Probleme mit ihren ausgestrahlten Sendungen informiert sind und sie entsprechend rasch reagieren können. Ein Nachteil ist allerdings, dass ein Rundfunkanbieter eine Beschwerde eher mit dem Ziel untersucht, sich selbst zu exkulpieren.

Eine genauere Betrachtung des australischen Systems ist daher also dann besonders interessant, wenn es um die Entwicklung eines Systems geht, in dem der Kodex bei einem staatlichen Regulierer registriert werden muss oder wo eine Registrierung für die Optimierung des Systems von Vorteil wäre.

5. IMPLEMENTIERUNG

Eine wesentliche Aufgabe dieser Studie ist es aufzuzeigen, ob es möglich ist und welche Grenzen dafür bestehen, co-regulative Systeme zu etablieren oder deren Etablierung zu ermöglichen, wenn europäische Richtlinien dadurch in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Dementsprechend müssen rechtliche Einschränkungen identifiziert und bewertet werden.

5.1. Co-Regulierung und Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) hat in zweierlei Hinsicht Auswirkungen auf die Regulierung der durch sie gebundenen Staaten. Erstens muss überprüft werden, ob Co-Regulierung ein hinreichend effektives Mittel ist, um den Schutz von seitens der Konvention garantierten Rechten zu gewährleisten. Zweitens darf Regulierung ihrerseits keine Menschenrechtsverletzung bewirken, unabhängig davon, welchem Zweck sie dient. Hinsichtlich letzterem ist die Frage zu beantworten, ob oder unter welchen Voraussetzungen Co-Regulierung überhaupt die EMRK beachten muss.

5.1.1. Art. 6 und 13 EMRK

Die EMRK stellt nicht nur bindendes Recht für die Unterzeichnerstaaten dar, sondern ist gleichzeitig gem. Art. 6 Abs. 2 EUV auch ein Teil des Rechtes der Europäischen Gemeinschaften.¹⁸¹ Gem. Art. 1-18 EMRK werden den Angehörigen der Konventionsstaaten Bürgerrechte gewährt. Im Hinblick auf die Medien ist insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) von hoher Bedeutung. Die Menschenrechte werden ergänzt durch Prozessgrundrechte. Art. 6 EMRK gewährt das Recht auf ein faires Verfahren und Art. 13 EMRK das Recht auf wirksame Beschwerde. Während Art. 6 EMRK sich auf Gerichtsverfahren konzentriert, bei denen die Menschenrechte eine Rolle spielen, verpflichtet Art. 13 EMRK die Konventionsstaaten, wirksame Möglichkeiten zur Behandlung von Fällen einzuführen, in denen die Grundfreiheiten verletzt wurden. Jedoch wird Art. 13 EMRK als akzessorisches Recht angesehen, dessen Verletzung nur in Verbindung mit der Verletzung von Grundfreiheiten oder eines der Protokolle geltend gemacht werden kann.¹⁸²

Art. 13 EMRK verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, ein „wirksames Rechtsmittel“ bereitzustellen.¹⁸³ Dieses Rechtsmittel kann einerseits durch ein Gericht als nationale Institution gewährt werden; jedoch ist dies nach der EMRK nicht zwingend.¹⁸⁴ Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) könnte auch eine Verwaltungs- oder

¹⁸¹ EuGH, 29/69, ABl. 1969, S. 419, 425.

¹⁸² Mark E. Villiger, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*, Zürich: 1993, Rn. 624.

¹⁸³ EGMR, 19.2.1998, *Kaya v. Turkey*, 22729/93, *RJD* 1998-I, Rn. 106.

¹⁸⁴ EGMR, 21.2.1975, *Golder v. UK*, A 18; EGMR, 25.3.1983, *Silver u.a.*, Serie A 61.

Regierungsbehörde ebenso wie eine parlamentarische Institution¹⁸⁵ oder Kommission¹⁸⁶ über Rechtsmittel entscheiden. Jedoch muss die Institution unabhängig und unparteiisch sein.¹⁸⁷

Darüber hinaus muss die nationale Institution berechtigt sein, rechtlich bindende Entscheidungen zu fällen und darf nicht auf die Veröffentlichung von Empfehlungen beschränkt sein.¹⁸⁸ Es müssen hinreichende Kontroll- und Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden.¹⁸⁹

Im Hinblick auf das Verfahren muss die betroffene Person die Möglichkeit erhalten, ohne Verzögerung Genugtuung zu erreichen.¹⁹⁰ Die Zugangshürden dürfen nicht so hoch sein, dass keine echte Kontrolle von Verstößen gegen die EMRK stattfindet. Deshalb ist es nicht ausreichend, wenn eine höhere Instanz von einer Überprüfung in der Sache absieht, weil der über den Fall entscheidenden Verwaltungsbehörde ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eingeräumt ist; es muss eine genaue Überprüfung dahingehend stattfinden, ob die Entscheidung angemessen und gerechtfertigt war.¹⁹¹

Im Fall „Peck v Vereinigtes Königreich“ aus dem Jahr 2003 musste der EGMR die Frage entscheiden, ob co-regulative Institutionen ein hinreichend wirksames Rechtsmittel gem. Art. 13 EMRK bereitstellen können.

Der Gerichtshof stellt hinsichtlich Art. 13 EMRK folgendes fest:

- Er bemerkt, dass die Regierung vorbrachte, das Verfahren vor diesen Kommissionen stelle dem Antragssteller eine Möglichkeit zur Durchsetzung und Verteidigung seiner Rechte bereit. Jedoch erkennt sie an, dass diese Institutionen nicht „darauf ausgelegt waren, ein Rechtsmittel bereitzustellen, im Sinne der Gewährung einer Geldentschädigung an einen Geschädigten, der durch einen Verstoß gegen die jeweiligen Kodizes in seinen Rechten verletzt wurde“.¹⁹²
- Der Gerichtshof entschied des Weiteren, dass diese Institutionen deswegen kein wirksames Rechtsmittel für den Antragssteller bereitstellen konnten, weil ihnen die Möglichkeit zur Gewährung von Schadensersatz fehlte. Er stellt fest, dass die Möglichkeit von ITC, für das jeweilige Fernsehunternehmen eine Strafzahlung zu verhängen, nicht darauf hinauslaufe, dass dem Antragssteller Schadensersatz gewährt

¹⁸⁵ Vgl. Christoph Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, München: 2005, S. 355, Rn. 173.

¹⁸⁶ Vgl. Jens Meyer-Ladewig, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* - Handkommentar, Baden-Baden: 2003, S. 192, Rn. 15.

¹⁸⁷ EGMR, 25.3. 1993, Silver u.a. v. UK, A 61; EGMR, 12.5.2000, Khan v. UK, 35394/97, *RJD* 2000/V, Rn. 44ff.

¹⁸⁸ Christoph Grabenwarter (s. Fn. 185), S. 356, Rn. 174.

¹⁸⁹ EGMR, 26.3.1987, Leander v. Sweden, 9248/81, Serie A 116, Rn. 77.

¹⁹⁰ Vgl. Christoph Grabenwarter (s. Fn. 185), S. 356, Rn. 176.

¹⁹¹ EGMR, 2.10.2001, Hatton u.a. v. UK, 36022/97, Rn. 115.

¹⁹² EGMR, 28.1.2003, Peck v. UK, 44647/98, Rn. 108.

würde. Zwar war der Antragssteller sich über die Bekanntmachungen des Rates bereits im Vorfeld des *Yellow Advertiser* Artikels vom Februar 1996 und der BBC Sendungen im Klaren, jedoch hatten weder BSC noch PCC die rechtliche Möglichkeit, solche Publikationen oder Sendungen zu verhindern.¹⁹³

Dementsprechend ist Art. 13 EMRK von größter Bedeutung für co-regulative Systeme innerhalb des Mediensektors. Dies ist freilich auf solche co-regulativen Modelle begrenzt, die für den Schutz von EMRK-Rechten konzipiert sind. Soweit ersichtlich, ist dies hinsichtlich der im Kapitel 4 dieser Studie analysierten Co-Regulierungssysteme nicht der Fall. Diese Annahme basiert auf den bisherigen Entscheidungen des EGMR; es wäre jedoch nicht unplausibel anzunehmen, dass die Konventionsstaaten gem. Art. 8 EMRK dazu verpflichtet sind, angemessene Jugendschutzmaßnahmen zu ergreifen. Jedoch wurde – soweit ersichtlich – diese Theorie bislang noch nicht vertreten. Selbst wenn man annähme, dass eine solche Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten existierte, ist es dennoch unwahrscheinlich, dass dadurch subjektive, individuelle Rechte etabliert werden. Dennoch müssen Co-Regulierungssysteme, die solche Rechte schützen wollen – z.B. wenn Personen vor Verletzungen der Privatsphäre durch die Presse geschützt werden sollen – so konzipiert werden, dass sie im Einklang mit den o.g. Anforderungen stehen.

5.1.2. Co-Regulierung und Art. 10 EMRK

Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich beinhalten stets das Risiko, dass die Freiheit der Meinungsäußerung gem. Art. 10 EMRK verletzt wird.¹⁹⁴ Die EMRK schützt die Kommunikation im Hinblick auf ihre überragende Bedeutung für die Demokratie und die persönliche Entwicklung. Der Anwendungsbereich von Art. 10 EMRK wird, was das Medium der Kommunikation angeht, ziemlich weit interpretiert; danach würden alle Arten von Medien, wie sie in dieser Studie behandelt werden, höchstwahrscheinlich unter Art. 10 EMRK fallen.¹⁹⁵ Dies bedeutet allerdings nicht, dass alle Medien vom Staat gleich behandelt werden müssen.

Der tatsächliche Kommunikationsinhalt spielt für den Schutz des Art. 10 EMRK ebenfalls keine Rolle. Deswegen werden kommerzielle Kommunikation wie Werbung und sogar por-

¹⁹³ EGMR, 28.1.2003, *Peck v. UK*, 44647/98, Rn. 109

¹⁹⁴ Besonderer Dank gilt Dirk Vorhoof, Universität Gent, und Eva Lievens, Peggy Valcke und David Stevens, K.U. Leuven – Interdisciplinary Centre for Law and ICT, für Hinweise zur Rolle der EMRK im Kontext von Co-Regulierung.

¹⁹⁵ Siehe David J. Harris/ Edward J. O’Boyle/ Colin Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London: 1995, Art. 10, S. 397.

nographische Inhalte auch als vom Schutz der Äußerungsfreiheit gem. Art. 10 EMRK umfasst angesehen.¹⁹⁶

Dennoch ist die von Art. 10 EMRK gewährte Freiheit nicht schrankenlos. Art. 10 Abs. 2 EMRK besagt, dass unter bestimmten Bedingungen Einschränkungen möglich sind. Bezüglich der Voraussetzungen solcher Einschränkungen existiert eine quantitativ und qualitativ komplexe Judikatur. Die folgende Zusammenfassung wird nur solche Punkte behandeln, die für den Fall jeweils relevant werden könnten, dass Co-Regulierung anstatt rein staatlicher Regulierung zum Einsatz kommt.

Es wird angenommen, dass Maßnahmen im Rahmen eines Co-Regulierungssystems eine Beschränkung der Äußerungsfreiheit darstellen können; dies ist offensichtlich, wenn zu veröffentlichende Inhalte verboten werden, weil sie die Regeln des Systems verletzen. Jedoch könnte auch die Kennzeichnung von Inhalten, die später zur Filterung benutzt wird oder sogar das bloße Etablieren eines Kontrollsystems eine Verletzung darstellen: Art. 10 Abs. 2 EMRK nennt nämlich Formvorschriften, Bedingungen oder Einschränkungen als mögliche verletzende Maßnahmen. Während Maßnahmen im Vorfeld der Veröffentlichung offensichtlich die Äußerungsfreiheit beschränken, gilt das Gleiche auch für repressive Sanktionen, die möglicherweise die Veröffentlichung von Information in der Zukunft beeinflussen („chilling effect“).¹⁹⁷ In Bezug auf co-regulative Arrangements entsteht die Frage, ob Staaten gegen die Konvention verstoßen, wenn solche Maßnahmen Art. 10 Abs. 1 EMRK verletzen. Das könnte man insofern bezweifeln, als die entsprechende Handlung – je nach Konzeption des Co-Regulierungssystems – von einem nichtstaatlichen Akteur herrühren kann. Diesbezüglich stellen sich zwei Fragen: (1) Ist der Staat unmittelbar verantwortlich für die entsprechende Maßnahme und (2) wenn er es nicht ist, entfaltet die Konvention auch eine Art Wirkung auf die nichtstaatlichen Akteure, die für die jeweilige Maßnahme verantwortlich sind („Drittwirkung“).

Grundsätzlich ist die erste Frage leicht zu beantworten: Die Konventionsstaaten sind soweit gebunden, wie ihr Einflussbereich geht. Gem. Art. 1 EMRK sind alle staatlichen Institutionen zur Einhaltung der Konventionsfreiheiten verpflichtet. Für Co-Regulierungsmaßnahmen folgt daraus, dass, falls sie von einem nach nationalem Recht staatlichen Akteur herrühren, Art. 10 EMRK und die Rechtfertigungen für Beschränkungen vom Staat genau so beachtet werden müssen, als wenn es sich um traditionelle Command-and-Control-Regulierung handelte.

¹⁹⁶ Hinsichtlich kommerzieller Kommunikation siehe EGMR, 24.2.1994, *Casado Coca v. Spain*, 15450/89, Rn. 33-37; hinsichtlich des Schutzes pornographischer Inhalte durch Art. 10 EGMR, siehe Anne Peters, *Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention*, München: 2003, S. 62.

¹⁹⁷ Siehe David J. Harris/ Edward J. O’Boyle/ Colin Warbrick (s. Fn. 195), Art. 10, S. 387ff.

Geht es um einen nichtstaatlichen Akteur, steht die so genannte Drittwirkung in Rede. Eine auch noch nicht abgeschlossene Diskussion wird über die Frage geführt, ob die EMRK im Bereich der Beziehungen von privaten Rechtssubjekten Anwendung findet.¹⁹⁸

Die wissenschaftliche Debatte zu diesem Thema kann an dieser Stelle nicht nachgezeichnet werden; im Grundsatz stimmen die Kommentare darin überein, dass die Kommission und der Gerichtshof bislang kein Konzept unmittelbarer Drittwirkung etabliert haben. Dennoch wurde in mehreren Fällen festgestellt, dass Staaten gegen Konventionsfreiheiten verstoßen, wenn sie unter ihrer Hoheitsgewalt stehende Personen nicht gegen solche Freiheitsbedrohungen schützen, die seitens anderer Privater, die ebenfalls unter ihrer staatlicher Hoheitsgewalt stehen, drohen.¹⁹⁹ Hinsichtlich Art. 10 EMRK gab es mehrere Fälle, die einen Streit zwischen zwei Privaten zum Gegenstand hatten.²⁰⁰ Zumeist beinhalten diese Fälle einen Konflikt zwischen den Freiheiten einzelner Personen, der von nationalen Gerichten entschieden wurde und in denen eine Prozesspartei das Gerichtsurteil angreift. Bis jetzt wurde noch kein Fall unter Art. 10 EMRK entschieden, an dem eine nichtstaatliche Regulierungsinstitution beteiligt gewesen wäre. Demnach ist zu fragen, ob Art. 10 EMRK positive Verpflichtungen der Staaten zur Sicherung der Äußerungsfreiheit gegen private Kontrollmechanismen beinhaltet. Diese Frage kann nur im Hinblick auf bestimmte Arten von Beschränkungen beantwortet werden. Jedoch wird eine solche Verpflichtung nicht auf die Gewährleistung eines höheren Schutzstandards hinsichtlich privater Beeinträchtigung als gegen direkte staatliche Maßnahmen abzielen. Demnach ist zu vermuten, dass ein Staat seine Pflicht zur Sicherung der Äußerungsfreiheit nicht verletzt, wenn die Co-Regulierungsmaßnahmen ihrerseits nach Art. 10 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt werden könnten, angenommen sie wären unmittelbare Maßnahmen einer staatlichen Behörde.

Jede Beschränkung der Äußerungsfreiheit muss gem. Art. 10 EMRK durch ein Gesetz angeordnet werden. Dies könnte Probleme in einem Co-Regulierungsszenario hervorrufen, da die Richtlinien, auf denen die Beeinträchtigung der Äußerungsfreiheit basiert, möglicherweise keine formell staatlichen Gesetzgebungsakte darstellen. Jedoch bedeutet die Delegation der Rechtssetzungskompetenz nicht zwangsläufig, dass kein „Gesetz“ i.S.v. Art. 10 Abs. 2

¹⁹⁸ Andrew Clapham, The “Drittwirkung” of the convention, in: Ronald MacDonald/ Franz Matscher/ Herbert Petzold (Hrsg.), *The European system for the protection of human rights*, Dordrecht: 1993, S. 163ff.; vgl. auch Anne Peters (s. Fn. 196), S. 15ff.; Jens Meyer-Ladewig (s. Fn. 186), Art. 1 Rn. 7.

¹⁹⁹ Hinsichtlich Art. 3 siehe EGMR, 2.3.1989, Warwick v. UK, 9471/81; hinsichtlich Art. 8 siehe EGMR, 6.2.1981, Airey v. Ireland, 6289/73; EGMR, 26.3.1985, X and Y v. the Netherlands, 8978/80, A 91; EGMR, 13.6.1979, Marckx v. Belgium, 6833/74, A 31; hinsichtlich Art. 11 siehe EGMR, 6.2. 1970, X v. Ireland, 3717/68; EGMR, 13.8.1981, Young, James and Webster v. United Kingdom, 7601/76, A 55, Rn. 49.

²⁰⁰ Andrew Clapham (s. Fn. 198), S. 183-193, siehe auch EGMR, 6.5.2003, Appleby v. United Kingdom, 44306/98; EGMR, 16.3.2000, Ozgur Gundem v. Turkey, 23144/93; EGMR, 29.2.2000, Fuentes Bobo v. Spain, 39293/98; EGMR, 12.10.1973, Guillustreede Pers N.V. v. the Netherlands, A 5178/71.

EMRK vorliegt.²⁰¹ Im Verständnis der Konvention von „Gesetz“ genügt es, wenn der Rechtsakt für die betroffene Person zugänglich ist, die auch in der Lage sein muss, dessen Konsequenzen vorherzusehen.²⁰² Dementsprechend ist ein formelles Parlamentsgesetz nicht notwendig, der EGMR urteilte sogar, dass Regeln des Völkerrechts oder Recht der Europäischen Gemeinschaft und sogar Gewohnheits- oder Richterrecht den Anforderungen entsprechen.²⁰³ Auch darf ein Staat seine Rechtssetzungskompetenz an andere Einheiten delegieren, welche dann in der Lage sind, „Gesetze“ im Konventionssinn zu erlassen. Im Fall *Barthold v. Deutschland*, stellte der Beschwerdeführer in Frage, dass Berufsordnungsregeln, erlassen von einer nichtstaatlichen Stelle, eine ausreichende Grundlage für die Beschränkung seiner Rechte gem. Art. 10 EMRK darstellten. Der EGMR entschied jedoch, dass, obwohl diese Regeln nicht unmittelbar parlamentarischen Ursprungs sind, sie dennoch auf der unabhängigen und auf eine Institution parlamentarisch delegierten Regelungskompetenz basierten, eigener Genehmigung vom Staat bedurften und deshalb „Gesetze“ im Sinne der Konvention darstellten.²⁰⁴ In Anbetracht der Funktion der Konvention beinhaltet das Prinzip des Gesetzesvorbehaltes vor allem, dass eine kodifizierte Regel existieren muss, nicht aber zwangsläufig eine exklusive Entscheidung des Parlaments oder einer anderen staatlichen Einrichtung. Da Co-Regulierung nach unserer Definition immer eine „rechtliche Verbindung“ hat, welche ein öffentlich-rechtliches Element vorsieht, gehen wir davon aus, dass dieses Kriterium bei der Beschränkung von Art. 10 EMRK kaum einmal Schwierigkeiten bereiten wird, so lange irgend eine Form staatlicher Kontrolle über die von Co-Regulierungssystemen angewendeten Regeln vorhanden ist.

Des Weiteren verlangt der Gerichtshof ein Gesetz, welches „klar und umfassend“ ist, was dazu dienen soll, die Anwendung des Gesetzeswortlautes vorhersehbar zu gestalten.²⁰⁵ Trotzdem wurden seitens der Entscheidungen des Gerichtshofes auch weite Generalklauseln für ausreichend befunden; insofern vermuten wir, dass letztlich die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 EMRK weniger streng sind als diejenigen der Art. 249, 10 EGV, welche von den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien beachtet werden müssen (s. unten 5.2.).

Damit eine Beeinträchtigung der Äußerungsfreiheit gerechtfertigt werden kann, muss sie zu einem Zweck geschehen, der einem oder mehreren der in Art. 10 Abs. 2 EMRK aufgelisteten Ziele entspricht.

²⁰¹ EGMR, 25.3.1985, *Barthold v. FRG*, 8734/79, A 90, Rn. 46.

²⁰² EGMR, 26.4.1979, *Sunday Times v. UK*, 6538/74, A 30, Rn. 49.

²⁰³ EGMR, 28.3.1990, *Groppera Radio AG v. Schweiz*, 10890/84, A 173, Rn. 68; David J. Harris/ Edward J. O’Boyle/ Colin Warbrick (s. Fn. 195), Art. 8-11, S. 286ff.; Anthony Lester, “Freedom of Expression”, in: Ronald MacDonald/ Franz Matscher/ Herbert Petzold (Hrsg.) (s. Fn. 198), S. 485ff.

²⁰⁴ EGMR, 25.3. 1985, *Barthold v. FRG*, 8734/79, A 90, Rn. 46; siehe auch Jochen Abr. Frowein/ Wolfgang Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Kehl: 1996, Art. 8 – 11 Rn. 7.

²⁰⁵ EGMR, 20.11.1989, *Markt Intern Verlag v. FRG*, 10572/83, A 165, Rn. 30.

Der Jugendschutz wurde als ein solches Ziel identifiziert, zu Gunsten dessen eine Beeinträchtigung der Äußerungsfreiheit gerechtfertigt werden kann.²⁰⁶ Darüber hinaus wurde auch der Verbraucherschutz als solche Zielsetzung akzeptiert.²⁰⁷ Demnach stellen die Politikziele der in der EU aufgefundenen Co-Regulierungsmaßnahmen geeignete Zwecke gem. Art. 10 Abs. 2 EMRK dar.

Zusätzlich muss die Notwendigkeit der Beschränkungen aufgezeigt werden. Für diese Anforderung ist es schwer, allgemeine Annahmen zu formulieren. Festgestellt werden kann jedoch, dass Kommunikation über Medien anscheinend insofern besonders hohen Schutz genießt, als der Gerichtshof strenge Rechtfertigungsmaßstäbe für Verstöße gegen die Freiheit der Presse oder anderer Medien anlegt, weil diese eine wichtige Funktion für die öffentliche Kommunikation in einer Demokratie einnehmen. Die Pressefreiheit ist in Art. 10 Abs. 1 EMRK nicht eigens erwähnt; jedoch ist es selbstverständlich, dass die Presse unter diese Freiheit fällt. Ob der Gerichtshof in seinen Entscheidungen eine Art spezifische Freiheit für die Presse entwickelt – im Gegensatz zu den erwähnten Freiheiten von Rundfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen, welche gem. Art. 10 Abs. 1 S. 2 EMRK einem Lizenzerfordernis unterworfen werden können – kann an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. Wiederum gibt es keinen Grund für die Annahme, dass das Maß an Rechtfertigungsbedürftigkeit für co-regulative Maßnahmen höher sein soll als für reine Staatsregulierung. Demnach würden Maßnahmen, die als staatliche Akte zulässig wären, höchstwahrscheinlich auch dann nach Art. 10 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt sein, wenn sie Teil eines Co-Regulierungsregimes sind.

Art. 10 EMRK sieht keine speziellen Beschränkungen für die Wahl von Co-Regulierung als Umsetzungsmittel europäischer Richtlinien im Medienbereich vor. Schließlich wird angenommen, dass ein Staat co-regulative Maßnahmen nicht als Vorwand benutzen darf, um strengere Beschränkungen einzusetzen als dies im Falle von traditioneller Command-and-Control-Regulierung möglich wäre.²⁰⁸ Dies gilt möglicherweise aber dann nicht, wenn das Co-Regulierungssystem allein auf freiwilliger Teilnahme seiner Mitglieder basiert und diese frei über einen Beitritt oder ein Verlassen des Systems entscheiden können. In diesem Fall basieren die Einschränkungen des Art. 10 EMRK auf einer freiwilligen Entscheidung des einzelnen Mitglieds, wofür der Staat dementsprechend nicht verantwortlich gemacht werden kann. Solche Systeme können aber nach unserer Definition Co-Regulierung darstellen (die rechtliche Verbindung erfordert nicht zwangsläufig die Mitwirkung des gesamten Wirtschaftssektors),

²⁰⁶ Siehe EGMR, 7.12.1976, *Handyside v. UK*, 5493/72, A 24; EGMR, 24.5.1988, *Müller u.a. v. Schweiz*, 10737/84, Serie A 133; Christoph Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, München: 2005, S. 240f., Rn. 22.; David J. Harris/ Edward J. O’Boyle/ Colin Warbrick (s. Fn. 195), Art. 10, S. 392ff.

²⁰⁷ Vgl. EGMR, 11.12.2003, *Krone Verlag v. Austria*, 39069/97.

²⁰⁸ Siehe EGMR, 25.3.1993 *Costello-Roberts v. UK*, 13134/87, Serie A 247-C, Rn. 27, wo der Gerichtshof entschied, dass “der Staat sich nicht seiner Verantwortung entziehen kann, indem er seine Verpflichtungen an Private delegiert”.

so dass es letztlich keine allgemeingültige Lösung dieses Problems für jeden Typ von Co-Regulierung gibt.

5.2. Co-Regulierung und das Recht der Europäischen Union

Hinsichtlich der Implementierung von Co-Regulierungsmodellen muss sichergestellt werden, dass diese Modelle sich im Einklang mit den Vorschriften des EU-Rechts befinden.

Die folgenden Ausführungen haben ihre Grundlage allein in Überlegungen zum primären Gemeinschaftsrecht. Der europäische Gesetzgeber könnte jedoch eine Empfehlung zur Einführung eines Co-Regulierungssystems aussprechen, um die Richtlinienziele zu erreichen, oder er könnte ein solches System sogar vorschreiben wollen. In diesem Szenario entsteht die Frage, ob solche Vorschriften hinsichtlich Form und Mittel der Umsetzung im Einklang mit Art. 249 Abs. 3 EGV stehen würden.

In diesem Zusammenhang wird die Freiheit zur Wahl von Form und Mittel als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV) gesehen: Der europäische Richtliniengeber muss von in die Tiefe gehenden Vorschriften und Verpflichtungen insbesondere dann absehen, wenn mitgliedstaatliche Eigentümlichkeiten betroffen sind und dies erfordern. Gute Argumente sprechen dafür, dass die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zum Einsatz von Co-Regulierung als Richtlinienumsetzungsinstrument eine Verletzung dieses Prinzips und von Art. 249 Abs. 3 EGV darstellen würde. Doch hat der EuGH – in einem umweltschutzrechtlichen Fall - geurteilt, dass ein Mitgliedstaat, auch wenn er ein bestimmtes Ziel mit seiner eigenen Regulierungsmethode ebenso gut erreichen könnte, dennoch spezielle Regulierungsmaßnahmen ausführen muss, wie sie in einer Richtlinie vorgegeben sind.²⁰⁹ Eine eindeutige Entscheidung über die Reichweite der Kompetenz des Richtliniengebers hinsichtlich Form und Mittel der Umsetzung stellt dies nicht dar. Dennoch könnte das Urteil als Zeichen einer weniger strengen Herangehensweise an Art. 249 Abs. 3 EGV gedeutet werden. Es wurde entsprechend kritisiert;²¹⁰ von anderer Seite werden hingegen keinerlei Bedenken angemeldet, wenn spezifische Regulierungsinstrumente in einer Richtlinie festgesetzt werden.²¹¹ Diese Thematik kann hier nicht weiter vertieft werden; hinsichtlich Art. 249 Abs. 3 EGV kann aber festgehalten werden, dass eine bloße Empfehlung zum Einsatz von Co-Regulierung keinerlei Probleme aufwerfen würde, angesichts deren nicht bindender Wirkung.

Hinsichtlich der Implementierung eines Co-Regulierungssystems in den von der Fernsichtlinie harmonisierten Bereichen müssen weitere sich gegenseitig beeinflussende Gesetzge-

²⁰⁹ Siehe EuGH, C-184/97, *ZfW* 2000, 171, 174; siehe auch die Ausführungen des Generalanwaltes, I-07837 Rn. 49-52

²¹⁰ Siehe Michael Reinhardt, Wasserrechtliche Richtlinientransformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2001, S. 145, 148ff.

²¹¹ Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 28.

bungswerke beachtet werden. Die Verordnung 2006/2004/EG²¹² über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz ist – gem. Ziff. 4 des Anhangs – auf Art. 10-21 der Fernsichtlinie anwendbar. Art. 4 der Verordnung verlangt von den Mitgliedsstaaten, dass sie für die Anwendung der Verordnung zuständige Behörden benennen. Diese Behörden müssen die in der Verordnung festgelegten Kompetenzen besitzen. Auch wenn diese Anforderungen nicht unmittelbar mit der Umsetzung der Fernsichtlinie verbunden sind und dementsprechend in dieser Studie nicht näher beleuchtet werden, könnten hierdurch zusätzliche praktische Hindernisse für die Etablierung von Co-Regulierung entstehen.

5.2.1. Grundsatz – Wahlfreiheit hinsichtlich Form, Mittel und nationaler Behörde

Gem. Art. 249 Abs. 3 EGV ist eine Richtlinie verbindlich für jeden Mitgliedsstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels, belässt die Wahlfreiheit hinsichtlich Form und Mittel jedoch den nationalen Institutionen.²¹³ Weil Richtlinien Instrumente zur Definition lediglich des rechtlichen Rahmens und der zu erreichenden Ziele darstellen²¹⁴ und die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung prinzipiell frei entscheiden können, gibt es eine Vielzahl in Frage kommender Regulierungskonzepte und -instrumente.

5.2.1.1. Wahlfreiheit hinsichtlich der Form

Die Mitgliedsstaaten sind in ihrer Wahl, welche Form sie zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht verwenden, frei. In diesem Zusammenhang entspricht es ständiger Entscheidungspraxis des EuGH, dass die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift erfordert.²¹⁵ Davon ist abzuleiten, dass die Richtlinienumsetzung nicht not-

²¹² Verordnung 2006/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz).

²¹³ EuGH, 163/82, Rn. 9; 14/83, Rn. 15; C-298/89, Rn. 16; C-10/95, Rn. 29; C-233/00, Rn. 76; C-296/01, Rn. 55; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438); Matthias Ruffert, in: Christian Callies/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 43, 46; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9ff.; Martin Nettekheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 133, 152; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 23, 28; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 38ff.

²¹⁴ KOM (2003) 784 endgültig, S. 26.

²¹⁵ EuGH, 29/84, Rn. 23; 247/85, Rn. 9; 363/85, Rn. 7; 131/88, Rn. 6; 361/88, Rn. 15; C-59/89, Rn. 18; C-433/93, Rn. 18; C-96/95, Rn. 35, 40; C-217/97, Rn. 31; C-392/99, Rn. 80; C-233/00, Rn. 76; C-296/01, Rn. 55; C-58/02, Rn. 26; EuGH, *EuZW* 2001, 437 (438); Matthias Ruffert, in: Christian Callies/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 51; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 28; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 40.

wendigerweise einen gesetzgeberischen Akt in jedem Mitgliedsstaat verlangt.²¹⁶ Zusätzlich müssen die Vorschriften der Richtlinie nicht im exakt gleichen Wortlaut umgesetzt werden.²¹⁷ Demnach dürfen die Mitgliedsstaaten den Wortlaut des nationalen Rechts frei wählen, so lange und so weit der Inhalt der mitgliedstaatlichen Vorschrift mit demjenigen der Richtlinie übereinstimmt.²¹⁸

Auch ein allgemeiner rechtlicher Kontext kann – je nach dem Inhalt der Richtlinie – für den angestrebten Zweck angemessen sein, vorausgesetzt, dass er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie garantiert, und dies in einer hinreichend klaren und bestimmten Art und Weise, so dass, wenn die Richtlinie individuelle Rechte verschaffen soll, die betroffenen Personen in der Lage sind, das volle Ausmaß dieser ihrer Rechte wahrzunehmen und – wo dies angebracht ist – sich vor nationalen Gerichten auf sie zu stützen.²¹⁹

5.2.1.2. Wahlfreiheit hinsichtlich Mittel

Neben der Freiheit in der Wahl der Form besitzen die Mitgliedsstaaten auch Ermessen in der Frage der Mittel zur Umsetzung von Richtlinien ins nationale Recht.

Gem. Art. 249 Abs. 3 EGV können die Mitgliedsstaaten die Mittel und Wege frei wählen, um die Implementierung der Richtlinie zu gewährleisten.²²⁰ Da nach dieser Vorschrift eine Richtlinie für den adressierten Mitgliedsstaat bindend hinsichtlich des Ziels ist, belässt sie die Me-

²¹⁶ EuGH, 29/84, Rn. 16, 23; C-365/93, Rn. 9; C-144/99, Rn. 17; C-233/00, Rn. 76; C-296/01, Rn. 2; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438); Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 51; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9.

²¹⁷ EuGH, 29/84, Rn. 23; C-96/95, Rn. 40; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 51; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 140; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 28; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249, Rn. 40.

²¹⁸ Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249, Rn. 140.

²¹⁹ EuGH, 29/84, Rn. 23; 247/85, Rn. 9; 363/85, Rn. 7; 131/88, Rn. 6; 361/88, Rn. 15; C-59/89, Rn. 18; C-433/93, Rn. 18; C-96/95, Rn. 35; C-217/97, Rn. 31; C-392/99, Rn. 80; C-233/00, Rn. 76; C-296/01, Rn. 55; C-58/02, Rn. 26; EuGH, *EuZW* 2001, 437 (438); Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 51; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 28; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 40.

²²⁰ EuGH, 14/83, Rn. 15.

thodenwahl den nationalen Institutionen.²²¹ Also können diese nationalen Institutionen frei über die ökonomischen und sozioökonomischen Methoden bestimmen, welche sie für die Umsetzung einer bestimmten Richtlinie in nationale Vorschriften bevorzugen. Demnach bleibt es den Mitgliedsstaaten unbenommen, politischen und rechtlichen Traditionen und Kulturen bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht Rechnung zu tragen.²²²

Insbesondere im Hinblick auf den Medienbereich sind Fragen hinsichtlich der Medieninhalte originär nationaler Natur, da sie direkt und eng mit den kulturellen, sozialen und demokratischen Bedürfnissen einer bestimmten Gesellschaft verbunden sind.²²³ Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind zuvorderst die Mitgliedsstaaten für die Regulierung von Inhalten verantwortlich.²²⁴

In diesem Kontext ist es zu sehen, wenn die Kommission es fördert, von einer größeren Zahl verschiedener Politikinstrumente wie Co-Regulierungsmechanismen Gebrauch zu machen.²²⁵ Diese Mechanismen können dementsprechend sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene ein gelungenes Beispiel für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips darstellen.²²⁶

5.2.1.3. Nationale Institutionen

Gem. Art. 249 Abs. 3 EGV überlassen Richtlinien die Wahl von Form und Mittel den nationalen Institutionen.²²⁷ Aus diesem Grund kann ein Mitgliedsstaat frei und nach eigenem Ermessen über die Delegation von Entscheidungsgewalt auf seine innerstaatlichen Behörden

²²¹ EuGH, 163/82, Rn. 9; 14/83, Rn. 15; C-298/89, Rn. 16; C-10/95, Rn. 29; C-233/00, Rn. 76; C-296/01, Rn. 55; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 43, 46; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9ff.; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 133, 152; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), Art. 249 EGV, Rn. 9; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 23, 28; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 38ff.

²²² Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249, Rn. 140.

²²³ KOM (2002) 778 endgültig, S. 40.

²²⁴ KOM (2001) 9 endgültig, S. 14; KOM (2002) 778 endgültig, S. 40.

²²⁵ KOM (2001) 428 endgültig, S. 5; KOM (2002) 278 endgültig, S. 13ff.

²²⁶ KOM (1999) 657 endgültig, S. 13.

²²⁷ EuGH, 163/82, Rn. 9; 14/83, Rn. 15; C-298/89, Rn. 16; C-10/95, Rn. 29; C-233/00, Rn. 76; C-296/01, Rn. 55; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438); Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 43, 46; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9ff.; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 133, 152; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 9; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 23, 28; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 38ff.

entscheiden²²⁸ und dementsprechend auch darüber, dass eine Richtlinie durch von regionalen oder lokalen Behörden ergriffenen Maßnahmen umgesetzt werden soll.²²⁹

Im Medienbereich könnten solche innerstaatlichen Behörden Ministerien oder auch unabhängige Behörde sein.²³⁰

5.2.2. Einschränkung – Implementierung muss bestimmte Kriterien erfüllen

Jedoch besteht die Wahlfreiheit hinsichtlich Methode, Form und innerstaatlicher Behörde nur eingeschränkt,²³¹ da die Freiheit, Form und Methode zu wählen, nur im Einklang mit Vorschriften und Verboten des Gemeinschaftsrecht ausgeübt werden kann. Danach muss eine Umsetzung einer Richtlinie zumindest die folgenden Kriterien erfüllen.

5.2.2.1. Spezifische Vorschriften einer Richtlinie

Die nationalen Institutionen der Mitgliedsstaaten können Form und Mittel der Umsetzung nur insoweit frei wählen, als die Richtlinie keine speziellen Anordnungen trifft.²³² Demnach müssen die nationalen Institutionen stets sicherstellen, dass die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht im Einklang mit der genauen Ausprägung der Richtlinie steht.²³³

In dieser Hinsicht ist etwa die Übertragung eines zahlenmäßigen Maßstabes in ein allgemeines rechtliches Konzept nicht erlaubt.²³⁴

In diesem Fall stellt eine Übertragung des Originalwortlauts der Richtlinie stets den sichersten Weg der Umsetzung dar.²³⁵

5.2.2.2. Vollständige Anwendung in klarer und eindeutiger Art und Weise

Entsprechend der Judikate des EuGH muss die Übertragung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht die vollständige Anwendung der Richtlinie in hinreichend klarer und eindeutiger Art und Weise gewährleisten. Es muss sichergestellt sein, dass, wenn die Richtlinie individuelle Ansprüche schaffen soll, die betroffenen Personen sich vollumfänglich auf diese Rechte stützen können und, wo dies einschlägig sein sollte, eine Grundlage für eine Klage vor inner-

²²⁸ EuGH, C-96/81, Rn. 12.

²²⁹ EuGH, C-96/81, Rn. 12.

²³⁰ KOM (1997) 523 endgültig, S. 3; KOM (2001) 9 endgültig, S. 16; KOM (2002) 778 endgültig, S. 8, 13.

²³¹ Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 28.

²³² Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 133, 140, 152.

²³³ Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 140.

²³⁴ Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 140.

²³⁵ Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 140.

staatlichen Gerichten gegeben wird.²³⁶ Lediglich eine korrekte Umsetzung der Richtlinie wird den Zustand der Unsicherheit beseitigen und erst mit dieser wird Rechtssicherheit geschaffen, die notwendig ist, damit Einzelnen ihre Rechte erforderlichenfalls durchsetzen können.²³⁷ Demnach schafft nur die vollständige, klare und eindeutige Umsetzung eine gesicherte Rechtslage.²³⁸ Im Einzelfall könnte es sogar – entgegen dem Grundsatz der Wahlfreiheit bei Form und Mittel – notwendig sein, den Richtlinien text wörtlich in den Umsetzungsakt zu übernehmen, um dem Erfordernis einer vollständigen, hinreichend klaren und eindeutigen Umsetzung Rechnung zu tragen.²³⁹

Zusätzlich hierzu müssen die Mitgliedsstaaten eine solche Form und ein solches Mittel zur Umsetzung wählen, welche es der Öffentlichkeit ermöglichen, die entsprechenden Vorschriften mit Sicherheit zur Kenntnis nehmen zu können.²⁴⁰

5.2.2.3. Effektivität

Die Freiheit der Formen- und Mittelwahl berührt nicht die Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten, welche Adressaten einer Richtlinie sind, in ihren innerstaatlichen Rechtssystemen alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit der Richtlinie gemäß ihrer Zielsetzung zu gewährleisten.²⁴¹ Dementsprechend sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, innerhalb ihres von Art. 249 Abs. 3 EGV eingeräumten Spielraums diejenige Form und dasje-

²³⁶ EuGH, 29/84, Rn. 23, 28; 247/85, Rn. 9; 252/85, Rn. 5; 262/85, Rn. 9; 363/85, Rn. 7; 116/86, Rn. 21; 339/87, Rn. 6ff.; 360/87, Rn. 11ff.; 131/88, Rn. 6; 361/88, Rn. 15ff., 24; C-58/89, Rn. 13; C-59/89, Rn. 18; C-190/90, Rn. 17; C-208/90, Rn. 18ff.; C-365/93, Rn. 9; C-433/93, Rn. 17ff.; C-365/93, Rn. 9; C-221/94, Rn. 22; C-96/95, Rn. 35; C-217/97, Rn. 32; C-38/99, Rn. 53; C-144/99, Rn. 17; C-417/99, Rn. 38; C-478/99, Rn. 18; C-429/01, Rn. 40, 83; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438); EuGH, *NJW* 2001, S. 2244; EuGH, *EuZW* 2002, S. (465) 466; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 48ff.; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 140; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9ff.; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 28; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 40.

²³⁷ EuGH, C-208/90, Rn. 21ff.; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 58.

²³⁸ EuGH, C-144/99, Rn. 21; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438); Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 47; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 140.

²³⁹ Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 10.

²⁴⁰ EuGH, C-478/99, Rn. 22; EuGH, *EuZW* 2002, S. 465 (466).

²⁴¹ EuGH, 14/83, Rn. 15; C-336/97, Rn. 19; C-478/99, Rn. 15; C-97/00, Rn. 9; EuGH, *EuZW* 2002, S. 465 (466).

nige Mittel zu wählen, welche zur Gewährleistung der Effektivität („effet utile“) der Richtlinien gemäß ihrer Zielsetzung am geeignetsten erscheinen.²⁴²

Diese Verpflichtung zur Sicherstellung voller Wirksamkeit der Richtlinie gemäß deren Zielsetzung bedeutet auch, dass die Mitgliedsstaaten selbst dann zur Ergreifung von Umsetzungsmaßnahmen verpflichtet sind, wenn sie ihre bisherigen nationalen Vorschriften für effektiver als das Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf die sicherzustellende Erreichung des Richtlinienziels halten.²⁴³

5.2.2.3.1. Bindender Charakter

Die Mitgliedsstaaten sind auch verpflichtet, den Richtlinienvorschriften insofern Wirksamkeit zu verleihen, als die umzusetzenden innerstaatlichen Vorschriften rechtlich bindend sein müssen.²⁴⁴

Zwar kann jeder Mitgliedsstaat Entscheidungsgewalt frei und nach seinem Ermessen auf seine innerstaatlichen Behörden delegieren und die Richtlinie auch durch regionale und lokale Behörden umsetzen lassen. Dadurch wird er jedoch nicht von seiner Verpflichtung befreit, den Richtlinienvorschriften zur Wirksamkeit zu verhelfen, indem nationales Recht mit zwingendem Charakter geschaffen wird.²⁴⁵ Im Gegenteil fordert der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung, eine Richtlinie sei stets durch verbindliche Akte mit Außenwirkung umzusetzen.²⁴⁶ Der Gerichtshof urteilt stets, dass die Mitgliedstaaten, um die volle Anwendung der Richtlinie nicht nur in rechtlicher, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, einen eindeutigen rechtlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet vorsehen müssen. Dies beinhaltet den Erlass von Rechtsvorschriften, die geeignet sind, eine derart bestimmte, klare und transparente Lage zu schaffen, dass der einzelne seine Rechte erkennen und sich vor den nationalen Gerichten auf sie berufen kann.²⁴⁷ Dementsprechend soll der Rechtscharakter der Umsetzung die o.a. Zielsetzungen fördern („klare und eindeutige Art und Weise“). Aus diesem

²⁴² EuGH, 48/75, Rn. 73; 14/83, Rn. 15; C-54/96, Rn. 43; C-233/00, Rn. 76; C-296/01, Rn. 55; EuGH, *NJW* 1976, S. 2065; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 39; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 152; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 27ff.; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 39ff.

²⁴³ EuGH, C-194/01, Rn. 39.

²⁴⁴ EuGH, 96/81, Rn. 12; C-59/89, Rn. 34; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438).

²⁴⁵ EuGH, 96/81, Rn. 12; C-59/89, Rn. 34; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438).

²⁴⁶ Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 55; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 141ff.

²⁴⁷ EuGH, 361/88, Rn. 24; C-220/94, Rn. 10; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 10.

Grund ist der zwingende, bindende Charakter der Vorschriften auch notwendig, um den Anforderungen an die Rechtssicherheit zu genügen.²⁴⁸

Der EuGH hält es in ständiger Rechtsprechung für nicht europarechtskonform, wenn Richtlinien durch inneradministrative Bestimmungen umgesetzt werden sollen, zumindest wenn die Richtlinie Einzelnen Ansprüche verschaffen soll.²⁴⁹ Ob eine bestimmte Richtlinie solche Individualrechte verschafft, muss durch Auslegung ermittelt werden.²⁵⁰ Verwaltungsvorschriften genügen dem Erfordernis bindender Umsetzung in mitgliedstaatliches Recht nur dann, wenn der Nachweis der unmittelbaren Außenwirkung dieser Vorschriften erbracht wird.²⁵¹

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch bloße ständige Verwaltungspraxis, welche natürlich nach Gutdünken der Behörden geändert werden kann und die nicht hinreichend bekannt ist, nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen eines Mitgliedsstaates, der Adressat einer Richtlinie ist, gem. Art. 249 Abs. 3 EGV angesehen werden kann.²⁵² Auch kann sich ein Mitgliedsstaat seiner Richtlinienverpflichtungen nicht durch Erlass eines bloßen Verwaltungsrundschreibens entledigen, welches ebenfalls beliebigen Änderungen durch die Verwaltung unterläge.²⁵³ Des Weiteren fehlt auch einem Verordnungsentwurf²⁵⁴ oder einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung²⁵⁵ die Fähigkeit, eine Richtlinie umzusetzen.

²⁴⁸ EuGH, C-59/89, Rn. 34; C-80/92, Rn. 20; C-151/94, Rn. 18; C-296/01, Rn. 54; C-415/01, Rn. 21; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438).

²⁴⁹ EuGH, 361/88, Rn. 20; C-96/95, Rn. 38; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 56; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 9; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 142; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 10; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 28.

²⁵⁰ Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 142.

²⁵¹ EuGH, 361/88, Rn. 20; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 10.

²⁵² EuGH, 102/79, Rn. 10ff.; 96/81, Rn. 12; 97/81, Rn. 12; 300/81, Rn. 10; 145/82, Rn. 10ff.; 160/82, Rn. 4; 29/84, Rn. 17; C-220/94, Rn. 10ff.; C-242/94, Rn. 6; C-96/95, Rn. 9; C-311/95, Rn. 7; C-83/97, Rn. 9; C-159/99, Rn. 32; C-354/99, Rn. 28; C-394/00, Rn. 11; C-75/01, Rn. 28; C-296/01, Rn. 2; EuGH, *EuZW* 2001, 437 (438); Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 55; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 141; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 10; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 40.

²⁵³ EuGH, 160/82, Rn. 4; 239/85, Rn. 7; C-220/94, Rn. 10; C-96/95, Rn. 38; C-311/95, Rn. 7; C-354/99, Rn. 28; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 141; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 249 EGV, Rn. 28; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 10; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 40.

²⁵⁴ EuGH, C-221/94, Rn. 22; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 249 EGV, Rn. 40.

Darüber hinaus bewirkt der Verweis einer nationalen Regelung auf eine später zu erlassende Vorschrift keine Umsetzung einer Richtlinie.²⁵⁶

Des Weiteren hat der EuGH entschieden, dass ein innerstaatlicher Richter nicht die Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht ausführen kann, da sein Urteil bindende Wirkung nur inter partes und im konkreten Einzelfall entfaltet.²⁵⁷ Schließlich kann auch die Nicht-Anwendung konfligierenden nationalen Rechts in Urteilen nicht als vollständige, klare und eindeutige Umsetzung einer Richtlinie durch den Mitgliedsstaat angesehen werden.²⁵⁸

Andererseits ist es grds. möglich, mit einer Richtlinienumsetzung durch kommunale Satzungen die Kriterien Klarheit, Eindeutigkeit und bindenden Charakter zu erfüllen.²⁵⁹ Zusätzlich können Vereinbarungen zwischen Staat und Privatpersonen oder Organisationen eine zulässige Möglichkeit der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht darstellen, wenn sie hinreichend klar, eindeutig und bindend sind und der Inhalt der Richtlinie vollständig angewandt wird.²⁶⁰

5.2.2.3.2. Ausreichende Sicherheitsvorkehrungen hinsichtlich der Erfüllung dieser Regeln

Insofern als jeder Mitgliedsstaat, der Adressat einer Richtlinie ist, verpflichtet ist, im Rahmen seiner nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten,²⁶¹ müssen die Mitgliedsstaaten ausreichende Sicherheitsvorkehrungen einbauen, um die Einhaltung dieser Regeln zu garantieren.

Das bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten, wenn eine Gemeinschaftsrichtlinie keine spezifischen Sanktionen für die Verletzung vorsieht oder zu diesem Zweck auf nationale Gesetze, Verord-

²⁵⁵ EuGH, C-263/96, Rn. 26; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 141; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 9.

²⁵⁶ EuGH, C-327/98, Rn. 26; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 9.

²⁵⁷ Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 141.

²⁵⁸ Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 141.

²⁵⁹ Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 54.

²⁶⁰ Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 52.

²⁶¹ EuGH, 48/75, Rn. 69ff.; 14/83, Rn. 15; C-54/96, Rn. 43; C-336/97, Rn. 19; C-478/99, Rn. 15; C-97/00, Rn. 9; C-233/00, Rn. 75ff.; C-194/01, Rn. 38; C-296/01, Rn. 55; C-72/02, Rn. 18; EuGH, *NJW* 1976, S. 2065; EuGH, *EuZW* 2001, S. 437 (438); EuGH, *EuZW* 2002, S. (465) 466; Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 46; Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 152; Heinz Hetmeier, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchard (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 9; Bernd Biervert, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 27ff.; Schmidt, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn. 39ff.

nungen oder Verwaltungsvorschriften verweist, alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um die Anwendung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Zu diesem Zweck müssen sie, während die Wahl der Sanktionen in ihrem Ermessen steht, insbesondere gewährleisten, dass Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht unter verfahrensrechtlichen und materiellen Bedingungen geahndet werden, welche denjenigen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss.²⁶²

Die Mitgliedsstaaten haben prinzipiell hinsichtlich der Anwendung eines bestimmten Sanktionsinstruments Wahlfreiheit.²⁶³ In diesem Zusammenhang können sie sich für strafrechtliche, verwaltungsrechtliche oder sonstige Sanktionen nach Straf- oder Privatrecht entscheiden oder auch für Kombinationen derselben.²⁶⁴

Speziell für den Medienbereich ist der EuGH der Auffassung, dass es eine klare Trennung gibt zwischen den Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, aus denen die Programme herrühren und derjenigen, welche sie empfangen.²⁶⁵ Dementsprechend hat der Gerichtshof das Prinzip der Aufsicht über Rundfunkveranstalter nur durch denjenigen Mitgliedsstaat bestätigt, dessen Gerichtsbarkeit die Veranstalter unterfallen (der Sendestaat, also der Staat, in dem der Sender seinen Sitz hat).²⁶⁶ Die Entscheidungsgewalt des Empfangsstaats ist im Wesentlichen darauf beschränkt, sich zu vergewissern, dass die in Rede stehenden Programme aus einem anderen Mitgliedsstaat herkommen.²⁶⁷

Wenn ein System der Arbeitsteilung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung besteht und der nichtstaatliche Teil nicht alle Regulierungsadressaten, welche in den Einflussbereich der Richtlinie fallen, abdeckt, müssen diejenigen Adressaten, die dem nichtstaatlichen Regulierungssystem fernbleiben, staatlicher Regulierung unterworfen werden.

5.2.2.3.3. *Effektiver Rechtsschutz*

Gemäß dem Prinzip nationaler Eigenverantwortlichkeit in Verfahrensfragen können die Mitgliedsstaaten ihr Verfahrensrecht im Allgemeinen frei gestalten.²⁶⁸ Danach bleibt es auch dem nationalen Rechtssystem jedes Mitgliedsstaates überlassen, die Verfahrensregeln für solche

²⁶² EuGH, 68/88, Rn. 23ff.; C-7/90, Rn. 11; C-382/92, Rn. 55; C-383/92, Rn. 40; KOM (2001) 3340, S. 1ff.

²⁶³ EuGH, 14/83, Rn. 14; Peter Rott, Effektiver Rechtsschutz vor missbräuchlichen AGB, *EuZW* 2003, S. 5 (8).

²⁶⁴ Peter Rott (s. Fn. 263), S. 5 (8).

²⁶⁵ EuGH, C-11/95, Rn. 34, 86; KOM (2002) 778 final, S. 9.

²⁶⁶ EuGH, C-11/95, Rn. 34, 86; KOM (1997) 523 final, S. 9ff., 14; KOM (2002) 778 endgültig, S. 9.

²⁶⁷ KOM (2002) 778 endgültig, S. 9.

²⁶⁸ Peter Rott (s. Fn. 263), S. 5.

Klagen aufzustellen, welche zur Wahrung derjenigen Rechte erhoben werden, die der Einzelne aus der Richtlinie ableitet.²⁶⁹

Jedoch dürfen gemäß dem Effektivitätsprinzip²⁷⁰ die Bedingungen für die Geltendmachung von Ansprüchen aus Gemeinschaftsrecht nicht ungünstiger ausgestaltet werden als vergleichbare Klagen nach nationalem Recht.²⁷¹ Zusätzlich hierzu dürfen die innerstaatlichen Verfahrens- und Fristenregeln den Rechtsschutz auch nicht übermäßig erschweren²⁷² oder praktisch unmöglich machen.²⁷³

5.3. Co-Regulierung und Art. 49 EGV

Nichtstaatliche Regulierung sowohl auf nationaler als auch auf EG-Ebene einzuführen kann – wie aufgezeigt – als gutes Beispiel für das Prinzip der zurückhaltenden Gesetzgebung dienen; jedoch darf dies nicht zur Fragmentierung des Binnenmarktes führen.²⁷⁴ In diesem Zusammenhang dürfen die Mitgliedsstaaten nicht die Dienstleistungsfreiheit, die in Art. 49 EGV gewährleistet ist, verletzen.

5.3.1. Bedeutung von Art. 49 EGV

Die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 49 EGV ist eine der Grundfreiheiten des EGV.²⁷⁵ Sie ist eng mit dem Politikziel der Verwirklichung eines offenen gemeinsamen Marktes verknüpft.²⁷⁶

Deshalb konzentriert sich Art. 49 EGV auf die Möglichkeit für Dienstleister, ihre Dienste ohne Einschränkungen auf Märkten in allen Mitgliedsstaaten anzubieten.²⁷⁷

5.3.2. Anwendungsbereich von Art. 49 EGV

Natürliche und juristische Personen fallen in den Anwendungsbereich des Art. 49 EGV, wenn sie Angehörige eines Mitgliedsstaates sind und Empfänger ihrer Dienstleistungen sich in ei-

²⁶⁹ ECJ, C-473/00, para. 28; ECJ, *EuZW* 1997, p. 538; ECJ, *EuZW* 2003, p. 27 (29); Peter Rott (s. Fn. 263), S. 5.

²⁷⁰ Peter Rott (s. Fn. 263), S. 5.

²⁷¹ Peter Rott (s. Fn. 263), S. 5.

²⁷² EuGH, C-430/93 = *EuZW* 1996, S. 542; Peter Rott (s. Fn. 263), S. 5.

²⁷³ EuGH, 33/76, Rn. 5; Peter Rott (s. Fn. 263), S. 5.

²⁷⁴ KOM (1999) 657 endgültig, S. 13.

²⁷⁵ EuGH, 279/80, Rn. 17; 186/87, Rn. 15; C-222/95, Rn. 21; C-348/96, Rn. 16; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 49 EGV, Rn. 3.

²⁷⁶ Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 49 EGV, Rn. 46.

²⁷⁷ EuGH, 33/74.

nem anderen Mitgliedsstaat befinden.²⁷⁸ Demnach muss der Dienst ein grenzüberschreitender sein.²⁷⁹ Nicht nur traditionelles Handels- und Handwerksgerbe sowie freie Berufe sind erfasst, sondern auch sonstige Tätigkeiten des dritten Sektors einschließlich Rundfunk,²⁸⁰ Telekommunikation²⁸¹ und andere Mediendienste²⁸² unabhängig von der Art und Weise der Übermittlung oder Weiterverbreitung.²⁸³ Für die Anwendbarkeit von Art. 49 EGV muss er andere Mitgliedsstaat nicht den vorrangigen Zielmarkt darstellen.²⁸⁴

5.3.2.1. Rechtswidrige Beschränkungen

Art. 49 EGV verbietet nicht nur offene, sondern auch versteckte oder indirekte Diskriminierungen.²⁸⁵

Während im Fall einer offenen Diskriminierung die nationalen Vorschriften ausdrücklich die Staatsbürgerschaft oder der Herkunftsort zum Unterscheidungskriterium machen,²⁸⁶ führen

²⁷⁸ Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 3; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49/50 EGV, Rn. 2; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 49 EGV, Rn. 21ff., 45ff.; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 6, 9, 16ff., 23.

²⁷⁹ Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 4; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 49 EGV, Rn. 21, 44; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 12.

²⁸⁰ EuGH, 155/73, Rn. 13; 52/79, Rn. 17; 262/81, Rn. 52, 79; 352/85, Rn. 16; C-23/93; C-384/93; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49/50 EGV, Rn. 15; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 49 EGV, Rn. 62, Art. 50 EGV, Rn. 19ff.; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 13.

²⁸¹ EuGH, 202/88; C-271/90; C-281/90; C-289/90; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49/50 EGV, Rn. 10; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 49 EGV, Rn. 53.

²⁸² Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 4, 8.

²⁸³ EuGH, C-23/93, Rn. 15ff.; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49/50 EGV, Rn. 10; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 13.

²⁸⁴ EuGH, 352/85, Rn. 16; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49/50 EGV, Rn. 14.

²⁸⁵ EuGH, C-17/00; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49/50 EGV, Rn. 21.

²⁸⁶ EuGH, 33/74, Rn. 27; 36/74, Rn. 34; C-283/99; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 49 EGV, Rn. 63; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EUV/EGV*, Art. 49 EGV, Rn. 35.

letztlich indirekte oder versteckte Diskriminierungen zum gleichen Ergebnis, weil sie an Kriterien anknüpfen, die typischerweise auf ausländische Dienstleister zutreffen.²⁸⁷

Zusätzlich verlangt Art. 49 EGV nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH nicht nur die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Dienstleistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen, selbst wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern,²⁸⁸ kurz gesagt, wenn nationale Gesetzgebung die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert.²⁸⁹

Sogar doppelte Regulierung durch den Herkunftsstaat und durch Empfangsstaat schränkt den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr ein und stellt deshalb möglicherweise einen Verstoß gegen Art. 49 EGV dar.²⁹⁰ Im Endeffekt konstituiert Art. 49 EGV ein weitgehendes Verbot von Beschränkungen sowohl durch Vorschriften des Empfangsstaates als auch durch solche des Mitgliedstaates, in dem der Leistungserbringer ansässig ist.²⁹¹

Regeln, die die Möglichkeit der Erbringung von Diensten aus einem anderen Mitgliedsstaat beschränken, verstoßen also gegen Art. 49 EGV.²⁹² Des Weiteren würde eine Verpflichtung zur Begründung eines Sitzes im entsprechenden Mitgliedsstaat einen Verstoß gegen Art. 49 EGV darstellen.²⁹³

²⁸⁷ EuGH, 63/82, Rn. 8; C-275/92, Rn. 55; C-355/98; C-263/99; C-131/01; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 63, 73ff.; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 43.

²⁸⁸ EuGH, C-180/89; C-353/89, Rn. 15; C-76/90, Rn. 12; C-43/93, Rn. 14; C-272/94, Rn. 10; C-3/95, Rn. 25; C-222/95, Rn. 18; C-398/95, Rn. 16; C-266/96, Rn. 56; C-376/96, Rn. 33; C-58/98; C-264/99; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 22; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 58; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 32, 62.

²⁸⁹ EuGH, C-381/93, Rn. 17; C-118/96, Rn. 23; C-158/96, Rn. 33; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 22.

²⁹⁰ EuGH, C-76/90, Rn. 14; C-222/95, Rn. 31ff.; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 77.

²⁹¹ Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 62.

²⁹² EuGH, C-279/00; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 20; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 64.

²⁹³ EuGH, 33/74; 205/84, Rn. 52; 427/85; C-76/90, Rn. 13; C-58/98, Rn. 34; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 20; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 68.

Deshalb können alle den Markteintritt betreffenden Regeln wie Lizenzanforderungen eine Beschränkung nach Art. 49 EGV bedeuten,²⁹⁴ das Erfordernis der Mitgliedschaft in einer beruflichen Vereinigung wie einer Handelskammer könnte ebenso davon erfasst sein.²⁹⁵

Da es sich bei Rundfunk um eine Dienstleistung im Sinne von Art. 49 EGV handelt, wurden auch Beschränkungen hinsichtlich Inhalteregulierung als Verletzungen von Art. 49 EGV angegriffen.²⁹⁶ Zum heutigen Zeitpunkt statuiert freilich die Fernsehrichtlinie das Herkunftslandsprinzip und verbietet insofern Doppelregulierung innerhalb ihres Anwendungsbereichs.²⁹⁷

5.3.2.2. Rechtfertigung von Beschränkungen

Wurde eine Diskriminierung oder sonstige Beschränkung durch eine innerstaatliche Vorschrift festgestellt, könnte diese dennoch gerechtfertigt werden.²⁹⁸ Zuerst könnte eine Diskriminierung gem. Art. 45 oder 46 EGV i.V.m. Art. 55 EGV gerechtfertigt sein.²⁹⁹ Zweitens ist der Mitgliedsstaat gerechtfertigt, wenn die Beschränkungen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses (aber nicht rein wirtschaftlicher³⁰⁰ oder administrativer Art³⁰¹) gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen

²⁹⁴ EuGH, C-76/90; C-390/99; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 22; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 65.

²⁹⁵ EuGH, C-58/98, Rn. 33ff.; C-215/01, Rn. 34.

²⁹⁶ EuGH, 155/73; 52/79; 62/79; 262/81; 352/85, Rn. 16; C-288/89; C-353/89; C-36/95, Rn. 50; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 23.

²⁹⁷ EuGH, C-222/94; C-11/95; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 23.

²⁹⁸ EuGH, C-118/96, Rn. 25; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 83.

²⁹⁹ EuGH, 2/74, Rn. 54; 48/75, Rn. 29; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 63; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 40.

³⁰⁰ EuGH, 352/85; C-398/95, Rn. 23; C-158/96, Rn. 41; C-422/01; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 94; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 73.

³⁰¹ EuGH, 205/84, Rn. 54; C-493/99; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 73.

nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.³⁰² Das entsprechende Mittel ist dann nicht verhältnismäßig, wenn dem in Rede stehenden Politikziel bereits durch Rechtsvorschriften des Herkunftslandes Rechnung getragen ist.³⁰³

Es gibt einige Allgemeinwohlbelange, welche für zur Rechtfertigung geeignet befunden wurden, wie z.B. Verbraucherschutz³⁰⁴ oder die Einhaltung von Berufs- und Standesregeln³⁰⁵. Des Weiteren ist kulturelle Vielfalt ein anerkanntes Gemeinwohlziel bei der Rundfunkregulierung.³⁰⁶

Im Allgemeinen können die verfolgten Ziele der in dieser Studie analysierten Co-Regulierungssysteme – Jugendschutz in den Medien ebenso wie Verbraucherschutz – als einschlägige Gemeinwohlziele angesehen werden.

5.3.2.3. Die Adressaten des Art. 49 EC

Art. 49 EGV ist auf jede staatliche Regulierung anwendbar, unabhängig von der Handlungsform.³⁰⁷ Deshalb kann sowohl Maßnahmen in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Form einen Verstoß gegen Art. 49 EGV konstituieren.³⁰⁸ Sogar informelle Verwaltungspraxis wurde vom EuGH als Verletzung der Dienstleistungsfreiheit angesehen.³⁰⁹

³⁰² EuGH, 33/74, Rn. 12; 52/79, Rn. 10; 279/80, Rn. 13; 205/84, Rn. 31; C-76/90, Rn. 12; C-390/90; C-19/92, Rn. 32; C-484/93; C-55/94, Rn. 37; C-3/95, Rn. 28, 32ff.; C-118/96; C-376/96, Rn. 33; C-58/98, Rn. 39; C-215/01, Rn. 35; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 25; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 64, 94, 105; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 69, 73ff.

³⁰³ EuGH, 279/80, Rn. 17; C-180/89, Rn. 17; C-198/89, Rn. 18; C-76/90, Rn. 15; C-43/93, Rn. 16; C-272/94, Rn. 11; C-3/95, Rn. 28; C-376/96, Rn. 34; C-58/98, Rn. 35; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 64.

³⁰⁴ EuGH, 205/84, Rn. 30; C-288/89, Rn. 14; C-36/95, Rn. 53; C-222/95, Rn. 29; C-6/98, Rn. 50; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 101; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 72.

³⁰⁵ EuGH, 110/78, Rn. 27; C-288/89, Rn. 14; C-106/91; C-148/91, Rn. 13; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 25; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 69, 72.

³⁰⁶ EuGH, C-23/93, Rn. 18; C-36/95, Rn. 59; C-6/98; Waltraud Hakenberg, in: Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49/50 EGV, Rn. 25; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 108; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 72.

³⁰⁷ Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 38.

³⁰⁸ Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 38.

³⁰⁹ EuGH, 21/84, Rn. 13; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 38; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 30.

Unter bestimmten Voraussetzungen fallen auch kollektive Regelungen von privaten Vereinigungen in den Anwendungsbereich des Art. 49 EGV, was der Fall ist, wenn sie mit staatlicher Regulierung vergleichbare Wirkung entfalten.³¹⁰ Regeln von Organisationen, die durch einen Mitgliedsstaat zur Regulierung ermächtigt werden, wie etwa eine Verwaltungsbehörde, sind ebenfalls umfasst.³¹¹ In der Folge hat der EuGH entschieden, dass Regelungen von Berufsverbänden, die eine maßgebliche Funktion in der nationalen Wirtschaft haben – wie etwa Handelskammern³¹² – die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EGV beachten müssen.³¹³ Jedenfalls wenn privaten Akteure staatliche Entscheidungsgewalt verliehen wird, die es ermöglicht, allgemein bindendes Recht zu schaffen, verpflichtet der EuGH diese zur Einhaltung der Dienstleistungsfreiheit.³¹⁴

5.3.2.4. Folgen für die Implementierung von Co-Regulierung

Die Analyse zeigt, dass innerhalb eines co-regulativen Rahmens aufgestellte Regeln die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EGV zu beachten haben. Für die Modelle, welche die Wirkung einer Richtlinienumsetzung in nationales Recht haben, ist es wahrscheinlich, dass der EuGH die Handelnden als Adressaten des Art. 49 EGV ansehen wird, da es auf die Wirkung, nicht jedoch auf die Form – etwa ob es sich um öffentliches oder Privatrecht handelt – ankommt. Demnach müssen diese Systeme so konzipiert werden, dass sie keine Beschränkungen für Dienstleistungserbringer darstellen, die in einem anderen Mitgliedsstaat ihren Sitz haben. Angesichts ihrer höchst bedeutenden Auswirkungen auf den Markt müssen co-regulative Ordnungen nicht nur in formeller Hinsicht für alle Branchenunternehmen offen sein, sondern sie müssen auch „closed shops“ vermeiden, die sich aus der Regulierungskultur des jeweiligen Mitgliedsstaates ergeben können. Jedoch ist die Aufstellung behindernden Normen oder Kodizes, durch welche der Markt behindert wird, auf Grund einer ähnlichen Überlegung wie hinsichtlich des Wettbewerbsrecht (s. unten 5.4.) gerechtfertigt, nämlich wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlich und in verhältnismäßiger Weise angewandt werden. Des Weiteren müssen Systeme für Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedsstaat offen sein, ohne ungerechtfertigte Beschränkungen.

Deshalb gibt es, was das Herkunftslandsprinzip angeht, keine Möglichkeit, die verpflichtende Beteiligung an einer Selbstregulierungsinstitution im Empfängerstaat anzuordnen. Dies steht

³¹⁰ EuGH, 36/74, Rn. 16, 19; C-415/93, Rn. 83; C-191/97, Rn. 47ff.; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 41, 93.

³¹¹ EuGH, C-41/90; C-55/94; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 39; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 30.

³¹² EuGH, C-58/98, Rn. 33ff.; C-215/01, Rn. 34ff.

³¹³ EuGH, 36/74, Rn. 4, 10; 13/76; C-101/97; Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 93.

³¹⁴ Michael Holoubek, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EGV, Rn. 41.

jedoch im Konflikt mit einigen Co-Regulierungskonzepten, welche darauf abzielen, eine bestimmte Regulierungskultur zu schaffen oder unterstützen und dementsprechend nicht einfach durch eine andere Art von Kontrolle im Herkunftsland ersetzt werden können. Nichtsdestotrotz genügt es, soweit die Materie sich im harmonisierten Bereich befindet, dass der Herkunftsstaat für angemessene Beaufsichtigung sorgt.³¹⁵

Wenn sich ein Unternehmen freiwillig für den Beitritt zu einem Co-Regulierungssystem eines Mitgliedsstaates entscheidet, bleibt das Herkunftsland verantwortlich, soweit die harmonisierten Bereiche der Richtlinie betroffen sind. Davon abgesehen kann der Empfangsstaat, was andere Politikziele angeht, frei über die Schaffung verpflichtender Co-Regulierungssysteme entscheiden.³¹⁶

Je nach Auslegung eines co-regulativen Systems und je nach Medium, könnten sich auch andere Grundfreiheiten als Einschränkung für den Mitgliedsstaat bei der Schaffung eines Rechtsrahmens darstellen, so etwa die Warenverkehrsfreiheit in Art. 28 EGV oder die Niederlassungsfreiheit in Art. 43 EGV. Unsere Analyse konzentriert sich jedoch auf diejenigen rechtlichen Hindernisse, welche hinsichtlich der in dieser Studie untersuchten Co-Regulierungsmodelle am wahrscheinlichsten auftreten können.

5.4. Co-Regulierung und Art. 81, 82 EGV

Der nichtstaatliche Teil der Co-Regulierung könnte unter bestimmten Umständen den Wettbewerb verzerren oder beschränken. Gut am Markt eingeführte Unternehmen können z.B. innerhalb eines Co-Regulierungsrahmens Vereinbarungen abschließen, welche den Markteintritt von Wettbewerbern behindern. Deshalb müssen die sich aus Art. 81 EGV ergebenden Einschränkungen für Co-Regulierungsszenarien untersucht werden.

Jedoch müssen, damit Art. 81 EGV Anwendung findet, Vereinbarungen zwischen Unternehmen oder Vereinigungen in Rede stehender Unternehmen vorliegen. Deshalb ist die Frage zu stellen, ob die innerhalb eines Co-Regulierungssystems aufgestellten Regeln staatliches Recht sind oder aus privaten Vereinbarungen herrühren. Freilich kann die Unterscheidung zwischen privaten und staatlichen Regeln angesichts des hybriden Charakters von Co-Regulierungssystemen schwierig werden. Wenn die möglicherweise wettbewerbsverzerrend oder -beschränkend wirkenden Regelungen sich als staatliche herausstellen, sind Art. 81, 82 EGV nicht anwendbar. Dennoch könnte der Mitgliedsstaat Art. 3 g, 10 Abs. 2 EGV verletzen, wenn er Regeln aufstellt, die zu einer Beschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs führen.

³¹⁵ EuGH, C-111/78, Rn. 30; Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 79.

³¹⁶ Jürgen Tiedje/ Peter Troberg, in: Hans von der Groeben/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 49 EGV, Rn. 80.

5.4.1. Unterscheidung zwischen staatlichem Recht und privaten Regelungen

Es wurde herausgearbeitet, dass innerhalb der Europäischen Union verschiedene Modelle von Co-Regulierung existieren. Demnach gibt es keine allgemeine Antwort auf die Frage, ob Regeln innerhalb eines Co-Regulierungssystems das Ergebnis einer Vereinbarung von Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen sind, worauf Art. 81 Abs. 1 EGV Bezug nimmt. Der EuGH hat entschieden, dass jede sich wirtschaftlich betätigende Institution unabhängig von ihrer Finanzierung oder rechtlichen Struktur als Unternehmen anzusehen ist.³¹⁷

Es entspricht auch gefestigter Rechtsprechung, dass jede Betätigung, die im Anbieten von Waren und Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt besteht, als wirtschaftliche Betätigung anzusehen ist.³¹⁸

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind die Regeln des EGV über Wettbewerbsrecht nicht auf solche Aktivitäten anwendbar, welche nach ihrem Wesen, ihrem Ziel und ihrer rechtlichen Grundlage nicht dem Bereich der wirtschaftlichen Betätigung angehören³¹⁹ oder die mit der Ausübung von Hoheitsgewalt verbunden sind.³²⁰

Hinsichtlich Berufsverbänden hat der Gerichtshof entschieden, dass sie trotz ihrer Betrauung mit Aufgaben von öffentlichem Interesse als Unternehmensvereinigungen angesehen werden müssen.³²¹ Jedoch werden unter bestimmten Umständen Regelungen, die von solchen Vereinigungen aufgestellt werden, nicht als private Rechtssetzung betrachtet, insbesondere unter folgenden Bedingungen:

- Das Entscheidungsorgan besteht in der Mehrheit aus Vertretern öffentlicher Organisationen³²² und es gibt vorgegebene spezifische Kriterien zur Bestimmung der Gemeinwohlziele, die beachtet werden müssen;³²³ oder
- die Vertreter handeln als unabhängige Experten, die nur zur Beachtung des öffentlichen Interesses verpflichtet sind; oder
- das Entscheidungsorgan handelt in Übereinstimmung mit Allgemeinwohlzielen und dem Staat kommt die regulatorische Letztverantwortung zu.³²⁴

Die o.g. Grundsätze sind auch auf co-regulative System anwendbar, insbesondere wenn Branchenvereinigungen innerhalb des jeweiligen Modells eine große Rolle spielen. Wenn die ent-

³¹⁷ EuGH, C-55/96, Rn. 21. Vgl. auch EuGH, C-41/90, Rn. 21; C-244/94, Rn. 14; C-55/96, Rn. 21; C-309/99, Rn. 46.

³¹⁸ EuGH, 118/85, Rn. 7; C-35/96, Rn. 36; C-309/99, Rn. 47.

³¹⁹ EuGH, C-160/91, Rn. 18ff.; C-309/99, Rn. 57.

³²⁰ EuGH, C-364/92, Rn. 30; C-343/95, Rn. 22ff.; C-309/99, Rn. 57.

³²¹ EuGH, C-309/99, Rn. 65, 66.

³²² EuGH, C-96/94, Rn. 23.

³²³ EuGH, C-309/99, Rn. 61, 64; C-35/99, Rn. 37, 39.

³²⁴ EuGH, C-96/94, Rn. 24.

sprechenden Regelungen als auf der Vereinbarung von Unternehmensvereinigungen basierend angesehen werden müssen, ist Art. 81 EGV anwendbar.

Nach seinem Wortlaut ist Art. 81 EGV auf Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen anwendbar. Der rechtliche Rahmen, in dem sich solche Vereinbarungen vollziehen und solche Beschlüsse gefällt werden sowie die Einordnung dieses Rahmens durch die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen sind für die Anwendbarkeit des EG-Wettbewerbsrechts und speziell des Art. 81 EGV irrelevant.³²⁵

Diese Auslegung von Art. 81 EGV beinhaltet keinen Verstoß gegen den Grundsatz der institutionellen Selbständigkeit.³²⁶ An dieser Stelle ist zwischen zwei Vorgehensweisen zu unterscheiden. Demnach existieren zwei verschiedenen Arten für die Behandlung von Rechtssetzungsbefugnissen für Berufsverbände.³²⁷

Im einen Fall legt ein Mitgliedstaat bei der Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an einen Berufsverband Kriterien des Allgemeininteresses und wesentliche Grundsätze fest, die bei der Rechtssetzung zu beachten sind. In diesem Fall bleiben die vom Berufsverband aufgestellten Regeln staatliche Regeln und unterliegen nicht den für die Unternehmen geltenden Bestimmungen des EG-Vertrags.³²⁸

Im anderen Fall sind die von dem Berufsverband erlassenen Regeln allein diesem zuzurechnen.³²⁹ Soweit Art. 81 EGV anwendbar ist, hat der Verband laut EuGH „die Regeln der Kommission zu notifizieren“.³³⁰

Die Tatsache, dass die beiden oben beschriebenen Systeme zu unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf EG-Recht führen, beschränkt die Freiheit der Mitgliedsstaaten keineswegs, dem einen oder anderen den Vorzug zu geben.³³¹

Wenn ein Mitgliedsstaat einem Verband die Befugnis verleiht, mittels Regulierung Gemeinwohlziele zu verfolgen (z.B. durch Wahl eines contracting-out Modells), so ist in den vom Verband aufgestellten Regelungen im Hinblick auf Art. 81 EGV prima facie staatliches Recht zu sehen.

³²⁵ EuGH, 123/83, Rn. 17ff.; C-309/99, Rn. 66.

³²⁶ EuGH, C-309/99, Rn. 67.

³²⁷ EuGH, C-309/99, Rn. 67.

³²⁸ EuGH, C-309/99, Rn. 68.

³²⁹ EuGH, C-309/99, Rn. 69.

³³⁰ EuGH, C-309/99, Rn. 69.

³³¹ EuGH, C-309/99, Rn. 70.

5.4.2. Handlungen von Unternehmen nach Art. 81 EGV

5.4.2.1. Entscheidungsspielraum für Unternehmen

Der Gerichtshof hat entschieden, dass Unternehmen nicht gegen Art. 81 EGV verstoßen, wenn sie lediglich staatliche Regulierung umsetzen, welche sie zur Beschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs zwingt.³³² Jedoch müssten nach der oben gegebenen Co-Regulierungsdefinition solche Systeme ausscheiden, die der privaten Regulierung überhaupt keine Entscheidungsspielräume überlassen (s. oben 2.4.). Wenn die staatliche Regulierung wettbewerbsfeindliches Verhalten nur billigt oder verstärkt, aber Entscheidungsspielräume bei den Verbänden belässt, bleibt es bei der Anwendbarkeit von Art. 81 EGV auf die privaten Regulierer.³³³ Demnach sind in der Regel Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, die nach unserer Definition co-regulativen Charakter haben, an Art. 81 EGV gebunden.

Wenn die nichtstaatliche Institution lediglich eine beratende Funktion hat, besteht für die Anwendung von Art. 81 EGV kein Raum.³³⁴ Jedoch liegt im Sinne dieser Studie keine Co-Regulierung vor, wenn der nichtstaatliche Teil auf eine solche Beratungsrolle beschränkt ist.

5.4.2.2. Bewirkte oder bezweckte Beschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs

Zunächst muss eine Vereinbarung zwischen Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen oder abgestimmte Verhaltensweisen vorliegen.

Entscheidungen einer Selbstregulierungsinstitution oder von einer solchen Einrichtung aufgestellte Regeln könnten den gemeinsamen Willen manifestieren, sich auf einem bestimmten Markt in einer bestimmten Art und Weise zu verhalten und dementsprechend als horizontale Vereinbarung gem. Art. 81 EGV anzusehen sein. Selbst wenn die Entscheidungen oder Regeln nicht bindend sind, könnte Art. 81 EGV anwendbar sein, da die Regulierung der co-regulativen Einrichtung eine abgestimmte Verhaltensweise darstellen könnte.³³⁵

Was die Beurteilung, ob die jeweilige Vereinbarung eine Beschränkung oder Verzerrung des Wettbewerbs darstellt, angeht, könnte die Rechtsprechung zu den Industriestandards instruktiv sein. Wie Industriestandards, welche die Kompatibilität von Produkten verschiedener Hersteller ermöglichen, könnten durch nichtstaatliche Regulierungsstellen in Kraft gesetzte Regelungen den Wettbewerb behindern, indem sie den Markteintritt eines konkurrierenden Systems erschweren.³³⁶

³³² EuGH, 13/77.

³³³ EuGH, C-198/01, Rn. 51; 218/78.

³³⁴ Siehe Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *EUV/EGV*, Schroeder, Art. 81 EGV, Rn. 588.

³³⁵ Zu diesem „catch all Element“ siehe Carl Otto Lenz/ Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), *EUV/EGV*, Grill, Art. 81, Rn. 1.

³³⁶ Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Band II, Schroeder, Art. 81, Rn. 588.

Jedoch verstoßen Industriestandards nicht in jedem Fall gegen Art. 81 Abs. 1 EGV. Sie wirken sich nicht wettbewerbsbehindernd oder -verzerrend aus, wenn sie nicht verbindlich, transparent und für Interessenten, nicht nur für die etablierten Marktteilnehmer zugänglich sind.³³⁷ Allerdings liegt eine Wettbewerbsbehinderung vor, wenn Wirtschaftsunternehmen sich darauf einigen, nur im Einklang mit einem bestimmten Industriestandard zu produzieren³³⁸ oder der Standard dazu benutzt wird, Wettbewerber auszuschließen.³³⁹ Je mehr Freiheit für Wettbewerber zur Entwicklung eines Alternativstandards oder -produktes besteht, desto unwahrscheinlicher tritt eine Wettbewerbsbeschränkung oder -verzerrung nach Art. 81 EGV ein.³⁴⁰ Hinsichtlich Gütezeichen hat die Kommission entschieden, dass diese keinen Verstoß gegen Art. 81 Abs. 1 EGV darstellen, wenn (a) keine zusätzlichen Beschränkungen hinsichtlich Herstellung oder Verkauf der entsprechenden Produkte bestehen und (b) von Wettbewerbern hergestellte Erzeugnisse, welche objektiv den Qualitätsanforderungen genügen, das Gütezeichen benutzen können.³⁴¹

Allerdings fällt nicht jede Vereinbarung zwischen Unternehmen oder jeder Beschluss einer Unternehmensvereinigung, die die Handlungsfreiheit der Vertragsparteien oder einer der Parteien beschränken, automatisch unter das Verbot des Art. 81 EGV.³⁴² Der EuGH führt hierzu aus: „Bei der Anwendung dieser Vorschrift im Einzelfall sind nämlich der Gesamtzusammenhang, in dem der fragliche Beschluss zustande gekommen ist oder seine Wirkungen entfaltet, und insbesondere dessen Zielsetzung zu würdigen, die hier mit der Notwendigkeit der Schaffung von Vorschriften über Organisation, Befähigung, Standespflichten, Kontrolle und Verantwortlichkeit zusammenhängt, die den Empfängern juristischer Dienstleistungen und der Rechtspflege die erforderliche Gewähr für Integrität und Erfahrung bieten [...]“.³⁴³

Jedoch werden einige der von der Wirtschaft freiwillig abgeschlossenen Regulierungsvereinbarungen innerhalb der EU mit wettbewerbsbeschränkenden Effekten in Verbindung ge-

³³⁷ Siehe Bekanntmachung der Kommission *Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit*, ABl. 2001 C 3/02, Punkt 163.

³³⁸ Vgl. etwa Entscheidung der Kommission 78/156/EEC, Video-Cassetterecorders, ABl. 1978 Nr. L 47/42, Rn. 23; Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Band II, Schroeder, Art. 81, Rn. 594.

³³⁹ Siehe Bekanntmachung der Kommission *Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit*, ABl. 2001 C 3/02, Punkt 163.

³⁴⁰ Siehe Bekanntmachung der Kommission *Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit*, ABl. 2001 C 3/02, Punkt 167.

³⁴¹ Vgl. Bekanntmachung der Kommission, ABl. 1968 Nr. C 75 S.3, Rn. II/8; siehe auch Kommission, ABl. 1970 Nr. 153 S. 4; Entscheidung der Kommission 82/371/EWG, NAVAWA/ANSEAU, ABl. 1982 Nr. L 167, S. 39.

³⁴² EuGH, C-309/99, Rn. 97.

³⁴³ EuGH, C-309/99, Rn. 97.

bracht.³⁴⁴ Dagegen ist der EuGH der Ansicht, dass wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen dann nicht gegen Art. 81 Abs. 1 EGV verstoßen, wenn sie Teil eines größeren Rechtsrahmens sind, welcher auf Verbesserung, Sicherung oder Ermöglichung von Wettbewerb in dem entsprechenden Wirtschaftszweig abzielt.³⁴⁵ Man könnte sich für manche Fälle nichtstaatlicher Regulierung im Medienbereich auf diesen Standpunkt stellen, da Regulierung zum Jugend- und Verbraucherschutz die Entwicklung von Informationsmärkten unterstützt.³⁴⁶ Darüber hinaus greift der EuGH bei der Anwendung von Art. 81 EGV auf Argumentationen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit zurück.³⁴⁷ Aufbauend auf *Cassis-de-Dijon*³⁴⁸ erkennt der Gerichtshof medienpolitische Ziele, welche von den Mitgliedsstaaten verfolgt werden, als Rechtfertigungsgründe für Beschränkungen der Grundfreiheiten nach dem EG-Vertrag an.³⁴⁹ Die gleichen Argumente könnten für die Ansicht ins Feld geführt werden, dass Art. 81 EGV solche co-regulativen Vereinbarungen nicht verbietet, die entsprechende medienpolitische Ziele sicherstellen.

5.4.2.3. Erklärung der Unanwendbarkeit (Art. 81 Abs. 3 EGV)

Wenn ein Verstoß gegen Art. 81 Abs. 1 EGV festgestellt wird, besteht die Möglichkeit, dass die Vorschrift nach Abs. 3 für unanwendbar erklärt wird. Dieser Absatz bezieht sich auf Fälle, in denen eine Vereinbarung den Wettbewerb verzerrt oder beschränkt, aber eine wirtschaftliche Gesamtschau ergibt, dass die Vereinbarung insgesamt vorteilhaft ist.³⁵⁰

Das kann der Fall sein bei Industriestandards, welche Kompatibilität erreichen und demnach geringfügige Wettbewerbsbeschränkungen hinnehmbar erscheinen lassen. Jedoch ist unklar, ob Allgemeinwohlziele nicht-wirtschaftlicher Art zu einer Nichtanwendbarkeitserklärung nach Art. 81 Abs. 1 EGV führen können. Der Wortlaut des Abs. 3 stützt eine solche Argumentation nicht.³⁵¹ Betreffend die Europäische Rundfunk- und Fernseh-Union (EBU) hat die

³⁴⁴ Jörg Ukrow (Hrsg.) *Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht*, München: 2000, S. 75.

³⁴⁵ EuGH, 258/78; 262/81, Rn. 15; 161/84, Rn. 16 ff.; Jörg Ukrow (Hrsg.) (s. Fn. 344), S. 77.

³⁴⁶ Empfehlung des Rates 98/560/EG vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde ABl. 1998 Nr. L 270, S. 48; Jörg Ukrow (Hrsg.) (s. Fn. 344), S. 77ff.

³⁴⁷ Jörg Ukrow (Hrsg.) (s. Fn. 344), S. 79, 82, 85.

³⁴⁸ EuGH, 120/78.

³⁴⁹ Jörg Ukrow (Hrsg.) (s. Fn. 344), S. 79ff.

³⁵⁰ Josef Aicher/ Florian Schumacher, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Band II, Art. 81, Rn. 594.

³⁵¹ Josef Aicher/ Florian Schumacher, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.) (s. Fn. 350), Art. 81, Rn. 594.

Kommission 1993 entschieden, dass der Allgemeinwohlauftrag für die Anwendbarkeit des Art. 81 Abs. 3 EGV genügt. Der EuGH jedoch hat diese Entscheidung aufgehoben und wandte ein, dass im EU-Kartellrecht lediglich wirtschaftliche Kriterien maßgeblich seien.³⁵²

Dagegen wird in der Wissenschaft die Ansicht vertreten, dass Art. 81 Abs. 3 EGV im Hinblick auf die kulturellen Auswirkungen der jeweiligen Vereinbarung ausgelegt werden muss.³⁵³ Ob die zur Unterstützung dieser Herangehensweise vorgebrachten Argumente stichhaltig sind, kann im Rahmen dieser Studie nicht abschließend geklärt werden.

5.4.2.4. Co-Regulierungsmaßnahmen und Art. 82 EGV

Co-Regulierung könnte von Unternehmen mit erheblicher Marktmacht zur Verzerrung des Wettbewerbs missbraucht werden. Deshalb muss Art. 82 EGV zusätzlich zu Art. 81 EGV untersucht werden. Jedoch finden grundsätzlich die selben Prinzipien Anwendung. Eine spezifische Analyse kann nur hinsichtlich spezifischer Co-Regulierungsmodelle durchgeführt werden.

5.4.2.5. Einschätzung der staatlichen Regulierung

Herausgearbeitet wurde, dass Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen, wenn sie lediglich staatliche Regulierung umsetzen, nicht gegen Art. 81 Abs. 1 EGV verstoßen. Jedoch besteht dann Raum für die Anwendung von Art. 81 EGV, wenn der staatliche Teil dies im Ermessen des nichtstaatlichen Teils belässt. Gleichzeitig könnte jedoch ein Verstoß gegen Art. 3 lit. g, 10 Abs. 2 EGV vorliegen, „wenn ein Mitgliedstaat gegen Artikel 81 verstoßende Kartellabsprachen vorschreibt, erleichtert oder deren Auswirkungen verstärkt oder wenn er der eigenen Regelung dadurch ihren staatlichen Charakter nimmt, dass er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt“.³⁵⁴

Wenn nach der mitgliedsstaatlichen Regulierung den Wirtschaftsunternehmen keine Entscheidungsspielräume bleiben, verletzt der entsprechende Mitgliedsstaat nicht Art. 3 lit. g, 10 Abs. 2 EGV. Während der EuGH im Fall *Leclerc* andeutete, dass Art. 10 Abs. 2 EGV und das Prinzip des *effet utile* auch auf rechtliche Regulierung anwendbar seien, was Vereinbarungen im Sinne des Art. 81 Abs. 1 EGV überflüssig machte,³⁵⁵ entschied der Gerichtshof im Fall

³⁵² Verbundene Rechtssachen T-528/93, T-543/93, T-546/93, *Métropole Télévision SA v. Kommission*, Slg. 1996 II-649-694; Josef Aicher/ Florian Schumacher, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.) (s. Fn. 350), Art. 81, Rn. 257.

³⁵³ Jörg Ukrow (Hrsg.) (s. Fn. 344), S. 74.

³⁵⁴ EuGH, 267/86, Rn. 16; ständige Rechtsprechung, siehe zuletzt C-35/99, Rn. 34-35 and C-198/01, Rn. 46.

³⁵⁵ EuGH, 229/83, Rn. 15.

Meng, dass der Staat, wenn er Parameter für Unternehmen aufstellt, jenseits des Anwendungsbereichs des europäischen Kartellrechts agiert.³⁵⁶

Jedoch ist es angesichts der bereits erwähnten Definition von Co-Regulierung unwahrscheinlich, dass diese Konstellation innerhalb der Co-Regulierungssystemen auftritt, welche Gegenstand dieser Studie sind. Erwähnenswert könnte sein, dass der EuGH entschieden hat, dass nationale Regulierungseinrichtungen Art. 81 EGV beachten und nationale Bestimmungen unangewendet lassen müssen, die dem Art. 81 EGV entgegenstehende Vereinbarungen erforderten oder begünstigten.³⁵⁷

Um die Frage zu beantworten, ob die jeweilige Regulierung staatlich ist oder den Unternehmen Spielraum lässt, ihre spezifischen wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen, kann der „procedural public interest test“³⁵⁸ angewandt werden. Wenn das gesamte Regulierungsszenario auf die Verfolgung von Allgemeinwohlzielen ausgelegt ist, könnte das gesamte Szenario als staatliche Regulierung angesehen werden, mit der Folge, dass die Unternehmen nicht gegen Art. 81 Abs. 1 EGV verstoßen und der jeweilige Mitgliedsstaat innerhalb seiner gesetzgeberischen Macht handelt.

Gleiches gilt in dem Fall, dass die jeweiligen Mitgliedsstaaten Regulierungsmacht an Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen delegieren. Ist der „procedural public interest test“ bestanden, liegt kein Verstoß gegen Art. 3 lit. g, 10 Abs. 2 EGV vor.³⁵⁹

5.5. Co-Regulierung und nationales Recht

Die Korrespondenten haben keinerlei Fälle mitgeteilt, in denen Co-Regulierungsmaßnahmen als in direktem Widerspruch zu einer nationalen Rechtsordnung stehend angesehen wurden. Dennoch haben sich einige Punkte, die in der wissenschaftlichen Diskussion vorgebracht wurden, als bedeutsam abgezeichnet.

Probleme entstehen vor allem im Zusammenhang mit dem Schutz von Menschenrechten, entweder auf Grund nationalen Verfassungsrechts oder der EMRK. Probleme können beim Schutz der Menschenrechte durch Co-Regulierungssysteme auftreten oder andersherum können Rechte auch verletzt werden, wie z.B. die Rede- und Informationsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Unternehmerfreiheit. Des Weiteren tritt im nationalen Verfassungsrecht oftmals die Frage auf, ob Public-Private-Partnerships als öffentliche Ein-

³⁵⁶ EuGH, C-2/91, Rn. 7.

³⁵⁷ EuGH, C-198/01, Rn. 55.

³⁵⁸ Harm Schepel, Delegation of Regulatory Powers to Private Parties Under EC Competition Law: Towards A Procedural Public Interest Test, 39 *Common Mkt. L. Rev.* 2002, S. 31.

³⁵⁹ Wulf-Henning Roth, Staatliche Wirtschaftsregulierung, Selbstregulierung und EG-Kartellrecht, in: Rüdiger Krause/ Winfried Veelken/ Klaus Vieweg (Hrsg.), *Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa*, Berlin: 2004, S. 471ff.

richtungen anzusehen sind, welche an verfassungsrechtliche Zielsetzungen gebunden sind. Die private Gesellschaft ASA in Großbritannien z.B. wurde in manchen Entscheidungen als öffentliche Einrichtung behandelt,³⁶⁰ jedoch gibt es hierzu bislang kein Gerichtsurteil im Hinblick auf den Human Rights Act. Außerdem hat der hybride Charakter von Co-Regulierung Anlass zur Diskussion über die demokratische Legitimierung entsprechender Entscheidungen gegeben.³⁶¹ Manche Wissenschaftler in Deutschland kritisierten den Co-Regulierungsrahmen (Jugendschutzmodell bei Rundfunk und Onlinediensten in Deutschland, siehe oben 3.1.2.3. und 3.1.2.4.) als Verletzung von Art. 5 Abs. 1 GG. Diese Meinungen werden jedoch nur vereinzelt vertreten.

Darüber hinaus wird das nationale Wettbewerbsrecht für relevant gehalten. Obwohl Vereinbarungen zwischen Branchenmitgliedern auf Verhaltensregeln unter die Vorschriften fallen, welche wettbewerbswidrige Vereinbarungen auf Mitgliedsstaatsebene verbieten, haben es die Korrespondenten in ihren Bemerkungen für letztlich unwahrscheinlich gehalten, dass Auswirkungen auf den Wettbewerb bestehen würden, so dass auch ein Verbot entsprechender Vereinbarungen am Ende unwahrscheinlich sei. Die Beschränkungen sind denen bei Art. 81 EGV (s. oben) sehr ähnlich. Jedoch könnten sie sich an manchen Stellen unterscheiden, weswegen eine abschließende Untersuchung für jeden Staat einzeln durchgeführt werden müsste, was an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.

5.6. Fazit für die Implementierung

Hinsichtlich der Implementierung von Co-Regulierungsmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten hat die Untersuchung zu folgenden Schlüssen geführt:

- Es müssen spezielle Einschränkungen bei der Umsetzung von Richtlinien durch Co-Regulierung auf Grund der EMRK beachtet werden, wenn das Ziel des Systems auf den Schutz von Grundrechten ausgelegt ist, die von der Konvention geschützt werden. Zusätzlich werden Co-Regulierungsanordnungen nicht in jedem Fall, aber doch zumeist als Maßnahmen anzusehen sein, die an die durch die EMRK geschützten Rechte gebunden sind.
- Gem. Art. 249 Abs. 3 EGV ist eine Richtlinie verbindlich hinsichtlich des zu erreichenden Regulierungsziels für jeden Mitgliedsstaat, an den die Richtlinie adressiert ist, belässt aber den nationalen Behörden die Wahl der Form und des Mittels. Dementsprechend sind Kombinationen von staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung nicht ausgeschlossen. Jedoch müssen gemäß der EuGH-Rechtsprechung bestimmte Voraussetzungen eingehalten werden:

³⁶⁰ *R v ASA ex parte Insurance Services plc* [1990] COD 42, (1990) 2 Admin LR 77; *R v. ASA ex parte Vernon Organisation Ltd* [1992] 1 WLR 1298.

³⁶¹ Vgl. Wolfgang Schulz, Was leisten Selbst- und Co-Regulierung?, in: Dieter Klumpp u.a. (Hrsg.), *Medien, Ordnung und Innovation*, Berlin u.a.: 2005, S. 180ff.

- Es muss eine vollständige Anwendung in klarer und eindeutiger Art und Weise stattfinden; diese muss transparent für jeden durch die Vorschrift Verpflichteten sein hinsichtlich des von ihm Verlangten. Da es vielen der untersuchten Systeme an Transparenz mangelt, sollte in Zukunft diesem Punkt besondere Aufmerksamkeit zukommen.
- Die Umsetzung muss in wirksamer und verbindlicher Weise geschehen. Das bedeutet nicht, dass eine vollständige Übertragung in nationales Recht erforderlich ist; der Gerichtshof hat entschieden, dass z.B. Vereinbarungen zwischen Staat und Privaten genügen können. Demnach erfüllt die contracting-out Variante von Co-Regulierung dieses Erfordernis zweifellos. Jedoch ist ein verbindlicher Rechtsrahmen auf dem in Rede stehenden Gebiet notwendig; diese Voraussetzung wäre nicht erfüllt, überließe man die Materie vollständig der Selbstregulierung.
- Co-Regulierungsszenarien könnten die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EGV verletzen. In bestimmten Konstellationen fallen auch Regelungen privater Verbände in den Anwendungsbereich des Art. 49 EGV, nämlich wenn sie gleiche Wirkung zeitigen wie staatliche Regulierung. Jedoch könnten die Allgemeinwohlziele im Medienbereich, nämlich die Vielfaltssicherung, Jugend- oder Verbraucherschutz als Rechtfertigungsgründe für die Beschränkungen dienen. Jedenfalls müssen die Systeme aber Unternehmen, die in anderen Mitgliedsstaaten ihren Sitz haben, ohne jede ungerechtfertigte Beschränkung offen stehen.
- Der nichtstaatliche Regulierungspart der Co-Regulierung könnte unter bestimmten Umständen den Wettbewerb verzerren oder beschränken. So können etwa am Markt eingeführte Unternehmen innerhalb eines Co-Regulierungsrahmens Vereinbarungen eingehen, die den Markteintritt von Wettbewerbern erschweren, zumindest bei allen Kodex-bezogenen Co-Regulierungsmodellen.
 - Der Gerichtshof betrachtet manche Vereinbarungstypen als staatliches Recht und nicht als private Rechtssetzung, dies ist jedoch nur der Fall, wenn der Spielraum für private Institutionen relativ begrenzt ist. Nach unserer Definition ist dies jedenfalls für Co-Regulierung nie der Fall. Deshalb wird Art. 81 EGV in aller Regel anwendbar sein.
 - Jedoch hat der EuGH entschieden, dass wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen dann Art. 81 Abs. 1 EGV nicht verletzen, wenn sie Teil eines größeren Rechtsrahmens sind, welcher auf Verbesserung, Sicherung oder Ermöglichung von Wettbewerb in dem entsprechenden Wirtschaftszweig abzielt. Dies könnte für die in dieser Studie untersuchten Co-Regulierungssysteme der Fall sein. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, dass eine Vorschrift nach Abs. 3 für unanwendbar erklärt wird.

- Jedenfalls werden Systeme, die durch eine Vereinbarung innerhalb der Wirtschaft aufgestellt werden, als wettbewerbsbeschränkend anzusehen sein, wenn sie für Wettbewerber nicht offen stehen.
- Die Untersuchung gibt kein vollständiges Bild der Beschränkungen für Co-Regulierung im jeweiligen nationalen Recht. Jedoch hat sich herausgestellt, dass es keine wesentlichen Einschränkungen in den Mitgliedsstaaten hinsichtlich dieser alternativen Regulierungsform gibt. In manchen Mitgliedsstaaten finden allerdings Diskussionen statt hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Einordnung von Co-Regulierungseinrichtungen, hinsichtlich der Sicherstellung demokratischer Legitimierung und über wettbewerbsrechtliche Fragen.

Die Institutionen der EU haben auf die Tatsache reagiert, dass alternative Regulierungsformen wie Co-Regulierung zunehmend wichtiger werden und gleichzeitig komplexe rechtliche Probleme auf europäischer Ebene aufwerfen. Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtssetzung“ prüft die Kommission die Vereinbarkeit co-regulativer Systeme mit dem Gemeinschaftsrecht.³⁶²

³⁶² ABl. 2003/C 321/01.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ersteller des Gutachtens wurden gebeten, konkrete Vorschläge im Hinblick auf Co-Regulierungsmaßnahmen in den Medien in Europa zu unterbreiten.

6.1. Allgemeine Vorschläge

6.1.1. Co-Regulierung zur Umsetzung von Richtlinien anerkennen

Auf Grundlage der Ergebnisse der Studie gibt es keinen Grund anzunehmen, dass Co-Regulierungsmodelle, wie sie in dieser Studie definiert werden, grundsätzlich ungeeignet wären, um europäische Richtlinien in nationales Recht zu transformieren (weder im Hinblick auf die Effektivität der Regulierung noch auf rechtliche Voraussetzungen).

Die Evaluation, die in dieser Studie durchgeführt wurde, zeigt, dass zahlreiche Co-Regulierungssysteme, die entsprechenden Politikziele effektiv umsetzen. Die Effektivität von Co-Regulierung beruht allerdings auf einem Set unterschiedlicher Einflussfaktoren (s.o. Kap. 4.2.1.) und kann daher nicht für in dieser Studie untersuchte Modelle einfach unterstellt werden. Dies spricht keineswegs grundsätzlich gegen Co-Regulierung als einen angemessenen Weg zur Umsetzung von Richtlinien, da dies für direkte staatliche Regulierung ebenso gilt.

Ein Grund dafür, dass es keinen einheitlichen Königsweg für Co-Regulierung in allen Mitgliedsstaaten und für alle Ziele gibt, ist, dass der Regulierungspfad bei einem Wechsel zur Co-Regulierung entscheidend ist. Viel Konfliktpotenzial in Debatten über Selbst-, Co- und reine staatliche Regulierung lässt sich durch Missverständnisse über den Ausgangspunkt erklären. Daher ist ein Einheitsmodell zur Etablierung von Co-Regulierung weder wünschenswert noch umsetzbar.

Es gibt auch keinen Grund anzunehmen, dass bestimmte Medienangebote für Co-Regulierung grundsätzlich ungeeignet wären. Daher sind im Bereich der audiovisuellen Mediendienste sowohl traditioneller Rundfunk als auch nicht-lineare Angebote im Prinzip offen für alternative Formen der Regulierung. Allerdings legen die Ergebnisse der Untersuchung nahe, dass unterschiedliche Modelle oder Kombinationen von Instrumenten für unterschiedliche Typen von Medien angemessen sein können. Die Presse ist in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union traditionell – und teilweise auch durch besondere verfassungsrechtliche Absicherung – nicht vorrangig durch co-regulatorische Arrangements reguliert, sondern durch allgemeine Gesetze und gerichtliche Kontrolle im Einzelfall auf der einen und reine Selbstregulierung auf der anderen Seite.

6.1.2. Klare Unterscheidung zwischen Co-Regulierung und Selbstregulierung

Die Untersuchung zeigt, dass Co-Regulierung durch eine Kombination von staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung gekennzeichnet ist. Unserer Definition zufolge ist auch der nichtstaatliche Teil als solcher ein regulatorischer Prozess. Dies könnte zur Annahme führen, dass Co-Regulierung und Selbstregulierung sich nur graduell unterscheiden. Diese Annahme ist

allerdings unrichtig. Selbstregulierung ist durch die Abwesenheit von staatlicher Einflussnahme auf den regulatorischen Prozess gekennzeichnet, während Co-Regulierung nur vorliegt, wenn eine Verbindung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung besteht. Diese analytische Differenz geht mit einer Differenz der Regulierungskultur einher, die zum Teil den Widerstand von Repräsentanten reiner Selbstregulierungssysteme erklärt, wenn es um Co-Regulierungsansätze geht. Dies bedeutet nicht, dass es keinen Raum für reine Selbstregulierung gibt, wo ein Co-Regulierungssystem etabliert wurde. Selbstregulierung kann die Entwicklung berufsethischer Regeln fördern, was wiederum die Bemühungen staatlicher Regulierung unterstützen kann.

Die Umsetzung europäischer Richtlinien erfordert allerdings, dass die Mitgliedsstaaten sicherzustellen haben, dass die Ziele der Richtlinie in einer hinreichend effektiven Weise umgesetzt werden. Der Rechtsprechung des EuGH zufolge ist die komplette Abwesenheit staatlicher Regulierung – die das Merkmal von Selbstregulierungsmodellen ist – nicht ausreichend, um in einem Mitgliedsstaat eine europäische Richtlinie umzusetzen (s.o. 5.2.2.).

6.1.3. Jugendschutz und Werbeinhaltsregulierung als geeignete Felder für Co-Regulierungsmaßnahmen

Die meisten existierenden Co-Regulierungssysteme wurden zum Jugendschutz oder zur Werberegulierung eingeführt. Theoretische Erkenntnisse, die durch unsere empirische Evaluation gestützt werden, zeigen, dass sich diese beiden Ziele besonders für Co-Regulierungsmaßnahmen eignen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass andere Bereiche dafür ungeeignet wären, wir haben allerdings für andere Ziele keine konkreten Anhaltspunkte im Hinblick auf die Eignung finden können.

6.1.4. Notwendigkeit von Evaluationen

Wie oben dargestellt, beruht Co-Regulierung auf zahlreichen eher „weichen“ Faktoren, die gegeben sein müssen, damit das System effektiv arbeitet. Daher kann kein wohldefiniertes Set von Kriterien entwickelt werden, die Voraussetzung dafür sind, dass durch Co-Regulierung europäische Richtlinien effektiv umgesetzt werden. Folglich muss die Effektivität eines Co-Regulierungssystems individuell evaluiert werden. Es ist deswegen sinnvoll, die Mitgliedsstaaten aufzufordern, Co-Regulierungssysteme kontinuierlich zu evaluieren. Es erscheint angemessen, diese Evaluationen in kürzerem Abstand nach Einführung des neuen Regulierungskonzepts durchzuführen, später, wenn das System sich als funktionsfähig erwiesen hat, können die Abstände größer sein.

6.1.5. Keine Notwendigkeit für eine rechtliche Vorgabe für Co-Regulierung auf europäischer Ebene

Viele Mitgliedsstaaten nutzen Co-Regulierung bereits in einer Vielzahl unterschiedlicher Modelle. Co-Regulierung baut auf die Regulierungskultur auf und die Stärke der Systeme basiert

auf dieser Bedingung. Daher besteht keine Notwendigkeit, Co-Regulierung abschließend auf europäischer Ebene zu definieren oder für die Umsetzung vorzuschreiben. Sollte die Kommission unserer Empfehlung folgen, Co-Regulierung grundsätzlich als geeignet zur Umsetzung von Richtlinien anzusehen, könnte eine Mitteilung über die Anforderungen an hinreichend effektive Systeme hilfreich sein.

6.2. Bedingungen für co-regulative Maßnahmen

Die Evaluation hat einige Faktoren deutlich werden lassen, die gegeben sein müssen, damit ein co-regulatives System – unabhängig von spezifischen Rahmenbedingungen und Konstruktionsmerkmalen – funktionieren kann. Diese Faktoren werden im Folgenden zusammengefasst.

6.2.1. Faktische Voraussetzungen

- **Hinreichende Anreize für die Wirtschaft zur Kooperation:** Ein co-regulatives System, das nicht hinreichend Anreize für die Wirtschaft bietet, wird höchstwahrscheinlich ineffektiv sein. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die Wirtschaft aus selbstlosen Gründen oder zur Förderung eines Politikziels teilnehmen wird. Sowohl die theoretischen Ergebnisse als auch die empirische Evaluation zeigen, dass ein wirksamer Anreiz grundsätzlich im Drohen mit einer staatlichen Intervention in den entsprechenden Sektor bestehen kann.
- **Verhältnismäßige und abschreckende Instrumente zur Durchsetzung der Regulierung:** Einerseits müssen die nichtstaatlichen Organisationen effektive Sanktionsinstrumente zur Verfügung haben. Auf der anderen Seite benötigt Co-Regulierung eine Auffangverantwortung, um effektiv zu sein. Selbst Experten von Selbstregulierungseinrichtungen, die in ein Co-Regulierungssystem eingebunden sind, gehen davon aus, dass ein staatlicher Regulierer im Hintergrund notwendig dafür ist, dass Co-Regulierung effektiv funktioniert.

6.2.2. Normative Bedingungen

- **Art. 81 EG-Vertrag verbietet es Wirtschaftszusammenschlüssen, Hürden für den Marktzutritt von Konkurrenten aufzurichten.** Daher dürfen Co-Regulierungssysteme nicht in der Weise konstruiert werden, dass sie traditionelle Akteure bevorzugen und Konkurrenten ausgrenzen. Diese Voraussetzung ist vor allen Dingen für Modelle von Co-Regulierung relevant, die auf nichtstaatlichen Kodizes basieren.
- **Gemäß Art. 49 EG-Vertrag sind die Mitgliedsstaaten gehalten, keine regulatorischen Maßnahmen einzusetzen, die Anbieter anderer Mitgliedstaaten bei der Erbringung der Dienstleistung in dem entsprechenden Mitgliedstaat diskriminieren oder behindern.** Daher müssen co-regulative Modelle so konstruiert sein, dass sie die Partizipation von ausländischen Anbietern ermöglichen.

- Die Analyse hat gezeigt, dass der nichtstaatliche Teil der Regulierung keineswegs von selbst alle Verfahrensbedingungen erfüllt, wie vor allem Transparenz. Daher muss der staatliche Rahmen bei Co-Regulierung sicherstellen, dass die erforderlichen Verfahrensziele erreicht werden.
- Der EuGH hat allgemeine Anforderungen für die Umsetzung von Richtlinien aufgestellt, die Art. 249 Absatz 3 EG-Vertrag konkretisieren. So müssen die Mitgliedsstaaten die Richtlinien in einer klaren und eindeutigen Weise umsetzen. Die Voraussetzungen verlangen eine Bindungswirkung, hinreichende Sicherungen und einen effektiven Rechtsschutz und verweisen damit auf zentrale Fragen der Effektivität, die bereits bei den faktischen Bedingungen angesprochen wurden.

6.3. Fördernde Faktoren und „Best Practise“

Auch wenn es keine Modelle gibt, die auf der Grundlage der Untersuchung als an sich hinreichend effektiv gelten können, legen unsere Befunde nahe, dass Systeme, bei denen der staatliche Regulierer Kodizes oder Organisationen anerkennt (oder wo der staatliche Regulierer zu einem „Contracting-Out“ ermächtigt ist) eine hinreichende Auffangverantwortung und damit auch eine ausreichende Durchsetzung der Regulierung sicherstellen.

Die Regulierungswirkung basiert allerdings zu einem großen Teil auf Faktoren wie der Regulierungskultur und der Erfahrung mit alternativen Formen der Regulierung, so dass es nicht überrascht, dass Mitgliedsstaaten, die bereits größere Erfahrung besitzen bei der Evaluation relativ gut bewertet wurden.

Selbst Systeme, die in unserer Gesamtbewertung relativ gut beurteilt wurden, werden von Repräsentanten von Verbraucherverbänden oder Elternorganisationen oft grundsätzlich kritisiert. Dies mag an deren Rolle als „Watchdogs“ liegen, verweist aber auch auf die Tatsache, dass die Entscheidung, ob bestimmte Interessengruppen in das System einbezogen werden oder nicht, essentiell ist, wenn die Regulierung nicht mehr komplett in staatlicher Hand liegt, sondern zumindest teilweise privaten Governance-Strukturen überlassen bleibt.

6.3.1. Jugendschutz

Im Hinblick auf die Effektivität, erweisen sich Systeme wie NICAM in den Niederlanden als gut bewertet. Zugleich werden auch die Verfahrensziele mehrheitlich als gesichert angesehen. Die empirische Basis dieser Studie ist nicht breit genug, um tatsächlich „Best Practise“ auszuzeichnen; jedenfalls ist NICAM ein Modell, das der eingehenden Betrachtung wert ist. Auch wenn die Systeme relativ neu sind, zeigt sich auch bei dem deutschen Rundfunk- und Internet-Regulierungskonzept eine positive Bewertung. Defizite werden allerdings im Hinblick auf die Transparenz moniert. Darüber hinaus zeigt das deutsche Beispiel, dass ähnliche Systeme für unterschiedliche Medientypen ausdifferenziert werden. Auch wenn es Unterschiede im rechtlichen Rahmen gibt, basieren beide Systeme auf nichtstaatlichen Regulierungsinstanzen, die durch einen staatlich eingesetzten Regulierer überwacht werden. Das System im Bereich Internet ist allerdings so neu, dass ein abschließendes Urteil nicht möglich ist. Das traditionel-

le System der Regulierung im Bereich Film in Deutschland erhält ebenfalls eine positive Bewertung.

6.3.2. Werberegulierung

Bei Werberegulierung scheinen „Contracting-Out“-Modelle zu einer hohen Effektivität des Systems zu führen. Jedenfalls erreicht die Werberegulierung in Großbritannien eine gute Bewertung bei der Evaluation. Der „Contracting-Out“-Ansatz scheint deshalb geeignet zu sein, weil er eine klare Arbeitsteilung zwischen staatlichem Regulierer und nichtstaatlichen Stellen ermöglicht.

Als ebenfalls hocheffektiv erweist sich die Werberegulierung in Frankreich. Die Systeme sind allerdings nicht vergleichbar, da der französische Ansatz eine Vorab-Kontrolle verpflichtend macht und die rechtliche Verbindung zwischen dem Staat und der nichtstaatlichen Regulierung eher dünn erscheint.

Bemerkenswert erscheint, dass anders als beim Jugendschutz – nicht nur im Vereinigten Königreich – die Experten das Tempo der Entscheidungsfindung als besonders bedeutsam ansehen, so dass ein paar mit den Regeln nicht-vereinbare Anzeigen, die durch das Kontrollnetz schlüpfen, als entschuldbar angesehen werden.

6.4. Ausblick

Die Europäische Kommission hat kürzlich einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG vorgelegt. Der Vorschlag enthält einen Verweis auf Co-Regulierung zur Umsetzung in den Mitgliedsstaaten im Geltungsbereich der Richtlinie. Es ist zu erwarten, dass es im Europäischen Parlament, im Rat und in den Mitgliedsstaaten zu Diskussionen über den Vorschlag kommen wird. Diese Studie liefert Tatsachenbeschreibungen und Analysen für die weiteren Diskussion und Beratungen in den Mitgliedsstaaten darüber, ob und wie co-regulative Maßnahmen zur Medienregulierung in das jeweilige Rechtssystem integriert werden können.

Hamburg/Saarbrücken – 30.06.2006

ANNEX 1: PROJEKTBEARBEITER UND KORRESPONDENTEN

Folgende Personen waren am Projekt beteiligt:

Projektteam:

**Hans Bredow Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (HBI),
Deutschland (Auftragnehmer):**

Wissenschaftler:

- Wolfgang Schulz, Teamleitung
- Thorsten Held
- Arne Laudien
- Anna Gosche
- Jutta Popp
- Uwe Hasebrink

Wissenschaftliche Hilfskräfte:

Sascha Arnold, Stefan Heilmann, Thorsten Ihler, Alexander Kunath, Andrej Pletter.

Institute of European Media Law, Saarbrücken (EMR), Germany (Unterauftragnehmer):

Wissenschaftler:

- Alexander Scheuer
- Carmen Palzer
- Stefanie Mattes
- Ingo Beckendorf
- Rainer Großhans
- Kathrin Berger

Mitglieder des Projektbeirates:

- Otfried Jarren, Universität Zürich, Schweiz
- Michael Latzer, Österreichische Akademie der Wissenschaften
- Kaarle Nordenstreng, Tampereen yliopisto (Universität Tampere, Finnland)
- Tony Prosser, University of Bristol, Großbritannien
- Kernaghan Webb, Carleton University Ottawa, Kanada

Korrespondenten:

Austria

Dr. Robert Rittler, LL.M.
Attorney at Law
Freshfields Bruckhaus Deringer
Vienna

Belgium

Prof. Dr. Dirk Voorhoof
Ann Braeckmann
Rijksuniversiteit Gent – Vakgroep Communi-
catiewetenschappen
Gent

Prof. Dr. Francois Jongen
Université de Louvain
Chastre

Cyprus

Christophoros Christophorou
Nicosia

Czech Republic

JUDr. Vladimír Kroupa
Attorney at Law
Prague

Milan Šmíd, Ph.D.
Dpt. of Journalism, Charles University
Prague

Denmark

Soeren Sandfeld Jacobsen, Ph.D.
Copenhagen Business School
Frederiksberg

Estonia

Monika Silvia Valm
University of Oslo
Oslo/Norway

Finland

Olli Ylönen
Prof. Kaarle Nordenstreng
Ari Heinonen
University of Tampere

with assistance of Antti Alanen (Finnish Film Archive), and Marina Österlund-Karikanta (Finnish Broadcasting Company)

France

Prof. Claude-Jean Bertrand
Université de Paris II
Le Vésinel

Dr. Pascal Kamina, LL.M., Ph.D.
Avocat à la Cour
Paris

Germany

Dr. Wolfgang Schulz
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung
Hamburg

Alexander Scheuer
Rechtsanwalt, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)
Saarbrücken/Brüssel

Greece

Dr. Petros Iosifidis
City University
London

Hungary

Dr. Márk Lengyel
Attorney-at-Law
Körmendy-Ékes és Lengyel Tanácsadó Iroda Kft.
Budapest

Ireland

Prof. Dr. Marie McGonagle
National University of Ireland
Galway

Italy	Prof. Dr. Roberto Mastroianni University Federico II Naples
Latvia	Solvita Štrausa Deloitte & Touche Riga
Lithuania	Gediminas Pranevicius, LL.M. Laimonas Skibarka Attorneys -at-Law Vilnius
Luxembourg	Jacques Neuen Avocat à la Cour Luxembourg
Malta	Dr. Eugene Buttigieg LL.D., LL.M. (Exon), Ph.D. University of Malta Malta
Netherlands	Marcel Betzel, LL.M. Commissariaat voor de Media Hilversum
Poland	Jerzy Naumann Naumann-Trela-Zuchowicz Attorneys at Law Warsaw
Portugal	Carlos Landim Instituto da Comunicação Social Lisbon
Slovakia	JUDr. Josef Vozár Institute of State and Law Bratislava

Slovenia

Brankica Petković

Peace Institute/Mirovni institut
Ljubljana

Jernej Rovšek

Human Rights Ombudsman
Ljubljana

Spain

Prof. Dr. Julian Rodriguez Pardo

Universidad de Extremadura
Badajoz

Sweden

Michael Plogell, LL.M.

Erik Ullberg, LL.M.

Attorneys-at-Law
Wistrand Advokatbyrå
Göteborg

United Kingdom

**Prof. Lorna M. Woods, LL.B. (Leeds),
LL.M. (Edinburgh)**

Solicitor
University of Essex
Colchester

Australia

John Corker

National Pro Bono Resource Centre
Sydney

Canada

Prof. Dr. Marc Raboy

Bram Dov Abramson

McGill University
Montreal

Malaysia

Zalina Abdul Halim

Rizal Salim

South Africa

Prof. Pieter J. Fourie

David J. Wigston

University of South Africa
Pretoria

ANNEX 2: OVERVIEW OVER THE INCLUSION OF SYSTEMS IN THE ANALYSIS

COUNTRY	Combination of state regulation and non-state-regulation	Co-regulation according to our working definition	Earmarked for impact assessment	Enough data for impact assessment (10.2.2006)
AUSTRIA	Protection of minors in movies (including DVDs and CD-ROMs)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
BELGIUM	Protection of minors and advertising regulation in broadcasting and press			
	Protection of minors in internet services			
	Ethics in broadcasting	<input checked="" type="checkbox"/>		
CYPRUS	Protection of minors in movies			
	broadcasting regulation (advisory committee)			
	Ethics in broadcasting			
CZECH REPUBLIC	Ethics in the press			
	Protection of minors in movies			
	Advertising regulation			
DENMARK	Ethics in the press			
ESTONIA	No systems			
FINLAND	Ethics in diff. Media			
	Advertising Regulation			
FRANCE	Protection of minors in broadcasting			
	Advertising regulation	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
GERMANY	Protection of minors in broadcasting	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

COUNTRY	Combination of state regulation and non-state-regulation	Co-regulation according to our working definition	Earmarked for impact assessment	Enough data for impact assessment (10.2.2006)
	Protection of minors in internet services	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Protection of minors in movies	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Protection of minors in video games	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Advertising regulation in broadcasting	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
GREECE	Protection of minors in internet services			
	Ethics in broadcasting and press			
	Advertising regulation in broadcasting	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HUNGARY	Protection of minors in internet services			
	Advertising regulation			
IRELAND	protection of minors in internet services			
	Protection of minors in mobile services			
	Protection of minors in movies and			
	Protection of minors in video games			
	Ethics in the press	<input checked="" type="checkbox"/>		
ITALY	Protection of minors in television	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Protection of minors in internet services	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Protection of minors in mobile services	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Pharmaceutical advertising regulation	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Consumer protection in television	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
LATVIA	No systems			
LITHUANIA	Ethics in the press	<input checked="" type="checkbox"/>		
LUXEMBOURG	Protection of minors in broadcasting			

COUNTRY	Combination of state regulation and non-state-regulation	Co-regulation according to our working definition	Earmarked for impact assessment	Enough data for impact assessment (10.2.2006)
BOURG	Ethics in broadcasting			
	Ethics in press and internet services			
MALTA	No systems			
NETHERLANDS	Protection of minors diff. media	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Advertising regulation in broadcasting	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
POLAND	No systems			
PORTUGAL	Protection of minors in broadcasting			
	Broadcasting protocol (including advertising rules)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SLOVAKIA	No systems			
SLOVENIA	Protection of minors in broadcasting	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Advertising Regulation	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SPAIN	Ethics in press and broadcasting			
	Protection of minors in movies			
	Advertising Regulation			
SWEDEN	Ethics in the press			
	Protection of minors in internet services			
UNITED KINGDOM	Protection of minors in internet services			
	Protecting of minors in on-demand audiovisual content services			
	Protection of minors in mobile services	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Advertising regulation in broadcasting	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>