

Co-Regulierung im europäischen Jugendmedienschutz

Alexander Scheuer

Der Beitrag steht im Kontext der geplanten Änderung der EG-Fernsehrichtlinie und eines Kommissionsvorschlags zum Jugend- und Menschenwürdeschutz. Er stellt einen Teil der bislang veröffentlichten Erkenntnisse einer Studie vor, die „Co-Regulierungsmaßnahmen in den Medien in Europa“ zum Gegenstand hat. Ein Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf dem Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fernsehen. Es zeichnet sich ab, dass das alternative Steuerungsinstrument der Co-Regulierung durchaus nicht weniger geeignet sein muss, Politikziele in den audiovisuellen Medien zu erreichen, als traditionelle staatliche Rechtsetzung und -anwendung. Zu beachten ist, dass allgemeine Vorgaben des Gemeinschaftsrechts sowie der nationalen Verfassungsordnungen eingehalten werden.

Anmerkungen:

1

Vgl. ausführlich zu den bestehenden Regelungen Scheuer, Jugendschutz in der EG-Medienpolitik, *tv diskurs*, Ausgabe 25 (Juli 2003), S. 4 ff.

3

Der Zwischenbericht und alle Länderberichte sind über <http://www.emr-sb.de/Co-Reg.htm> abrufbar.

2

Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Jugendlichen, der Menschenwürde und dem Recht auf Gegendarstellung hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Medien und der europäischen Informationsdienstleistungsindustrie, KOM (2004) 341 endg. v. 30.04.2004, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/com04-341-de.pdf. Die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 07.09.2005 (basierend auf dem Bericht des federführenden EP-Ausschusses Kultur und Bildung v. 19.07.2005 („De Sarnez-Report“)) ist abrufbar unter: http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=TA&L=EN&REF_P=P6_TA-2005-0330.

Die EG-Fernsehrichtlinie¹ soll geändert werden, ein entsprechender Vorschlag der Europäischen Kommission für eine „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ vom Dezember 2005 steht aktuell in der Diskussion. Ebenfalls im Gesetzgebungsverfahren befindet sich der Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2004 für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates,² die sich erneut und in Ergänzung zu der Ratsempfehlung von 1998 mit dem Jugend- und Menschenwürdeschutz in allen audiovisuellen und Onlinemedien sowie der Medienkompetenz befasst. Selbst- und Co-Regulierung werden von

dem Richtlinienvorschlag als Mittel zur Erreichung des Politikziels „Verbraucherschutz“ in Bezug auf die Werbung genannt. Zu letzterem Punkt spricht sich auch der Empfehlungsvorschlag dafür aus, derartige Maßnahmen der kooperativen Regulierung weiterzuentwickeln. Der Beitrag stellt in diesem Kontext einen Teil der bislang veröffentlichten³ Erkenntnisse einer Studie vor, die das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg und das Institut für Europäisches Medienrecht in Saarbrücken im Auftrag der Europäischen Kommission gemeinsam erarbeitet haben. Gegen-

stand der Forschungsarbeit sind „Co-Regulierungsmaßnahmen in den Medien in Europa“, wobei ein Schwerpunkt auf dem Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fernsehen (und anderen elektronischen Medien) liegt.

Audiovisuelle Mediendienste

Vorschlag der Europäischen Kommission

Nach der im Jahr 2005 durchgeführten (weiteren) Konsultation⁴ zur Revision der Fernsehrichtlinie zeichnete sich nach Ansicht der Kommission ab, dass es eine Reihe von Mitgliedstaaten, Regulierungsbehörden und Interessenvertretern unterstützen, den Anwendungsbereich einer zukünftigen Richtlinie auszudehnen. Dies greift die Kommission in ihrem Richtlinien-Entwurf nunmehr auf und führt die neuen Kategorien der linearen und nicht linearen audiovisuellen Mediendienste ein. Die erstgenannten umfassen das klassische Fernsehen, Web- und Simulcasting sowie Near-Video-on-Demand.⁵ Sie zeichnen sich dadurch aus, dass erstens eine Dienstleistung im Sinne des EG-Vertrags vorliegt, deren Hauptzweck in der Übertragung bewegter Bilder mit oder ohne Ton an die Allgemeinheit mittels elektronischer Kommunikationsnetze besteht (allgemeine Definition eines *audiovisuellen Mediendienstes*). Zweitens muss hierbei ein *Veranstalter* über den Zeitpunkt, zu dem eine bestimmte Sendung ausgestrahlt wird, entscheiden und die Abfolge von Programmen festlegen (Definition zu Fernsehen oder Fernsehsendung, d. h. *linearer Dienst*). Drittens muss dieser die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl des audiovisuellen Inhalts eines solchen Dienstes innehaben und die Art und Weise bestimmen, in der dies organisiert ist (allge-

Die vorstehend skizzierten Unterscheidungen sind deshalb von Bedeutung, weil davon abhängt, welche Vorschriften des abgestuften Regelungsrahmens auf die Dienste anwendbar sind. Betrachtet man die angedachten Regelungen, die im allgemeinen Teil des Richtlinienentwurfs enthalten sind und somit für alle audiovisuellen Mediendienste gelten, es sei denn, es besteht eine speziellere Vorschrift für lineare Dienste wie das Fernsehen, so wird ein geringeres Maß an Regulierung für die nicht linearen Dienste deutlich. Unter anderem für den Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie der Menschenwürde bestehen solche differenzierten Bestimmungen. So sieht der Entwurf eine Vorschrift über den Jugendschutz vor, nach der solche Dienste nicht in einer Weise zugänglich gemacht werden dürfen, die die physische, geistige oder moralische Entwicklung von Minderjährigen *ernsthaft* beeinträchtigen. Eine der für das Fernsehen fortbestehenden Bestimmungen vergleichbare Regelung zu (einfach) entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten wird hingegen nicht getroffen. Ferner dürfen weder audiovisuelle Mediendienste noch die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation (alle Formen wie Werbung, Sponsoring, Teleshopping und Product-Placement) zum Hass aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der weltanschaulichen Bekenntnisse, von Behinderungen, Alter oder sexueller Orientierung aufstacheln. Außerdem wird es im Bereich der Werbung etc. verboten sein, Diskriminierung wegen der Rasse, des Geschlechts oder der Nationalität vorzunehmen, offensiv gegenüber religiösen oder politischen Anschauungen zu sein oder zu gesundheits- oder sicherheitsgefährdendem Handeln zu ermutigen. Vor allem für Minderjährige ist der Schutz in Bezug auf die Werbung für alko-

4 Basierend auf Beratungen von Expertengruppen zwischen Ende 2004 und Anfang 2005, den Thesenpapieren der Kommission vom Juli und der Liverpooleer Konferenz „Zwischen Kultur und Kommerz“ im September 2004.

5 Dieses wurde nach der Entscheidung des EuGH in der Rs. C-89/04, Mediakabel, Urt. v. 02.06.2005, bisher schon als Fernsehsendung vom Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie erfasst; vgl. auch Scheuer, *Wie und was: Fernsehen?! – Eine europäische Richtliniensache – dienstlich unklar*, epd medien Nr. 29/2005 v. 16.04.2005, S. 5 ff.

»In Bezug auf die Bedeutung von Co- und Selbst-Regulierung verweist der Entwurf auf die Erfahrung, dass eine solche alternative Form der Regulierung im Einklang mit den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten eine bedeutsame Rolle einnehmen kann, wenn es um das Erreichen eines hohen Grades an Verbraucherschutz geht.«

meine Definition eines *Anbieters von Mediendiensten*). Im Gegensatz dazu liegt ein *nicht linearer* audiovisueller Dienst dann vor, wenn der Nutzer den Zeitpunkt, zu dem eine bestimmte Sendung ausgestrahlt wird, auf der Grundlage einer von dem Anbieter von Mediendiensten getroffenen Auswahl bestimmt. Hierunter zählt vor allem das Video-on-Demand.

holische Getränke bedeutsam; die kommerzielle Kommunikation darf sich nicht an Kinder richten und soll nicht zu übermäßigem Konsum solcher Getränke anregen. Auch ist bei kommerzieller Kommunikation zu beachten, dass sie Minderjährige nicht in moralischer oder körperlicher Hinsicht schädigen darf und nicht an diese appelliert, ein Produkt oder eine Dienstleistung

zu erwerben, oder diese auffordert, ihre Eltern oder andere zum Erwerb eines Produkts oder einer Dienstleistung zu überreden.

Selbst- und Co-Regulierung im Medien-sektor

Allgemein treffen die Begründungserwägungen der *Richtlinie* die folgenden Aussagen: In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkten sich die vorgesehenen Maßnahmen auf das Minimum dessen, was zum Erreichen eines gut funktionierenden Bin-

diendiensteanbieter wirksam die Vorgaben der Richtlinie befolgen. Damit erfahren Co-Regulierungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten eine Art „Anerkennung“, wie sie zuvor bereits für Selbst-Regulierung in Bezug auf den Datenschutz sowie E-Commerce-Angebote in den Richtlinien von 1995 bzw. 2000 erfolgt war.

In dem *Empfehlungsentwurf* wird den Unternehmen und anderen Beteiligten empfohlen, „positive Maßnahmen zugunsten von Minderjährigen zu entwickeln, die Initiativen einschließen, um ihnen breiteren Zugang zu audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten zu er-

»Die Kommission wird aufgefordert, die Vernetzung der Selbst-Regulierungseinrichtungen sowie den Erfahrungsaustausch zwischen diesen im Hinblick auf die Beurteilung der Wirksamkeit der Verhaltenscodices und der auf der Selbst-Regulierung basierenden Konzepte zu fördern und zu unterstützen, um die höchstmöglichen Jugendschutzstandards zu gewährleisten.«

nenmarkts erforderlich sei; sofern ein Tätigwerden auf der Gemeinschaftsebene notwendig sei, müsse die Richtlinie ein hohes Maß des Schutzes von im Allgemeininteresse liegenden Zielen sicherstellen, insbesondere den Schutz der Minderjährigen und der Menschenwürde.

In Bezug auf die Bedeutung von Co- und Selbst-Regulierung verweist der Entwurf auf die Erfahrung, dass eine solche alternative Form der Regulierung im Einklang mit den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten eine bedeutsame Rolle einnehmen kann, wenn es um das Erreichen eines hohen Grades an Verbraucherschutz geht. Anders als im Vorentwurf entfällt die Passage, in der – ohne eine Differenzierung zwischen den beiden unterschiedlichen Konzepten zu treffen – die Mitgliedstaaten ermuntert wurden, Selbst- und Co-Regulierungssysteme einzurichten. Keine der Vorschriften der Richtlinie in Bezug auf den Schutz von Minderjährigen oder der öffentlichen Ordnung erfordert, dass die fraglichen Maßnahmen zwingend durch eine vorherige Kontrolle der audiovisuellen Mediendienste umgesetzt werden. In den regelnden Teil der Richtlinie soll eine Bestimmung aufgenommen werden, die die Mitgliedstaaten auffordert, Co-Regulierungsregime in den von ihr koordinierten Bereichen zu fördern. Solche Regime müssen von den Hauptbeteiligten allgemein akzeptiert und eine effektive Durchsetzung zu leisten imstande sein. Die Vorschrift steht in engem Kontext mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, mit angemessenen Mitteln und im Rahmen ihrer Gesetzgebung sicherzustellen, dass die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Me-

leichtern, bei gleichzeitiger Vermeidung potentiell schädlicher Inhalte unter Einbeziehung einer ‚bottom-up‘-Harmonisierung durch *Zusammenarbeit von selbst- und co-regulierenden Gremien* in den Mitgliedstaaten und durch den *Austausch von besten Praktiken* hinsichtlich Fragen wie eines *Systems gemeinsamer, beschreibender Symbole*, das Zuschauern helfen würde, den Inhalt von Programmen zu bewerten“. Nach der ersten Lesung des Europäischen Parlaments im September 2005 enthält der Text teilweise abweichende Motive und inhaltliche Vorschläge. So soll generell die Selbstregulierung des audiovisuellen Sektors ein zusätzliches wirksames, aber kein ausreichendes Mittel sein, Minderjährige vor Mitteilungen mit schädlichen Inhalten zu schützen. Die Kommission soll zur Zusammenarbeit und wechselseitigem Lernen von guten Praktiken zwischen Selbst- und Co-Regulierungsgremien anregen, die die Bewertung oder Klassifikation audiovisuellen Inhalts – unabhängig davon, auf welchem Wege dieser übertragen wurde – vornehmen.

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, gemeinsam auf europäischer Ebene und in enger Zusammenarbeit mit den Verbraucherschutzorganisationen Vorschriften auszuarbeiten, um speziell auf Kinder und Teenager zielgerichtete Lebensmittelwerbung, vor allem für „Junk-Food“ und Süßigkeiten, zu reduzieren. Die Kommission wird aufgefordert, die Vernetzung der Selbst-Regulierungseinrichtungen sowie den Erfahrungsaustausch zwischen diesen im Hinblick auf die Beurteilung der Wirksamkeit der Verhaltenscodices und der auf der Selbst-Regulie-

»Es wird allgemein davon ausgegangen, dass ein Co-Regulierungssystem ein Handlungsfeld der Kooperation zwischen einer nicht staatlichen Einrichtung auf der einen Seite und dem Staat auf der anderen Seite darstellt.«

zung basierenden Konzepte zu fördern und zu unterstützen, um die höchstmöglichen Jugendschutzstandards zu gewährleisten. An die Unternehmen, alle anderen Beteiligten sowie die nationalen und europäischen Behörden richtet sich die Empfehlung, aktivere Überlegungen in Bezug auf die technische und rechtliche Machbarkeit im Hinblick auf die Schaffung eines harmonisierten Bewertungssystems der Inhalte anzustellen, durch das eine bessere Filterung und eine Bewertung an der Quelle, unabhängig von den Kommunikationsmitteln (Internet, Mobiltelefon), zur Gewährleistung eines stärkeren Schutzes von Minderjährigen gefördert wird.

Damit ist der künftige regulatorische Rahmen auf EG-Ebene abgesteckt, in dem sich Co-Regulierungssysteme bewegen werden. Die Richtlinie spricht vor allem die Frage an, in welchen Bereichen solche Maßnahmen ergriffen werden können. Sie benennt darüber hinaus gewisse Mindestanforderungen, damit hierin ein Instrument zur wirksamen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht gesehen werden kann. Die Empfehlung wendet sich spezifisch dem Minderjährigenschutz zu und nennt Zielvorstellungen, wie Co-Regulierungsmaßnahmen zu einem hohen Schutzniveau beitragen können. Sie wird inhaltlich in dem Sinne konkret, als sie ein System gemeinsamer, den Inhalt audiovisueller oder Onlinemedien beschreibender Symbole dezidiert anmahnt. Auch durch die Forderung, zu einem länderübergreifenden Austausch von Best Practices zu kommen, wendet sie die Blickrichtung von der nationalen Ebene auch auf die gemeinschaftsweite Kooperation.

Co-Regulierungsmaßnahmen in den Medien

Versuch einer Begriffsbestimmung

Eine wesentliche Aufgabe der im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Studie bestand darin, den Begriff der Co-Regulierung zu definieren. Dabei sind die beteiligten Institute zu einer Beschreibung gelangt, mit der die Hauptmerkmale von derartigen Systemen, auch in Anbetracht der Vielfalt vorhandener Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten, erfasst werden konnten. Diese Vielfalt reflektiert sehr häufig die unterschiedlichen (Rechts- und) kulturellen Traditionen in den Mitgliedstaaten, was es u. a. notwendig macht, eine ausreichende Differenzierungstiefe vorzusehen. Zunächst wird deshalb allgemein davon ausgegangen, dass ein Co-Regulierungssystem ein Handlungsfeld der Kooperation zwischen einer nicht staatlichen Einrichtung auf der einen Seite und dem Staat auf der anderen Seite darstellt.

In Bezug auf den nicht staatlichen Teil ist erstens zu untersuchen, ob *Organisationen, Regeln oder Prozesse* geschaffen werden, die eine gewisse Dauerhaftigkeit aufweisen. Damit sollen informelle Vereinbarungen und Ad-hoc-Maßnahmen ausgeschlossen werden. Zweitens wird eine *Beeinflussung von Entscheidungen* durch diese Maßnahmen gefordert. Diese kann sich durch die Beteiligung, die nicht zwingend mittels einer Organisation vonstatten gehen muss, an der Normerstellung, der Normanwendung und/oder der Normdurchsetzung vollziehen. Drittens sollten solche Initiativen von denjenigen ausgehen und durchgeführt werden, die *Adressaten der Normen* sind, also den (staatlichen und) nicht staatlichen Bestimmungen, beispielsweise einem Verhaltenscodex, unterliegen.

An die Form der Beteiligung des Staates an einem solchen kooperativen System werden vier Bedingungen geknüpft. Da es meist Ziel neuer Regulierungsformen ist, die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben an andere als staatliche Stel-

»Die Empfehlung wendet sich spezifisch dem Minderjährigenschutz zu und nennt Zielvorstellungen, wie Co-Regulierungsmaßnahmen zu einem hohen Schutzniveau beitragen können. Sie wird inhaltlich in dem Sinne konkret, als sie ein System gemeinsamer, den Inhalt audiovisueller oder Onlinemedien beschreibender Symbole dezidiert anmahnt.«

len zu delegieren, wird zunächst gefordert, dass die Maßnahme intendiert, ein *im Allgemeininteresse liegendes Anliegen* (Politikziel wie Jugendmedienschutz, spezifischer: Verhinderung des Zugangs von Minderjährigen zu unzulässigen oder nicht ihrer Altersgruppe entsprechenden und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten) zu erreichen. Maßnahmen, die den Individualinteressen zu dienen bestimmt sind, scheidern demnach aus. Zudem ist Wert darauf zu legen, dass eine *geeignete rechtliche Verbindung* zwischen dem nicht staatlichen Teil des Systems und staatlicher Regulierung besteht. Dabei ist die Form der rechtlichen Verbindung unerheblich, es kommen gesetzliche oder nachrangige Bestimmungen ebenso in Betracht wie vertragliche Absprachen. Beispielhaft kann hier auf die Co-Regulierung in einem großen Bereich der Werbeinhalte-Regulierung im Vereinigten Königreich verwiesen werden, die gesetzlich vorgesehen ist, durch einen speziellen Verordnungsakt statuiert und in einer Verabredung zwischen einer Selbst-Regulierungsinstanz und der Medienaufsichtsbehörde bekräftigt und ausgestaltet wurde. Des Weiteren ist zu fordern, dass der

Einige Beispiele aus den untersuchten Mitgliedstaaten

Wie sieht nun die Praxis in den EU-Mitgliedstaaten aus? Um diese zu ermitteln, wurden im Frühjahr und Sommer 2005, mit Unterstützung von nationalen Experten aus dem Kreise des EMR Media Network, Analysen zum jeweiligen nationalen Rechtsrahmen und zu existierenden kooperativen Regulierungssystemen durchgeführt. Das bildete die Grundlage für die Einstufung einer Maßnahme als Co-Regulierung.

Wendet man die obigen Definitionsmerkmale auf die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) als anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle nach dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag an, so ist unschwer erkennbar, dass die Voraussetzungen der zum Zwecke der Studie erstellten Begriffsbestimmung erfüllt sind. Dies gilt im Übrigen nach den Ergebnissen der Untersuchung auch für die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM), die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und die Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK).

»Wendet man die obigen Definitionsmerkmale auf die FSF als anerkannte Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle nach dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag an, so ist unschwer erkennbar, dass die Voraussetzungen der zum Zwecke der Studie erstellten Begriffsbestimmung erfüllt sind. Dies gilt im Übrigen nach den Ergebnissen der Untersuchung auch für die FSM, die FSK und die USK.«

Staat einen Spielraum für die nicht staatliche Seite eröffnet, mit dem eine *echte Arbeitsteilung* einhergeht. Dies kann, je nachdem, ob es sich um Normsetzung, -anwendung oder -durchsetzung handelt, verschiedene Formen annehmen. Verpflichtet sich eine staatliche Aufsichtsbehörde in ihrer Regulierung dazu, die jeweilige Fassung eines Code of Conduct der Marktteilnehmer zur Grundlage ihrer Überwachungsmaßnahmen zu machen, so kann man hierin eine solche Arbeitsteilung erblicken. Schließlich geht es darum, dass der Staat *Regulierungsressourcen* einsetzt, um die Zielerreichung der jeweiligen Maßnahme anzustreben. Dies kann vorliegen, wenn staatliche Unterstützung in Form finanzieller oder logistischer Mittel gewährt wird oder dergestalt auf die Ergebnisse des nicht staatlichen Regulierungsprozesses Einfluss genommen wird, dass ein Eintrittsrecht im Falle der Nichterreichung der angestrebten Ziele bzw. des geforderten Schutzniveaus vorgesehen ist.

In Italien hatten sich die Fernsehveranstalter Ende des Jahres 2002 auf einen *Code TV and Children* verständigt, der Regelungen zur Darstellung von Kindern und Jugendlichen in Fernsehsendungen enthält und insbesondere Sendezeitgrenzen für Programme festlegt, die die Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen können. Bereits in dieser ersten Phase wurde eine Aufsichtsinstanz geschaffen, der Überwachungsausschuss, dessen Mitglieder durch ministerielles Dekret, nach Abstimmung mit der Medienaufsichtsbehörde AGCom, ernannt wurden. Der Code sah eine Zusammenarbeit mit der Medienaufsicht vor, u. a. in Form der Anzeige von Verstößen gegen seine Bestimmungen. Durch ein Gesetz aus dem Jahr 2004 wurde die Teilnahme an dem System für alle Fernsehveranstalter verpflichtend, die Regelungen des Codes wurden in das Gesetz aufgenommen, Änderungen sind nur nach Zustimmung des Ministers für Kommunikation möglich, die dieser mittels eines Dekrets in Kraft setzt. Zudem wurde in dieser zweiten Phase der Entwicklung auch festgelegt,

dass die AGCom für die Anwendung und Durchsetzung des Codex zuständig ist und im Falle der Nichtbefolgung Sanktionen verhängen kann.

In Österreich gibt es, vor allem bezogen auf die Bewertung von und die Altersbestimmung für Kinofilme, mit der *Jugendmedienkommission* eine Einrichtung, die in ihrem komplexen Zusammenspiel mit den Regelungen der Bundesländer über den Zugang zu Kinovorführungen, d. h. der öffentlichen Darbietung von Filmen, ebenfalls als eine Co-Regulierungsmaßnahme eingestuft wurde (ähnlich der FSK). Es besteht für die Filmdistributoren die Möglichkeit, zu beantragen, dass eine Filmfreigabe durch die zuständigen staatlichen Stellen durch die Einstufung der Jugendmedienkommission ersetzt wird, was in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle positiv beschieden wird. Inzwischen nutzt auch der Österreichische Rundfunk die Kompetenz der Kommission.

In Spanien und Portugal haben sich die Fernsehveranstalter in jüngerer Zeit ebenfalls auf gemeinsame *Codices* zum Jugendschutz verständigt. Im ersten Fall war dies stark durch die öffentliche Aufregung über und die von staatlicher bzw. politischer Seite vehement geäußerte Kritik an der senderseitigen Programmierungspraxis motiviert. Vereinbart wurden im Jahr 2004 Regeln zu den Sendezeiten, die von der Entwicklung der Minderjährigen beeinträchtigenden Sendungen freizuhalten sind. In Portugal standen Maßnahmen zur Vermeidung der Darstellung von Gewalt im Vordergrund. Auf einen Vorschlag der Aufsichtsbehörde hin haben sich die privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehsender im Jahr 1997 auf einen Codex geeinigt, der eine signifikante Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen beabsichtigte. Er enthält ferner die Vereinbarung auf einheitliche Piktogramme zur Kennzeichnung jugendbeeinträchtigender Sendungen, auf Aktionen zur Steigerung der Bekanntheit des Signalsystems, auf eine behutsame Herangehensweise bei der Bewerbung relevanter Sendungen durch Promotion-Spots und auf die verstärkte Bereitstellung programmbezogener Informationen, mit denen die elterliche Begleitung des Fernsehverhaltens der Minderjährigen erleichtert werden soll. Beide Systeme erfüllten jedoch aus verschiedenen Gründen nicht die Kriterien für Co-Regulierung.

Hingegen hat man es in Slowenien mit einem Jugendschutzsystem für das Fernsehen zu tun, das als Co-Regulierung gewertet wurde. Die Veranstalter des dualen Systems haben sich hier in einer *Vereinbarung* mit der Medienaufsichtsbehörde auf Kriterien zur Umsetzung der Jugendschutzbestimmungen des Massenmediengesetzes verständigt; dies schließt die Einigung auf (zwei) Piktogramme sowie die Klassifizierung der Sendungen und die nachfolgende Festlegung von Sendezeitgrenzen ein. Das Übereinkommen kam bemerkenswerterweise dadurch zustande, dass Beschwerden über pornographische Programme in Kabelfernsehtetzen zu einer Verbotsentscheidung des zuständigen Medieninspektors und einer „klarstellenden Entschließung“ des Parlaments in Bezug auf die Vorschriften im Gesetz führten. Es ging also um die Grenzen zur Festlegung absolut unzulässiger Angebote, weniger lag eine Diskussion um (einfach) entwicklungsbeeinträchtigende Sendungen zugrunde.

Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in einigen Mitgliedstaaten bereits Co-Regulierungssysteme bestehen, die zur Sicherung des Schutzes Minderjähriger vor schädlichen Inhalten in den Medien beitragen. Ferner, dass sich die Co-Regulierung vornehmlich den Zielen zuwendet, die die künftige Empfehlung formuliert, namentlich die Erstellung von Codices und die Verwendung von Piktogrammen. Es fehlt jedoch bislang an einer europaweiten Zusammenarbeit der Einrichtungen zur Selbstkontrolle im Fernsehbereich. Über die Effektivität der bestehenden Co-Regulierungssysteme soll der Endbericht der Studie Auskunft geben.

»Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in einigen Mitgliedstaaten bereits Co-Regulierungssysteme bestehen, die zur Sicherung des Schutzes Minderjähriger vor schädlichen Inhalten in den Medien beitragen.«

Rechtsanwalt Alexander Scheuer ist Geschäftsführer und Mitglied des Direktoriums des Instituts für Europäisches Medienrecht e. V. (EMR), Saarbrücken/Brüssel.

