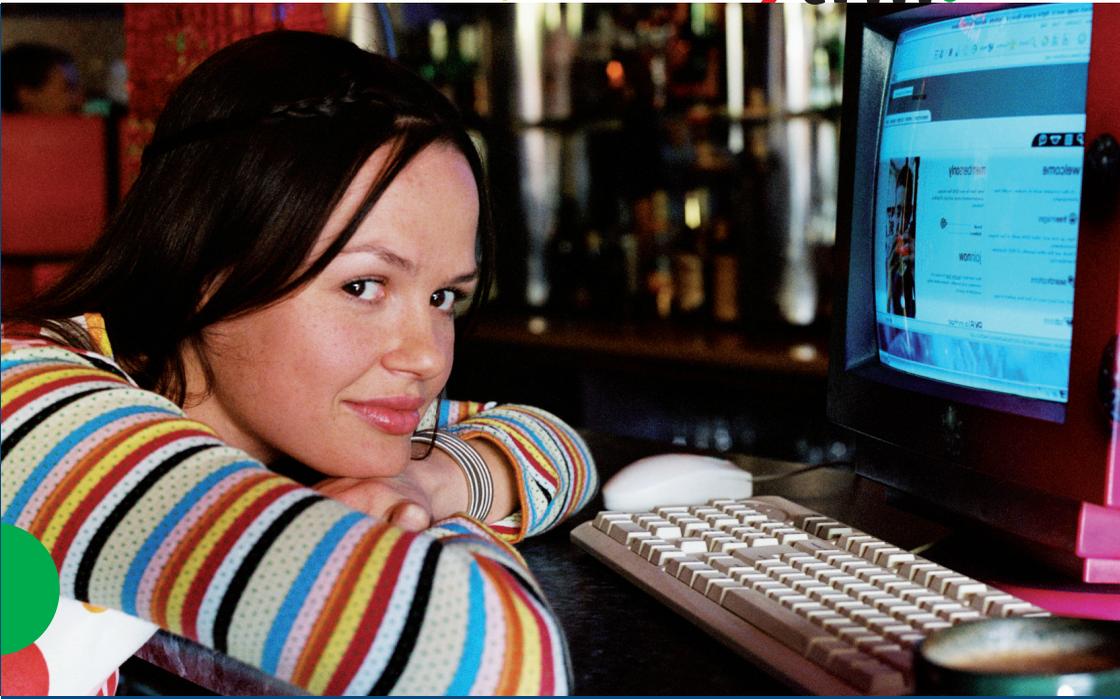




Der Beauftragte der Bundesregierung  
für Kultur und Medien

> lfm:



Wolfgang Schulz, Thorsten Held (Hrsg.)

# Mehr Vertrauen in Inhalte

Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung  
in den digitalen Medien

 NISTAS

Schriftenreihe  
Medienforschung  
der LfM  
Band 59

Wolfgang Schulz, Thorsten Held (Hrsg.)  
Mehr Vertrauen in Inhalte

Schriftenreihe Medienforschung  
der Landesanstalt für Medien  
Nordrhein-Westfalen

Band 59

Wolfgang Schulz, Thorsten Held (Hrsg.)

# Mehr Vertrauen in Inhalte

Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung  
in den digitalen Medien

Publikation im Auftrag  
der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen und  
des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien  
mit Unterstützung der Europäischen Kommission

>lfm:



Der Beauftragte der Bundesregierung  
für Kultur und Medien



Europäische Kommission  
Informationsgesellschaft und Medien



## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

### Rechtlicher Hinweis:

Der Inhalt dieser Publikation wurde unter alleiniger Verantwortung der Autoren erstellt und gibt nicht unbedingt die Meinung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), der Europäischen Kommission oder der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) wieder. Weder der BKM noch die Europäische Kommission oder die LfM können im Falle des Gebrauchs der folgenden Informationen verantwortlich gemacht werden.

### Herausgeber der Schriftenreihe:

Landesanstalt für Medien  
Nordrhein-Westfalen (LfM)  
Zollhof 2  
40221 Düsseldorf  
Tel.: 0211 / 770 07 – 0  
Fax: 0211 / 72 71 70  
E-Mail: [info@lfm-nrw.de](mailto:info@lfm-nrw.de)  
Internet: [www.lfm-nrw.de](http://www.lfm-nrw.de)

Copyright © 2008 by  
Landesanstalt für Medien  
Nordrhein-Westfalen (LfM), Düsseldorf

Verlag:  
VISTAS Verlag GmbH  
Goltzstraße 11  
10781 Berlin  
Tel.: 030 / 32 70 74 46  
Fax: 030 / 32 70 74 55  
E-Mail: [medienverlag@vistas.de](mailto:medienverlag@vistas.de)  
Internet: [www.vistas.de](http://www.vistas.de)

Alle Rechte vorbehalten  
ISSN 1862-1090  
ISBN 978-3-89158-479-8

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal  
Satz: Schriftsetzerei – Karsten Lange, Berlin  
Druck: Bosch-Druck, Landshut

# Vorwort

Online-Medien sind in Europa inzwischen integraler Bestandteil unserer Lebenswelt. Das seit den Anfangsjahren des Internets verfolgte Ziel, allen Menschen den technischen Zugang zu den neuen Medien zu ermöglichen, ist inzwischen weitgehend erreicht. Die Bemühungen der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten liegen daher nun verstärkt darin, die Nutzerinnen und Nutzer zu befähigen, die für sie relevanten Angebote zu finden und kritisch beurteilen zu können. Insbesondere mit ihren Safer Internet Programmen verfolgt die EU auf der Basis unterschiedlicher Maßnahmen die Ziele, die Bürgerinnen und Bürger für die Risiken und Chancen des Internets zu sensibilisieren, problematische Inhalte zu minimieren sowie technische Schutzmaßnahmen und Beschwerdemöglichkeiten zu verbessern.

Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand vom 9. bis 11. Mai 2007 eine EU-Medienexpertenkonferenz zu dem Thema „Mehr Vertrauen in Inhalte – das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ statt, in die 250 Medienexperten aus allen EU-Mitgliedstaaten ihre Expertise eingebracht haben. In Fortführung der Fachkonferenzen vorhergehender EU-Ratspräsidentschaften sollten auf dem Expertenseminar Wege zur Sicherung von Vertrauen in Online-Angebote und zur Gewährleistung von Vielfalt in den digitalen Medien aufgezeigt werden. Auf der Grundlage dieses inhaltlichen Ansatzes befassten sich zwei Arbeitsgruppen mit der Medienkompetenzvermittlung bei Kindern und Erwachsenen sowie mit der Frage, wie die Existenz verlässlicher und vielfältiger Informationen in der digitalen Welt gesichert werden kann. Zwei weitere Arbeitsgruppen konzentrierten sich auf die Fragestellungen, welche Instrumente der Selbstregulierung sich bewährt haben und welches Potenzial die Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten hat.

Die Diskussion und die Ergebnisse der Konferenz, die der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien in enger Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission und der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen veranstaltet hat, werden in der vorliegenden Publikation dokumentiert. Die wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung der Konferenz übernahmen das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg und das Institut für Europäisches Medienrecht. Weitere Unterstützung erfuhr die Konferenz durch die Kommission für

Jugendmedienschutz, die Bundeszentrale für politische Bildung, die Kulturstiftung des Bundes und den Freistaat Sachsen. Sie alle haben dazu beigetragen, die Diskussion über Möglichkeiten zur Stärkung des Vertrauens in Online-Angebote fortzuführen und den Weg für die weitere Auseinandersetzung mit der Thematik zu bereiten.

*Bernd Neumann, MdB*

Beauftragter der Bundesregierung  
für Kultur und Medien,  
Staatsminister bei der Bundeskanzlerin

*Professor Dr. Norbert Schneider*

Direktor der Landesanstalt für Medien  
Nordrhein-Westfalen

# Inhalt

<b>Vertrauen in die Inhalte digitaler Medien – Eine Aufgabe für Gesellschaft und Staat</b> <i>Wolfgang Schulz/Thorsten Held</i> .....	9
<i>AG 1: Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte: Wie können mehr Angebote für Kinder geschaffen werden?</i>	
<b>Eine Bestandsaufnahme der Möglichkeiten für vorteilhafte, kindgerechte Online-Ressourcen: Die Gesichtspunkte Vertrauen, Risiken und Medienkompetenz</b> <i>Sonia Livingstone</i> .....	19
<b>Schlussfolgerungen aus der AG 1</b> <i>Sonia Livingstone/Bojana Lobe</i> .....	53
<i>AG 2: Vertrauenswürdige Anbieter: Wer bietet verlässliche und vielfältige Informationen in der digitalen Welt, und wie finden Nutzer den Zugang zu diesen Informationen?</i>	
<b>Wer bietet in der digitalen Welt zuverlässige und vielfältige Informationen, und wie können Nutzer darauf zugreifen? – Unterschiedliche Arten von Anbietern und ihre Funktion für die öffentliche Kommunikation</b> <i>Richard Collins</i> .....	59
<b>Schlussfolgerungen aus der AG 2</b> <i>Richard Collins/Wolfgang Schulz</i> .....	91

*AG 3: Vertrauen in die Industrie:*

*Was sind die besten Instrumente der Selbstregulierung?*

**Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU**

*Michael Latzer/Florian Saurwein* ..... 93

**Schlussfolgerungen aus der AG 3**

*Michael Latzer/Nico van Eijk* ..... 143

*AG 4: Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft:*

*Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten?*

**Ko-Regulierung als Instrument der modernen Regulierung**

*Thomas Kleist/Carmen Palzer* ..... 145

**Schlussfolgerungen aus der AG 4**

*Alexander Scheuer/Peggy Valcke* ..... 173

**Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft** ..... 177

**Handlungsperspektiven zur Stärkung des Vertrauens in Inhalte digitaler Medien**

*Wolfgang Schulz/Thorsten Held* ..... 185

**Tagungsprogramm** ..... 205

**Die Autoren** ..... 213

# Vertrauen in die Inhalte digitaler Medien – Eine Aufgabe für Gesellschaft und Staat

*Wolfgang Schulz/Thorsten Held*

## **Inhalt**

<b>1 Gegenstand</b> .....	10
<b>2 Perspektiven</b> .....	12
2.1 Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte: Wie können mehr Angebote für Kinder geschaffen werden? ...	13
2.2 Vertrauenswürdige Anbieter: Wer bietet verlässliche und vielfältige Informationen in der digitalen Welt, und wie finden Nutzer den Zugang zu diesen Informationen? .....	14
2.3 Vertrauen in die Industrie: Was sind die besten Instrumente der Selbstregulierung? .....	15
2.4 Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft: Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten? ..	16
<b>3 Konzeption von Konferenz und Reader</b> .....	17
<b>4 Literatur</b> .....	17

# 1 Gegenstand

Die Digitalisierung schafft derzeit in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft neue kommunikative Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger. Insbesondere im Internet findet sich eine unüberschaubare Anzahl von Anbietern und Angeboten. Die verschiedenen über das Internet-Protokoll verfügbaren Dienstypen sind mittlerweile fester Bestandteil der täglichen Medienmenüs.<sup>1</sup> Im Internet konkurrieren Vertreter verschiedener Mediengattungen (Rundfunkveranstalter, Presseverlage, reine Internetanbieter) um die Aufmerksamkeit der Nutzer. Neue Vermittler wie Portal- und Suchmaschinenanbieter helfen dabei, die Informationsflut zu bewältigen. Dabei reichen die Nutzungszahlen dieser neuen Vermittler bereits an diejenigen einzelner Radio- und Fernsehsender heran.

Auch als Verbreitungsweg für herkömmlichen Rundfunk gewinnt das Internet mit zunehmender Bandbreite an Bedeutung, und Telekommunikationsunternehmen streben danach, mit Geschäftsmodellen wie Triple- bzw. Quadruple-Play, die auch IP-TV beinhalten, die Kunden an sich zu binden.

Das Internet eröffnet den Bürgerinnen und Bürgern aber auch die Möglichkeit, selbst als Anbieter aufzutreten. Mit besserer technischer Ausstattung und vereinfachter Nutzbarkeit von Publikationsplattformen wachsen die Partizipationsmöglichkeiten, die mit dem Schlagwort Web 2.0 bezeichnet werden.

Doch bedeutet die Vielzahl von Anbietern und Angeboten auch, dass die Informationsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger erfüllt werden?

Von den Wirtschaftswissenschaften ist zu lernen, dass Medieninhalte zu den Gütern gehören, bei denen Informationsasymmetrien bestehen: Dem Nutzer werden nicht alle Informationen zur Verfügung gestellt, die er bräuchte, um vor dem Konsum beurteilen zu können, ob das Angebot seinen Vorstellungen entspricht. Medieninhalte sind Erfahrungsgüter, in einigen Fällen sogar Vertrauensgüter (Kops 1998: S. 7 f.; Heinrich 2002: S. 39).<sup>2</sup> Letzteres ist der Fall, wenn für den Nutzer Qualitäten relevant sind, die dem Produkt nicht unmittelbar anzusehen sind. Dies lässt sich am Beispiel eines Nachrichtenangebots illustrieren: Hier sind Faktoren von Bedeutung, die die Entstehung des Angebots betreffen, wie die Einhaltung journalistischer Grundsätze. Wurden mehrere Quellen herangezogen? Ist die Darstellung objektiv? Sind die Beiträge durch kommerzielle Interessen beeinflusst? etc.

---

1 So nutzen im europäischen Durchschnitt 41,7 % der Bevölkerung das Internet, wobei Island (86,3 %) und Schweden (75,6 %) Spitzenreiter sind, <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm> (Stand: 30.06.2007). In Deutschland lag die Nutzung 2007 bei 62,7 % (gelegentliche Onlinenutzung) bzw. 60,7 % (innerhalb der letzten vier Wochen); van Eimeren/Frees, *Media Perspektiven* 2007: S. 362 ff.

2 Vgl. allgemein zu Vertrauensgütern Fritsch/Wein/Ewers 2005: S. 285 ff.; Graf von der Schulenburg 1993: S. 521 f.

Wo Informationen fehlen, muss man Vertrauen aufbauen. Aber wie kann das notwendige Vertrauen entstehen? Eine Möglichkeit ist der Aufbau von Reputation des Anbieters. Dies ist vor allem bei klassischen Medienanbietern ein wichtiger Faktor. Hier schaffen Marken Vertrauen (Meffert/Burmann/Koers 2002: S. 6 ff.). Die Nutzer haben im Laufe des Mediengebrauchs eine Vorstellung davon entwickelt, was sie erwartet, wenn sie bestimmte Zeitungen<sup>3</sup> aufschlagen oder die Programme bestimmter Veranstalter<sup>4</sup> einschalten. Indem Publikationen von anderen Anbietern aufgegriffen, zitiert oder empfohlen werden, wird Reputation noch verstärkt. Das Vertrauen ist vor allem ein Vertrauen in die Organisation. So erwarten die Nutzer, dass der Verlag bzw. der Veranstalter nur Mitarbeiter beschäftigt, die den jeweiligen Qualitätsansprüchen entsprechen, und dass sich Strukturen herausgebildet haben, die der Qualitätssicherung dienen.

Vertrauen kann durch Regulierung unterstützt werden. Das Bestehen einer Medienaufsicht kann beispielsweise das Vertrauen befördern, dass die der Aufsicht unterworfenen Anbieter sich grundsätzlich an die geltenden Gesetze halten und die Angebote frei von gemeinschaftsschädigenden Inhalten sind. Dies ist auch für Eltern relevant. Sie setzen etwa darauf, dass die Aufsicht dafür sorgt, dass ihre Kinder zu bestimmten Zeiten nicht mit Rundfunkinhalten in Kontakt kommen, die für sie nicht geeignet sind.

Im Internet ist die Frage, wie Vertrauen geschaffen wird, noch offen. Die herkömmlichen Vertrauensgrundlagen erodieren zum Teil. Anbietern klassischer Medien gelingt es nicht immer, ihre Reputation in das neue Medium „mitzunehmen“ (Caspar 2001: S. 153 ff.).<sup>5</sup> Es treten Anbieter auf den Plan, die noch gar keine Reputation aufbauen konnten. Und es existieren Angebote, die kaum konkreten Anbietern zuzurechnen sind. Dazu zählen kollaborative Produktionen wie Wikipedia.

Aber auch Regulierung als Vertrauensressource verliert ihre Kraft, zumindest soweit es um klassische staatliche Regulierung geht. Die Vielzahl der Angebote und Anbieter und die internationale Verfügbarkeit sind nur einige der Gründe für Probleme rein staatlicher Regulierung.

Wie bei digitalen Medien jenseits des klassischen Rundfunks Vertrauen aufgebaut werden kann und wird, ist Gegenstand dieses Buches, das Ergebnisse der Expertenkonferenz „Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ verfügbar macht, die im Mai

---

3 Etwa „The Times“, „le Figaro“, „la Repubblica“, „Jyllands-Posten“, „Süddeutsche Zeitung“, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, „de Volkskrant“ oder „The Sun“, „Bild“, „Libero“, „Ekstra Bladet“, „De Telegraaf“.

4 Etwa private Sender wie TV2 (Dänemark), TF1 (Frankreich), Rete 4, Canale 5 (Italien), SBS, RTL (Niederlande), Polsat (Polen), RTL, Sat.1 (Deutschland), TVI (Portugal) oder öffentlich-rechtliche Sender wie BBC (Großbritannien), ERT (Griechenland), France Télévisions (Frankreich), RAI (Italien), ORF (Österreich), ARD, ZDF (Deutschland).

5 Vgl. auch Meyer-Lucht 2005.

2007 stattfand. Die Konferenz wurde im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien in Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission und der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen veranstaltet.<sup>6</sup> Sie wurde vom Hans-Bredow-Institut und vom Institut für Europäisches Medienrecht wissenschaftlich begleitet und knüpfte an die Serie von Seminaren und Konferenzen der vergangenen Ratspräsidentschaften an, die das Thema „Content/Inhalte“ aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet hatten.<sup>7</sup>

Neben der Diskussion im Plenum bestand die Konferenz aus vier Arbeitsgruppen, die unter 2 vorgestellt werden.

## 2 Perspektiven

Die Konferenz behandelte zwei Perspektiven des Themas „Mehr Vertrauen in Inhalte“. Zum einen ging es darum zu schauen, auf welche Faktoren (Medienqualitäten) sich das Vertrauen der Nutzer bezieht. Dabei waren die Funktionen in den Blick zu nehmen, die neue digitale Angebote für die öffentliche Kommunikation erfüllen. Hier zeigte sich, welche Potenziale es gibt, aber auch welche Defizite existieren, die gesellschaftlich und damit auch medienpolitisch bedeutsam sind. Zum anderen wurden mögliche Konzepte und Instrumente untersucht, die das Vertrauen in Inhalte stärken können. Auf welche Weise übernehmen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft dort, wo gesellschaftlicher Handlungsbedarf besteht, ihre Verantwortung?

In Bezug auf die erste Perspektive wurden wiederum zwei Themen ausgewählt, die für die Kommunikationsordnungen in den Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung sind: Die Vermittlung von meinungsbildenden Informationen in einer ausgewogenen und verlässlichen Weise und das Angebot von Inhalten, die für Kinder besonders geeignet sind und die deren Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten fördern. Gerade die medialen Bedürfnisse von Kindern zu einem Schwerpunkt zu machen, war eine gezielte Entscheidung der deutschen Ratspräsidentschaft.

Hinsichtlich der zweiten Perspektive wurden Regulierungskonzepte in den Blick genommen, bei denen die von der Regulierung Betroffenen selbst beteiligt sind: Selbst- und Ko-Regulierung.

---

6 Unterstützt wurde die Veranstaltung außerdem vom Freistaat Sachsen, der Bundeszentrale für politische Bildung, der Kommission für Jugendmedienschutz und der Kulturstiftung des Bundes.

7 „Audiovisuelle Konferenz: Zwischen Kultur und Handel“ im September 2005 in Liverpool unter britischer Ratspräsidentschaft, „Content als Wettbewerbsfaktor“ im März 2006 in Wien unter österreichischer Ratspräsidentschaft sowie „creativity.online.fi – European Content and Copyright Policy“ im Juli 2006 in Helsinki unter finnischer Ratspräsidentschaft.

Beide Perspektiven und damit auch die Arbeitsgruppen der Konferenz und die Kapitel dieses Buches sind aufeinander bezogen. Allerdings sind die untersuchten Funktionen/Ziele und Instrumente nicht streng miteinander verbunden: So bieten sich etwa für die Verbesserung der Erschließung des Internets für Kinder zwar selbst- und ko-regulative Initiativen an, es ist aber keineswegs ausgeschlossen, dass der Staat hier auch eine eigenständige Rolle hat, etwa im Bereich der Schulen. Andersherum haben Selbst- und Ko-Regulierung über die Sicherung der hier diskutierten Medienqualitäten hinaus das Potenzial für die Erreichung weiterer Regelungsziele.

Aus dieser Überlegung heraus wurden die Themenblöcke der vier Arbeitsgruppen gewählt:

1. Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte: Wie können mehr Angebote für Kinder geschaffen werden?
2. Vertrauenswürdige Anbieter: Wer bietet verlässliche und vielfältige Informationen in der digitalen Welt, und wie finden Nutzer den Zugang zu diesen Informationen?
3. Vertrauen in die Industrie: Was sind die besten Instrumente der Selbstregulierung?
4. Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft: Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten?

### *2.1 Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte: Wie können mehr Angebote für Kinder geschaffen werden?*

Das Internet wird oft in Verbindung mit Risiken für Minderjährige genannt. Es besitzt aber auch großes Potenzial für Kinder und Jugendliche. Über die Hälfte aller Kinder und Jugendlichen bis 17 Jahren in der Europäischen Union nutzt das Internet bereits.<sup>8</sup> Selbst bei Kindern zwischen sechs und sieben Jahren gibt schon jedes dritte Kind an, dass es Erfahrungen mit dem Netz gesammelt hat. Bisher ist die Zahl kindgerechter Angebote eher gering<sup>9</sup> – und diese sind oft schwer zu finden. Offenbar existieren wenige Business-Konzepte für Kinder-Inhalte.<sup>10</sup> Ein Themenschwerpunkt der Konferenz bestand daher darin, Defizite in diesem Bereich auszuloten und über Initiativen zur Verbesserung der Situation zu diskutieren.

---

8 In Deutschland haben 58 % der Kinder zwischen 6 und 13 Jahren bereits Erfahrungen mit dem Internet gesammelt, 43 % der Kinder mit Computererfahrung sind regelmäßig einmal pro Woche oder öfter im Netz, vgl. KIM 2006: S. 41 f.

9 Auch wenn es positive Beispiele gibt, wie etwa in Deutschland [seitenstark.de](http://seitenstark.de) und [blinde-kuh.de](http://blinde-kuh.de). Zu weiteren Beispielen in Europa siehe den Beitrag von Livingstone in diesem Band, S. 19 ff.

10 Dazu kommt, dass eine effektive Filterung negativer Inhalte noch Schwierigkeiten bereitet.

Dabei sind zentrale Fragen:

- Welche Trends sind bei der Nutzung des Internets durch Kinder zu beobachten?
- Finden Kinder im Internet qualitativ hochwertige Angebote, die auf ihre Bedürfnisse reagieren und ihre Medienkompetenz erhöhen? Wo bestehen Defizite?
- Welche Chancen und Risiken bestehen bei der Nutzung des Internets durch Kinder?
- Welche Initiativen gibt es, um Kindern den Zugang zu für sie geeigneten Angeboten zu erleichtern?
- Welche Initiativen zur Förderung besonders kindgerechter Angebote existieren in den Mitgliedstaaten?

## 2.2 *Vertrauenswürdige Anbieter: Wer bietet verlässliche und vielfältige Informationen in der digitalen Welt, und wie finden Nutzer den Zugang zu diesen Informationen?*

Erwachsene stehen im Unterschied zu Kindern weniger vor dem Problem, dass es keine für sie interessanten Angebote gibt, sondern vor der Frage, ob sie den zahlreichen Angeboten vertrauen können. Wie verlässlich ist die Information? Ist die Darstellung ausgewogen? Woran können Nutzer erkennen, ob der jeweilige Anbieter vertrauenswürdig ist? Im „Offline-Bereich“ haben traditionelle Medienanbieter Reputation erworben. Auch im Internet besteht Bedarf der Nutzer an journalistischen Angeboten, bei denen Anbieter nach professionellen Regeln Inhalte auswählen und zusammenstellen. Daneben treten andere Vermittler von Informationen auf, durch die Nutzer Zugang zum Bestand an Wissen im Internet erhalten, wie Suchmaschinen, Online-Bibliotheken und weitere Web-Archive sowie Plattformen für von Nutzern selbst generierte Angebote.

Die Fähigkeit, die Masse und die Komplexität der Informationen für den eigenen Bedarf zu reduzieren, ist ein wesentlicher Teil von Medienkompetenz, die in der heutigen Gesellschaft unverzichtbar geworden ist. Dazu braucht es vertrauenswürdige Anbieter.

Ziel der Arbeitsgruppe war es herauszufinden, auf welche Weise die verschiedenen Typen von Anbietern im Internet (Verleger, private und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, originäre Online-Anbieter, NGOs) Vertrauen beim Nutzer erlangen.

Daher geht es u. a. um folgende Fragen:

- Wie schaffen es Anbieter, starke Marken auch auf neue Medienplattformen zu transportieren oder dort neue Marken aufzubauen, die für Verlässlichkeit und Ausgewogenheit stehen?

- Wie können journalistische Qualitätsstandards auch im Internet gewährleistet werden?
- Welche Rolle spielen von Nutzern generierte Angebote wie Weblogs und Wikis für die öffentliche Kommunikation?
- Welche Aufgabe kommt öffentlich-rechtlichem Rundfunk im Internet zu?
- Wie reagieren neuartige Vermittler wie Anbieter von Suchmaschinen auf ihre gesellschaftliche Verantwortung?

### 2.3 *Vertrauen in die Industrie:*

#### *Was sind die besten Instrumente der Selbstregulierung?*

Selbstregulierung ist ein wichtiger Bestandteil der Regulierung bei alten und neuen Medien (vgl. PCMLP 2004) und wird auch in der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste genannt.<sup>11</sup> Relevanz hat die Selbstregulierung auch für Akteure, die im Zuge des Medienwandels den Markt neu betreten. Beispielsweise haben in Deutschland Suchmaschinenanbieter unter dem Dach der „Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter e.V.“ einen Kodex zu Transparenz und Jugendschutz im Internet entwickelt.<sup>12</sup>

Neben Selbstregulierungs-Organisationen und Verhaltenskodizes im Bereich Presse, Werbung und Mobiltelefonie existieren in der Europäischen Union weitere Instrumente der Selbstregulierung wie Ombudsstellen (etwa bei der Presse), Qualitätssiegel (etwa bei Computerspielen), technische Schutzmaßnahmen (etwa Filtersysteme) sowie Bewertungssysteme für Inhalte durch die Nutzer.

Selbstregulierung kann in einigen Bereichen staatliche Regulierung entbehrlich machen; Studien auch auf europäischer Ebene belegen die Leistungsfähigkeit dieser Regulierungsform. Von Seiten der Industrie besteht zuweilen die Sorge, Selbstregulierung würde zunehmend vom Staat vereinnahmt; andere meinen wiederum, Selbstregulierung bedürfe meist des regulierenden Staates im Hintergrund. Es bedarf daher einer Analyse von Potenzialen und Defiziten: In welchen Feldern hat sich Selbstregulierung bewährt und welche weiteren Handlungsfelder gibt es? Gefragt wird:

- Wie grenzt sich Selbstregulierung von Regulierung unter staatlicher Beteiligung wie etwa Ko-Regulierung ab?
- Welche Stärken und Schwächen hat Selbstregulierung gegenüber anderen Regulierungsformen?
- Was kann aus bestehenden Initiativen gelernt werden?

---

<sup>11</sup> Die AVMD-Richtlinie trat Ende 2007 in Kraft.

<sup>12</sup> Abrufbar unter: <http://www.fsm.de/de/Verhaltenskodex>.

- Welche Charakteristika muss ein Bereich oder eine Branche aufweisen, damit Selbstregulierung funktioniert?
- Welche Instrumente der Selbstregulierung haben sich bewährt?
- Welche Voraussetzungen kann der Staat schaffen, um das Funktionieren von Selbstregulierung zu unterstützen?

#### 2.4 *Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft: Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten?*

Ko-Regulierung ist dabei, sich als Konzeption zwischen rein staatlicher und nicht-staatlicher Regulierung zu etablieren. In der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste ist sie als ein alternatives Instrument zur Implementierung der Richtlinie vorgesehen.<sup>13</sup> Viele Mitgliedstaaten machen von Konzepten der Ko-Regulierung bereits Gebrauch, vor allem beim Jugendmedienschutz.

Die Europäische Kommission hat eine Studie zu Ko-Regulierung in der Europäischen Union in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse vorliegen (HBI/EMR 2006). Um das konkrete Potenzial von Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten abschätzen zu können, bedarf es eines Erfahrungsaustausches der Mitgliedstaaten, in denen ganz unterschiedliche Modelle zu finden sind.

In dieser Arbeitsgruppe standen daher Best-Practice-Modelle sowie die Voraussetzungen wirksamer Ko-Regulierung im Vordergrund. Zu den dabei behandelten Fragen zählen:

- Welche Modelle von Ko-Regulierung gibt es und welche Erfahrungen wurden mit ihnen gemacht?
- Welche Vor- und Nachteile bestehen gegenüber alternativen Regulierungsformen wie der reinen staatlichen und der reinen Selbstregulierung?
- Was sind die Mindestvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit durch Ko-Regulierung Regulierungsziele wie die europäischer Richtlinien effektiv erreicht werden können?
- Wie können bei der Ko-Regulierung rechtsstaatliche Prinzipien gewährleistet werden?
- Wie können neu entstehende Formen der Inhalte-Produktion (Stichwort: User-Generated-Content) in Ko-Regulierungskonzepte einbezogen werden, um Ziele wie einen effektiven Jugendschutz zu erreichen?

---

<sup>13</sup> Art. 3 Absatz 3 AVMD-Richtlinie.

### 3 Konzeption von Konferenz und Reader

In jeder der vier Arbeitsgruppen gab es neben der Moderatorin bzw. dem Moderator auch eine „Patin“ bzw. einen „Paten“, die bzw. der in das Thema einführte und im Schlussplenum zusammen mit der Moderatorin bzw. dem Moderator die Ergebnisse der Arbeitsgruppe vorstellte und mit den Vertretern der anderen Arbeitsgruppen diskutierte. Zur Vorbereitung der Konferenz haben die Paten Papiere erstellt, die im Folgenden dokumentiert werden. In diesen Papieren ging es vor allem darum, die relevanten Fragen herauszuarbeiten und bereits erste Thesen zu präsentieren.

Die Autoren dieses Beitrags danken dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und der Landesanstalt für Medien Nordrhein Westfalen (LfM) für die Beauftragung mit der wissenschaftlichen Begleitung des Seminars und insbesondere Ministerialdirigent Hans Ernst Hanten, Susanne Ding (BKM) und Mechthild Appelhoff (LfM) für die gute Zusammenarbeit.

Dank gebührt auch dem Kooperationspartner Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), hier insbesondere Rechtsanwalt Thomas Kleist, Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt Alexander Scheuer, Rechtsanwältin Dr. Carmen Palzer, Nicola Lamprecht-Weißborn, Harald Evers und Paul Göttlich.

Auf Seiten des Hans-Bredow-Instituts sei Esther Loeck, Thilo Wind, Thorsten Ihler, Sebastian Thiele und Stefanie Lefeldt gedankt.

### 4 Literatur

*Caspar, M. (2001): Die Bedeutung von Cross-Channel-Markttransferstrategien vor dem Hintergrund aktueller Umbrüche in der Medienindustrie. In: Kops/Schulz/Held (Hrsg.): Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstespezifisch diversifizierten Informationsordnung? 1. Auflage, Baden-Baden, S. 153–179.*

*Eimeren, B. van / Frees, B. (2007): Internetnutzung zwischen Pragmatismus und YouTube-Euphorie. In: Media Perspektiven 2007, Heft 8, S. 362–378.*

*Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J. (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Vorgaben staatlichen Handelns. 6. Auflage, München.*

*Hans-Bredow-Institut/Institut für Europäisches Medienrecht (2006): Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector. Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media; abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/coregul-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/coregul-final-report_en.pdf), zitiert: HBI/EMR.*

*Heinrich, J. (2002): Medienökonomie: Hörfunk und Fernsehen. Band 2, Opladen.*

*Kops, M. (1998): Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Köln, abrufbar unter: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/2098.pdf>.*

- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2006): KIM-Studie 2006: Kinder + Medien, Computer + Internet, Basisuntersuchung zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger. Abrufbar unter: <http://www.mpfs.de/fileadmin/KIM-pdf06/KIM2006.pdf>; zitiert: KIM 2006.*
- Meffert, H. / Burmann, C. / Koers, M. (2002): Stellenwert und Gegenstand des Markenmanagement. In: Dies. (Hrsg.): Markenmanagement: Grundfragen der identitätsorientierten Markenführung; Mit Best-Practice-Fallstudien, Wiesbaden, S. 4–15.*
- Meyer-Lucht, R. (2005): Nachrichtensites im Wettbewerb: Analysen der Wettbewerbsstrategien von vier deutschen Online-Nachrichtenangeboten. München.*
- PCMLP (Programme in Comparative Media Law & Policy) (2004): Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis. Oxford. Abrufbar unter: <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/text/IAPCODEfinal.pdf>.*
- Schulenburg, J.-M. Graf von der (1993): Marktprozess und Marktstruktur bei unvollständigen Informationen. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1993, Heft 4, S. 509–555.*

# Eine Bestandsaufnahme der Möglichkeiten für vorteilhafte, kindgerechte Online-Ressourcen: Die Gesichtspunkte Vertrauen, Risiken und Medienkompetenz<sup>1</sup>

*Sonia Livingstone*

## **Inhalt**

<b>1 Danksagung</b> .....	20
<b>2 Einleitung</b> .....	20
<b>3 Trends bei der Internet-Nutzung durch Kinder in Europa</b> .....	23
3.1 Wer hat in Europa Zugang zum Internet? .....	23
3.2 Was machen Kinder und Jugendliche online? .....	26
3.3 Soziale Vernetzung – der neueste Trend .....	29
<b>4 Risiken, Regulierung und evidenzbasierte Politik</b> .....	31
4.1 Chancen gehen mit Risiken einher .....	31
4.2 Die Agenda der europäischen Politik für Jugendliche und das Internet .....	33
4.3 Die akademische Forschungsagenda für Jugendliche und das Internet .....	35
<b>5 Positive Schritte nach vorn</b> .....	39
5.1 Förderung positiver Chancen .....	39
5.2 Das Versprechen der Medienkompetenz .....	47

---

<sup>1</sup> Die Originalsprache des Arbeitspapiers ist Englisch.

# 1 Danksagung

Das vorliegende Papier fußt auf den Arbeiten zu EU Kids Online (siehe [www.eukidsonline.net](http://www.eukidsonline.net)), einem im Rahmen des Programms Safer Internet Plus der Europäischen Kommission geförderten Themennetzes ([http://europa.eu.int/information\\_society/activities/sip/programme/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/activities/sip/programme/index_en.htm)). Ich danke meinen Kollegen in diesem aus 18 Forschungsteams aus ganz Europa bestehenden Netzwerk für ihre wertvollen Beiträge. Weiterhin danke ich Alain Bossard (Takatrouver), Jo Bryce (UCLAN), Andrew Burn (Institute of Education, London), Stephen Carrick-Davies (Childnet International), Joshua Fincher, Karl Hopwood (Semley Primary School), Mimi Ito (USC), Dale Kunkel (U Arizona), Ben Livingstone, Rodney Livingstone, Rachel Lunt und Rebecca Shallcross (CBBC).

# 2 Einleitung

- Welchen Chancen und Risiken sind Kinder im Internet ausgesetzt?
- Kann die Bereitstellung positiver Online-Inhalte die digitale Ausgrenzung mindern und Risiken vermeiden?

Das Internet und neue Online-Technologien finden in Europa und anderswo zunehmend Eingang in das tägliche Leben, wobei sich alle Länder dem Druck ausgesetzt sehen, online zu gehen, um Marktanziehe zu setzen, Regulierungen zurückzufahren und Bildung, Mitwirkung und Innovation zu fördern. Obwohl jeder in gewisser Weise von der Einführung neuer Medientechnologien betroffen ist, sind es vornehmlich Kinder, Jugendliche und deren Familien, die die Vorhut bei der Anwendung neuer Medien bilden. Sie profitieren damit von der Möglichkeit, frühzeitig Chancen zu ergreifen, die das Internet, mobile und Breitband-Inhalte, Online-Spiele, Peer-to-Peer-Technologien usw. bieten. Allerdings ziehen zwei Problembereiche die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Politik immer stärker auf sich:

- Erstens das Problem der Ungleichheit und sozialen Integration, da sich die digitale Kluft allmählich Land für Land weniger an der Frage von Ungleichheiten der Zugangsmöglichkeiten festmacht, als an der eher subtilen, aber ebenso wichtigen Frage nach den Ungleichheiten von Internetkenntnissen, Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten.<sup>2</sup>

---

2 Die jüngste Literatur zur digitalen Kluft, besonders in Bezug auf Kinder und Jugendliche, wird behandelt in Livingstone/Helsper (im Druck), Gradations in digital inclusion: Children, young people and the digital divide, *New Media & Society*. Die Forschungsliteratur zu Interventionen der Politik macht deutlich, dass durch Interventionen die Gefahr besteht, die digitale Ausgrenzung eher zu verstärken als zu mindern, sofern

- Zweitens das Problem der möglichen Gefährdung der Sicherheit und sozialen Entwicklung von Kindern, welches an Ausmaß, Intensität und Umfang zunimmt, je stärker Online-Inhalte und -Dienste selbst expandieren und wachsen. Auch hier bilden Kinder und Jugendliche oft die Vorhut, indem sie neue Aktivitäten, und hier speziell das Peer-Networking, ausloten, bevor Erwachsene dies kritisch überprüfen oder regulierend eingreifen. Allzu oft machen sie dabei negative Erfahrungen, die für sie unvorhersehbar sind, auf die sie nicht vorbereitet sind und die sie möglicherweise überfordern.

Dieser Beitrag untersucht die Möglichkeit, durch eine Ausweitung der positiven Chancen für Kinder eine größere Beteiligung an Online-Aktivitäten zu fördern (d. h. die digitale Kluft zu verkleinern) und Risiken zu verringern, indem alternative, vorteilhafte Aktivitäten gefördert werden. Ich bin der Überzeugung, dass die Ausweitung eines positiven Angebots an Online-Ressourcen für Kinder ein unerlässliches politisches Ziel sein muss, wenn wir die Bildung, Kreativität und gesellschaftliche Mitwirkung von Kindern unterstützen wollen (also ihre spontane Begeisterung für das Internet zu ihrem Wohl nutzen), und wenn wir sie vor Online-Risiken schützen wollen. Und ich würde dieses politische Ziel auch weiter verteidigen, obwohl Untersuchungen zur digitalen Kluft zeigen, dass die Bereitstellung jeglicher Online-Ressourcen wahrscheinlich dazu beiträgt, die bereits Informationsreichen stärker als die Informationsarmen zu unterstützen, und obwohl Untersuchungen zu Online-Risiken zeigen, dass diese oft einhergehen mit einer verstärkten Ergreifung von Online-Chancen.

Meine Analyse erfordert allerdings eine realistische Würdigung der zugrunde liegenden Tatsachen. Eine Sichtung der internationalen Forschungsliteratur zur Internet-Nutzung von Kindern vor wenigen Jahren ergab, dass ein Großteil aus Nordamerika stammte und einen quantitativen Ansatz verfolgte, und dass zuverlässige und repräsentative Daten erhoben wurden, um statistische Häufigkeiten, Unterschiede und Nutzungsmuster zu ermitteln, wobei aber seltener ein Thema theoretisch oder in der Tiefe untersucht wurde. Das damals verfügbare europäische Forschungsmaterial gliederte sich in qualitative und quantitative Ansätze, wobei häufig relativ kleine Erhebungen herangezogen wurden, die Einblicke in die Zusammenhänge und die Art der Internet-Nutzung gestatteten, aber keine Aussagen über Repräsentativität, demografische Verteilung oder Umfang zuließen.<sup>3</sup> Allerdings ändert sich die Forschungslandschaft schnell, in Europa sowie in anderen Ländern, wie unser aktuelles Projekt, *EU*

---

im Rahmen dieser Interventionen keine sorgfältigen Gegenmaßnahmen gegen Offline-Ungleichheiten ergriffen werden; siehe Otto/Kutscher/Klein/Iske (2005), „Soziale Ungleichheit im virtuellen Raum: Wie nutzen Jugendliche das Internet?“, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Abrufbar unter: [http://www.kib-bielefeld.de/externelinks2005/Social\\_Inequality%20KIB.pdf](http://www.kib-bielefeld.de/externelinks2005/Social_Inequality%20KIB.pdf). Und auch Warschauer (2003), *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*, Cambridge: MIT.

3 Livingstone (2003), Children's use of the internet: Reflections on the emerging research agenda, *New Media & Society*, 5(2), S. 147–166.

*Kids Online*, darlegt, und wie in diesem Artikel zusammenfassend dargestellt wird.<sup>4</sup>

Die Chancen und Risiken für Kinder, ihr Alltagsumfeld und die Weise, in der sie von Industrie, politischen Entscheidungsträgern, Lehrern und Eltern behandelt werden, unterliegen sämtlich einer kontinuierlichen Änderung. Die Zugangsplattformen diversifizieren sich (z. B. vom ehemaligen Schwerpunkt am PC zu neuen Formen von Online- und Mobiltechnologien), neue Chancen und Bedrohungen kommen auf, und die Vermittlungsaufgabe der Eltern in Bezug auf Internet-Zugang und Internet-Nutzung wird immer anspruchsvoller. Fachlich häufig weniger geschult als ihre Kinder, stehen Eltern vor den Problemen der Internet-Kompetenz, der elterlichen Autorität (insbesondere in der neuen „demokratischen Familie“), der Zeit und dem Aufwand (die Medienregulierung zu Hause war einst „Sache der Frau“, doch die Geschlechterrollen ändern sich), und der Rechte der Kinder auf Privatsphäre und Selbstentfaltung (die in einem potenziellen Konflikt mit deren Recht auf Schutz stehen).<sup>5</sup>

Die derzeitige Agenda – die Art der Online-Chancen und -Risiken, vor denen Kinder und Jugendliche heute stehen – kann folgendermaßen umrissen werden:

### **Online-Chancen**

- Zugang zu globalen Informationen
- Bildungsressourcen
- Soziale Vernetzung mit alten und neuen Freunden
- Unterhaltung, Spaß und Spiele
- Nutzerseitige Erstellung von Inhalten
- Staatsbürgerliche oder politische Mitwirkung
- Schutz vor Preisgabe der Identität

### **Online-Risiken**

- Illegale Inhalte
- Pädophilie, Nachstellen, Fremde
- Extreme oder sexuelle Gewalt
- Andere schädliche oder anstößige Inhalte
- Rassistische Aktivitäten, Hetzmaterialien
- Belästigung durch Werbung/Kommerz
- Unausgewogene oder irreführende Informationen

---

4 EU Kids Online ist ein aus 18 Ländern bestehendes Themennetzwerk, das von dem Programm Safer Internet Plus (2006–2009) der Europäischen Kommission finanziert wird und vorhandene Forschungsergebnisse zur Online-Sicherheit von Kindern zusammenträgt, um Erkenntnisse zu erheben und zu vergleichen, methodische Best Practices auszuarbeiten und Materialien für die Agenda der Politik und Forschung auf EU- und auf nationaler Ebene bereitzustellen. Teilnehmende Länder sind Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Island, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich (siehe [www.eukidsonline.net](http://www.eukidsonline.net)).

5 Die UKCGO Untersuchung stellte zwar fest, dass sich die Kinder im Vergleich mit ihren Eltern für die besseren Experten halten, dass aber weder Kinder noch Eltern eine große Fachkenntnis für sich reklamieren: 28 % der Eltern und 7 % der Kinder (9–19 Jahre), die das Internet nutzen, bezeichnen sich selbst als Anfänger. Die geringe Fachkenntnis der Eltern ist ein Grund unter mehreren, warum man davon ausgeht, dass es nicht damit getan ist, sich auf die Eltern zu verlassen, um die Kinder zu schützen. Siehe [www.children-go-online.net](http://www.children-go-online.net).

- Einbeziehung in die Gemeinschaft/Aktivismus
- Technische Fachkenntnis und Kompetenz
- Berufliches Fortkommen oder Anstellung
- Beratung zur Person/Gesundheit/Sexualität
- Spezialistengruppen und Fanforen
- Austausch gemeinsamer Erfahrungen mit anderen entfernten Nutzern
- Ausbeutung personenbezogener Daten
- Cyber-Bullying, Stalking, Belästigung
- Glücksspiel, finanzieller Betrug
- Selbstschädigung (Selbstmord, Magersucht usw.)
- Ausspähung/Verletzung der Privatsphäre
- Illegale Aktivitäten (Hacking, Terrorismus)

Die vorausgehenden Listen ließen sich zweifellos weiter fortsetzen. Doch vor der Untersuchung der Chancen oder Risiken sollten wir zunächst fragen, wie viele Kinder und Jugendliche in ganz Europa das Internet nutzen und für welche Aktivitäten sie es nutzen.

### 3 Trends bei der Internet-Nutzung durch Kinder in Europa

- Wer nutzt in Europa das Internet?
- Was machen Kinder und Jugendliche online?
- In welcher Weise ändert sich die Internet-Nutzung mit dem Aufkommen der sozialen Vernetzung?

#### 3.1 *Wer hat in Europa Zugang zum Internet?*

Jüngste Statistiken für die EU25 zeigen Folgendes:

- Haushalte mit Kindern sind mit höherer Wahrscheinlichkeit als kinderlose Haushalte mit Computer (70 % vs. 46 %), Internet-Zugang (55 % vs. 38 %) und Breitbandanschluss (18 % vs. 12 %) ausgestattet. Weitere Faktoren, die die Ausstattung der Haushalte beeinflussen, sind Land, Verstärkung, Ausbildung, Zugangskosten und Alter (jedoch nicht das Geschlecht).<sup>6</sup>
- Die Eurobarometer-Untersuchung 2005/2006 zeigt, dass 50 % der Kinder (unter 18 Jahren) in der EU25 das Internet bereits genutzt haben, wobei sich dieser Wert im Detail folgendermaßen zusammensetzt: 9 % der unter Sechsjährigen, 1 von 3 Kindern zwischen 6 und 7 Jahren, 1 von 2 Kindern

---

6 Eurostat (2005), Erhebung der Gemeinschaft zur Nutzung von IKT in Haushalten und durch Einzelpersonen, Europäische Gemeinschaften. Die Untersuchung bezieht sich auf das erste Quartal 2004.

von 8 bis 9 Jahren und mehr als 4 von 5 Kindern von 12 bis 17 Jahren. Das Zuhause ist der Ort, an dem die meisten Kinder das Internet nutzen, insbesondere in den „alten“ Mitgliedstaaten. Dies eröffnet die größte Flexibilität bei der Nutzung und die größten Möglichkeiten für die elterliche Überwachung.

- Interessant sind allerdings die Ausnahmen: beispielsweise ist im Vereinigten Königreich (45 % Nutzung zu Hause, 58 % Nutzung in der Schule), in der Tschechischen Republik (35 % vs. 44 %), in Polen (22 % vs. 33 %) und in Portugal (17 % vs. 27 %) das Verhältnis umgekehrt. Dies lässt zwei Schlussfolgerungen zu: die Schule hat das Potenzial, gleiche Zugangschancen zu schaffen, da der Zugang zu Hause stark von dem sozioökonomischen Status abhängt, aber der Zugang zu Hause ist im Allgemeinen umfassender und unterhaltsamer, wodurch diejenigen privilegiert werden, die zu Hause Zugang erhalten und wodurch die positive Einstellung gegenüber einer Zugangsmöglichkeit an der Schule gemindert wird.<sup>7</sup>

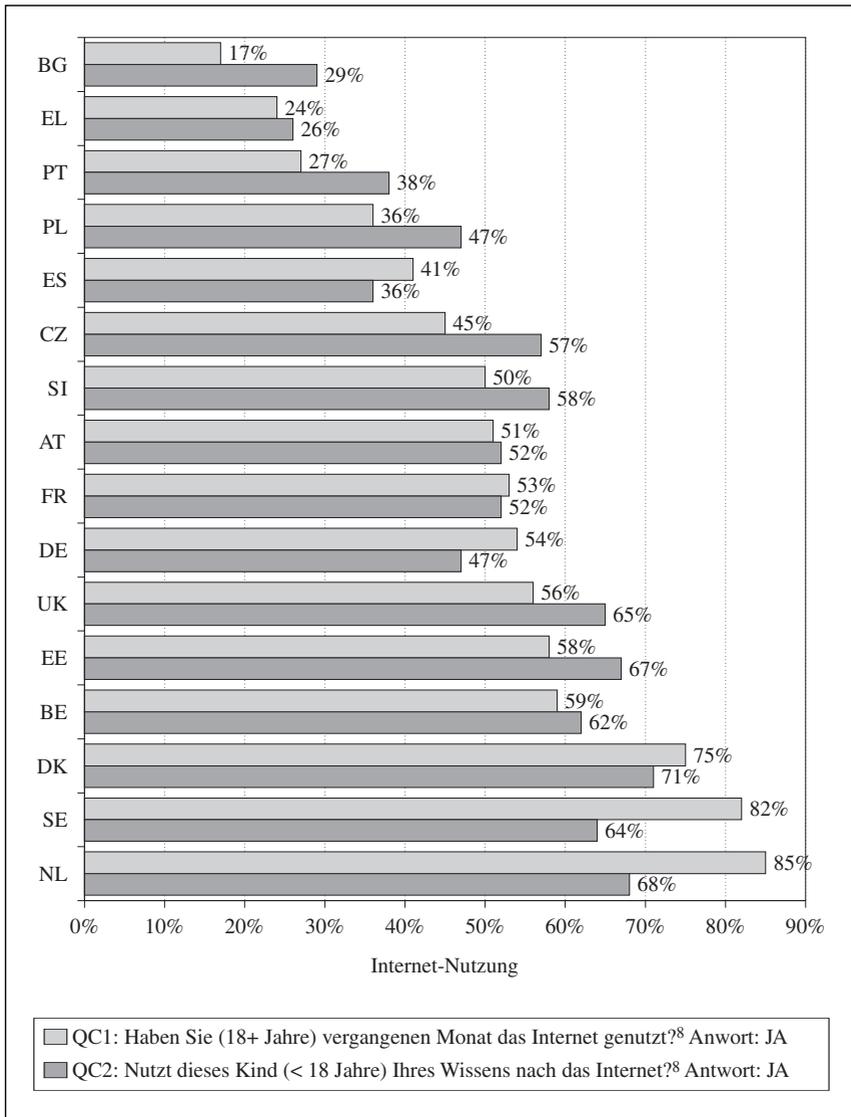
Eine Aufschlüsselung nach Ländern für Erwachsene (18+) und Kinder (< 18) in den 18 Ländern, die Gegenstand der Untersuchung von EU Kids Online sind, zeigt erhebliche Unterschiede in der Internet-Nutzung auf (siehe Abbildung auf der gegenüberliegenden Seite).

Dazu einige Beobachtungen:

- Die digitalen Gräben sind erheblich; zwischen den Niederlanden (85 % erwachsene Nutzer) und Schweden (82 %) auf der einen Seite und Bulgarien (17 %) sowie Griechenland (24 %) auf der anderen liegt ein Faktor von vier. Die nordeuropäischen Länder (Niederlande, Schweden, Dänemark, Belgien, Estland, Vereinigtes Königreich) haben den größten Anteil an Internet-Nutzern. Den geringsten Anteil weisen Bulgarien, Griechenland, Portugal, Polen und Spanien aus, also südeuropäische Länder oder EU-Neuzugänge.
- In einigen Ländern nutzen Kinder das Internet stärker als Erwachsene (Bulgarien, Portugal, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Vereinigtes Königreich, Estland). In anderen Ländern liegen die Erwachsenen „vor“ den Kindern: Spanien, Deutschland, Dänemark, Schweden, Niederlande. In Griechenland, Österreich, Frankreich und Belgien nutzen Kinder und Erwachsene das Internet nahezu in gleichem Maße.
- Die weit verbreitete Ansicht, dass Kinder eine Vorreiterrolle spielen und das Internet stärker annehmen als ihre weniger erfahrenen Eltern (vgl. „Digi-

---

7 Krotz/Hasebrink (2001), Who are the new media users? In: Livingstone/Bovill (Hrsg.), Children and Their Changing Media Environment: A Comparative European Study, (S.245–262), Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates. Siehe auch Mediapro (2006), MEDIAPPRO: A European Research Project for the Appropriation of New Media by Youth. Abrufbar unter: <http://www.mediapro.org/publications/finalreport.pdf>.



8 Quelle: Eurobarometer-Studie (Mai 2006), Safer Internet, Special Eurobarometer 250/Wave 64.4, Brüssel. Erhebung Q1: 18+ Jahre alt (N = 24.738). Erhebung Q2: Erwachsene geben Auskunft über ein Kind (< 18 Jahre alt), für das sie in dem Haushalt verantwortlich sind (N = 7.560). Länderkürzel: AT Österreich, BE Belgien, BG Bulgarien, CZ Tschechische Republik, DE Deutschland, DK Dänemark, EE Estland, EL Griechenland, ES Spanien, FR Frankreich, NL Niederlande, PL Polen, PT Portugal, SE Schweden, SI Slowenien, UK Vereinigtes Königreich.

tal Natives und Digital Immigrants“<sup>9</sup>) ist zu einfach und sogar irreführend. Auch ist nicht ganz klar, worauf die Unterschiede zwischen den Nationen zurückzuführen sind, aber vermutlich spielen unterschiedliche Wege der Diffusion, die von Arbeitskultur, Bildungs- und Freizeitverhalten abhängen, eine Rolle. Die Auswirkungen auf die Kompetenz der Eltern in den jeweiligen Ländern, ihre Kinder bei der Internet-Nutzung anleiten zu können, stimmen nachdenklich.

### 3.2 Was machen Kinder und Jugendliche online?

Die Angaben darüber, wie Kinder und Jugendliche das Internet nutzen, sind uneinheitlich. Unter 9 bis 19 Jahre alten Kindern im Vereinigten Königreich, die das Internet mindestens wöchentlich nutzen (84 % der Bevölkerung), ermittelte die im Jahr 2004 durchgeführte Untersuchung *UK Children Go Online* folgende Zahlen zu den Online-Aktivitäten:<sup>10</sup>

90 %	Schulaufgaben	40 %	Besuch von Hobby-Sites
94 %	Informationssuche	34 %	Erstellung einer Website
72 %	Senden/Empfangen von E-Mails	26 %	(12 Jahre und älter) Nachrichten lesen
70 %	Spiele	28 %	Besuch von Sport-Sites
55 %	Instant Messaging	25 %	(12 Jahre und älter) Persönliche Beratung
55 %	(12 Jahre und älter) Besuch von staatsbürgerlichen/politischen Sites	23 %	Informationen über Computer/Internet
46 %	Musik-Downloads	22 %	Online-Abstimmung
44 %	(12 Jahre und älter) Berufliche Entwicklung/Bildung	21 %	Besuch von Chat-Rooms
44 %	Teilnahme an einem Quiz	17 %	Veröffentlichung von Bildern oder Berichten
40 %	(12 Jahre und älter) Warenausuche/Online-Shopping	10 %	Absichtlicher Besuch einer pornografischen Site

Die norwegische SAFT-Untersuchung 2005/2006 von 888 9–16 Jahre alten Kindern zeigte ein ähnliches Verhaltensmuster unter Internet-Nutzern, das hier nach Geschlecht aufgeschlüsselt ist:<sup>11</sup>

9 Prensky (2001), Digital natives, digital immigrants, On the Horizon, 9 (5).

10 Siehe <http://www.children-go-online.net>. Ähnliche Zahlen werden aus den USA gemeldet – siehe Lenhart/Hadden/Hitlin. (2005), *Teens and Technology*, Washington D.C.: Pew Internet & American Life Project.

11 SAFT-Untersuchung (2006). Die Erkenntnisse wurden auf der Konferenz der Teilnehmer anlässlich des deutschen Starts von EU Kids Online veröffentlicht, Universität Hamburg, Dezember 2006. Siehe auch <http://www.saftonline.no> und <http://www.saftonline.org>.

<b>Was genau macht ihr im Internet?</b>	<b>Jungen (%)</b>	<b>Mädchen (%)</b>
Internet-Spiele spielen .....	84	59
Schulaufgaben erledigen .....	52	64
Musik herunterladen .....	57	54
In Chat-Räumen kommunizieren .....	47	48
E-Mails senden und empfangen .....	44	50
Nach Informationen suchen (abgesehen von Schulaufgaben) .....	38	40
Aus Spaß surfen .....	41	29
Instant Messaging .....	32	30
Neue Sites besuchen .....	32	27
Eigene Websites/Blogs anlegen .....	22	24
Fan-Sites besuchen .....	21	23
Bilder oder Informationen veröffentlichen .	15	20
Software herunterladen .....	23	8
Hobby-Sites besuchen .....	13	14
Einkaufen oder shoppen .....	16	8
Pornografische Darstellungen ansehen	15	3

Die unter 7.393 12–18 Jahre alten Kindern und Jugendlichen durchgeführte Mediapro-Untersuchung hinsichtlich ihrer Aneignung neuer Medien in neun europäischen Ländern stellt diverse Unterschiede der einzelnen Länder bei den Online-Aktivitäten fest.<sup>12</sup>

**Aktivitäten im Internet  
(in Prozent, manchmal/oft/sehr oft)**

	Such- maschinen	E-Mail	Instant Messenger	Chat- Räume	Download
Belgien	95	74	81	28	58
Dänemark	92	66	87	26	50
Estland	90	69	88	33	73
Frankreich	94	97	69	32	49
Griechenland	81	46	39	41	65
Italien	86	59	49	33	59
Polen	91	62	75	34	67
Portugal	95	69	77	38	60
Vereinigtes Königreich	98	81	78	20	60
Mittelwert	91	66	71	32	60

12 Mediapro (2006), A European Research Project for the Appropriation of New Media by Youth, S.12.  
Veröffentlicht unter <http://www.mediapro.org>.

Hierzu einige Anmerkungen:

- Die Zahlen zeigen das recht konstante und vertraute Bild, dass Kinder einer Mischung aus Bildungs-, Unterhaltungs-, Informations- und Netzwerk-Aktivitäten in erheblichem Umfang nachgehen, wobei sie die Internetnutzung auf ihre Interessen zuschneiden.
- Wenn man diese Aktivitäten mit der Liste der zuvor dargestellten Online-Chancen vergleicht, scheint es, dass einige Chancen bereitwilliger als andere ergriffen werden, wobei die gängigsten Aktivitäten Schulaufgaben, Spiele, Kommunikation und Informationssuche verschiedener Art sind. Staatsbürgerliche Aktivitäten sind beispielsweise wesentlich weniger beliebt, und sogar kreative Aktivitäten sind häufig weniger verbreitet als man annehmen sollte.
- Die Forschung zeigt immer wieder, dass die Nutzung des Chancenspektrums von dem sozioökonomischen Status beeinflusst wird, wobei das Internet für einige attraktiv und vielseitig ist, nämlich besonders für diejenigen, die wohlhabender sind, während es für andere verhalten und beengt bleibt, nämlich für die weniger Wohlhabenden.<sup>13</sup> Die in der SAFT-Untersuchung ermittelten geschlechtsspezifischen Unterschiede sind ggf. eher als ein Auswahlmuster als eine Einschränkung zu verstehen, obwohl diese auch differenzierende Auswirkungen auf den Lebensgang haben.
- Länderübergreifende Unterschiede bei den Nutzungsgewohnheiten sind bislang nur wenig untersucht oder analysiert worden. Beispielsweise ließen sich aus den unterschiedlichen Ergebnissen der zuvor erwähnten Mediapro-Untersuchung Unterschiede in den Verbreitungswegen in Europa ableiten: die Nutzung von Suchmaschinen oder Instant Messaging ist in Dänemark und im Vereinigten Königreich größer als beispielsweise in Italien. Einige Aktivitäten lassen sich durch nationale Besonderheiten erklären, wie die Vorliebe griechischer Jugendlicher für Chat-Räume anstatt für Instant Messaging.

Viele Internet-Nutzer befinden sich bereits auf dem Weg vom reinen Informationsempfänger (üblicherweise massenhaft erzeugte Inhalte nach dem Kommunikationsmodell „einer für viele“) zum Hersteller von Inhalten (üblicherweise als peer-produzierter Inhalt, nach dem Kommunikationsmodell „einer-für-einen“ oder „einige-für-einige“). Eine jüngst in den USA durchgeführte Untersuchung des Pew Internet & American Life Project kam zu der Erkenntnis, dass mehr als die Hälfte der Jugendlichen, die online sind, auf die eine oder andere Weise Inhalte erzeugt. Unter 1.100 12–17 Jahre alten Internet-Nutzern stellen 33 % ihre eigenen Kreationen online (z. B. Bildmaterial, Fotos, Geschichten, Videos), 32 % haben Webseiten oder Blogs für andere erstellt oder

---

13 Livingstone und Helsper (im Druck).

daran gearbeitet, 22 % unterhalten eine persönliche Webseite, 19 % haben ihren eigenen Blog erstellt und 19 % haben Online-Inhalte neu aufbereitet, um ihre eigene künstlerische Kreation zu schaffen.<sup>14</sup>

Das Mediapro-Projekt kommt zu dem Schluss, dass unter Jugendlichen in Europa das Maß an Kreativität für Blogs vergleichbar und für Websites geringer ist:

„Die Erstellung ihrer eigenen Inhalte ist deutlich weniger verbreitet als die Formen der Kommunikation: beispielsweise geben 18 % der Jugendlichen an, dass sie eine persönliche Site unterhalten, und 18 % haben einen Blog. Ein Blog ist in Belgien (38 %) und in Frankreich (25 %) recht populär, während in einigen Fällen Jugendliche offenbar nicht sicher waren, was ein Blog eigentlich ist (in der dänischen Gruppe beispielsweise ein Drittel). Die belgische Untersuchung fand heraus, dass die Lebensdauer der Blogs von Jugendlichen üblicherweise sehr kurz ist, während die französische Studie darauf hinweist, dass ein großer Anteil der von Jugendlichen unterhaltenen Blogs ruht. Zwar wird das kreative Potenzial neuer Medien in der akademischen Literatur ausgiebig erörtert, aber diese Untersuchung legt den Schluss nahe, dass kreative Tätigkeiten nur eingeschränkt genutzt werden, und dass nur eine Minderheit der Jugendlichen ihre eigenen Websites oder Blogs erstellt, wobei diese Erzeugnisse offenbar schnell inaktiv werden.“<sup>15</sup>

### 3.3 Soziale Vernetzung – der neueste Trend

Mit dem in jüngster Zeit zu beobachtenden Phänomen der sozialen Vernetzung (Social Networking) hat sich das Internet-Nutzungsverhalten von Kindern dahin gehend gewandelt, dass die Erstellung von Websites, das Abspielen von Musiktiteln und insbesondere das Peer-Networking in einer einzigen Anwendung verknüpft wird (z. B. MySpace, Facebook, Bebo usw.). Weltweit übertreffen die Besucherzahlen von MySpace mittlerweile diejenigen von Google.<sup>16</sup> Durch soziale Vernetzung erhöhen sich sowohl die Chancen als auch die Risiken.

Das zügige Ergreifen dieser neuen Kommunikationschancen spricht auf Seiten der Jugendlichen für eine sehr positive Reaktion und einen hohen Spaßfaktor, wie folgende Zahlen belegen: International machen die 12- bis 17-Jährigen 12 % des Traffics in MySpace, 14 % in Facebook, 11 % in Friendster und 20 % in Xanga aus (wobei für einige dieser Sites jüngere Kinder angeblich nicht zugelassen sind).<sup>17</sup>

---

14 Lenhart/Madden (2005), Teen Content Creators and Consumers, Washington D. C.: Pew Internet & American Life Project.

15 Mediapro (2006), A European Research Project for the Appropriation of New Media by Youth, S. 12–13 und 16. Veröffentlicht unter <http://www.mediapro.org>.

16 Zum Beispiel, Youth Trends October 2006, veröffentlicht unter: <http://www.emarketer.com/eStatDatabase/ArticlePreview.aspx?1004326>.

17 Siehe <http://www.comscore.com/press/release.asp?press=1019>.

In den USA ergab eine 2006 durchgeführte Untersuchung unter 935 Jugendlichen im Alter von 12 bis 17 Jahren, dass 55 % davon die Online-Zeit für soziale Vernetzung nutzen, insbesondere ältere Mädchen.<sup>18</sup> Von diesen erklärten wiederum 66 %, dass ihr Profil nicht öffentlich, sondern privat sei. Nahezu die Hälfte besucht diese Sites fast täglich, 9 von 10 geben als Zweck an, in Kontakt mit nahen oder entfernten Freunden bleiben zu wollen, die Hälfte nutzt diese Sites, um neue Freundschaften zu schließen und jede Sechste, um zu flirten. Eine weitere US-Untersuchung aus dem Jahr 2006 unter 1.487 Jugendlichen im Alter von 8 bis 18 Jahren kam zu dem Ergebnis, dass die 13- bis 18-Jährigen durchschnittlich 75 „Freunde“ über soziale Vernetzung haben, 52 „Buddies“ im Instant Messenger und 38 mobile Kontakte.<sup>19</sup>

Eine kleinere Untersuchung unter 374 irischen Jugendlichen ergab, dass mehr als 4 von 5 der Befragten Social-Networking-Sites mehrmals in der Woche oder sogar täglich besuchen. Einer von sechs Jugendlichen unterhält mehr als ein Profil, einer von drei Jugendlichen hat auf Social-Networking-Sites aus dem eigenen Zimmer Zugang und 71 % machen ihre Profile öffentlich, obwohl die meisten Sites den vollständigen Namen in Verbindung mit anderen personenbezogenen Daten veröffentlichen. Drei von vier Jugendlichen haben andere Benutzer, denen sie noch nicht offline begegnet sind, „geadded“, also zu ihrer Freundesliste hinzugefügt, und die meisten sind über soziale Vernetzung bereits auf pornografische oder andere verletzendende Inhalte gestoßen.<sup>20</sup>

Einige Daten zeigen die Ausbreitung der sozialen Vernetzungsaktivitäten vom PC hin zu mobilen Geräten: Branchendaten für das 3. Quartal 2006 zeigen, dass unter 13 bis 17 Jahre alten Mobilfunk-Vertragskunden 37 % amerikanische, 44 % deutsche, 58 % französische, 64 % britische, 63 % spanische und 70 % italienische Jugendliche ihre soziale Vernetzung auf die mobile Kommunikation ausgedehnt haben, wobei dies Instant Messaging, Chat, Verabredungen, Foto- oder Videobotschaften, Erstellung eigener Klingeltöne und die Wiedergabe der von Freunden zugesandten Videos umfasst.<sup>21</sup>

---

18 Lenhart/Madden (2007), Social Networking Websites and Teens: An Overview, Pew Internet & American Life, Project Memo, 1. Juli 2007. Veröffentlicht unter: [http://www.pewinternet.org/PPF/r/198/report\\_display.asp](http://www.pewinternet.org/PPF/r/198/report_display.asp). Die Studie besagt: „Für Mädchen sind Social-Networking-Sites vorwiegend Angebote, um bereits bestehende Freundschaften zu verstärken; für Jungen sind sie auch Gelegenheit, zu flirten und neue Freundschaften zu schließen“.

19 Rochester (2006), Teens Set New Rules of Engagement in the Age of Social Media. 31. Oktober 2006. (Untersuchung durchgeführt von Harris Interactive, Zusammenfassung der Erkenntnisse). Veröffentlicht unter: <http://www.harrisinteractive.com/news/allnewsbydate.asp?NewsID=1114>.

20 Anchor Youth Centre (2007), The Anchor WATCH\_YOUR\_SPACE Survey Report. Veröffentlicht unter: <http://www.webwise.ie/article.aspx?id=7030>.

21 M. Metrics (2006) Teens Take User-Generated Content and Social Networking To Go, Seattle und London, 14. Dezember 2006. Veröffentlicht unter: <http://www.mmetrics.com/press/articles/20061214-social-networking.pdf>.

Der Großteil der genannten Daten betrifft Jugendliche stärker als jüngere Kinder. Allerdings geht aus den Childwise<sup>22</sup> Berichten hervor, dass im Vereinigten Königreich 37 % der 5 bis 6 Jahre alten Kinder und 64 % der 7 bis 8 Jahre alten Kinder das Internet nutzen. Mit der zunehmenden Verbreitung der Online-Aktivitäten unter jüngeren Kindern muss die Forschung auch jüngere Nutzer berücksichtigen.

## 4 Risiken, Regulierung und evidenzbasierte Politik

- Wie lauten die Herausforderungen für die Politik?
- Auf welchen Annahmen beruht die Forschung?
- Warum haben die Risiken eine so hohe Priorität?

### 4.1 Chancen gehen mit Risiken einher

Jede neue Form von Online-Aktivitäten bringt eine neue Welle an öffentlicher Besorgnis und realen Risiken mit sich. Selbstverständlich ist es ein ganz normaler Bestandteil des Erwachsenwerdens, Grenzen auszuloten, die Normen der Erwachsenen in Frage zu stellen, Beziehungen auszuprobieren, mit der Persönlichkeit zu spielen, neue sexuelle Erfahrungen zu machen, Geheimnisse zu wahren oder zu brechen, Peers auszuschließen oder von Peers ausgeschlossen zu werden, Eltern zu täuschen und sich über das eigene Fortkommen zu sorgen. Dieses Verhalten ist online ebenso wie offline zu erwarten.

Online werden diese Verhaltensweisen jedoch ggf. verstärkt, ausgedehnt, manipuliert oder in einer Weise praktiziert, die einfacher und schneller ist als dies offline möglich ist, und die wegen der soziotechnologischen Infrastruktur des Internets ggf. unerwartete Konsequenzen hat. Da Jugendliche die Grenzen ihrer Online-Erlebnisse ständig ausweiten, nehmen sie eine Vorreiterrolle ein, und zwar hinsichtlich ihrer Gefährdung ebenso wie hinsichtlich der Nutzung neuer, attraktiver Chancen.

Es gefällt ihnen ...

- Bilder zu veröffentlichen, die Identität und Ort (Sportmannschaft, Schule usw.) preisgeben
- Sexuell provozierende/anstößige Bilder zu veröffentlichen (über Mobiltelefon oder Webcam)
- Nachrichten an „Freunde von Freunden“ in Umlauf zu bringen, deren Identität unklar ist
- Verhetzende oder schikanierende Inhalte über Peers in Umlauf zu bringen

---

22 Childwise (2006), ChildWise Monitor Trends Report 2006. Siehe <http://www.childwise.co.uk/trends.htm>.

- Persönliche Profile öffentlich zu machen (ggf. nicht wissend, was „öffentlich“ bedeutet)
- Andere zu albernen/peinlichen/anstößigen Handlungen zu verleiten und dies mit der Webcam festzuhalten
- Peers zu Selbstmord, Magersucht, Drogenkonsum, Selbstverletzung aufzufordern
- Private Nachrichten an alle Kontakte weiterzuleiten
- Neue Kontakte und immer mehr „Freunde“ zu suchen
- Unsicherheiten und Fantasien in Blogs auszudrücken
- Sexuelle Spitznamen zu wählen (z. B. Lolita, sxcbabe)
- Grenzen zu erweitern und mit der Persönlichkeit zu experimentieren.

Die Unterscheidung zwischen Chancen und Risiken ist durchaus nicht einfach. Einige von Kindern als Chancen betrachtete Aktivitäten (z. B. soziale Vernetzung, Veröffentlichung personenbezogener Daten, Herunterladen von Musik, Besuch von Chat-Räumen) gelten unter Eltern und anderen Erwachsenen als Risiken. Sogar aus Sicht der Eltern wird erwartet, dass Heranwachsende ein gewisses Risiko eingehen sollten, um zu lernen, damit fertig zu werden. (d. h. die Beherrschung von Risiken als solches ist ein positives Ergebnis der Internet-Nutzung.) Da die Regeln, die die Eltern für die Internet-Nutzung seitens ihrer Kinder aufstellen, auf einem gemeinsamen oder zu vereinbarenden Verständnis der Aktivitäten und des damit verbundenen Risikograds beruhen, anstatt dass Eltern einfach Verbote aussprechen, wirkt die Schwierigkeit, eine Grenze zwischen Chancen und Risiken zu ziehen, verkomplizierend.

Jugendliche müssen beispielsweise Gelegenheit haben, ihre Sexualität mit ihresgleichen zu besprechen und werden diese Gelegenheit auch aktiv suchen; hier spielt das Internet eine entscheidende Rolle: „Mädchen sind am ehesten bereit, ihre Persönlichkeit zu erkunden und zu entwickeln und Gefühle über die Dinge auszudrücken, die ihnen am wichtigsten sind, wenn sie sich in einem Raum befinden, den sie als geschützt erachten – d. h. in dem eine wertende oder hemmende Einflussnahme seitens Erwachsener oder männlicher Gleichaltriger nicht stattfindet.“<sup>23</sup> Jugendliche Mädchen nutzen daher das Internet nicht nur, um ihre Persönlichkeit zum Ausdruck zu bringen, sondern auch, um in einer privaten, intimen und bisweilen bekenndenden Weise ihre Irritation, Verletzlichkeit, Unsicherheit und Ahnungslosigkeit in Bezug auf Sexualität zu erkunden.<sup>24</sup> Offenbar wenden sich besonders diejenigen, die sexuellen Informationsbedarf haben (z. B. frühreife Mädchen) eher Teenager-Medien zu, so

---

23 Grisso/Weiss (2005), What are gURLS talking about? Adolescent girls' construction of sexual identity on gURL.com. In: Mazzarella (Hrsg.), *Girl Wide Web*, S. 31–50, New York: Peter Lang, 32.

24 Stern (2002), Sexual selves on the world wide web: Adolescent girls' home pages as sites for sexual self-expression. In: Brown/Steele/Walsh-Childers (Hrsg.), *Sexual Teens, Sexual Media: Investigating Media's Influence on Adolescent Sexuality*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, S. 265–285.

auch dem Internet.<sup>25</sup> Die Mediendarstellungen, auf die sie stoßen, sind jedoch allzu häufig negativ oder ausforschend anstatt positiv und ermutigend.<sup>26</sup>

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass mit der Entwicklung der Jugendlichen zu immer gewandteren Internetnutzern zugleich auch das Erleben von Risiken und Chancen einhergeht. Aufgrund der Tatsache, dass Jugendliche häufig genau die Aktivitäten als Chance erachten, die Erwachsene als Risiken wahrnehmen, besteht eine positive Korrelation zwischen dem Spektrum der Chancen, die Jugendliche online erfahren (z. B. Lernen, Spiele, Kommunikation, Kreatives) und dem Spektrum der Risiken, auf die sie stoßen (z. B. Bullying, also Einschüchterung und Schikanie, Hetzinhalt, sexuelle Belästigung). Je stärker Jugendliche Online-Chancen wahrnehmen, umso mehr erhöht sich das Online-Risiko, Schaden zu erleiden. Im Gegenzug bewirkt der Versuch, die Risiken zu mindern, tendenziell eine Minderung ihrer Online-Chancen, sei es durch eine allgemeine Einschränkung der Internet-Nutzung oder durch konkrete Beschränkungen interaktiver oder Peer-to-Peer-Aktivitäten online.<sup>27</sup>

Die Herausforderung ist klar: Wie kann die Gesellschaft die Online-Chancen für Kinder und Jugendliche wirksam erhöhen (d. h. positive Regulierung), während gleichzeitig die Risiken, auf die diese online stoßen, verringert oder gelenkt werden (d. h. negative Regulierung)? Es besteht zunehmend Konsens darüber, dass die Bewältigung dieser Herausforderung eine Aufgabe für mehrere Beteiligte ist, und keine zusätzliche Bürde für bereits überlastete Eltern sein darf. Für alle Betroffenen verlangt das nach einer Anpassung an schnelle Veränderungen, das Erlernen neuer Kompetenzformen (u. a. unerlässlicher und zur Befähigung notwendiger Kompetenzen), eine flexible Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den relevanten Parteien, die Ermittlung machbarer Konzepte zur Verbesserung der Sicherheit, die Abstimmung lokaler oder nationaler Erfahrungen zur Begegnung eines globalen Phänomens und letztlich die Anerkennung einiger sehr realer Grenzen der Regulierungsmacht.

#### 4.2 *Die Agenda der europäischen Politik für Jugendliche und das Internet*

Die Politik in der Europäischen Union sowie in zahlreichen Ländern in aller Welt verlangt die Begünstigung der Internet-Verbreitung und -Nutzung am Arbeitsplatz, in Schulen, Gemeinschaften und Haushalten, wie in dem Aktions-

---

25 Brown/Halpern/L'Engle (2005), Mass media as a sexual super peer for early maturing girls, *Journal of Adolescent Health*, 36 (5), S. 420–427.

26 Buckingham/Bragg (2004). *Young People, Sex and the Media: The facts of life?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. Was ist mit negativen Darstellungen gemeint? Darstellungen von Sexualität, die „nicht im Kontext“ stehen, die eine enge und beschränkte Vorstellung der (normalerweise weiblichen) Anziehungskraft unterstreichen, die mit Feindseligkeit oder Gewalt usw. verbunden sind.

27 Livingstone/Bober/Helsper (2005), *Internet literacy among children and young people*, London: LSE-Bericht. Veröffentlicht unter: <http://www.children-go-online.net>.

plan eEurope 2005 zur Begünstigung der europäischen Informationsgesellschaft dargelegt (vgl. den Rahmen für i2010).<sup>28</sup> Diese weit reichende und ehrgeizige Agenda nennt eine Reihe von Zielen und Meilensteinen, so u. a. europäische Initiativen für elektronisches Lernen (e-Learning) und digitale Integration (e-Inclusion) sowie die Förderung von Medien- und Informationskompetenzen, um Verbraucher zu befähigen, Vorteile aus einem konvergierten Kommunikationsumfeld zu ziehen.

Da die Europäische Kommission bestrebt ist, Chancen für die europäische Wirtschaft, den öffentlichen Sektor und die Bürger zu maximieren und gleichzeitig Risiken zu minimieren, entsteht ein Spannungsfeld, das in Sätzen wie „eine sichere Informationsgesellschaft“ oder ein „sichereres“ (jedoch nicht „sicheres“) Internet zum Ausdruck kommt, ebenso wie beispielsweise in dem angespannten Verhältnis zwischen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>29</sup> zur weiteren Liberalisierung der Märkte und der Empfehlung über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde.<sup>30</sup> Offenbar wird die Politik besonders stark angefochten, wenn es, möglicherweise oberflächlich betrachtet, den Anschein hat, dass der Schutz der Kinder gegenüber kommerziellen Freiheiten ins Hintertreffen gerät, oder wenn die erzwungene Regulierung von Firmen nur durch die zusätzliche Belastung oftmals schlecht vorbereiteter Eltern reduziert werden kann, die in der Pflicht stehen, ihre Kinder in einem schnelllebigen und technologisch komplexen Umfeld zu schützen.

Zwar werden Marktentwicklungen mit dem Hinweis auf Kinder und die Notwendigkeit, sie vor aufkommenden Risiken zu schützen, häufig gebremst, aber die Aktivitäten von Kindern sind auch ein markttreibender Faktor – man denke an die rasante Nutzung von mobilen und sozialen Netzwerkdiensten, den Musikkonsum, den schnell wachsenden Bildungssektor usw. Somit haben ihre Bedürfnisse und Rechte als Bürger heute und in Zukunft mit Sicherheit höchste Priorität.

Eine gleichermaßen problematische Spannung liegt in der Beziehung zwischen einzelnen Ländern und regionalen oder internationalen Regulierungsbehörden einschließlich der Europäischen Gemeinschaft. Obwohl sich weder die neuen Technologien, noch die Branchen, die diese herstellen und vertreiben, auf nationale Grenzen beschränken lassen, und obwohl der Schutz von

---

28 Siehe [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/index_en.htm) (Stand: 27.02.07). Wie auf dieser Site verzeichnet: „i2010 is the European Commission’s strategic policy framework laying out broad policy guidelines for the information society and the media up to 2010. It promotes an open and competitive digital economy and emphasises ICT as a driver of inclusion and quality of life“.

29 Derzeit neu formuliert als Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten; siehe [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tvwwf2005/ispa\\_scope\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/revision-tvwwf2005/ispa_scope_en.pdf).

30 Angenommen vom Europäischen Parlament und Rat im Dezember 2006, lenkt diese die nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte, die über elektronische Medien übertragenen werden, und umfasst einen Aufruf zur Förderung der Medienkompetenz von Kindern; siehe [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/minors/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/minors/index_en.htm).

Kindern ein universeller Wert ist, gilt nach wie vor zu einem großen Teil, dass die Öffentlichkeit (Kinder, Eltern, Lehrer und andere) in nationalspezifischen Kontexten lebt, die durch bestimmte Werte, Kenntnisse, Verhaltensweisen und Bedenken gekennzeichnet sind, sowie durch konkrete institutionelle, regulative und kulturelle Hintergründe.

Unterschiedliche Länder – sei es aufgrund von Sprache, Religion, Familienstruktur, moralischen Prioritäten, politisch-ökonomischer oder medienpolitischer Geschichte – betrachten neue Online-Chancen und -Risiken aus einer kulturellen Sichtweise, die verschiedene Prioritäten und Bedenken bestimmt (bezüglich Sicherheit und Risiken, Gewalt und Pornografie, rassistischer und anstößiger Inhalte), welche wiederum auf abweichenden Wertesystemen beruhen, unter anderem auf unterschiedlichen kulturellen Verständnissen von Kindheit, der Gratwanderung zwischen Freiheit und Schutz und der Verantwortung von Eltern, Industrie und/oder Staat.

### *4.3 Die akademische Forschungsagenda für Jugendliche und das Internet*

Vor vergleichbaren Herausforderungen steht die europäische Forschungsgemeinschaft. Die aktuelle Debatte konzentriert sich auf die Frage, wie sich nationale Forschungszusammenhänge durch die Globalisierung wandeln sowie auf das Potenzial der Anwendung komparativer, länderübergreifender Verfahren. Über die inhärenten Anforderungen einer komparativen, länderübergreifenden Forschung hinaus wird eine angemessene Zusammenarbeit und ein Vergleich in der europäischen Forschungsgemeinschaft in der Praxis bislang durch unterschiedliche nationale Gebräuche bei der Finanzierung der Forschung, der institutionellen Strukturen und intellektuellen Gräben sowie durch die begrenzten Möglichkeiten zur Wissensvernetzung und zur Koordination von vergleichenden Untersuchungen erschwert.<sup>31</sup> Die Geschwindigkeit des technologischen Wandels stellt eine multinationale Vernetzung ebenfalls vor Herausforderungen, die eine stete Aktualisierung der Forschungsagenda verlangt.

Dieser Bereich der empirischen Forschung wird durch bestimmte konzeptionelle Vorstellungen in Forschung und Lehre geprägt:

- Zwar können Richtlinien zum Jugendschutz das Ziel sein, aber es ist wichtig, die Tätigkeiten und Kompetenzen der Kinder sowie ihre Schwächen zu begreifen, um verstehen zu können, wie und warum sie das Internet in der gegebenen Weise nutzen. Ein erwachsenenorientierter Ansatz führt häufig zu einer Fehlinterpretation ihrer Erfahrungen und ist tendenziell von morali-

---

31 Livingstone (2003), On the challenges of cross-national comparative media research, *European Journal of Communication*, 18 (4), S. 477–500.

schen Ängsten hinsichtlich des „Neuen“ bestimmt, insbesondere wenn diese gesellschaftliche Befürchtungen hinsichtlich einer Bedrohung des Kindes, Unverständnis gegenüber Technologien und/oder Sorgen um die Grenzen der sozialen Kontrolle beinhalten.<sup>32</sup>

- Zwar ist es bequem, von „Kindern“ oder von der „Jugend“ zu sprechen, aber es ist unerlässlich, die erheblichen Unterschiede bezüglich der Kompetenzen, der Interessen und Lebenssituationen von Kindern hinsichtlich Alter, Geschlecht, sozioökonomischem Hintergrund usw. zu berücksichtigen. Für länderübergreifende oder paneuropäische Forschung können viele weitere Faktoren ebenfalls zu Unterschieden in den Erfahrungen von Kindern führen, wie das Schulsystem, die Familienstruktur, kulturelle Werte, technologische Erfahrungen und Kenntnisse usw.
- Ein technologisch deterministischer, wirkungsorientierter Ansatz sollte unbedingt vermieden werden; stattdessen gilt es zu verstehen, wie das Internet sozial ausgeprägt ist, was Einrichtung, Aufbau und Volkswirtschaft angeht, und wie es sich seine Nutzer in den diversen Zusammenhängen in geeigneter Weise zueigen machen.<sup>33</sup> Dies bedeutet nicht notwendigerweise, einen sozialen Determinismus geltend zu machen, sondern sorgfältige Fragen über die dynamischen und bedingten Beziehungen zwischen den Praktiken der sozialen Gestaltung und der technologischen Nutzung zu stellen.
- Neue Medien ergänzen und korrigieren ältere Medien und auch ältere kulturelle Verhaltensweisen; nur selten lösen sie diese vollständig ab.<sup>34</sup> Die Darstellung der Nutzung des Internets durch Kinder sollte daher untersuchen, in welchem Kontext diese Nutzung hinsichtlich anderer Medien und kultureller Formen erfolgt, wobei jede Darstellung im Rahmen einer Analyse der Kindeserziehung, Bildung, sozialen Werte und Normen und der übrigen alltäglichen Verhaltensweisen und Einrichtungen eingebettet sein sollte, die den Besonderheiten der Internet-Nutzung Bedeutung verleihen.<sup>35</sup>

Um zu verstehen, warum Online-Chancen einen derart hyperbolischen Optimismus auf sich ziehen, während Online-Risiken Gegenstand derartiger öffent-

---

32 Livingstone (2002), *Young People and New Media: Childhood and the Changing Media Environment*, London: Sage.

33 Mansell und Silverstone (1996) sprechen sich für die Analyse der Freiheitsgrade aus, die den Produzenten und den Nutzern von Technologie zur Verfügung stehen, einschließlich der Berücksichtigung der Interessen, die bei der Entscheidung eines bestimmten Konzepts gegenüber einem anderen eine Rolle spielen. Siehe Mansell/Silverstone (Hrsg.) (1996), *Communication by design: the politics of information and communication technologies*, Oxford: Oxford University Press.

34 Lievrouw/Livingstone (2006), Einleitung. In: Lievrouw/Livingstone (Hrsg.), *Handbook of New Media: Social Shaping and Social Consequences* (S. 1–14), London: Sage.

35 Berker/Hartmann/Punie/Ward (Hrsg.), (2006), *The domestication of media and technology*, Maidenhead: Open University Press.

licher Ängste und Befürchtungen sind, bedarf es eines größeren Blickwinkels. In seiner Darstellung der „Risikogesellschaft“ argumentiert Ulrich Beck, als Ergebnis heutiger sozialer Änderungen entstehe „ein neues Zwielicht aus Chancen und Risiken – eben die Konturen der Risikogesellschaft“, Konturen, von denen wir heute erst einen flüchtigen Eindruck haben.<sup>36</sup> Diese sozialen Änderungen sind dergestalt, dass es in der Gesellschaft

„ [...] nicht mehr ausschließlich um die Nutzbarmachung der Natur, um die Herauslösung des Menschen aus traditionellen Zwängen (geht), sondern es geht auch [...] um Folgeprobleme der technisch-ökonomischen Entwicklung selbst [...]. Fragen der Entwicklung und des Einsatzes von Technologien (im Bereich von Natur, Gesellschaft und der Persönlichkeit) werden überlagert durch Fragen der politischen und wissenschaftlichen ‚Handhabung‘ [...] der Risiken aktuell und potenziell einzusetzender Technologien.“<sup>37</sup>

Somit kann „Risiko [...] als systematische Form definiert werden, mit Gefährdungen und Unsicherheiten, die durch die Modernisierung selbst induziert und eingebracht werden, umzugehen“.<sup>38</sup> Da Menschen über unterschiedliche Ressourcen verfügen, um mit diesen Gefährdungen und Unsicherheiten umzugehen, sollte eine Risikodarstellung eine Abstimmung der „sozialen Risikopositionen“ umfassen – wie sind Risiken in der Gesellschaft verteilt, welche Ungleichheiten werden erzeugt und mit welchen anderen gesellschaftlichen Determinanten sind sie verbunden?

Wie von Lash und Wynne zusammenfassend dargelegt, werden in der Risikogesellschaft

„... Risiken stets in sozialen Systemen erzeugt und herbeigeführt, beispielsweise von Organisationen und Institutionen, die die risikobehaftete Tätigkeit handhaben und kontrollieren sollen“, wobei das Ausmaß des Risikos „eine direkte Funktion der Qualität der sozialen Beziehungen und Prozesse ist“; Demnach „ist das Hauptrisiko, sogar für die technisch intensivsten Tätigkeiten (möglicherweise besonders für diese) das der sozialen Abhängigkeit von Institutionen und Akteuren, die durchaus – und wohl zunehmend – fremdartig, undurchsichtig und für die meisten Menschen, die von den fraglichen Risiken betroffen sind, unerreichbar sind.“<sup>39</sup>

Diese Beobachtungen klingen für viele Kinder, Eltern und Lehrer richtig, die zu verstehen versuchen, warum genau die Technologie, die derart wunderbare

---

36 Beck (1992), Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, London: Sage, S. 15.

37 Beck (1992), Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, London: Sage, S. 19.

38 Beck (1992), Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, London: Sage, S. 21. Diese Definition weicht erheblich von der üblichen statistischen Auffassung von der Schadenswahrscheinlichkeit ab. Für Beck werden Risiken durch natürliche Gefahren und das soziale Umfeld mitbestimmt, durch das sie geformt, ausgedrückt und behandelt werden.

39 Lash/Wynne (1992), Einleitung. Beck, Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, London: Sage, S. 4.

Chancen für Bildung, Kommunikation, Mitwirkung und Kreativität verspricht, gleichzeitig das Mittel ist, das die übelsten Auswüchse der Gesellschaft in die häusliche Privatsphäre bringt. Das Internet scheint ihnen Risiken in das Leben der Kinder zu bringen, die sicherlich von der Qualität der sozialen Beziehungen online und offline abhängen, die ungleich verteilt sind und die umso größer für diejenigen sind, die am schlechtesten damit fertig werden können, und die ihnen ihre wachsende Abhängigkeit von einer oft unverständlichen Technologie und den weitgehend unzugänglichen dahinter stehenden Institutionen klar machen.

Diese von der Öffentlichkeit wahrgenommenen Veränderungen gehen einher mit der Anpassung von Regulierungsformen für die sich wandelnde Risikolandschaft. Unter dem Druck, Märkte national und global zu liberalisieren (und zu deregulieren), und herausgefordert, die allzu häufigen öffentlichen Krisen zu meistern, die mit der Regulierung von Risiken verbunden sind (z. B. in Bezug auf Finanzdienste, Sicherheit von Nahrungsmitteln, Gesundheitswesen, Umweltprobleme usw.<sup>40</sup>), lösen sich die Regulierungsformen von der bisherigen Mischung eines hierarchischen, nach „Befehl und Kontrolle“ strukturierten Ansatzes sowohl der sich selbst kontrollierenden Gremien als auch der Regierungsstellen und verfolgen einen „weicheren“, eher indirekten Ansatz, der bestrebt ist, die Rolle des Staates aufzulösen, indem mehr zuständige und transparente Regulierungsstellen geschaffen werden (sowohl übernationale Stellen, wie die Europäische Kommission, als auch Stellen innerhalb des Staates), und durch Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Lenkungsprozesse, um so, wie man meint, der Öffentlichkeit durch eine Verbesserung der Wahlmöglichkeiten mehr Verantwortung zu übertragen.<sup>41</sup>

Eine wesentliche Folge davon ist allerdings die Individualisierung von Risiken – mit anderen Worten, der Einzelne ist den Konsequenzen der eigenen, risikobezogenen Entscheidungen stärker ausgesetzt.<sup>42</sup> Für Kinder, Jugendliche und deren Eltern, die bereits mit den erheblichen emotionalen Konflikten kämpfen, die Grenzen von Öffentlichkeit und Privatsphäre, Abhängigkeit und Unabhängigkeit, Tradition und Wandel auszuhandeln, ist dies sicherlich eine neue Belastung, die potenziell dramatische Folgen für ihre bisher privaten Kämpfe mit sich bringt.

---

40 Lupton (1999) (Hrsg.), *Risk and Sociocultural Theory: New Directions and Perspectives*, Cambridge: CUP.

41 Black/Lodge/Thatcher (2005), *Regulatory Innovation: A Comparative Analysis*, Cheltenham; Jessop (2000), *The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy*, Lancaster; Jessop (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge.

42 Lunt/Livingstone (im Druck), *Regulating markets in the interest of consumers? On the changing regime of governance in the financial service and communications sectors*. In: Bevir/Trentmann (Hrsg.), *Governance, citizens, and consumers: Agency and resistance in contemporary politics*, Basingstoke, GB: Palgrave Macmillan.

## 5 Positive Schritte nach vorn

- Welche positiven Online-Chancen bestehen für Kinder bereits?
- Wie lassen sich weitere positive Chancen entwickeln und beurteilen?
- Ist die Verbesserung der Medienkompetenz hilfreich?

### 5.1 Förderung positiver Chancen

Möglicherweise lassen sich die negativen Dimensionen der Internet-Nutzung am besten vermeiden, indem man Kinder zu den positiven Dimensionen hinführt; zum einen wird hierdurch Schaden vermieden, zum anderen werden Kinder zu Lernen, Kommunikation, Mitwirkung und Kreativität ermutigt. Hierbei geht es nicht nur um eine Strategie zur Risikoreduzierung, sondern auch um die Frage der Kommunikationsrechte von Kindern.

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (von nahezu allen Staaten mit Ausnahme der USA ratifiziert) gewährt Kindern das Recht auf freie Meinungsäußerung anhand eines vom Kind gewählten Mediums jeder Art (Art. 13) und gewährt Massenmedien das Recht, Informationen und Materialien zum sozialen und kulturellen Nutzen des Kindes zu verbreiten, den sprachlichen Bedürfnissen eines Kindes, das einer Minderheit angehört oder Ureinwohner ist, besonders Rechnung zu tragen und das Kind vor Materialien zu schützen, die sein Wohlergehen beeinträchtigen (Art. 17). Diese Rechte fort-schreibend erklärt die 1995 formulierte Charta über Fernsehen für Kinder:

- (1) „Kinder sollten Programme von hoher Qualität haben, die besonders für sie gemacht werden, und die diese nicht ausnutzen. Diese Programme sollten nicht nur unterhaltsam sein, sondern Kindern auch ermöglichen, ihr physisches, geistiges und soziales Potenzial bestmöglich zu entwickeln“;
- (2) „Kinder sollten sich, ihre Kultur, ihre Sprachen und ihre Lebenserfahrungen durch Fernsehprogramme hören, sehen und ausdrücken, die ihr Selbstgefühl, ihr Gemeinschaftsgefühl und ihr Zugehörigkeitsgefühl bestärken“;
- (3) „Kinderprogramme sollten ein Bewusstsein und eine Wertschätzung anderer Kulturen parallel zum eigenen kulturellen Hintergrund des Kindern fördern“;
- (4) „Kinderprogramme sollten in Art und Inhalt umfassend sein, aber nicht grundlos Gewalt- und Sexdarstellungen enthalten“;
- (5) „Kinderprogramme sollten auf regelmäßigen Programmplätzen zu Zeiten ausgestrahlt werden, zu denen Kinder erreichbar sind, und/oder sie sollten über andere weit zugängliche Medien oder Technologien verbreitet werden“;
- (6) „Es sind ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, um diese Programme nach den höchstmöglichen Standards zu erstellen“;

(7) „Regierungen, Produktions-, Verbreitungs- und Finanzierungsorganisationen sollten die Bedeutung und die Anfälligkeit des Fernsehens für Kinder, die Ureinwohner sind, achten und Schritte zu dessen Unterstützung und Schutz unternehmen“.<sup>43</sup>

Dass diese Grundsätze ohne weiteres auf das Internet übertragen werden könnten, regt zum Nachdenken an. Dies ginge mit der weiter gefassten Bewegung konform, Kommunikationsrechte oder -ansprüche für Erwachsene und Kinder weltweit zu entwickeln und zu schützen. Cees Hamelink definiert Kommunikationsrechte als die Rechte, die von den Vereinten Nationen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verabschiedet wurden, die sich auf Information und Kommunikation beziehen und argumentiert, dass:

„Kommunikation ein grundlegender sozialer Prozess ist und Grundlage jeglicher sozialer Struktur [...]. Kommunikationsrechte beruhen auf einer Vorstellung des freien Stroms von Informationen und Vorstellungen, die interaktiv, egalitär und nicht diskriminierend sind und sich von Menschenrechten ableiten und nicht von kommerziellen oder politischen Interessen. Diese Rechte stellen die Ansprüche der Menschen auf Freiheit, Einbeziehung in, Vielseitigkeit und Mitwirkung an dem Kommunikationsprozess dar.“<sup>44</sup>

Was könnte dies in der Praxis für die positive Bereitstellung von Online-Ressourcen für Kinder bedeuten?

Im Zuge der Recherche zu diesem Beitrag konnte ich beobachten, dass man eher über die Risiken nachzudenken scheint, denen Kinder online ausgesetzt sind, statt die damit verbundenen Chancen zu benennen. Wir sind uns alle darin einig, dass Kontakt mit Fremden, Bullying, Rassenhass und Pornografie Probleme aufwerfen; allerdings ist die Bedeutung, die diesen Problemen zugemessen wird, ebenso unterschiedlich wie die vorgeschlagenen Lösungen. Was genau sollen Kinder nach unserer Auffassung – also der Auffassung der Erwachsenen – online tun? Wenn wir Kindern über die Schulter schauen, was hoffen wir zu sehen? Und was sollte nach Ansicht der Kinder online mehr vorhanden sein? Was davon sollte vom öffentlichen Sektor bereitgestellt oder im privaten Sektor gefördert werden?

Der Grund, warum Menschen ins Grübeln geraten, wenn sie über die positiven Chancen für Kinder online befragt werden – abgesehen von dem weit verbreiteten und wichtigen Wunsch, Lernen, Kommunikation, Mitwirkung und Kreativität zu fördern – ist offenbar erstens der, dass Erwachsene und Kinder unterschiedliche Blickwinkel haben, wobei Erwachsene gegenüber den bevorzugten Online-Aktivitäten von Kindern (Spiele, Chat, soziale Vernetzung usw.) sehr zwiespältig eingestellt sind, und zweitens, dass die Bandbreite des Internets

---

43 Livingstone (2007), Children's Television Charter. In: Arnett (Hrsg.), Encyclopedia of Children, Adolescents, and the Media. Thousand Oaks, Kal.: Sage, S. 164.

44 Hamelink (2003), Statement on communication rights. Vorgestellt auf dem Weltforum der Kommunikationsrechte am 11. Dezember 2005. Abrufbar unter: [http://www.communicationrights.org/statement\\_en.html](http://www.communicationrights.org/statement_en.html), S. 1.

gewaltig ist und praktisch beliebige oder alle Offline-Aktivitäten von Kindern unterstützen kann.

Ich habe mich daher in meinen akademischen, politischen und persönlichen Netzwerken nach aussagekräftigen Beispielen für Online-Inhalte und -Dienste für Kinder umgeschaut. Das Folgende ist aus dem Stegreif zusammengestellt und englischlastig, da es bislang keine systematische Darstellung des gegenwärtigen Stands an Online-Angeboten gibt, die für Kinder innerhalb der Mitgliedstaaten (oder anderswo) geeignet sind.

Beispiele für gute oder bewährte Praktiken:

- In Frankreich ist die kindgerechte Suchmaschine Takatrouver für 7 bis 12 Jahre alte Kinder konzipiert und seit 7 Jahren im Einsatz.<sup>45</sup> Da der Inhalt vorab geprüft ist, und da es sich um eine private Initiative ohne externe Mittel handelt (abgesehen von Werbung im Erwachsenenbereich), kann die bereitgestellte Auswahl ggf. recht begrenzt sein. Täglich werden 13.000 Besucher gezählt, insbesondere während und kurz nach der Schule.
- Childnet-International ist eine im Vereinigten Königreich ansässige gemeinnützige Einrichtung, die junge Menschen dabei unterstützt, positive Online-Inhalte zu entwickeln. Hierzu zählen die Bereitstellung von Mitteln, damit Kinder Sites erstellen, und eine jährliche Preisverleihung zur Würdigung der von Kindern erzeugten kreativen Inhalte.<sup>46</sup>
- In Griechenland betreibt die Hellenic World Foundation ein Portal für Kinder, das Projekte der virtuellen Realität für Schulkinder bereitstellt (z. B. das Leben und die Geschichte des Olivenbaums, die Chronik einer Ausgrabung, das antike Agora, eine virtuelle Reise in die antike griechische Mathematik, eine virtuelle Theatertour).<sup>47</sup>
- In Slowenien können junge Kinder eine Site besuchen, auf der Geschichten erzählt werden, sowie andere Sites, die Bildungsinhalte mit Spielen und Unterhaltungsaktivitäten mischen; u. a. gibt es ein öffentlich gefördertes Kinderportal.<sup>48</sup>
- In Kalifornien ist das Projekt „Digital Underground Storytelling for Youth“ eine Zusammenarbeit zwischen der Universität von Kalifornien, Berkeley, lokalen Gemeinschaften und Erziehern, um Kinder bei der Erstellung digi-

---

45 Siehe <http://www.takatrouver.net>.

46 <http://www.childnet-int.org>. Ein erfolgreiches Beispiel einer Site, die von drei jungen Schwestern in Australien erstellt wurde, ist [www.Matmice.com](http://www.Matmice.com), die weltweit 268.000 Mitglieder zählt.

47 Siehe <http://www.fhw.gr/imeakia>. Die Hellenic World Foundation ist eine privat finanzierte, gemeinnützige Stiftung, die 1993 per Parlamentsbeschluss gegründet wurde.

48 Siehe <http://www.prazniki.net/default.aspx>. Ebenso wie <http://www.otroci.org/> und das Kinderportal <http://www.zupca.net/>. Die Hauptzuständigkeit für Online-Inhalte für Kinder liegt beim Bildungsministerium, aber auch das Kulturministerium unterstützt einige Projekte, insbesondere diejenigen, die die slowenische Sprache fördern. Abgesehen von Sites für soziale Vernetzung ist das Angebot für slowenische Jugendliche allerdings mager.

- taler Geschichten zu unterstützen, damit sie ihre Persönlichkeit mithilfe von Multimediawerkzeugen ausdrücken und erkunden können.<sup>49</sup>
- Ein von der Europäischen Kommission unterstütztes Projekt, Children in Communication about Migration, richtete nationale (offline) Clubs ein, in denen 10- bis 14-Jährige angeleitet wurden, eigene Produktionen zu erstellen, u. a. Animationen, Dokumentationen, Musikvideos, Dramen und Rollenspiele, die die Migrationserfahrung von Kindern in sechs europäischen Ländern zum Ausdruck brachten.<sup>50</sup>
  - In einem einmaligen Projekt als Teil des Safer Internet Day 2007 gewann die Semley Primary School (Vereinigtes Königreich) und Athens-Chilesburg Elementary (USA) den Innovationspreis für ihr Teamprojekt zum Thema „Die Macht des Bildes“. Die 9- bis 11-jährigen Schüler nutzten das Internet, um zusammenzuarbeiten und mehr über Teamwork, kulturelle Unterschiede und Internet-Sicherheit zu lernen.
  - In den Niederlanden stellt Stichting Mijn Kind Online (My Kid Online) Kriterien für kindergeeignete Sites bereit, u. a. Site-Besprechungen auf der Grundlage bewertbarer Kriterien, die von einem unabhängigen, aus Eltern zusammengesetzten Redaktionsgremium implementiert werden. Diese Initiative verfolgt das Ziel, Eltern und Kinder in die Lage zu versetzen, selbst zu beurteilen, was positive Online-Inhalte für Kinder sind.<sup>51</sup>
  - Im Vereinigten Königreich entwickelt BBC Children ein „dynamisches, virtuelles Drehkreuz“ für Kinder unter 12 Jahren (CBBC für 7- bis 11-Jährige und Cbeebies für jüngere Kinder). Der plattformübergreifende Inhalt verbindet Fernsehen, Radio und Internet über eine durchgängige Oberfläche mit On-Demand-Videos, Filmbeiträgen über Vorgänge hinter den Kulissen, zusätzlichen Inhalten und interaktiven Diensten (Kreatives, Spielen, Gemeinschaft, Lernen usw.). Ein Teil ist bereits vorhanden oder für 2008 geplant und wird in Verbindung mit einem Suchwerkzeug mit vorab geprüften Inhalten angeboten.<sup>52</sup>

#### Beobachtungen:

- Diese Fälle unterscheiden sich in Dimension und Umfang erheblich, und sicher gehen die Auffassungen darüber auseinander, ob es sich immer um „bewährte“ Fälle handelt. Kinder und Erwachsene können durchaus anderer Meinung sein. Die Fälle weichen auch insofern voneinander ab, als dass sie auf Ressourcen beruhen, die auf nationaler oder internationaler Basis bereit-

---

49 Siehe <http://gse.berkeley.edu/research/dusty.html>.

50 <http://chicam.org/>.

51 Siehe <http://www.planet.nl/planet/show/id=703280> und [www.mijnkindonline.nl](http://www.mijnkindonline.nl).

52 Siehe <http://www.bbc.co.uk/cbbc> – umfasst ein Suchwerkzeug, keine Suchmaschine, sondern eine vorab geprüfte inhaltliche Verknüpfung auf externe Websites, die eindeutige Richtlinien bezüglich Inhalt, Werbung, Botschaft, Verwendung personenbezogener Daten und Eignung für 7- bis 11-Jährige erfüllen.

gestellt werden, oder auf Ressourcen, die für eine bestimmte Schule oder Umgebung vorgesehen sind.

- In jedem Mitgliedsstaat gibt es diverse Beispiele für kleinere Projekte der öffentlichen Hand, in einigen Ländern sogar zahlreiche. Die erfolgreichen Projekte beginnen häufig offline und entstammen einer Schule oder Gemeinschaft. Häufig richten sie sich an Benachteiligte oder Minderheiten, sind ressourcenintensiv, hängen oft von einer engagierten Einzelperson oder Gruppe ab, fußen auf einer vorübergehenden Projektfinanzierung und sind somit in Bezug auf Nachhaltigkeit und Aktualisierung schwierig.
- Zudem haben sie offenbar Mühe, ein größeres Publikum zu erreichen und nicht nur diejenigen, die bereits an der Schaffung der Ressource beteiligt sind. Diejenigen Angebote, die nach einem Top-Down-Konzept bereitgestellt werden (z. B. durch staatliche Stellen), ohne Kinder in Entwurf und Nutzung unmittelbar einzubeziehen, laufen Gefahr, von Kindern als besonders irrelevant und langweilig eingeschätzt zu werden.<sup>53</sup> Andere verfolgen zwar beste Absichten, scheinen aber die Vorstellung der Erwachsenen von richtig und falsch wiederzugeben (z. B. so, wie in [www.filmstreet.co.uk](http://www.filmstreet.co.uk), wo das „richtige“ Kostüm für eine Fantasiefigur vorgegeben wird, anstatt den Spieler aufzufordern, kreativ zu sein).
- Die Vorabprüfung von Inhalten ist sehr kostspielig, ebenso wie die Bereitstellung kindgerechter interaktiver Dienste. Angebote der öffentlichen Hand sind daher häufig nicht interaktiv,<sup>54</sup> während Angebote aus privater Hand entweder für jedermann und nicht speziell für Kinder (und in einer für Kinder sicheren Weise) bereitgestellt werden, oder sie enthalten Werbung, um die kinderspezifischen interaktiven Dienste zu bezahlen.
- Mit Ausnahme von Ressourcen, die von öffentlichen Rundfunkanstalten oder Regierungsstellen unterhalten werden, sind große und nachhaltige Ressourcen häufig im privaten Sektor zu finden, weswegen diese von einer kommerziellen Strategie der Marktbreite und Rentabilität abhängen und dabei Werbung oder Sponsoring das Online-Angebot prägen, so dass es wenig Anlass gibt, die digital im Abseits Stehenden zu erreichen.<sup>55</sup>

---

53 Livingstone (im Druck), The challenge of engaging youth online: Contrasting producers' and teenagers' interpretations of websites, *European Journal of Communication*, 22 (2).

54 Dies scheint auch für Sites zu gelten, die für die allgemeine Öffentlichkeit vorgesehen sind, bei denen die Peer-Kommunikation oder andere Formen der Interaktion eingeschränkt sind, die wenig Verantwortung für Inhalte übernehmen, und die Minderheiten kaum Gehör verschaffen, ungeachtet der Fülle der bereitgestellten Informationen; siehe Kenix (2007), In search of utopia: an analysis of non-profit web pages, *Information, Communication & Society*, 10 (1), S. 69–94.

55 Bislang wurde die Empfänglichkeit von Kindern gegenüber verschiedenen Formen der Online-Werbung und -Verkaufsförderung kaum erforscht, ungeachtet der großen Nachfrage nach einer derartigen Forschung: Montgomery/Pasnik (1996), *Web of Deception: Threats To Children from Online Marketing*, Washington: Centre for Media Education.

- Obwohl Sites aus dem privaten Sektor von Kindern oft gerne aufgesucht werden, handelt es sich dabei nicht unbedingt um für Kinder besonders aufbereitete Angebote (z. B. Google, Wikipedia – könnte es davon kindgerechte Versionen geben?). Wie bei anderen Medien (Fernsehen, Filme, Bücher) ist anzunehmen, dass Kinder, sobald sie zu Jugendlichen heranwachsen, Inhalte für Erwachsene (oder für die allgemeine Öffentlichkeit) bevorzugen und Inhalte meiden, die „für Kinder“ gedacht sind.
- Es gibt nur wenige veröffentlichte Bewertungen dieser Ressourcen, noch nicht einmal für Ressourcen der öffentlichen Hand. Daher gibt es auch kaum Angaben darüber, ob Kinder diese nutzen, oder ob sie die anderen Online- oder Offline-Ressourcen vorziehen. Hinzu kommt, dass viele Initiativen scheitern. Der bekannteste Fall ist wohl der Versuch, eine „Dot-Kids-Domäne“ einzurichten (unter der US-Domäne –.kids.us). Im Jahr 2002 erschien dieses Projekt vielversprechend, als Präsident Bush in den USA den Dot-Kids Implementation and Efficiency Act unterzeichnete.<sup>56</sup>
- Von den populären Sites für Kinder lässt sich vieles lernen (insbesondere von den Sites für soziale Vernetzung), was in den Angeboten der öffentlichen Hand implementiert werden könnte. Was Kindern ganz eindeutig gefällt, sind nutzerseitig erstellte Inhalte, Peer-to-Peer-Networking, also Vernetzung mit gleichrangigen Teilnehmern, personalisierte Inhalte, Nachrichtenaustausch, Austausch von Musiktiteln und viele andere Anwendungen. Dies stellt besondere Anforderungen an diejenigen, die Online-Ressourcen produzieren, die auf die Anforderungen, Rechte und den Schutzbedarf von Kindern ausgelegt sind. Derzeit sind die meisten dieser Angebote auf Jugendliche beschränkt (oder dafür gedacht), weshalb jüngere Kinder viel weniger Möglichkeiten zur Nutzung interaktiver Inhalte oder Peer-to-Peer-Funktionen haben. Obwohl sich die Unterschiede zwischen Inhalten und Diensten und zwischen öffentlichem und privatem Sektor in der Praxis verwischen, lässt sich das positive Online-Angebot wie folgt umreißen:

---

56 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021204-1.html>. Das Angebot ist als ein von Schutzwällen umgebener „Garten“ konzipiert, der zudem einen komfortablen Einsatz von Filtern und Suchmaschinen ermöglicht. Auf der Site wird der Präsident mit folgenden Worten zitiert: „Dot Kids wird Bestandteil der US-Domäne im Internet sein. Das Angebot wird ähnlich funktionieren wie die Kinderabteilung in einer Bücherei, in der Eltern ihre Kinder unbesorgt stöbern lassen können. [...] Dieses Gesetz ist ein kluger und notwendiger Schritt zum Schutz unserer Kinder, während diese Computer nutzen und die großartigen Möglichkeiten des Internets erforschen. Jede Site, die mit .Kids bezeichnet ist, wird eine für Kinder sichere Zone sein. Die Sites werden auf Inhalte und auf Sicherheit überwacht, und es werden alle anstößigen Materialien entfernt. Online-Chat-Räume und Instant Messaging werden untersagt sein, es sei denn, solche Angebote können als sicher eingestuft werden. Die Websites unter dieser neuen Domäne verweisen kein Kind auf andere Online-Sites außerhalb der kindgerechten Zone.“ Diese Regelung wurde von Kritikern als sehr restriktiv empfunden, da sämtliche Inhalte und Verweise für Kinder unter 13 Jahren geeignet sein müssen und nicht vorab geprüfte Peer-to-Peer-Kommunikation ausgeschlossen ist. Dafür zu sorgen, dass die Domäne den Kriterien gerecht wird, ist Aufgabe von NeuStar, siehe [http://www.kids.us/content\\_policy/content.html](http://www.kids.us/content_policy/content.html). Mittlerweile sind einige Jahre vergangen, und nur wenige Organisationen haben in der Praxis die Gelegenheit genutzt, in diese Domäne zu investieren und sie mit kindgerechten Inhalten zu füllen, so dass die Initiative praktisch eingeschlafen ist.

	<b>Inhalte</b>	<b>Dienste</b>
<b>Öffentlicher Sektor</b>	<p>Diverse programmbezogene Inhalte und Bildungsinhalte von öffentlichen Rundfunkanstalten<sup>57</sup></p> <p>Öffentliche Stellen, wissenschaftliche, künstlerische und kulturelle Organisationen (z. B. NASA, Nordic Council)</p> <p>Viele nationale Sites mit unterhaltsamen/kreativen Inhalten<sup>58</sup></p> <p>Staatsbürgerliche Angebote, die zur Mitwirkung einladen<sup>59</sup></p>	<p>Suchmaschinen für Kinder<sup>60</sup></p> <p>Notrufstellen und Beratungsstellen für Kinder<sup>61</sup></p> <p>Elektronisches Lernen und bildungserzieherische Unterstützung (Software, Edugames, E-Tutoring)</p>
<b>Privater Sektor</b>	<p>Google Earth</p> <p>Wikipedia</p> <p>Sites, die auf Filme/Fernsehen Bezug nehmen<sup>62</sup></p> <p>Sportangebote</p>	<p>Portale für Kinder, z. B. Yahoo!igans<sup>63</sup></p> <p>Spiele mit mehreren Teilnehmern (z. B. Simtropolis, World of Warcraft)</p> <p>Suchmaschinen (nicht kinderspezifisch) z. B. Google und Google Images</p>

57 Beispielsweise VRT in Belgien, ZDF in Deutschland, NRK in Norwegen, RTE in Irland und CBBC/BBC Education im Vereinigten Königreich, <http://www.hetklokhuis.nl/sketchstudio> in den Niederlanden, <http://www.sesameworkshop.org> und <http://www.pbskids.org> in den USA; Staatliches Dänisches Fernsehen (<http://www.dr.dk/boern/?oversigt>).

58 Z. B. in den Niederlanden [www.monstermedia.nl](http://www.monstermedia.nl); in Spanien <http://www.chaval.es>, <http://www.elhuevodechocolate.com>.

59 In den USA: <http://www.rockthevote.com>, <http://www.kidsvotingusa.org> und <http://www.vote-smart.org>; im Vereinigten Königreich: <http://www.ukyouthparliament.org.uk>.

60 Z. B. in Frankreich <http://www.takatrouver.net>; in Deutschland <http://www.blinde-kuh.de>; in den Niederlanden <http://www.davindi.nl>.

61 Z. B. in Spanien <http://www.portaldelmenor.es> (Bullying und andere Probleme); z. B. im Vereinigten Königreich <http://www.talktofrank.com> (Drogen), <http://www.childline.org.uk> (Kindesmissbrauch).

62 Beispielsweise bietet die Disney High School Musical Site einige innovative Werkzeuge an, um Inhalte neu zusammenzustellen: <http://psc.disney.go.com/disneychannel/originalmovies/highschoolmusical/>. Siehe auch <http://www.TheSimpsons.com> und in Norwegen <http://www.donald.no>, eine kommerzielle Website unter der Marke Donald Duck, die diverse Formen der Unterhaltung für Kinder anbietet, u. a. vorab geprüfte, benutzerseitig erstellte Inhalte und ein zum Teil im Nachhinein geprüftes Community-Forum. Darüber hinaus werden „Nachrichten für Jugendliche“ geboten (Kulturnachrichten). Diese Site wird möglicherweise auch bald in anderen europäischen Ländern eingerichtet.

63 Z. B. in Griechenland <http://www.erevites.gr/greek/company.aspx>, <http://www.fhw.gr/imeakia/> und <http://www.netkids.gr/>; siehe auch die privat finanzierten Suchmaschinen für Kinder in den Niederlanden: <http://www.meestersipke.nl> und <http://www.netwijs.nl>.

Und worum handelt es sich?

- Neopets (Spiele, Chat)
- MSN (Instant Messenger)
- Habbo Hotel (Chat)
- MySpace (soziale Vernetzung)
- YouTube (Video)
- Limewire (Musik)
- LiveJournal (Blogging)
- Deviant art (kreative Kunst)
- Fanzines<sup>64</sup>
- Fox Kids (in vielen Sprachen)<sup>65</sup>

Hier sind sich vermutlich noch nicht einmal die Erwachsenen einig, zum einen, weil die Meinungen hinsichtlich des Werts der Inhalte aus dem privaten Sektor geteilt sind, und zum anderen wegen der engen Grenzen zwischen Chancen und Risiken. Dennoch erscheinen diese Angebote auf jeder Top-Ten-Liste von Kindern im Allgemeinen vor den Angeboten, die vom öffentlichen Sektor sorgfältig für Kinder zusammengestellt worden sind. Es ist demnach noch kein Konsens über die Spezifikation positiver Online-Inhalte für Kinder zustande gekommen. Wie die Dinge stehen, kann man davon ausgehen, dass die vor uns liegenden Aufgaben Folgendes verlangen:

- eine systematische Erhebung des Status quo in Bezug auf Online-Angebote für Kinder;
- eine unabhängige Bewertung der aktuellen Angebote nach Land und Alter der Zielgruppe;
- eine Untersuchung dessen, was nach Meinung von Kindern online mehr vorhanden sein sollte;
- eine Untersuchung der Anforderungen und Rechte von Kindern nach Urteil von Fachleuten aus Erziehung und Kinderfürsorge;
- die Ermittlung von Qualitätskriterien, nach denen positive Angebote zu bewerten sind;
- eine kritische Abstimmung der aktuellen Angebote mit dem Bedarf von Kindern, um wesentliche Lücken zu ermitteln und Prioritäten für die Entwicklung künftiger Online-Ressourcen zu setzen;
- die Festlegung, welche Gremien für die Bereitstellung und Finanzierung von Online-Ressourcen für Kinder zuständig sind und sein sollten;
- ein Werbekonzept, um dafür zu sorgen, dass Kinder, Eltern und Lehrer über positive Online-Angebote für Kinder sowohl heute als auch in Zukunft informiert sind;
- ein Netzwerk aus Anbietern mit einem Forum, in dem man sich treffen und miteinander kommunizieren kann, um zu gewährleisten, dass Erfahrungen ausgetauscht, Schlussfolgerungen gezogen und Best-Practice-Modelle verbreitet werden.

---

64 Z. B. <http://www.Mugglenet.com> (inoffizielle Site für Fans von Harry Potter); <http://www.insanebuffyfans.com> (Fan-Site für Buffy – Im Bann der Dämonen); <http://www.flatoutblind.org/bb/> (für Fans von Beavis & Butthead).

65 In Spanien ist <http://www.foxkids.es> recht populär, ebenso wie <http://www.cartoonnetwork.es>.

## 5.2 Das Versprechen der Medienkompetenz

Die Europäische Kommission definiert Medienkompetenz wie folgt:

„Medienkompetenz lässt sich als die Fähigkeit des Zugangs, der Analyse und der Beurteilung der Macht der Bilder, Töne und Botschaften definieren, mit denen wir mittlerweile täglich konfrontiert werden und die einen wichtigen Bestandteil unserer zeitgenössischen Kultur darstellen, ebenso wie die Fähigkeit, mithilfe der persönlich verfügbaren Medien kompetent zu kommunizieren. Medienkompetenz bezieht sich auf alle Medien, einschließlich Film und Fernsehen, Rundfunk und aufgezeichnete Musik, Druckmedien, das Internet und sonstige neue digitale Kommunikationstechnologien.“<sup>66</sup>

Zwar werden die positiven Aspekte der Medienkompetenz für Staatsbürgertum, Meinungsfreiheit und Wahlfreiheit gewürdigt, aber der Grundtenor dieses Ansatzes liegt auf einer negativen Vorstellung von Medienkompetenz, nämlich als ein Mittel, mit dem sich Menschen vor den schädlichen oder problematischen Aspekten der neuen Medien und der Informationsumgebung schützen können (z. B. um die vielen Meldungen, mit denen sich der heutige Medienkonsument konfrontiert sieht, beurteilen zu können, um Medienfilter und Voreinstellungen zu kennen, um ein kritischer Verbraucher zu werden und die Rechte am geistigen Eigentum zu achten).

In dieser Definition gibt es kaum einen Hinweis darauf, dass ein positives und mehrdimensionales Engagement in der Gesellschaft heute notwendigerweise von einer komplexen Kommunikations- und Informationsumgebung ermöglicht wird. Anders ausgedrückt, werden ohne Medien- und Kommunikationstechnologien die meisten Formen der politischen, sozialen, kulturellen und bildungspolitischen Mitwirkung praktisch unmöglich. Die Herausforderung liegt nicht darin, dafür zu sorgen, dass Menschen mit Medien umgehen können, sondern sie liegt – ebenso wie beim Lesen und Schreiben – darin, dafür zu sorgen, dass Menschen in der Gesellschaft mitwirken können, so wie ihnen dies durch ihre Schreib- und Lesekompetenz ermöglicht wird. Diese dritte Kompetenz ist heute die Medien- und Informationskompetenz. Der eigentliche Zweck der Medienkompetenz ist demnach der, Folgendes zu unterstützen:

- Demokratie, Mitwirkung und aktiver Bürgersinn
- Wissensökonomie, Wettbewerbsfähigkeit und Wahlfreiheit
- Lebenslanges Lernen, kulturelle Entfaltung und persönliche Verwirklichung

Die Europäische Charta für Medienkompetenz ist weiter gefasst und erklärt, dass medienkompetente Menschen fähig sein sollten:

---

66 Siehe [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/media\\_literacy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/media_literacy/index_en.htm).

- „die Medientechniken verantwortungsbewusst zu nutzen, um durch Zugriff, Speicherung, Abruf und gemeinsame Nutzung von Inhalten ihre individuellen und gemeinschaftlichen Bedürfnisse und Interessen abzudecken;
- Zugriff auf zahlreiche Medienformen und Inhalte unterschiedlicher kultureller und institutioneller Quellen zu erhalten und eine sinnvolle Wahl treffen zu können;
- zu verstehen, wie und warum Medieninhalte produziert werden;
- die von den Medien verwendeten Techniken, Sprachmuster und Konventionen sowie die übermittelten Botschaften kritisch zu analysieren;
- die Medien kreativ zu nutzen, um Ideen, Informationen und Meinungen auszudrücken und weiterzugeben;
- unerwünschte, Ärgernis erregende oder schädliche Medieninhalte und Mediendienste zu erkennen, zu vermeiden oder zu hinterfragen;
- Medien für die Ausübung ihrer demokratischen Rechte und staatsbürgerlichen Aufgaben wirksam zu nutzen.“<sup>67</sup>

Diese etwas langatmige Ausführung führt positive und negative Definitionen zusammen, wobei Erstere im Vordergrund stehen. Zudem kombiniert sie die Fertigkeiten, die notwendig sind, um die Medien kompetent nutzen zu können, mit dem Wissen um bestimmte Zwecke, für die eine solche Mediennutzung wichtig ist. Mit anderen Worten ist eine kompetente Haltung zu den Medien wichtig, weil viele Dimensionen unseres Lebens zunehmend dadurch ermöglicht werden.

Auch wenn die verschiedenen Initiativen zur Förderung dieser für Kinder positiven Ziele oft lobenswert sind,<sup>68</sup> gilt es zu berücksichtigen, dass die eigentliche treibende Kraft hinter der Entwicklung einer Politik zu mehr Medienkompetenz eine Reaktion auf die wachsende Komplexität der internationalen Regulierung von Medien und Kommunikation ist, wie bereits zuvor erwähnt wurde.

Mit anderen Worten: Je medienkompetenter die Bevölkerung ist, desto stärker kann der Regulierungsrahmen zurückgefahren werden, so dass die Regulierung durch Staat und Industrie abgelöst wird und auf Einzelpersonen oder Eltern übergeht. Als Antwort auf die Konsultation der Europäischen Kommission zur Medienkompetenz erklärte die britische Regulierungsbehörde Ofcom beispielsweise:

„Medienkompetenz wird zunehmend zu einem grundlegenden Bestandteil der europäischen und nationalen Regulierungspolitik im Kommunikationssektor, insbesondere weil

---

67 <http://www.euromedialiteracy.eu/index.php?Pg=charter>.

68 Beispielsweise hat die Unesco ein „Media Education Kit“ veröffentlicht (Januar 2007). Herausgegeben von Divina Frau-Meigs; Bestandteil davon ist ein Internet-Kompetenzhandbuch, veröffentlicht unter: [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=23714&URL\\_DO=DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=23714&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html).

die Entwicklungen bei der Erstellung und Verteilung von Inhalten die derzeitigen Regulierungskonzepte in diesem Bereich herausfordern“.<sup>69</sup>

Mit dem allmählichen Wandel von einer staatlichen Regulierung zu einer Selbstregulierung der Industrie, die Verhaltenskodizes und Content-Management-Systeme umfasst (Bewertung, Filterung, Zugangskontrollen usw.) „beruht die Wirksamkeit dieser Schemata auf Verbrauchern, die aktiv Maßnahmen ergreifen, um sich und ihre Familien zu schützen.“<sup>70</sup>

Das Problem liegt auf der Hand: Was geschieht, wenn Verbraucher keine ausreichenden Maßnahmen ergreifen? Wenn es an Medienkompetenz mangelt? Wenn der Verbraucher kein „guter Bürger“ ist?<sup>71</sup> Forschungen zur Medienkompetenz bekräftigen derartige Bedenken und zeigen:

- Das Maß der Medienkompetenz variiert in der Bevölkerung erheblich, wobei diejenigen, die „vorne“ liegen, sich ihren relativen Vorteil gegenüber den Übrigen im Zuge der weiteren Entwicklung der Medienumgebung tendenziell erhalten;
- Geringere Medienkompetenz geht einher mit anderen Formen der sozialen Ausgrenzung und relativen Deprivation, was zusätzlich zu bereits vorhandenen Formen der Benachteiligung beiträgt;
- Als Folge einer anhaltenden Kluft zwischen Wissen und Handeln werden die wichtigen Medienfertigkeiten in Bezug auf Auslegung und Bewertung unter realen Lebensumständen nicht immer umgesetzt oder praktiziert;
- Eine höhere Medienkompetenz gilt zwar als Mittel, um medienbezogene Gefährdungsrisiken zu mindern, dies ist bislang aber nicht überzeugend nachgewiesen worden;
- Initiativen zur Förderung der Medienkompetenz erreichen im Allgemeinen eher die Informationsreichen als die Informationsarmen.<sup>72</sup>

Die Messung der Medienkompetenz und insbesondere die Messung von Veränderungen in der Medienkompetenz anhand relevanter Benchmarks stützt sich auf nichts weiter als auf projektbezogene Erhebungen. Die Errichtung eines britischen Audits zur Medienkompetenz, in dem derartige Variablen, wie Zugang zu, Einstellung zu, Vertrauen in und Bedenken oder Beschwerden über jedes einzelne aus einer Vielzahl von Medien gemessen werden, ist ein Schritt

---

69 Ofcom (2006), siehe <http://www.ofcom.org.uk> sowie [http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/docs/contributions/68\\_88\\_lmnpqr/81\\_51\\_ofcom.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/contributions/68_88_lmnpqr/81_51_ofcom.pdf), Antwort auf die Konsultation von Dezember 2006, S. 1.

70 Ofcom (2006), siehe <http://www.ofcom.org.uk> sowie [http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/docs/contributions/68\\_88\\_lmnpqr/81\\_51\\_ofcom.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/contributions/68_88_lmnpqr/81_51_ofcom.pdf), Antwort auf die Konsultation von Dezember 2006, S. 1.

71 Oswell (1998), The place of childhood in Internet content regulation: A case study of policy in the UK, *International Journal of Cultural Studies*, 1 (1), S. 131–151.

72 Siehe Buckingham (2005), The media literacy of children and young people: A review of the research literature, und Livingstone/Van Couvering/Thumim (2005), Adult media literacy: A review of the literature. Beide Berichte für Ofcom, siehe [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk).

in die richtige Richtung. Ob hier allerdings die richtigen Fragen gestellt werden, ist in der Öffentlichkeit bislang kaum erörtert worden.<sup>73</sup> Diese Debatte wäre im Vorfeld eines möglichen europaweiten Medienkompetenz-Audits für Erwachsene und Kinder wertvoll.

Angesichts dieser Herausforderungen und ungeachtet eines erheblichen Maßes an Kompetenz bei der Nutzung von Medien und Kommunikationstechnologien können wir gewisse Versuche erkennen, einige der Erwartungen an Medienkompetenz zu relativieren.

In Anlehnung an die in der akademischen Welt weitgehend akzeptierte Definition von Medienkompetenz als „die Fähigkeit, in verschiedenen Formen auf Botschaften zuzugreifen, diese zu bewerten und zu erstellen“, definiert die britische Ofcom, die einen gesetzlichen Auftrag zur Förderung der Medienkompetenz hat, diese als „die Fähigkeit, in verschiedenen Kontexten auf Kommunikation zuzugreifen, diese zu verstehen und zu erzeugen“, womit die Elemente der Analyse und kritischen Bewertung unter dem Begriff „verstehen“ zusammengefasst werden.<sup>74</sup> Es scheint, dass der Schwerpunkt auf den Zugang und ein grundlegendes Verständnis gelegt wird, während einem weitergehenden Verständnis der Medien noch wenig Bedeutung zugemessen wird, welches aber notwendiger wäre, um die kritische Bewertung und die Fähigkeit zur Ermittlung einer zuverlässigen und vertrauenswürdigen Information zu verbessern; gleichzeitig ist eine dauerhafte und bedauerliche Tendenz zu beobachten, die Bedeutung der Erzeugung von Kommunikation zu vernachlässigen, obwohl dies der zentrale Punkt ist, an dem Menschen in Bezug auf Kommunikation nicht bloß Verbraucher werden, sondern aktive Bürger.<sup>75</sup>

Es gibt zudem Versuche, Medienkompetenz als eine rein persönliche Angelegenheit zu definieren, wie in dem von Beck zuvor beschriebenen Trend zur Individualisierung von Risiken vorausgesagt. In akademischen Kreisen findet zudem eine lebhafteste, kritische Debatte über die soziale gegenüber der individuellen Natur der Medienkompetenz statt. Während Ofcom erklärt, dass

---

73 Siehe [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk) zu Medienkompetenz-Audits von Erwachsenen und Kindern.

74 Livingstone (2004), Media literacy and the challenge of new information and communication technologies, *Communication Review*, 7, S. 3–14. Siehe auch <http://www.ofcom.org.uk>.

75 Die von Ofcom für Laien abgegebene Erläuterung dieser Definition in der Beantwortung der Konsultation der Europäischen Kommission über Medienkompetenz ist aufschlussreich. Medienkompetenz ist „einfach ausgedrückt, die Fähigkeit, die Technologie zu bedienen, um zu finden, wonach man sucht, um das Material zu verstehen, eine Meinung dazu zu haben und, sofern erforderlich, darauf zu antworten“. Hier wird eine kritische Bewertung auf das relativistische „eine Meinung haben“ reduziert (anstatt eine genaue Bewertung des Informationswerts vorzunehmen), und das Erzeugen von Inhalten und die Mitwirkung an Online-Aktivitäten wird darauf reduziert, auf die Agenda des Providers, soweit notwendig, zu „antworten“. Die Tendenz, in der Praxis gegenüber der Medienkompetenz eine minimale, statt einer ambitionierten Erwartungshaltung einzunehmen, steht im Widerspruch zu den ehrgeizigen Erklärungen, mit denen politische Diskussionen häufig eröffnet werden.

„Medienkompetenz ein persönliches Attribut“ ist,<sup>76</sup> hält der Ansatz der Sozialkompetenz dagegen, dass Kompetenz eine soziale Verhaltensweise ist, die aus der Interaktion zwischen dem Einzelnen und der Technologie herrührt.<sup>77</sup> Um ein aus dem Straßenverkehr bekanntes Bild zu bemühen, sollte ein Kind im Falle einer gut geregelten Straße unterwiesen werden, wie die Straße sicher zu überqueren ist. Wenn der Straßenverkehr jedoch nicht geregelt und schlecht konzipiert ist, so dass die Fahrer gefährlich fahren, kann dem Kind kein Fehler unterstellt werden, wenn es angefahren wird. In ähnlicher Weise hängt im Cyberspace die Internet-Kompetenz von der Konzeption, den Regeln und den Konventionen der Umgebung ebenso ab wie von dem Know-how und der Kompetenz der Nutzer. Es gibt jedoch eine sehr reale Grenze dafür, wie weit der Letztere die Fehler des Ersteren kompensieren kann. Und wenn es schließlich mehr schöne Orte gäbe, an denen sich Kinder aufhalten könnten, würden sie nicht in erster Linie auf der Straße spielen.

Derzeit gibt es viele ungelöste Auseinandersetzungen über die Agenda für mehr Medienkompetenz. Darüber hinaus und möglicherweise deshalb besteht in den meisten Ländern eine erhebliche Kluft zwischen den Ambitionen derjenigen, die Medienkompetenz fördern, und der Vorlage eines effektiven Curriculums für mehr Medienkompetenz.<sup>78</sup> Die Grundsätze der Medienkompetenz werden häufig artikuliert, aber nicht in Lehrinhalte umgesetzt; bereits entwickelte Bildungsressourcen werden ggf. nicht verbreitet oder umgesetzt, während andere Wege zu mehr Medienkompetenz (Medienkampagnen, Anleitungen zur Kindererziehung, Online-Ressourcen) tendenziell eher die bereits Informierten erreichen als diejenigen, die eigentlich informiert werden müssten. Eine Stärkung der Ressourcen und ein Ausgleichen der Kompetenzen derart, dass alle Kinder davon profitieren, bleibt für die Zukunft eine Herausforderung.

---

76 Ofcom (2006), siehe <http://www.ofcom.org.uk> sowie [http://ec.europa.eu/avpolicy/media\\_literacy/docs/contributions/68\\_88\\_lmnpqr/81\\_51\\_ofcom.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/contributions/68_88_lmnpqr/81_51_ofcom.pdf), Antwort auf die Konsultation von Dezember 2006, S. 8.

77 Siehe Snyder (im Druck), Literacy, learning and technology studies: Challenges and opportunities for higher education. In: Andrews/Haythornthwaite (Hrsg.), *The Handbook of e-Learning*. London: Sage. Ebenso, Street (1995), *Social Literacies: Critical Approaches to Literacy in Development, Ethnography and Education*, London: Longman.

78 Siehe Hobbs (1998), *The seven great debates in the media literacy movement*, *Journal of Communication*, 48 (1), S. 6–32. Es gibt erhebliche nationale Unterschiede. In Dänemark wird der Medienkompetenz wesentliche Bedeutung zugeschrieben; sie fällt unter den Bereich der Bildung. Daher arbeitet der Dänische Medienrat mit dem Bildungsministerium und Lehrern zusammen, um die Medienausbildung in die Schulen zu integrieren. Auch in den Niederlanden ist die Medienkompetenz („mediawijsheid“) ein wichtiger Diskussionspunkt, obwohl für konkrete Aktionen wenig Mittel zur Verfügung stehen (siehe Erklärung des Kulturrats unter <http://www.cultuur.nl>; auch <http://www.mediawijsheid.org>). In Spanien findet Medienkompetenz in der Politik wenig Beachtung. In Slowenien liegt im Curriculum für Grundschulen der Schwerpunkt vor allem auf der Printmedien-Kompetenz, während den interaktiven Medien nur vier Stunden jährlich gewidmet werden (einschließlich audiovisueller Medien).



# Schlussfolgerungen aus der AG 1

*Sonia Livingstone/Bojana Lobe*<sup>79</sup>

Ausgangspunkt für die Bereitstellung positiver Online-Inhalte für Kinder sind folgende Überlegungen:

- Beim Internet handelt es sich um eine leistungsfähige Technologie, die audiovisuelle Medien, Information, Kommunikation, Unterhaltung, Kultur, Lernen und Mitwirkung miteinander verbindet.
- Digitale Medien und Online-Ressourcen können den Wünschen, Bedürfnissen und Interessen von Kindern und Jugendlichen entsprechen, indem Ressourcen von echtem Wert angeboten werden.
- Positive Online-Inhalte können auch die Entwicklung der Medienkompetenz, insbesondere im Hinblick auf kritische, kreative und kulturelle Kompetenzen fördern, was eine wesentliche Voraussetzung für eine stärkere Teilhabe an der digitalen Welt, kritisches Engagement und soziale Gleichberechtigung ist.
- Positive Online-Inhalte steuern Kinder auch weg von Online-Risiken und tragen somit zu einer verbesserten Sicherheit bei.
- Die Nutzung dieser leistungsfähigen Technologien und Medien mit dem Ziel, positive Inhalte bereitzustellen, eine umfassende Mitwirkung und Schutz vor Gefahren zu gewährleisten, entspricht nicht nur den Wünschen und Bedürfnissen der Kinder, sondern auch ihren Rechten (vgl. VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes).

*Wie kann dies erreicht werden?*

Es kommt auf das Alter an. Es geht darum, altersgerechte Ressourcen für sämtliche Altersgruppen von null bis achtzehn Jahren bereitzustellen, wobei

---

<sup>79</sup> Diese Gedanken wurden während eines EU-Expertenseminars von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe diskutiert und erarbeitet. Diese Meinungen wurden von der für dieses Thema zuständigen Mentorin Sonia Livingstone von der London School of Economics zusammengetragen, und den Vorsitz der Arbeitsgruppe führte Bojana Lobe von der Universität Ljubljana. Siehe auch: <http://www.leipzig-eu2007.de/en/downloads/dokumente.asp>.

die Übergänge sorgfältig gestaltet sein müssen, um die Kinder auf den Übergang von einer Art von Ressourcen zur nächsten vorzubereiten.

In allen Mitgliedstaaten wird lebhaft über die Alterseinteilung – je nach Nation verschieden – diskutiert. Dies ist teilweise auf etablierte kulturelle Übergänge (z. B. Schulsysteme, vertraute altersabhängige Einstufungen im Bereich der audiovisuellen Medien, gesetzliche Festlegungen im Hinblick auf Strafmündigkeit usw.) zurückzuführen. Es ist auch darauf zurückzuführen, dass Kinder und Jugendliche bekanntlich die von Erwachsenen festgelegten Definitionen dessen, was für sie jeweils altersgemäß ist, gerne missachten – Kinder versuchen regelmäßig, Ressourcen zu nutzen, die für höhere Altersgruppen bestimmt sind; dies ist zu erwarten und nicht zu verhindern.

Natürlich sind bestimmte Ressourcen so gezielt auf bestimmte Altersgruppen zugeschnitten, dass eine grobe Unterscheidung zwischen Kindern und Teenagern dem nicht ausreichend Rechnung tragen kann. Aber im Folgenden wird zumindest eine grobe Unterscheidung zwischen Kindern und Teenagern nachdrücklich empfohlen.

#### *Für jüngere Kinder (bis zum Alter von ca. 10 Jahren)*

Die Nutzung durch diese Altersgruppe wird noch weitgehend von Eltern, Lehrern usw. gesteuert. Der Nutzungsschwerpunkt liegt vor allem auf dem Web (d. h. Web 1.0), wobei in gewissem Rahmen auch Interaktivität eine Rolle spielt; hier sollten die Inhalte vorab überprüft werden.

Es gibt zahlreiche hervorragende Initiativen – ein Netz für Kinder, Portale für Kinder, spezielle Sites und Dienste. Diese Initiativen gilt es genauso zu fördern und zu unterstützen wie die Errichtung von Parks und Spielplätzen für jüngere Kinder in unseren Städten. Aber es gibt viele Herausforderungen, mit denen man sich hierbei auseinandersetzen hat:

- Attraktivität – sicherstellen, dass das Angebot den tatsächlichen Wünschen von Kindern entspricht.
- Vielfalt – es gilt, eine normative oder zu enge Definition dessen, was kindgerecht ist, zu vermeiden.
- Reichweite – es gilt, möglichst viele Kinder zu erreichen, was sowohl eine Frage der Größenordnungen als auch der Einbeziehung ist.
- Nachhaltigkeit – es gilt sicherzustellen, dass wertvolle Projekte und solche, die sich großer Wertschätzung erfreuen, nachhaltig und nicht nur im Rahmen einer kurzfristigen Projektfinanzierung unterstützt werden.

Ressourcen und kreative Initiativen, die die Bedeutung von Netzwerken hervorheben, auf gemeinsamen, in der Praxis bewährten Kriterien beruhen und Evaluierungskriterien für Qualität, Vielfalt und den Aufbau von Netzwerken in ganz Europa entwickeln, sind dringend erforderlich.

## *Für ältere Kinder und Teenager*

Die Mediennutzung durch diese Altersgruppen ist vor allem unabhängig, privat und an den Gepflogenheiten ihrer Altersgenossen orientiert. Es ist nicht mehr angemessen, einen gleichsam von Schutzwällen umgebenen „Garten“ für diese Altersgruppen zu errichten, weil sie diese Schutzwälle schlicht und einfach nicht respektieren werden. Daher müssen die Medienpolitiker in stärkerem Maße auf die Medienkompetenz dieser jungen Menschen vertrauen und diese gleichzeitig aktiv und wirksam fördern.

Portale spielen weiterhin eine wertvolle Rolle (zur Förderung des Bildungs- und Lernprozesses, der bürgerlichen Mitwirkung, der Kreativität und des Aufbaus von Netzwerken). Es bestehen ungeheure, bislang ungenutzte Möglichkeiten, Ressourcen in ganz Europa miteinander zu vernetzen. Die Kreativität junger Menschen erfordert verbesserte Bestimmungen über Fair Use/Creative Commons, um Remixing und Uploading etc. zu fördern.

Hier kann es sehr hilfreich sein, wenn Lehrer Orientierungshilfen bieten, was aber voraussetzt, dass diese entsprechend ausgebildet sind und positive Online-Inhalte in den Lehrplan aufgenommen werden. Dies sind wesentliche Forderungen an die Politik.

Die große Herausforderung in diesem Zusammenhang besteht darin, festzulegen, was „gut“ für Kinder und Jugendliche ist. In dieser Frage sind sich Erwachsene untereinander ebenso wenig einig wie es Kinder und Erwachsene sind. Wenngleich die Gesellschaft keine von oben verordneten normativen Vorschriften oder Checklisten vorgeben kann, so besteht doch ein großer Bedarf an positiven Inhalten für diese Altersgruppe, und diese gilt es durch öffentliche Finanzierung und öffentliche Körperschaften zu unterstützen und zu fördern.

Sowohl Erwachsene als auch Kinder sind in der Lage, positive Inhalte zu erkennen, dort wo sie existieren. Hier muss noch viel mehr geschehen. Ältere Kinder und Jugendliche sowie ihre Bedürfnisse und Rechte in Bezug auf positive Online-Ressourcen dürfen nicht vergessen werden.

Es ist wichtig, die Evaluierungskriterien allen Nutzern explizit zu vermitteln, weshalb der Entwicklung und Förderung von Gütesiegelsystemen Priorität beizumessen ist.

Reichweite und Attraktivität stellen ein großes Problem dar. Daher muss der Grundsatz gelten: Geh dahin, wo die jungen Leute sind, insbesondere ins Web 2.0. Content-Provider sollten in der Lage sein, positive Inhalte flexibel und auf schnell beweglichen Plattformen wie z. B. MySpace, YouTube, Wikipedia, (teen) Second Life usw. anzubieten, und sie sollten für Teenager bestimmte Inhalte auch auf den allgemein für Erwachsene bestimmten Websites bereitstellen. Es gilt, dass gute Inhalte in die Angebote wandern, die bei Teenagern gerade angesagt sind.

Was sollte denn angeboten werden? Der Schwerpunkt sollte auf der Entwicklung und Förderung von Ressourcen, die staatsbürgerliches Engagement und Kreativität fördern, auf Information und Beratung liegen. Portale sollten Material auf allen Ebenen – lokal, national, regional und international – umfassen. Inhalte sollten auf Qualität, Einbeziehung, Vielfalt, auf Anerkennung und Wertschätzung der Jugend abheben. Sie sollten zu einem Dialog sowohl unter jungen Menschen als auch zwischen diesen und den Erwachsenen führen – es ist nicht wünschenswert, den Eindruck zu erwecken, als wolle man die Jugendlichen von der Gesellschaft der Erwachsenen abschneiden.

Um den Wert der bereitgestellten Inhalte voll auszuschöpfen, sind Tools zur Förderung der Medienkompetenz von größter Bedeutung – wir müssen „den jungen Menschen die Werkzeuge in die Hand geben.“

### *Umsetzung*

Die Bereitstellung positiver Inhalte für Kinder und Jugendliche ist zu Recht Aufgabe verschiedener Ministerien (einschließlich der Ministerien für Bildung, Kultur, Wirtschaft, usw.) sowie anderer Beteiligten. Wir sprechen uns für eine Bereitstellung durch den öffentlichen Sektor, den Privatsektor und die bürgerliche Gesellschaft aus – Letztere darf nicht vergessen werden.

Bei der Regulierung ist den zahlreichen und spezifischen Herausforderungen Rechnung zu tragen, mit denen sich diese Partnerschaften konfrontiert sehen:

- Für den öffentlichen Sektor gehört hierzu die Regulierung in Bezug auf Finanzierung, Verlinkung mit nichtstaatlichen Sites, die Erlaubnis, Risiken einzugehen;
- Für den Privatsektor gehören hierzu die Herstellung von Verbindungen, die Nutzer von der Homepage weggleiten, wirtschaftliche Zwänge in Bezug auf Werbung usw.
- Für die bürgerliche Gesellschaft bedeutet dies vor allem, dass sie mit einbezogen werden muss und dass ihre Beiträge nachhaltig wirken müssen.

Es kommt darauf an, Kriterien für die Evaluierung positiver Online-Ressourcen zu entwickeln und darzulegen und dabei die Bedeutung hervorzuheben, die der Qualität, Vielfalt, Einbeziehung, dem Aufbau von Medienkompetenz, der Erfüllung der Bedürfnisse und Rechte von Kindern zukommt.

Es besteht in all diesen Bereichen dringender Forschungsbedarf, damit wir:

- die sich wandelnden Bedürfnisse und Interessen von Kindern im Kontext der täglichen Praxis erkennen können,
- eine Richtschnur für die Bereitstellung altersgerechter Inhalte anbieten und deren Wirksamkeit evaluieren können,

- die Medienkompetenz wirksam, umfassend und fair entwickeln und fördern können.

Obwohl es mitunter schwierig ist, auf europäischer Ebene zu verallgemeinern, so bietet sich für die EU (insbesondere im Rahmen des Safer Internet Programms, der Medienkompetenzförderung) ein weites Feld, um den Aufbau von Netzwerken und den Gedanken- und Erfahrungsaustausch sowie die Entwicklung positiver Inhalte in den verschiedenen Staaten zu unterstützen.



*AG 2: Vertrauenswürdige Anbieter: Wer bietet verlässliche und vielfältige Informationen in der digitalen Welt, und wie finden Nutzer den Zugang zu diesen Informationen?*

Wer bietet in der digitalen Welt zuverlässige und vielfältige Informationen, und wie können Nutzer darauf zugreifen? – Unterschiedliche Arten von Anbietern und ihre Funktion für die öffentliche Kommunikation<sup>1</sup>

*Richard Collins*

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	60
<b>2</b>	<b>Web 2.0</b> .....	63
<b>3</b>	<b>Vielfalt in der Bereitstellung von Online-Inhalten – Beispiele aus Großbritannien</b> .....	67
<b>4</b>	<b>Chancen und Einschränkungen</b> .....	71
<b>5</b>	<b>Regulierung</b> .....	75
<b>6</b>	<b>Vertrauen aufbauen: Möglichkeiten positiver Selbstregulierung</b> .	78
<b>7</b>	<b>Maßnahmen zur Förderung der journalistischen Unabhängigkeit und Qualität</b> .....	79
<b>8</b>	<b>Die Rolle der öffentlichen Finanzierung</b> .....	82
<b>9</b>	<b>Zugang</b> .....	85
<b>10</b>	<b>Schluss</b> .....	87
<b>11</b>	<b>Literatur</b> .....	89

---

<sup>1</sup> Die Originalsprache des Arbeitspapiers ist Englisch.

## 1 Einleitung

Brechts Gebot, nach vorne zu schauen und sich einzulassen auf eine unvollkommene Zukunft (mit dem bislang unerfüllten Potenzial, die Vergangenheit zu übertreffen), statt an den vertrauten Errungenschaften und Vorteilen der Vergangenheit festzuhalten, liefert eine gute Richtschnur für die Bewältigung des Übergangs von einer analogen, offline-bezogenen Medien- und Kommunikationsordnung zu einer digitalen Online-Ordnung. „Alte“ Medienanstalten spielen nach wie vor eine bedeutende Rolle in der europäischen Medienlandschaft; ihre Leistungen sind uns allen zugute gekommen und untermauern die Wertschätzung, die sie häufig genießen. Doch was uns in der Vergangenheit von großem Nutzen war, muss dies nicht zwangsläufig auch in der Zukunft sein.

Die Diskussion um digitale Online-Inhalte konzentriert sich üblicherweise auf zwei Fragen: Erstens, wie sollen vermeintlich gefährdende und/oder anstößige Inhalte reguliert werden (und bietet die Selbst- und/oder Koregulierung eine zufrieden stellende Form der Regulierung)? Zweitens, wie lassen sich audiovisuelle Inhalte digital verbreiten (und wie können die Interessen von Rechteinhabern und Nutzern am besten ausgeglichen werden)? Ich befasse mich hier mit einer dritten Frage: „Inwieweit können digitale Inhalte zu mehr Pluralismus und Vielfalt in den europäischen Medien beitragen und damit die europäische Öffentlichkeit erweitern?“

Die Antwort auf die Frage: „Wer bietet in der digitalen Welt zuverlässige und vielfältige Informationen?“ lautet, dass dieselben Anbieter „alter Medien“, die Informationen in der analogen Welt liefern – Zeitungen<sup>2</sup>, öffentliche und private Rundfunkveranstalter –, sie heute auch in der digitalen Welt liefern. Natürlich unterliegen öffentliche wie private Anbieter potenziell der Einflussnahme von Interessengruppen, was der Zuverlässigkeit und Vielfalt ihrer Informationsdienste abträglich sein kann. Öffentliche und private Organisationen sind potenziell dem Einfluss ihrer Inhaber unterworfen, der möglicherweise auf Kosten von Verlässlichkeit und Vielfalt ausgeübt wird, genauso wie dem Druck, den ihre Geldgeber (z.B. Werbetreibende) ausüben. Und sämtliche Organisationen entwickeln u.U. eine eigene interne Kultur, die bestimmte Standpunkte und Perspektiven auf Kosten anderer favorisieren kann. Nichtsdestotrotz umfasst die Medienlandschaft der Europäischen Union einige der

---

2 Das Portal BUBL unter <http://bubl.ac.uk/link/n/newspapers.htm> (Stand: 27.02.2007) bietet Zugang zu zahlreichen Sites und zu einer Fülle von Daten zu Online-Zeitungen.

weltweit angesehensten Zeitungen und Rundfunkveranstalter; ihre digitalen und Online-Angebote genießen ein vergleichbares Maß an Vertrauen und Wertschätzung wie ihre analogen und Offline-Angebote.

Beinahe per Definition genießen die „alten“ Anbieter das höchste Maß an öffentlichem Vertrauen. Dass die britische Öffentlichkeit zum Beispiel der BBC vertraut, ist unbestritten. Hinlänglich belegt wurde das hohe Maß öffentlichen Vertrauens in die BBC während der Hutton-Untersuchung<sup>3</sup>, als die öffentliche Meinung sich eher auf die Seite der BBC schlug als auf die der Regierung. Die Behauptung der BBC, dass „die Öffentlichkeit den BBC-Nachrichten mehr Vertrauen schenkt als denen aller anderen Nachrichtenanbietern“ (BBC 2004a: S. 45) wurde durch eine (im Januar 2005 durchgeführte) YouGov-Umfrage<sup>4</sup> gestützt, die zu dem Ergebnis kam, dass die BBC „in Sachen Nachrichten nach wie vor das größte Vertrauen genießt.“ Dieselbe YouGov-Umfrage belegte außerdem, dass dem kommerziellen Nachrichtensender Sky News mehr Vertrauen geschenkt wird als dem BBC-Sender News 24.

Einige Anbieter haben vorgebracht, dass das gegenwärtig von ihnen genossene Vertrauen, das auf der Qualität und dem Charakter ihrer eigenen Nachrichten beruhe, übertragbar sei und eine Grundlage dafür bilden soll, dass sie die Inhalte anderer Anbieter für die Öffentlichkeit filtern. Die BBC beispielsweise hat behauptet, dass mit dem wachsenden, immer undurchsichtigeren Angebot in der britischen Nachrichtenlandschaft die Rolle der BBC als „vertrauenswürdiger Führer“ zunehmend wichtiger werde (BBC 2004a: S. 8). Die Formulierung der BBC legt nahe, dass unabhängig davon, wie viel Vertrauen eine einzelne Quelle genießt, potenzielle Gefahren bestehen, wenn die Vielfalt der Quellen begrenzt ist oder der Zugriff auf Quellen durch einen Filter oder „Führer“ kanalisiert wird.

Aber es sind nicht nur die „alten“ Anbieter, die in der digitalen Welt tätig sind. Die digitale Welt unterscheidet sich darin, dass es dort zahlreiche neue Anbieter gibt, die in der analogen Welt nicht vertreten sind und es auch in der Vergangenheit nie waren. Nur wenige davon existieren lange genug, um einen Ruf von Vertrauenswürdigkeit erworben zu haben, und keiner hat bislang das hohe Maß an Vertrauen erlangt, das „alte“ Anbieter genießen. Dennoch kann der Markt als Entdeckungsmechanismus funktionieren und die Etablierung neuer Anbieter ermöglichen, sofern eine effektive Verteilung (vor allem Breit-

---

3 2003 wurde ein hochrangiger Richter, Lord Hutton, damit beauftragt, den Tod des britischen Beamten Dr. David Kelly zu untersuchen. In seinem Bericht (das wichtigste öffentliche offizielle Urteil zur britischen Irak-Invasion 2002 sowie zum BBC-Bericht vom 29. Mai 2003, in dem behauptet wurde, die Regierung habe die Bedrohung aufgebauscht, den die vermeintlichen Massenvernichtungswaffen des Irak darstellten) stellte er unter anderem fest, dass „das redaktionelle Kontrollsystem, das die BBC duldete, unzulänglich war“ (Hutton 2004: S. 322) und dass die BBC-Leitung „Schuld“ trug (Hutton 2004: S. 200). Huttons Feststellungen führten zum Rücktritt des BBC-Generaldirektors und des Vorsitzenden der BBC Governors.

4 YouGov-Pressemitteilung unter [http://www.yougov.com/archives/pdf/OMI050101003\\_2.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/OMI050101003_2.pdf) (Stand: 27.02.2006).

bandleitungen in die Haushalte) verfügbar ist, existierende Unternehmen ihre dominierende Position nicht missbrauchen und eine (oft relativ bescheidene) Startfinanzierung zur Verfügung steht. Selbstverständlich können auch solche neuen Anbieter genau den gleichen widrigen Kräften (unerwünschte Einflussnahme durch Inhaber, Druck von Geldgebern wie Werbetreibenden und so weiter) ausgesetzt sein wie die „alten“ Medien, doch steigen durch die bloße Existenz von mehr Anbietern die Chancen, dass es zuverlässige und vielfältige Informationsquellen gibt.

In diesem Zusammenhang bietet die digitale Bereitstellung von Informationen (Online-Inhalte) einen Weg zur Diversifizierung und Pluralisierung der europäischen Medienlandschaft, in der die Besitzkonzentration und das Defizit an Pluralismus und Vielfalt den politischen Entscheidungsträgern und Regulierungsstellen seit Langem Sorgen bereitet<sup>5</sup>. Das Einfügen eines neuen Artikels 23c in den Entwurf der Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten durch das Europäische Parlament Ende 2006 ist ein einschlägiges Beispiel aus jüngster Zeit.

Artikel 23c lautet:

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um den Informationspluralismus in Rundfunk und Fernsehen zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten fördern im Einklang mit Gemeinschaftsrecht Maßnahmen, damit ihrer Rechtshoheit unterliegende Fernsehveranstalter insgesamt den erforderlichen Pluralismus der maßgeblichen Werte und Optionen innerhalb ihrer Gesellschaft widerspiegeln, die im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union stehen (Europäisches Parlament 2006).

Wenngleich der Text sich ausdrücklich auf „Rundfunk und Fernsehen“ und auf „Fernsehveranstalter“ bezieht, wäre es doch verkehrt, die Gelegenheiten nicht zu begrüßen, die neue Kommunikationstechnologien und -verfahren (ob „fernsehähnlich“ im engen Wortlaut des Richtlinienentwurfs oder nicht) bieten, um das Angebot und die Vielfalt der Inhalte auszudehnen und die Zahl der Stimmen in der sich entwickelnden digitalen Welt Europas zu erhöhen. Nicht nur sind Eintrittsschranken gefallen und neue Anbieter in die digitale Welt eingetreten, sondern es ist auch eine neue Form der Bereitstellung<sup>6</sup> hinzugekommen, die

---

5 Eine kurze Zusammenfassung der EU-Initiativen findet sich im Ausschreibungstext für die vorgeschlagene Kommissionsstudie „Indikatoren für den Medien-Pluralismus in den Mitgliedstaaten – ein risikobasierter Ansatz“ (SMART 007 A 2007/0002) unter [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/pluralism/pluralism\\_tender\\_specifications\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/pluralism/pluralism_tender_specifications_en.pdf) (Stand: 10.03.2007).

6 Bei der Nutzer Inhalte erstellen und ändern können.

abwechselnd mit den Begriffen „interaktiv“<sup>7</sup>, „Web 2.0“<sup>8</sup>, „benutzererzeugte Inhalte“ oder „Pull-Inhalte“ bezeichnet wird.

## 2 Web 2.0

Diese neue Form der Bereitstellung wurde von Tim O'Reilly, dem manchmal die Erfindung des Ausdrucks „Web 2.0“ zugeschrieben wird, treffend charakterisiert als „Anwendungen, die Netzwerkeffekte nutzen, um mit zunehmender Zahl von Anwendern besser zu werden.“<sup>9</sup> Das eindrucksvollste Beispiel für solch eine Anwendung bzw. solch einen Dienst stellt natürlich Wikipedia dar. Im besten Falle beschleunigt, extensiviert und intensiviert Wikipedia die gemeinschaftlichen Prozesse der gegenseitigen Prüfung, Kritik, Faktenkorrektur und Konsensfindung, die der Offline-Forschung zugrunde liegen. Es wohnt ihm, zumindest potenziell, eine Fähigkeit zur Selbstkorrektur inne. Doch im schlimmsten Falle (auch wenn dieser kaum von ähnlichem Fehlverhalten offline zu unterscheiden ist) fällt Wikipedia systematischer Verfälschung und Voreingenommenheit zum Opfer. Es überrascht daher nicht, dass zahlreiche Kontroversen darüber geführt werden, inwieweit Wikipedia und anderen benutzererzeugten Inhalten Glauben geschenkt werden kann<sup>10</sup>. Siehe etwa die jüngsten Kommentare des leitenden *Times*-Redakteurs Richard Dixon, dessen „Standardposition“ lautet, dass „alle Artikel auf Wikipedia Müll sind.“ „Warum“, fragt er, „soll man den unzuverlässigen Texten von Wikipedia trauen, wo es doch verlässliche Webquellen wie die BBC, KnowUK, die Internet Movie Database und das Ordnance Survey gibt?“

Dixon führt möglicherweise seine eigene Argumentation ad absurdum, indem er die Internet Movie Database nennt (unter <http://imdb.com>), die zwar jetzt Amazon gehört, aber als „wiki“-artige „Web 2.0“-Zusammenarbeit begann und auf einer Datenbank basiert, die zu einem beträchtlichen Teil durch die Zu-

---

7 Auch wenn sie sich auf etablierte „alte“ Medien – Musik, Filme, Fernsehen, Spiele, Radio, Magazin-, Zeitungs- und Buchverlagswesen – konzentriert (entsprechend der Aufgabenstellung der Autoren, die „Nutzung digitaler Inhalte“ zu betrachten (S. 11), d. h. vonseiten etablierter Medien), siehe die Studie für die Europäische Kommission „Interactive content and convergence: Implications for the information society“. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/information\\_society/europe/i2010/docs/studies/interactive\\_content\\_ec2006\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/studies/interactive_content_ec2006_final_report.pdf) (Stand: 10.03.2007).

8 Siehe [http://en.wikipedia.org/wiki/Web\\_2](http://en.wikipedia.org/wiki/Web_2) (Stand: 06.03.2007).

9 Web 2.0 Compact Definition: Trying Again. Unter [http://radar.oreilly.com/archives/2006/12/web\\_20\\_compact.html](http://radar.oreilly.com/archives/2006/12/web_20_compact.html) (Stand: 06.03.2007).

10 Zitiert in „You couldn't make it up“ von Kleeman, zuerst in gedruckter Form erschienen in „times2“ am 2. März 2007. Unter [http://women.timesonline.co.uk/tol/life\\_and\\_style/women/the\\_way\\_we\\_live/article1457697.ece](http://women.timesonline.co.uk/tol/life_and_style/women/the_way_we_live/article1457697.ece) (Stand: 07.03.2007). Siehe auch den BBC-Bericht über Jaron Laniers Vorwurf, Mitwirkende an „Web 2.0“-Sites nähmen eine „Mob-Mentalität“ an, unter <http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/6379621.stm> (Stand: 15.03.2007).

sammenarbeit von Nutzern entstanden ist. Außerdem sind nicht alle Quellen, die Dixon aufführt, so leicht zugänglich wie Wikipedia: „KnowUK“ steht theoretisch jedem registrierten Nutzer einer öffentlichen Bibliothek in Großbritannien zur Verfügung, die Anmelde- und Sicherheitsverfahren haben jedoch so manchen potenziellen Nutzer überfordert. Das Ordnance Survey (Amt für Landvermessung) stellt seine Karten nur bis zu einem Maßstab von 1:25.000 kostenlos online (aber ohne Druckmöglichkeit) zur Verfügung – in vielerlei Hinsicht sind die kostenlosen Google-Karten und -Satellitenbilder für die Nutzer von größerer Hilfe. Und die riesige Website der BBC (mit geschätzten sechs Millionen Seiten) ist nur für Nutzer mit einer britischen IP-Adresse vollständig zugänglich – obwohl BBC-Gebührenzahler zuweilen jenseits der Grenzen Großbritanniens reisen!

Allerdings hat Dixon sicher Recht mit dem Hinweis, dass Einrichtungen mit festen Normen der standesgemäßen Praxis beim Sammeln, Aufarbeiten und Präsentieren von Informationen eine verbindlichere Alternative zu Web 2.0-Inhaltsquellen bilden. Wengleich das Weglassen „sensibler“ Orte (z. B. Militäranlagen) auf den Karten des Ordnance Survey und eine Reihe von Anfechtungen der Autorität der BBC<sup>11</sup> vermuten lassen, dass Quellen allerhöchster Qualität nicht immer unantastbar sind. Zwei Punkte von allgemeiner Bedeutung ergeben sich aus dieser Diskussion: Erstens kann es einen Kompromiss geben zwischen Zugänglichkeit und Qualität – Inhalte allerhöchster Qualität sind u. U. kostspielig in der Produktion und daher an der Nutzungsstelle kostenpflichtig; und selbst bei öffentlicher Finanzierung (z. B. das Ordnance Survey) kann der kostenfreie Zugriff beschränkt sein. Zweitens kann sich auf dem Gebiet von Informationen Autorität aus zwei Quellen speisen: Die Erste bilden Prüfungen durch Nutzer als Mittel zur Begründung von Autorität (mit einer entsprechenden Verpflichtung von Autoren zur Änderung und Berichtigung in Anbetracht der Kommentare Gleichgestellter). Die Zweite stellen die Verfahren und Praktiken dar, mit denen Autoren ein hohes Maß an Übereinstimmung gewährleisten zwischen der realen Welt und der Darstellung der Welt in den Informationen, die sie zusammentragen, gestalten und in Umlauf bringen.

Die erste Art Autorität kann ohne Weiteres als „akademisch“ bezeichnet werden, die zweite als „journalistisch“, obwohl Akademiker wie Journalisten allgemein, in unterschiedlichem Umfang, „akademischen“ und „journalistischen“ Normen unterliegen und diese anerkennen. Denn beide Normensätze sind abhängig von der Plausibilität der Entsprechung von Wirklichkeit und Darstellung durch den Autor. Bei der ersten Art von Authentifizierung rührt

---

11 Siehe zum Beispiel den Hutton-Bericht (Hutton 2004) und Studien, die von den BBC Governors in Auftrag gegeben wurden, etwa den „Review of European Union coverage“ oder den „Israeli-Palestinian impartiality review“. Siehe dazu <http://www.bbcgovernorsarchive.co.uk/docs/reviews.html> (Stand: 12.03.2007).

die Autorität aus dem Nutzerkonsens, bei der zweiten aus der Umsetzung eines Expertenkonsenses darüber, welche Verfahren und Praktiken am ehesten durchweg verbindliche Inhalte garantieren. Es besteht keine zwingende Unvereinbarkeit zwischen der Erzeugung und Authentifizierung von Informationen per „Web 2.0“ und „Wiki“ und den traditionelleren, formalisierten, hierarchisch-institutionellen Verfahren, die erfolgreichen Einrichtungen wie der BBC und dem Ordnance Survey zugrunde liegen. Informationen können sowohl durch Nutzerbeiträge zusammengetragen und geändert als auch von Fachleuten untersucht und berichtigt werden. Tatsächlich vereinen die IMDb, Wikipedia und die bemerkenswerte britische Website [www.OpenDemocracy.net](http://www.OpenDemocracy.net) benutzererzeugte Inhalte mit einer redaktionellen Erstellung und Berichtigung von Inhalten durch Fachleute.

Inwieweit digitale und vor allem „Web 2.0“-Inhalte und -Verfahren jene verdrängt haben, die aus dem analogen Bereich vertraut sind, ist schwierig einzuschätzen angesichts der geringen Zahl entsprechender verlässlicher und umfassender Statistiken, die frei verfügbar sind<sup>12</sup>. Doch besteht offenbar wenig Anlass, daran zu zweifeln, dass die Marken, die von Zeitungsverlagen und Rundfunkveranstaltern über Jahrzehnte in der analogen Welt aufgebaut wurden, auch in der digitalen und Online-Welt einflussreich bleiben. Das vielleicht bemerkenswerteste Beispiel ist hier die BBC, die in mehreren Jahresberichten der jüngsten Vergangenheit behauptet hat, „die meistbesuchte Content-Site Europas zu sein“ (BBC-Jahresbericht 2002/2003 unter <http://www.bbc.co.uk/info/report2003/newmedia.shtml> (Stand: 27.02.2007)).<sup>13</sup>

Im britischen Kontext spiegelt die Dominanz der BBC-Website jedoch nicht nur den hohen Aufwand an Mitteln für die Site (was eine ständige Aktualisierung und Erweiterung der Informationen auf der Site ermöglicht)<sup>14</sup> und ein weit verbreitetes öffentliches Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Genauigkeit der BBC wider, sondern das Fehlen eines verlässlichen Geschäftsmodells für kommerzielle Online-Medien. Google scheint ein solches Geschäftsmodell erfunden zu haben, doch nur wenigen anderen Quellen/Vermittlern von Inhalten ist das gelungen. Auf Websites von Zeitungen ist der Zugriff auf Inhalte (ob

---

12 Die Daten von den ersten zehn Sites, die bei einer Google-Suche von britischen Sites am 27.02.2007 gefunden wurden, waren entweder veraltet (z. B. die Daten aus dem Jahr 2003, die im erstmals 2004 offline veröffentlichten Financial-Times-Artikel unter [http://www.epsLtd.com/about/inThePress/docs/FT\\_Creative\\_Business\\_20\\_April\\_2004.pdf](http://www.epsLtd.com/about/inThePress/docs/FT_Creative_Business_20_April_2004.pdf) (Stand: 27.02.2007) aufgeführt sind) oder beruhten großteils auf US-Daten aus Pew- und/oder Nielsen/Netratings-Untersuchungen (siehe beispielsweise Kate Kayes Bericht für Clickz News unter <http://www.clickz.com/showPage.html?page=3623052> (Stand: 27.02.2007)).

13 Im jüngsten BBC-Jahresbericht für 2005/2006 wird diese Behauptung offenbar nicht aufgestellt, siehe [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review\\_report\\_research/bbcannualreport.pdf](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/review_report_research/bbcannualreport.pdf) (Stand: 27.02.2007).

14 Ofcom konstatierte: „Im Geschäftsjahr 2005/2006 gab die BBC 72 Millionen Pfund für [bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk) aus. Dies ist wahrscheinlich eine zu niedrige Einschätzung der gesamten Mittel hinter den Online-Aktivitäten der BBC, in Anbetracht des Zugangs zu gemeinsamen Diensten (z. B. Sammeln von Nachrichten), die in der oben genannten Zahl u. U. nicht berücksichtigt sind.“ (Ofcom 2007: S. 39).

archiviert oder aktuell) abwechselnd mal kostenpflichtig, mal kostenlos gewesen, und offenbar behauptet niemand glaubhaft, seine Zeitungs-Site sei kostendeckend. Ob das Fehlen eines allgemein tragfähigen Geschäftsmodells für die Online-Bereitstellung von Inhalten die Art Marktversagen darstellt, die eine öffentliche Intervention rechtfertigen würde, ist eine offene Frage. Vielleicht schätzen die Nutzer die herkömmlichen Arten der Inhaltsvermittlung (z. B. gedruckte Zeitungen) mehr als die Online-Angebote, vielleicht ist der Zugang noch nicht weit genug verbreitet, als dass bereits ein tragfähiger Verbrauchermarkt hätte entstehen können. Oder vielleicht hat es bereits zu viele öffentliche Eingriffe gegeben, mit der Folge, dass neue Anbieter durch öffentlich bereitgestellte Angebote „hinausgedrängt“ werden.

Doch trotz der prekären wirtschaftlichen Lage einiger Anbieter von Online-Inhalten geht der Wechsel dominierender „alter Medien“ von der analogen in die digitale Welt einher mit dem Auftauchen einiger bemerkenswerter Neu-linge. Das Spektrum neuer Stimmen reicht von Einzelblogs, Beiträgen zu sozialen Netzwerken (siehe u. a. <http://www.bebo.com/> und <http://technorati.com/>), Sites mit benutzererzeugten Inhalten (siehe u. a. [www.youtube.com](http://www.youtube.com/)), bis hin zu Online-Medien, die nach dem Vorbild entsprechender Offline-Medien gestaltet sind (zum Beispiel „*The First Post*“ unter <http://www.thefirstpost.co.uk/>). Allerdings stellt nur ein kleiner Teil der britischen Internet-Nutzer Inhalte ins Netz,<sup>15</sup> doch 20 % nutzen „Zeitungen oder Nachrichtendienste“, die sie offline nicht in Anspruch nehmen (OxIS 2005: S. 32). Ein interessanter Gruppenblog, der auf kreative Weise eine Öffentlichkeit mit fachmännischen (oft absonderlichen) Kommentaren und Debatten zu Medienregulierung und -politik schafft, ist OfcomWatch ([www.ofcomwatch.co.uk](http://www.ofcomwatch.co.uk)). Zu den interessanten Content-Sites, die weder den eigentümlichen Charakter von Blogs aufweisen noch den traditionellen „Push“-Charakter (Verteilung von einem an viele) von Sites wie „*The First Post*“, zählen Sites, die die gemeinschaftliche Erstellung von maßgebenden Inhalten durch Beratschlagung und/oder „natürliche Auswahl“ fördern und als Daseinszweck haben. „Wiki“-Sites und das vielsprachige<sup>16</sup> Wikipedia ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)) sind verdienstermaßen wohl bekannte Beispiele für diese Zwischenform von Content-Sites.

---

15 Bei der jährlichen Oxford Internet-Umfrage für 2005 (der aktuellsten, die zum Zeitpunkt des Schreibens verfügbar war) wurde festgestellt, dass 18 % der britischen Nutzer Bilder ins Internet stellen, 14 % über eine Website verfügen und 5 % einen Blog führen (OxIS 2005: S. 30).

16 Wikipedia weist nach eigenem Bekunden Einträge in 250 Sprachen auf (darunter die Kunstsprache Klingonisch [http://en.wikipedia.org/wiki/Klingon\\_language](http://en.wikipedia.org/wiki/Klingon_language) (Stand: 27.02.2007), Bayrisch, Kornisch, Lombardisch, Okzitanisch, Sorbisch und Venezianisch <http://www.wikipedia.org/> (Stand: 27.02.2007)).

### 3 Vielfalt in der Bereitstellung von Online-Inhalten – Beispiele aus Großbritannien

Wikipedia liefert ein treffendes Beispiel für die Möglichkeiten des so genannten „Web 2.0“, bei dem aus dem Zusammenwirken von Nutzern Inhalte, Austausch, gemeinschaftliche Beratungen und Diskussionen entstehen. Im Wesentlichen beschleunigt und öffnet „Wiki“ die Prozesse der gegenseitigen Prüfung und der Bildung eines Expertenkonsenses, der der Erzeugung und Absegnung von Wissen zugrunde liegt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das „Wiki“-Modell des offenen Zugangs die geordnetere und strukturiertere Bildung eines Expertenkonsenses verdrängen wird, die für bewährte Wissensquellen wie die „*Encyclopaedia Britannica*“ kennzeichnend ist. Doch obwohl es unerhörte Fälle des Missbrauchs<sup>17</sup> der Offenheit des „Wiki“-Prozesses gegeben hat, gibt es offenkundig keinen Grund, an der Robustheit des Gesamtmodells zu zweifeln. Das zeigt die Vielzahl neuer Anbieter, die die Chancen der digitalen Online-Bereitstellung ergriffen haben. Man betrachte die folgenden aktuellen Beispiele aus Großbritannien, bei denen Text, Ton und Bild<sup>18</sup> zum Einsatz kommen:

- Independent Media Centre UK (Indymedia)
- Interworld Radio (IWR)
- OpenDemocracy
- 18 Doughty Street.

Das Independent Media Centre UK (Indymedia) betreibt eine moderierte „Web 2.0“-Site mit dem Bekenntnis zu „einer Welt beruhend auf Freiheit, Kooperation, Gerechtigkeit und Solidarität, und gegen Umweltzerstörung, neoliberalen Ausbeutung, Rassismus und das Patriarchat.“<sup>19</sup> Indymedia ist zwar eine moderierte Site, auf der aber jeder eingeladen ist, am Ende eines Artikels seine eigenen Kommentare hinzuzufügen. Kommentare können genutzt werden, um:

- „einer Meinung zu einem bestimmten Beitrag Ausdruck zu verleihen;
- Informationen hinzuzufügen;
- ungenaue oder vorsätzliche Falschinformationen zu korrigieren;
- Fehlinformationen zu berichtigen.“<sup>20</sup>

Indymedia ist eine globale Bewegung; auf der britischen Site heißt es: „Unabhängige, selbst erstellte Medienprojekte verbreiten sich in beispiellosem Tempo

---

17 Siehe u. a. [http://www.concurringopinions.com/archives/2006/01/wikipeding\\_cong.html](http://www.concurringopinions.com/archives/2006/01/wikipeding_cong.html) und/oder <http://blogs.zdnet.com/Ou/?p=152> (Stand: 27. 02. 2007).

18 Diese Beispiele sind nicht notwendigerweise repräsentativ – sie werden genannt, weil sie dem Autor bekannt sind. Sie dienen nicht als repräsentative Auswahl für die Gesamtheit ähnlicher Sites.

19 Aus <http://www.indymedia.org.uk/en/static/mission.html> (Stand: 08. 03. 2007).

20 Aus <http://www.indymedia.org.uk/en/static/editorial.html> (Stand: 08. 03. 2007).

rund um den Erdball. Ausgelöst durch die Unzufriedenheit mit den etablierten Medien und gestützt auf die allgemeine Verfügbarkeit von Medientechnologien, schaffen Gruppen auf der ganzen Welt ihre eigenen Informations- und Verteilungswege, um die (etablierten) Medienkonzerne zu umgehen. Die Idee hinter den meisten dieser Projekte ist die Entwicklung offener Plattformen, an denen sich jeder beteiligen kann – nicht nur eine kleine Medienelite mit ihren jeweiligen Interessen. Durch die Beseitigung der klassischen Trennung zwischen professionellen Produzenten und einem passiven Publikum werden viele Themen und Diskussionen, die vorher unterdrückt wurden, sicht- und verfügbar.<sup>21</sup> In klassischer „Web 2.0“-Manier behauptet Indymedia, dass seine offene, interaktive Site „die Trennlinie aufhebt zwischen Berichterstattern und denjenigen, über die berichtet wird, zwischen aktiven Produzenten und passivem Publikum: Die Menschen werden in die Lage versetzt, für sich selbst zu sprechen.“<sup>22</sup> Selbstverständlich können die „alten“ Medien in ihren digitalen (und analogen) Diensten ebenfalls benutzererzeugte Inhalte verwenden. Die BBC etwa fordert die Nutzer aktiv auf, „Bilder, Ansichten und Geschichten“ einzureichen, doch diese werden von der BBC redaktionell kontrolliert. Damit bleibt die Unterscheidung gewahrt „zwischen Berichterstattern und denjenigen, über die berichtet wird, zwischen aktiven Produzenten und passivem Publikum“, die Indymedia (und andere „Web 2.0“-Dienste) nach eigenem Bekunden beseitigt hat.<sup>23</sup>

Interworld Radio (IWR) bietet einen ähnlichen Dienst wie Indymedia. Über das Internet werden Informationen in Tonform verbreitet, die „einen Unterschied im Leben der Menschen“ ausmachen sollen, „indem ihnen Zugang zu Informationen gewährt, Diskussionen angeregt und die Kommunikation verbessert wird.“<sup>24</sup> IWR verbreitet Sendungen aus der ganzen Welt, bietet einen täglichen Nachrichtendienst und unterstützt die Produktion von Informationserzeugnissen in Tonform, die die „Erfahrungen echter Menschen, deren Standpunkte oft ignoriert oder übersehen werden“, in den Vordergrund stellen.<sup>25</sup>

Ein weiteres einschlägiges Beispiel ist die britische Nachrichten- und Kommentar-Site OpenDemocracy ([www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net)), die 2001 als gemeinnützige interaktive Site für Nachrichten, Kommentare und Beratungen ins Leben gerufen wurde. OpenDemocracy hat sechs Redakteure und wird seit der Gründung von der Ford Foundation unterstützt. In jüngster Zeit hat die Site Spenden von anderen Stiftungen und von Nutzern verbuchen können. Trotzdem ist die Finanzausstattung und die finanzielle Lage so unsicher, dass man 2006

---

21 Aus [http://www.indymedia.org.uk/en/static/about\\_us.html](http://www.indymedia.org.uk/en/static/about_us.html) (Stand: 08.03.2007).

22 Aus <http://www.indymedia.org.uk/en/static/mission.html> (Stand: 08.03.2007).

23 Siehe die Nutzungsbedingungen der BBC für benutzererzeugte Inhalte unter [http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking\\_point/2780295.stm#yourpics](http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking_point/2780295.stm#yourpics) (Stand: 21.03.2007).

24 Aus <http://www.interworldradio.net/about/mission.asp> (Stand: 08.03.2007).

25 Aus <http://www.interworldradio.net/about/mission.asp> (Stand: 08.03.2007).

Mitarbeiter (aus den Bereichen Marketing, Projektentwicklung und externe Beziehungen) entließ. Die Chefredakteurin, Isabel Hilton, merkt an, dass man „in ganz großem Maße auf Geldmittel von Stiftungen angewiesen“ sei (Interview am 07.02.2007). Wie andere Online-Medien sucht OpenDemocracy nach einem „langfristig tragfähigen Modell“ und erlebt das, was Hilton ein „generelles Problem des Internets“ nennt, nämlich mit Inhalten Erlöse zu erzielen.<sup>26</sup> OpenDemocracy erhält eine äußerst bescheidene Summe an Erträgen, die unter CreativeCommons-Lizenzen anfallen. Man probierte ein Abonnementmodell, stellte aber fest, dass dieses per se ausschließend wirkte und „eine Barriere“ darstellte, „und wenn es keine Barriere bildet, was soll man dann seinen Abonnenten bieten?“.

OpenDemocracy hat nach eigenen Angaben Leser in über 150 Ländern; 40 % der Leserschaft kommen aus Europa (davon 20 % aus GB), 30 % aus den USA und 15 % aus Australien und Kanada ([http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/Interview\\_Barnett.pdf](http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/Interview_Barnett.pdf) (Stand: 27.02.2007)). OpenDemocracy unterscheidet sich durch den Einsatz von Autoren aus den Orten, die Gegenstand der Betrachtung sind, „Wir setzen afrikanische Autoren ein, wenn es um ein afrikanisches Thema geht“, durch das Bemühen um „nicht-städtische Stimmen“ – „Wir veröffentlichen nicht von einem großstädtischen Standpunkt aus“ – und durch seine Dialog- und Diskussionsform: „Wir geben üblicherweise mehr als einen Artikel in Auftrag“ und „Wir sehen uns nach wie vor als Diskussions-Site“ (Hilton-Interview am 07.02.2007). Hilton ist darum bemüht, mehr weibliche Autoren einzusetzen. OpenDemocracy ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie mithilfe digitaler Medien eine neue Stimme in der Bereitstellung öffentlicher Informationen etabliert und mithilfe des interaktiven, dialogischen Charakters des Internets eine kosmopolitische Öffentlichkeit für gemeinschaftliche Diskussionen und Beratungen geschaffen wird.

OpenDemocracy stellt natürlich nicht die einzige neue Stimme dar, die sich durch digitale interaktive Medien ausdrückt. Das neue britische Nachrichtenmagazin „*The First Post*“ (<http://www.thefirstpost.co.uk/>) ist ein weiteres derartiges Beispiel (und dank der finanziellen Unterstützung eines wohlhabenden Spendengebers in der Lage, Journalisten, anders als OpenDemocracy, fast zu marktüblichen Tarifen zu bezahlen). Allerdings gibt es nur wenige andere neue digitale Content-Sites mit dem Wirkungsbereich und der Verbindlichkeit von OpenDemocracy, die das Potenzial des Internets zum Dialog und zur gemeinschaftlichen Beratung so erfolgreich nutzen. Hilton (Interview am 07.02.2007) nannte nur ein weiteres Beispiel in Europa: „*Safe Democracy*“

---

26 Hilton verwies auf OpenDemocracys Experiment mit einem anzeigenfinanzierten Ertragsmodell, das auf Google-Links beruht, behauptete aber, dieses verleihe OpenDemocracy nicht genügend Kontrolle über die Links zu Anzeigen, die zum Beispiel Artikel über Thailand mit Anzeigen für Massagesalons verknüpften (Hilton-Interview am 07.02.2007).

(siehe <http://english.safe-democracy.org/> (Stand: 27.02.2007)) in Spanien, aber „*Safe Democracy*“ scheint, zumindest in der englischsprachigen Version, weniger interaktiv und dialogförmig zu sein als OpenDemocracy.

Die Politik-Website 18 Doughty Street<sup>27</sup> (benannt nach ihrer Adresse in London, „ein Ort, wo führende Konservative aus der ganzen Welt hinkommen können, um zu arbeiten, zu studieren, zu entspannen und zu bleiben“<sup>28</sup>) ist eher eine „Push“- und „Web 1.0“-Site, mit Video- und Textangeboten, aber mit wenig benutzererzeugten Inhalten, Interaktion oder „wiki“-artiger Schaffung von Inhalten. Sie veranschaulicht jedoch, wie das Internet die Gelegenheit bietet, die politische Debatte anzuregen, politische Informationen weiter zu verbreiten und das Spektrum an gesendetem politischen Material, das den Nutzern allgemein zur Verfügung steht, zu erweitern. Bei 18 Doughty Street beabsichtigt man, seine Berichterstattung auszudehnen, indem man eine Gruppe von „Bürgerjournalisten“ engagiert und unterstützt – dazu heißt es: „In einer bahnbrechenden Initiative errichtet der Sender ein Netz von 100 landes- und weltweiten Bürgerreportern, jeweils ausgestattet mit einem eigenen Camcorder, mit dem sie Filmberichte erstellen können, die 18 Doughty Street dann ausstrahlt.“<sup>29</sup>

An dieser Stelle ist die passende Gelegenheit einzuräumen, dass meine Perspektive sich auf Großbritannien, und allgemeiner, auf den angelsächsischen Raum konzentriert. Wenngleich es eindrucksvolle Beispiele für Online-Content-Initiativen in anderen EU-Mitgliedstaaten gibt (siehe beispielsweise die beachtenswerten „*Leblogmédias*“, unterstützt von Reporters sans frontières, unter <http://www.leblogmedias.com/> (Stand: 19.03.2007)), so ziehe ich doch jene heran, die mir am vertrautesten sind. Meine Auswahl spiegelt die große Ausnahmestellung wider, die Großbritannien und Irland wegen ihrer Zugehörigkeit zur weltweit dominierenden Sprachgemeinschaft innerhalb der Europäischen Union einnehmen. Dies macht die anglophonen Gesellschaften Europas durchlässiger für den Rest des weltweiten angelsächsischen Raums (vor allem für die USA, den größten und wohlhabendsten Bestandteil dieses Raums), öffnet den globalen angelsächsischen Raum aber auch als Markt für britische und irische Inhalteanbieter. Dies ist nur ein Punkt, der die beträchtlichen Unterschiede zwischen den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union veranschaulicht (Marktgröße, Tempo, mit dem neue Kommunikationstechnologien angenommen werden, Stärke der Tradition journalistischer Unabhängigkeit, Gleichgewicht zwischen nationalen und regionalen Medien, Rolle der öffentlichen Hand, Ausmaß, in dem Informationsmärkte versagen – oder ein Versagen wahrgenommen wird).

---

27 Siehe <http://www.18doughtystreet.com/> (Stand: 09.03.2007).

28 Aus [http://www.18doughtystreet.com/come\\_inside](http://www.18doughtystreet.com/come_inside) (Stand: 09.03.2007).

29 Siehe [http://www.18doughtystreet.com/citizen\\_journalists](http://www.18doughtystreet.com/citizen_journalists) (Stand: 09.03.2007).

Es wäre ebenso gefährlich, aus den Erfahrungen eines oder weniger Mitgliedstaaten allgemeine Schlüsse zu ziehen, wie diese als nicht repräsentativ zu ignorieren; die Unterschiede legen nahe, dass im Kontext des Binnenmarktes Subsidiarität die Losung der EU sein sollte. Zudem führt das Fehlen systematischer internationaler Vergleichsdaten zu den nachfolgend behandelten Punkten dazu, dass viele der von mir vorgebrachten Argumente auf anekdotischen und möglicherweise unrepräsentativen Daten beruhen. So ist nunmal leider die momentane Situation. Sie zeigt, wie wichtig das systematische Zusammenstellen und Aktualisieren internationaler Vergleichsdaten zur Bereitstellung und Nutzung von digitalen Inhalten wäre.

## 4 Chancen und Einschränkungen

Zweifellos hat das Internet die Eintrittsschranken gesenkt und neue Formen der gemeinschaftlichen Produktion von Inhalten möglich gemacht. Viele davon, nicht zuletzt die oben erwähnten, sind gemeinnützig. Das Internet hat es offenbar ermöglicht, dass eine nicht unbeachtliche digitale „Öffentlichkeit“ (Habermas 1989) entstanden ist. Diese Öffentlichkeit reicht von „Blogs“, deren Inhalt für kaum jemand anderen als für den Autor selbst von Interesse sein dürfte, bis hin zu sorgfältig durchdachten Online-Auftritten etablierter und maßgeblicher öffentlicher und kommerzieller Inhalteanbieter. Sie umfasst „Web 1.0“-Sites (wo der Autor Inhalte an die Nutzer „pusht“), „Web 2.0“-Sites, auf denen die Inhalte von jedermann geändert und berichtigt werden können, sowie viele Zwischenformen, die unterschiedlich umfangreiche Gelegenheiten für Austausch, Kommentierung, Beratung und gemeinschaftliche Entscheidungsfindung bieten. Diese Online-Öffentlichkeit ist gekennzeichnet durch ein komplexes Netz gegenseitiger Abhängigkeiten – Blogger zitieren konventionelle Nachrichten-Sites, um ihre Behauptungen zu bestätigen, und konventionelle Sites führen benutzererzeugte Inhalte an, um die eigenen Behauptungen zu untermauern. Das pan-europäische Online-Magazin „Café Babel“,<sup>30</sup> welches in sieben europäischen Sprachen veröffentlicht wird, vermittelt ein Beispiel dafür, wie sich diese aufkeimende digitale öffentliche Sphäre über eine rein nationale oder einsprachige Dimension hinaus ausdehnen kann, und es besitzt zudem ein interaktives, dialogisches Element (in sechs Sprachen) in seinem Online-Diskussions- und Austauschforum.<sup>31</sup>

Genau wie in der Offline-Welt können Online-Inhalte, ob gemeinschaftlich oder herkömmlich erzeugt, allerdings von ungewisser Herkunft und Zuverlässigkeit sein. Doch offenbar gibt es keine ausreichend robusten Ertrags-

---

30 Siehe für die englische Sprachversion <http://www.cafebabel.com/en/default.asp> (Stand: 29.03.2007).

31 Siehe <http://www.cafebabel.com/forum/> (Stand: 29.03.2007).

quellen, um die Bereitstellung von Online-Inhalten zu unterhalten – weder Anzeigen- noch Abonnementeinnahmen haben sich als ausreichend verlässlich erwiesen, um hochwertige Content-Sites wie OpenDemocracy zu unterhalten. Tatsächlich scheint das Überleben von OpenDemocracy abhängig zu sein von der Tragfähigkeit des Finanzierungsmodells, das dem öffentlichen Rundfunk in den USA zugrunde liegt – einer Kombination aus Spenden von Stiftungen und einzelner Nutzer. Im Großen und Ganzen sind diese Finanzierungsquellen in den USA fester etabliert als in Europa. Daher ist – in Ermangelung einer neuen Form finanzieller Unterstützung, die öffentliche Mittel enthielte – die Beibehaltung der vergleichsweise großen Zahl der Nutzer von OpenDemocracy in den USA (ca. 30 %) wahrscheinlich eine Voraussetzung für den Fortbestand. Der Fall von OpenDemocracy wirft somit zwei Fragen von großer allgemeiner Bedeutung auf. Erstens, die nach der Bedeutung der Globalisierung bei der Gestaltung unserer digitalen Welt, und zweitens die Frage nach der möglichen Rolle der öffentlichen Finanzierung in der Förderung und Erweiterung von Pluralismus, Vielfalt und Qualität bei der Bereitstellung von Online-Inhalten in der EU.

Kommunikationstechnologien haben Preis und Entfernung voneinander entkoppelt und die Grenzen für Informations- und Kommunikationsströme durchlässiger gemacht. Kommunikationssatelliten waren ein eindrucksvolles frühes Beispiel für dieses Phänomen. Ihr Einfluss ist ausgedehnt worden durch die rasche Verlegung von Glasfasernetzen hoher Kapazität, den allgemeinen Zugang zu Computern und effektive, kostengünstige Browser- und Suchmaschinen-Software. Entsprechend haben der Preis und der Zugang zu einem Anschluss an Bedeutung eingebüßt als strukturierende Beschränkungen, die sich auf Informationszugriff und Informationsströme auswirken. Faktoren wie die Sprache haben entsprechend an Wichtigkeit gewonnen. Zwar wird die linguistische Hierarchie der Online-Welt an zahlreichen Beispielen deutlich, doch ist die relative Bedeutung verschiedener Sprachen bei Wikipedia-Einträgen (von 1.660.140 in Englisch bis ca. 100 in Venezianisch und Bayrisch) aufschlussreich. Nicht nur für die Bedeutung von Englisch, sondern auch für die Fülle an Sprachen, die Wikipedia unterstützt, und für das Übergewicht europäischer Sprachen: Von den „TopTen“ der Wiki-Sprachen sind neun europäisch (nur Japanisch ist als einzige außereuropäische Sprache vertreten – an fünfter Stelle).

Wie hinlänglich bekannt, hat die heutige weltweite Vormachtstellung des Englischen zahlreiche Gründe, die teilweise für das Internet eigentümlich sind, teilweise auch nicht. Der Netzwerkeffekt wirkt dahin gehend, dass die Dominanz jedes Kommunikationssystems ausgedehnt und verankert wird, sobald es sich als führendes System etabliert hat. Die UNESCO<sup>32</sup> schätzt, dass die Hälfte

---

32 Siehe [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=16917&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html#facts](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=16917&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#facts) (Stand: 07.03.2007).

der Weltbevölkerung eine von acht Sprachen spricht (d. h. Englisch, Mandarin, Hindi / Urdu, Spanisch, Russisch, Arabisch, Bengali und Portugiesisch). Obwohl Englisch von weniger Menschen als Muttersprache gesprochen wird als Mandarin und wahrscheinlich Spanisch oder Hindi (und vielleicht Arabisch), hat eine Kombination von Faktoren dazu geführt, dass sich Englisch als dominierende Weltsprache etabliert hat: Die Größe der Gemeinschaft englischer Muttersprachler (ob nun zweit- oder fünftgrößte auf der Welt), die unangefochtene Bedeutung von Englisch als bevorzugte globale Zweitsprache und der relative Wohlstand der weltweiten anglophonen Gemeinschaft (anhand von Daten aus dem Jahr 1992 schätzten Hoskins, McFadyen und Finn (1997: S. 43), dass das BIP des globalen angelsächsischen Raums das BIP der nächsten drei wohlhabendsten Sprachgemeinschaften [Japanisch, Deutsch und Französisch] zusammengenommen übertraf). Die Vorherrschaft der englischen Sprache, die ihren Ursprung in den sukzessiven Projektionen globaler Macht durch anglophone Staaten seit dem 17. Jahrhundert hatte, dehnte sich im 20. Jahrhundert extrem aus; dabei spielte die Geschichte des Internets zweifellos eine bedeutende Rolle<sup>33</sup>.

Das Internet entstand in den USA; Großbritannien wurde als zweites Land, über das NORSAR-Institut in Norwegen<sup>34</sup>, an das Netz angeschlossen. Das Domain Name System (DNS), obwohl nun in der Lage, Domännennamen in ASCII-fremden Skripts zu verarbeiten, ist weiter für ASCII-Namen optimiert, die meisten Internet-Hosts befinden sich in den USA<sup>35</sup>, und der angelsächsische Raum zeichnet weiterhin für einen hohen Anteil des globalen Internet-Verkehrs verantwortlich.<sup>36</sup> Zudem verfügt Nordamerika über die schnellsten und zuverlässigsten Internet-Verbindungen der Welt (gefolgt von Australien und Europa).<sup>37</sup> Für die potenziellen Vorteile, die die Teilhabe am weltweit florierendsten und mit den besten Verbindungen ausgestatteten Informationsmarkt bietet, dient „*The Irish News*“ als Beispiel. „*The Irish News*“ (eine führende irische Tageszeitung) liefert eine interessante Momentaufnahme davon, wie sich die Nutzung ihrer Internet-Site geographisch verteilt. Eine kleine Minderheit der Nutzer, 8,45 %, kamen aus der Republik Irland und aus Nordirland,

---

33 Für eine Analyse und einen Versuch, der Vormachtstellung des Englischen entgegenzuwirken, siehe die UNESCO-Initiative: „Multilingualism in Cyberspace. Safeguarding Endangered Languages“ unter [http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=7856&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=7856&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Stand: 07.03.2007).

34 Siehe die Karte des ARPANET im September 1973 unter [http://www.cybergeography.org/atlas/arpamet\\_sept1973\\_large.gif](http://www.cybergeography.org/atlas/arpamet_sept1973_large.gif) (Stand: 12.03.2007).

35 Von geschätzten 268 Millionen Hosts befinden sich 195 Millionen in den USA. Siehe <http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Indicators/Indicators.aspx#> (Stand: 07.03.2007).

36 IU-Daten zufolge kamen von den weltweit ca. 982 Millionen Internet-Nutzern im Jahr 2005 198 Millionen aus den USA, 28 Millionen aus Großbritannien und 14 Millionen aus Australien. Daten aus <http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Indicators/Indicators.aspx#> (Stand: 07.03.2007).

37 Siehe <http://www.internettrafficreport.com/> (Stand: 07.03.2007).

41,55 % aus Nordamerika. Europa machte 18,80 % der Nutzer aus, wovon 15,43 % aus Großbritannien stammten. 0,49 % kamen aus Asien, 0,17 % aus Australien und 0,01 % aus Afrika<sup>38</sup>.

Der enorme Wandel im europäischen Informationssektor (einschließlich dem audiovisuellen Bereich), der zurückgeht auf den technischen Wandel, der Ursache und Konsequenz der Globalisierung ist, hat zur Folge, dass lange geltende Regulierungssysteme an Wirksamkeit verloren haben. Als es effektive Schranken für den Eintritt in Informationsmärkte gab (ob beruhend auf objektiven Grenzen wie der endlichen Kapazität des Funkfrequenzspektrums oder auf künstlich errichteten Grenzen, etwa durch die staatliche Zulassung von Druckereien<sup>39</sup>), konnten die Regierungen den Eintritt kontrollieren und die Bedingungen vorschreiben, unter denen Informationsanbieter arbeiten durften. Ein mehr oder weniger wirksames System der Vorkontrolle herrschte im Druckereiwesen 150 Jahre und im Rundfunkwesen 70 Jahre vor. Allerdings haben die verschiedenen Änderungen, die wir bequemerweise als „das Internet“ bezeichnen (allgegenwärtiger erschwinglicher Zugriff auf entfernte Informationsspeicher und die Möglichkeit zur Einrichtung einer zugänglichen Informationsquelle), die Fähigkeit politischer Behörden beeinträchtigt, ein System zur Vorkontrolle effektiv in die Tat umzusetzen.

Solch eine Minderung staatlicher Macht lässt sich auf unterschiedliche Weise beurteilen. Die Geschichte der versuchten Unterdrückung der Meinungsfreiheit, näher bestimmt in Artikel II-71 der bislang noch nicht ratifizierten Europäischen Verfassung<sup>40</sup>, durch die europäischen Staaten ist leider lang. Sie führte dazu, dass verschiedene kanonische Texte der politischen Emanzipation Europas außer Landes verlegt werden mussten: Hobbes' „*Leviathan*“ wurde in Paris geschrieben und erschien zuerst in Amsterdam, Montesquieus „*Esprit des Lois*“ wurde in der Schweiz gedruckt und so weiter. In diesem Zusammenhang kann der enorme Zuwachs an Zugriffsmöglichkeiten auf extraterritoriale Informationen nur gutgeheißen werden. Allerdings ist Material, das als gefährdend und/oder anstößig gilt, ebenfalls zugänglicher geworden. Ganz gleich, ob es sich bei diesem Material um, in den Worten der britischen Regierung, „extreme Pornografie“<sup>41</sup> handelt, um Hassreden, Holocaust-Verleugnung, um

---

38 Daten aus <http://www.irishnews.com/access/current/advertising.asp> (Stand: 27.02.2007).

39 Die Geschichte der Kontrolle des Druckereiwesens (und der Umgehung von Kontrollen) ist lang und kompliziert – in Europa nahm sie mit der gemeinsamen Einrichtung eines Zensurbüros durch die Städte Frankfurt und Mainz im Jahre 1486 ihren Anfang. In England dient das Star Chamber-Dekret von 1586, wonach nur in Cambridge, London und Oxford legal gedruckt werden durfte, als repräsentatives Beispiel für die Versuche des englischen Staates, das Druckereiwesen zu kontrollieren.

40 Artikel II-71 zur Meinungs- und Informationsfreiheit bestimmt Folgendes: 1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

2. Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

41 Siehe Innenministerium und schottische Exekutive 2005.

Material in einer nicht-einheimischen Sprache (und, um das Offenkundige auszusprechen, Englisch ist im überwiegenden Teil der Welt nicht die einheimische Sprache) oder außereuropäischen Ursprungs: Die schwindende Fähigkeit der Staaten, die Verbreitung von vermeintlich gefährdendem oder anstößigem Material zu unterbinden, wird verständlicherweise allgemein missbilligt.

## 5 Regulierung

Die größere praktische Schwierigkeit, Vorkontrolle auszuüben, die Zugänglichkeit von Material aus der ganzen Welt, die Divergenz der Normen unter den Mitgliedstaaten<sup>42</sup> (die die Subsidiarität zu einem augenfällig attraktiven Grundsatz für die Regulierung von Inhalten machen – nicht zuletzt deshalb, weil eine „Angleichung“ von EU-Schutzmaßnahmen und -Verboten so viel ausschließen würde<sup>43</sup>) und eine generelle Verschiebung in der Meinungslage in Richtung Emanzipierung des Verbrauchers haben viele politische Entscheidungsträger und Regulierungsstellen dazu veranlasst, statt auf die Kontrolle am Ursprungs-ort auf die Kontrolle an der Nutzungsstelle zu setzen, z. B. durch nutzer-gesteuertes Blockieren und Filtern, das Treffen fundierter Entscheidungen und die Ausgestaltung von Regulierung, die die Erziehung und Befähigung von Nutzern durch Medienkompetenz in Ergänzung zu/statt der Durchführung einer Vorkontrolle.

Veränderungen wie diese haben Anerkennung gefunden in der expliziten Definition neuer Regulierungsaufgaben bezüglich der Medienkompetenz – die Verfügung in der Klausel 26a des Kommissionsvorschlags vom März 2007 für die Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten<sup>44</sup>, dass „der Aufbau der Medienkompetenz in allen Gesellschaftsschichten gefördert und beobachtet werden“ sollte, ist ein hervorragendes Beispiel. Wegen der Schwierigkeit (und Unerwünschtheit), eine „negative“ Regulierung wirksam durchzusetzen (d. h.,

---

42 Zu den jüngsten Beispielen für die verschiedenen Normen in den 27 Mitgliedstaaten der EU zählt die Darstellung der Gewalt, z. B. das vorgeschlagene Verbot von „Happy Slapping“-Videos in Frankreich (siehe u. a. den Beitrag vom 12.03.2007, *La lutte contre le „happy slapping“ sert-elle d’excuse à Sarkozy?*, unter <http://www.leblogmedias.com/> (Stand: 19.03.2007)), welches, zumindest in Großbritannien, missbilligt wurde, da es möglicherweise die öffentliche Vorführung von Videobeweisen zu Gewalttaten behindere, einschließlich solcher, die von der Polizei verübt werden. Weitere Beispiele sind das „Forum Shopping“ durch Kläger, die für Klagen wegen Verleumdung, Rufschädigung und Verletzung der Privatsphäre englische Gerichte angerufen haben, die verschiedenen Rechtsnormen zu Hassreden und zur Verleugnung des Holocaust in den Mitgliedstaaten und die Veröffentlichung von Bekanntmachungen in Minderheitensprachen (ein jüngstes Beispiel hierfür war der Streit über den entsprechenden Status der ungarischen Sprache in Cluj, Rumänien).

43 Wenn man auf die Unterschiede in den Werten und Traditionen zwischen den Mitgliedstaaten verweist, kann man leicht vergessen, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten häufig auch innerhalb der Staaten ihren Widerklang finden.

44 Siehe [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/proposal\\_2005/avmsd\\_cons\\_amend\\_0307\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/proposal_2005/avmsd_cons_amend_0307_en.pdf) (Stand: 09.03.2007).

die Produktion und Verbreitung von mutmaßlich unerwünschtem Material zu verhindern), liegt die Betonung jetzt mehr darauf, gutes Verhalten zu fördern – „positive“ Regulierung. Das Argument der Ofcom, dass „fortgesetzte Medienkompetenz der Schlüssel zum anhaltenden Erfolg in diesem Bereich ist und das Gefühl von Sicherheit und Wachsamkeit im Internet in den Köpfen von Kindern stärkt“, stützt auch die Annahme, dass die Kontrolle am Ursprungsort vermutlich nicht so effektiv sein wird wie bei der Regulierung des Rundfunks und dass eine wirksame Kontrolle an der Verwendungsstelle „fortlaufende Initiativen und ständige Beobachtung erfordern werden, wenn neue Nutzergenerationen das Internet zu nutzen beginnen.“ (Ofcom 2006: S. 62).

Infolgedessen wird zunehmend anerkannt, dass Dienste- und Zugangsanbieter für Inhalte nicht haftbar zu machen sind. Hier ist die Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr ein beachtenswertes Beispiel. Wie allgemein bekannt, regelt Artikel 12, dass Anbieter, die nur von einem Nutzer eingegebene Informationen in einem Kommunikationsnetz übermitteln oder Zugang zu einem Kommunikationsnetz zu vermitteln – also reine Durchleiter sind –, für die übermittelten Informationen grundsätzlich nicht verantwortlich sind.<sup>45</sup> Außerdem besteht die Erkenntnis, dass, falls zur wirksamen Sicherung des öffentlichen Interesses eine Intervention erforderlich ist, sie mit zunehmender Wahrscheinlichkeit durch proaktive Mittel erfolgen wird wie Zuschüsse (z. B. für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter und/oder lokale audiovisuelle Produktionen) und durch das Bemühen, eine freiwillige Einhaltung gesellschaftlicher Normen und Ziele vonseiten kommerzieller Anbieter per Selbstregulierung zu erreichen, statt Bedingungen an Lizenzen für die Bereitstellung von Diensten zu knüpfen.<sup>46</sup>

Diese Änderungen können jedoch leicht überbewertet werden. Zweifellos bleiben wesentliche Instrumente der Vorkontrolle bestehen: Der terrestrische Rundfunk ist unverändert ein wirtschaftlich rentables Medium, das in allen Mitgliedstaaten noch immer von Bedeutung ist, und Regierungen können nach wie vor Bedingungen an Sendeerlaubnisse knüpfen. Durch Selbstregulierungsorgane wie die Internet Watch Foundation und das European Internet Co-regulation Network sind viele freiwillige Normen kodifiziert und effektive

---

45 Artikel 12 lautet: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass im Fall eines Dienstes der Informationsgesellschaft, der darin besteht, von einem Nutzer eingegebene Informationen in einem Kommunikationsnetz zu übermitteln oder Zugang zu einem Kommunikationsnetz zu vermitteln, der Diensteanbieter nicht für die übermittelten Informationen verantwortlich ist, sofern er a) die Übermittlung nicht veranlasst, b) den Adressaten der übermittelten Informationen nicht auswählt und c) die übermittelten Informationen nicht auswählt oder verändert.“

46 In Großbritannien ist die Förderung der Medienkompetenz die Aufgabe der Ofcom – gemäß dem Communication Act 2003 (Teil 1, Klausel 11) – und der BBC – nach dem BBC Framework Agreement (wo Klausel 6 u. a. Folgendes festlegt: Der Trust muss unter anderem achten auf – die Notwendigkeit, die Medienkompetenz zu fördern. Unter [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory\\_framework/charter\\_agreement/bbcagreement\\_july06.pdf](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/charter_agreement/bbcagreement_july06.pdf) (Stand: 28.02.2007).

Kooperationen mit der Polizei, Gerichten und Kinderschutzbehörden in die Tat umgesetzt worden (siehe <http://network.foruminternet.org/>)<sup>47</sup>. Der Entwurf für die Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten spiegelt die Besorgnis wider, zu der die Bestimmungen der Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr in einigen Kreisen Anlass gegeben haben. Und Diskussionen im Zusammenhang mit der Richtlinie zu audiovisuellen Mediendiensten über den Umfang, in dem Normen des „Herkunftslandes“ oder „Aufnahmelandes“ gelten sollen, veranschaulichen, welches Potenzial dafür besteht, dass die Zusammenarbeit von Jurisdiktionen die wirksame Durchsetzung gemeinsamer Normen sichert. Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen und ISPs können den Zugang von Nutzern zu bestimmten Sites und Diensten mithilfe von „Geo-Blocking“ und anderen Blockierformen beschränken, um effektiv zu versuchen, das „Aufnahmeland“-Prinzip im Cyberspace durchzusetzen; sei es, um den Zugriff auf bestimmte Arten von Inhalten zu verhindern, wenn nicht gar zu verbieten, um Einnahmen zu sichern (z. B. durch Blockieren des Zugriffs auf Skype<sup>48</sup> und andere VoIP-Dienste), oder um den Zugang zu ausländischen

---

47 Das UK Co- and Self-regulatory Forum stellt ein weiteres Beispiel für eine Kooperation dar. Es wurde 2005 gegründet, um „die Selbst- und Koregulierung zu entwickeln, indem Modelle verbessert und bewährte Verfahren verbreitet werden.“ Zu den Mitgliedern zählen:

- Advertising Association
- Advertising Standards Authority (ASA)
- ATVOD (Association of Television On-Demand)
- ISPA (Internet Service Providers' Association)
- Mobile Broadband Group (MBG)
- Internet Watch Foundation (IWF)
- Independent Mobile Classification Body (IMCB)
- ICSTIS – die Regulierungsbehörde für Mehrwertdienste
- Video Standard Council (VSC)

(BSG 2006: S. 1).

Ebenfalls beteiligt sind die BBC, die Confederation of British Industry (CBI), das Digital Content Forum (DCF) und die Broadband Stakeholder Group (BSG). Ofcom, die Regulierungsstelle, und Regierungsvertreter aus dem Department of Trade and Industry (DTI) und dem Department of Culture, Media and Sport (DCMS) nehmen außerdem als Beobachter teil.

Das UK Co- and Self-regulatory Forum behauptet, die Selbstregulierung sei „besonders wirksam bei der Regulierung von neuen Mediendiensten, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der Betrieb von nicht-linearen audiovisuellen Diensten unterscheidet sich wegen der engen Geschäftsbeziehung zwischen Anbietern und Verbrauchern (statt des freien Empfangs) erheblich vom herkömmlichen linearen Rundfunk. Infolgedessen sind häufig die Anbieter nicht-linearer Dienste am besten gerüstet, um die Sorgen des Publikums zu erkennen und die Mittel zum Schutz seiner Interessen zu liefern, d. h. entsprechende Betriebssysteme, Technologie und Selbstregulierung.
- Der nicht-lineare Sektor unterscheidet sich auch darin, dass er global ist statt national. Das bedeutet wiederum, dass die Industrie sich in einer besseren Position befindet als die EU oder Einzelstaaten, um Inhalte zu regulieren.
- Der Markt für nicht-lineare Inhalte, Anwendungen und Dienste entwickelt sich rasch, was Technologie, Geschäftsmodelle und Nutzerverhalten angeht. Die Selbstregulierung ist wesentlich flexibler als die Koregulierung und die gesetzliche Regulierung und stellt daher die effektivste Vorgehensweise für solch eine Branche dar.“

(BSG 2006: S. 1).

48 Siehe <http://www.skype.com/intl/en-gb/> (Stand: 09.03.2007).

Videodiensten zu verhindern (z. B. über Slingbox<sup>49</sup>). Doch wenngleich einige Länder, am offenkundigsten einige außereuropäische Länder, äußerst restriktive Internet-Content-Ordnungen in die Tat umgesetzt haben<sup>50</sup>, hat die Fähigkeit von Staaten, Audiovisions- und Informationsmärkte durch Verbote und Einschränkungen zu gestalten, ohne Frage abgenommen<sup>51</sup>.

## 6 Vertrauen aufbauen: Möglichkeiten positiver Selbstregulierung

Obwohl das Thema in jüngster Zeit in den Vordergrund gerückt ist, nicht zuletzt wegen der oben genannten technischen Veränderungen, die die staatliche Kontrolle über Eintritt und Verhalten erschweren, herrschen wohlbegründete Zweifel, inwieweit die Selbst- und/oder Koregulierung das öffentliche Interesse angemessen wahren kann. Zwar sind beispielsweise fest etablierte journalistische Verhaltenskodizes in ganz Europa zu finden, doch bleiben anhaltende und verbreitete Bedenken wegen Unzulänglichkeiten in der journalistischen Arbeit. Tatsächlich bildet der Trend hin zur Selbstregulierung der Medien einen Gegensatz zu anderen Bereichen, etwa dem Finanzsektor, wo lange bestehende Systeme der Selbstregulierung durch verschiedene Formen gesetzlicher Regulierung ersetzt worden sind (Beispiele dafür sind die Einrichtung der Financial Services Authority in Großbritannien und, im Anschluss an den Enron-Skandal, der Sarbanes Oxley Act in den USA<sup>52</sup>). Selbstregulierungsorgane handeln normalerweise im kollektiven Interesse derjenigen, die reguliert werden, und dieses gemeinsame Interesse ist u. U. nicht identisch mit dem Interesse der breiteren Öffentlichkeit und/oder kann die Interessen von Minderheiten auf inakzeptable Weise vernachlässigen. Zudem kann es bei der Selbstregulierung, weil sie auf freiwilliger Einwilligung beruht, an wirksamen Sanktionen gegen das Fehlverhalten von abtrünnigen Mitgliedern der Selbst-

---

49 Siehe <http://uk.slingmedia.com/page/home> (Stand: 09.03.2007).

50 Siehe unter anderem den Reporters without Borders-Bericht „Enemies of the Internet“ unter [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=19603](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=19603) (Stand: 17.03.2007).

51 Basierend auf dem weltweiten Telekommunikationsnetz, ist das Internet an sich als Netzwerk strukturiert, in dem jeder mit jedem verbunden ist. Die Nutzer können verschiedene Mittel einsetzen, darunter anonyme Proxy-Server, temporäre virtuelle private Netzwerke (VPN), Tunnel- und Verschlüsselungsverfahren, um das Internet trotz der offiziellen Politik, die den allumfassenden Zugriff auf Inhalte unterbinden soll, uneingeschränkt zu nutzen. Siehe u. a. den „Financial Times“-Bericht vom 14.3.2007 von Chris Nuttall, „Dissidents find ingenious ways to hide digital traces“, unter <http://www.ft.com/cms/s/76817868-d268-11db-a7c0-000b5df10621.html> (Stand: 17.03.2007). Unter <http://www.gpass1.com/press20070218.php> (Stand: 17.03.2007) finden Sie einen Artikel über die Anti-Jamming-Anwendung GPass 2.0 (auf die sich Nuttall bezieht), die nach dem Bekunden der Entwickler „das beste Hilfsmittel für Nutzer sein soll, die der Internet-Zensur unterliegen“ und „von vielen Nutzern in China eingesetzt wird, um die Sperrung von Internet-Sites zu umgehen.“ Die Anwendung ist für die persönliche Nutzung als Freeware erhältlich.

52 Der Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act von 2002. Pub. L. No. 107–204, 116 Stat. 745.

regulierungsgemeinschaft oder Akteuren außerhalb der Gruppe fehlen. Daher ist möglicherweise der „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1994) erforderlich, wenn Ziele des Allgemeininteresses zuverlässig gesichert werden sollen. Und folglich ist die Koregulierung, bei der der Staat „ordnungspolitische Mittel zur Beeinflussung des nichtstaatlichen Ordnungssystems“ verwenden kann (Hans-Bredow-Institut 2006: S. 5), der Selbstregulierung u. U. vorzuziehen.

Trotz der möglichen Unzulänglichkeiten der Selbstregulierung scheint die Öffentlichkeit jedoch, zumindest in Großbritannien, recht zufrieden zu sein mit der Selbstregulierung in der digitalen bzw. Online-Welt. Im Verlaufe einer Untersuchung, die mithilfe eines Bürgerforums (bzw. einer Bürgerjury, wie es manchmal heißt) durchgeführt wurde, fand die ITC heraus, dass die „Unterstützung für Kontrollen, die von außen durchgesetzt werden, zugunsten der Entwicklung von Instrumenten abnahm, die die Aufsicht innerhalb der Familien erlauben würden.“ (ITC o.J.: S. 5). Und dass das „Filtern die bevorzugte Option für die Kontrolle des Internet-Zugangs war, weil es im Gegensatz zum Blockieren den Nutzern erlaubte, eine eigene Wahl zu treffen“ (ITC o.J.: S. 5). Beim Oxford Internet Survey (OxIS) des Jahres 2005<sup>53</sup> fand dieser Vorschlag ebenfalls eine gewisse Zustimmung (wenn auch keine entscheidende). Die Stimmen für (29 %) und gegen (27 %) eine staatliche Regulierung des Internets hielten sich fast die Waage (45 % der Befragten antworteten mit „weiß nicht“ oder „unschlüssig“).

Trotz des großen Interesses an der Ko- und Selbstregulierung, der Dauerhaftigkeit der Selbstregulierung in den europäischen Medien und Bedenken bezüglich ihrer Wirksamkeit ist offenbar vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit der Frage geschenkt worden, wie die Selbstregulierung oder die Kultivierung prosozialer Normen standesgemäßen Verhaltens in Entitäten praktiziert werden soll, die diesen Formen der Regulierung unterworfen sind.

## 7 Maßnahmen zur Förderung der journalistischen Unabhängigkeit und Qualität

Die Selbstregulierung ist jedoch nicht einfach eine Sache der Verwaltung und Aufstellung von Verhaltenskodizes durch ein externes, unabhängiges Organ; im besten Falle ist sie die Verinnerlichung und effektive Umsetzung von Normen guten Verhaltens innerhalb von Organisationen und durch Einzelpersonen. Die effektive und konsequente Einhaltung solcher Kodizes (ob ausdrücklich festgehalten oder implizit verkörpert in der Einhaltung informeller Normen standes-

---

53 Siehe Abschnitt IV, S. 110, des Oxford Internet Survey 2005, „The Internet in Britain“, abrufbar unter: [http://www.caribank.org/Secre.nsf/Internetsurvey/\\$File/OxIS\\_2005\\_Internet\\_Survey.pdf?OpenElement](http://www.caribank.org/Secre.nsf/Internetsurvey/$File/OxIS_2005_Internet_Survey.pdf?OpenElement) (Stand: 10.03.2007).

gemäßen Verhaltens) kann öffentliches Vertrauen aufbauen. Es gibt eine Fülle solcher Kodizes (siehe unter anderem die Zusammenstellung der europäischen Verhaltenskodizes für Journalisten unter <http://www.uta.fi/ethicnet/> (Stand: 10.03.2007)). 1977 schlug die britische Royal Commission on the Press die Einführung folgender Rechte für Redakteure<sup>54</sup> vor:

- Das Recht, Material abzulehnen, das von der Zeitungsleitung oder redaktionellen Diensten zur Verfügung gestellt wird.
- Das Recht, den Inhalt der Zeitung zu bestimmen (unter angemessener Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte und der etablierten Politik der Publikation).
- Das Recht, im Rahmen eines Budgets Ausgaben zuzuweisen.
- Das Recht, investigativen Journalismus zu betreiben.
- Das Recht, Ratschläge zur Redaktionspolitik abzulehnen.
- Das Recht, die eigene Verlagsgruppe der Zeitung oder andere Teile desselben Konzerns zu kritisieren.
- Das Recht, die Ausrichtung oder Ansichten der Zeitung zu bestimmten Themen im Rahmen der vereinbarten Redaktionspolitik zu ändern.
- Das Recht, Journalisten einzustellen und zu entlassen und die Bedingungen ihrer Verträge im Rahmen der etablierten Unternehmenspolitik festzulegen, und das Recht, Journalisten mit der Erstellung von Artikeln zu beauftragen (Royal Commission on the Press 1977: S. 155).

Die Einführung unabhängiger Sprecher, Leserredakteure/Medien-Ombudsmänner für die Nutzerinteressen in (einigen) Nachrichtenorganisationen zeigt ebenfalls das Potenzial der Selbstregulierung auf, wohl begründetes öffentliches Vertrauen zu fördern. Der erste britische Leserredakteur/Medien-Ombudsmann wurde 1997 ernannt, und Ombudsmänner gibt es bei verschiedenen europäischen Zeitungen und Rundfunkveranstaltern in Frankreich, den Niederlanden, Spanien, Großbritannien und andernorts (siehe <http://www.newsombudsmen.org/what.htm> (Stand: 14.03.2007)). Der Leserredakteur von „*The Guardian*“ (der erste in Großbritannien) beschreibt seine Aufgabe so: Er agiere als „der unabhängige interne Ombudsmann des Guardian“ und müsse dazu versuchen, „die Wahrung der hohen Standards von Genauigkeit, Aufrichtigkeit und Ausgewogenheit in unserer Berichterstattung und unseren Artikeln zu gewährleisten“ und „ein intensiveres Eingehen auf Leser“ zu fördern. Im Vertrag des Leserredakteurs von „*The Guardian*“ heißt es:

„Der Inhalt [seiner wöchentlichen Zeitungskolumne] ist unabhängig festzulegen und unterliegt nicht der vorherigen Prüfung durch den leitenden Redakteur oder anderer

---

54 Obwohl die Royal Commission diese Rechte explizit für Redakteure vorschlug, gibt es offenkundig keinen Grund, warum die meisten davon nicht auch für Journalisten gelten sollten.

Mitarbeiter von diesem.“ Weiter heißt es, dass „der Leserredakteur das verbriefte Recht hat auf Zugang zum leitenden Redakteur, zu den Leitern von Abteilungskonferenzen, zu Haushaltskonferenzen, zu den täglichen Nachrichtenkonferenzen und zu anderen relevanten Foren.“

Der Leserredakteur des Guardian kann nur entlassen werden durch Abstimmung des Scott Trust, des Inhabers der Guardian Media Group, die wiederum die Kontrolle über den Guardian und den Observer hat. (Quelle: <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4338170-103390,00.html> (Stand 05.06.2004)).

Wenige dieser Normen sind bislang von Anbietern digitaler Inhalte übernommen worden (und manche würden anmerken, dass ihre Umsetzung offline, z. B. durch konventionelle Rundfunkveranstalter und Zeitungen, eher mangelhaft erfolgt), aber sie haben das Potenzial, die dialogischen und selbstkorrigierenden Möglichkeiten von „Web 2.0“-Inhalten zu ergänzen und damit deren Vertrauenswürdigkeit zu erhöhen. Ein besonders überzeugender Normensatz wurde unlängst von Onora O’Neill vorgeschlagen, im Zusammenhang ihrer Kritik etablierter journalistischer Normen und Praktiken. O’Neill argumentiert, dass „Zeitungsjournalisten mit wenigen Vorschriften konfrontiert sind, die öffentliches Vertrauen fördern“ (2002: S. 175): „Es gibt keine durchsetzbaren Bestimmungen hinsichtlich Genauigkeit oder Umfang der Berichterstattung und Ausgewogenheit; es gibt keine durchsetzbaren Bestimmungen, von der Berichterstattung über Themen abzusehen, von denen sie nichts verstehen; es gibt keine durchsetzbaren Bestimmungen, zwischen Berichterstattung und Kommentar zu unterscheiden[...]. Es gibt ein vehement verteidigtes ‚Recht‘, Quellen zu schützen, mit dessen Hilfe der Leser daran gehindert werden kann, zu erkennen, ob es überhaupt irgendwelche Quellen gibt, oder (wenn eine vorhanden ist) ob sie vertrauenswürdig ist.“ (O’Neill 2002: S. 176). Und dort, wo strengere Normen existierten (z. B. bei der BBC), so O’Neill, seien diese „weniger strikt als jene, die in den Berufsständen oder im öffentlichen Sektor gelten.“ (O’Neill 2002: S. 176). Wesentlich sei die Verpflichtung, „Betrug abzulehnen“ (O’Neill 2002: S. 185) und „die gewohnheitsmäßige Unterlassung“ der Medien, den Lesern (*sic*) die „Mittel zur Überprüfung und Interpretation dessen, was sie lesen“ bereitzustellen (O’Neill 2002: S. 186). O’Neill führt an, dass der persönliche Austausch es den Gesprächspartner ermögliche, zu „beurteilen, was uns gesagt wird, indem wir Standpunkte aufgeben und Fragen stellen, indem wir Gegenproben machen und unser Verständnis und unsere Gesprächspartner prüfen.“ (O’Neill 2002: S. 186). Und weiter: „Da die Nachrichtenvermittlung in schriftlicher und gesendeter Form beinahe ausschließlich in einer Richtung erfolgt“, sollten Journalisten und Rundfunkveranstalter „Konventionen und Standards“ einhalten (O’Neill 2002: S. 186–187), um Vertrauenswürdigkeit zu erlangen. Entsprechend schlägt O’Neill (2002: S. 190) folgende Normen vor:

- Bekanntgabe von „relevanten Interessen und Interessenkonflikten“,
- Bekanntgabe von „Beziehungen mit Lobbyisten, politischen Parteien, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen“,
- Veröffentlichung von „Referenzen von Reportern, die über technische Themen schreiben“ und Warnungen, falls Reporter „ohne die entsprechende Kompetenz“ mit der Berichterstattung über ein bestimmtes Thema beauftragt werden,
- Bekanntgabe von „vollständigen Finanzinformationen über Zahlungen zum Erwerb von Material, das für ‘Geschichten‘ von Bedeutung ist“,
- Veröffentlichung von Korrekturen „in gleicher Länge und an gleicher Stelle, vielleicht von Dritten verfasst“,
- Strafen für die „erneute Veröffentlichung von ‚Geschichten‘, die nachweislich verleumderisch oder erfunden sind“.

All diese ethischen und verfahrensbezogenen Normen erscheinen für die Online- und Offline-Berichterstattung vernünftig, konstruktiv und anwendbar. Allerdings werden sie vorgeschlagen im Kontext der besonderen Umstände unidirektionaler herkömmlicher Rundfunkveranstalter und Zeitungen – Umstände, in denen die Möglichkeiten, die im dialogförmigen, persönlichen Austausch bestehen, nicht gegeben sind. „Web 2.0“-Inhalte dagegen bieten viele (aber nicht alle) der Gelegenheiten zur Authentifizierung, Befragung, Korrektur und Konsensfindung, die bei der unidirektionalen Massenkommunikation fehlen und bei der persönlichen Kommunikation vorhanden sind. Es bestehen daher Chancen, mittels „Web 2.0“-artiger, dialogförmiger Kooperationen bei der Inhalteproduktion, an denen es bei den heutigen konventionellen Massenmedien mangelt, die Vertrauenswürdigkeit von Informationen und Kommentaren herzustellen.

Nur zur Klarstellung: Genau wie bei der persönlichen Kommunikation können Mitwirkende an „Web 2.0“-Inhalten lügen, in böser Absicht handeln, täuschen und so weiter. Die Normen und Verfahren, die O’Neill und andere (McGregor-Vorschläge, Einführung von Leserredakteuren/Ombudsmännern usw.) für die traditionellen Massenmedien vorschlagen, sind im gleichen Maße anwendbar für die Produktion und Verbreitung digitaler Online-Inhalte. „Web 2.0“ aber bietet Möglichkeiten zur Erlangung von Vertrauenswürdigkeit, die anderswo fehlen und die gefördert werden sollten.

## 8 Die Rolle der öffentlichen Finanzierung

Die jeweilige Rolle des öffentlichen und privaten Sektors im Internet kann nur angerissen, nicht aber im Detail betrachtet werden. Der Charakter der Online- und Offline-Content-Sektoren unterscheidet sich enorm in den verschiedenen Mitgliedstaaten – nicht zuletzt in der relativen Bedeutung der Online-Präsenz der öffentlichen Hand. Die überreiche Mittelausstattung von Angeboten des

öffentlichen Sektors hat Anlass zu Sorgen gegeben wegen der möglichen „Verdrängung“ kleinerer, neuer, kommerzieller Anbieter auf dem Online-Markt (siehe unter anderem Graf 2004<sup>55</sup> und, im Kontext staatlicher Beihilfen, Depypere und Tigchelaar 2004 und Wiedemann 2004)<sup>56</sup>. Es kann jedoch kaum einen Zweifel geben, dass Online-Dienste ein geeigneter (und sogar unentbehrlicher) Weg sind, auf dem etablierte öffentliche Organisationen, und insbesondere öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, ihre Dienste anbieten können<sup>57</sup>, und dass öffentliche sowie kommerzielle und zivilgesellschaftliche Organisationen durch „Web 2.0“-artige interaktive und benutzererzeugte Inhalte innovative und bessere Dienste liefern können. Überdies kann Online-Content in vielerlei Hinsicht wohl als „junge Branche“ betrachtet werden – die damit selbst nach den „strengsten“ Rezepten neoklassischer Volkswirte potenziell Anspruch auf öffentliche Unterstützung hat. Die immer wieder viel diskutierte Frage ist die nach der Verhältnismäßigkeit – wie viel Intervention (und durch welche Organe) und für wie lange ist angemessen, um ein Marktversagen wettzumachen und das öffentliche Interesse zu sichern?

Auf solche Fragen gibt es keine einfachen Antworten, und jede plausible Antwort ist in hohem Maße kontextspezifisch. Es gibt jedoch schlüssige Belege dafür, dass zunächst einmal Inhaltenanbieter in der digitalen Welt existieren, die eine Unterstützung verdienen. OpenDemocracy in Großbritannien ist ein einschlägiges Beispiel (ich betone erneut, dass mein Zurückgreifen auf britische Beispiele eine bedauerliche Konsequenz meiner mangelnden Kenntnisse von Einrichtungen und Verfahren in den anderen 26 Mitgliedstaaten ist und keine besondere Parteinahme für Anbieter aus Großbritannien darstellt). Einrichtungen wie OpenDemocracy sind finanziell gefährdet (da sie auf freiwillige, wohltätige Spenden angewiesen sind; die Ford Foundation aus den USA leistet einen besonders beachtlichen Beitrag zu OpenDemocracy) und verdienen Unterstützung wegen ihres Beitrags zur Ausdehnung des Medienpluralismus und der Öffentlichkeit in Europa.

Die Ofcom hat unlängst die Tür aufgestoßen zu einer Debatte, ob öffentliche Anbieter digitaler Inhalte öffentliche Unterstützung erhalten sollen. In ihrer Analyse des britischen öffentlich-rechtlichen Fernsehens führte sie die Möglichkeit auf, dass Veränderungen im britischen Rundfunksektor (und vor allem Veränderungen auf dem Werbemarkt) dazu führen könnten, dass die

---

55 Ein unabhängiger Bericht zur Rolle der BBC im Internet-Content-Bereich durch Philip Graf kam zu dem Ergebnis, dass die Internet-Dienste der BBC „im Vergleich zu den kommerziellen Wettbewerbern sehr großzügig mit Mitteln ausgestattet“ waren (Graf 2004: S. 11).

56 Im März 2007 verlangte der BBC Trust von der BBC, ihre Website für Schüler „BBC Jam“ einzustellen, nachdem sich kommerzielle Diensteanbieter beschwert hatten, die BBC verschaffe sich durch den Erhalt von staatlichen Beihilfen einen ungerechten, illegalen Wettbewerbsvorteil.

57 Siehe unter anderem Born 2005 für eine Darstellung mehrerer BBC-Online-Initiativen zur Erweiterung und Vertiefung von politischer Bildung und Beteiligung.

BBC zum einzigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Großbritannien avancieren könnte, mit einer unwillkommenen Monopolisierung der öffentlich-rechtlichen Content-Bereitstellung als Folge<sup>58</sup>. Infolgedessen schlug die Ofcom die mögliche Einrichtung eines „Public Service Publisher“ (PSP) vor und eröffnete Anfang 2007 eine Konsultation über „Öffentlich-rechtliche Intervention in digitalen Medien und das Konzept des PSP“ unter <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/pspnewapproach/summary/> (Stand: 27.02.2007).

Es ist zu früh, um abzusehen, was sich, wenn überhaupt, aus den unverbindlichen Vorschlägen der Ofcom ergeben könnte. Doch eine Möglichkeit ist eine neue Organisation mit der Aufgabe „öffentlich-rechtliche Inhalte in der digitalen Medienlandschaft bereitzustellen, eine, die sowohl eingeht auf die Veränderungen im alten System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch auf die neuen Wege, über die Bürger und Verbraucher auf Inhalte zugreifen.“ In einer Arbeit, die von der Ofcom in Auftrag gegeben wurde, bezeichnet Omni (Open Media Network) den PSP als eine „Wegbereitungs-marke“, die Material, das von Dritten geliefert wird, ob durch Aufträge oder die Bereitstellung von Portalen und Links, als Paket anbieten würde. Dieses Material würde reichen von interaktiven, spieleartigen Inhalten bis hin zu digitalisierten, betreuten Inhalten, die von Kunstgalerien, Museen und Bibliotheken zur Verfügung gestellt werden. Siehe <http://www.openmedianetwork.org.uk/anewapproach/workingwiththepsp.htm> (Stand: 27.02.2007).

In mancherlei Hinsicht erinnert der Omni-Vorschlag, dass etablierte Kultureinrichtungen digitalisierte Inhalte liefern sollen, an das ruhende „Fathom“-Projekt (siehe <http://www.fathom.com/> (Stand: 27.02.2007)), das Ende der 90er Jahre und Anfang des 21. Jahrhunderts US-amerikanische und britische Universitäten miteinander verband (vor allem die Columbia University, die London School of Economics and Political Science, die Universitäten von Chicago und Michigan). Es bot interpretative und „kuratorische“ Kenntnisse (und die Möglichkeit, Lernleistungen anerkennen zu lassen, so dass Fathom-Nutzer formale Bildungsabschlüsse erwerben konnten) sowie Wissensquellen und Kulturwerkzeuge (z. B. die British Library, das American Film Institute, das Woods Hole Oceanographic Institute usw.). „Fathom“ wurde stillgelegt, weil es nicht genügend einbrachte, um die Kosten zu tragen. Es liefert ein weiteres Beispiel für eine potenziell effektive Nutzung digitaler Online-Inhalte, die es wert ist, für die Unterstützung mit öffentlichen Finanzmitteln in Betracht gezogen zu werden. Der Fortbestand und Erfolg der schottischen Online-Ressource „Scran“,<sup>59</sup> die von der schottischen Exekutive unterstützt wird, zeugt ebenfalls von der potenziellen Bedeutung öffentlicher Finanzierung.

---

58 Siehe Ofcoms „Review of public service television broadcasting. Phase 3“ aus dem Jahr 2005 unter <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf> (Stand: 12.03.2007).

59 Siehe <http://www.scran.ac.uk>.

Im EU-Kontext ist die Konsultation zu Online-Inhalten (die im Oktober 2006 abgeschlossen wurde) das offenkundigste relevante Beispiel (siehe [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/other\\_actions/content\\_online/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/other_actions/content_online/index_en.htm) (Stand: 12.03.2007)). Doch wenngleich bahnbrechende Initiativen mit betreuten Inhalten anerkannt wurden, etwa die britische Creative Archive-Kooperation (siehe u. a. das Angebot des British Film Institute unter <http://www.screenonline.org.uk/> (Stand: 12.03.2007)) und „RAIclick“ der RAI (siehe <http://www.raiclicktv.it/raiclickpc/secure/homePage.srv> (Stand: 12.03.2007)), konzentrierte sich die Konsultation sehr stark auf audiovisuelle Inhalte und war geprägt durch Beiträge von Rechteinhabern. In den nächsten Phasen der Entwicklung der Richtlinie sollte der Begriff Content vielleicht etwas breiter gefasst und mehr Gewicht gelegt werden auf „Web 2.0“-artige Kollektivmedien, die das Sammeln und Verbreiten von Informationen und Beratungen ermöglichen, sowie auf digitalisierte, betreute Multimedia-Inhalte, wie sie Universitäten, Kunstgalerien, Museen und Bibliotheken bereitstellen. Ein Beispiel für weitere mögliche Modelle, mit einem größeren Fokus auf politische Bildung und Information und folglich mit dem Potenzial zur Erweiterung und Vertiefung der nationalen und europäischen Öffentlichkeit, bildet die deutsche Bundeszentrale für politische Bildung<sup>60</sup>.

## 9 Zugang

Der Umfang, in dem EU-Bürger Zugriff auf Online-Inhalte haben, variiert beträchtlich. Obwohl die Zahl der Breitbandanschlüsse in der gesamten EU rasch, wenn auch ungleichmäßig, zunimmt, zeigen die OECD-Daten aus dem Jahr 2006 deutlich, wie groß die Unterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten sind (siehe Übersicht auf der nächste Seite).

Des Weiteren gibt es, insbesondere bei bandbreitenintensiven Anwendungen wie Video-Streaming, einen potenziellen Interessenkonflikt zwischen Anbietern von Inhalten und Anschlüssen. Wie allgemein bekannt, hat sich dies in den USA in den heftigen Konflikten über die „Netzneutralität“ manifestiert (zu diesem Thema gibt es eine umfassende Literatur; eine kompetente Einführung bietet u. a. das allgegenwärtige Wikipedia unter [http://en.wikipedia.org/wiki/Network\\_neutrality](http://en.wikipedia.org/wiki/Network_neutrality) (Stand: 12.03.2007)). Der Konflikt im Zentrum der Debatte um die Netzneutralität ist strukturell und wiederholt in mancherlei Hinsicht die Debatten über den relativen Wert der Förderung von Infrastruktur oder Service-Wettbewerb in der Telekommunikation. Da aber in Europa die meisten Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen (Ex-Monopolisten) gezwungen wor-

---

<sup>60</sup> Siehe <http://www.bpb.de/> (Stand: 21.03.2007).

## Breitband-Teilnehmer pro 100 Einwohnern, Juni 2006

	DSL	Kabel	Sonstige	Insgesamt	Teilnehmer insgesamt
Dänemark	17,4	9,0	2,8	29,3	1.590.539
Niederlande	17,2	11,1	0,5	28,8	4.705.829
Finnland	21,7	3,1	0,2	25,0	1.309.800
Schweden	14,4	4,3	4,0	22,7	2.046.222
Großbritannien	14,6	4,9	0,0	19,4	11.622.929
Belgien	11,9	7,4	0,0	19,3	2.025.112
Luxemburg	16,0	1,9	0,0	17,9	81.303
Österreich	11,2	6,3	0,2	17,7	1.460.000
Frankreich	16,7	1,0	0,0	17,7	11.105.000
Deutschland	14,7	0,3	0,1	15,1	12.444.600
Spanien	10,5	3,1	0,1	13,6	5.917.082
Italien	12,6	0,0	0,6	13,2	7.697.249
Portugal	7,9	5,0	0,0	12,9	1.355.602
Tschechische Republik <sup>61</sup>	3,9	2,0	3,5	9,4	962.000
Irland	6,8	1,0	1,4	9,2	372.300
Ungarn	4,8	2,9	0,1	7,8	791.555
Polen	3,9	1,3	0,1	5,3	2.032.700
Slowakei	2,2	0,5	0,2	2,9	155.659
Griechenland	2,7	0,0	0,0	2,7	298.222

Quelle: OECD-Breitbandstatistik, Juni 2006, unter [http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en\\_2649\\_34223\\_37529673\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_34223_37529673_1_1_1_1,00.html) (Stand: 08.03.2007).

den sind, Netz und Dienste zu trennen und Bitstrom-Zugang bereitzustellen, wird ein Konflikt in der EU vermutlich nicht mit der gleichen Intensität und Feindseligkeit wie in den USA ausgetragen werden (siehe u. a. [http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2006/12/net\\_neutrality\\_111206.pdf](http://www.ofcom.org.uk/media/speeches/2006/12/net_neutrality_111206.pdf) (Stand: 12.03.2007)).

---

61 Die OECD-Statistik für die Kategorie „Sonstige Breitbandanschlüsse“ der Tschechischen Republik enthält eine große Zahl fester drahtloser Breitbandverbindungen, die über Mobilfunknetze bereitgestellt werden. Breitbandanschlüsse über UMTS-Netze sind bei den anderen Ländern nicht enthalten, doch für die Tschechische Republik wurde eine Ausnahme gemacht, weil die Verbindungen über „feste“ Ausrüstung im Haushalt erfolgen und einzelnen Nutzern Geschwindigkeiten von über 256 Kbit/s bieten. Wegen des hohen Anteils dieser drahtlosen Breitbandverbindungen an der Gesamtzahl der Anschlüsse ist der tschechische Markt ein Sonderfall. Wichtig anzumerken ist, dass es in internationalen Kreisen eine anhaltende Diskussion darüber gibt, ob diese Art drahtloser Verbindung (188.000 in Tschechien) bei internationalen Vergleichen von Breitbandanschlüssen berücksichtigt werden sollte.

## 10 Schluss

Die Digitalisierung hat also beachtenswerte Beiträge zur Medienvielfalt und Öffentlichkeit in der EU geleistet, indem sie es neuen Anbietern ermöglicht hat, mit einer Reihe von Geschäftsmodellen mit unterschiedlichem Grad an Interaktivität und „Web 1.0“ und „Web 2.0“ umfassend in den Online-Content-Sektor einzusteigen. Es bestehen Chancen, durch die Bereitstellung öffentlicher Finanzmittel Neueinsteiger zu ermutigen (und die oft schwache Position neu auftauchender Anbieter zu stärken) – vielleicht durch einen „Public Service Publisher“. Die mögliche Rolle der öffentlichen Finanzierung spiegelt den technischen Wandel wider, der die Fähigkeit von Staaten vermindert hat, Eintrittskontrollen auszuüben und damit ein gewünschtes Verhalten seitens der Inhalteanbieter zu gewährleisten, sowie die resultierende Verschiebung in Art und Ort der Regulierung. Wirksame Regulierung wird immer weniger „negative“ Regulierung und immer mehr „positive“ Regulierung sein: Erleichterungen statt Behinderungen werden effektive Maßnahmen kennzeichnen. Wegen der stark wachsenden Zahl von Anbietern wird außerdem die Kontrolle von Inhalten sowie die Unterbindung des Zugriffs auf und des Konsums von unerwünschte/n Inhalte/n zunehmend am Nutzungsort statt am Ursprungsort erfolgen. Zweifellos verfügen Staaten und Firmen nach wie vor über wichtige Machtinstrumente im Bereich der Online-Inhalte. Mithilfe von Verfahren wie „Geo-Blocking“ und der Schlüsselwort-Blockierung können sie den Zugriff auf bestimmte Inhaltsarten blockieren oder zumindest behindern. Doch unterscheiden sich nicht nur die Auffassungen darüber, wie wünschenswert der Einsatz solcher Instrumente ist, und über das angemessene Gleichgewicht zwischen Meinungsfreiheit und Schutz vor Vergehen und möglichen Schäden, sondern es stehen den Nutzern auch Gegenmaßnahmen zur Verfügung (etwa der Einsatz anonymer Proxy-Server).

Ferner sind in den Debatten über Online-Inhalte und die vermeintliche Notwendigkeit, neue Mittel zur Einführung effektiver Regulierung und/oder zur Förderung der Bereitstellung und des Konsums hochwertiger, wünschenswerter Inhalte zu finden, die Vorteile einer „unverantwortlichen“ Presse vielleicht unzureichend anerkannt worden – viele Informationen in der analogen Offline-Welt, die wichtig waren, um fundierte öffentliche Entscheidungen zu treffen, wurden durch „unverantwortliche“ Redakteure und Journalisten gewonnen und veröffentlicht. In der digitalen Online-Welt dürfte es nicht anders aussehen (vielleicht erinnert man sich noch daran, dass die Beziehung zwischen Präsident Clinton und Monica Lewinsky durch den offenkundig „unverantwortlichen“ Drudge-Report<sup>62</sup> ans Licht der Öffentlichkeit gebracht wurde, siehe <http://www.drudgereport.com>).

---

62 Siehe u. a. [http://news.bbc.co.uk/1/hi/special\\_report/1998/clinton\\_scandal/50031.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/special_report/1998/clinton_scandal/50031.stm) (Stand: 12. 03. 2007).

Wenn man die Ausdehnung öffentlicher Unterstützung auf Anbieter von Online-Inhalten für schlüssig begründet hält, wer soll dann diese Unterstützung erhalten? Unter dem Aspekt des Pluralismus scheint es angebracht, die Gelegenheiten zur Erweiterung der Zahl und Palette von Inhaltenanbietern über die derzeitigen Empfänger hinaus, vor allem etablierte öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, wahrzunehmen. Aber wie sollen Behörden, die Finanzmittel verteilen, entscheiden, welche neuen und etablierten Inhaltenanbieter öffentliche Unterstützung erhalten sollen? Zu den möglichen Kriterien zählen die Art der angebotenen Inhalte (leichtfertige, konsequent parteiische und voreingenommene Anbieter sollten wohl ausgeschlossen werden – wenngleich Gefahr besteht, wenn zu viel Seriosität verordnet wird und die „unverantwortlichen“ Journalisten und Anbieter ausgeschlossen werden, die Wahrheiten zur Sprache gebracht haben, die manche als unangenehm empfunden haben) und die Übernahme und Umsetzung bewährter journalistischer und selbstregulierender Verfahren. Ein Beispiel hierfür wäre die Übernahme und Umsetzung der selbstregulierenden und standesgemäßen Normen jener Art, wie sie von O’Neill und/oder der McGregor-Kommission vorgeschlagen wurden. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, öffentliche Mittel nur in der Höhe zu gewähren, in der Mittel von Nutzern beschafft wurden (zum Schutz vor dem Kassieren öffentlicher Gelder durch Anbieter, die keine Unterstützung durch Nutzer finden).

Das „gute Alte“, das mit den etablierten Einrichtungen und historischen Errungenschaften von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, hoch angesehenen Zeitungen und auf Eintrittskontrolle basierender Regulierung verbunden ist, wird mit zunehmender Wahrscheinlichkeit ein irreführendes, unpassendes Regulierungs- und Politikmodell für die Bereitstellung digitaler Online-Inhalte liefern. Eine Kombination aus den weniger strengen Content-Normen des Printbereichs, den wettbewerbsfreundlichen liberalisierten Normen der EU-Regulierung für die Telekommunikation und weit verbreitetem Zugang zu öffentlichen Finanzmitteln wird der Europäischen Union in der Zukunft vermutlich von großem Nutzen sein, sowohl normativ als auch empirisch. Die Normen, Einrichtungen und Regulierungsverfahren, die mit dem europäischen Rundfunk verbunden sind, werden eines Tages vielleicht wie ein spezifischer, aber nicht repräsentativer Einzelfall erscheinen, in dem historisch motivierte, nicht verallgemeinerbare Normen gegolten haben. Rundfunknormen mögen zwar die Vorzüge des (in Brechts Worten) „guten Alten“ veranschaulichen, aber „das schlechte Neue“ wird vermutlich obsiegen und uns letzten Endes von großem Nutzen sein.

## 11 Literatur

- BBC [British Broadcasting Corporation] (2004):* The BBC's Journalism after Hutton. (Neil Report). London: BBC. Abrufbar unter: [http://www.bbc.co.uk/info/policies/text/neil\\_report.html](http://www.bbc.co.uk/info/policies/text/neil_report.html) (Stand: 06.07.2004).
- BBC (2004a):* The BBC's contribution to informed citizenship. Abrufbar unter: [http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf\\_documents/BBC\\_submission\\_informed.pdf](http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/BBC_submission_informed.pdf) (Stand: 16.02.2006).
- Born, G. (2005):* Digitising Democracy. In: Political Quarterly, Vol. 76, No. 1, S. 102–123.
- BSG [Broadband Stakeholders Group] (2006):* Co- and Self-regulation in the UK and the draft Audiovisual Media Services Directive. Abrufbar unter: [http://www.broadbanduk.org/reports/Directives/060526%20Co\\_and\\_SelfRegulation\\_intheUK\\_FINAL.pdf](http://www.broadbanduk.org/reports/Directives/060526%20Co_and_SelfRegulation_intheUK_FINAL.pdf) (Stand: 06.02.2007).
- Rat der Europäischen Union (2006):* Mitteilung an die Presse. 2762. Tagung des Rates Bildung, Jugend und Kultur. Brüssel, den 13./14. November 2006. 14965/06 (Presse 309). Abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/educ/91666.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/educ/91666.pdf) (Stand: 22.02.2007).
- Darlington, R. (2006):* How the internet could be regulated. Abrufbar unter: <http://www.rogerdarlington.me.uk/Internetregulation.html> (Stand: 05.02.2007).
- Depypere, S./Tigchelaar, N. (2004):* The Commission's State aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets, Competition Policy Newsletter. No. 2, Sommer 2004. S. 19–22. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2004\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/cpn/cpn2004_2.pdf) (Stand: 10.03.2007).
- Europäisches Parlament und Rat (2000):* Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr). OJ L 178/1-16. 17.7.2000. Abrufbar unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_178/l\\_17820000717en00010016.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_178/l_17820000717en00010016.pdf) (Stand: 09.03.2007).
- Europäisches Parlament (2006):* Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem 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 Fernsehtätigkeit (KOM(2005)0646 – C6-0443/2005 – 2005/0260(COD)). Vom Parlament angenommen am Mittwoch, den 13. Dezember 2006 – Straßburg. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0559+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (Stand: 22.02.2007).
- Habermas, J. (1990 [1962]):* Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hans-Bredow-Institut (2006):* Study on Co-regulation Measures in the Media Sector. Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media. Unit A1 Audiovisual and Media Policies. Tender DG EAC 03/04. Contract No.: 2004-5091/001-001 DAVBST. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/coregul/coregul-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/coregul/coregul-final-report_en.pdf) (Stand: 10.03.2007).
- Innenministerium und schottische Exekutive (2005):* Consultation on the Possession of Extreme Pornographic Material. London. Innenministerium. Abrufbar unter: <http://>

- [www.homeoffice.gov.uk/docs4/Consultation\\_Extreme\\_Pornographic\\_Material.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/docs4/Consultation_Extreme_Pornographic_Material.pdf) (Stand: 02.09.2005).
- Hoskins, C./McFadyen, S./Finn, A. (1997):* Global Television and Film. Oxford: Oxford University Press.
- Hutton, Lord (2004):* Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David Kelly C.M.G. HC 247. London. Abrufbar unter: <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/index.htm> (Stand: 29.03.2005).
- ITC [Independent Television Commission] (o.J.):* Internet Regulation: The Way Forward? London: ITC.
- Ofcom (2004):* Hypothetical tender document for a Public Service Publisher. London: Ofcom. Abrufbar unter: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psp/psp.pdf> (Stand: 05.02.2007).
- Ofcom (2006):* Online protection. A survey of consumer, industry and regulatory mechanisms and systems. London: Ofcom. Abrufbar unter: <http://www.ofcom.org.uk/research/technology/onlineprotection/report.pdf> (Stand: 05.02.2007).
- Ofcom (2007):* A new approach to public service content in the digital media age. The potential role of the Public Service Publisher. Diskussionspapier. London: Ofcom. Abrufbar unter: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/pspnewapproach/newapproach.pdf> (Stand: 19.03.2007).
- OxIS [Oxford Internet Survey] (2005):* The Internet in Britain. The Oxford Internet Survey 2005. Hrsg. Dutton, W. C. di Gennaro/Milward-Hargrave, A. Oxford: Oxford Internet Institute. Abrufbar unter: <http://www.oii.ox.ac.uk/research/publications.cfm> (Stand: 07.03.2007).
- O' Neill, O. (2002):* Autonomy and Trust in Bioethics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Royal Commission on the Press [Chairman O R McGregor] (1977):* Final Report. Cmnd 6810. London: HMSO.
- Scharpf, F. W. (1994):* Games Real Actors could Play: Positive and Negative Co-Ordination in Embedded Negotiations, *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), S.27–53.
- Schlesinger, P. (1994):* The Scott Trust. O. O.: O. V.
- Wiedemann, V. (2004):* Public Service Broadcasting, State aid, and the Internet: Emerging EU Law. In: *Diffusion Online 2004/47*. Abrufbar unter: [http://www.ebu.ch/en/union/diffusion\\_on\\_line/pub\\_broadcasting/tcm\\_6-18560.php](http://www.ebu.ch/en/union/diffusion_on_line/pub_broadcasting/tcm_6-18560.php) (Stand: 10.03.2007).

## Schlussfolgerungen aus der AG 2

*Richard Collins/Wolfgang Schulz*

1. Digitale Online-Medien haben sich positiv auf die Bereitstellung und Erreichbarkeit vielfältiger und pluralistischer Inhalte in Europa ausgewirkt und bergen ein Potenzial für weitere Entwicklung. Wikipedia ist, wenn nicht das einzige, so doch ein herausragendes Beispiel für die positive Wirkung und das Potenzial nutzergenerierter Inhalte. Wikipedia steht jedoch gleichzeitig für einige der Probleme (insbesondere in Bezug auf die Authentisierung von Inhalten und die Identifizierung ihrer Urheber und Quellen) und Herausforderungen, die mit dieser neuen Form der Medienutzung verbunden sind.
2. Neue Medienformen und -beziehungen entwickeln sich rasch. Es entstehen Mischformen zwischen den Medien, und es kommt zu einer zunehmenden Interdependenz zwischen Online- und Offline-Medien. Es gibt deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was die Beziehungen zwischen Online- und Offline-Medien angeht, aber Journalisten greifen zunehmend auf Blogs (von unterschiedlicher Genauigkeit und Zuverlässigkeit) als Quelle und „Vormedien“ zurück, Blogger beziehen sich auf etablierte Medien, um ihre Produkte und Aussagen zu validieren und legitimieren, und so weiter. Diese Entwicklungen können die europäische Öffentlichkeit stärken, indem sie eine größere Vielfalt von Informationsquellen und Ansatzpunkten für kollektive Diskussionen und den demokratischen Dialog bieten.
3. Um umfassend an dieser neu entstehenden Medienwelt teilzuhaben, brauchen die Europäer neue Kompetenzen (sowie bezahlbaren Zugang zu Infrastruktur, Hardware und Inhalten), und die Entwicklung dieser Kompetenzen ist ein wichtiger Bestandteil des „Medienkompetenz-Auftrages“, den Lehrer, Erzieher und Gesetzgeber/Regulierer zu erfüllen haben. Dies bedeutet, dass die Bürger beim Erwerb von Medienkompetenz unterstützt und über die Medien aufgeklärt werden müssen.
4. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter können zur Bereitstellung einer vielfältigen Palette vertrauenswürdiger Online-Medien beitragen. Es bestehen jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was

die Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter bei der Bereitstellung von Online-Diensten angeht. Die mit den digitalen Online-Medien einhergehende Absenkung der Markteintrittssperren bedeutet, dass seit Langem bestehende Probleme in Bezug auf eingeschränkten Pluralismus und Vielfalt in Europa möglicherweise durch das Entstehen neuer qualitativ hochwertiger Online-Informationsquellen und Diskussions- bzw. Austauschforen gemildert werden können. Diese kommen potenziell für eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand infrage.

5. Eine neue Generation digitaler Online-Medien, die oft als „Web 2.0“ bezeichnet wird, kann möglicherweise dazu beitragen, die Vertrauenswürdigkeit der Inhalte zu verbessern. Die Tatsache, dass Web 2.0-Sites offen für die Korrektur von Fehlern und für den kollektiven Dialog unter Nutzern sind, birgt in dieser Hinsicht großes Potenzial. Diese Eigenschaften des Web 2.0 bedeuten jedoch nicht, dass eine bewährte professionelle Arbeitsweise künftig weniger wichtig wäre.

Weitere identifizierte Probleme:

1. Suchmaschinen können dazu führen, dass manche Inhaltsarten und -quellen Teil des Mainstream werden, was sich negativ auf Vielfalt und Pluralismus auswirken kann.
2. Das Problem einer finanziellen Unterstützung für die bürgerliche Gesellschaft (einschließlich der Medienbereitstellung), die die institutionelle Unabhängigkeit in Europa wahrt. Zu den in diesem Zusammenhang möglicherweise hilfreichen Initiativen gehören der „Digital Pioneers“-Fonds der Niederlande und die in Litauen übliche Praxis, wonach die Bürger einen Teil ihrer Steuerzahlungen für bestimmte Institutionen und Dienstleistungen vorsehen können.
3. In einigen Mitgliedstaaten wurde die Gefahr einer die Qualität sowohl der On- als auch der Offline-Medien und -Inhalte beeinträchtigenden Kommerzialisierung beobachtet, und in allen Mitgliedstaaten wurde die Bedeutung betont, die der Einhaltung von Inhalts-Kodizes zukommt, insbesondere was die Trennung und deutliche Kennzeichnung von Werbung und redaktionellem Material angeht.
4. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen nur über wenige politische Ansätze und Instrumente (öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Medienkompetenzprogramme), um den Herausforderungen der Digitalisierung zu begegnen und ihre Chancen zu nutzen.
5. Es ist klar, dass erhebliche Ressourcen erforderlich sind, um qualitativ hochwertige Online-Inhalte bereitzustellen (z. B. „Weißliste“ von Inhalten). Vorteile ergeben sich für etablierte Marktteilnehmer, die Größen- und Verbundvorteile sowie ihre etablierte Markenidentität nutzen können.

*AG 3: Vertrauen in die Industrie:  
Was sind die besten Instrumente der Selbstregulierung?*

## **Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU**

*Michael Latzer/Florian Saurwein*

### **Inhalt**

<b>1 Thematischer Aufriss und analytischer Rahmen</b> .....	94
1.1 Aufriss und Inhalt .....	94
1.2 Abgrenzungskriterien und Klassifikationen .....	96
<b>2 Anwendungsbereiche und ausgewählte Beispiele</b> .....	106
2.1 Bedeutung von Selbstregulierung in unterschiedlichen Gruppen der Medieninhalteindustrie .....	107
2.2 Intensität und Formen staatlicher Involvierung in Selbst- regulierungsinstitutionen .....	111
2.3 Wirkungsbereiche: Regulatorische Verantwortung für digitale Medieninhalte .....	116
2.4 Internationalisierung der Selbstregulierung: Umfang und Formen transnationaler Zusammenarbeit .....	120
<b>3 Potenzial von Selbstregulierung und Regulatory Choice</b> .....	124
<b>4 Resümee</b> .....	130
<b>5 Literatur</b> .....	137

# 1 Thematischer Aufriss und analytischer Rahmen

## 1.1 Aufriss und Inhalt

Digitale Medieninhalte stellen die Kommunikationspolitik vor neue Herausforderungen und verlangen nach veränderten Regulierungsstrukturen. Diese sollen nicht nur den regulatorischen Anforderungen von Online-Zeitungen, Web-TV, Internet-Telefonie, Online-Glücksspielen und Suchmaschinen gerecht werden, sondern auch dem vielfältigen User-Generated-Content des Web 2.0.

Ein zentraler Baustein der Politikreformen sind *alternative Regulierungsformen*. Sie bilden eine Alternative bzw. Ergänzung zu traditionellen, aber auch neuen Formen staatlicher Regulierung. Sie sind durch die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in Regulierungsprozesse gekennzeichnet und werden in der Literatur sowie in der Politik meist als *Selbst- und Ko-Regulierung* diskutiert. Derartige alternative Regulierungsformen sind keine neuen Phänomene, denn sie werden in den verschiedensten Sektoren (Banken-, Börsen- und Versicherungswesen, Umweltschutz etc.) zum Teil seit Langem angewendet.<sup>1</sup> Im Mediensektor gibt es in vielen Ländern seit geraumer Zeit etwa ethische Richtlinien für Journalismus und Werbung, die von Presse-, Werbe- und Medienräten vorgegeben werden.<sup>2</sup> Mit der rasanten Diffusion internetbasierter Dienste und dem Angebot ähnlicher digitaler Inhalte auf verschiedensten Plattformen nimmt die Bedeutung alternativer Regulierungsformen zu: bei der Verfolgung inhaltlicher Ziele (z. B. Jugendschutz bei Fernseh- und Internetinhalten), nutzerspezifischer Ziele (z. B. Konsumentenschutz im E-Commerce), bei der Förderung von Marktentwicklung und dem öffentlichen Vertrauen in neue Medien und Wettbewerb (z. B. Standardisierung; Kommunikationssicherheit).<sup>3</sup> Inhaltsbezogene Selbstregulierungen umfassen Verhaltenskodizes für Internet Service Provider (ISP), für Internet Content Provider (ICP) und informelle Normsetzungen (z. B. Netiquette) (vgl. PCMLP 2004b).

Neben den staatlichen Regulierungsorganisationen etablieren sich neuartige private Regulierungsakteure auf internationaler (z. B. Internet Content Rating Association ICRA) und nationaler Ebene (z. B. Meldestellen für illegale Internetinhalte). Zudem kommt es zu neuen Formen regulatorischer Zusammenarbeit wie beispielsweise zur staatlichen Anerkennung von Selbstregulierungsorganisationen in Ko-Regulierungsarrangements (z. B. im deutschen Jugendmedienschutz). Damit ergibt sich eine Neuverteilung von Regulierungsaufgaben, mit-

---

1 Siehe beispielsweise Page 1986; Pirrong 1995; Hoeren 1995 für Anwendungen im Banken-, Börsen- und Versicherungswesen. Börkey/Glachant/Lévêque 2000; Faber 2001; Häufler 2001; Lyon/Maxwell 2001 für Beispiele aus dem Umweltschutz.

2 Siehe Suhr 1998; Nordenstreng 1999; PCMLP 2004c für Selbstregulierung im Pressesektor. Boddewyn 1985; ders. 1988; Brown 2006 für alternative Regulierungsformen im Werbesektor.

3 Siehe Latzer/Just/Saurwein/Slominski 2002; dies. 2003; dies. 2006; Ofcom 2006; PCMLP 2004a.

unter auch von politischer Verantwortung: auf *horizontaler* Ebene zwischen staatlichen und privaten Akteuren in Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements und auf *vertikaler* Ebene zwischen nationalen, supra- und internationalen Akteuren in Multilevel-Governance Regimen.

Gleichzeitig nehmen auch Formen einer technikgestützten *Selbsthilfe* durch die Nutzer zu. Sie schützen sich beispielsweise mittels Filtersoftware vor jugendgefährdenden Internetinhalten und vor unerwünschter Werbung über E-Mail (Spam). Regulierungsaufgaben zur Erreichung öffentlicher Ziele werden somit nicht nur zunehmend an die Industrie delegiert, sondern auch den individuellen Nutzern wird immer mehr Verantwortung übertragen.

Sowohl die Industrie als auch die supranationale EU-Politik fördern und forcieren Selbst- und Ko-Regulierung im konvergenten Kommunikationssektor. Dies geschieht in unterschiedlichen Politikfeldern wie Jugendschutz, Werbung, Datenschutz, Universaldienst, E-Commerce und audiovisuelle Mediendienste.

Die regulatorischen Herausforderungen durch digitale Medieninhalte werfen aus einer Public-Policy-Perspektive eine Reihe von Fragen auf: Welche institutionellen Formen von Selbstregulierungsarrangements gibt es? Wodurch unterscheiden sie sich? Wo liegen die potenziellen Vor- und Nachteile der verschiedenen Arrangements? Welche Regulierungsaufgaben können und sollen an private Akteure delegiert bzw. von der Industrie oder den einzelnen Nutzern übernommen werden? Welche Konsequenzen haben diese Veränderungen des Regulierungssystems? Welche Möglichkeiten der Ex-ante- und Ex-post-Evaluation von Regulierungssystemen bieten sich an?

Zur Abschätzung des Potenzials von alternativen Regulierungsformen im Allgemeinen und von Selbstregulierungen im Besonderen ist es vorerst nötig, einige Abgrenzungsmerkmale festzulegen und *Klassifikationen* vorzunehmen, um die Spezifika der verschiedenen Regulierungsformen herauszuarbeiten (Abschnitt 1.2). Auf Basis des damit gewonnenen Analyserasters können bestehende Regulierungsarrangements für digitale Medieninhalte untersucht und neue Arrangements für jeweils anstehende Probleme gefunden werden. Die *Anwendungsbereiche* der Selbstregulierungsarrangements für digitale Medieninhalte können aus institutioneller Perspektive nach Industriegruppen, den Formen staatlicher Involvierung, den regulierten Inhalten und der internationalen Einbindung differenziert und anhand ausgewählter europäischer *Anwendungsbeispiele* illustriert werden (Abschnitt 2). *Gründe* für den Einsatz von Selbstregulierung lassen sich auch aus der Analyse von Vor- und Nachteilen ableiten. Gemeinsam mit einer Reihe von *Erfolgsfaktoren* bei der Implementierung von Selbstregulierungsarrangements münden sie in einem *Leitfaden* zur systematischen Diskussion von *Regulatory Choice*, der Wahl des jeweils problemadäquaten Regulierungsarrangements aus einer Public-Policy-Perspektive (Abschnitt 3). Abschließend erfolgt eine Zusammenschau von Analyseergebnissen und Diskussionspunkten (Abschnitt 4).

## 1.2 Abgrenzungskriterien und Klassifikationen

Neben der traditionellen staatlichen Command-and-Control-Regulierung gibt es alternative Regulierungsformen in vielen Variationen. Auch die Bezeichnungen und Klassifikationen dieser Varianten unterscheiden sich teils beträchtlich. Bei der Festlegung der Begrifflichkeit geht es nicht um richtig oder falsch, sondern um die Wahl einer Abgrenzung die nachvollziehbar und für das Forschungs- bzw. das politische Interesse hilfreich ist.

Die in Übersicht 1 ausgewählten analytischen Unterteilungen von alternativen Regulierungsformen sollen die systematische Analyse ihres Potenzials erlauben. Die Klassifikationen können einzeln oder in Kombination für die Analyse bestehender Selbstregulierungsinstitutionen und/oder für die problemorientierte Wahl neuer Selbstregulierungsarrangements verwendet werden. In den nachfolgenden Ausführungen werden sie kurz erläutert und in Abschnitt 2 dieses Berichts dienen sie als Grundlage der Analyse ausgewählter Selbstregulierungsinitiativen in der Europäischen Union.

**Übersicht 1: Ausgewählte Klassifikationen und Abgrenzungskriterien der Selbstregulierung**

Klassifikationen	Abgrenzungskriterien
a) Selbstregulierung vs. staatliche Regulierung	Einbindung privater Akteure
b) Selbstregulierung vs. Ko-Regulierung (Mitregulierung)	Form/Modus und Intensität staatlicher Involvierung
c) Selbstregulierung im weiten Sinn vs. Selbstregulierung im engen Sinn	Intensität staatlicher Involvierung
d) Individuelle (Selbstorganisation) vs. kollektive Selbstregulierung	Wirkungsbereich der Verhaltensbeschränkungen
e) Selbstregulierung vs. Selbsthilfe (Selbstbeschränkung)	Durchführende Akteure der Verhaltensbeschränkung

### *Ad a) Selbstregulierung vs. staatliche Regulierung und Nicht-Regulierung*

Selbstregulierung wird vor allem von staatlicher Regulierung unterschieden. Das Abgrenzungskriterium ist die Einbindung privater Akteure. Mitunter dient Selbstregulierung als *Überbegriff* für sämtliche alternative Regulierungsformen, zum Teil auch als Bezeichnung für das *reine Marktmodell*<sup>4</sup>. In der vorliegenden Analyse werden demgegenüber weitere Unterteilungen der alternativen Regulierungsformen vorgenommen. Im Zentrum steht jene zwischen Selbst- und Ko-Regulierung (siehe Punkt b). Das *reine Marktmodell* wird im vorliegenden Beitrag nicht als Selbstregulierung bezeichnet. Gemäß einer anderen Klassifikationsart<sup>5</sup> kann eine *implizite* (spontan durch den Marktprozess) und *explizite* (organisierte) Selbstregulierung unterschieden werden.

4 Siehe Hoffmann-Riem 2002: S. 186.

5 Siehe Schulz/Held 2002: A-3.

Hier soll nur die zweite behandelt werden. Dies hängt auch mit dem hier verwendeten – und in der Literatur ebenfalls vielfältig festgelegten – *Regulierungsbegriff* zusammen. Dieser bezeichnet Regulierung als *intentionale (kollektive) Verhaltensbeschränkung von Marktakteuren zur Erreichung öffentlicher Ziele*.<sup>6</sup> Im reinen Marktmodell bedarf es derart definierter Regulierungen nicht, und somit auch keiner alternativen Formen staatlicher Regulierung. Würden alle Betroffenen auch marktmäßig ohne jeglichen *Druck* – weder von Industriegruppen auf einzelne Unternehmen, noch von außen durch öffentliche Meinung oder den Staat auf die Industrie – im Sinne öffentlicher Interessen handeln, dann wäre die Bezeichnung Selbstregulierung ein *Oxymoron* (vgl. Engel 2006: S. 2).

Häufig wird darauf hingewiesen, dass Selbstregulierung meist eine *Fehlbezeichnung* („misnomer“) ist, da Selbstregulierung durch die Industrie nur selten ohne einen Beitrag des Staates existiert (vgl. etwa Price/Verhulst 2000: S. 58). Dementsprechend unterscheiden sich die nachfolgend angeführten Klassifikationen der Selbstregulierung v. a. dadurch, ob und wie sie Formen der staatlichen Involvierung in Selbstregulierungsarrangements entlang des Regulierungsprozesses (Normsetzung, Durchsetzung, Sanktionierung) integrieren.

#### *Ad b) Selbstregulierung vs. Ko-Regulierung*

Die Unterteilung der alternativen Regulierungsformen in Selbst- und Ko-Regulierung (im Deutschen auch als *Mitregulierung* bezeichnet) differenziert Möglichkeiten der staatlichen Involvierung und erfolgt anhand der unterschiedlichen Formen – des Modus der Involvierung und damit auch deren *Intensität*. Die detaillierten Abgrenzungskriterien sind in Forschung und Politik nicht einheitlich festgelegt. Übereinstimmend ist bloß, dass Ko-Regulierungsformen eine *stärkere* Intensität staatlicher Involvierung aufweisen als Selbstregulierungsformen.

Alternativen Regulierungsformen wird sowohl von der Industrie als auch von der Politik ein hohes Problemlösungspotenzial zugeschrieben – prominent etwa von der Europäischen Kommission. Auf *EU-Ebene* wird sektorenübergreifend v. a. *Ko-Regulierung* propagiert, wie z. B. im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM (2001) 428), im darauf folgenden Aktionsplan zur „Vereinfachung und Verbesserung des Regelumfeldes“ (KOM (2002) 278) und in der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01). Im konvergenten Kommunika-

---

6 Mit Müller/Vogelsang 1979: S. 342 und Borrmann/Finsinger 1999: S. 8 sollen unter Regulierung nur jene Verhaltensbeschränkungen gefasst werden, welche die Gewerbe- und Vertragsfreiheit der Wirtschaftssubjekte über allgemein gültige Spielregeln hinaus einschränken. Damit grenzen sich Regulierungen von anderen Marktinterventionen ab, etwa von Bevorzungen wie steuerlichen Begünstigungen und sonstigen Ausnahmeregelungen, oder von Subventionen und Besteuerung (vgl. Picard 1989: S. 94 ff.).

tionssektor werden alternative Regulierungsformen im Rahmen der Reform des europäischen Regulierungsrahmens unter anderem für die Umsetzung von Regulierungszielen in den Bereichen Universaldienst, eAccessibility (barrierefreier Zugang zu Diensten der Informationsgesellschaft), Jugendschutz, Werbung, Datenschutz, Verbraucherschutz, E-Commerce und audiovisuelle Mediendienste als wesentlich erachtet.<sup>7</sup> Die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2007/65/EG) betont beispielsweise, dass Ko- und Selbstregulierung eine wichtige Rolle im Verbraucherschutz spielen können (Erwägungsgrund 36).<sup>8</sup>

Aus analytischer Perspektive können Selbst- und Ko-Regulierung als *kommunizierende Gefäße* verstanden werden. Selbstregulierung beginnt dort wo Ko-Regulierung endet. Je weiter also der Bereich abgesteckt ist, den der Ko-Regulierungsbegriff umfasst – und dies scheint zur Zeit auf EU-Ebene zu passieren –, desto enger wird jener, der als Selbstregulierung behandelt wird. Das „Ko“ bezieht sich auf das Verhältnis von privaten und staatlichen Akteuren und verweist auf die Involvierung sowohl staatlicher als auch privater Akteure im Regulierungsarrangement. *Vage* Begriffsanwendungen für Ko-Regulierung sprechen von einer *geteilten Verantwortung* oder von einer *Partnerschaft* zwischen Industrie und hoheitlichen Institutionen als ausreichendes Merkmal der Ko-Regulierung (vgl. Liikanen 2000). *Präzisere* Definitionen für Ko-Regulierung sind dadurch gekennzeichnet, dass sie (a) die *Steuerungsinstrumente* benennen, mit denen staatliche Akteure die formalen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren festlegen und/oder (b) die *Aufgabenverteilung* strukturieren, die zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess getroffen wird. In verschiedenen Definitionen für Ko-Regulierung werden Kriterien allerdings unterschiedlich festgelegt und kombiniert,<sup>9</sup> sodass in der Summe die Intensität der staatlichen Involvierung in verschie-

---

7 Vgl. Erwägungsgrund 48 der Richtlinie 2002/22/EG für Ko-Regulierung im Bereich des Telekommunikationsuniversaldienstes; Empfehlung des Rates 98/560/EG sowie Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates 276/1999/EG für alternative Regulierungsmechanismen im Bereich des Jugendschutzes; Artikel 27 der Richtlinie 95/46/EG für alternative Regulierungsformen im Bereich des Datenschutzes; Artikel 16 und 17 der Richtlinie 2000/31/EG für alternative Regulierungsformen im Bereich des E-Commerce; KOM (2005) 425 für Selbstregulierung zur Förderung des barrierefreien Zugangs zu Diensten der Informationsgesellschaft; Erwägungsgrund 36 und Artikel 3 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für Ko-Regulierung im Bereich audiovisueller Mediendienste.

8 In verschiedenen Versionen des Richtlinienentwurfes werden unterschiedliche Vorschläge für die Definitionen von Ko-Regulierung vorgelegt: Der erste Entwurf (KOM (2005) 646) verweist auf die Begriffsverwendung in der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtssetzung“, in der u. a. ein „gemeinschaftlicher Rechtsakt“ als entscheidendes Kriterium für Ko-Regulierung vorgesehen ist. In der Endfassung wird Ko-Regulierung als Mechanismus definiert, in dem als Mindestvoraussetzung eine „rechtliche Verbindung“ zwischen Selbstregulierung und dem nationalen Gesetzgeber gegeben ist. Damit wurde die Palette an potenziellen rechtlichen Grundlagen für Ko-Regulierung deutlich breiter, womit den unterschiedlichen rechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird.

9 Für einen Überblick siehe etwa HBI/EMR 2006.

denen Definitionen für Ko-Regulierung erheblich variiert, wie folgende Beispiele zeigen:

Ofcom (2006: S. 10) wählt eine Definition, mit der vor allem die *Aufgabenverteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren* festgelegt wird. Ko-Regulierung ist definiert als Arrangement, in dem eine Körperschaft des öffentlichen Rechts die Verantwortung für die Einhaltung und Anwendung eines Verhaltenskodex an die relevante Industrie delegiert. Die Körperschaft öffentlichen Rechts muss den Verhaltenskodex anerkennen. Sie ist für die Kontrolle der Effektivität der Ko-Regulierung verantwortlich und muss bei Bedarf über Mittel verfügen um selbst zu intervenieren. Ofcom legt jedoch nicht konkret fest, mithilfe welcher Instrumente die Delegation von Verantwortung an die Industrie, die Anerkennung von Kodizes und die laufende Kontrolle erfolgen soll oder muss.

Andere Begriffsbestimmungen von Ko-Regulierung präzisieren die *Instrumente, die staatliche Institutionen im Ko-Regulierungsarrangement nutzen*, ohne aber die Aufgabenverteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren festzulegen. HBI/EMR (2006: S. 39) nennen als Kriterium für Ko-Regulierung u. a. eine *rechtliche Verbindung*, die zwischen dem nichtstaatlichen Regulierungssystem und der staatlichen Regulierung bestehen muss.<sup>10</sup> In der empirischen Anwendung dieses Ko-Regulierungsbegriffs reichen entsprechende Arrangements von rechtlichen Verbindungen innerhalb staatlicher Akte über Verträge zwischen Anbietern und staatlichen Regulatoren bis zu Schirmherrschaften von staatlichen Regulatoren für Kodizes von nichtstaatlichen Organisationen.<sup>11</sup> Gemäß Latzer et al. (2002: S. 43) liegt Ko-Regulierung nur dann vor, wenn eine *explizite einseitige rechtliche Grundlage* für das alternative Regulierungsarrangement besteht, womit *formell* eine starke staatliche Involvierung (z. B. via Rechtsakt) existiert. Die *faktische* Intensität der staatlichen Involvierung hängt dann von der konkreten Ausgestaltung der expliziten einseitigen rechtlichen Grundlage ab, mit der u. a. eine problemadäquate Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren festgelegt werden kann.<sup>12</sup>

Enge Begriffsdefinitionen für Ko-Regulierung kombinieren *Anforderungen* an Steuerungsinstrumente und die *Aufgabenverteilungen* im Regulierungsprozess. Für die EU-Ebene wurde mit der Interinstitutionellen Vereinbarung

---

10 Wobei allerdings der Einsatz nichtstaatlicher Regulierung nicht notwendigerweise im Akt eines Parlamentes festgelegt sein muss.

11 Für diese und weitere Beispiele die auch Briefwechsel innerhalb von Rahmenabkommen einschließen, siehe HBI/EMR 2006: S. 111.

12 Es bestehen vielerlei Möglichkeiten für eine staatliche Aufsicht über die Regulierungstätigkeit: konkrete Struktur-, Ziel- oder Transparenzvorgaben, aber auch proaktive oder reaktive Kontrolle der Regulierungstätigkeit privater Akteure. Typische Formen von Ko-Regulierung sind (a) die Akkreditierung von Regulierungsorganisationen durch staatliche Stellen und (b) die Ratifizierung von Regulierungsergebnissen (v. a. Verhaltenskodizes) durch staatliche Stellen.

„Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01) folgende Festlegung getroffen: „Unter Koregulierung ist der Mechanismus zu verstehen, durch den ein gemeinschaftlicher Rechtsakt die Verwirklichung der von der Rechtssetzungsbehörde festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt (insbesondere den Wirtschaftsteilnehmern, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden). [...] In dem vom Basisrechtsakt festgelegten Rahmen können die von dem Rechtsakt betroffenen Parteien freiwillige Vereinbarungen zur Festlegung der entsprechenden Modalitäten treffen. [...] Entsprechend ihren Verantwortlichkeiten überprüft die Kommission die Übereinstimmung dieser Vereinbarungsentwürfe mit dem Gemeinschaftsrecht. [...] In dem Rechtsakt, der die Grundlage für einen Koregulierungsmechanismus darstellt, wird der mögliche Umfang der Koregulierung in dem betreffenden Bereich angegeben. Die zuständige Rechtssetzungsbehörde legt in diesem Rechtsakt die einschlägigen Maßnahmen fest, die im Zuge der Kontrolle der Anwendung zu ergreifen sind, falls die Vereinbarung von einer oder mehreren der betroffenen Parteien nicht eingehalten wird oder wenn die Vereinbarung scheitert“.<sup>13</sup>

Bei *Selbstregulierung* können *engere* und *weitere* Begriffsanwendungen unterschieden werden. In den sehr *engen* Begriffsanwendungen ist Selbstregulierung durch das *Fehlen* einer staatlichen Involvierung im Selbstregulierungsarrangement gekennzeichnet. Laut PCMLP (2004a: S. 11) handelt es sich um „*pure*“ Selbstregulierung, beziehungsweise um „*enlightened self-interest*“, falls Industrieunternehmen Standards alleine mit dem Ziel der Steigerung des Konsumentenvertrauens in ihre Produkte setzen. In diesem Fall ist aufgrund des vorhandenen Eigeninteresses auch keinerlei externer Druck notwendig.

Laut Puppis et al. (2004: S. 10) sind unter Selbstregulierung „jene Formen zu verstehen, in denen private Akteure, [...] bindende Regeln für die gesamte Branche aufstellen und diese auch selbst durchsetzen“. Selbstregulierung ist damit auf *kollektiv* wirksame Arrangements bestehend aus „bindenden“ Regelungen einerseits und einem entsprechenden Durchsetzungsmechanismus andererseits beschränkt. Die Definition schließt daher u. a. Initiativen aus, die staatliche Stellen bei der Durchsetzung staatlicher Regelungen nur unterstützen (z. B. Internethotlines), und sie exkludiert technische Standards, die nicht notwendigerweise verbindlich sein müssen.

Ofcom (2006: S. 10) berücksichtigt technische Lösungen in ihrer Definition für Selbstregulierung: „[A] group of firms or individuals exert control over their own membership and their behaviour. Membership is voluntary and

---

13 So sind beispielsweise CEN, CENELC und ETSI als europäische Normungsorganisationen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts anerkannt (siehe Richtlinie 98/34/EG), und die Datenschutzgruppe nach Artikel 29 der allgemeinen Datenschutzrichtlinie kann europaweite Verhaltenskodizes billigen (siehe Richtlinie 95/46/EG, Art. 27).

participants draw up their own rules using tools such as codes of conduct to define good or bad practice as well as technological solutions and standards. Members take full responsibility for monitoring and compliance without reference to a statutory regulatory authority“. Kennzeichnend für Selbstregulierung ist demnach, dass sie ohne Bezug („reference“) zu staatlichen Behörden erfolgt.

Für die *EU-Ebene* wurde mit der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01) eine ähnlich lautende Festlegung getroffen die auf kollektive Arrangements abzielt, allerdings mit dem Verweis auf die Aufsichtspflicht der EU-Kommission: „Unter Selbstregulierung ist die Möglichkeit zu verstehen, dass Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen oder Verbände untereinander und für sich gemeinsame Leitlinien auf europäischer Ebene (unter anderem Verhaltenskodizes oder sektorale Vereinbarungen) annehmen. Generell implizieren solche auf Freiwilligkeit beruhenden Initiativen keine Stellungnahme der Organe, insbesondere dann nicht, wenn sie sich auf Bereiche beziehen, die von den Verträgen nicht abgedeckt sind oder in denen die Union noch keine Rechtsvorschriften erlassen hat. Im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten prüft die Kommission die Praktiken der Selbstregulierung, um ihre Übereinstimmung mit den Bestimmungen des EG-Vertrags zu prüfen.“

#### *Ad c) Selbstregulierung im weiten Sinn vs. Selbstregulierung im engen Sinn*

Für die europäische Ebene werden Ko- und Selbstregulierung mit der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01) klar abgegrenzt, wobei auch die jeweilige Rolle der EU-Institutionen festgelegt ist. Sie umfasst die Bereitstellung einer rechtlichen Grundlage (gemeinschaftlicher Rechtsakt) im Fall von Ko-Regulierung, und sie ist im Fall von Selbstregulierung auf die Überprüfung hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Bestimmungen des EG-Vertrages beschränkt. Die Rollenzuteilung erscheint im Fall der Selbstregulierung zu eng definiert, denn es werden etliche staatliche Steuerungsmöglichkeiten von Selbstregulierungsarrangements außer Acht gelassen (so z. B. deren finanzielle Unterstützung), die zwischen der vorgesehenen Minimalvariante einer Überprüfung und der bereits ko-regulatorischen Variante auf Basis eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes liegen.

Die weitere Unterteilung der Selbstregulierung in eine im *weiten* und *engen* Sinn berücksichtigt daher verschiedene Varianten staatlicher Einflussmöglichkeiten (vgl. Latzer et al. 2002: S. 43): *Selbstregulierung im weiten Sinn* liegt vor, wenn staatliche Institutionen durch z. B. finanzielle Beiträge, personelle Involvierung oder Verträge (z. B. ICANN) auf Selbstregulierungsarrangements einwirken, unabhängig davon, ob die Gewährung der finanziellen Zuwendung an die Einhaltung bestimmter Zielvorgaben geknüpft ist oder nicht. Entschei-

dend für die Verortung einer Institution in den Bereich der Selbstregulierung im weiten Sinn ist lediglich, dass eine gewisse staatliche Involvierung existiert und sich diese auf die Selbstregulierungspraxis auswirken kann.<sup>14</sup> In der Regulierungspraxis finden sich zahlreiche Beispiele in denen (supra)nationale Institutionen an Selbstregulierungsinstitutionen beteiligt sind. Seitens der Europäischen Union werden Initiativen wie *INHOPE*<sup>15</sup>, *SpotSpam*<sup>16</sup> und *ICRA*<sup>17</sup> mit Mitteln aus dem Aktionsplan Sicheres Internet unterstützt. In Österreich sind staatliche Behörden beispielsweise im Beirat der nationalen Meldestelle für illegale Internetinhalte (*Stopleveline*) vertreten.<sup>18</sup>

*Selbstregulierung im engen Sinn* meint den Zusammenschluss privater Akteure zum Zwecke einer gemeinsamen Zielerreichung *ohne* staatliche Involvierung. Abgesehen von allgemeinen Ordnungsvorschriften oder sektorspezifischer Regelung gibt es weder eine explizite rechtliche Grundlage, noch staatliche finanzielle Unterstützungen und auch keine personelle Einbindung in die Organisation der Selbstregulierungsarrangements. Auch wenn diese reinen Selbstregulierungsinitiativen im „laufenden Betrieb“ ohne staatlichen Beitrag auskommen, ist ihre Entstehungsgeschichte mitunter von der Androhung staatlicher Regulierung (Druck) oder durch staatliche Hinweise auf einen Gestaltungsspielraum für Selbstregulierung (Inspiration) geprägt. Das zeigt sich z. B. an der Gründung vieler Presseräte in Europa (vgl. PCMLP 2004a: S. 24) sowie an Selbstregulierungsinitiativen der Internet Service Provider (ISP) Verbände.

#### *Ad d) Individuelle vs. kollektive Selbstregulierung*

Das „*Selbst*“ wird in der Literatur sowohl in einem *individuellen*<sup>19</sup> Sinn – eine einzelne Firma reguliert ausschließlich ihr eigenes Verhalten – als auch in einem *kollektiven*<sup>20</sup> Sinn gebraucht – eine Gruppe (Industrieverband) reguliert

---

14 Eine Möglichkeit staatlicher Involvierung besteht in der institutionalisierten personellen Einbindung von staatlichen Akteuren in Selbstregulierungsprozesse um Informationsasymmetrien zwischen der Industrie und dem Staat abzubauen.

15 <http://www.inhope.org/>. INHOPE ist die internationale Vereinigung der Internethotlines.

16 <http://www.spotspam.org/>. SpotSpam agiert in der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Spam mit Hilfe eines Spam-Box-Projekts.

17 <http://www.icra.org/>. Die Internet Content Rating Association (ICRA) entwickelt Bewertungs- und Filtersysteme für Internetinhalte.

18 Siehe [www.stopleveline.at/](http://www.stopleveline.at/). Im Beirat der Stopleveline sind das Bundeskriminalamt, das Bundesministerium für Justiz und das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung vertreten. Der Stopleveline-Beirat ist ein Forum der Kommunikation zwischen der Wirtschaft, der Internet-Industrie und den Behörden. Das Gremium dient der generellen Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen im Kampf gegen illegale Inhalte im Internet, dem Austausch von Wissen und der Gewährleistung der Möglichkeit zur gegenseitigen Unterstützung. Der Beirat ist darüber hinaus auch für die Arbeitsweise der Stopleveline an sich zuständig und berät über interne Abläufe, Kompetenzen und setzt thematische Schwerpunkte.

19 Vgl. Ayres/Braithwaite 1992, die in ihrem Konzept der „Responsive Regulation“ davon ausgehen, dass jedes einzelne Unternehmen Industriekodizes entwickelt.

20 So etwa von Gupta/Lad 1983, Page 1986: 144, der den kollektiven und regulatorischen Charakter von Selbstregulierung betont, oder auch im australischen Modell des Telekommunikationssektors, wo Industriekodizes für die gesamte Industrie eines Sektors entwickelt werden.

das Verhalten ihrer Mitglieder oder auch Dritter. Die meisten Definitionen für Selbstregulierung beziehen sich auf *kollektive* Formen: Bezeichnend ist hierfür etwa die bereits oben erwähnte EU-Definition in der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01). Exemplarisch dafür stehen etwa Codes of Practice und Codes of Conduct, die im Rahmen der *Federation of European Direct and Interactive Marketing (FEDMA)* entwickelt wurden.<sup>21</sup>

*Individuelle* Formen der Selbstregulierung beschränken sich in ihrem Wirkungsbereich auf die Firmenebene. Sie werden auch in Konzepten der *Corporate Governance* bzw. der *Corporate Social Responsibility (CSR)* gefasst.<sup>22</sup> Puppis et al. (2004: S. 10) bezeichnen die individuelle Selbstregulierung als *Selbstorganisation*. Im Mediensektor haben Formen individueller Selbstregulierung im öffentlichen Rundfunk Tradition. Auf betrieblicher Ebene werden Selbstbeschränkungsmaßnahmen mittels betriebsinterner Verhaltenskodizes gesetzt.<sup>23</sup>

#### *Ad e) Selbstregulierung vs. Selbsthilfe (Selbstbeschränkung)*

Die Unterscheidung der Selbsthilfe durch Individuen/Nutzer von der Selbstregulierung durch die Industrie(gruppe) lässt sich anhand der Beispiele Jugendschutz, Spambekämpfung und Schutz geistigen Eigentums illustrieren (vgl. Dam 1999; Engel 2006). Das Individuum schützt (hilft) sich in diesen Fällen selbst, etwa mittels der Verwendung von Verschlüsselungs- oder Filtersoftware. Es gibt im Unterschied zur (Selbst-)Regulierung keine Anstrengungen, die Angriffe auf öffentliche Ziele (Schutz des Eigentums, Jugendschutz etc.) zu verhindern, um das Verhalten der „Angreifer“ zu beschränken. Beispielsweise wird mit Filtersoftware nicht versucht, die Produktion und Verbreitung von schädlichen Inhalten einzuschränken. Nur deren Sichtbarkeit wird reduziert. Es wird davon ausgegangen, dass diese Angriffe zentral (sowohl von staatlicher Seite als auch von der Industriegruppe) nicht in vollem Umfang zu verhindern sind. Selbsthilfeformen nehmen zu, da auch die Problemstellungen zunehmen, bei denen zentrale Regulierung (alleine) unwirksam erscheint. Individuelle Nutzer von digitalen Medien helfen sich selbst, indem sie entsprechende technische Hilfsmittel einsetzen und sich selbst schützen, indem sie die Nutzung digitaler Inhalte beschränken. Deswegen werden diese Steuerungsformen auch

---

21 Siehe <http://www.fedma.org>. Entwickelt wurde u. a. ein Verhaltenskodex für E-Commerce und interaktives Marketing (siehe: [http://www.fedma.org/getfile.php/342989.1014.xdpffdbpwd/Code\\_of\\_conduct\\_for\\_e-commerce.pdf](http://www.fedma.org/getfile.php/342989.1014.xdpffdbpwd/Code_of_conduct_for_e-commerce.pdf)).

22 Für einen Überblick siehe Jürgens 2006.

23 Im Österreichischen Rundfunk (ORF) gelten allgemeine Programmrichtlinien, sowie Vorgaben in Bezug auf die Haltung des ORF zu Gewalt und Obszönität in Radio und Fernsehen und Maßnahmen des ORF zum Schutz von Minderjährigen.

als dezentrale, technikgestützte *Selbstbeschränkung* (Latzer 1999: S. 294) bezeichnet.

Die vom öffentlichen Interesse abgeleitete Regulierungsaufgabe wird hier nicht (nur) von staatlichen Institutionen und Industrie(gruppen), sondern (auch) von den Individuen/Nutzern übernommen. In einer Variante des Governance-Arrangements entscheiden diese über die Filtersoftware und auch über die Bewertungssysteme (Rating), die angewendet werden. Das Zusammenspiel zwischen Nutzern, NGOs, Industrie und Staat kann stark variieren. Es kann zu vielfältigen Kombinationen von individueller Selbsthilfe (Filter), industrieller Selbstregulierung (Rating) und staatlicher Regulierung kommen. Dies hängt u. a. davon ab, ob die Entwicklung oder Anwendung von Bewertungs- und Filtersystemen staatlich vorgeschrieben oder finanziell gefördert wird, aber auch, von wem die Systeme entwickelt und angeboten werden, etc.

Weiters besteht für die Nutzer auch die Möglichkeit, die Schutzfunktion auf Intermediäre/Unternehmen auszulagern, wenn etwa ISPs kindergerechte Internetzugänge anbieten, oder NGOs Bewertungen von Medieninhalten zur Verfügung stellen. Qualitätssiegel, die von der Industrie in Selbstregulierung gesetzt werden, unterstützen die Nutzer bei ihren Selbsthilfeaktivitäten. Im Selbsthilfebeispiel des Schutzes von geistigem Eigentum mittels Verschlüsselungs-, bzw. Digital-Rights-Management-Systemen (DRM) sind es die Inhalteproduzenten, und damit traditionell Unternehmen, die zum Selbstschutz greifen. Im als Mitmach-Web charakterisierten Web 2.0 löst sich die traditionelle Produzenten-Konsumenten-Dichotomie auf. Technikgestützte Selbsthilfe zum Schutz von geistigem Eigentum kann für nutzergenerierte Inhalte und damit für eine zunehmende Zahl von Web-Nutzern an Bedeutung gewinnen. Weitere Selbsthilfe-Maßnahmen der Nutzer sind kollaborative Einstufungen/Bewertungen von (nutzergenerierten) Inhalten. Als Voraussetzung und Unterstützung der zunehmenden, vielfältigen Selbsthilfeaktivitäten sind staatliche Begleitmaßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz (Media-Literacy) erforderlich (vgl. Ofcom 2006: S. 7).

Derartige technikgestützte Selbsthilfesysteme, die intentional zur Verhaltensbeschränkung eingesetzt werden, sind analytisch von *nicht-intendierten* sich selbst vollziehenden (self-enforcing) Steuerungsformen zu unterscheiden, die durch *die technische Architektur* („Code“, vgl. Lessig 1999) geschaffen werden.

### *Sonstige Abgrenzungen*

Alternative Regulierungsarrangements werden in der Literatur mit einer Reihe von weiteren Begriffen analysiert, die sich mit den oben präsentierten und im Analyseabschnitt 2 verwendeten Definitionen (a bis d) zum Teil überschneiden. Ko-Regulierung und Selbstregulierung im weiten Sinn sind beispielsweise nicht die einzigen Klassifikationen, mit denen auf Arbeitsteilungen zwischen

staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess verwiesen wird. Andere Kategorisierungen basieren auf dem Selbstregulierungsbegriff, berücksichtigen mit terminologischen Ergänzungen in der Namensgebung auch Formen der staatlichen Involvierung im Selbstregulierungsarrangement,<sup>24</sup> wie z. B.: *mandated/enforced self-regulation*, *regulierte Selbstregulierung* oder *audited self-regulation*. *Regulierte Selbstregulierung* (Hoffmann-Riem 2000) bedeutet, dass Selbstregulierung „in einen staatlich gesetzten Rahmen eingepasst ist bzw. auf rechtlicher Grundlage erfolgt.“ (Schulz/Held 2002: A-5). Das Konzept wird daher häufig synonym mit jenem der Ko-Regulierung verwendet.

Andere Klassifikationen unterscheiden verschiedene Triebkräfte (Druck), die zur Selbstregulierung führen. Sie differenzieren zwischen *freiwilliger* („voluntary“) Selbstregulierung als Konsequenz einer Zivilkultur („civic culture“), in der Industrie und Regierung kooperieren, und *aufgelegter* („enforced“) Selbstregulierung, die in Reaktion auf die Androhung staatlicher Regulierung („government threat“) zustande kommt (vgl. Price/Verhulst 2000: S. 65).

Gunningham/Rees (1997: S. 365)<sup>25</sup> klassifizieren nach der *Aufgabenverteilung* zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess: Bei *Voluntary Self-Regulation* (freiwillige Selbstregulierung), werden die Regelsetzung (rule making) und der Vollzug (enforcement) privat von einzelnen Unternehmen oder der gesamten Industrie ohne jeglichen staatlichen Einfluss durchgeführt. Im Fall von *Mandated Full Self-Regulation* (aufgelegte volle Selbst-Regulierung) sind die Regelsetzung und der Vollzug privatisiert, Verstöße werden jedoch von staatlicher Stelle sanktioniert. Bei *Mandated Partial Self-Regulation*, ist nur eine Komponente (Regelsetzung oder Vollzug) privatisiert, und Sanktionierung erfolgt durch den Staat.

Im Konzept der *Audited Selfregulation* sind die Durchführung und die Kontrolle der Selbstregulierung institutionell getrennt, wobei die Kontrolle entweder durch private Akteure<sup>26</sup> oder durch staatliche Akteure<sup>27</sup> erfolgen kann.

Schließlich gibt es noch Klassifikationen, die nach der Art der Regeln unterscheiden (z. B. gesetzlich, vertraglich oder ohne rechtlichen Status; generelle oder spezifische Regeln), nach dem Wirkungsbereich (nur für Mitglieder

---

24 Andere Konzepte nehmen in der Namensgebung nicht explizit auf Selbstregulierung Bezug, verweisen aber ebenso auf die Involvierung privater und staatlicher Akteure im Regulierungsarrangement, wie z. B. *sponsored regulation* (Huysse/Parmentier 1990), *two-tiered regulation* (Doyle 1997), *semi private rule making* (Froomkin 2000) und *governance with government* (Lutterbeck 2001).

25 Die Unterteilung basiert auf der Analyse von Selbstregulierung im Bereich der Arbeitssicherheit von Rees (Rees 1988).

26 „Independent audit of self-regulation is a U. S. concept of using an independent standard or professional body to audit a selfregulatory organisation or individual company according to pre-set standards“ (PCMLP 2004a: S. 12).

27 „„Audited self-regulation“ is defined as the delegation by Congress or a federal agency to a nongovernmental entity the power to implement laws or agency regulations, with powers of review and independent action retained by a federal agency“ (Michael 1995: S. 176 f.).

von Gruppen oder auch für Dritte), nach der Art der Beschlussfassung (unilaterale codes, negotiated codes etc.) oder nach den verfolgten Zielen (ökonomische und soziale Selbst-Regulierung).<sup>28</sup>

## 2 Anwendungsbereiche und ausgewählte Beispiele

In die Regulierung digitaler Medieninhalte sind verschiedene *Industriegruppen* involviert, die als Produzenten und/oder als Distributoren am Markt auftreten. Zu den zentralen Gruppen der „Inhalteindustrie“ zählen *traditionell* Presse, Rundfunk, Kino/Film, Werbung/PR/Marketing und die Spieleindustrie (Video-/Konsolen-/Computerspiele). Mit der Verbreitung des Internet treten *neue* Industriegruppen hinzu, etwa die Anbieter von Internetdiensten (Internet Service Provider, ISPs) und Internetinhalten (Internet Content Provider, ICPs). Die Industriegruppen sind in komplexe Regulierungsarrangements involviert, in denen Formen von staatlicher und alternativer Regulierung in unterschiedlicher Intensität kombiniert sind. Die Regulierungsarrangements unterscheiden sich u. a. durch folgende institutionelle Merkmale:

1. die *Bedeutung* von Selbstregulierung im industriespezifischen Regulierungsarrangement, d. h. in der Frage, in welchem Ausmaß auf Selbstregulierung vertraut wird;
2. die Intensität der *staatlichen Involvierung* in Selbstregulierungsorganisationen, gemessen an Instrumenten, mit denen der Staat in die Selbstregulierung eingreift;
3. nach *Wirkungsbereichen*, d. h. nach der Art von digitalen Inhalten für die regulatorische Verantwortung übernommen wird, und im Modus der Institutionalisierung dieser Verantwortung;
4. im Grad der *Internationalisierung* der Selbstregulierungsinitiativen und in den Formen der internationalen Zusammenarbeit.

Im Folgenden werden die vielfältigen Möglichkeiten von Selbstregulierung bei digitalen Medieninhalten überblicksmäßig dargestellt und entlang der oben aufgelisteten institutionellen Unterscheidungsmerkmale<sup>29</sup> differenziert. Die Analyse erfolgt anhand von ausgewählten europäischen Praxisbeispielen aus

---

28 Vgl. Black 1996: S. 27 f.; Gunningham/Rees 1997: S. 365; NCC 2000.

29 Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer institutioneller Merkmale, die zur Analyse von alternativer Regulierung herangezogen werden können. Ihre Auswahl und Kombination hängen von den zugrunde gelegten Fragestellungen ab. In empirischen Analysen werden häufig Akteursstrukturen (Stakeholdereinbindung), Transparenzvorkerhungen, Instrumente im Regulierungsprozess (Normsetzung, Normvollzug, Sanktionierung) und die Sanktionsfähigkeit alternativer Regulierungsinstitutionen untersucht. Für einen komprimierten Überblick zu institutionellen Merkmalen siehe Latzer et al. 2002: S. 104.

dem Bereich der Selbstregulierung. Sie stehen exemplarisch für übergreifende Anwendungsmuster und -trends.

## 2.1 Bedeutung von Selbstregulierung in unterschiedlichen Gruppen der Medieninhalteindustrie

Selbstregulierungen haben im Mediensektor bereits Tradition. Vor allem ethische Richtlinien für Journalismus und Werbung sind seit Langem etabliert. Mit der zunehmenden Bedeutung digitaler Inhalte im Zuge der raschen Diffusion des Internet kommen neue Selbstregulierungsinstitutionen (Normen, Organisationen) in unterschiedlichen Gruppen der Inhalteindustrie hinzu. Sie tragen mit vielfältigen Initiativen (Verhaltenskodizes, Bewertungs- / Filtersysteme, Hotlines) zur Umsetzung öffentlicher Interessen im konvergenten Kommunikationssektor bei und ergänzen bestehende staatliche Regulierungsinstitutionen.

**Übersicht 2: Bedeutung, Umfang und Formen von Selbstregulierung nach Industriegruppen**

Industriegruppe	Traditionelle Bedeutung von Selbstregulierung	Umfang und Form der Institutionalisierung von Selbstregulierung	Praxisbeispiele
Presse	hoch	viele Verhaltenskodizes viele Presseräte	Schwedischer Presserat [SWE]
Rundfunk	niedrig	wenige Verhaltenskodizes Bewertungs-/Filtersysteme	Przyjazne Media/Friendly Media [POL] DVB-Konsortium [International]*
Kino/Film/DVD/Video	niedrig	wenige staatsferne Klassifizierungsorganisationen	Belgische Video Föderation [BEL] Video Standards Council [UK]
Werbung/PR/Marketing	hoch	viele Verhaltenskodizes viele Werberäte	Deutscher Direktmarketing Verband [D] Werberat [AT]
Spiele	keine	einige staatsferne Klassifizierungssysteme	ISFE-PEGI [International]
Online-Dienste/Internet Service Provider, ISPs	keine	viele ISPs-Verhaltenskodizes viele Hotlines/NTD-Systeme	ISPAI [IRL] Meldpunt Kinderporno op Internet [NL]
Online-Dienste/Internet Content Provider, ICPS	keine	sektorale Verhaltenskodizes Bewertungs-/Filtersysteme	Health on the Net Code [International] ICRA [International]
Mobile Kommunikation	keine	wenige staatsferne Klassifizierungsorganisationen	ICSTIS-IMCB [UK]*
Internet Suchdienste	keine	ein Verhaltenskodex	Selbstkontrolle Suchmaschinen [D]

\* Beispiele liegen an der Grenze von Selbst- und Ko-Regulierung. Je nachdem, welche Unterscheidungskriterien (vgl. Abschnitt 2.2) herangezogen werden, sind unterschiedliche Zuordnungen möglich.

Im *Pressesektor* ist die traditionelle Regulationsstruktur einerseits von Selbstregulierung und andererseits von einem allgemeinen rechtlichen Rahmen geprägt. „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“, weshalb sich auch „nur sehr wenige Ko-Regulierungssysteme finden lassen, die speziell für die Presse entwickelt wurden“ (HBI/EMR 2006: S. 130 bzw. 133). Die Selbstregulierungspraxis ist durch eine Vielzahl von ethischen Richtlinien und Ombudsstellen für die Presse institutionalisiert. Sie umfasst sowohl unternehmensspezifische *individuelle* Selbstregulierung (Selbstorganisation) als auch *kollektive* Selbstregulierungsinstitutionen in Form von *Presseräten*. PCMLP (2004a: S. 22) findet im Ländervergleich in 9 von 15 EU-Staaten Presseräte. Der älteste Presserat Europas ist der seit 1916 bestehende schwedische *Pressens Opinionsnämnd*.<sup>30</sup>

*Rundfunk* ist in Europa traditionell stärker staatlich reguliert als der Presse-sektor. Kollektive Selbstregulierungen haben keine historische Bedeutung. Erst in jüngerer Zeit entstehen im Zuge der Liberalisierung der Rundfunksektoren in Europa Selbstregulierungsinstitutionen für kommerzielle Rundfunkanbieter. Sie können als „Selbstregulierungsinseln“ (vgl. PCMLP 2004a: S. 29) bezeichnet werden, da sie innerhalb von überwiegend staatlichen Regulierungsarrangements zu finden sind. Zu den vereinzelt etablierten Praxisbeispielen für Formen kollektiver Selbstregulierung gehört die Initiative „*Przyjazne Media*“ (*Friendly Media*) für Jugendschutz im polnischen Rundfunk. Formen alternativer Regulierung im Fernsehsektor sind jedoch nicht auf die Programmveranstaltung beschränkt.<sup>31</sup> Entwicklungen im Fernsehmarkt werden maßgeblich von *technischen Standards* beeinflusst, die in Industriekonsortien und in anerkannten Normungsorganisationen entwickelt werden – *Filtersysteme* für den digitalen Rundfunk z. B. im *Digital Video Broadcasting Project* (DVB-Projekt).<sup>32</sup>

Auch die europäische *Filmindustrie* wird durch vielfältige staatliche Regulierungsinstitutionen kontrolliert. Alle europäischen Länder verfügen über rechtliche Grundlagen für Filmbewertungen und über staatliche oder zumindest staatsnahe Organisationen zur Klassifizierung von Kinofilmen.<sup>33</sup> Staatliche Vorgaben unterscheiden sich u. a. danach, ob sie lediglich für Kinovorführungen gelten oder auch neuere, nachgelagerte Verwertungsmodi (DVD, Video) mit umfassen. Speziell dort, wo nachgelagerte Verwertungsfenster nicht oder nur

---

30 Siehe <http://www.po.se/>.

31 Andere Formen alternativer Regulierung findet man traditionell bei öffentlichen Rundfunkanstalten (Ko-Regulierung; Selbstorganisation), und durch individuelles Self-rating von verbreiteten Inhalten durch Rundfunkveranstalter selbst. In einigen Ländern sind im Jugendschutz Ko-Regulierungsinstitutionen mit entsprechend starker staatlicher Involvierung etabliert (z. B. Slowenien, Italien, Deutschland). In manchen Ländern haben sich Rundfunkveranstalter für den Bereich des Journalismus den geltenden ethischen Richtlinien der Presse unterworfen, und Verhaltenskodizes für Werbung sind in vielen Ländern (z. B. Österreich) medienübergreifend – und somit auch für den Rundfunk – gültig.

32 Siehe <http://dvb.org>.

33 Siehe die Länderanalysen bei HBI/EMR 2006: S. 43 f. und zusammenfassende Einschätzungen bei PCMLP 2004a: S. 57.

am Rande von staatlicher Regulierung eingeschlossen sind, entsteht Gestaltungsspielraum für Selbstregulierungsinitiativen. Praktisch genutzt wird dieser Spielraum fallweise, z. B. im UK vom *Video Standards Council (VSC)*<sup>34</sup>, in dem ein *Code of Practice zur Förderung hoher Standards in der Video-industrie*<sup>35</sup> entwickelt wurde.

Im Unterschied zur Film- und Rundfunkindustrie ist die *elektronische Spiele-industrie* (Video-, Konsolen-, Computerspiele) vergleichsweise neu. Debatten über den Regulierungsbedarf setzten entsprechend spät ein.<sup>36</sup> Weder staatliche Regulierung noch Selbstregulierung haben hier eine lange Tradition. In einigen europäischen Ländern sind Selbstregulierungssysteme zur Altersfreigabe von Spielen etabliert.<sup>37</sup> In praktisch allen Ländern, in denen der Selbstregulierung Bedeutung zukommt, wird mittlerweile auf das *Pan European Game Information System (PEGI)* zurückgegriffen, das im Rahmen der *Interactive Software Federation of Europe (ISFE)*<sup>38</sup> entwickelt wurde. Durch *PEGI* wurden einige bereits zuvor vorhandene nationale Altersbewertungssysteme ersetzt.

Alternative Regulierungsinstitutionen finden sich auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene auch für *Werbung, Marketing und Public Relations*. Hier existieren sowohl eine Vielzahl *ethischer Richtlinien* als auch etablierte Organisationen der *kollektiven Selbstregulierung* (z. B. Werberäte). In Österreich besteht, wie in einigen anderen europäischen Ländern, ein duales System zur Beschränkung der Werbung. Dieses setzt sich einerseits aus gesetzlichen Regelungen und andererseits aus Selbstregulierung zusammen. Die Verantwortung trägt der *Österreichische Werberat (ÖWR)*.<sup>39</sup> Mit der Diversifizierung von Marketing- und PR-Instrumenten entlang der technologischen Entwicklungen im Kommunikationssektor (z. B. Telemarketing, E-Mail-Marketing) werden auch neue Initiativen im Bereich der Selbstregulierung gesetzt. Es kommt zur Entwicklung von Verhaltenskodizes für E-Mail-Marketing, wie z. B. im *Deutschen Direktmarketing Verband (DDV)*.<sup>40</sup>

---

34 Siehe <http://www.videostandards.org.uk/>.

35 Siehe <http://www.videostandards.org.uk/sections/thevsc/vsc8.html>.

36 „Nach dem Zweiten Weltkrieg richtete sich die Aufmerksamkeit besorgter Erzieher erst auf den amerikanischen Comic, dann auf Fernsehen, Rock'n Roll-Musik und abstrakte Kunst in den 1950er Jahren, in den 1980ern Videokassetten mit Sex und Gewalt sowie bestimmte Videos, Videoclips und Computerspiele in den 1990er Jahren“ (Hemels 2005: S. 23).

37 Laut EU-Kommission (KOM (2003) 776: S. 17) sind in neun EU-Mitgliedstaaten Selbstregulierungssysteme vorhanden, die sich auch auf Fragen der Altersbewertung bei Spielen erstrecken. Rechtlich geregelt ist der Verkauf von Videospiele aber ‚nur‘ in sechs EU-Mitgliedstaaten.

38 Siehe <http://isfe-eu.org>. Die ISFE ist der europaweite Fachverband von Spielkonsolen-Herstellern sowie Anbietern und Entwicklern interaktiver Spiele.

39 Im Ländervergleich zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede im Grad der staatlichen Involvement in alternativen Regulierungsarrangements. In einigen Staaten (z. B. Frankreich, Deutschland, Slowenien, Griechenland, Niederlande, Großbritannien) ist besonders für Rundfunkwerbung Ko-Regulierung etabliert (siehe HBI/EMR 2006, gemäß der dort vorgenommenen Definition von Ko-Regulierung).

40 Siehe <http://www.ddv.de/>.

Mit der zunehmenden Bedeutung des *Internet* werden die traditionellen Selbstregulierungsinstitutionen im Mediensektor durch neue Organisationen und Normen ergänzt. Diese können zwar auf keine historische Tradition zurückblicken, doch schon am Beginn der Internetentwicklung wurden Modelle der Selbstregulierung mit dem Ziel propagiert, „das Netz“ vor dem Zugriff staatlicher Institutionen und rechtlicher Regulierung zu schützen („Keep your laws off our Net!“)<sup>41</sup>. Informelle, soziale Normen für Internetnutzer (Netiquette) und formale technische Normen (Code) werden zunehmend durch Institutionen der kollektiven Selbstregulierung ergänzt.

Seit Mitte der 1990er-Jahre werden beispielsweise nationale Verbände der *Internet Service Provider (ISPs)* gegründet, die Selbstregulierungsaufgaben übernehmen und Verhaltenskodizes entwickeln. Ein Beispiel hierfür ist etwa die *Internet Service Providers Association of Irland (ISPAI)*<sup>42</sup>. Meldestellen für illegale Internetinhalte (Hotlines) werden installiert, wie der *Meldpunt ter bestrijding van Kinderpornografie op Internet*<sup>43</sup> in den Niederlanden oder die *Internet Watch Foundation (IWF)* im UK<sup>44</sup>. Sie unterstützen mit Hilfe von „notice and take down Verfahren“ (NTD) staatliche Stellen bei der Bekämpfung illegaler Inhalte.

Ergänzend zu den Initiativen von branchenübergreifenden Verbänden werden etliche *sektorale Initiativen* auf der Ebene der *Internet Content Provider (ICPs)* gesetzt. So erfolgte z. B. Mitte der 1990er-Jahre die Gründung der internationalen *Health on the Net Foundation (HON)* und die Verabschiedung eines Verhaltenskodex für den sensiblen Bereich der Medizin- und Gesundheitsinformation im Internet (*HONcode*).<sup>45</sup>

Voraussetzung für eine sicherere Nutzung des Internet ist, dass potenziell schädigende Inhalte als solche zu erkennen und selektierbar sind. *Bewertungs- und Filtersysteme* unterstützen Nutzer im Selektionsprozess. Für die Bewertung und Filterung von digitalen Inhalten entstehen komplexe Regulierungssysteme mit starker industrieller Involvierung. Formen kollektiver Selbstregulierung findet man sowohl in der Entwicklung von Bewertungssystemen als auch in der technischen Standardisierung für Filtersoftware, z. B. im Rahmen der

---

41 Engel 2006: S. 1 unter Verweis auf Boyle 1997: S. 189.

42 Siehe <http://www.ispai.ie/>.

43 Siehe <http://www.meldpunt-kinderporno.nl/>.

44 Laut EU-Kommission (KOM (2003) 776: S. 6 f.) wurden bis 2003 in 16 europäischen Staaten Internet Service Provider Verbände gegründet, in 11 europäischen Staaten sind ISPA-Verhaltenskodizes in Kraft, und in 17 europäischen Staaten werden Hotlines betrieben. Die britische Meldestelle Internet Watch Foundation (IWF) behandelt besonders viele Fälle (vgl. PCMLP 2004a: S. 44) und wird als erfolgreiches Hotlinemodell gesehen (vgl. Ofcom 2006: S. 5).

45 Siehe [http://www.hon.ch/HONcode/HON\\_CCE\\_intro.htm](http://www.hon.ch/HONcode/HON_CCE_intro.htm).

*Internet Content Rating Association (ICRA)*<sup>46</sup>. Viele Systeme basieren auf Self-rating-Modellen, bei denen Produzenten oder Anbieter der Inhalte diese selbst beurteilen. Sie unterwerfen sich dabei in individueller Selbstbeschränkung den vorher im Rahmen kollektiver Selbstregulierung vereinbarten, standardisierten Kriterien.

Aufgrund der verbesserten Leistungsfähigkeit der *Mobilkommunikation*, werden zunehmend digitale Medieninhalte via Mobilfunk verbreitet. Daraus resultieren neue Problemstellungen und Herausforderungen für die Telekommunikationsindustrie, die keine Tradition der Inhalteregulierung hat (vgl. PCMLP 2004a: S. 61). Da es sich um vergleichsweise neue Entwicklungen handelt, lässt sich derzeit nur anhand von Einzelbeispielen illustrieren, wie Selbstregulierung im Bereich von Inhalten der Mobilkommunikation eingeführt wird. Der britische *Independent Mobile Classification Body (IMCB)*<sup>47</sup> ist eine unabhängige Organisation zur Klassifizierung von Inhalten, die über Mobilfunk verbreitet werden. Das Klassifizierungssystem beruht auf einem Self-rating-Verfahren durch die Inhaltenanbieter. Der *IMCB* untersucht Beanstandungen wegen falscher Zuordnungen.

Zuletzt hat auch die Zunahme an verfügbaren Internetinhalten und -seiten und die damit steigende Bedeutung der *Anbieter von Suchdiensten* zur Einführung von Selbstregulierung geführt. Einerseits existieren Formen individueller Selbstregulierung (Selbstorganisation) von Suchmaschinenbetreibern, etwa der Code of Conduct von Google (2004) oder die Corporate-Governance-Richtlinie von Yahoo (2006). Die deutschen Suchmaschinenanbieter haben sich 2005 zur weltweit ersten kollektiven Initiative entschlossen. Unter dem Dach der *Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM)* wurde die *Selbstkontrolle Suchmaschinen* gegründet und ein *Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter der FSM – VK-S* verabschiedet.<sup>48</sup>

## 2.2 *Intensität und Formen staatlicher Involvierung in Selbstregulierungsinstitutionen*

„Selbstregulierung“ ist in den meisten Fällen eine Fehlbezeichnung. Oft kommen Selbstregulierungsinstitutionen nicht völlig ohne staatlichen Einfluss/ Druck zustande, und in vielen Fällen existieren Verbindungen zu staatlichen

---

46 Siehe <http://www.icra.org>. *ICRA* ist nicht die einzige Initiative zur Entwicklung von Bewertungs- und Filtersystemen. Im Rahmen des World Wide Web Konsortiums (W3C) wurde die Plattform for Internet Content Selection (PICS) gegründet (<http://www.w3.org/PICS/>). Parallel zu diesen unternehmensübergreifenden Industrieinitiativen (Selbstregulierung durch Standardisierung) wird eine Reihe unternehmensspezifischer Lösungen entwickelt und angeboten (Markt).

47 Siehe <http://www.imeb.org.uk/>, sowie die detaillierte Fallanalyse in HBI/EMR 2006: S. 91.

48 Siehe [http://fsm.de/de/Selbstkontrolle\\_Suchmaschinen](http://fsm.de/de/Selbstkontrolle_Suchmaschinen). Zur Genese der Initiative siehe Beiler/Machill 2007: S. 257 f.

Stellen im laufenden Betrieb. Staatliche Akteure können auf eine ganze Reihe von Instrumenten zurückgreifen, um Selbstregulierungsinitiativen zu unterstützen, aktiv zu nutzen und zu kontrollieren. Die Möglichkeiten reichen von weichen Formen der staatlichen Involvierung (symbolische Unterstützung, Inspiration, personelle Einbindung) über finanzielle Subventionen bis zur Transformation von Selbst- in Ko-Regulierungsinstitutionen.

### Übersicht 3: Formen der staatlichen Involvierung in Selbstregulierungsinstitutionen

Form der staatlichen Involvierung	Praxisbeispiel	Ergänzende Anmerkungen
Peitsche: Androhung staatlicher Regulierung	Schwedischer Presserat [SWE]	Reform der Selbstregulierung in Reaktion auf Drohung des schwedischen Parlaments
Inspiration: Anregung zur Selbstregulierung	ISPAI [IRL]	Selbstregulierung in einem irischen Regierungsbericht befürwortet
Subvention: Finanzielle staatliche Unterstützung	ICRA [International]	Finanzierung durch die EU im Rahmen des Aktionsplans Sicheres Internet
Information: Personelle staatliche Involvierung	Stoptline [AT]	Einbindung staatlicher Akteure in Beratungsgremien (Stoptline-Beirat)
Kooperation: Zusammenarbeit mit staatl. Stellen	Selbstkontrolle Suchmaschinen [D]	Zusammenarbeit mit der BPJM
Symbolische Unterstützung: Wertschätzung durch staatl. Stellen	Meldpunt [NL]	Eröffnung der Meldestelle durch hochrangige politische Akteure
Indirekte Kontrolle: Selbstregulierung innerhalb von Ko-Regulierung	ICSTIS-IMCB [UK]	IMCB als Unterorgan der ko-regulierten ICSTIS
Direkte Kontrolle: von der Selbst- zur Ko-Regulierung	FSF, FSM [D]	FSF und FSM von der KJM formal anerkannt

Häufig erfolgen die Etablierung oder Reformen von Selbstregulierung in Reaktion auf eine Androhung staatlicher Regulierung („*Peitsche*“) oder als Konsequenz einer staatlichen Anregung für Selbstregulierung („*Inspiration*“). Die Reform des *Schwedischen Presserates* in den 1960er-Jahren begann beispielsweise, als das schwedische Parlament in Erwägung zog, gesetzliche Vorkehrungen gegen Sensationsjournalismus zu treffen. Die Printindustrie antwortete mit einer Verschärfung des Presseehrenkodex und der Einsetzung eines Presseombudsmannes im Selbstregulierungsarrangement.<sup>49</sup> In Großbritannien wurde 1989 das *Video Standards Council (VSC)* als Antwort auf die Besorgnis der Regierung über die Videointerindustrie gegründet.<sup>50</sup> Die Selbstregulierungsinitiative *Przyjazne Media* für Jugendschutz im polnischen Rundfunk wurde von Rundfunkveranstaltern 1999 auf Anregung des Nationalen Rundfunkrates (National Broadcasting Council) eingerichtet.<sup>51</sup> Und in Irland wurden Fragen

49 Vgl. PCMLP 2004a: S. 23.

50 Der Slogan „The VSC was established in July 1989 in response to Government concerns about the video industry“ ist sogar deutlich sichtbar in der Kopfleiste der VSC-Website platziert. Siehe <http://www.videostandards.org.uk/main.html>.

51 Siehe [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/minors/reply-poland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/minors/reply-poland_en.pdf).

der Regulierung für illegale und gefährliche Internetinhalte 1998 in einem Regierungsbericht aufgearbeitet.<sup>52</sup> Darin sprachen sich die Experten deutlich für einen Selbstregulierungsansatz aus, der in der Folge von der Regierung unterstützt und von der Industrie umgesetzt wurde. Dies geschah mit Hilfe einer Hotline für die Meldung illegaler Internetinhalte (1999) und durch einen Verhaltenskodex der Internet Service Provider (2002).<sup>53</sup>

Andere sektorale Initiativen in verschiedenen Bereichen der Inhalteindustrie resultieren aus *Foren zur Diskussion von aktuellen Problemlagen*, die auf Initiative und/oder unter Einbindung von Vertretern staatlicher Stellen verlaufen. Die Initiative *Health on the Net (HON)* wurde beispielsweise in Folge einer Konferenz gegründet (1996), an der zahlreiche Stakeholder aus dem Bereich der Telemedizin, darunter Vertreter der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Europäischen Union (EU) teilgenommen hatten. Sie stimmten zum Konferenzabschluss dem Vorschlag zu, eine Organisation für telemedizinische Fragen zu gründen.<sup>54</sup> HON hält im Rahmen der Vereinten Nationen seit 2002 offiziellen Beraterstatus als NGO beim UN Wirtschafts- und Sozialrat. 2004 wurde HON auf EU-Ebene mit dem eEurope Award für eHealth von der EU-Kommission ausgezeichnet.<sup>55</sup> Wenn die staatliche Involvierung in die Selbstregulierungsorganisation wie in diesen Fällen nicht formal institutionalisiert ist, weil es sich bei solchen Formen der Unterstützung um punktuelle Ereignisse handelt, können die Institutionen als *Selbstregulierung im engen Sinn* klassifiziert werden. Darüber hinaus können staatliche Stellen die Selbstregulierungsinitiativen auch durch *symbolische Unterstützung* stärken (Wertschätzung). Die Eröffnung des niederländischen *Meldpunt* 1996 wurde vom Justizminister vorgenommen.

Erst durch institutionalisierte Formen der Einbindung staatlicher Akteure in den *laufenden Betrieb* kommt es zu einer *Selbstregulierung im weiten Sinn*. Diese erfolgt unter Rückgriff auf staatliche Steuerungsressourcen wie *Subventionen* (finanzielle Unterstützung), *Information* (personelle Involvierung) und *Kooperation* (Zusammenarbeit). Sie können gemeinsam mit *Verträgen* als Alternativen zu rechtlichen Grundlagen eingesetzt werden, die für Ko-Regulierung charakteristisch sind. Die Entwicklung von *Bewertungssystemen für gefährliche Internetinhalte* (z. B. ICRA)<sup>56</sup>, der Betrieb von *Meldestellen für illegale Internetinhalte* wie *Meldpunt* (Niederlande) und die internationale Initiative

---

52 Siehe <http://www.iab.ie/Publications/Reports/d19.PDF>.

53 Die Entwicklung des Verhaltenskodex und seine Überprüfung erfolgen in Zusammenarbeit mit einem unabhängigen Internetbeirat (Internet Advisory Board, siehe <http://www.iab.ie/>), der als Beratungseinrichtung des Ministeriums fungiert und alle relevanten Stakeholder einbindet.

54 Siehe <http://www.hon.ch/Global/#10>.

55 Siehe <http://www.hon.ch/Global/eHealth2004/winner.html>.

56 Neben ICRA unterstützt die EU derzeit 14 weitere Filterprojekte im Rahmen des Aktionsplans. Siehe: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/sip/projects/filtering/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/projects/filtering/index_en.htm).

*INHOPE*<sup>57</sup> werden mit Mitteln aus dem *EU Aktionsplan Sicheres Internet* finanziert.<sup>58</sup> Die in Genf angesiedelte *Health on the Net Foundation (HON)* erhält Unterstützung von den lokalen Behörden. In der österreichischen Meldestelle für illegale Internetinhalte (*Stopline*)<sup>59</sup> sind staatliche Stellen im Beirat der Meldestelle vertreten.<sup>60</sup> Der Beirat dient als Forum der Zusammenarbeit verschiedener Organisationen im Kampf gegen illegale Inhalte im Internet. Zentral ist der Austausch von Wissen. Durch die Einbindung staatlicher Vertreter können Informationsasymmetrien zwischen Industrie und Staat kompensiert, und die Strategien zur Kooperation in der Arbeitspraxis festgelegt werden.<sup>61</sup> Formen der praktischen Kooperation zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung findet man z. B. in Deutschland. Im Rahmen der *Selbstkontrolle Suchmaschinen* wurde ein technisches Verfahren entwickelt, mit dem sichergestellt werden soll, dass Internetadressen (URLs), die von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) auf den Index jugendgefährdender Medien gesetzt wurden, in den Ergebnislisten der Suchmaschinen nicht mehr angezeigt werden.<sup>62</sup>

Formen *indirekter staatlicher Kontrolle* von Selbstregulierung durch den Staat bestehen in komplexen institutionellen Arrangements. Da in ihnen Selbstregulierungsinitiativen innerhalb von Ko-Regulierungsorganisationen agieren, sind exakte Klassifikationen kaum mehr möglich. Die Entwicklung von Filtersystemen für den digitalen Rundfunk erfolgt im *DVB-Projekt*. Vorschläge der DVB-Gruppe für Systemspezifikationen werden anschließend im Rahmen von *ETSI* bearbeitet und schließlich als ETSI-Standards veröffentlicht. Das *Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI)* ist auf europäischer Ebene als anerkannte Organisation für Normung im Kommunikationssektor etabliert (Ko-Regulierung).<sup>63</sup> Die meisten der im Rahmen von *ETSI* entwickelten Standards sind durch den Markt initiiert (Selbstregulierung), einige der Stan-

---

57 Siehe <http://www.inhope.org/de/partners/supporters.html>.

58 Der niederländische „Meldpunt“ wird zudem auf nationaler Ebene vom niederländischen Justizministerium finanziell unterstützt.

59 Siehe <http://stopline.at>.

60 Das Bundeskriminalamt, das Bundesministerium für Justiz sowie das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung.

61 Die meisten von Internet Service Providern betriebenen Meldestellen für illegale Internetinhalte, wie Stopline (Österreich), Meldpunt (Niederlande) und IWF (UK) kooperieren in der täglichen Arbeitspraxis eng mit den staatlichen Stellen für Kriminalitätsbekämpfung.

62 „Ob ein Inhalt ggf. jugendgefährdend sein könnte und in Suchergebnislisten angezeigt werden sollte, oder ob eher nicht, entscheiden somit nicht die einzelnen Suchmaschinen. Stattdessen wird die Entscheidung zur Löschung von Suchergebnissen, die gegen deutsches Recht verstoßen, mit der BPjM durch eine legitimierte Instanz in einem transparenten, rechtsstaatlichen Verfahren getroffen“ ([http://fsm.de/de/Selbstkontrolle\\_Suchmaschinen](http://fsm.de/de/Selbstkontrolle_Suchmaschinen)).

63 Aufgrund ihrer rechtlichen Legitimationsgrundlagen können die offiziell anerkannten Normungsorganisationen als Ko-Regulierungsinstitutionen klassifiziert werden. Für die Anerkennung von CEN, CENELEC und ETSI als europäische Normungsorganisationen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts siehe Richtlinie 98/34/EG.

dards sind „harmonisierte Normen“. Diese werden im Auftrag der EU-Kommission entwickelt, welche dafür essenzielle Anforderungen formuliert (Ko-Regulierung im „New Approach“).<sup>64</sup>

Im Regulierungsarrangement für Jugendschutz bei Mobilfunkdiensten in Großbritannien sieht der Communications Act (2003) eine Anerkennung von Verhaltenskodizes im Bereich der Mehrwertdienste durch das Office of Communications (Ofcom) vor. Ein entsprechender Kodex des *Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services (ICSTIS)* wurde von Ofcom formal anerkannt (Ko-Regulierung). Im Rahmen von *ICSTIS* wurde ein „Unterorgan“, der *Independent Mobile Classification Body (IMCB)*, eingerichtet. Durch ihn wurde ein Bewertungsschema für kommerzielle Inhalte auf Basis eines Self-rating-Modells entwickelt. Das Bewertungsschema ist – im Gegensatz zum *ICSTIS*-Kodex – von Ofcom (noch) nicht formal anerkannt. Trotzdem fungiert der *IMCB* als Selbstregulierungsorganisation unter dem Dach einer Ko-Regulierungsinstitution (*ICSTIS*). In einem ähnlichen institutionellen Gefüge wurde in Deutschland der Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter als freiwillige Selbstregulierungsinitiative unter dem Dach der *Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia (FSM)* gegründet,<sup>65</sup> die von der *Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)* formal anerkannt ist.

Im Rahmen institutioneller Veränderungen kann Selbstregulierung durch staatliche Anerkennung in Ko-Regulierung übergeführt werden. So wurde zum Beispiel das *PEGI-System* zur Bewertung von Spieleinhalten als Industrieinitiative im Rahmen der paneuropäischen *Interactive Software Federation of Europe (ISFE)* entwickelt. In nationalen staatlichen Regelungen kann *PEGI* aber auch formal als Bewertungsnorm anerkannt werden (z. B. Finnland).<sup>66</sup> In Deutschland wurde im Rahmen weitreichender Reformen des Gesetzesrahmens für Jugendmedienschutz<sup>67</sup> die *Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)* eingerichtet. Sie kann u. a. Organisationen der Freiwilligen Selbstkontrolle und Filtersysteme prüfen und formal anerkennen. Bislang wurden die *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e. V. (FSF, 2003)* und die *Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V. (FSM, 2004)* jeweils unter Auflagen durch

---

64 Die EU-Kommission entschloss sich 1999 die DVB-Gruppe aufzufordern, zuverlässige Filter- und Bewertungssysteme für den digitalen Rundfunk zu entwickeln (KOM (1999) 371). 2002 folgte eine Entschließung des Europäischen Parlaments (Europäisches Parlament 2002), mit der das DVB-Konsortium darin bestärkt wird, an der Entwicklung von Filter- und Klassifizierungssystemen für digitales Fernsehen zu arbeiten.

65 Gemäß § 2 Abs. 2 der FSM-Satzung sind neben dem FSM-Verhaltenskodex (VK-FSM) ergänzende Verhaltenssubkodizes (VK-S) in Unterorganisationen möglich. Mitglieder der Unterorganisationen unterliegen nicht nur dem Verhaltenssubkodex, sondern darüber hinaus auch dem allgemeinen Verhaltenskodex der FSM.

66 Durch eine Änderung des Gesetzes zur Klassifikation von audiovisuellen Programmen wird die Anerkennung der *PEGI*-Alterskategorien in Finnland ermöglicht.

67 *JMStV* – Staatsvertrag der Länder über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk (Fernsehen) und Telemedien (Internet). Abrufbar unter: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/JMStV.pdf>.

die *KJM* anerkannt.<sup>68</sup> In Großbritannien erhielt die 1996 als Selbstregulierungsinitiative gegründete *Internet Watch Foundation (IWF)* 2004 eine formale Anerkennung durch staatliche Stellen in einem *Memorandum of Understanding*.<sup>69</sup>

### 2.3 Wirkungsbereiche: Regulatorische Verantwortung für digitale Medieninhalte

Die Übernahme regulatorischer Verantwortung für digitale Medieninhalte erfolgt aus institutioneller Perspektive auf vielfältige Art und Weise. Es kommt zur *impliziten Erweiterung des Wirkungsbereichs etablierter Normen* im digitalen Umfeld oder zu *expliziten Reformen von etablierten Normen*, um neue Anforderungen besser bewältigen zu können. Deutlich sichtbar sind auch zahlreiche *Neugründungen von Regulierungsinstitutionen* (Organisationen und Normen) in Reaktion auf neue Problemlagen. Solche institutionellen Reaktionen können zur Verbesserung der Umsetzung von einigen Steuerungszielen im digitalen Umfeld beitragen. Häufig sind sie jedoch in ihrem Wirkungsbereich beschränkt, z. B. auf die in Verbänden organisierte Industrie oder auf sehr spezifische Arten von digitalen Inhalten.

#### Übersicht 4: Verantwortung für digitale Inhalte: Modus der Institutionalisierung und Wirkungsbereich

Modus der Institutionalisierung von Zuständigkeit für digitale Inhalte	Selbstregulierung: Praxisbeispiel	Genauer Wirkungsbereich bei digitalen Medieninhalten
Explizite Reform einer etablierten Norm (aktiv)	Schwedischer Presserat [SWE]	Kodex gültig für Internetinhalte von Mitgliedern in Presseverbänden
Implizite Erweiterung einer etablierten Norm (passiv)	Werberat [AT]	Etablierter Kodex gültig für Werbung in allen Mediengattungen (inkl. Internet)
Neue Norm in einer etablierten Organisation	DDV [D]	Eigener, neuer Kodex für E-Mail-Marketing
Neugründung einer Organisation	ISPAI [IRL]	Meldestelle für illegale Internetinhalte

Die Übernahme regulatorischer Verantwortung für digitale Medieninhalte kann aktiv durch *explizite Reformen etablierter Normen* erfolgen. Im Sektor Werbung/Marketing/PR wird der *International Code of Advertising Practice der Internationalen Handelskammer (ICC)* regelmäßig erweitert und modifi-

68 Filtersysteme fanden bislang keine Anerkennung durch die *KJM*, alle zur Überprüfung vorgelegten Systeme wurden als erheblich defizitär beurteilt (vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/86118>).

69 Siehe [http://www.iwf.org.uk/documents/20041015\\_mou\\_final\\_oct\\_2004.pdf](http://www.iwf.org.uk/documents/20041015_mou_final_oct_2004.pdf). Im Memorandum verständigen sich das Crown Prosecution Service (CPS) und die Association of Chief Police Officers (ACPO) über die Aufgabenverteilung und die Maßnahmen bei der Zusammenarbeit im Kampf gegen Kindesmissbrauch. Abschnitt 6 des Memorandums anerkennt und definiert die Rolle der IWF im entsprechenden institutionellen Arrangement.

ziert, um neuen technologischen Herausforderungen zu begegnen.<sup>70</sup> In einigen Ländern wurden die Verhaltenskodizes für die Presse (Printmedien) gezielt auf Online-Journalismus erweitert. Häufig gelten die Selbstbeschränkungen allerdings nicht für alle Anbieter von Online-Nachrichten, sondern nur für jene Unternehmen, die sich den Verhaltenskodizes für die Printmedien unterworfen haben. Die Reichweite der Verhaltensbeschränkungen ist somit meist auf die organisierte Journalismusindustrie beschränkt. Die *Zuständigkeit des Schwedischen Presserates* erstreckt sich beispielsweise nur auf die Internetveröffentlichungen jener Unternehmen, die den schwedischen Verbänden der Zeitungs- oder Magazinherausgeber angehören.<sup>71</sup>

Regulatorische Verantwortung für digitale Medieninhalte kann auch passiv übernommen werden, indem die Gültigkeit etablierter Normen im digitalen Umfeld nicht explizit ausgeschlossen wird (*implizite Erweiterung etablierter Normen*). Verhaltenskodizes für Wirtschaftswerbung sind medien-/technologie-neutral formuliert und gelten – sofern nicht ausdrücklich Ausnahmen vorgesehen sind – automatisch auch für moderne Formen von Werbung im digitalen Umfeld (Online-Werbung; interaktive Werbung). In einigen anderen Ländern sind ethische Standards aus dem Print-Journalismus durch *institutionelle Verschränkungen* im analogen wie im digitalen Rundfunksektor wirksam. In Katalonien, Schweden und Finnland gelten Verhaltenskodizes für die Presse auch als ethische Standards für Rundfunkjournalismus (vgl. PCMLP 2004a: S. 25). Mit der zunehmenden Marktdiffusion von digitalem Fernsehen und Web-TV erlangen sie auch eine höhere Praxisrelevanz im digitalen Umfeld. Auch in diesen Fällen ist die Reichweite der Selbstregulierung allerdings nur auf die verbandsmäßig organisierte Industrie beschränkt. Nicht alle Anbieter von digitalen, audiovisuellen Medieninhalte sind miterfasst.

Zu *impliziten Erweiterungen etablierter Normen* kommt es auch im Bereich von Inhaltsbewertungssystemen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass optisch sichtbare Bewertungen, egal ob sie von staatlichen oder privaten Klassifizierungsorganisationen vorgenommen wurden, als Orientierungshilfe für Konsumenten dienen. Dies ist unabhängig davon, ob das jeweilige Produkt analog oder digital, offline oder online verbreitet wird. In der elektronischen *Spieleindustrie* gelten *PEGI*-Bewertungen z. B. für alle Spiele, egal ob sie in herkömmlichen Verkaufsstellen erworben oder im Internet vertrieben werden, und unabhängig davon, ob sie in einer Online-Spielumgebung

---

70 Der ICC-Code wurde bereits 1937 geschrieben, 2006 entstand die sechste Fassung, der Consolidated ICC Code of Advertising and Marketing Communication Practice. Abschnitt D enthält vergleichsweise neue Richtlinien für Werbung und Marketing via elektronische Medien und Telefon. [http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/marketing/pages/330\\_Consolidated\\_Code.pdf](http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/marketing/pages/330_Consolidated_Code.pdf).

71 Für weitere Beispiele aus Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Katalonien siehe PCMLP 2004a: S. 27.

gespielt, herunter geladen werden oder auf CDs gebrannt sind, die Zeitschriften beigelegt werden (vgl. KOM (2003) 776: S. 18).<sup>72</sup> Bestehende regulatorische Arrangements für Filme und Spiele unterscheiden sich in Umfang und Verhältnis jedoch darin, ob sie Kennzeichnungen für die digitale Online-Verbreitung rechtlich vorschreiben (staatliche Regulierung), sie als Instrument alternativer Regulierung anbieten und verwenden (Ko-/Selbstregulierung), oder sie auf Unternehmensebene als Instrument zur Verbesserung der Markttransparenz freiwillig einsetzen (Marktlösung).

Neuen regulatorischen Herausforderungen begegnet man aber auch mittels *neuer Initiativen in etablierten Organisationen*, wie z. B. im Bereich der Direktvermarktung. In Deutschland haben sich 2003 die E-Mail-Marketer im DDV einem Ehrenkodex<sup>73</sup> unterworfen, um unerwünschte Werbung (Spam) zu reduzieren. In Ergänzung strebt der DDV an, gemeinsam mit dem Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco Forum e. V.), eine Positiv-Liste (Whit list) für seriöse Versender von E-Mail-Werbung einzuführen. Unternehmen auf der White list erhalten somit den Vorteil, dass ihre Mails von den Spam-Filtern nicht blockiert werden.<sup>74</sup>

Die traditionellen Gruppen der Medieninhalteindustrie versuchen, neuen regulatorischen Herausforderungen v. a. durch Reformen bestehender Institutionen zu begegnen. Speziell im Internet-Bereich kommt es aber auch zu *zahlreichen Neugründungen von Organisationen*. Seit Mitte der 1990er-Jahre bilden sich in vielen Ländern nationale *Internet Service Provider Verbände*. Die irische ISPAI wurde 1998 gegründet, die österreichische ISPA-Austria 1997. Sie verfolgen u. a. mittels *Verhaltenskodizes* vielfältige Ziele im Internetsektor, darunter inhaltliche Ziele wie die Bekämpfung illegaler Inhalte. Damit zusammenhängend kam es zur Einrichtung von *Meldestellen für illegale Internetinhalte*.<sup>75</sup>

Ergänzend zu den Initiativen von branchenübergreifenden Verbänden im Bereich von Werbung, Marketing und PR kommt es zur Gründung von sektore-

---

72 PEGI umfasst ein Altersbewertungssystem (ab 3, ab 7, ab 12, ab 16 und ab 18) und Spieldeskriptoren in Form von Bildsymbolen, welche die Art des Spielinhalts beschreiben. Je nach Art des Spiels können bis zu sechs derartige Deskriptoren vorhanden sein. Online-Spiele sind nur in Deutschland, Schweden, Island und Norwegen rechtlich geregelt (KOM (2003) 776: S. 17 f.).

73 Ehrenkodex E-Mail-Marketing des DDV (<http://www.ddv.de/downloads/Service/Ehrenkod>). Der Kodex regelt wichtige Grundprinzipien wie das Erheben von Adressen, das Einholen der Erlaubnis E-Mails zuzustellen, die Behandlung des Widerrufs dieser Erlaubnis, die Absenderkennzeichnung, den Ausschluss der Adressweitergabe, das Führen einer betriebsinternen Blacklist und die Bearbeitung von Bounces. Siehe [http://www.ddv.de/download/ex\\_eMail-Marketing.pdf](http://www.ddv.de/download/ex_eMail-Marketing.pdf).

74 Zur Analyse der Potenziale alternativer Regulierungsformen in der Bekämpfung von Spam siehe Just et al. 2007.

75 Die irische Meldestelle [www.hotline.ie](http://www.hotline.ie) wurde 1999, also ein Jahr nach der Verbandsgründung durch ISPAI eingerichtet, ebenso die österreichische Stopline als Initiative der ISPA-Austria (1998). Auch in den Niederlanden ging die Gründung der Meldestelle für Kinderpornografie 1996 von der ISP-Vereinigung NLIP aus. NLIP wurde jedoch später aufgelöst, während der Meldpunkt bestehen bleibt.

ralen Organisationen für spezielle *Dienstleistungen im Internet* (z. B. Health on the Net Foundation 1996). Bewertungs- und Filtersysteme für Medieninhalte sind zwar kein neues Phänomen – sie wurden bereits für analogen Rundfunk entwickelt (V-Chip)<sup>76</sup>. Im digitalen Umfeld entstehen jedoch zahlreiche neue Standardisierungsinitiativen wie etwa ICRA (1999).<sup>77</sup> Zuletzt haben Probleme bei Internetsuchdiensten und in der Mobilkommunikation zur Einführung von Selbstregulierung geführt. Sowohl der *Independent Mobile Classification Body* (IMCB, 2004) als auch der *Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter* (VK-S, 2005) sind neue Institutionen, die sich, wie viele andere Internet-Institutionen mit einzelnen Problemstellungen beschäftigen (*Single-Issue-Institutionen*).<sup>78</sup>

Umgekehrt kommt es jedoch auch zur *institutionellen Integration der Regulierungskompetenzen*, z. B. für Alterskennzeichnungen über mehrere Mediengattungen und Industriesektoren hinweg. Dabei zeigen sich vielfältige, länder- und systemspezifische Integrationsoptionen, aber noch keine dominanten institutionellen Muster: Im Bereich der *staatlichen/staatsnahen Altersklassifizierung* wurde beispielsweise in Finnland das Bewertungsmodell für Filme auch auf Video on Demand (VoD) übertragen. In den Niederlanden erfolgt die Alterskennzeichnung seit 2000 in einem *Ko-Regulierungsrahmen* durch das *Netherlands Institute for the Classification of Audio-visual Media (NICAM)* auf Basis des *Kijkwijzer*-Bewertungssystems. Dieses wurde ursprünglich für die Verbreitung audiovisueller Produkte via Kino, Video, DVD und Fernsehen entwickelt. Die Anwendungsbereiche werden aber schrittweise erweitert.<sup>79</sup> Auch im Bereich der *Selbstregulierung* kommt es bei den wenigen vorhandenen Institutionen zu Integrationsprozessen. Das britische *Video Standards Council (VSC)* wurde 1989 als Klassifizierungsorganisation für die Videoindustrie gegründet. 1993 wurde der Code of Practice erweitert und erfasst seither auch die Computer- und Videospiele-Industrie. Die Beispiele zeigen mögliche Integrationsoptionen, allerdings fehlt es bislang an Wissen über die Vor- und Nachteile integrierter Institutionen bei Bewertungssystemen. Mit

---

76 Zur V-Chip-Debatte siehe Price 1998.

77 ICRA ging 1999 aus dem Recreational Software Advisory Council (RSAC) hervor, das sich bereits seit 1994 mit der Klassifizierung von Videospiele beschäftigt. RSAC wurde von der Industrie gegründet, um ein staatliches Klassifizierungssystem zu verhindern (vgl. Machill/Hart/Kaltenhäuser 2002: S. 46 f.).

78 Der Wirkungsbereich des IMCB erstreckt sich beispielsweise auf unbewegte Bilder, Videos und audiovisuelles Material sowie Handy-Spiele inklusive Spielen mit JAVA-Unterstützung. Aus seinem Wirkungsbereich explizit 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 Weblogs, und Inhalte, die über das Internet oder WAP erreichbar sind, und zu denen der Mobilfunkanbieter nur die Verbindung herstellt (HBI/EMR 2006: S. 91).

79 Siehe <http://www.kijkwijzer.nl/index.php>. Seit 2005 gilt das System auch für einige Dienste, die über Mobiltelefone angeboten werden. Internetangebote werden zwar nicht erfasst, die Piktogramme werden aber im Online-Umfeld, z. B. auf Filmwebseiten, ebenso verwendet wie im Offline-Bereich.

institutionellen Reformen sind häufig Kompetenz- und Machtverschiebungen verbunden. Von Vertretern etablierter Organisationen werden diese nicht ohne Weiteres hingenommen. Das sind möglicherweise Gründe dafür, dass die Lösungen länderspezifisch erheblich divergieren, und dass „[w]ith development and convergence of technology, the preferred approach is either the universal or the highly specialized“ (PCMLP 2004a: S. 56).

#### 2.4 *Internationalisierung der Selbstregulierung: Umfang und Formen transnationaler Zusammenarbeit*

In historischer Perspektive war die Regulierung von Medieninhalten lange Zeit von nationalen Institutionen dominiert. Mit der zunehmenden Internationalisierung der Kommunikationssektoren in Folge von technologischem Wandel und Liberalisierung nehmen transnationale Regulierungsprobleme zu. Sie verlangen nach adäquaten Lösungsansätzen und erfordern Veränderungen der Regulierungsstrukturen. Transformationsprozesse in Richtung einer vertikalen Erweiterung von Governance lassen sich – sowohl bei staatlichen als auch bei alternativen Regulierungsformen – u. a. in einer steigenden Bedeutung internationaler Regulierungsinstitutionen und in einer Zunahme von transnationaler Zusammenarbeit ablesen. Doch nicht alle Sektoren werden im selben Ausmaß von einer Internationalisierung der Regulierungsstrukturen erfasst, wie folgende Beispiele aus dem Bereich der Selbstregulierung bei digitalen Medieninhalten zeigen.

**Übersicht 5: Beispiele für internationale Einbindung von Selbstregulierungsinstitutionen nach Industriegruppen**

Industriegruppe	Selbstregulierung: Praxisbeispiel	Internationale Einbindung
Presse	Schwedischer Presserat [SWE]	Via AIPCE
Rundfunk	Przyjazne Media (Friendly Media) [POL]	keine
	DVB-Konsortium [INTERNAT]	DVB als internationales Konsortium
Kino/Film (DVD/Video)	Video Standards Council [UK]	für Video keine für Spiele via PEGI
Werbung	Werberat [AT]	Via EASA
Marketing/PR	DDV [D]	Via FEDMA
Video-/Konsolen-/ Computerspiele	ISFE/PEGI [International]	PEGI als internationales System
Online-Dienste/Internet (Internet Service Provider)	ISPai [IRL] Meldpunt [NL]	Via EuroISpa Via Inhope
Online-Dienste/Internet Internet Content Provider	Health on the Net Code [International] ICRA [International]	HON als internationale Organisation ICRA als internationale Organisation
Mobile Kommunikation	ICSTIS-IMCB [UK]	Keine
Suchdienste Provider	Selbstkontrolle Suchmaschinen [D]	Keine

Die traditionellen Sektoren Presse und Rundfunk sind – soweit es um die Regulierung der Produktion von Inhalten geht – nicht oder nur sehr schwach in internationale Organisationen eingebunden. Die wenigen nationalen Selbstregulierungsinitiativen im Bereich der Rundfunkveranstaltung wie zum Beispiel die polnische Klassifizierungsinitiative *Przyjazne Media* sind nicht zu einer europäischen Initiative zusammengeschlossen. Europäische Presseräte, darunter der Schwedische Presserat sind zwar in der *Alliance of Independent Press Councils of Europe (AIPCE)*<sup>80</sup> vereinigt, die *AIPCE* fungiert jedoch nur als Interessenvertretung zur Förderung von Selbstregulierung und als gemeinsame Plattform für den Meinungs austausch. In Regulierungsfragen kommt es im Rahmen von *AIPCE* jedoch zu keiner länderübergreifenden Koordination, etwa in Bezug auf die transnationale Abstimmung der einzelnen Pressekodizes.<sup>81</sup> Länderübergreifende, allerdings unverbindliche Initiativen, werden von internationalen Journalistenverbänden<sup>82</sup> gesetzt. Bereits 1954 wurde beim *Weltkongress der International Federation of Journalists (IFJ)* eine internationale Erklärung zu den Prinzipien der journalistischen Arbeit verabschiedet (Code de Bordeaux).<sup>83</sup> Der Code gibt nur Leitlinien für die journalistische Arbeit vor, er nimmt jedoch nicht Bezug auf digitale Inhalte, es existiert kein Durchsetzungsmechanismus und Sanktionen bei Verstößen sind ebenfalls nicht vorgesehen.

Deutlich stärker internationalisiert sind regulatorische Aktivitäten in den Bereichen Werbung, Marketing und PR. Für Werbung besteht auf internationaler Ebene bereits seit 1937 der *International Code of Advertising Practice der Internationalen Handelskammer (ICC)*. Auf europäischer Ebene arbeitet seit 1992 die *European Advertising Standards Alliance (EASA)* an der Förderung und Koordination nationaler Selbstregulierungsinitiativen im Bereich von Werbung und Marketing. Die *EASA* selbst verfügt über keinen eigenen Verhaltenskodex für Werbung. Die Umsetzung der Ziele erfolgt u. a. mit Hilfe eines Sets an gemeinsamen Prinzipien und Standards für Best Practice<sup>84</sup>. Mit ihnen werden Anforderungen an nationale Selbstregulierungsinitiativen formuliert, zu deren Einhaltung sich die *EASA*-Mitglieder bekennen. Auf operativer Ebene bietet die *EASA* ein Verfahren für die Abwicklung grenzüberschreitender Beschwerden. Mitglieder der *EASA* sind 13 Branchenverbände aus dem Mediensektor und 28 nationale Selbstregulierungsorganisationen, darunter der

---

80 Siehe <http://www.media-accountability.org/>.

81 Im Gegenteil: „Participating countries [...] agree that it is not possible to operate a universal code of ethics, and are opposed to the imposition of supra national codes and regulatory organisations, either at the European or global level“ (<http://www.media-accountability.org/html/frameset.php?page=aipce>).

82 Als Interessenvertretungen etabliert sind die International Federation of Journalists (IFJ) und ihre europäische Unterorganisation European Federation of Journalists (EFJ).

83 Siehe <http://www.ifj.org/docs/ETHICS-E.DOC>.

84 Siehe [http://www.easa-alliance.org/about\\_easa/en/common\\_principles.html](http://www.easa-alliance.org/about_easa/en/common_principles.html).

Österreichische Werberat (ÖWR). Im Bereich *Marketing* agiert die *Federation of European Direct and Interactive Marketing (FEDMA)*<sup>85</sup> als Interessenvertretung mit Aktivitäten im Bereich der Selbstregulierung. Im Rahmen von *FEDMA* werden vor allem unverbindliche Codes of Practice für Direktmarketing entwickelt,<sup>86</sup> beschlossen wurde aber auch ein *Verhaltenskodex für E-Commerce und Interaktives Marketing*<sup>87</sup>. *FEDMA* übernimmt dafür allerdings nur allgemeine Kontrollfunktionen. Die konkrete Durchsetzung und die Sanktionierung sind den 25 nationalen *FEDMA* Mitgliedsverbänden übertragen. Zu ihnen zählt auch der *Deutsche Direktmarketing Verband (DDV)*.

Zur Internationalisierung kommt es auch bei den seit Mitte der 1990er-Jahre etablierten Initiativen der *Internet Service Provider*. Neun nationale ISPs, darunter auch die irische *ISPAI*, sind Mitglied der europäischen Vereinigung der Internet Service Provider (*EuroIspsa*). Zu den Zielen von *EuroIspsa* zählen neben der Interessenvertretung auch die Förderung von Selbstregulierung und die Entwicklung professioneller Standards.<sup>88</sup> *EuroIspsa* hatte zu diesem Zweck auch einen Verhaltenskodex für ISPs verabschiedet, der als Modell für die Entwicklung von sechs länderspezifischen Kodizes herangezogen wurde.

Stark international vernetzt sind die nationalen *Meldestellen für illegale Internetinhalte*. Die Internationale Vereinigung der Internet Hotlines *INHOPE* wurde 1999 unter dem *Safer Internet Action Plan* der EU gegründet, und besteht 2008 aus 30 Mitgliedern (davon 26 Vollmitglieder). Die Mitgliedschaft bei *INHOPE* ist an strenge Voraussetzungen gebunden, u. a. um länderübergreifend hohe Standards der Hotlines zu gewährleisten.<sup>89</sup> Mitglieder verpflichten sich u. a., mit anderen Mitgliedern durch den Austausch von Informationen über illegale Inhalte zu kooperieren. In der Arbeitspraxis der einzelnen Hotlines kommt es so zu einer starken länderübergreifenden Zusammenarbeit.

Besonders hoch ist der Internationalisierungsgrad in den Bereichen von *Normierung und Standardisierung*. Bewertungs- und Filtersysteme für digitale Inhalte werden, sofern es sich nicht um unternehmensspezifische Lösungen

---

85 FEDMA wurde 1997 durch einen Zusammenschluss zwischen EDMA (1976) und FEDIM (1992) gegründet.

86 Code of Practice for Listbroking; Code of Practice for the Use of Personal Data in Direct Marketing; Teleservices Guidelines; Global Convention on Preference Services.

87 Siehe [http://fedma.custompublish.com/getfile.php/342989.1014.xdpffdbpwd/Code\\_of\\_conduct\\_for\\_e-commerce.pdf](http://fedma.custompublish.com/getfile.php/342989.1014.xdpffdbpwd/Code_of_conduct_for_e-commerce.pdf).

88 Siehe EuroISPA, Articles of Association – Stand 2005: [http://www.euroispa.org/docs/euroispa-aoa\\_en-sept2005.pdf](http://www.euroispa.org/docs/euroispa-aoa_en-sept2005.pdf).

89 Mitglieder müssen einen Mechanismus zur Verfügung stellen, um Beschwerden aus der Öffentlichkeit über angebliche illegale Inhalte und/oder Verwendungen des Internet entgegenzunehmen, des Weiteren über wirksame und transparente Verfahren im Umgang mit Beschwerden, über Unterstützungen seitens der Regierung, Wirtschaft, Exekutive und der Internetnutzer im Betreiberland verfügen, mit anderen Mitgliedern durch den Austausch von Informationen über illegale Inhalte, die Verwendung des Internet und durch den Austausch von Expertisen kooperieren und sich zur Vertraulichkeit verpflichten. (<http://www.inhope.org/de/about/members.html>).

handelt, vorwiegend in großen internationalen Industriekonsortien entwickelt. Das *PEGI*-System zur Bewertung von Spielen entstand in internationaler Kooperation im Rahmen der *Interactive Software Federation of Europe (ISFE)* und es ersetzt eine ganze Reihe vorhandener nationaler Altersbewertungssysteme. *PEGI* wurde auf der Basis bestehender Systeme in Europa entwickelt und so konzipiert, dass damit unterschiedliche kulturelle Normen und Haltungen in den teilnehmenden Ländern berücksichtigt werden können.<sup>90</sup> Vor ähnlichen Herausforderungen stehen auch andere internationale Standardisierungsprojekte für die Bewertung und Filterung von digitalen Medieninhalten im Rundfunk (z. B. *DVB-Konsortium*) und im Internet (z. B. *ICRA*).

Noch keine Formen der organisatorischen Internationalisierung findet man bei den vergleichsweise jungen Selbstregulierungsinitiativen zur *Bewältigung neuer regulatorischer Problemstellungen*. Sowohl die Anbieter von Suchdiensten in Deutschland (*Selbstkontrolle Suchmaschinen*) als auch Mobilfunkanbieter in Großbritannien (*Independent Mobile Classification Body*) sind mit ihren Regulierungsaktivitäten noch nicht in internationale Organisationen eingebunden. Allerdings haben die großen europäischen Mobilfunkanbieter 2007 ein *Europäisches Rahmenabkommen für die sichere Nutzung von Mobilfunktelefonen durch jüngere Teenager und Kinder*<sup>91</sup> mit der EU-Kommission unterzeichnet. Sie verpflichten sich damit zur Ausarbeitung von Jugendschutzmaßnahmen binnen eines Jahres.<sup>92</sup> Zur *Bekämpfung von Spam* wurde 2006 die länderübergreifende Spambox-Initiative *SpotSpam*<sup>93</sup> mit finanzieller Unterstützung der EU gegründet. Hier werden Beschwerden aus verschiedenen Ländern zentral zusammengeführt und den Behörden werden Daten zur juristischen Aufarbeitung zur Verfügung gestellt. Die beiden Beispiele stehen exemplarisch für Versuche auf transnationale Herausforderungen mittels regulatorischer Internationalisierung zu reagieren. Sie verweisen zudem auf „weiche“ Steuerungsressourcen, die staatliche Akteure nutzen können, um Selbstregulierung zu unterstützen (Rahmenabkommen; finanzielle Förderung).

---

90 Auch auf organisatorischer Ebene kommt es zu internationaler Zusammenarbeit: Mit der Verwaltung des *PEGI*-Systems ist das Niederländische Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien (*NICAM*), das auch für das System *Kijkwijzer* verantwortlich zeichnet, beauftragt worden. Im Vereinigten Königreich ist der *Video Standards Council (VSC)* im Auftrag des *NICAM* tätig.

91 Siehe: <http://www.gsmworld.com/gsm europe/documents/eur.pdf>.

92 Alle Unterzeichner werden an Zugangskontrollen für pornografische Inhalte arbeiten. Außerdem sollen Kampagnen, Klassifizierungsmechanismen für gewerbliche Inhalte und der Kampf gegen illegale Inhalte den Jugendschutz beim Mobilfunk verbessern (<http://www.heise.de/newsticker/meldung/print/84860>).

93 Siehe [http://www.spotspam.org/eu\\_project.html](http://www.spotspam.org/eu_project.html).

### 3 Potenzial von Selbstregulierung und Regulatory Choice

Aus einer Public-Policy-Perspektive sollen alternative Regulierungsformen Defizite der reinen Marktsteuerung, aber auch der staatlichen Command-and-Control-Regulierung kompensieren.<sup>94</sup> Ihre Anwendung soll einen regulatorischen Mehrwert bringen – einen höheren Grad der Zielerreichung und/oder eine Senkung der Regulierungskosten. In Ergänzung zu den empirischen Analysen des Status quo von alternativen Regulierungsformen werden deshalb Versuche unternommen, deren Leistungen zu bewerten. Dafür werden Evaluierungsindikatoren entwickelt, die auf theoretischen Analysen von Vor- und Nachteilen sowie auf Erfolgsfaktoren alternativer Regulierungsformen basieren. Anhand der Indikatoren können der Nutzen und die Defizite der *bestehenden* Regulierungsinstitutionen beurteilt werden (*Ex-post*-Evaluierung). Ergebnisse solcher Evaluierungsuntersuchungen können zeigen, ob das Vertrauen in bestehende Regulierungsinstitutionen tatsächlich gerechtfertigt ist. Des Weiteren dienen sie auch als Input für die Wahl bzw. die Konstruktion *zukünftiger* Regulierungsarrangements für anstehende Problemstellungen (*Ex-ante*-Evaluierung).

Das v. a. im Zuge des Internet-Booms zunehmende Vertrauen in Selbstregulierungsformen, und damit in die Industrie als (Selbst-)Regulator, führt zu folgenden zwei Fragen: *Warum* wird Selbstregulierung angewendet, und *wie* kommt es zur Entscheidung über den adäquaten Mix von staatlicher und alternativer Regulierung aus einer Public-Policy-Perspektive?

Bezüglich der ersten Frage können zwei idealtypische Erklärungen unterschieden werden: Private Akteure werden als *Notlösung* oder als *Ideallösung* für regulatorische Probleme gewählt. Es handelt sich um eine *Notlösung*, falls die traditionelle staatliche Regulierung versagt bzw. nicht durchsetzbar ist – z. B. im Fall transnationaler Regulierungsprobleme, falls politische Akteure keine anderen Optionen haben, als die Lösung von Regulierungsproblemen alternativen Regulierungsinstitutionen zu überlassen. Zur Selbstregulierung als *Notlösung* kommt es etwa auch, wenn, wie im Medienbereich, ein besonderer verfassungsmäßiger Schutz gegen staatliche Eingriffe festgeschrieben ist (z. B. Schutz der Rede- und Meinungsfreiheit).

---

94 Bei der reinen Marktsteuerung wird davon ausgegangen, dass Probleme individuell durch das Konsumentenverhalten (im Wesentlichen durch den Wechsel zu anderen Anbietern) gelöst werden. Im konvergenten Kommunikationssektor liegen die Defizite der Marktsteuerung v. a. bei mangelnder Transparenz, mangelndem Wettbewerb (Monopol Tendenzen) und Lock-in-Effekten. Mitunter entwickeln sich gar keine Märkte, obwohl dies aus einer Public-Policy-Perspektive erwünscht wäre (z. B. bei öffentlichen Gütern). Mitunter bilden sich florierende Märkte in Bereichen, in denen dies nicht erwünscht ist (z. B. bei demeritorischen Gütern wie illegalen Inhalten, z. B. Kinderpornografie). Bei der staatlichen Regulierung liegen die Defizite bei den Informationsmängeln des Regulators, der beschränkten Flexibilität, den hohen Regulierungskosten, der Langsamkeit der Veränderungen der Regulierung im Vergleich zum dynamischen Mediensystem und der mangelnden Wirksamkeit nationaler Regulierungen für transnationale Dienste.

Andererseits kann Selbstregulierung als Ideallösung gewählt werden, wenn Nationalstaaten effektive Wahlmöglichkeiten zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Regulierungsformen haben. Die Gründe dafür sind erwartete *Vorteile* gegenüber staatlicher Regulierung aus einer Public-Policy-Perspektive. Diese liegen in (vgl. Latzer et al. 2002: S. 50)<sup>95</sup>

- einer höheren Problemlösungskapazität durch höhere Expertise auf Seiten der privaten Akteure,
- einer höheren Reaktionsgeschwindigkeit durch flexiblere Regulierungsprozesse,
- einem höheren Grad der Regelbefolgung durch unmittelbare Beteiligung der Betroffenen,
- niedrigeren Regulierungskosten,
- niedrigeren Implementationskosten für die Adressaten der Regulierung,
- leichteren Einigungen auf grenzüberschreitende Vereinbarungen.

Neben diesen Anreizen aus einer Public-Policy-Perspektive ist aus einer Industrie-Perspektive die Vermeidung staatlicher Regulierung der wesentliche Anreiz für eine freiwillige Selbstregulierung. Dementsprechend wird Selbstregulierung eher in jenen Bereichen gewählt und erfolgreich durchgesetzt, wo die Politik auch das Potenzial zur effektiven Regulierung hätte. In anderen Worten wird die politische „Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie“ (Carrot-and-Stick) dann besser funktionieren, falls die „stick-capacity“ hoch ist, also die staatlichen Regulatoren überzeugend die Anwendung von „big guns“ (Command-and-Control-Regulierungen) für den Fall androhen können, dass die Industrie das Regulierungsproblem nicht mittels Selbstregulierung löst (siehe Ayres/Braithwaite 1992: S. 19 ff.).

Selbstregulierung kann nur in seltenen Fällen die traditionelle staatliche Regulierung komplett ersetzen, doch ist sie ein effektives Mittel, diese zu ergänzen. Staatliche Interventionen werden in vielen Fällen auch nur als eine vorübergehende und ergänzende Maßnahme benötigt (vgl. Gunningham/Sinclair 1999). Die Effektivität und Effizienz der Regulierung hängen zu einem großen Ausmaß vom Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Regulierungsformen im Kontinuum zwischen Staat und Markt ab.

Die Frage, wie ein adäquater Mix gefunden wird, kann als ein *mehrstufiger Regulatory-Choice-Prozess* konzeptionalisiert werden. Die Pluralität von öffentlichen und privaten normsetzenden Akteuren und die Pluralität von Normen, die von klassischen Command-and-Control-Regulierungen (Rechtsakten) zu verschiedenen Formen des „Soft Law“ und freiwilligen Vereinbarungen reichen,

---

95 Zu den Vorteilen der Selbstregulierung siehe u. a. Cane 1987; Boddewyn 1988; Ayres/Braithwaite 1992; Michael 1995; MCA 1997; Office of Regulation Review 1998; Campbell 1999; NCC 2000; Ofiel 2001; Just/Latzer 2004.

sind Voraussetzungen für einen Regulatory-Choice-Prozess (vgl. Schuppert 2006: S. 398). Die institutionellen Wahlmöglichkeiten bezüglich des adäquaten Regulierungsarrangements können nicht pauschal für den gesamten Kommunikationssektor getroffen werden, sondern sind auf Basis von Fallanalysen für jedes einzelne Regulierungsproblem zu klären.

Ein grober *Leitfaden* für die systematische Suche nach einem speziell zugeschnittenen Regulierungsarrangement ist in Übersicht 6 zusammengefasst dargestellt. Er baut auf theoretischen Überlegungen und Erfahrungen mit verschiedenen Regulierungsformen auf, und ist nach konsekutiven Fragestellungen strukturiert, die zu diskutieren sind, um ein Regulierungsarrangement zu wählen. Politische Akteure können den Leitfaden als Orientierungshilfe sowohl für Ex-ante-Assessments von anstehenden Regulierungsproblemen verwenden, als auch für Ex-post-Evaluierungen von bereits bestehenden Policy-Lösungen. Der Leitfaden konzentriert sich auf die *institutionelle* Dimension von Regulierungsmechanismen, also auf die Fragen *wer* reguliert (Akteure) und *wie* (Prozesse)

**Übersicht 6: Leitfaden für die systematische Diskussion von Regulatory Choice als Institutional Choice**

<p>Welche Regulierungsziele werden verfolgt?          Sind Marktinterventionen notwendig, um diese Ziele zu erreichen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kulturelle, soziale und ökonomische Ziele</li> <li>- Regulierungstheorien</li> </ul> <p style="text-align: center;">⇓ <i>Wie hoch ist der Gestaltungsspielraum des Staates bei der Wahl des Regulierungsmodus?</i></p> <p>Zwei Dimensionen sind dabei zu diskutieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Innerhalb der verschiedenen Ebenen des Multi-level-Governance-Regimes (international, supranational, national, regional, lokal)</li> <li>- Innerhalb des regulatorischen Prozesses (Normsetzung, Ex-ante-/Ex-post-Normvollzug, Sanktionierung)</li> </ul> <p style="text-align: center;">⇓ <i>Wie groß ist der Bedarf an staatlichen Interventionen?</i></p> <p>Sind alternative Regulierungsformen angemessen?          Zu diskutierende Kriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risiken des Regulierungsversagens</li> <li>- Notwendige Eingriffsintensität</li> <li>- Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen</li> <li>- Marktmachtunterschiede zwischen den beteiligten Unternehmen</li> <li>- Reputationssensitivität der Industrie bzgl. Regulierungen</li> <li>- Anerkannte Organisationen, die die Regulierungsaufgabe übernehmen könnten</li> </ul> <p style="text-align: center;">⇓ <i>Wie sind alternative Regulierungsmodi institutionalisierbar?</i></p> <p>Zu diskutierende Erfolgsfaktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operationale Zielsetzungen und klar definierte Verantwortlichkeiten</li> <li>- Transparente Regulierungsprozesse und messbare Ergebnisse</li> <li>- Definierte Fall-back-Szenarien im Fall des Versagens</li> <li>- Adäquate Sanktionierungsmöglichkeiten</li> <li>- Periodische Reviews und externe Kontrolle durch Öffentlichkeit und Staat</li> <li>- Partizipationsmöglichkeiten für interessierte Stakeholder</li> </ul>
--

Quelle: Latzer 2007

Regulierungen durchgeführt werden. Er konzentriert sich hingegen nicht auf die *substanzielle* Dimension der Regulierung, die danach fragt, was reguliert wird (z. B. Zugang, Preise etc.).<sup>96</sup>

Im ersten Schritt ist zu entscheiden, *ob* Marktinterventionen als notwendig erachtet werden. Eine Liste von Regulierungszielen der Kommunikationspolitik, die sowohl kulturelle als auch ökonomische Ziele inkludiert, erlaubt eine systematische Diskussion des Bedarfs an Marktinterventionen.<sup>97</sup> Regulierungstheorien, im Speziellen normative Theorien der Regulierung, erweisen sich hierfür als hilfreich.

Nach der Identifikation der leitenden Zielsetzungen und der Entscheidung über die Notwendigkeit von Marktinterventionen muss geklärt werden, ob es einen *Handlungsspielraum* für Eingriffe gibt, und ob die Politik überhaupt zwischen verschiedenen Regulierungsformen wählen kann. Dieser politische Handlungsspielraum könnte auf nationaler Ebene hoch sein, aber auf internationaler Ebene gering. Des Weiteren könnte er bei der Normsetzung hoch sein, aber gering bei der Sanktionierung. Folglich sollte die Frage nach den politischen Optionen bezüglich des Regulierungsmodus systematisch entlang der zwei Dimensionen diskutiert werden: (1) für die verschiedenen Ebenen der Multilevel-Governance und (2) für den Regulierungsprozess, also für die Normsetzung, den Ex-ante-/Ex-post-Vollzug und für die Sanktionierung.

Falls die Möglichkeiten für staatliche Interventionen gering sind, dann gibt es keine andere Wahl (*Notlösung*), als die Lösung von Regulierungsproblemen hauptsächlich privaten Akteuren (Industrie, Nutzer) zu überlassen und damit auf Selbstregulierung und Selbstbeschränkung zu vertrauen. Doch auch in diesem Fall verbleiben für politische Akteure einige Optionen, die Entwicklungen mitzugestalten. Zum Beispiel könnten sie alternative Regulierungen initiieren und fördern. Zusätzlich könnten sie sich an der Selbstregulierung beteiligen, entweder mit finanziellen oder personellen Beiträgen. Anderenfalls, wenn der (staatliche) Handlungsspielraum groß ist, und die Regulierungsoptionen vielfältig sind, könnte ein Rational-Choice-Prozess (*Ideallösung*) bezüglich des Ausmaßes von alternativer Regulierung stattfinden. Dieser nutzt das Wissen über potenzielle Vorteile gegenüber staatlichen Maßnahmen und vermeidet mögliche Nachteile und Risiken einer alternativen Regulierung wie (vgl. Latzer et al. 2002: S. 52)<sup>98</sup>

---

96 Zu den folgenden Ausführungen vgl. Latzer 2007. Für eine Regulatory Choice Analyse, die auf die substanzielle Dimension der Regulierung fokussiert, siehe Schuppert 2006: S. 395 ff.

97 Für einen strukturierten Überblick über Regulierungsziele im konvergenten Kommunikationssektor siehe Latzer et al. 2002: S. 105.

98 Zur Diskussion der Risiken von Selbstregulierung siehe u. a. Cane 1987; Boddewyn 1988; Wiedemann 1994; Ogus 1995; Michael 1995; MCA 1997; Office of Regulation Review 1998; Campbell 1999; King/Lenox 2000; Task Force on Industry Self-Regulation 2000; NCC 2000; ECLG 2001; Just/Latzer 2004.

- die Gefahr der einseitigen Interessendurchsetzung auf Kosten des öffentlichen Interesses (z. B. durch Self-service und Regulatory Capture),
- symbolische Politik mit niedrigen Standards, schwacher Durchsetzung und niedriger Beteiligung,
- die Einschränkung des Wettbewerbs durch Absprachen und Kartellbildung,
- sinkende Transparenz,
- der Verlust an Expertise auf staatlicher Seite,
- die Senkung demokratischer Standards wie Rechtssicherheit, Verantwortlichkeit etc.

Die Angemessenheit alternativer Regulierung kann aus einer Public-Policy-Perspektive entlang einer Liste von Kriterien diskutiert werden, die aus theoretischer und empirischer Forschung abgeleitet sind. Selbstregulierung ist umso besser geeignet bzw. ist die Notwendigkeit von staatlicher Involvierung umso geringer (vgl. Latzer et al. 2002: S. 152 f.)

- je niedriger die *Risiken* eines Regulierungsversagens bzw. der Bedarf an *einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards* ist,
- je niedriger die *Eingriffsintensität* einer Regulierung ist,
- je niedriger die *Interessensgegensätze* zwischen den öffentlichen und den partikularen Interessen in einer Regulierungsfrage sind,
- je niedriger die Marktmachtunterschiede und die Marktzutrittsbarrieren sind,
- je höher die *Reputationssensitivität* der Regulierung für die davon betroffene Industrie ist,
- falls es bereits *anerkannte Organisationen* gibt, die Regulierungsmaßnahmen in Selbst- und Ko-Regulierung übernehmen könnten.

Einige Beispiele sollen die Anwendung der aufgelisteten Kriterien illustrieren:<sup>99</sup> Die *Risiken* des Regulierungsversagens sind beispielsweise hoch, wenn es um die Gefährdung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen geht, oder falls Fehlentwicklungen zu schädlichen, abträglichen Auswirkungen auf die Funktionsweise der Infrastruktur führen, oder falls hohe ökonomische Kosten entstehen, wie im Beispiel von Spam-Mails. Die Intensität der regulatorischen Interventionen kann als hoch eingestuft werden, falls sich daraus existenzielle Effekte für Marktteilnehmer ergeben können, wie z. B. im Fall von Marktzugangsbeschränkungen für Anbieter von digitalen Medieninhalten. Hohe Marktmachtunterschiede und Marktzutrittsbarrieren bergen die Gefahr von Wettbewerbsbeschränkungen und Kartellbildungen. Sie sind deshalb im stark konzentrierten Markt der Suchmaschinenbetreiber zu berücksichtigen und im Fall von technischen Standardisierungsprozessen, zum Beispiel bei der Entwicklung von Bewertungs- und Filtersystemen. Die Reputationssensitivität auf

---

<sup>99</sup> Für eine systematische Anwendung der Kontrollliste für ausgewählte Regulierungsthemen (Interconnection, Markttransparenz, Spam, Rating-Systeme) siehe Latzer et al. 2002: S. 152 ff.; Just/Latzer/Saurwein 2007; Latzer et al. 2007.

Regulierungen kann evaluiert werden, indem man die Auswirkungen der Nichtbefolgung dieser Regulierung betrachtet. Falls die Nichtbeachtung einer Regel (z. B. im Bereich Konsumentenschutz) zu einem Reputationsverlust führt und folglich zu sinkenden Verkaufszahlen, dann kann die Reputationssensitivität als hoch eingestuft werden. Selbstregulierung im Bereich der Direkt-Marketing-Industrie wird meist mit dem Ziel eingeführt, die Reputation des Industriezweiges zu fördern.

Bezüglich der Anwendung dieser Kontrollliste ist zu bedenken, dass es nicht immer möglich sein wird, alle Kriterien anzuwenden. Außerdem kann das Assessment auch manchmal zu widersprüchlichen Ergebnissen bezüglich der Anwendung von Selbstregulierung führen. Im Beispiel von Spam ist etwa das Risiko des Regulierungsversagens hoch und gleichzeitig ist der Markt durch eine hohe Reputationssensitivität gekennzeichnet. Während das erste Kriterium die Notwendigkeit für starke staatliche Regulierung anzeigt, verweist das zweite Kriterium auf die Anwendbarkeit von Selbstregulierung. Folglich ist ein balancierter Mix aus staatlicher und alternativer Regulierung das Ergebnis einer Evaluierung, die auch das Zusammenspiel zwischen den Kriterien und die Intensität jedes Kriteriums berücksichtigt.

Nach der Entscheidung über die Anwendung von alternativen Regulierungsformen, braucht man weitere Entscheidungen bezüglich der institutionellen Spezifika und deren Anwendung. Aus einer Public-Policy-Perspektive sind hierbei mehrere *Erfolgsfaktoren* zu berücksichtigen (vgl. Campbell 1999), z. B. definierte Fallback-Szenarien für den Fall, dass die Selbstregulierung versagt, transparente Regulierungsprozesse, periodische Reviews, die Möglichkeit, dass sich sämtliche Stakeholder einbringen können, und das Vorhandensein adäquater Sanktionsmöglichkeiten.

Abschließend ist festzuhalten, dass der hier ausgeführte Leitfaden für Regulatory Choice darauf abzielt, politischen Entscheidungsträgern, Regulatoren und sonstigen Stakeholdern entweder in ihrem Ex-ante-Assessment von anstehenden Regulierungsproblemen oder in ihrem Ex-post-Assessment bestehender Regulierungsarrangements zu unterstützen. Es versteht sich von selbst, dass jede spezifische Wahl des Regulierungsmodus letztendlich eine politische Entscheidung ist, dass es keine „One-size-fits-all“-Lösungen gibt, und dass die Leitlinie keine technokratische Formel darstellt, die mechanistisch anwendbar ist. Weiterführende empirische und vergleichende Forschung wird es erlauben, den Leitfaden zu verfeinern, und sie wird dazu beitragen, die Verbindung zwischen Governanceforschung und der Politik zu stärken.

Neben der akademischen Diskussion zur Wahl der Governance-Formen wird auch eine damit verbundene politische Diskussion vor allem von nationalen öffentlichen Verwaltungen und internationalen Organisationen geführt.<sup>100</sup>

---

100 Zu den folgenden Ausführungen vgl. Just/Latzer/Saurwein 2007: S. 107 f.

Die zentrale Zielsetzung und treibende Kraft der Governance-Reformen hat sich von weniger Government hin zu mehr Effizienz verlagert. Auf Basis politischer Diskussionsergebnisse, die teils wissenschaftlich unterstützt sind, werden auf der nationalen, supra- und internationalen Governance-Ebene Aktivitäten gesetzt, welche die Wahl von Governance-Formen und damit auch die Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess mitberücksichtigen und mitbestimmen.

So strukturiert die Europäische Kommission (2005) die Vorbereitung von Policy-Vorschlägen mittels Impact Assessment Guidelines. Ein Ziel ist hierbei die Koordination innerhalb der Kommission unter Einbeziehung der Stakeholder. Die OECD (1993) analysiert Gemeinsamkeiten von fünfzehn nationalen regulatorischen Checklisten, wobei auch die Frage nach dem Einsatz alternativer Regulierungsformen ein Ziel dieser Checklisten ist. Der in Deutschland entwickelte Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (Bundesministerium des Innern 2000) zielt auf Qualitätsverbesserung und Verringerung der Regelungsdichte ab, wobei die Auswahl der optimalen Regulierungsalternativen einen Teil davon darstellt. Die Erstellung von Regulatory Impact Statements (Ministry of Commerce 1999) ist in Neuseeland für alle dem Kabinett vorgelegten Policy-Vorschläge verpflichtend. Hierbei muss u. a. Selbstregulierung explizit als unpraktikabel abgelehnt werden, bevor staatliche Regulierung eingesetzt wird. Vorrangige Ziele sind die Steigerung produktiver und allokativer Effizienz in der Regulierung sowie die Internalisierung externer Effekte. Auch die britische Better-Regulation-Initiative ([www.cabinetoffice.gov.uk/regulation](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation)) dient dem Effizienzgewinn. Zu diesem Zweck wurde ein Better-Regulation-Officer eingesetzt und ein Webportal geschaffen. Im Zuge dieser Initiative werden u. a. die jeweiligen Regulierungsziele beurteilt. Des Weiteren wird evaluiert, ob eine Intervention überhaupt notwendig ist, wobei mindestens drei Optionen von Interventionen miteinander verglichen werden müssen.

## 4 Resümee

### *Steigende regulatorische Erwartungen an die Industrie*

Parallel zur Zunahme digitaler Medieninhalte haben sich in der EU auch die akademischen und politischen Debatten über den Regulierungsbedarf und über die Potenziale von *alternativen Regulierungsformen* (Selbstregulierung, Ko-Regulierung) intensiviert. Speziell bei internetbasierten Diensten wird ihnen ein *steigender Problemlösungsbeitrag* sowohl seitens der Industrie als auch seitens der Politik zugeschrieben. Auf EU-Ebene sollen beispielsweise im Rahmen der Reform des europäischen Regulierungsrahmens für den konvergenten Kommunikationssektor private Akteure verstärkt in die Umsetzung verschiedenster öffentlicher Steuerungsziele eingebunden werden.

Die steigenden Erwartungen an alternative Regulierungsformen sind im Kontext der generell angestrebten *Effizienzsteigerung* der Politik zu verstehen. Die Wahl der adäquaten Governance-Formen und die systematische Berücksichtigung der Potenziale privater Akteure zur Lösung regulatorischer Probleme sind wesentliche Bausteine im Rahmen allgemeiner Reformstrategien auf nationaler und supranationaler Ebene (Good Governance; Bessere Rechtsetzung). Sie finden immer öfter in konkreten Reformprojekten ihren Niederschlag – kürzlich etwa in der Änderung der EU-Fernsehrichtlinie.

### *Steigende Übernahme von regulatorischer Verantwortung durch die Industrie*

Internationale, nationale und sektorale Studien belegen übereinstimmend die *Zunahme* alternativer Regulierungsformen. Sie zeigen, dass damit vor allem *nutzerspezifische* Ziele verfolgt werden und verweisen auf *Unterschiede* innerhalb des konvergenten Kommunikationssektors. Selbstregulierung findet traditionell im Pressewesen (Pressekodizes, Presseräte), in der Werbung (Werbekodizes, Werberäte) und seit den 1990er-Jahren im Internetbereich starke Anwendung (ISP-Verhaltenskodizes, Internethotlines). Ihre Bedeutung in traditionell stark staatlich kontrollierten Sub-Sektoren (Kinofilm, Rundfunk, Telekommunikation) ist geringer. Hier existieren bislang lediglich *Selbstregulierungsinseln* (vgl. PCMLP 2004a: S. 29) innerhalb staatlich dominierter Regulierungsarrangements.

Die Konvergenz der Subsektoren des Kommunikationssektors führt zu einer Vervielfachung von digitalen Verbreitungswegen und Inhalten. Entsprechend vielfältig sind regulatorische Reaktionen und die daraus resultierenden institutionellen Strukturen zur Regulierung digitaler Medieninhalte (Abschnitt 3.3). Einerseits *erweitern* bestehende Selbstregulierungs-Organisationen ihre Agenda auf digitale Inhalte: Presseräte behandeln Beschwerden über Online-Ausgaben von Printprodukten, Bewertungssysteme für elektronische Spiele werden auf Offline- und Online-Spiele angewendet, etablierte Verbände der Direktvermarkter ergänzen bestehende Verhaltensregeln um neue Vorgaben für den Bereich E-Mail-Marketing.

Andererseits kommt es zu zahlreichen *Neugründungen von Regulierungsinstitutionen*, v. a. seit den späten 1990er-Jahren im Internetbereich: Bewertungs- und Filterungssysteme für Internetinhalte, Verhaltenskodizes der Internet Service Provider, Meldestellen für illegale Internetinhalte und Verhaltensregeln für Internetinformation in sensiblen Dienstleistungsbereichen (Gesundheitswesen) sind Beispiele dafür. In Reaktion auf neue regulatorische Herausforderungen (Suchmaschinen, Mobilkommunikation) kommt es laufend zu weiteren Neugründungen. Insgesamt entsteht eine *Vielfalt* an Selbstregulierungsorganisationen, -normen sowie -instrumenten zu ihrer Durchsetzung, mit denen die bestehenden staatlichen Regulierungsstrukturen ergänzt werden.

### *Kollektive Selbstregulierung und individuelle Selbstorganisation*

Die institutionelle Vielfalt an alternativen Regulierungsformen hat zu einer Fülle unterschiedlicher und teils widersprüchlicher *Klassifikationen* geführt (siehe Abschnitt 1.2). Für diesen Beitrag wurden *enge* Begriffsdefinitionen für Selbst- und Ko-Regulierung gewählt, die bereits auf einem eng gefassten Regulierungsbegriff basieren: Regulierung muss intendiert und explizit sein. Sie muss durch Verhaltensbeschränkung erfolgen und im öffentlichen Interesse wirken. Damit sind sowohl kollektive als auch individuelle Formen von Verhaltensbeschränkungen im öffentlichen Interesse umfasst, wenngleich individuelle Selbstregulierung, die auch als *Selbstorganisation* bezeichnet wird, stärker auf Unternehmensinteressen abzielt (z. B. Stärkung von Reputation und Vertrauen in ihre Produkte). Damit können gleichzeitig auch öffentliche Steuerungsziele im Kommunikationssektor unterstützt werden. Dies erscheint umso wichtiger, als Studien auf ein statisches bzw. sinkendes Vertrauen in Internetinhalte (vgl. PCMLP 2004b) verweisen.

### *Selbstregulierung als Fehlbezeichnung: Vielfältige staatliche Beiträge*

Der Begriff Selbstregulierung erweist sich streng genommen meist als *Fehlbezeichnung*, da in fast allen Beispielen Formen der Zusammenarbeit mit staatlichen Stelle entweder in der Gründungsphase, im Rahmen von Reformen oder im laufenden Betrieb erkennbar sind (Abschnitt 2.2). Der Fokus auf unterschiedliche *Formen staatlicher Involvierung* in der Selbstregulierung führt zu einer Reihe von Klassifikationen, u. a. zur meistdiskutierten Unterscheidung von *Selbst- und Ko-Regulierung*. Grundsätzlich sind Klassifikationen nicht richtig oder falsch, sie sind jedoch wichtig für die Analyse (empirische Erfassung) und auch für die politische Praxis.

Mit der Verwendung von *weiten Abgrenzungskriterien* zur Definition von Ko-Regulierung – wie „Zusammenarbeit“ oder „rechtliche Verbindung“ – erhöht sich die Anzahl von Ko-Regulierungen zu Lasten der ansonsten als Selbstregulierung eingestuften Fälle. Für die *Politik* ist die Zuteilung in Selbst- oder Ko-Regulierung von Relevanz, wenn das Überlassen von öffentlichen Regulierungsaufgaben in Selbstregulierung als die Aufgabe des staatlichen Steuerungsanspruches verstanden wird. Für die involvierten Unternehmen ist die Unterscheidung wichtig, weil sie unterschiedliche staatliche Kontrollintensitäten impliziert (Rechtssicherheit). Für die Forschung sind die Abgrenzungen von Bedeutung, weil damit analytische Interpretationsmöglichkeiten bei empirischen Untersuchungen geschaffen werden.

Eng eingegrenzte Begriffsdefinitionen für Ko-Regulierung (z. B. „gesetzliche Grundlage“) verbreitern den Raum, der für Selbstregulierung bleibt. Sie erlauben weitere Differenzierungen für die Vielzahl anderer Kooperationsformen zwischen privaten und staatlichen Akteuren im Rahmen von Selbst-

regulierungsarrangements. Im Fall der Regulierung digitaler Inhalte lassen sich etliche Formen institutionalisierter staatlicher Involvierung aufzeigen (finanziell, personell, kooperativ), weshalb von einer *Selbstregulierung im weiten Sinn* gesprochen werden kann (Abschnitt 2.2). Selbst pure Formen der Selbstregulierung (*Selbstregulierung im engen Sinn*) kommen selten ohne punktuelle staatliche Involvierung aus, sei es durch staatlichen Druck im Hintergrund oder durch gezielte staatliche Anerkennungen für erfolgreiche Selbstregulierung. In den wenigsten Fällen ist es alleine der Druck von Industrieverbänden auf einzelne Firmen, der zu kollektiven Verhaltensbeschränkungen führt.

### *Zunahme des staatlichen Beitrags*

Die Analysen von Selbstregulierungsarrangements für digitale Medieninhalte lassen einige *Muster* ihrer Genese und Veränderung im Zeitablauf erkennen. Bei neu auftauchenden Regulierungs-Problemen überwiegen in der *frühen Phase* Selbstregulierungen, die aufgrund flexibler Anwendbarkeit rascher realisiert werden können als staatliche Regulierung. Die zahlreichen Neugründungen von Selbstregulierungsinstitutionen im Bereich des *Internet* seit Mitte der 1990er-Jahre sind dafür beispielhaft. Zuletzt zeigte sich dieses Etablierungsmuster am Beschluss des *Verhaltenskodex der Suchmaschinenanbieter* in Deutschland. Mit der steigender Etablierung eines Politikfeldes nimmt der staatliche Beitrag im Regulierungsarrangement zu. Mitunter kommt es aus unterschiedlichen Gründen zur *bottom-up Transformation* von Selbstregulierung in Ko-Regulierung: Falls Selbstregulierung sich nicht bewährt, steigt der Handlungsdruck, Selbstregulierungsorganisationen unter stärkere staatliche Kontrolle zu stellen. Eine Transformation von Selbst- zu Ko-Regulierung kann aber auch erfolgen, wenn sich Selbstregulierung als erfolgreich erwiesen hat (wie z. B. Internet Watch Foundation, UK). Es kommt zur offiziellen Anerkennung durch staatliche Stellen, zur Würdigung des generierten regulatorischen Mehrwerts und zur formalen Delegation von Aufgaben im Regulierungsprozess. Forschungsergebnisse über Internet-Selbstregulierung (vgl. PCMLP 2004b) weisen jene Selbstregulierungs-Aktivitäten als am *erfolgreichsten* aus, die einen *rechtlichen Hintergrund* haben (z. B. bezüglich Beschwerden über illegale Inhalte) und unterstützen damit den Trend in Richtung stärkerer staatlicher Involvierung.

In traditionell stark staatlich kontrollierten Bereichen (z. B. Kinofilm, Rundfunk, Telekommunikation), in denen sich lediglich vereinzelte Selbstregulierungsinitiativen finden, sind auch die Voraussetzungen für Selbstregulierung anders als im Internetbereich. Der Gestaltungsspielraum für Selbstregulierung ist deutlich geringer, kann aber im Zuge des technologischen Fortschritts sowie mit neu auftretenden Problemstellungen wachsen und zur *top-down Delegation von Regulierungsverantwortung an die Industrie* führen (z. B. private Inhaltsbewertungssysteme statt staatlicher Filmzensur). Diese Delegation von Ver-

antwortung erfolgt jedoch eher in Form staatlich kontrollierter Ko-Regulierung auf Basis rechtlicher Grundlagen (z. B. NICAM, NL) als durch alleiniges Vertrauen auf Selbstregulierung (vgl. HBI/EMR 2006: S. 133; PCMLP 2004a: S. 29).

### *Steigendes Vertrauen in die Nutzer*

Bei der Bewältigung von Regulierungsproblemen, die durch digitale Medieninhalte verursacht werden, nehmen nicht nur Formen der Selbstregulierung durch die Industrie sondern auch Varianten der *Selbsthilfe* durch die individuellen *Nutzer* zu. Diese schützen sich und ihre Kinder durch *technikgestützte Selbstbeschränkungen* vor unerwünschten Inhalten (z. B. Pornografie, Gewalt, Spam). Anders als bei (Selbst-)Regulierung werden die unerwünschten Inhalte nicht reduziert oder gekennzeichnet, sondern es wird deren Sichtbarkeit eingeschränkt. Weitere Selbsthilfe-Maßnahmen sind kollaborative Einstufungen/Bewertungen von (nutzergenerierten) Inhalten durch die Nutzer.

Formen von Selbsthilfe können in verschiedenen Kombinationen mit Selbst-, Ko- und staatlicher Regulierung angewendet werden (z. B. bei Filter- und Bewertungssystemen), weswegen bei Regulierungsentscheidungen nicht nur das Wechselspiel zwischen Staat und Industrie zu beachten ist, sondern auch die Verteilung von Verantwortung zwischen staatlichen Akteuren, der Industrie und den einzelnen Nutzern. Das Vertrauen in die Selbsthilfe durch die Nutzer könnte in Zukunft weiter anwachsen, da die Zunahme benutzergenerierter Inhalte, die Aufhebung der Produzenten-Konsumenten-Dichotomie und der vereinfachte Transfer von Inhalten zwischen verschiedenen Plattformen nach *dezentralen* Lösungssystemen auf der Nutzerebene verlangen.

### *Öffentlicher Kontrollbedarf aufgrund von Risiken und Anwendungsproblemen*

Das Vertrauen in Selbstregulierung durch die Industrie ist aufgrund potenzieller Risiken und praktischer Anwendungsdefizite beschränkt. Die Gefahr der *einseitigen Interessendurchsetzung* auf Kosten des öffentlichen Interesses (Self-service, Regulatory Capture) ist eines der Risiken aus der Public-Policy-Perspektive. Symbolische Politik mit niedrigen Standards, schwacher Durchsetzung und niedriger Beteiligung wären andere. Verhaltenskodizes, die sich lediglich zur Einhaltung gesetzlich geforderter Mindeststandards bekennen, aber nicht darüber hinausgehen, bringen keinen regulatorischen Mehrwert, wenn sie nicht auch zumindest zusätzliche Durchsetzungsinstitutionen vorsehen.

Die meisten Selbstregulierungen, die auf klassische Instrumente wie Verhaltenskodizes und Gütesiegel zurückgreifen, sind in ihrer Wirkung auf die verbandlich organisierte Industriegruppe beschränkt (z. B. Presse, Werbung, ISPs, Direktvermarkter). Wesentliche Probleme werden jedoch häufig von Akteuren verursacht, die bewusst außerhalb der etablierten Industrien operieren

und sich keinen freiwilligen Vereinbarungen unterwerfen (z. B. Spammer).<sup>101</sup> Die Möglichkeiten, gegen „Schwarze Schafe“ und „Free-rider“ mit klassischen Instrumenten der alternativen Regulierung vorzugehen, sind daher beschränkt.

Wirksamere Maßnahmen könnten durch technische Normen (v. a. Filtersysteme) gesetzt werden, die umfangreichen Schutz bieten. Entsprechende Standards für verschiedene Medieninhalte (Internet, Rundfunk, Spam etc.) sind Gegenstand der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten von einzelnen Unternehmen (Markt), Industriekonsortien (Selbstregulierung) und anerkannten Normungsinstitutionen (Ko-Regulierung). Die meisten sind aber bislang nicht erfolgreich am Markt eingeführt oder kämpfen mit Problemen in der laufenden Anwendung.<sup>102</sup>

Die Einführung von wirksamen technischen Lösungen gegen Spam scheiterte bislang z. B. an der Unvereinbarkeit verschiedener technischer Konzepte und an Streitigkeiten über Patentrechte. Daran lässt sich die Bedeutung der Standards für die Entwicklung der am Standardisierungsprozess beteiligten Unternehmen ablesen. Damit verbunden sind Gefahren von einseitiger Interessendurchsetzung, Wettbewerbsbeschränkung und potenziell problematischen Monopolstellungen, die im Mediensektor traditionell besonders kritisch beurteilt werden (Kommunikationsfreiheit, Meinungsvielfalt). Die Entwicklung der technischen Architektur für Bewertungs- und Filtersysteme ist daher auch unter dem Aspekt der *Monopolisierungsgefahr* zu diskutieren (vgl. Holznagel/Werle 2004: S. 34).

Bei den zahlreichen Neugründungen von Selbstregulierungsorganisationen handelt es sich meist um *Single-Issue-Initiativen*, wodurch sich mitunter das Problem der Sichtbarkeit dieser Initiativen für die Nutzer ergibt. Gerade jene Regulierungsorganisationen, die an der Schnittstelle zu den Nutzern agieren (Hotlines, Beschwerde-/Ombudsstellen, alternative Streitbeilegung) und auf einen hohen Bekanntheitsgrad angewiesen sind, buhlen oft gegeneinander um die knappe Ressource Aufmerksamkeit.

---

101 Die Anti-Spam-Initiative Spamhouse schätzt, dass 80 % aller Spam-Mails in den USA und in Europa von ungefähr 200 professionell agierenden „Spam-Gangs“ stammen, die für ihre Aktivitäten eine kleine Anzahl von spam-freundlichen oder unzureichend geschützten Internet-Service-Providern und Netzwerken (Zombie-PCs) nutzen (<http://www.spamhaus.org/statistics/networks.lasso>). Zur Diskussion von Potenzialen und Grenzen alternativer Regulierungsformen in der Spam-Bekämpfung siehe Just/Latzer/Saurwein 2007: S. 114 f. Vielfach wird festgehalten, dass gerade jene Unternehmen, die außerhalb der Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements operieren, die größten Probleme für Konsumenten verursachen (vgl. NCC 2000: S. 22).

102 In Deutschland erfüllt bisher noch kein Jugendschutzprogramm, das der KJM zur Prüfung vorgelegt wurde, die Anforderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages nach einer wirksamen altersdifferenzierten Filterung (KJM o. J.: S. 11). Mit diesen Problemen schließen sie an frühere Erfahrungen mit analogen Systemen an, bei denen es zu keinen gut funktionierenden Lösungen mit breiter Anwendung kam (V-Chip). Die in Filterlösungen gesetzten Hoffnungen haben sich auch im digitalen TV bisher nicht umfassend erfüllt.

### *Zwischen Not- und Ideallösung*

Die *Motive* für den Einsatz von Selbstregulierung sind unterschiedlich (Abschnitt 3). Zum einen resultiert gerade bei Problemen mit Internetinhalten das Vertrauen in Selbstregulierung aus der Notsituation, dass traditionelle, staatlich-hierarchische Regulierung nicht durchsetzbar ist (*Notlösung*). Das ansonsten häufig angewendete Mittel der Androhung staatlicher Regulierungen funktioniert in diesem Fall schlecht (niedrige Stick-Capacity). Dies zum einen auf Grund verfassungsrechtlicher Beschränkungen für staatliche Eingriffe zum Schutz von Rede- und Meinungsfreiheit und zum anderen wegen der begrenzten Wirksamkeit einzelstaatlicher Interventionen in globalen Netzen. Zu den Erfolgsfaktoren für alternative Regulierungsarrangements wird daher die *Internationalisierung* gezählt, jedenfalls wird der Mangel an internationalen Lösungen als Defizit ausgewiesen (vgl. Ofcom 2006). Nicht zufällig werden gerade internationale Selbstregulierungsinitiativen von staatlicher Seite angeregt, initiiert, finanziell gefördert oder „inspiriert“, wie etwa die internationale Vereinigung der Internet Hotlines (INHOPE).

Zum anderen werden Selbstregulierungen – und stärker noch Formen der Ko-Regulierung – zunehmend als *Ideallösung* angestrebt, um deren spezifische Vorteile zu nutzen. Dies passiert auf nationaler und internationaler Ebene sektorenübergreifend (Konsumentenschutz; Umweltschutz), aber auch sektorspezifisch bei Regulierungsproblemen im Zusammenhang mit digitalen Medieninhalten (Jugendschutz, Werbung). Die vielfältigen Kombinationen von Beiträgen durch die Industrie, den Staat und auch durch die Nutzer werden als wesentlicher *Erfolgsfaktor* für Regulierungsarrangements gewertet, während Einzelmaßnahmen – so zeigen etwa Analysen des Nutzerschutzes bei digitalen Inhalten – sich oft als weniger erfolgreich erweisen (vgl. Ofcom 2006).

### *Regulatory Choice: Leitfaden für Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen*

Evaluierungsanalysen setzen sich damit auseinander, ob die als Not- und Ideallösung entstandenen Regulierungsarrangements auch in der Praxis das halten können, was sie aus theoretischer Perspektive versprechen. Dazu werden z. B. Evaluierungsindikatoren entwickelt, die auf Vor- und Nachteilen sowie auf Erfolgsfaktoren alternativer Regulierungsformen basieren (vgl. Ofcom 2004). Sowohl institutionelle als auch substanzielle Indikatoren finden Berücksichtigung, mit denen der Nutzen und die Defizite der *bestehenden* Regulierungsinstitutionen *ex post* beurteilt werden. Untersuchungen verweisen u. a. auf Defizite im Bereich von Verfahrenszielen, wie etwa auf mangelnde Transparenz bei Ko-Regulierungsarrangements (HBI/EMR 2006: S. 128) und auf die beschränkte Offenheit bezüglich der umfassenden Beteiligung von Stakeholdern sowohl bei Selbstregulierung (Latzer et al. 2002: S. 138 f.) als auch bei Ko-Regulierung (HBI/EMR 2006: S. 130).

Analysen können zeigen, ob das Vertrauen in die bereits existierenden Regulierungsinstitutionen tatsächlich gerechtfertigt ist und wo Reformbedarf besteht. Die entwickelten Indikatoren sind aber nur in beschränktem Maße dafür geeignet, die Potenziale von alternativen Regulierungsformen für die Bewältigung neuer regulatorischer Herausforderungen abzuschätzen. Die *Ex-ante-Evaluierung* der Möglichkeiten und Grenzen von Selbstregulierung verlangt nach alternativen Erklärungsansätzen und Analyseparametern. Aus theoretischen Überlegungen und praktischen Regulierungserfahrungen lässt sich ein *Leitfaden* für die systematische Diskussion der Wahl des Regulierungsarrangements ableiten (Abschnitt 3). In diesen Diskussions-Leitfaden fließen sowohl die potenziellen Vor- und Nachteile ein als auch Erfolgsfaktoren für die Anwendung von Selbstregulierungsformen. Der notwendige Grad der staatlichen Involvierung hängt u. a. von den Risiken eines Regulierungsversagens, dem Bedarf an einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards, der Eingriffsintensität einer Regulierung und den Interessensgegensätzen zwischen den öffentlichen und den partikularen Interessen ab.

## 5 Literatur

- Ayres, I./ Braithwaite, J. (1992): Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Black, J. (1996): Constitutionalising Self-Regulation. In: The Modern Law Review, 59 (1), 1996, S. 24–55.
- Boddewyn, J. J. (1985): Advertising Self-regulation: Organization Structures in Belgium, Canada, France and the United Kingdom. In: Streeck, W./ Schmitter, P. C. (Hrsg.) (1985): Private Interest Government. Beyond Market and State. London: Sage, S. 30–43.
- Boddewyn, J. J. (1988): Advertising Self-Regulation and Outside Participation. A Multinational Comparison. New York: Quorum.
- Börkey, P./ Glachant, M./ Lévêque, F. (2000): Voluntary Approaches for Environmental Policy in OEDC Countries: An Assessment. Abrufbar unter: <http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/PBMGFL-OECDVAs.pdf>.
- Borrmann, J./ Finsinger, J. (1999): Markt und Regulierung. Vahlen: München.
- Boyle, James (1997): Foucault in Cyberspace: Surveillance, Sovereignty, and Hardwired Censors. In: University of Cincinnati Law Review, 66, S. 177–205.
- Brown, Andrew (2006): Advertising Regulation and Co-Regulation: The Challenge of Change. In: Economic Affairs, 26 (2), S. 31–36.
- Bundesministerium des Innern/Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin.
- Campbell, A. J. (1999): Self-Regulation and the Media. In: Federal Communications Law Journal, 51 (3), S. 711–771.
- Cane, P. (1987): Self Regulation and Judicial Review. In: Civil Justice Quarterly, 6, 1987, S. 324–347.

- Dam, K. W. (1999):* Self-Help in the Digital Jungle. John M. Olin Law & Economics Working Paper. Chicago: The Law School of The University of Chicago.
- Doyle, C. (1997):* Self Regulation and Statutory Regulation. In: Business Strategy Review, 8 (3), S.35–42.
- ECLG (2001):* Soft Law and the Consumer Interest. ECLG/071/2001. Abrufbar unter: [http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/eclg/rep03\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/eclg/rep03_en.pdf).
- Engel, C. (2006):* The Role of Law in the Governance of the Internet. In: International Review of Law, Computers & Technology, 20 (1), S.201–216. Abrufbar unter: <http://www.coll.mpg.de/engel/105.pdf>.
- Europäisches Parlament (2002):* Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde (KOM (2001) 106 – C5-0191/2001-2001/2087(COS)) vom 11.04.2002.
- Europäisches Parlament, Rat (1995):* Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. Amtsblatt Nr. L 281, 23.11.1995, S.31–50.
- Europäisches Parlament, Rat (1998):* Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, geändert durch Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften. Amtsblatt Nr. L 204, 21.07.1998, S.37–49, geändert mit Amtsblatt Nr. L 217, 05.08.1999, S.18–26.
- Europäisches Parlament, Rat (1999):* Entscheidung 276/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Januar 1999 über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen. Amtsblatt Nr. L 33, 06.06.1999, S.1–11.
- Europäisches Parlament, Rat (2000):* Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr). Amtsblatt Nr. L 178, 17.07.2000, S.1–16.
- Europäisches Parlament, Rat (2002):* Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie). Amtsblatt Nr. L 108, 24.04.2002, S.51–77.
- Europäisches Parlament, Rat, Kommission (2003):* Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (2003/C 321/01).
- Europäisches Parlament, Rat (2007):* Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste). Amtsblatt Nr. L 332, 18.12.2007, S.27–45.

- Faber, A. (2001):* Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- Froomkin, M. (2000):* Semi-Private International Rulemaking. Lessons learned from the WIPO Domain Name Process. In: Marsden, C. T. (Hrsg.) (2000): *Regulating the Global Information Society*. London: Routledge, S. 211–232.
- Gunningham, N./Rees, J. (1997):* Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. In: *Law & Policy*, 19 (4), S. 363–414.
- Gunningham, N./Sinclair, D. (1999):* Integrative Regulation. A Principle-Based Approach to Environmental Policy. In: *Law and Social Inquiry*, 24 (4), S. 853–896.
- Gupta, A. K./Lad, L. J. (1983):* Industry Self-Regulation: An Economic, Organizational, and Political Analysis. In: *Academy of Management Review*, 8 (3/4), S. 416–425.
- Hans-Bredow-Institut/Europäisches Institut für Medienrecht (2006):* Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich (Endbericht). Studie für die Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, Abt. A1 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/coregul-final-report-de.pdf.pdf>.
- Haufler, V. (2001):* A Public Role for the Private Sector. Industry Self-Regulation in a Global Economy. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hemels, J. (2005):* Regulierung, Selbstregulierung und Medienkompetenz in den Niederlanden. Die Entwicklung und die öffentliche Debatte. Hilversum: NICAM. Abrufbar unter: [http://www.gpi-online.de/upload/PDFs/ESEC\\_0405/Internetpublikation/Multimedia\\_Europabildung/NL-Hemels-Regulierung\\_Selbstregulierung\\_Medienkompetenz2.pdf](http://www.gpi-online.de/upload/PDFs/ESEC_0405/Internetpublikation/Multimedia_Europabildung/NL-Hemels-Regulierung_Selbstregulierung_Medienkompetenz2.pdf).
- Hoeren, T. (1995):* Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht. Karlsruhe: VVW.
- Hoffmann-Riem, W. (2000):* Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Nomos: Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, W. (2002):* Medienregulierung als objektiv-rechtlicher Grundrechtsauftrag. In: *Medien- und Kommunikationswissenschaft*, 50 (2), S. 175–194.
- Holznapel, B./Werle, R. (2004):* Sectors and Strategies of Global Communications Regulation. In: *Knowledge, Technology, and Policy*, 17 (2), S. 19–37.
- Huyse, L./Parmentier, S. (1990):* Decoding Codes: The Dialogue between Consumers and Suppliers Through Codes of Conduct in the European Community. In: *Journal of Consumer Policy*, 13 (3), S. 253–272.
- Jürgens, U. (2006):* Corporate Governance – Anwendungsfelder und Entwicklungen, in: Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2006): *Governance-Forschung*, Baden-Baden: Nomos, S. 47–71.
- Just, N./Latzer, M. (2004):* Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector: European Community (EC) Strategies and Contributions towards a Transformed Statehood. In: *Knowledge, Technology & Policy*, 17 (2), S. 38–62.
- Just, N./Latzer, M./Saurwein, F. (2007):* Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. In: Donges, P. (Hrsg.): *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* Köln: Herbert von Halem Verlag, S. 103–126.

- King, A. A. / Lenox, M. J. (2000): Industry Self-Regulation without Sanctions: The Chemical Industry's Responsible Care Program. In: *Academy of Management Journal*, 43 (4), S. 698–716.
- KJM (o. J.): Von Schwarzen Listen bis zur Selbstklassifizierung. Altersdifferenzierte Jugendschutzfilter entwickeln. Abrufbar unter: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/09-11%20Jugendschutzfilter.pdf>.
- KOM (1999): Mitteilung der Kommission KOM (1999) 371. Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens.
- KOM (2001): Weißbuch der Kommission KOM (2001) 428. Weißbuch „Europäisches Regieren“.
- KOM (2002): Mitteilung der Kommission KOM (2002) 278. Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“.
- KOM (2003): Zweiter Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde KOM (2003) 776.
- KOM (2005): Impact Assessment Guidelines. SEC (2005) 791.
- KOM (2005): Mitteilung der Kommission KOM (2005) 425. eAccessibility.
- KOM (2005): 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 {SEK(2005) 1625}. KOM (2005) 646.
- Latzer, M. (2007): Regulatory Choices in Communications Governance. In: *Communications – The European Journal of Communication Research*, 32 (3), S. 343–349.
- Latzer, M. (1999): Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor: Regulierungsansätze für die Mediamatik. In: Imhof, K. / Jarren, O. / Blum, R. (Hrsg.): *Steuierungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 282–296.
- Latzer, M. / Just, N. / Saurwein, F. / Slominski, P. (2002): Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor – Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Latzer, M. / Just, N. / Saurwein, F. / Slominski, P. (2003): Regulation Remixed – Institutional Change through Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. In: *Communications and Strategies*, 50 (2), S. 127–157.
- Latzer, M. / Just, N. / Saurwein, F. / Slominski, P. (2006): Institutional Variety in Communications Regulation – Classification scheme and empirical evidence from Austria. In: *Telecommunications Policy*, 30 (3–4), S. 152–170.
- Latzer, M. / Price, M. E. / Saurwein, F. / Verhulst, S. G. (2007): Comparative Analysis of International Co- and Self-Regulations in Communications Markets. Research report commissioned by Ofcom – UK Office of Communications. Vienna: ITA.
- Lessig, L. (1999): *Code and other law of cyberspace*. New York: Basic Books.
- Liikanen, E. (2000): Co-Regulation: A Modern Approach to Regulation. Meeting of Association of the European Mechanical, Electrical, Electronic and Metalworking Industries (Orgalime) Council. Brussels, 4 May 2000.
- Lutterbeck, B. (2001): Internet Governance Regulierungsansätze für eine Weltordnung für globale Kommunikation. Abrufbar unter: <http://ig.cs.tu-berlin.de/bl/057/index.html>.

- Lyon, T. P./Maxwell, J. W. (2001):* Voluntary Approaches to Environmental Regulation: A Survey. Abrufbar unter: [www.indiana.edu/~workshop/papers/lyon031901.pdf](http://www.indiana.edu/~workshop/papers/lyon031901.pdf).
- Machill, M./Hart T./Kaltenhäuser B. (2002):* Structural development of Internet self-regulation: Case study of the Internet Content Rating Association (ICRA). In: Info, 4 (5), S. 39–55.
- MCA – Ministry of Consumer Affairs (1997):* Market Self-Regulation and Codes of Practice. Discussion Paper. Abrufbar unter: <http://www.consumer-ministry.govt.nz/papers/selfreg1.doc>.
- Michael, D. C. (1995):* Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique. In: Administrative Law Review, 47 (2), S. 171–253.
- Ministry of Commerce (Hrsg.) (1999):* A Guide to Preparing Regulatory Impact Statements. Abrufbar unter: [http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC\\_\\_\\_\\_607.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC____607.aspx).
- Müller, J./Vogelsang, I. (1979):* Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- NCC – National Consumer Council (2000):* Models of Self-Regulation. An Overview of Models in Business and the Professions. London: NCC. Abrufbar unter: [http://www.ncc.org.uk/pubs/pdf/models\\_self\\_regulation.pdf](http://www.ncc.org.uk/pubs/pdf/models_self_regulation.pdf).
- Nordenstreng, K. (1999):* European landscape of media self-regulation. In: OSCE – Office of the Representative on Freedom of the Media (1999): Freedom and Responsibility: What we have done, why we do it – texts, reports, essays. Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999. Vienna: OSCE, S. 169–185.
- OECD – Taskforce on Spam (2005):* Anti-Spam Regulation. DSTI/CP/ICCP/SPAM (2005)10/FINAL. Paris: OECD. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/12/35670414.pdf>.
- Ofcom (2004):* Criteria for promoting effective co and self-regulation. Statement on the criteria to be applied by Ofcom for promoting effective co and self-regulation and establishing co-regulatory bodies. Abrufbar unter: [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting\\_effective\\_coregulation/co\\_self\\_reg.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting_effective_coregulation/co_self_reg.pdf).
- Ofcom (2006):* Online protection A survey of consumer, industry and regulatory mechanisms and systems. Abrufbar unter: <http://www.ofcom.org.uk/research/technology/onlineprotection/report.pdf>.
- Office of Regulation Review (1998):* A Guide to Regulation. Second Edition: December 1998. Abrufbar unter: <http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/reguide2.pdf>.
- Oftel (2001):* The Benefits of Self and Co-regulation to Consumers and Industry, July 2001. Abrufbar unter: [http://www.oftel.gov.uk/publications/about\\_oftel/2001/self0701.htm](http://www.oftel.gov.uk/publications/about_oftel/2001/self0701.htm).
- Ogus, A. (1995):* Rethinking Self-Regulation. In: Oxford Journal of Legal Studies, 15 (1), S. 97–108.
- Page, A. C. (1986):* Self-Regulation: The Constitutional Dimension. In: The Modern Law Review, 49 (2), S. 141–167.
- PCMLP – Programme in Comparative Media Law and Policy (2004a):* Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis. Research Report for the European Commission. Oxford: PCMLP. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.info/iapccoda/0405-iapccode-final.pdf>.

- PCMLP – Programme in Comparative Media Law and Policy (2004b)*: Internet Self-Regulation: An Overview. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.info/iapcoda/030329-selfreg-global-report.htm>.
- PCMLP – Programme in Comparative Media Law and Policy (2004c)*: Self-regulation and the print media: codes and analysis of codes in use by press councils in countries of the EU. Research report conducted by Danilo A. Leonardi, 30. April 2004. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.info/iapcoda/0405-press-report-dl.html>.
- Picard, R. (1989)*: Media Economics. Concepts and Issues. Newbury Park, CA: Sage.
- Pirrong, S. C. (1995)*: The Self-Regulation of Commodity Exchanges: The Case of Market Manipulation. In: *Journal of Law and Economics*, 38 (1), S. 141–206.
- Price, M. E. (Hrsg.) (1998)*: The V-Chip-Debate. Content Filtering From Television To the Internet. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Price, M. E. / Verhulst, S. G. (2000)*: In Search of the Self. Charting the Course of Self-Regulation on the Internet in a Global Environment. In: Marsden, C. T. (Hrsg.) (2000): *Regulating the Global Information Society*. London/New York: Routledge, S. 57–78.
- Puppis, M. / Künzler, M. / Schade, E. / Donges, P. / Dörr, B. / Ledergerber, A. / Vogel, M. (2004)*: Selbstregulierung und Selbstorganisation. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Zürich: IPMZ. Abrufbar unter: [http://www.mediapolicy.unizh.ch/forschung/selbstregulierung\\_report.pdf](http://www.mediapolicy.unizh.ch/forschung/selbstregulierung_report.pdf).
- Rat der Europäischen Union (1998)*: Empfehlung 98/560/EG des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde. Amtsblatt Nr. L 270, 07. 10. 1998, S. 48–55.
- Rees, J. (1988)*: *Reforming the Workplace: A Study of Self-Regulation in Occupational Safety*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schulz, W. / Held, T. (2002)*: Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens. Endbericht im Auftrag des Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 10. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Schulz, W. (2006)*: Zum Vorschlag für eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 17. Hamburg: Hans-Bredow-Institut. Abrufbar unter: <http://www.hans-bredow-institut.de/publikationen/apapiere/17EU-Mediendiensterichtlinie.pdf>.
- Schuppert, G. F. (2006)*: Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2006): *Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 1. Nomos: Baden-Baden, S. 371–469.
- Suhr, O. (1998)*: Europäische Presse-Selbstkontrolle. Baden-Baden: Nomos.
- Task Force on Industry Self-regulation (2000)*: Draft Report, June 2000. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.gov.au/publications/TaskForceOnIndustrySelf-Regulation/DraftReport/report.pdf>.
- Wiedemann, V. (1994)*: Die 10 Todsünden der freiwilligen Presse-Selbstkontrolle. In: *Rundfunk und Fernsehen*, 42, S. 82–94.

# Schlussfolgerungen aus der AG 3

*Michael Latzer/Nico van Eijk*

Die Analyseergebnisse und Diskussionspunkte lassen sich in *drei Befunde* und *drei* daraus abgeleitete *Schlussfolgerungen* zusammenfassen:

## *Befund 1:*

Unter dem Begriff „Selbstregulierung“ sind mit der Zunahme digitaler Medieninhalte zwei Entwicklungen zu beobachten. (1) Das vermehrte Vertrauen in die Industrie – eine Zunahme der Selbstregulierung und (2) das vermehrte Vertrauen in die Nutzer – eine Zunahme der Selbst-Hilfe durch individuelle Nutzer. Hierbei verändern sich nicht nur die beteiligten Akteure, sondern auch die Wirkungen der „Regulierung“.

## *Schlussfolgerung 1:*

Als Schlussfolgerung empfiehlt sich eine veränderte Herangehensweise, eine veränderte Governance-Perspektive. Das Governance-System ist nicht nur zwischen Staat und Industrie anzusiedeln, sondern bewegt sich im regulatorischen Dreieck, das von staatlichen Akteuren, den individuellen Nutzern und der Industrie aufgespannt wird. Das jeweils problemadäquate Regulierungsarrangement ist in diesem Dreieck zu verorten.

## *Befund 2:*

Die Bezeichnung Selbstregulierung ist streng genommen meist eine Fehlbezeichnung. Ohne damit den Wert des Selbst-Beitrags durch die Industrie zu schmälern, ist zu betonen, dass bei genauer Analyse eine „pure“ Selbstregulierung kaum existiert, sondern dass es zu den verschiedensten Einflussnahmen durch und Kooperationen mit staatlichen Akteuren in den einzelnen Selbst-Regulierungsarrangements kommt.

## *Schlussfolgerung 2:*

Die Schlussfolgerung daraus ist, dass auch bei Selbstregulierungen – und nicht nur bei Ko-Regulierungen – das Verhältnis und die Arbeitsteilung zwischen

staatlichen und privaten Akteuren mitzubersichtigen ist. Es handelt sich bei der Selbstregulierung – und nicht nur bei der Ko-Regulierung – um eine „Sowohl-als-auch“-Situation und damit um keine „Entweder-oder“-Entscheidung zwischen Beiträgen von Industrie und Regierung.

### *Befund 3:*

Jedes einzelne Regulierungsproblem verlangt nach einem spezifischen Governancemodell, das in dem oben beschriebenen Dreieck zu verorten ist. „One-size-fits-all“-Modelle gibt es keine. Darüber hinaus verlangen kulturelle Prägungen und unterschiedliche Rechtssysteme der einzelnen Länder nach dementsprechend angepassten Lösungen.

### *Schlussfolgerung 3:*

Für die Wahl des jeweils problemadäquaten Regulierungsarrangements bedarf es einer institutionalisierten Hilfestellung. Aus den reichhaltigen Analyseergebnissen zur (Selbst-)Regulierung lässt sich folgende mehrstufige Leitlinie (Check List) für die systematische Diskussion von Regulatory Choice ableiten:

Stufe 1: Welche Regulierungsziele werden verfolgt?

Sind Marktinterventionen notwendig, um diese Ziele zu erreichen?

↪ *Wenn Marktinterventionen notwendig erscheinen:*

Stufe 2: Wie hoch ist der Gestaltungsspielraum des Staates bei der Wahl des Regulierungsmodus?

↪ *„Carrot-and-stick“-Kapazität*

Stufe 3: Wie groß ist der Bedarf an staatlichen Interventionen?

Wie angemessen ist Selbstregulierung?

(Mehrere Kriterien sind zu diskutieren.)<sup>103</sup>

↪ *Wenn Selbstregulierung gewählt wird:*

Stufe 4: Wie sind alternative Regulierungsmodi institutionalisierbar?

(Mehrere Erfolgsfaktoren sind zu diskutieren.)<sup>104</sup>

Die Verankerung einer derartigen Checkliste für Regulatory Choice im politischen Entscheidungsprozess könnte zu einem Effektivitäts- und Effizienzgewinn des Governance-Systems beitragen.

---

103 Siehe den Beitrag von Latzer/Saurwein in diesem Band, Übersicht 6, S. 126.

104 Siehe den Beitrag von Latzer/Saurwein in diesem Band, Übersicht 6, S. 126.

# Ko-Regulierung als Instrument der modernen Regulierung<sup>1</sup>

Thomas Kleist/Carmen Palzer

## Inhalt

<b>1 Einleitung</b> .....	147
<b>2 Themenbeschreibung: Ko-Regulierung</b> .....	147
2.1 Verständnis von Ko-Regulierung auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten .....	149
2.1.1 Ko-Regulierungsverständnis auf europäischer Ebene ....	149
2.1.2 Verständnis von Ko-Regulierung in den Mitgliedsländern	152
2.2 Ko-Regulierungsverständnis in diesem Arbeitspapier .....	153
<b>3 Status quo auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten</b> .	154
3.1 Ko-Regulierung als im Entwurf der Richtlinie über audio- visuelle Mediendienste genanntes Instrument .....	154
3.1.1 Der Entwurf der Richtlinie über audiovisuelle Medien- dienste .....	154
3.1.2 Allgemeine Überlegungen im Hinblick auf die Um- setzung der AVMS-Richtlinie mittels Ko-Regulierungs- systemen .....	155
3.2 In welchen Bereichen der digitalen Medien wird Ko-Regulie- rung eingesetzt, um im gesellschaftlichen Interesse liegende Ziele zu erreichen? .....	157
3.2.1 Für welche Medien? .....	157
3.2.2 Für welche Ziele? .....	158

---

<sup>1</sup> Die Originalsprache des Arbeitspapiers ist Englisch.

3.3	Welche Konzepte und Instrumente werden eingesetzt? . . . . .	158
3.3.1	Instrumente mit Bezug auf nichtstaatliche Regelungen oder Vereinbarungen . . . . .	159
3.3.2	Instrumente mit Bezug auf den nichtstaatlichen Regulierer . . . . .	160
3.3.3	Instrumente mit Bezug auf die Entscheidungen des nicht- staatlichen Regulierers . . . . .	161
3.3.4	Instrumente mit Bezug auf die Beteiligung an der nicht- staatlichen Regulierung . . . . .	161
3.3.5	Instrumente mit Bezug auf die Übertragung von Regulie- rungsaufgaben . . . . .	162
<b>4</b>	<b>Identifizierung von Best-Practice-Modellen . . . . .</b>	<b>163</b>
4.1	Welche Voraussetzungen muss eine effektive Ko-Regulierung erfüllen? . . . . .	163
4.1.1	Beteiligungsanreize . . . . .	163
4.1.2	Offenheit . . . . .	164
4.1.3	Durchsetzung . . . . .	164
4.1.4	Grundsätze rechtsstaatlicher Verfahren . . . . .	164
4.1.5	Evaluierung . . . . .	165
4.1.6	Externe Faktoren . . . . .	165
4.2	Welche Best-Practice-Modelle können benannt werden? . . . . .	165
<b>5</b>	<b>Ausblick . . . . .</b>	<b>167</b>
5.1	Mögliche Verbesserung von Konzepten in den aktuellen Anwendungsbereichen der Ko-Regulierung . . . . .	167
5.1.1	Transparenz . . . . .	167
5.1.2	Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze . . . . .	167
5.1.3	Offenheit . . . . .	167
5.1.4	Durchsetzung . . . . .	168
5.1.5	Evaluierung . . . . .	168
5.2	Neue Bereiche für den möglichen künftigen Einsatz von Ko-Regulierung . . . . .	168
5.2.1	Recht auf Gegendarstellung . . . . .	168
5.2.2	Computer- und Videospiele . . . . .	170

# 1 Einleitung

Das vorliegende Arbeitspapier dient als Hintergrunddokument für die Fachkonferenz „Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“, die während der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union vom 9. bis 11. Mai 2007 in Leipzig stattfindet. Die Konferenz soll Medienfachleuten aus allen Mitgliedstaaten und von allen Institutionen der EU ein Forum für Gespräche über aktuelle wichtige Fragen der nationalen und europäischen Medienpolitik bieten. Konkret soll dieses Papier Hintergrundinformationen zu jenen Themen bieten, die in Arbeitsgruppe 4 unter dem Titel „Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft: Welches Potenzial hat Ko-Regulierung im Bereich digitaler Inhalte?“ beleuchtet werden.

Die folgenden Erwägungen beruhen auf den Ergebnissen der „Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich“, die das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung und das Institut für Europäisches Medienrecht im Auftrag der GD Informationsgesellschaft und Medien der Europäischen Kommission gemeinsam verfasst haben, da diese Studie sich eingehend mit dem Phänomen Ko-Regulierung im Medienbereich in der Europäischen Union befasst.<sup>2</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht Gegenstand der Studie war, dass aber – z. B. in Deutschland<sup>3</sup> – die Meinung vertreten wird, auch in diesem Bereich gebe es Ko-Regulierung.

## 2 Themenbeschreibung: Ko-Regulierung

Das Verständnis von Ko-Regulierung setzt ein gewisses Hintergrundwissen über die Gründe für die beträchtliche Zunahme der Anwendung dieser modernen Regulierungsform voraus. Daher soll als Erstes die Frage beantwortet werden: Warum nimmt Ko-Regulierung in den Mitgliedstaaten, insbesondere im Mediensektor, immer mehr zu?

Digitalisierung und Internationalisierung haben weit verbreitete und grundlegende Veränderungen in der Medienlandschaft nach sich gezogen. Immer mehr Medieninhalte sind auf internationalen Plattformen – dem Internet – verfügbar und insofern nicht mehr an staatliche Grenzen gebunden. Sie sind für jeden abrufbar und können von jedem bereitgestellt werden, der Zugang

---

2 Die vollständige „Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich“ (im Folgenden „Ko-Regulierungsstudie“) ist abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm).

3 Mehr Informationen über das öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehsystem in Deutschland (von Carmen Palzer) und zu mehreren anderen Ländern in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur, IRIS Spezial, Straßburg 2007.

zu genau dieser Plattform hat – unabhängig davon, wo sich der Anbieter bzw. Abnehmer des Inhalts gerade aufhält. Dagegen enden die nationale und auch die europäische Regulierung der audiovisuellen Mediendienste an den jeweiligen Grenzen. Diese Situation kann ein sog. „Forum Shopping“ auslösen, bei dem ein Anbieter audiovisueller Inhalte seinen Unternehmenssitz immer genau in das Land verlegt, in dem die Regulierung audiovisueller Mediendienste am lockersten ist, um nationale oder europäische Vorschriften zu umgehen.<sup>4</sup> Darüber hinaus ist es schwierig, mit herkömmlichen Regulierungsformen angemessen auf die rasante Entwicklung im Medienbereich zu reagieren; dies gilt sowohl für die Reaktionsschnelligkeit als auch für das erforderliche Wissen. Kaum ist eines der Probleme, die bei der Regulierung von Medieninhalten im Internet auftreten, auf der Tagesordnung der Regulierung – bisweilen ohne gelöst zu werden – findet man die gleichen Inhalte auf Mobiltelefonen, Handhelds oder tragbaren Spielekonsolen wieder. Zudem sind die regulatorischen Möglichkeiten des Staates in Bezug auf Medieninhalte begrenzt, weil die staatliche Regulierung in diesem Bereich mit dem Grundsatz der Medienfreiheit<sup>5</sup> kollidieren kann und als unzumutbare Zensur betrachtet werden könnte. Folglich besteht weithin Einvernehmen darüber, dass die herkömmliche, „Command-and-control“-Regulierung durch den Staat (die Behörden) an Wirksamkeit verliert und unter den neuen Gegebenheiten möglicherweise ungeeignet ist, obwohl sie in der Vergangenheit erfolgreich und wirkungsvoll war.<sup>6</sup> So heißt es in einer Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 6. Februar 2007: „Vor allem in der digitalen Wirtschaft, die von schnellen technologischen Veränderungen und größeren Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer geprägt ist, ist es für traditionelle Regulierungsformen oft schwierig, mit den rasanten technologischen, ökonomischen und sozialen Veränderungen wie auch dem Problem der dezentralen Informationsverteilung Schritt zu halten. Außerdem können traditionelle Regulierungsansätze vor Durchsetzungsproblemen stehen.“<sup>7</sup>

Folglich sind andere Regulierungsmethoden in den Vordergrund gerückt, insbesondere Selbstregulierung und Ko-Regulierung.

---

4 Den Ergebnissen der Ko-Regulierungsstudie zufolge wird diese Entwicklung als einer der Hauptgründe für das Versagen der staatlichen Regulierung traditioneller Prägung betrachtet.

5 Wie in Artikel 10 EMRK und in den Verfassungen der Mitgliedstaaten garantiert.

6 Eine ausführliche Beschreibung der Gründe für das drohende Versagen der staatlichen Regulierung in diesem Bereich findet sich auf S. 11 ff. der Ko-Regulierungsstudie.

7 Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/07/138 vom 6. Februar 2007, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/138&format=PDF&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>.

## 2.1 *Verständnis von Ko-Regulierung auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten*

Obschon es verschiedenartige – implizite und explizite – Ansätze zur Definition des Begriffs „Ko-Regulierung“ gibt, und wenn man auch berücksichtigen muss, dass es andere Begriffe gibt, deren Bedeutung sich mit der von Ko-Regulierung überschneidet, so haben doch alle Definitionen eine Grundannahme gemein: Ko-Regulierung setzt sich aus einer staatlichen und einer nichtstaatlichen Regulierungskomponente zusammen.<sup>8</sup> Auf den zweiten Blick allerdings ist selbst diese Grundannahme nicht immer einfach zu belegen, weil der Wandel der modernen Gesellschaft die Grenze zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen verschwimmen lässt. Der Staat kann Einfluss auf die Wahl der Führungsmitglieder privatrechtlicher Organisationen nehmen oder ihnen finanziell zur Seite stehen. Das Aufkommen öffentlich-privater Partnerschaften (Public-Private-Partnerships, PPP) veranschaulicht diese Entwicklung. Auch die empirische Forschung wird erschwert, weil sich manche Organisationen nicht ohne Weiteres zuordnen lassen.

### 2.1.1 Ko-Regulierungsverständnis auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene ist die Ko-Regulierung als moderne Regulierungsform Diskussionsgegenstand mehrerer Papiere.

Das von der Europäischen Kommission herausgegebene „Weißbuch Europäisches Regieren“ befasst sich mit möglichen Reformen für Regierungshandeln. Dabei wird die Ko-Regulierung mehrfach als Beispiel für eine bessere und schnellere Regulierung erwähnt. Nach Auffassung der Kommission kombiniert Ko-Regulierung verbindliche gesetzliche und regulatorische Maßnahmen mit Aktivitäten der von der Regulierung besonders betroffenen Kreise.<sup>9</sup> Dabei wird anerkannt, dass die Art der Regulierung und die Kombination von gesetzlichen und nicht-gesetzlichen Instrumenten von Sektor zu Sektor unterschiedlich sein kann.<sup>10</sup> Im Hinblick auf die Verbesserung der Regulierung verweist das Weißbuch vor allem auf eine Kombination von politischen Instrumenten. Anschließend an eine explizite Diskussion von Ko-Regulierung wird die Kombination formeller Regeln mit nicht-bindenden Vorgaben wie Selbstregulierung innerhalb eines allgemein abgestimmten Rahmens als Ansatz hervorgehoben.<sup>11</sup>

---

8 Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/07/138 vom 6. Februar 2007, „[...] Co-Regulierung, verstanden als Kombination aus staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung“.

9 Europäische Kommission, *Europäisches Regieren – ein Weißbuch*, KOM (2001) 428 endg., abrufbar unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf), S. 21.

10 Ebd.

11 Ebd., S. 20.

Die Verbesserung der Regulierung stand auch im Mittelpunkt des „Berichts der Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung“, den eine vom Europäischen Rat im Hinblick auf die Umsetzung der Beschlüsse des Lissabonner Gipfels aus dem Jahr 2000 einberufene Beratergruppe vorlegte. Der Bericht betrachtet Ko-Regulierung als Regulierungsalternative und unterstreicht in diesem Zusammenhang die Verknüpfung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit der Eigenverantwortung privater Akteure.<sup>12</sup> Er unterscheidet zwei spezielle Ko-Regulierungsstrategien<sup>13</sup>, die sich kurz als „top to bottom“ (von oben nach unten) bzw. „bottom to top“ (von unten nach oben) beschreiben lassen.<sup>14</sup> 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 („cooperative approach“) leisten. Davon unabhängig befürwortet die Mandelkern-Gruppe eine Befugnis des Staates, die Nichteinhaltung der selbstgegebenen Verpflichtungen von Unternehmen zu ahnden, ohne dass diese Verpflichtungen selbst normativen Charakter hätten.<sup>15</sup> Darüber hinaus wird die Bedeutung von Instrumenten betont, die das öffentliche Interesse durch Kontrollmechanismen absichern.<sup>16</sup>

Eine weitere Folge des Gipfels von Lissabon war eine Mitteilung der Kommission in Form des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ im Jahr 2002. Dieser verfolgt in Zusammenhang mit dem „impact assessment“ unter anderem das Ziel, die Entscheidung über die Wahl von Regelungsinstrumenten – eines davon Ko-Regulierung – zweckdienlicher zu gestalten. Das Verständnis der Kommission von Ko-Regulierung basiert hier im Wesentlichen auf der Vorstellung eines als „Regelungsrahmen“ dienenden Rechtsakts.<sup>17</sup> Vor diesem Hintergrund kann Ko-Regulierung dazu dienen, die Gesetzgebung auf das Wesentliche zu beschränken. Die Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns unterscheidet sie von der Selbstregulierung, die ausschließlich auf freiwilligen Verhaltens- und anderen Regeln nichtstaatlicher Akteure mit dem Zweck der Selbstregulierung und Selbstorganisation beruht.<sup>18</sup>

---

12 Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung, Abschlussbericht, 13. November 2001, abrufbar unter: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/europe/pdf/mandfinrep.pdf>, S. 15 ff.

13 Ebd., S. 17.

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

15 Bericht der Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung, S. 16.

16 Ebd.

17 Europäische Kommission, Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM (2002) 278 endgültig, abrufbar unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002\\_0278de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0278de01.pdf), S. 11 ff.

18 Ebd., S. 10.

In der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“<sup>19</sup> einigten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf Ko-Regulierung als 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. Ko-Regulierung wird von Selbstregulierung unterschieden – die auch als alternative Methode der Regulierung erwähnt wird – und als Mechanismus definiert, durch den ein Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft die Verwirklichung der von der rechtsetzenden Stelle festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt (insbesondere den Wirtschaftsteilnehmern, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden). Auf diese Vereinbarung wird in einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ Bezug genommen.<sup>20</sup>

Seine Auffassung zu Selbstregulierung, regulierter Selbstregulierung und Ko-Regulierung im Bereich audiovisueller Politik stellte Marcelino Oreja, damals das für Bildung und Kultur zuständige Mitglied der Europäischen Kommission, in einer Rede auf dem „Seminar zur Selbstkontrolle im Medienbereich“ in Saarbrücken vor. Lege man die Terminologie der Birmingham Audiovisual Conference zugrunde, so sei regulierte Selbstregulierung eine „Selbstregulierung, die sich in einen Gesetzesrahmen einfügt oder eine rechtliche Grundlage hat“.<sup>21</sup> Für Oreja bedarf Selbstregulierung einer Vereinbarung über Verhaltensregeln zwischen den Akteuren und betroffenen Dritten. Nach seinem Dafürhalten kann Selbstregulierung nicht einfach mit dem Fehlen von Regulierungsmaßnahmen gleichgesetzt werden. Bei seiner Definition des Begriffs „Ko-Regulierung“ misst Oreja der Idee einer Partnerschaft zwischen privatem und öffentlichem Sektor große Bedeutung bei. Verglichen mit der „regulierten Selbstregulierung“, bei der öffentliche und private Stellen – mit erheblichen Unterschieden im Detail – unterschiedliche Stufen des Regelungs- und Überwachungsprozesses abdecken, legt der Begriff „Ko-Regulierung“ seiner Meinung nach offenbar einen größeren Anteil gemeinsamer Maßnahmen der öffentlichen und privaten Akteure nahe.

Nach den Worten von Viviane Reding, für den Bereich Informationsgesellschaft und Medien zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission, funktioniert Selbstregulierung dann am besten, wenn sie sich „auf einen eindeutigen Gesetzesrahmen stützen kann – genau das bedeutet ‚Ko-Regulierung‘. Bei

---

19 2003/C 321/01.

20 KOM (2005) 97 endgültig.

21 Marcelino Oreja, Rede auf der Konferenz über Selbstregulierung in den Medien, Saarbrücken, 19. bis 21. April 1999, abrufbar unter <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/converge/audiovisual.html>.

einem Ko-Regulierungssystem akzeptieren die staatlichen Stellen, dass man den Schutz gesellschaftlicher Werte Selbstregulierungsmechanismen und Verhaltenskodizes überlassen kann, aber sie behalten sich ein Eingreifen für den Fall vor, dass sich die Selbstregulierung als ineffizient erweist“.<sup>22</sup>

In Folge all dieser Erwägungen flossen in die Revision der Fernsehrichtlinie der Europäischen Union auch Überlegungen in Bezug auf alternative Regulierungsmechanismen für diesen Politikbereich ein.<sup>23</sup> Das wiederum hatte die Aufnahme von Artikel 3 Absatz 3 in den Entwurf der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (ursprünglicher Kommissionsvorschlag) zur Folge, der mittlerweile Artikel 3 Absatz 7 des Richtlinienentwurfs ist (geänderter Kommissionsvorschlag vom 29. März, siehe unten).

### 2.1.2 Verständnis von Ko-Regulierung in den Mitgliedsländern

Der Begriff „Ko-Regulierung“ wird sehr unterschiedlich verwendet.<sup>24</sup> Der kleinste gemeinsame Nenner scheint zu sein, dass es sich um ein Regulierungsverfahren handelt, bei dem staatliche Macht und ziviles Engagement miteinander verknüpft werden. Diese Unterschiede kann man als Folge unterschiedlicher Regelungskulturen betrachten, aber man muss auch berücksichtigen, dass die Diskussion auf nationaler (und europäischer) Ebene zuweilen unter Missverständnissen leidet, die sich daraus ergeben, dass es unterschiedliche Entwicklungspfade für Regelungssysteme und deshalb auch unterschiedliche Ausgangspunkte für Ko-Regulierungsmechanismen gibt. Die Steuerungstheorie lehrt generell, dass der Entwicklungspfad der Regulierung von Bedeutung ist.<sup>25</sup> Regulierungssysteme werden in der Regel nicht am Reißbrett entworfen, sondern knüpfen an vorherige Entwicklungen an.

In einem Bereich, in dem vorher strikte „Command-and-control“-Regulierung vorherrschend war, erscheint Ko-Regulierung als Liberalisierung und wird dementsprechend von der Wirtschaft in aller Regel begrüßt. Demgegenüber könnten dort, wo vorher freiwillige Selbstregulierung vorherrschte, Diskussionen über Ko-Regulierung als Versuch der „Vereinnahmung“ des zuständigen Selbstregulierungsorgans durch den Staat betrachtet werden. In dieser Hinsicht kann Deutschland als Beispiel dienen; vor allem die Verbände der

---

22 Viviane Reding, Freiheit der Medien, effektive Co-Regulierung und Medienkenntnisse: Eckpfeiler für einen effizienten Jugendschutz in der Europäischen Union, Rede anlässlich des ICRA Roundtable „Mission Impossible“, Brüssel, 14. Juni 2006.

23 Siehe Themenpapier „Protection of Minors and Human Dignity, Right of Reply“, für die Liverpool Audiovisual Conference, Juli 2005.

24 Siehe die unterschiedlichen Definitionen in der wissenschaftlichen Forschung, Ko-Regulierungsstudie, S. 20 ff.

25 Zur Abhängigkeit der Regulierung von Entwicklungspfaden siehe Eckardt, Technischer Wandel und Rechtsentwicklung, Tübingen, 2001; Heine/Kerber, European Corporate Laws, Regulatory Competition and Path Dependence, abrufbar unter: <http://www.isnie.org/ISNIE00/Papers/Heine-Kerber.pdf>.

Internetwirtschaft standen der Idee von Ko-Regulierung lange Zeit sehr zurückhaltend gegenüber.<sup>26</sup> Des Weiteren kann man berechtigterweise annehmen, dass es für die Wahrnehmung eines Ko-Regulierungssystems eine Rolle spielt, ob es vom Staat errichtet wurde oder aus privater Initiative entsteht. Ersteres ist der Fall, wenn der Staat sich der Ko-Regulierung als neuer Regulierungsform zum Erreichen politischer Ziele bedient. Diese recht mechanische und staatsorientierte Sichtweise dürfte die Einstellung und das Verhalten der entsprechenden Akteure und deshalb auch das Funktionieren eines Ko-Regulierungssystems beeinflussen. Hat sich Ko-Regulierung hingegen aus der Wirtschaft oder innerhalb der Zivilgesellschaft entwickelt, so könnten Einstellung und Verhalten ganz anders aussehen.

## 2.2 Ko-Regulierungsverständnis in diesem Arbeitspapier

In diesem Arbeitspapier wird unter Ko-Regulierung eine spezifische Kombination aus staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung verstanden: Ko-Regulierung wird verstanden als die Kombination von nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung in der Weise, dass eine rechtliche Verbindung der nichtstaatlichen Regulierung zu dem staatlichen System besteht.

Dem in der „Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich“ ausgearbeiteten Ansatz folgend, soll das zu errichtende Ko-Regulierungssystem dazu dienen, im öffentlichen Interesse liegende Ziele in sozialen Prozessen zu erreichen. Die nichtstaatliche Komponente des Regulierungssystems soll die Errichtung spezifischer Organisationen, Regeln oder Prozesse zur Beeinflussung der Entscheidungen von Personen, von Organisationen oder in Organisationen beinhalten, soweit diese Beeinflussung – zumindest teilweise – von oder in jenen Organisationen oder Teilen der Gesellschaft erfolgt, deren Mitglieder Adressaten der (nichtstaatlichen) Regulierung sind. Das nichtstaatliche System soll über eine *rechtliche Verbindung* an staatliche Regulierung gekoppelt werden. Dennoch ist es zwingend notwendig, dass der Staat dem nichtstaatlichen Regulierungssystem einerseits Ermessensspielraum lässt, andererseits aber weiterhin regulatorische Mittel einsetzt, um das Ergebnis des Regulierungsprozesses zu beeinflussen.<sup>27</sup>

---

26 Siehe Heise online, 14.06.2002: Verbände kritisieren geplante Änderungen beim Jugendmedienschutz, abrufbar unter: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/28255>; der damalige Leiter des Selbstregulierungsorgans FSM wurde mit der Kritik zitiert, regulierte Selbstregulierung sei nach seinem Dafürhalten ein Widerspruch in sich.

27 Ausführlichere Informationen in der Ko-Regulierungsstudie, S. 35 ff.

### 3 Status quo auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten

#### 3.1 *Ko-Regulierung als im Entwurf der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste genanntes Instrument*

##### 3.1.1 Der Entwurf der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

In Artikel 1 Buchstabe kc) des Entwurfs der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMS-Richtlinie) wird Ko-Regulierung als eine Regulierungsform definiert, die auf der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Selbstregulierungsorganen beruht.<sup>28</sup> Der dazugehörige Erwägungsgrund Nr. 25 bezieht sich auf die oben genannte Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ und betont, dass eine sorgfältige Analyse des geeigneten Regelungsansatzes notwendig sei; insbesondere sei zu prüfen, ob für den betroffenen Bereich eine staatliche Rechtsetzung besser ist oder ob Alternativen wie Ko-Regulierung oder Selbstregulierung in Betracht gezogen werden sollten. Darüber hinaus hat Erwägungsgrund Nr. 25 zufolge die Erfahrung gezeigt, dass im Einklang mit den unterschiedlichen Rechtsetzungstraditionen der Mitgliedstaaten eingeführte Ko-Regulierungs- und Selbstregulierungsinstrumente eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzes spielen können. Der Kommission zufolge werden Maßnahmen, die sich im Bereich der neuen audiovisuellen Mediendienste auf Ziele im öffentlichen Interesse richten, um so effektiver sein, wenn sie mit aktiver Unterstützung der Diensteanbieter selbst ergriffen werden. Somit stellt die Selbstregulierung eine Art freiwillige Initiative dar, die es der Wirtschaft, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden ermöglicht, in ihren Reihen und für sich selbst gemeinsame Leitlinien zu beschließen. Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit ihren unterschiedlichen Rechtstraditionen sowohl die Rolle anerkennen, die eine effektive Selbstregulierung als Ergänzung zu den vorhandenen Rechtsvorschriften sowie Rechtsprechungs- und/oder Verwaltungsverfahren spielen kann, wie auch ihren nützlichen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Mediendiensterichtlinie. Selbstregulierung könne jedoch, obwohl sie eine ergänzende Methode zur Umsetzung bestimmter Vorschriften der Richtlinie sein könnte, kein Ersatz für die Pflichten des nationalen Gesetzgebers sein. Hier stelle die Ko-Regulie-

---

28 Siehe die neueste veröffentlichte Fassung des Textes der AVMD-Richtlinie: nicht bindendes AVMSD-Arbeitsdokument (rec1), 2005/260(COD), 19.03.2007, Konsolidierter Text des Entwurfs der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste einschließlich der vollständig angenommenen, vom EP in Erster Lesung vorgenommenen Abänderungen und des geänderten Kommissionsvorschlags.

rung in ihrer Minimalform und im Einklang mit den Rechtsetzungstraditionen der Mitgliedstaaten die rechtliche Verbindung zwischen Selbstregulierung und nationaler Gesetzgebung dar. Folglich wurde in dem entsprechenden Artikel (Art. 3 Abs. 3) des (ursprünglichen) Vorschlags für eine Mediendiensterichtlinie lediglich auf die Ko-Regulierung Bezug genommen. Nach dem Eingreifen des Europäischen Parlaments in der Ersten Lesung hieß es dann in Art. 3 Abs. 7: „Die Mitgliedstaaten fördern Regelungen zur Selbst- und/oder Ko-Regulierung auf nationaler Ebene in den von dieser Richtlinie koordinierten Bereichen. Solche Regelungen müssen derart gestaltet sein, dass sie von den hauptsächlich Beteiligten in den betroffenen Mitgliedstaaten allgemein anerkannt werden und dass eine wirksame Durchsetzung gewährleistet ist.“

### 3.1.2 Allgemeine Überlegungen im Hinblick auf die Umsetzung der AVMS-Richtlinie mittels Ko-Regulierungssystemen

In der Ko-Regulierungsstudie wurde die Empfehlung ausgesprochen, Ko-Regulierungssysteme zur Umsetzung von Richtlinien zuzulassen. Unter Zugrundelegung der vorangegangenen Ergebnisse wurde festgestellt, es gebe keinen Grund zu der Annahme, dass Ko-Regulierungsmodelle, wie sie in der Studie definiert wurden, grundsätzlich ungeeignet seien, um europäische Richtlinien in nationales Recht zu transformieren (weder im Hinblick auf die Effektivität der Regulierung noch auf rechtliche Voraussetzungen).<sup>29</sup>

Ein Ko-Regulierungssystem, das der Umsetzung einer europäischen Richtlinie dienen soll, muss die Anforderungen des europäischen Rechts erfüllen. Dazu gehören an erster Stelle die allgemeinen Voraussetzungen für die Umsetzung einer Richtlinie, die von der Rechtsprechung des EuGH durch Auslegung von Art. 249 Abs. 3 EGV ausgearbeitet wurden. Nach Art. 249 Abs. 3 EGV ist eine Richtlinie hinsichtlich der zu erreichenden Regulierungsziele für jeden Mitgliedstaat verbindlich, an den sie sich richtet; Form und Mittel der Umsetzung bleiben aber den nationalen Behörden überlassen. Deshalb sind Kombinationen aus staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung nicht ausgeschlossen. Mit Blick auf die grundsätzliche Pflicht der Mitgliedstaaten, Richtlinien klar und genau umzusetzen, hat der EuGH bestimmte Bedingungen entwickelt, die erfüllt werden müssen. Zunächst muss eine vollständige Anwendung der Richtlinie in klarer und eindeutiger Art und Weise erfolgen; es muss für jeden durch die Vorschriften Verpflichteten erkennbar sein, was von ihm verlangt wird. Zweitens muss die Umsetzung einer Richtlinie auf effektive und verbindliche Art und Weise vonstatten gehen. Das heißt nicht, dass eine vollständige Übertragung in nationales Recht erforderlich ist; der EuGH hat beispielsweise ent-

---

<sup>29</sup> Siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 152 ff.

schieden, dass Vereinbarungen zwischen Staat und Privaten genügen können. Demnach erfüllt die Contracting-out-Variante von Ko-Regulierung dieses Erfordernis zweifellos. Allerdings bedarf es auf dem betroffenen Gebiet eines verbindlichen Rechtsrahmens; überließe man die Angelegenheit vollständig der Selbstregulierung, würde diese Voraussetzung nicht erfüllt.

Im Hinblick auf die im EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten könnte Art. 49 EGV insofern betroffen sein, als Ko-Regulierungsszenarien die Dienstleistungsfreiheit verletzen könnten. Unter bestimmten Umständen fallen auch Regelungen privater Verbände in den Anwendungsbereich des Art. 49 EGV, und zwar, wenn sie die gleiche Wirkung zeigen wie staatliche Regulierung. Allerdings könnten die medienpolitischen Ziele, nämlich die Vielfaltssicherung, der Jugend- und der Verbraucherschutz als Rechtfertigung für die Beschränkungen dienen. Jedenfalls müssen die Systeme Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten ihren Sitz haben, ohne jede ungerechtfertigte Beschränkung offenstehen.

Darüber hinaus könnten Ko-Regulierungsstrukturen mit den Wettbewerbsregeln der EG in Konflikt geraten<sup>30</sup>. Die nichtstaatliche Regulierungskomponente der Ko-Regulierung könnte unter bestimmten Umständen den Wettbewerb verzerren oder beschränken. So könnten etablierte Unternehmen innerhalb eines Ko-Regulierungsrahmens Vereinbarungen eingehen, die den Markteintritt von Konkurrenten behindern könnten. Zunächst einmal ist festzustellen, dass Art. 81 EGV in aller Regel anwendbar sein wird. Zwar betrachtet der EuGH manche Vereinbarungstypen als staatliches Recht und nicht als private Regelung, aber nur dann, wenn der Spielraum für die privaten Institutionen recht begrenzt ist. Das ist jedoch bei einem Ko-Regulierungssystem, wie es in diesem Arbeitspapier definiert wurde, nicht der Fall. Der EuGH hat auch entschieden, dass wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen dann keine Verletzung von Art. 81 Abs. 1 EGV darstellen, wenn sie Teil eines Gesamtkonzepts sind, das auf Verbesserung, Sicherung oder Ermöglichung von Wettbewerb in dem entsprechenden Wirtschaftszweig abzielt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass eine Vorschrift für nach Art. 81 Abs. 3 nicht anwendbar erklärt wird. Jedenfalls könnten Systeme, die durch eine Vereinbarung innerhalb der Wirtschaft errichtet werden, als wettbewerbsbeschränkend anzusehen sein, wenn sie Wettbewerbern nicht offenstehen.

Mit Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sind für ein Ko-Regulierungssystem, das der Umsetzung der AVMS-Richtlinie dienen soll, bestimmte Beschränkungen zu beachten, wenn das System den Schutz von Grundrechten betreffen kann, die auch von der Konvention erfasst sind. Zudem werden Ko-Regulierungsvereinbarungen zwar nicht in jedem Fall, aber

---

30 Ausführliche Abhandlung dieses Themas in der Ko-Regulierungsstudie, S. 167 ff.

überwiegend als ein Instrument betrachtet, bei dem die in der EMRK geschützten Grundrechte einzuhalten sind.<sup>31</sup>

### 3.2 *In welchen Bereichen der digitalen Medien wird Ko-Regulierung eingesetzt, um im gesellschaftlichen Interesse liegende Ziele zu erreichen?*

#### 3.2.1 Für welche Medien?

Ko-Regulierungssysteme im Sinne der vorstehenden Definition werden in der gesamten Europäischen Union in fast allen Bereichen der audiovisuellen Medien – beispielsweise Fernsehen, Film, Spiele und Onlinedienste – und teilweise auch im Pressebereich angewendet. Die Verbreitung von Ko-Regulierung hängt jedoch von den betroffenen Medien und vom jeweiligen Mitgliedstaat ab. Ein Beispiel dafür ist der Pressesektor: Traditionell unterliegt in den Mitgliedstaaten der EU die Presse – zum Teil wegen eines in der Verfassung garantierten besonderen Schutzes – zumeist keinen Ko-Regulierungsstrukturen, sondern allgemeinen Gesetzen und der Gerichtsbarkeit auf der einen Seite und reiner Selbstregulierung auf der anderen. Infolgedessen konnten in der „Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich“ nur zwei Ko-Regulierungssysteme in diesem Bereich identifiziert werden.<sup>32</sup>

Im Rahmen der Studie wurden verschiedene Medien und deren Regulierung in den Mitgliedstaaten (EU-25) und vier außereuropäischen Ländern untersucht. Dabei konnten für die untersuchten Medien – Presse, Fernsehen, Internet und mobile Dienste, Film und Videospiele – in jedem Land Ko-Regulierungssysteme festgestellt werden. Da eine ganze Anzahl der betroffenen Bereiche schon definitionsgemäß „digitale Medien“ sind, und da die Umstellung des Fernsehens auf die Digitaltechnik längst im Gange ist und sich diese Entwicklung auch für das Kino (und natürlich DVDs) abzeichnet, existieren alle untersuchten Medien mit Ausnahme der gedruckten Presse (zumindest zusätzlich) in digitaler Form. Aber auch im Pressesektor sind die Regelungen in Bezug auf die einschlägigen Gemeinwohlziele, die mittels Selbst- oder Ko-Regulierung angestrebt werden könnten, zumeist technisch neutral formuliert, so dass sie beispielsweise auf die elektronischen Ausgaben von Zeitungen im Internet bereits anwendbar sind.

Dementsprechend war eines der Ergebnisse der Studie, dass es keinen Grund gibt zu der Annahme, dass bestimmte Medien für Ko-Regulierung ungeeignet sind. Des Weiteren wurde festgestellt, dass im Bereich der audiovisuellen Medien sowohl traditionelle Fernsehdienste als auch nichtlineare

---

31 Siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 147 ff.

32 Siehe Ko-Regulierungsstudie, Anhang 2 (Overview over the inclusion of systems in the analysis), S. 188 ff.

Dienste alternativen Regulierungsformen grundsätzlich offenstehen. Gleichwohl legte das Ergebnis der Studie nahe, dass für unterschiedliche Medientypen unterschiedliche Modelle oder Kombinationen aus Regulierungsinstrumenten geeignet sein könnten.

### 3.2.2 Für welche Ziele?

Die meisten derzeit genutzten Ko-Regulierungssysteme zielen auf den Jugendschutz ab oder dienen der Werbe(inhalte)regulierung.<sup>33</sup> Die durch empirische Bewertungen gestützten theoretischen Ergebnisse der Studie zeigen, dass diese beiden Ziele für Ko-Regulierungsmaßnahmen besonders geeignet sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass andere Bereiche ungeeignet wären. So wurden z. B. auch einige Ko-Regulierungssysteme für die Ausführung von ethischen Grundsätzen (für Fernsehen und Presse) identifiziert.

### 3.3 Welche Konzepte und Instrumente werden eingesetzt?

Die verwendeten Konzepte und Instrumente variieren in erheblicher Weise. Wie bereits erwähnt, besteht eine deutliche Abhängigkeit von der Regulierungskultur des jeweiligen Mitgliedstaates und der betroffenen Medienbereiche. Das betrifft erstens die Entscheidung, ob überhaupt zum Instrument der Ko-Regulierung gegriffen werden soll, zweitens die Frage, in welchem Medienbereich es zum Einsatz kommen soll, und drittens, in welcher Form.

Die empirischen Ergebnisse der Studie haben gezeigt, dass die Ausgestaltung von Ko-Regulierungsmaßnahmen EU-weit erhebliche Unterschiede aufweist. Das gilt nicht nur für das Ko-Regulierungssystem als Ganzes, sondern auch für seine Bestandteile, beispielsweise für die Gestaltung des nichtstaatlichen Systems, für die Instrumente zur Sicherung des staatlichen Einflusses oder für die rechtliche Verbindung zwischen der staatlichen und der nichtstaatlichen Komponente. Die einzelnen Elemente, die das Ko-Regulierungssystem in seiner Gesamtheit letztlich ausmachen, werden in jedem Land auf sehr kreative Art und Weise miteinander verbunden. Daher ist eine große Anzahl von Elementen verfügbar, die vielfältig miteinander kombiniert werden können. Die Aufzählung all dieser Elemente ist jedoch nicht weiterführend, da die Kombination solcher Elemente nicht notwendig zu einem Ko-Regulierungssystem im Sinne dieses Arbeitspapiers führt. Vielmehr muss jedes Instrument in seinem ganz speziellen Umfeld und zusammen mit den anderen Elementen des jeweiligen Regulierungssystems, dem Regulierungsziel, der Regulierungskultur des jeweiligen Landes usw. betrachtet werden.

---

33 Siehe Übersicht auf S. 104 der Ko-Regulierungsstudie.

Gleichwohl sollen, um einen Eindruck von der großen Anzahl möglicher Instrumente zu vermitteln, die Instrumente, welche die rechtliche Verbindung<sup>34</sup> der in der „Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich“ benannten Ko-Regulierungssysteme bilden, vorgestellt und klassifiziert werden.<sup>35</sup> Da die konkrete Ausgestaltung der rechtlichen Verbindung durch Gesetz, Verordnung oder schwächere staatliche Maßnahmen von der Regulierungskultur in den verschiedenen Ländern abhängt, könnten auch scheinbar unterschiedliche Instrumente (wie Verordnungen, staatliche Hoheitsakte, Verträge) ähnliche Wirkung zeigen. Deshalb werden die Unterschiede der staatlichen Regulierungsinstrumente bei der im Folgenden vorgenommenen Kategorisierung nicht weiter berücksichtigt.

Im Hinblick auf die Kategorisierung ist einerseits zu beachten, dass unterschiedliche Instrumente miteinander verbunden werden und dann zusammen die rechtliche Verbindung bilden können. Das ist beispielsweise in den Niederlanden der Fall, wo (für den Fernsehbereich) ein Gesetzesrahmen zur Errichtung des Ko-Regulierungssystems geschaffen wurde, der nichtstaatliche Regulierer vom Staat zugelassen werden muss und Druck zur Einhaltung der nichtstaatlichen Regelungen ausgeübt wird.

Auf der anderen Seite können die zur Schaffung der rechtlichen Verbindung geeigneten Instrumente auch zur Erfüllung anderer Voraussetzungen der obigen Definition dienen, beispielsweise der Sicherung des staatlichen Einflusses.

### 3.3.1 Instrumente mit Bezug auf nichtstaatliche Regelungen oder Vereinbarungen

Eine der stärksten Formen der rechtlichen Verbindung ist die direkte Einbeziehung nichtstaatlicher Regelungen in staatliche Vorschriften kraft Gesetzes. Bei einer solchen Einbeziehung wie im Fall des Jugendschutzes im Fernsehen in Italien<sup>36</sup> muss bedacht werden, dass dies nicht zu einer reinen staatlichen Regulierung führen sollte, d. h. der nichtstaatliche Teil muss beim Erlass, bei der Umsetzung oder bei der Durchsetzung von Regeln einen gewissen Ermessensspielraum behalten. In Italien beispielsweise ist der nichtstaatliche Regulierer neben dem staatlichen Regulierer weiterhin für die Durchsetzung der Regeln verantwortlich.

---

34 Was als Schlüsselfaktor eines Ko-Regulierungssystems angesehen werden kann, der ein solches von Selbstregulierung einerseits und staatlicher Regulierung andererseits unterscheidet.

35 Mehr über die genannten Systeme in den entsprechenden Kurzbeschreibungen in der Ko-Regulierungsstudie, S. 43 ff., und ausführlicher in den vollständigen Länderberichten in Anhang 5 der Studie.

36 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 63 ff.

Eine weniger strenge Form ist die Anwendung nichtstaatlicher Regelungen durch staatliche Behörden, ohne dass diese Vorschriften durch einen rechtlichen Akt in die staatliche Regulierung eingefügt wurde. Das ist in Deutschland im Bereich Werberegulierung im Rundfunk der Fall; dort haben die Landesmedienanstalten in ihren gemeinsamen Richtlinien für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring bestimmt, dass die Landesmedienanstalten auch die Regeln des Deutschen Werberats über Werbung für alkoholische Getränke – eine rein nichtstaatliche Regelung – anzuwenden haben.<sup>37</sup> Da sich diese Formen der rechtlichen Verbindung ohne Zustimmung derjenigen nichtstaatlichen Organisationen verwirklichen lassen, von denen die nichtstaatliche Regelung stammt, könnten jene Organisationen der Einstufung dieses Systems als Ko-Regulierung – in der (möglichen) Bedeutung einer einverständlichen staatlich-gesellschaftlichen Regulierung – ablehnend gegenüberstehen (Schlagwort: „Vereinnahmung der nichtstaatlichen Regulierung“).

In anderen Fällen werden die nichtstaatlichen Regelungen gemeinsam von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren geschaffen, eventuell auch von beiden unterzeichnet.<sup>38</sup> So besteht in manchen Ländern die rechtliche Verbindung des untersuchten Ko-Regulierungssystems in einer nichtstaatlichen Vereinbarung zwischen Rundfunkunternehmen und dem staatlichen Regulierer,<sup>39</sup> oder in einer Vereinbarung zwischen den Rundfunkbetreibern, die von staatlicher Seite anerkannt wurde.<sup>40</sup>

### 3.3.2 Instrumente mit Bezug auf den nichtstaatlichen Regulierer

Das Erfordernis der Zulassung einer nichtstaatlichen Regulierungseinrichtung durch staatliche Behörden ist ein Beispiel für ein solches Instrument mit Bezug auf einen nichtstaatlichen Regulierer. In Deutschland beispielsweise muss die nichtstaatliche Regulierungseinrichtung für den Jugendschutz im Fernsehen (FSF) von der zuständigen staatlichen Stelle (KJM) anerkannt werden (Ähnliches gilt für die nichtstaatliche Regulierungseinrichtung für den Jugendschutz im Internet, die FSM).<sup>41</sup>

Ein weiteres Instrument, das eine rechtliche Verbindung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung darstellt (sowie von staatlicher Einfluss-

---

37 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 60 ff.

38 Beispielsweise in Italien mit Bezug auf den Jugendschutz im Internet, siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 65 ff.

39 Beispielsweise in Slowenien mit Bezug auf den Jugendschutz im Fernsehen, siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 83 ff.

40 Beispielsweise in Portugal, wo das Rundfunkprotokoll von staatlicher Seite bestätigt wurde; siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 81 ff.

41 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 48 u. 51 ff.

nahme auf das Ko-Regulierungssystem) ist die Ernennung von Mitgliedern des Ko-Regulierungsorgans durch staatliche Stellen.<sup>42</sup>

### 3.3.3 Instrumente mit Bezug auf die Entscheidungen des nichtstaatlichen Regulierers

Eine rechtliche Verbindung zwischen nichtstaatlicher und staatlicher Regulierung lässt sich auch durch einen Verweis auf die Entscheidungen des nichtstaatlichen Regulierers herstellen. Dies kann durch die Übernahme von Entscheidungen des nichtstaatlichen Regulierungsorgans durch den Staat kraft Gesetzes<sup>43</sup> oder durch andere Formen staatlichen Handelns erfolgen, z. B. durch Vereinbarungen.<sup>44</sup>

### 3.3.4 Instrumente mit Bezug auf die Beteiligung an der nichtstaatlichen Regulierung

In manchen Ländern übt der Staat einen gewissen Druck auf die Anbieter von audiovisuellen Inhalten aus, damit sie sich an nichtstaatliche Regelungen halten. Nach Maßgabe des niederländischen Mediengesetzes beispielsweise dürfen Programme, die der körperlichen, geistigen oder sittlichen Entwicklung von Personen unter sechzehn Jahren schaden könnten, nur ausgestrahlt werden, wenn der Sender Mitglied einer staatlich akkreditierten Organisation, an deren Regelungen gebunden und der Aufsicht dieser Einrichtung unterworfen ist.<sup>45</sup> In Italien macht man sich das Interesse der Anbieter an finanziellen Beihilfen als „Anreiz“ für die Einhaltung nichtstaatlicher Regelungen zunutze. Eine Verordnung schreibt vor, dass die Einhaltung des Verhaltenskodexes für Verkaufssendungen im Fernsehen Voraussetzung für staatliche Zuschüsse an Fernsehsender ist.<sup>46</sup> Eine weitere interessante Alternative dieses Instruments kommt in Griechenland zur Anwendung. Dort sind die Rundfunksender gesetzlich zum Abschluss multilateraler Verträge verpflichtet, in denen die Vertragsparteien die Regeln und ethischen Grundsätze für die ausgestrahlten Programme niederlegen.<sup>47</sup>

---

42 Beispielsweise in Italien mit Bezug auf den Jugendschutz in mobilen Diensten, siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 67 ff.

43 Beispielsweise in einigen Bundesländern Österreichs mit Bezug auf den Jugendschutz in Spielfilmen, siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 43 ff.

44 Beispielsweise in Deutschland mit Bezug auf den Jugendschutz in Filmen, siehe Ko-Regulierungsstudie, S. 54 ff.

45 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 75 ff.

46 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 72 ff.

47 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 60 ff.

### 3.3.5 Instrumente mit Bezug auf die Übertragung von Regulierungsaufgaben

Zur Übertragung regulatorischer Aufgaben an nichtstaatliche Organisationen bedient man sich im Vereinigten Königreich des Rechtsinstruments des „contracting out“. In Bezug auf die Werberegulierung im Fernsehen schlug Ofcom, die Medienregulierungsbehörde, die Ausgliederung der Werberegulierung vor und benannte die Einrichtung (ASA), auf die die entsprechenden Aufgaben übertragen werden sollten. Zusätzlich haben Ofcom und ASA eine Vereinbarung der Zusammenarbeit geschlossen, um die Aufgabenverteilung festzulegen.<sup>48</sup>

Eine solche Übertragung kann auch mit anderen regulatorischen Mitteln statt mit Gesetzen erfolgen. Ein Beispiel dafür ist die Regulierung der Werbung in Bezug auf pharmazeutische Produkte in Italien: Dort regelt eine Verordnung, dass für rezeptfreie Medikamente werbende Unternehmen ihre Anzeigen entweder bei dem Gesundheitsministerium oder einem Selbstregulierungsorgan einreichen.<sup>49</sup> In Slowenien hat man nicht die gesamte Regulierung der Werbung übertragen. Das Verbraucherschutzgesetz von 2003 ermächtigt die slowenische Werbekammer, auf eigene Initiative oder nach Aufforderung durch Verbraucherverbände oder staatlichen Stellen ein Urteil darüber abzugeben, ob eine bestimmte Anzeige unsachgemäß oder irreführend ist. Des Weiteren ermächtigt das Gesetz die Werbekammer, gegen jedes Mitglied gerichtlich vorzugehen, das regel- und sittenwidrige Werbepraktiken anwendet, und es zur Unterlassung solcher Praktiken aufzufordern.<sup>50</sup>

Eine weitere interessante Form einer rechtlichen Verbindung im Zusammenhang mit der Übertragung von Regulierungsaufgaben wurde in Frankreich ausgewählt. Dort wurde die obligatorische Ex-ante-Bewertung der Fernsehwerbung durch den staatlichen Regulierer Conseil supérieur national de l'audiovisuel (CSA) im Hinblick auf die Kompetenzen der nichtstaatlichen Einrichtung Bureau de vérification de la publicité (BVP) abgeschafft. Mit Ausnahme einer Zusammenarbeitsvereinbarung bestehen zwischen CSA und BVP keine weiteren rechtlichen Verbindungen. Das BVP konsultiert den CSA vor der Verabschiedung von Regeln oder Grundsätzen; der CSA setzt das BVP von Meldungen über Regelverstöße in Kenntnis. Somit kann die rechtliche Verbindung auch in dem bewussten Verzicht auf Rechtsvollmachten im Hinblick auf die Kompetenzen eines nichtstaatlichen Regulierers bestehen.

---

48 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 91 ff.

49 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 70 ff.

50 Weitere Einzelheiten in der Kurzbeschreibung des Systems in der Ko-Regulierungsstudie, S. 85 ff.

## 4 Identifizierung von Best-Practice-Modellen

### 4.1 Welche Voraussetzungen muss eine effektive Ko-Regulierung erfüllen?

Aus dem im Rahmen der Studie durchgeführten Impact Assessment ging hervor, dass mehrere Ko-Regulierungssysteme die jeweiligen Politikziele wirksam gewährleisten. Da die Wirksamkeit von Ko-Regulierungssystemen allerdings von verschiedenen Faktoren abhängt, kann sie für keines der in der Studie analysierten Modelle als selbstverständlich betrachtet werden. Ein Grund dafür, dass es keinen einheitlichen „Königsweg“ für Ko-Regulierung in allen Mitgliedsstaaten und für alle Ziele gibt, ist, dass der Regulierungspfad bei einem Wechsel zur Ko-Regulierung entscheidend ist (wie oben bereits erwähnt). Ein weiterer Grund liegt darin, dass Ko-Regulierung auf Regulierungskultur aufbaut und ihre Stärke daher von dieser Voraussetzung abhängt. Demzufolge ist ein Einheitsweg zur Errichtung von Ko-Regulierung weder wünschenswert noch gangbar, und es lässt sich kein allgemeingültiges Best-Practice-Modell erstellen, das als Vorbild für andere Staaten dienen könnte.

Unbeschadet dessen lassen sowohl die theoretischen Ergebnisse als auch die empirische Folgenabschätzung der Studie Faktoren erkennen, ohne die ein Ko-Regulierungssystem – ungeachtet seiner spezifischen Ausgestaltung und der gesetzlichen Rahmenbedingungen – nicht funktionsfähig ist. Ausgehend von dieser Erkenntnis werden im Folgenden die Voraussetzungen für effektive Ko-Regulierung beschrieben.

#### 4.1.1 Beteiligungsanreize

Da die nichtstaatliche Regulierung eine der beiden Säulen eines Ko-Regulierungssystems bildet, stellt die Bereitschaft der betroffenen Wirtschaftszweige, sich an diese Regeln zu halten, eine wichtige Voraussetzung für ein gutes Funktionieren des Systems dar. Regulierung im Sinne von Errichtung verbindlicher Regeln für einen bestimmten Sektor setzt voraus, dass die Regeln für alle oder zumindest eine wesentliche Anzahl der Akteure des Sektors verbindlich sind. Dementsprechend ist es wünschenswert, dass sich möglichst viele Handlungsträger an dem nichtstaatlichen (Selbst-)Regulierungssystem beteiligen. Da eine solche Mitwirkung (mehr oder weniger) freiwillig ist, bedarf es hinreichender Beteiligungsanreize für die Wirtschaft; ein Ko-Regulierungssystem ohne hinreichende Anreize wird höchstwahrscheinlich ineffektiv sein. Es gibt keinen Grund anzunehmen, die Wirtschaft werde sich aus reiner Selbstlosigkeit oder zur Förderung eines bestimmten im *öffentlichen* Interesse liegenden Politikziels beteiligen. Folglich stellt ein Anreiz, der stark genug ist, um die Wirtschaft zu einer Mitwirkung zu bewegen, einen wichtigen Faktor für die Effektivität des Regulierungssystems dar.

### 4.1.2 Offenheit

Ko-Regulierungssysteme sind umso wirksamer, je mehr Interessengruppen sich an ihnen beteiligen. Das gilt nicht nur für die Akteure des jeweiligen Wirtschaftszweiges (siehe den vorangegangenen Absatz), sondern auch für andere Betroffene. Dementsprechend scheint Offenheit nicht nur für Konkurrenzunternehmen, sondern auch für andere Beteiligte – beispielsweise Verbraucherverbände oder die Zivilgesellschaft – ein wichtiger Faktor für die Wirksamkeit eines Ko-Regulierungssystems zu sein.<sup>51</sup> Die Einbeziehung von Verbraucher- oder Jugendschutzorganisationen kann die Transparenz erhöhen und das Vertrauen in das Regulierungssystem stärken. Außerdem verlangen einige der aufkommenden Probleme im Umfeld der neuen Medien geradezu nach kooperativen Lösungsmethoden, an denen z. B. Eltern, Lehrer und die Wirtschaft mitarbeiten (Stichwort „Medienkompetenz“).

### 4.1.3 Durchsetzung

Aus den Ergebnissen der Studie geht hervor, dass verhältnismäßige und abschreckende Instrumente zur Durchsetzung der Regulierung nötig sind. Auf der einen Seite müssen den nichtstaatlichen Organisationen effektive Sanktionen zur Verfügung stehen. Auf der anderen Seite benötigt Ko-Regulierung, will sie effektiv sein, eine Auffangverantwortung. Sogar die für die Studie befragten Fachleute von nichtstaatlichen, in ein Ko-Regulierungssystem eingebundenen Einrichtungen räumten ein, dass ein staatlicher Regulierer im Hintergrund vonnöten ist, wenn ein Ko-Regulierungssystem ordnungsgemäß funktionieren soll. Das Ergebnis der Studie legte ferner nahe, dass Regulierungssysteme, bei denen Kodizes oder Organisationen von dem staatlichen Regulierer anerkannt werden oder der staatliche Regulierer zum „contracting out“ befugt ist, eine effektive Auffangverantwortung und damit die Durchsetzung der Regeln gewährleisten.

### 4.1.4 Grundsätze rechtsstaatlicher Verfahren

Die Sicherung rechtsstaatlicher Grundsätze kann zu einer breiten Akzeptanz und einem hohen Maß an Zufriedenheit mit dem Regulierungssystem führen. Die Ko-Regulierungsstudie hat ergeben, dass der nichtstaatliche Teil selbst die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze – insbesondere Transparenz – häufig nicht gewährleistet. Aus diesem Grund sollte der staatliche Rahmen für Ko-

---

51 Ähnlich für Selbstregulierung: EU-Kommissarin Meglena Kunewa in ihrer Eröffnungsrede bei einem Abendessen der EASA am 22. Februar 2007, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kunewa/speeches/speech\\_easa\\_dinner\\_220207\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kunewa/speeches/speech_easa_dinner_220207_en.pdf).

Regulierung hinreichende Sicherungen vorsehen, damit die Einhaltung dieser Grundsätze gewährleistet ist.

#### 4.1.5 Evaluierung

Da die Wirksamkeit von Ko-Regulierungsmaßnahmen zu einem Großteil von „weichen“ Faktoren abhängt, muss jedes einzelne Ko-Regulierungssystem auf Effektivität geprüft werden. Folglich sollte eine regelmäßige Evaluierung vorgesehen werden. Es erscheint angebracht, die Evaluierung zu Beginn einer entsprechenden Umstellung des Regulierungssystems häufiger stattfinden zu lassen als zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sich bereits gezeigt hat, dass das System reibungslos funktioniert. Aber auch später noch ist eine relativ häufige Evaluierung ratsam, um angemessen auf – möglicherweise rasche – Veränderungen in dem betroffenen Wirtschaftszweig reagieren zu können.

#### 4.1.6 Externe Faktoren

Soll mit Hilfe eines Ko-Regulierungssystems eine europäische Richtlinie umgesetzt werden, so müssen die entsprechenden Voraussetzungen des europäischen Rechts erfüllt werden (siehe oben). Dies bedeutet in erster Linie, dass die Regulierung die Richtlinie klar und genau umzusetzen hat. Die weiteren Anforderungen wie Verbindlichkeit, hinreichende Sicherheiten und wirksamer rechtlicher Schutz berühren auch die Kernpunkte der Wirksamkeit von Ko-Regulierungssystemen. Des Weiteren müssen solche Systeme, damit sie die Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Art. 49 EGV nicht verletzen, offen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten sein. Gemäß Art. 49 EGV sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, von Regulierungsmaßnahmen Abstand zu nehmen, die Dienstleistungsanbieter aus anderen Mitgliedsländern am Erbringen der Dienstleistung in dem regelnden Mitgliedstaat hindern. Deshalb müssen Ko-Regulierungsmodelle derart gestaltet sein, dass sie die Teilnahme ausländischer Dienstleistungsanbieter nicht beschränken. Zudem schreibt Art. 81 EGV vor, dass Wirtschaftsverbände keine Hürden für den Markteintritt von Wettbewerbern errichten dürfen. Ko-Regulierungssysteme sind also derart zu gestalten, dass sie etablierte Unternehmen nicht begünstigen und Wettbewerber nicht benachteiligen.

#### 4.2 *Welche Best-Practice-Modelle können benannt werden?*

Im Zuge der Ko-Regulierungsstudie wurde eine Folgenabschätzung vorgenommen, und zwar auf der Basis von Fragebögen, die an interne und externe Experten in dem jeweiligen Sektor gesendet wurden, sowie der Sekundärauswertung von bereits erfolgten Evaluationen des Systems. Diese Folgen-

abschätzung erhellte in weitem Umfang Aspekte wie Regulierungskultur und Erfahrung mit alternativen Regulierungsformen. Aus diesem Grund ist, wie bereits festgestellt, die Benennung von Best-Practice-Modellen, die als allgemeingültige „Blaupause“ für die Errichtung von Ko-Regulierungssystemen dienen könnten, weder machbar noch ratsam.

Ungeachtet dessen zeigte die Folgenabschätzung jedoch, dass manche Ko-Regulierungssysteme das jeweilige, im öffentlichen Interesse liegende Ziel effektiver gewährleisten als andere. Da die Wirkung eines Ko-Regulierungssystems in erheblichem Maße von der Erfahrung mit alternativen Regulierungsformen abhängt, kann es nicht überraschen, dass die Systeme in jenen Mitgliedstaaten, die derlei Erfahrung gesammelt haben, anscheinend relativ gut funktionieren (beispielsweise NICAM in den Niederlanden und die Regulierung des Inhalts von Fernsehwerbung in Großbritannien; beide Systeme sollen auf der Konferenz „Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ vorgestellt werden). Im Folgenden werden einige Beispiele für Systeme dargestellt, die als effektiv beurteilt worden sind.

Was die Wirksamkeit im Bereich Jugendschutz in den Medien betrifft, erhielt NICAM bei der Evaluation eine gute Bewertung. Gleichzeitig wurden auch die Grundsätze rechtsstaatlicher Verfahren mehrheitlich als gesichert angesehen. Auch wenn die hier vorgestellten Modelle nicht als „Best Practice“ im allgemein gültigen Sinn betrachtet werden sollen, ist NICAM ein Modell, das eine eingehende Betrachtung wert ist.

Die in Deutschland geltenden Regelungen für den Jugendschutz in Fernsehen und Internet sind zwar relativ neu, wurden aber ebenfalls positiv bewertet. Gleichwohl wurden Defizite im Bereich der Transparenz genannt. Darüber hinaus zeigt das deutsche Beispiel, dass ein ähnliches System bei unterschiedlichen Medientypen auch unterschiedlich funktioniert. Es bestehen zwar Unterschiede in den gesetzlichen Rahmenbedingungen, aber beide Systeme stützen sich auf nichtstaatliche Regulierungseinrichtungen, die von einem staatlichen Regulierer überwacht werden. Ein abschließendes Urteil über das Ko-Regulierungssystem für das Internet war allerdings nicht möglich, da es zum Zeitpunkt der Studie noch zu neu war. Das traditionelle Regulierungssystem für den Jugendschutz in Filmen erhielt ebenfalls eine gute Bewertung.

Bei der Werberegulierung scheinen „Contracting-out“-Modelle zu einer hohen Effektivität des Systems zu führen. Die britischen Regelungen für den Inhalt von Fernsehwerbung jedenfalls wurden positiv bewertet. Der „Contracting-out“-Ansatz ist anscheinend deswegen geeignet, weil er eine klare Arbeitsteilung zwischen dem staatlichen Regulierer und den nichtstaatlichen Organen ermöglicht.

Als ebenfalls hocheffektiv wurde die Werberegulierung in Frankreich betrachtet. Allerdings sind die Regulierungssysteme nicht vergleichbar, da der

französische Ansatz eine obligatorische Vorabkontrolle vorsieht und die rechtliche Verbindung zwischen Staat und nichtstaatlicher Regulierung eher schmal erscheint.

## 5 Ausblick

### 5.1 *Mögliche Verbesserung von Konzepten in den aktuellen Anwendungsbereichen der Ko-Regulierung*

#### 5.1.1 Transparenz

Wie aus den Ergebnissen der „Studie über Ko-Regulierung im Medienbereich“ hervorgeht, weisen viele der bewerteten Systeme einen Mangel an Transparenz auf. Da Transparenz einen sehr wichtigen Faktor sowohl für die Wirksamkeit des Systems als auch für die Eignung des Systems zur Umsetzung europäischer Richtlinien darstellt, sollte diesem Punkt künftig besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

#### 5.1.2 Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze

Des Weiteren wurde in der Ko-Regulierungsstudie darauf hingewiesen, dass der nichtstaatliche Teil häufig keine Gewähr für die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze bietet. Das gilt in erster Linie für das Transparenzgebot, aber auch für Beschwerdeverfahren, das Recht auf Anhörung usw. Demzufolge ist auch dies ein Bereich, in dem die bestehenden Ko-Regulierungssysteme verbessert werden könnten.

#### 5.1.3 Offenheit

Wenn auch die im Rahmen der Studie vorgenommene Analyse nahelegt, dass es in den Mitgliedstaaten keine grundlegenden Hindernisse für die Einführung von Ko-Regulierungssystemen gibt, so zeigt sich auch, dass in mehreren Ländern Diskussionen stattfinden hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Einordnung von Ko-Regulierungseinrichtungen, hinsichtlich der Sicherstellung demokratischer Legitimierung und über wettbewerbsrechtliche Fragen. Auch vor diesem Hintergrund erscheint die Einbeziehung der Betroffenen wünschenswert. Darüber hinaus ist Offenheit gegenüber einheimischen und ausländischen Wettbewerbern eine aus dem europäischen Recht mit Blick auf die Umsetzung einer europäischen Richtlinie abgeleitete Voraussetzung. Weiterhin ließe sich möglicherweise durch die Einbeziehung interessierter Kreise außerhalb der Wirtschaft, beispielsweise von gesellschaftspolitisch tätigen Organisationen, die Effektivität des Regulierungssystems verbessern.

#### 5.1.4 Durchsetzung

Als Schwachpunkt stellte sich bei einigen der bestehenden Ko-Regulierungssysteme die Durchsetzung der Regeln heraus. Wenn Durchsetzungsmaßnahmen Wirkung zeigen sollen, müssen sie abschreckend sein. Die Erfahrung zeigt, dass selbst wirksame Sanktionen auf nichtstaatlicher Ebene nicht immer ganz ausreichen; sie sollten deshalb mit staatlichem Druck einhergehen, der freilich auch indirekt ausgeübt werden kann.

#### 5.1.5 Evaluierung

Letztendlich scheint eines der wichtigsten Mittel zur Verbesserung eines bestehenden Ko-Regulierungssystems eine regelmäßige Überprüfung zu sein, denn sie legt die Stärken und Schwächen des Systems offen und schafft so die Grundlage zu seiner Verbesserung. Eine solche Evaluierung könnte auf die bereits erläuterten Voraussetzungen für eine effektive Ko-Regulierung ausgerichtet sein.

### 5.2 *Neue Bereiche für den möglichen künftigen Einsatz von Ko-Regulierung*

Wie bereits erwähnt, ist grundsätzlich kein Medienbereich als für Ko-Regulierung ungeeignet anzusehen. Zur Veranschaulichung sollen im Folgenden verschiedene Bereiche mit Blick auf deren mögliche Entwicklung dargestellt werden.

#### 5.2.1 Recht auf Gegendarstellung

Die Errichtung eines Ko-Regulierungssystems könnte auch für das Recht auf Gegendarstellung (oder eines gleichwertigen Rechtsmittels) im Medienbereich in Betracht gezogen werden. Während die nationalen Presse- und/oder Rundfunkgesetze in der Regel Vorschriften mit Bezug auf diese Rechtsmittel für lineare Mediendienste enthalten, sind sie für Online-Medien erst in jüngerer Zeit – der Entwicklung und Regulierung dieser Medien folgend – in das Blickfeld geraten.<sup>52</sup> In diesem Zusammenhang wurde bereits 2004 auf europäischer Ebene, nämlich im Europarat, die Einführung von Co- oder Selbstregulierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Gewährung eines Rechts auf Gegendarstellung oder ähnlicher Rechtsmittel vorgeschlagen. In der Präambel der Empfehlung

---

52 Zwecks Überblick siehe die Antworten in einem von der Kommission versandten Fragebogen, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/tvwf/national\\_laws/regulation-nls-overview.pdf](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/tvwf/national_laws/regulation-nls-overview.pdf) und [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/tvwf/national\\_laws/regulation-nls-questions.pdf](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/tvwf/national_laws/regulation-nls-questions.pdf).

(2004) 161 des Ministerrates an die Mitgliedstaaten über das Recht auf Gegendarstellung im Medienbereich<sup>53</sup> heißt es ausdrücklich, das Recht auf Gegendarstellung im Sinne der Empfehlung könne nicht nur durch Gesetzgebungs-, sondern auch durch Co- und Selbstregulierungsmaßnahmen gesichert werden.<sup>54</sup> Da sich die Empfehlung auf alle Medien bezieht und „Medium“ als jedes Kommunikationsmittel für die periodische Verbreitung redaktioneller Informationen in gedruckter (Zeitungen, Zeitschriften) oder elektronischer Form (Rundfunk, Fernsehen, Internet) an die Allgemeinheit versteht, erstreckt sich auch die vorstehende Aussage sowohl auf Online- als auch auf Offline-Medien.

Eine ähnliche Überlegung findet sich in den vorbereitenden Arbeiten für die Überprüfung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“. Die Kommission stellte in ihrem Diskussionspapier zum Recht auf Gegendarstellung im Onlinebereich die Frage, ob die Mitgliedstaaten in der Entwicklung einer europäischen Aktion in diesem Zusammenhang einen Zusatznutzen sähen, und welches Instrument dafür geeignet wäre (Richtlinie, Empfehlung, Ko-Regulierung usw.).<sup>55</sup> Bei der Auswertung der Ergebnisse der Konsultation stellte die Kommission fest, dass die meisten Teilnehmer die bestehende Regelung für das Recht auf Gegendarstellung (d. h. in Bezug auf Fernsehdienste) als geeignet betrachten und keine Notwendigkeit für zusätzliche Regelungen sehen.<sup>56</sup> Einige Teilnehmer vertraten die Meinung, dass ein auf alle elektronischen Medien anwendbares Recht auf Gegendarstellung entwickelt werden müsse. Die Kommission griff die Idee eines auf alle Medien anwendbaren Rechts auf Gegendarstellung auf und nahm als ersten Schritt ein Recht auf Gegendarstellung in die zweite Empfehlung über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung, die am 20. Dezember 2006 endgültig beschlossen wurde, auf.<sup>57</sup> Dementsprechend heißt es im Anhang zu der Empfehlung,<sup>58</sup> das Recht auf Gegendarstellung könne nicht nur durch Rechtsvorschriften, sondern auch durch ko- oder selbstregulierende Maßnahmen gewährleistet werden.

---

53 Abrufbar unter: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)16&Sector=secCM&Language=lanEnglish&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)16&Sector=secCM&Language=lanEnglish&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679).

54 Empfehlung (2004) 161, Erwägung 8.

55 Siehe Diskussionspapier „Überprüfung der Richtlinie ‚Fernsehen ohne Grenzen‘“, Thema 4: Jugendschutz und öffentliche Ordnung – das Recht auf Gegendarstellung, S. 4, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/2003\\_review/twf2003-theme4\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/2003_review/twf2003-theme4_de.pdf).

56 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich, KOM (2003) 784 endg., S. 21.

57 Abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_378/l\\_37820061227en00720077.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_378/l_37820061227en00720077.pdf)

58 Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Online-Informationendienste, Anhang I (Indikative Leitlinien für die Umsetzung auf nationaler Ebene von Maßnahmen im innerstaatlichen Recht oder in der innerstaatlichen Praxis zur Gewährleistung des Rechts auf Gegendarstellung oder gleichwertiger Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit Onlinemedien).

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Einführung von Ko-Regulierungsmaßnahmen zu dem Zweck, ein Recht auf Gegendarstellung insbesondere im Online-Bereich zu gewährleisten, in Betracht ziehen. Da dort das Erfordernis eines effektiven Zugangs zum Recht auf Gegendarstellung (oder zu gleichwertigen Abhilfemaßnahmen) möglicherweise eine transnationale Dimension annimmt, könnten nationale Regelungen an Effektivität verlieren (siehe oben) und Ko-Regulierung ein besser geeignetes Instrument sein.

## 5.2.2 Computer- und Videospiele

Ein weiterer Bereich, für den die Einführung von Ko-Regulierungsmaßnahmen eine Überlegung wert wäre, ist die Welt der Computer- und Videospiele. Obschon ein europäisches Selbstregulierungssystem zur Klassifizierung von Spielen (Pan-European Game Information System/PEGI)<sup>59</sup> bereits besteht, wurde vor kurzem der Ruf nach einer stärkeren Regulierung dieses Bereichs mit Blick auf den Schutz von Minderjährigen laut. Das für Freiheit, Sicherheit und Recht zuständige Mitglied der Europäischen Kommission, Franco Frattini, war wegen der „Obszönität, Grausamkeit und Brutalität“ eines Spiels in großer Sorge und forderte in einem Schreiben vom November 2006 alle Mitgliedstaaten auf, sich Gedanken über neue Maßnahmen zur Sicherung eines besseren Jugendschutzes zu machen.<sup>60</sup> Presseberichten zufolge<sup>61</sup> bezweckte Frattini kein Verbot derartiger Spiele – eine Maßnahme, die in Anbetracht der Verfügbarkeit von Spielen im Internet kaum realistisch erscheint –, sondern einen ersten Meinungsaustausch in dieser Angelegenheit. Das Ziel sei die Ermittlung der möglichen Reichweite ergänzender nationaler und europäischer Aktivitäten in diesem Bereich, einschließlich der Aufklärung über und die Kennzeichnung solcher Spiele, der Regelung des Verkaufs an Minderjährige und nötigenfalls von Gesprächen über eine öffentlich-private Partnerschaft. Diese Themen standen auf der Tagesordnung des informellen Treffens der Innen- und Justizminister am 16. Januar 2007 in Dresden.<sup>62</sup> Dort wurde vereinbart, dass die deutsche Ratspräsidentschaft zunächst eine empirische Aus-

---

59 PEGI wird von NICAM verwaltet; weitere Informationen über die Funktionsweise dieses Systems unter <http://www.pegi.info/pegi/index.do?method=rating>; siehe ferner die Systembeschreibung in „Horizontale Klassifizierung audiovisueller Inhalte in Europa. Eine Alternative zur Mehrfachklassifizierung?“ IRIS plus 10/2003, von Carmen Palzer, abrufbar unter: [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus10\\_2003.pdf.en](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus10_2003.pdf.en).

60 Veröffentlicht unter [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/doc/2006/pr\\_14\\_11\\_06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/2006/pr_14_11_06_en.pdf).

61 Siehe beispielsweise die Berichte unter [http://www.adnki.com/index\\_2Level\\_English.php?cat=CultureAndMedia&loid=8.0.360012118&par=0](http://www.adnki.com/index_2Level_English.php?cat=CultureAndMedia&loid=8.0.360012118&par=0), oder <http://www.eupolitix.com/EN/News/200611/40465d98-34c4-4dca-a936-ab0b86fe7ea1.htm>, oder <http://www.euractiv.com/en/infosociety/violent-video-games-ban-self-regulation/article-159911>.

62 Abrufbar unter: [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Januar/informalJI0114/070\\_Tagesordnung.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Januar/informalJI0114/070_Tagesordnung.pdf).

wertung der in Kraft befindlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten in die Wege leiten soll.

Da schon seit dem Jahr 2003 das weithin anerkannte Selbstregulierungssystem „PEGI“ besteht,<sup>63</sup> und da PEGI auch weitere Schritte eingeleitet hat, um sich den Herausforderungen zu stellen, die sich aus dem raschen Anwachsen von Onlinespielen und Spielen für Handys und mobile Konsolen ergeben,<sup>64</sup> könnte man die Erwägung anstellen, ob die Durchsetzung der entsprechenden Alterseinstufung (teilweise) auf den Staat übertragen werden sollte, oder ob die Einstufung und Kennzeichnung durch staatliche Behörden kontrolliert oder evaluiert werden könnte. Dafür spricht insbesondere, dass sich PEGI von Anfang an auf bestehende nationale Rechtsvorschriften bezog. PEGI-Alterseinstufungen wurden beispielsweise den jeweiligen Vorschriften in Portugal oder Finnland (unter Beibehaltung der Grundeinstufung) geringfügig angeglichen. Zur Anpassung des PEGI-Alterseinstufungssystems an die Rechtslage in Großbritannien ist ein spezieller Fragenkatalog erstellt worden. In jüngerer Zeit ist auch der umgekehrte Weg – eine Bezugnahme staatlichen Rechts auf PEGI – zu beobachten. Am 14. Dezember 2006 verabschiedete das finnische Parlament eine Revision des Gesetzes über die Klassifizierung audiovisueller Programme, wonach die Anerkennung der PEGI-Alterseinstufungen nach finnischem Recht ermöglicht wird. Den Angaben der finnischen Behörde für die Klassifizierung von Filmen zufolge verweist das finnische Gesetz zur Klassifizierung audiovisueller Programme jetzt ausdrücklich auf die PEGI-Alterseinstufungen.<sup>65</sup>

Damit sind die Bereiche, in denen Ko-Regulierung eingeführt werden könnte, selbstverständlich nicht erschöpfend aufgelistet; daher bleibt es selbstverständlich durchaus erwägenswert, auch andere Medien oder Politikziele in Ko-Regulierungsstrukturen zu überführen.

---

63 Siehe beispielsweise den Beitrag von EU-Kommissarin Reding anlässlich des dritten Jahrestages von PEGI, abrufbar unter: <http://www.pegi.info/pegi/download.do?id=17>; siehe ferner die neuesten Änderungen des finnischen Gesetzes über die Klassifizierung audiovisueller Programme (dazu nachstehend).

64 Im Rahmen von PEGI Online wurde ein Online-Gütesiegel (online label/PO) und ein Online-Sicherheitsschlüssel (Online Safety Code/POSC) entwickelt; siehe die entsprechenden Mitteilungen unter <http://www.pegi.info/pegi/index.do?method=news>; Hintergrundinformationen in PEGI.Info Nr. 4, „PEGI goes online“, und Nr. 7, „Mobile and Online Gaming – New Challenges“, abrufbar unter <http://www.pegi.info/pegi/index.do?method=news>. Siehe auch <http://ec.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/139&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

65 Siehe die Informationen auf der Website der finnischen Behörde für Filmklassifizierung, „PEGI rating is accepted“, abrufbar unter: <http://www.vet.fi/english/board.html>; siehe ferner <http://www.saferinternet.org/w/en/pub/insafe/news/pegi.htm>.



# Schlussfolgerungen aus der AG 4

*Alexander Scheuer/Peggy Valcke*

1. Die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Ordnungspolitik sowohl auf EU-Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten weisen eine eindeutige **Tendenz hin zu** einer verstärkten Umsetzung neuer oder **alternativer Formen der Regulierung** auf. Angesichts des Impulses, die Verantwortung der Akteure in den verschiedenen Gesellschaftsbereichen, insbesondere der Wirtschaft, aber beispielsweise auch der Nutzer von Dienstleistungen, hervorzuheben, wird modernen Instrumenten wie der **Ko-Regulierung** verstärkte Aufmerksamkeit entgegengebracht. Einschlägige Diskussionen finden im Hinblick auf unterschiedliche, im öffentlichen Interesse liegende Ziele und unterschiedliche Wirtschaftssektoren statt; der **Mediensektor** scheint jedoch zu jenen zu gehören, in denen die Anwendung solch neuer ordnungspolitischer Ansätze bereits am weitesten fortgeschritten ist.
2. Was den **Begriff** „Ko-Regulierung“ angeht, so erscheint in Anbetracht der unterschiedlichen rechts- und ordnungspolitischen Kulturen in den Mitgliedstaaten und innerhalb bestimmter Sektoren ein Konsens über die wesentlichen Elemente, die die Bedeutung dieses Begriffes ausmachen, gleichermaßen erforderlich wie erreichbar. Die Beispiele, die während der Arbeitsgruppensitzungen vorgestellt wurden, d. h. KJM/FSF und FSM, NICAM, ASA(B)/Ofcom und BVP/CSA, wiesen eine Reihe gemeinsamer Elemente auf, die das System beschreiben und auf gemeinsame Nenner hinweisen. In diesem Sinne kann „Ko-Regulierung“ als eine spezifische **Kombination zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Regulierung** verstanden werden, wobei beide **Komponenten miteinander kooperieren und** durch eine ordnungspolitische Entscheidung **miteinander verkoppelt sind**, die in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad getroffen wird. Um zu gewährleisten, dass die Vorteile der Ko-Regulierung wirksam werden, indem (das Fachwissen der) Industrie und andere Beteiligte einbezogen werden, ist eine klare Arbeitsteilung, die mit starken Beteiligungsanreizen einhergehen sollte, anzustreben. Der Umfang, in dem die Interessen, die in der Gesellschaft allgemein oder durch be-

stimmte Gruppen wie Eltern, Zuschauer oder Verbraucherverbände artikuliert werden, in der nichtstaatlichen Komponente eines Ko-Regulierungssystems repräsentiert sein sollten, bleibt noch festzulegen. Auch die Ebene, auf der in den verschiedenen medienpolitischen Modellen auf Ko-Regulierung zurückgegriffen wird, kann unterschiedlich sein und im Sinne einer verstärkten demokratischen Teilhabe fortgeschrieben werden, je nachdem, ob es um systematische Medienpolitik geht, was die Erarbeitung, Formulierung, Umsetzung und Durchsetzung eines umfassenden medienpolitischen Ansatzes umfassen würde, oder um sektorale Medienpolitik, die sich auf spezifische Aspekte und möglicherweise auch auf nur einige „Interventions“-Ebenen konzentriert. Ko-Regulierung sollte auch dazu beitragen, die traditionellen territorialen Grenzen zu überwinden, denen die Anwendbarkeit staatlicher Rechtsvorschriften unterliegt und somit die Etablierung gemeinsamer Regeln, auch über Europa hinaus, fördern.

3. Die Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, insbesondere die Vorschläge der Europäischen Kommission für eine **Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste** sowie die Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments in Erster Lesung und die Allgemeine Ausrichtung des Rates, gingen auf die Nutzung der Selbst- und Ko-Regulierung und auf die grundlegenden Elemente der zugehörigen Begriffsbestimmung ein. Unter anderem hat diese Arbeit gezeigt, dass der Ko-Regulierungsansatz in gewissem Maße durch die **ordnungspolitischen Traditionen und Kulturen** in den Mitgliedstaaten geprägt ist und diesen im Gegenzug auch Rechnung tragen sollte; dasselbe gilt für unterschiedliche, im öffentlichen Interesse liegende Ziele – wie z. B. die Regulierung von Werbung (und deren Inhalten) im Interesse des Verbraucherschutzes einerseits und die Regulierung der Ausstrahlung oder anderweitigen Bereitstellung von Inhalten, die problematisch in Bezug auf den Jugendschutz sein können andererseits – und verschiedene Sektoren der digitalen Medien wie z. B. Fernsehen, Film, Internet oder Spiele. Der vorab verhandelte Gemeinsame Standpunkt des Rates macht, insbesondere in Erwägungsgrund Nr. 25, deutlich, dass Ko-Regulierung ein geeignetes und legitimes Verfahren für die Mitgliedstaaten sein kann, um die Bestimmungen der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Da die Selbstregulierung als Ergänzung gesetzgeberischer Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie anerkannt ist, kann sie in dieser Hinsicht nicht dieselben Funktionen erfüllen. Artikel 3 der geänderten Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, Ko-Regulierungssysteme einzuführen, er ermutigt sie jedoch, abzuschätzen, ob Ko-Regulierung im Hinblick auf die Erreichung der durch die Richtlinie koordinierten Ziele eine infrage kommende Option ist. Er unterstreicht, dass Ko-Regulierung auf nationaler Ebene ins Auge gefasst wird – eine Analyse, die dadurch gestützt wird, dass der Verweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung, der zuvor

in dem entsprechenden Erwägungsgrund enthalten war, gestrichen wurde. Im Übrigen gilt die Vereinbarung als nicht auf die Umsetzung der Richtlinie anwendbar, da Letztere die Einführung von Ko-Regulierung nicht vorschreibt, sondern dazu ermutigt. Darüber hinaus weist der Ansatz, den die Richtlinie in punkto Ko-Regulierung verfolgt, insbesondere in der Forderung nach einer wirksamen Umsetzung, aber auch im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung in nationales Recht, dem nationalen Gesetzgeber (und den Aufsichtsbehörden) eindeutig eine Schlüsselrolle zu. Dieser Aspekt wird verstärkt, wenn man die in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgelegten Garantien berücksichtigt. In einer Reihe von Fällen hat der Staat die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um die den Bürgern gemäß Artikel 10 EMRK verliehenen Rechte zu wahren. Die „rechtliche Verbindung“ zwischen der nicht-staatlichen und der staatlichen Komponente in Ko-Regulierungssystemen kann als eine „Brücke“ betrachtet werden, die die Wahrung dieser Garantien, aber beispielsweise auch der Verfahrensrechte gemäß Art. 6 EMRK ermöglicht.

4. In Anbetracht der unterschiedlichen ordnungspolitischen Ansätze, die die Mitgliedstaaten bislang in Bezug auf (digitale) Mediendienste gewählt haben und eingedenk der Tatsache, dass die ordnungspolitische Kultur zumindest in gewissem Maße ausschlaggebend sowohl für die bereits getroffenen Entscheidungen in jenen Jurisdiktionen, in denen Maßnahmen der Ko-Regulierung angewendet werden, als auch für die **Wirksamkeit** der entsprechenden Systeme ist, förderte die Diskussion über die unterschiedlichen Modelle, die während der Konferenz vorgestellt wurden, eine Reihe von **Aspekten** zutage, die **für eine erfolgreiche Umsetzung** von Ko-Regulierungssystemen im Mediensektor äußerst relevant sind. Hierzu gehören: Beteiligungsanreize; Transparenz; Wahrung der Verfahrensziele und -garantien; Offenheit für alle relevanten Stakeholder; umfassende Akzeptanz durch Stakeholder und Gesellschaft (was Beschwerdemechanismen und Aufklärungskampagnen voraussetzt); wirksame Mittel zur Durchsetzung der Ko-Regulierungsregeln und eine „gesetzliche Auffanglösung“; sowie eine regelmäßige Evaluierung des Systems mit „Geduld“. Außerdem müssen **ordnungspolitische Auffangbefugnisse** vorhanden sein, denen auch eine bedeutende Aufgabe dabei zukommt, jene Akteure zu überwachen und mit Sanktionen zu belegen, die nicht bereit sind, sich an einem System der Ko-Regulierung zu beteiligen. Es ist hervorzuheben, dass die Kostenfrage im Zusammenhang mit der Ko-Regulierung durchaus erheblich ist; eine Ko-Finanzierung durch den Staat mag daher eine Option sein. Während auf EU-Ebene vorläufig nicht vorgesehen ist, Leitlinien für wirksame Ko-Regulierungssysteme festzulegen, und da die Mitgliedstaaten frei sind, die geeignete Form und Methodik für die Umsetzung zu wählen, können bei der Diskussion über geeignete

Kriterien die oben erwähnten Elemente berücksichtigt werden, nicht zuletzt dann, wenn im Kontaktausschuss gemäß Art. 23a ein Meinungsaustausch über die Umsetzung der Richtlinie geführt wird.

5. Die oben erwähnten Aspekte werden höchstwahrscheinlich auch relevant oder gar entscheidend sein, wenn es um die Bewertung spezifischer Umsetzungsformen von Ko-Regulierung im Hinblick auf die (vor allem) **europarechtlichen Voraussetzungen** geht wie z.B. die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das EU-Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht, allgemeines EG-Recht, soweit es sich auf die Umsetzung von Richtlinien in den nationalen Gesetzes- oder Regulierungsrahmen auswirkt. Wenn diese „horizontalen Voraussetzungen“ beachtet werden, würde dies vielen der oben (unter 4) aufgeführten Elemente Rechnung tragen. Die Achtung der Menschenrechte kann die Wirksamkeit der Ko-Regulierung sogar noch verstärken; sie kann zu einer „Internalisierung“ und damit zu einer größeren Akzeptanz der Systeme beitragen.
6. Wie die Diskussion über die während des Seminars vorgestellten Modelle gezeigt hat und ausgehend von den Ergebnissen der vorangegangenen, im Auftrag der Europäischen Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, durchgeführten Studie über Maßnahmen der Ko-Regulierung im Mediensektor können Ko-Regulierungssysteme eine **wirksame Umsetzung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele im digitalen Mediensektor** gewährleisten, sofern die einschlägigen, oben dargelegten Aspekte berücksichtigt werden. Daneben bieten Ko-Regulierungssysteme offensichtlich eine wichtige Möglichkeit, **das Vertrauen** in das Engagement der Industrie **zu fördern**, sich an der Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele zu beteiligen, die für den zukünftigen Erfolg des Mediensektors in Europa als relevant angesehen werden.

## Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft

*Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft zur EU-Medienexpertenkonferenz „Mehr Vertrauen in Inhalte – das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ vom 09. bis 11. Mai 2007 in Leipzig*

„Mehr Vertrauen in Inhalte – das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ war das Thema der EU-Medienexpertenkonferenz der deutschen Ratspräsidentschaft, die vom 09. bis 11. Mai 2007 in Leipzig stattfand. Ziel des Seminars, das der deutsche Vorsitz in enger Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Europäischen Kommission abhielt, war es, Wege zur Sicherung von Vertrauen in die Angebote und zur Gewährleistung von Vielfalt in den digitalen Medien aufzuzeigen. Damit knüpft die deutsche Ratspräsidentschaft an die „Empfehlung des Rates und des Parlaments über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung“ sowie an die in der Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste neu enthaltenen Bestimmungen zur Selbst- und Ko-Regulierung an: Danach werden die Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgefordert, den Einsatz von Instrumenten der Ko- und Selbstregulierung zu fördern. Die Konferenz leistete damit einen Beitrag dazu, dass bei der Umsetzung der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten von diesen zukünftig immer wichtiger werdenden Regulierungsformen so weit wie möglich Gebrauch gemacht werden kann.

Die deutsche Ratspräsidentschaft wollte mit dieser Konferenz auch das Thema „Vertrauen in digitale Inhalte“ aufgreifen, das sowohl Gegenstand des „Safer Internet plus Programms“ der Europäischen Union als auch der EU-Initiative zur „Medienkompetenz“ ist. Eine Mitteilung der Europäischen Kommission zur „Medienkompetenz“ ist für das Jahr 2007 geplant. Hierzu konnte die Konferenz noch einen wichtigen Diskussionsbeitrag leisten.

Ausgangspunkt intensiver Diskussionen der mehr als 250 Medienexperten aus allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union waren tief greifende Veränderungen der Medienwelt. Solche Entwicklungen zeigen sich exemplarisch in der wachsenden Bedeutung von Online-Angeboten gegenüber den traditionellen Medien, der neuen Rolle der Nutzer, die selbst zu Produzenten werden, der Gatekeeper-Funktion der Suchmaschinen und elektronischen Programm-

führen oder dem Wandel der bisherigen Transportunternehmen zu integrierten Unternehmen, die auch Inhalte anbieten.

Die Konferenz beleuchtete vier zentrale Fragen:

- Wie können mehr für Kinder geeignete Internetangebote geschaffen werden?
- Wie kann die Existenz verlässlicher und vielfältiger Informationen in der digitalen Welt gesichert werden?
- Welche Instrumente der Selbstregulierung haben sich bewährt?
- Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten?

Aus den Diskussionen bei der Konferenz lassen sich aus Sicht der Präsidentschaft folgende Schlussfolgerungen ziehen:

### **Vertrauen durch kindgerechte Inhalte:**

1. Kindern möglichst viele positive und ihrem Alter entsprechende Inhalte anzubieten, ist ein Erfolg versprechender Weg, ihnen die Chancen der digitalen Welt zu öffnen und sie gleichzeitig vor deren Gefahren zu bewahren. Positive Inhalte sollen Kinder befähigen, mit den digitalen Medien umzugehen und deren Möglichkeiten für Bildung, Kreativität und Kommunikation zu nutzen.
2. Im Internet einen so weit wie möglich von positiven Werten geprägten „Raum für Kinder“ (children’s sphere) zu schaffen, ist die Aufgabe von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen, der Medienindustrie, von Erziehungs- und Bildungsinstitutionen und Eltern. Initiativen auf Gemeinschaftsebene wie das „Safer Internet plus Programm“ der Europäischen Union sind hierbei ein wichtiger Beitrag zur europäischen Netzwerkbildung. Die deutsche Präsidentschaft regt einen Austausch von „Best-Practice“-Modellen und Erfahrungen unter den Anbietern von kindgerechten Inhalten innerhalb Europas an. Bereits bestehende Initiativen zur Verbesserung der Medienkompetenz von Kindern, wie das niederländische Projekt „Mijn Kind Online“, gilt es bekannt zu machen.  
Ein gutes Beispiel zur Bildung eines Netzwerkes von staatlichen Stellen, gesellschaftlichen Einrichtungen und Unternehmen ist die in Deutschland ins Leben gerufene Initiative „Ein Netz für Kinder“. Sie wird durch Einigung auf eine Positivliste (White list) mit einer Vielzahl von für Kinder geeigneten Angeboten, mit der Herstellung der technischen Voraussetzungen, um die Liste im Rahmen eines Benutzerprofils als abgeschlossenen Surfraum bestimmen zu können, und mit einer staatlichen Förderung von Angeboten im Rahmen einer Public Private Partnership einen sicheren, umfangreichen und qualitätsvollen Surfraum für Kinder im Internet schaffen.
3. Bei der Erstellung von Angeboten für Kinder sollten diese von Beginn an einbezogen werden. In einem „Raum für Kinder“ können sich Kinder frei

und gefahrlos bewegen, sich über ihre Themen austauschen, sich ausprobieren und darstellen sowie sich mit Inhalten befassen, die an ihren Bedürfnissen orientiert sind.

4. So lange es keine Geschäftsmodelle für solche Inhalte gibt, ist deren Förderung und Unterstützung auch mit staatlichen Mitteln (materieller und immaterieller Art) aus Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft eine Möglichkeit, den Umfang kindgerechter, positiver Inhalte zu erhöhen und den Zugang dazu zu ermöglichen. Darüber hinaus haben öffentlich finanzierte Anbieter elektronischer Medien in einer solchen Situation eine besondere Verpflichtung.
5. Initiativen können und sollen auf den Erfahrungen bestehender Institutionen aufbauen. Das gilt für solche, die sich im Internet engagieren, aber auch für Träger der Bildungsarbeit. Wie die EU etwa in ihren Policy Framework für i2010 festgestellt hat, birgt das Internet für Kinder gerade im Bildungsbereich große Chancen, aber auch viele Risiken. Angesichts dieser Situation, und um Kindern aus allen Bevölkerungsschichten einen chancengleichen Zugang zu den Angeboten des Internets zu ermöglichen, kommt den Schulen als wichtigsten Vermittlern von Medienkompetenz eine Schlüsselstellung zu. Gemeinsam mit Kindergärten und anderen Erziehungseinrichtungen sind gerade Schulen Multiplikatoren und Treuhänder eines „Raums für Kinder“ im Internet. Vor diesem Hintergrund regt die deutsche Vorsitz an, die Anstrengungen der Bildungspolitik im Bereich der Medienerziehung und der Vermittlung von Medienkompetenz, insbesondere in Schulen, zu verstärken. Dabei muss auch nach Wegen gesucht werden, beispielsweise über Elternabende, diejenigen Erziehungsberechtigten zu erreichen, deren Wissen und Problembewusstsein noch gering ausgeprägt sind.

### **Vertrauenswürdige Anbieter:**

6. Das veränderte Mediennutzungsverhalten vor allem junger Menschen fordert die traditionellen Medien, Rundfunkanstalten und Printmedien heraus, ihren gesellschaftlichen Auftrag der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung auch unter den Bedingungen der neuen Medien wahrzunehmen. Eine wesentliche Schwierigkeit dieser Transformation ergibt sich vor allem für privatwirtschaftliche Medienunternehmen, weil es offensichtlich immer noch wenige tragfähige Geschäftsmodelle für die Refinanzierung vielfältiger und verlässlicher Informationsangebote im Internet gibt.
7. Den verschiedenen Medien, insbesondere den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Aufgabe unter den Bedingungen neuer digitaler Medien zu erfüllen und zu diesem Zweck auch Online-Angebote zu machen. Die genaue Ausgestaltung des

Auftrages muss angesichts der Unterschiede der Medienordnungen weiterhin dem jeweiligen Mitgliedstaat überlassen bleiben. Neue nichtkommerzielle Quellen für Informationen im öffentlichen Diskurs können möglicherweise ebenfalls einen Anspruch auf öffentliche Mittel geltend machen, um Dienste im Internet anzubieten.

8. Zu den bisherigen Garanten für vertrauenswürdige, relevante Informationsangebote und für die Vielfalt der Offline-Medien treten in der Online-Welt neue Anbieter wie nicht-staatliche Organisationen, Initiativen oder der einzelne Nutzer hinzu. Neben der Herausforderung, die das für die etablierten Medien und ihre professionellen Standards bedeutet, bietet sich hierdurch auch eine nicht zu unterschätzende Chance auf mehr Partizipation und wachsende inhaltliche Vielfalt. Eine verstärkte Präsenz der etablierten Medien im Internet – ggf. begleitet durch staatliche Unterstützung – darf nicht dazu führen, dass neue Informationsanbieter verdrängt werden oder sich gar nicht erst entwickeln können. Etablierte „Wissensknoten“, wie Bibliotheken, Universitäten oder Einrichtungen der politischen Bildung können zudem mit Blick auf Pluralismus, Vielfalt und Qualität als verlässliche alternative Inthalteanbieter eine wichtige Rolle im Netz spielen. Eine Unterstützung der Digitalisierungsstrategien dieser Einrichtungen erscheint der Präsidentschaft auch unter diesem Gesichtspunkt wichtig.
9. Neben den Diensten traditioneller Anbieter existieren neue Formen von für den öffentlichen Diskurs relevanten Informationsangeboten (z. B. nutzer-generierte Inhalte wie Weblogs) sowie Querverbindungen zwischen diesen alten und neuen Formen. Eine Herausforderung für die Mitgliedstaaten besteht darin, neue Anbieter in ihrer Rolle als Informationsvermittler zu stärken und sie anzuregen, durch Selbst- und Ko-Regulierungsmaßnahmen für Transparenz und die Implementierung journalistischer Standards zu sorgen und somit die Verlässlichkeit und Relevanz ihres Informationsangebotes zu erhöhen.
10. Das rasant wachsende Medienangebot gibt dem Nutzer mehr Wahlmöglichkeiten und verlangt ihm zugleich mehr Entscheidungen ab. Ein wesentliches Zugangshindernis ist die fehlende Nutzerkompetenz. Dieser Realität ist Rechnung zu tragen, ohne Anbieter und Provider aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Aus Sicht des deutschen Vorsitizes sind deshalb Anstrengungen zu unternehmen, die die Medienkompetenz des Nutzers stärken und ihm so bewusste Entscheidungen ermöglichen.

### **Vertrauen in die Industrie:**

11. In vielen Mitgliedstaaten der europäischen Union wurden bereits Erfahrungen mit Selbstregulierungssystemen gesammelt. Die Konferenz hat die

- Stärken und Schwächen ganz unterschiedlicher Systeme im Dreieck von Staat, Wirtschaft und Nutzern beleuchtet. Als besondere Stärke der Selbstregulierung im Vergleich zu staatlicher Regulierung hat sich ihre Flexibilität und Schnelligkeit erwiesen, was im Bereich des Internet von großer Bedeutung ist. Zusammenschlüsse wie Inhope für Internet Provider spielen vor diesem Hintergrund eine immer wichtigere Rolle.
12. Selbstregulierung übernimmt eine eigenständige Funktion dabei, Vertrauen in digitale Medien zu schaffen, indem die Industrie selbst Verantwortung übernimmt. Sie kann aber auch die Umsetzung der Ziele von Europäischen Richtlinien unterstützen. Angesichts unterschiedlicher Begrifflichkeiten und Regulierungssysteme in den Mitgliedstaaten ist entscheidend, ob ein adäquater Policy-Ansatz zur Lösung einer Regulierungsfrage gewählt wird. Der deutsche Vorsitz regt an, aufbauend auf bestehenden Erkenntnissen, Kriterien für eine adäquate Wahl von Regulierungskonzepten zu entwickeln. Sie sollten auch eine Koordination der Kontrollsysteme, wenn möglich auch grenzüberschreitend, bei der Systemgestaltung berücksichtigen.
  13. Systeme, die dem Nutzer helfen, aus der Fülle des Angebots die ihn interessierenden Inhalte herauszusuchen (Suchmaschinen und Programmführer), haben einen erheblichen Einfluss auf seine Willensbildung (Gatekeeperfunktion). Informationsfreiheit, Chancengleichheit und diskriminierungsfreier Zugang sind aus Sicht der Präsidentschaft Werte, die diese Instrumente regieren müssen. Der deutsche Vorsitz regt daher an, Suchmaschinen oder Electronic Programme Guides zum Gegenstand von Selbstregulierung zu machen. Auch traditionelle Inhaltetransporteur wie Telekommunikationsunternehmen, die sich mehr und mehr zu integrierten Medienunternehmen entwickeln, die auch Inhalte anbieten, sollten einbezogen werden.
  14. In der digitalen Welt werden mehr und mehr Inhalte durch Nutzerinnen und Nutzer statt durch Vertreter der journalistischen Berufe, die sich an ein Berufsethos gebunden fühlen, erzeugt. Selbstregulierung muss verstärkt auch diese neuen Informationsanbieter erfassen. Die deutsche Ratspräsidentschaft regt an, die Mittel der Selbstregulierung der Nutzer (wie z. B. die Nutzung von Filtersystemen und kollaborative Klassifizierungssysteme) zu stärken. Hierzu muss der Nutzer in seiner Kompetenz im Umgang mit den Medien und in seinem Verständnis für unabdingbare Grundwerte der Medienordnung gefördert werden. Damit geht ein rechtsbewusster Umgang mit geistigem Eigentum einher.
  15. Die Fähigkeit, gemeinsame Werte zu entwickeln und sich diesen im Wege der Selbstregulierung unterzuordnen, ist ein wichtiges Erkennungsmerkmal für vertrauenswürdige Informationsanbieter. Selbstregulierung kann daher positive ökonomische Effekte für die Unternehmen erzeugen. Selbstregu-

lierung zeigt, dass alle, die am Prozess der Informationsvermittlung beteiligt sind – Hersteller von Inhalten, Zugangsprovider, Nutzerinnen und Nutzer –, auch dem Gemeinwohl („public value“ in einem weiten Sinne) verpflichtet sind und sich nicht nur ökonomischen Interessen unterordnen. Der deutsche Vorsitz begrüßt alle Anstrengungen der Selbstregulierung, die diese Wahrnehmung von gesellschaftlicher Verantwortung fördert. Diese Initiativen sollten regelmäßig evaluiert werden.

### **Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft:**

16. Die Teilnehmer der Konferenz begrüßten, dass insbesondere die Ko-Regulierung als Umsetzungsinstrument für die Regelungen zum Jugendschutz, zum Schutz der Menschenwürde und des Verbrauchers sowie hinsichtlich anderer durch die revidierte EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ koordinierter Bereiche, anerkannt werden. Ko-Regulierung stellt eine eigenständige Regulierungsform dar, die dazu geeignet ist, politische Regulierungsziele zu erreichen.
17. In einigen Mitgliedstaaten sind Ko-Regulierungssysteme bereits etabliert. Als „Good-Practice-Beispiele“ können unter anderem die Werberegulierung in Frankreich und Großbritannien, das niederländische System NICAM sowie die Ko-Regulierung im Bereich Rundfunk und Telemedien in Deutschland (Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten) genannt werden.
18. Einzelne Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Ko- und Selbstregulierung können überwunden werden. Wichtig ist, dass gewisse Grundvoraussetzungen für ein funktionierendes und effektives Ko-Regulierungssystem eingehalten werden. Der deutsche Vorsitz regt eine Verständigung unter den Mitgliedstaaten auf Mindestvoraussetzungen an, die erfüllt sein müssen, damit durch Ko-Regulierung die Regulierungsziele effektiv erreicht werden können. Den einzelnen Mitgliedstaaten sollen aber Spielräume bei der Umsetzung bleiben, damit unterschiedlichen Regulierungskulturen Rechnung getragen werden kann. Aus Sicht des deutschen Vorsitzes sind folgende Elemente für ein funktionierendes Ko-Regulierungssystem wesentlich:
  - Hinreichende Anreize für die Industrie, sich an einem Ko-Regulierungssystem zu beteiligen
  - Offenheit für alle Beteiligten und Transparenz des Systems
  - Effektives Sanktionssystem zur Durchsetzung der Vorgaben; dazu sind staatliche Überwachungsstellen im Hintergrund („Hierarchy shadows“) unabdingbar.
  - Beschwerdesystem und Kampagnen zur Stärkung von Bewusstsein
  - Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrens
  - Evaluation der Ergebnisse und ggf. Anpassung des Systems

19. Der deutsche Vorsitz regt an, auch bei neuen Medienfeldern wie Spielen und Handy-Angeboten medienpolitisch darauf hinzuwirken, dass sich vertrauenswürdige Strukturen aufbauen und Systeme der Selbst- und Ko-Regulierung entstehen.



# Handlungsperspektiven zur Stärkung des Vertrauens in Inhalte digitaler Medien

*Wolfgang Schulz/Thorsten Held*

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Generelles</b> .....	186
1.1	Zu AG 1, Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte .....	188
1.2	Zu AG 2, Vertrauenswürdige Anbieter .....	190
1.3	Zu AG 3, Vertrauen in die Industrie .....	192
1.4	Zu AG 4, Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft .....	194
1.5	Konkrete Perspektiven für Deutschland .....	197
1.5.1	Initiative „Ein Netz für Kinder“ .....	197
1.5.2	Anbiervielfalt .....	198
1.5.3	Selbst- und Ko-Regulierung .....	199
<b>2</b>	<b>Literatur</b> .....	200

Im Folgenden sollen Handlungsperspektiven für die Felder aufgezeigt werden, die Gegenstand der Konferenz waren. Im Zentrum der Konferenz standen gesellschaftliche Ziele, d. h. solche, die im öffentlichen Interesse und nicht allein im Interesse einzelner Akteure liegen. In Bezug auf die Erreichung von Zielen im öffentlichen Interesse können sich Handlungsperspektiven für den Staat, die Industrie, gesellschaftliche Akteure und die Wissenschaft ergeben.

Die Konferenz konnte in Bezug auf das Oberziel „Vertrauen in Inhalte“ und die untersuchten Teilziele (Ausgewogenheit und Verlässlichkeit der Informationsvermittlung im Internet, Existenz und Nutzbarkeit von für Kinder besonders geeigneten Angeboten) und die untersuchten Instrumente (Selbstregulierung, Ko-Regulierung) Erkenntnisse liefern. So wurde etwa deutlich, dass ein Bedarf an sicheren Surfräumen für Kinder besteht und dass Defizite beim Angebot von Inhalten existieren, die für Kinder besonders geeignet sind. Hier wurden auch Initiativen vorgestellt, um diese Defizite zu beheben (s. u. 1.1 und 1.5.1). Es zeigt sich aber auch, dass in einigen Bereichen noch Informationen fehlen, um beurteilen zu können, ob die angestrebten Ziele erreicht werden. Hier kann es eine wichtige Handlungsperspektive sein, zunächst die relevanten Informationen zu erlangen, um auf der dann gewonnenen Basis weitere Handlungsoptionen aufsetzen zu können.

## 1 Generelles

Generell hat die Konferenz gezeigt, dass sich auf Seiten der Anbieter im Internet bereits vertrauensbildende Strukturen herausgebildet haben. Soweit es um die Produktion von Inhalten geht, können grundsätzlich zwei Logiken der Vertrauensbildung und -sicherung unterschieden werden: eine journalistische und eine kollaborative.

Bei der journalistischen stehen traditionelle Institutionen im Vordergrund, die nach bestimmten – im Wesentlichen impliziten – Regeln Themen und Informationen auswählen, diese gewichten und präsentieren. Das hochprofessionelle System des traditionellen Journalismus (vgl. Weischenberg 2004: S. 287 ff.), das auf den aktuellen Informationsbedarf der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet ist, bedient diese Bedürfnisse nun auch online.

Bei der kollaborativen Logik (von Richard Collins auch als „akademisch“ bezeichnet<sup>1</sup>) entsteht Vertrauen durch die Mitarbeit Vieler, die ihr Wissen bündeln und sich wechselseitig korrigieren (Nutzerkonsens). Zum Teil wird die kollaborative Logik ergänzt durch Kontrollsysteme, wie bei Wikipedia, wo ein System abgestufter Nutzerrechte existiert (nicht angemeldete Nutzer, an-

---

<sup>1</sup> Siehe den Beitrag von Collins in diesem Band, S. 59.

gemeldete Nutzer, „Admins“, „Bürokraten“ (ernennen „Admins“ und „Bürokraten“) (Ziewitz 2008).

Obwohl bei kollaborativen Systemen alle Nutzer aufgerufen sind, bei der Erstellung von Inhalten mitzuwirken, werden die einzelnen Themen meist von einer kleineren Anzahl von Personen bearbeitet, die bereits über besonderes Wissen zum jeweiligen Thema verfügen oder zumindest sich in spezieller Weise für das jeweilige Thema interessieren. Auf diese Weise entstehen auch bei kollaborativen Systemen Expertendiskurse zu den einzelnen Themen.

Während klassische journalistische Organisationen sich im Grundsatz durch feste Redaktionen auszeichnen (wobei durch Heranziehung freier Journalisten auch hier durchaus Fluktuation besteht), entstehen bei kollaborativen Systemen „Redaktionen“ spontan und (im Grundsatz) ohne hierarchische Steuerung. Auch diese Angebote können offenbar Vertrauen aufbauen, wie die Nutzung von wiki-basierten Systemen zeigt.

Eine andere Form nutzergenerierter Inhalte als kollaborative Systeme sind Angebote von Einzelpersonen oder kleineren Gruppen, etwa in Form von Weblogs (Schmidt 2006: S. 9 ff., 69 ff., 95 ff.; Möller 2005: S. 126 ff.). Hier ist es schwieriger für die Anbieter, Vertrauen aufzubauen. Weder können hier die Nutzer dieser Angebote in bekannte und anerkannte Organisationen vertrauen noch in das gesammelte Wissen vieler. Einzelpersonen können nur dann Vertrauen aufbauen, wenn sie entweder dem Nutzer persönlich bekannt sind oder durch ihre Tätigkeit über einen längeren Zeitraum hinweg selbst zur Marke geworden sind. Eine andere Möglichkeit besteht darin, sich explizite und nach außen kommunizierte Verhaltensregeln zu geben. Allerdings werden „Blogger-Kodizes“ momentan noch mit Skepsis betrachtet.<sup>2</sup>

Andere Vertrauensprobleme können bei Anbietern mit großer Marktmacht (Bsp.: Google, Microsoft) auftreten. Diesen wird oftmals von Seiten der Nutzer mit Misstrauen gegenübergetreten, weil ihnen das Machtpotenzial suspekt ist. Entscheidend ist auch hier, dass der Nutzer nicht alles Wissen hat, um beurteilen zu können, ob ein Missbrauch tatsächlich vorkommt (vgl. van Eijk 2006: S. 3). Hier liegt es im Interesse der Unternehmen, durch Transparenz Vertrauen zurückzugewinnen. Wenn es sich um Basisdienste für die Erschließung von Informationen handelt, liegt dies aber auch im gesellschaftlichen Interesse (vgl. Schulz/Held/Laudien 2005: S. 13 ff., 105 ff.).

Soweit Regulierung Vertrauen verstärken kann, besteht im Internet das Problem, dass klassische staatliche Regulierung an ihre Grenzen stößt. Hier bedarf es einer Ergänzung durch alternative Regulierungsformen, die auch die von der Regulierung Betroffenen selbst mit einbezieht. Gerade Ko-Regulierung hat hierbei zumindest theoretisch das Potenzial, das Vertrauen in staat-

---

2 Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/88125>.

liche Regulierung mit dem Vertrauen in Marktakteure zu verbinden (HBI/EMR 2006: S. 12 ff.).

Die Industrie kann durchaus ein eigenes Interesse an Regulationsstrukturen haben, vor allem in Bereichen, in denen Vertrauen ein zentraler Faktor für die Nutzung ihrer Angebote ist. Dies trifft sicherlich auf den Bereich der Nutzung des Internets durch Kinder zu. Da Eltern in der Regel die Internetnutzung nicht ständig persönlich begleiten können, bedarf es Strukturen, die genug Sicherheit versprechen, damit die Eltern ihre Kinder auch unbeaufsichtigt das Internet nutzen lassen können (KIM 2006: S. 14 ff., 62 f., 67; JIM 2006: S. 14 ff., 58).

Die Konferenz hat gezeigt, dass in vielen dieser Bereiche Initiativen in einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Diese Erfahrungen können auch für andere Staaten nutzbar gemacht werden. Es ist sinnvoll, dass sowohl mit Blick auf die Umsetzung der in der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste<sup>3</sup> (ehemals „Fernsehen ohne Grenzen“-Richtlinie<sup>4</sup>) und der E-Commerce-Richtlinie<sup>5</sup> enthaltenen Vorgaben als auch darüber hinaus ein regelmäßiger, europaweiter Erfahrungsaustausch über „Best-Practice-Modelle“ stattfindet. Dies betrifft zum einen die Wissenschaft, die ihre Erkenntnisse auch international verfügbar halten muss, und zum anderen die Praxis, die ein Interesse daran hat, sowohl von Erfahrungen anderer Länder zu profitieren als auch das Wissen, das bei eigenen Initiativen erlangt wurde, anderen mitzuteilen.

Konkret können aus den Ergebnissen der Konferenz für die einzelnen Arbeitsgruppen folgende Handlungsoptionen abgeleitet werden:

### *1.1 Zu AG 1, Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte*

Konzepte zur Schaffung kindgerechter Nutzungsmöglichkeiten müssen sich auf die Tatsache einstellen, dass die Nutzung des Internets durch Kinder zunehmend bereits in sehr jungen Jahren beginnt (KIM 2006: S. 14 f.). Es wäre verfehlt, dabei nur auf die mit der Nutzung verbundenen Risiken einzugehen.<sup>6</sup> Durch die neuen Medien ergeben sich vielmehr auch Chancen für die kindliche Entwicklung (soweit Medien nicht im Vergleich zu anderen für die Entwicklung wichtigen Aspekten überbetont werden).

---

3 Richtlinie 89/552/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste); geändert durch Richtlinie 2007/65/EG vom 11. 12. 2007; siehe den Beitrag von Kleist/Palzer in diesem Band, S. 154 Fn. 28.

4 „Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität“ (geändert durch Richtlinie 97/36/EG).

5 Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr (E-Commerce-Richtlinie).

6 Zu den Risiken und den Herausforderungen der Regulierung vgl. Livingstone/Millwood Hargrave 2006: S. 49 ff.

Wer sich mit Angeboten für Kinder im Internet beschäftigt, ist auf die Akzeptanz der Eltern angewiesen, für die entscheidend ist, ob die Angebote mit ihrem Erziehungskonzept vereinbar sind, und auf die Akzeptanz der Kinder (vgl. Frau-Meigs 2007: S. 308 ff.; Stald 2002: S. 50 f.). Es muss eine Balance gefunden werden zwischen den Interessen der Kinder und pädagogischen Vorstellungen. So zeigt sich bereits bei jungen Nutzern das Bedürfnis, bei der Nutzung mit Anderen in Kontakt zu treten und ihre eigenen Gedanken und Wünsche zu präsentieren (KIM 2006: S. 46 f.; JIM 2006: S. 43 ff.). Die Schaffung sicherer Umgebungen (etwa in Form moderierter Chaträume o. Ä.) kann dies ermöglichen und gleichzeitig für den Schutz vor zu viel Preisgabe und vor Gefahren durch Andere sorgen.

Die Konferenz hat deutlich gemacht, dass für Kinder und Jugendliche unterschiedliche Schutzkonzepte sinnvoll sind. Gefahren für Kinder kann am besten dadurch begegnet werden, dass ihnen nur der Zugang zu solchen Seiten ermöglicht wird, die auf ihre Unbedenklichkeit hin überprüft wurden („walled garden“, Positivliste). Bei Jugendlichen ist hingegen die Fähigkeit zu fördern, auch mit den Gefahren des Internets umgehen zu lernen.<sup>7</sup> Hier ist daher der umgekehrte Weg einer Negativfilterung ungeeigneter Inhalte zu gehen. Dabei ist anzuerkennen, dass es einen 100 %igen Schutz im Internet nicht geben kann; Jugendmedienschutz im Internet ist Risikomanagement (Hans-Bredow-Institut/JFF 2007: S. 373; Hans-Bredow-Institut 2007: S. 90). Funktionieren Systeme, die Kinder durch sichere Surf Räume schützen, können Systeme der Negativfilterung entlasten, weil der Schutz von Kindern bereits auf andere Weise gewährleistet ist und sich die Negativfilterung auf den Schutz von Jugendlichen beschränken kann.

Sichere Online-Umgebungen für Kinder sind daher als wichtiger Baustein für den Jugendmedienschutz anzusehen. Gleichzeitig bedarf es Initiativen, die das Entstehen besonders kindgerechter Inhalte innerhalb des sicheren Surf-raums fördern. Denn für Kinder „neutrale“ Seiten führen allein noch nicht dazu, dass die mit der Internetnutzung verbundenen Chancen für Kinder realisiert werden können.

Ein Problem bei Konzepten zur Gestaltung kindgerechter Online-Umgebungen besteht darin, dass zum Teil Informationen fehlen. Zwar ist die Nutzungsseite relativ gut untersucht (international etwa bei dem laufenden Projekt EU Kids Online<sup>8</sup>, in Deutschland etwa im Rahmen der KIM- und JIM-Studien<sup>9</sup>), Daten zur Angebotsseite, die eine Defizitanalyse ermöglichen, sind hingegen kaum zu finden. Hier besteht Forschungsbedarf. Diese derzeitige Erkenntnis-lücke muss aber nicht dazu führen, dass Initiativen zur Verbesserung des kind-

---

7 Siehe den Beitrag von Livingstone in diesem Band, S. 19 ff.

8 Vgl. <http://www.eukidsonline.de/studien.html>.

9 Die KIM- und JIM-Studien sind zu finden auf der Seite des mpfs unter: <http://www.mpfs.de>.

gerechten Angebots im Internet nicht bereits jetzt möglich sind. Die Erfahrungen der in diesem Bereich praktisch Tätigen bestätigen die Plausibilität der Annahme, dass ohne selbstregulatorische Maßnahmen und staatliche Förderung die Potenziale, die das Internet für Kinder bietet, nicht ausgeschöpft werden. Allerdings erschwert die lückenhafte wissenschaftliche Datenlage eine Evaluierung solcher Initiativen. Hier ist die Wissenschaft gefragt, bei der Entwicklung von Evaluierungskriterien und Erfolgsindikatoren mitzuwirken.

## 1.2 Zu AG 2, Vertrauenswürdige Anbieter

Die Vielzahl von Angebotsformen und auch die Konkurrenz verschiedener Produktionslogiken im Internet wirken sich grundsätzlich positiv auf die Meinungsvielfalt aus.<sup>10</sup>

Für alle Medienanbieter bietet das Internet die Möglichkeit, ihre Nutzer nachhaltiger und zielgerichteter zu erreichen bzw. neue Nutzergruppen zu gewinnen (Goldhammer/Zerdick 1999: S. 20 f.). Aus der Perspektive des Staates ist jedoch zu bemerken, dass sich neue digitale Dienste zwar begleitet von wirtschaftlichen Strategien entwickeln, es aber oftmals an einer gesamtheitlichen Betrachtung der Entwicklung im Hinblick auf kommunikative Ziele fehlt.

Soweit diese Betrachtung stattfindet, zeigt sie, dass ähnliche Überlegungen wie die, die eine strukturelle Ergänzung privater Angebote durch öffentlich-rechtliche im Rundfunk begründen,<sup>11</sup> auch für bestimmte Onlinedienste Geltung haben (vgl. Schulz/Held/Kops 2002: S. 232 ff.). Auch wenn die technischen und Marktstrukturen im Internet andere sind als im klassischen Rundfunk, spricht vieles dafür, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in diesem Bereich zur freien Meinungsbildung beitragen kann (vgl. Nissen 2006: S. 21 ff.). Allerdings ist es notwendig, sich hierfür die Besonderheiten öffentlich-rechtlichen Rundfunks bewusst zu machen; nur auf dieser Grundlage können Strategien für eine Weiterentwicklung in andere Medienumgebungen erfolgen. Das zentrale Merkmal öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt in seiner besonderen „Produktionslogik“ (Held 2008: S. 140 ff.). Soweit er gemeinwirtschaftlich finanziert wird, ist er nicht von kommerziellen Gesichtspunkten abhängig und kann sein Angebot an kommunikationsbezogenen Faktoren ausrichten. Er ist in der Lage, zur Aufrechterhaltung des journalistischen Status quo beizutragen und diesen weiterzuentwickeln. Die Konkurrenz privater und öffentlich-rechtlicher Anbieter kann insgesamt dazu dienen, die Qualität journalistischer Arbeit zu bewahren. Die Vorteile struktureller Diversifizierung (Hoffmann-

---

<sup>10</sup> Vgl. am Beispiel Litauen: Balcytiene 2006: S. 131 ff.

<sup>11</sup> Vgl. zuletzt BVerfG, 1 BvR 2270/05 vom 11. 09. 2007, Absatz-Nr. 123 ff. abrufbar unter: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html); Hoffmann-Riem 2000: S. 67 ff.

Riem 1990: S. 38 f.; Hoffmann-Riem 2000: S. 67 ff.) können auch hier nutzbar gemacht werden. Voraussetzung ist allerdings eine an den Stärken öffentlich-rechtlicher Produktion orientierte Onlinestrategie der Anstalten.

Dies schließt nicht aus, dass auch andere Anbietertypen Adressaten staatlicher Förderung sind. Die punktuelle finanzielle Unterstützung ansonsten marktwirtschaftlich handelnder Unternehmen kann es ermöglichen, konkrete Defizite auszugleichen (wie dies etwa bei der Förderung zur Erstellung kindgerechter Online-Angebote der Fall ist). Die Vorteile einer dauerhaften produktiven Konkurrenz verschiedener Produktionslogiken, wie sie beim dualen Rundfunksystem existiert, können aber hierdurch nicht erreicht werden.

Neben klassischen Informationsmittlern, die einer journalistischen Logik folgen, erfüllen neue Intermediäre wichtige Funktionen im Internet. Eine zentrale Stellung nehmen dabei Suchmaschinen ein (Machill/Beiler/Zenker 2007: S. 7 ff.). Öffentlich finanzierte Konkurrenzangebote zum Marktführer<sup>12</sup> sind nicht in Sicht (die europäischen Initiativen Theseus und Empolis zielen eher auf die Erforschung neuer Suchmöglichkeiten ab). Ob solche Konkurrenzangebote überhaupt aussichtsreich wären, ist zweifelhaft. Netzwerk- und Gewöhnungseffekte begünstigen die Dominanz einzelner Anbieter, so dass das Konzept struktureller Diversifizierung, wie es dem dualen Rundfunksystem zugrunde liegt, hier nicht greifen kann. Positiv für das Ziel freier Meinungsbildung ist es, dass Suchmaschinenanbieter ihre gesellschaftliche Verantwortung zunehmend erkennen und sich nicht länger nur als technische Dienstleister darstellen.

Der Einfluss, den vor allem marktstarke Suchmaschinenanbieter darauf haben, was im Internet überhaupt wahrgenommen wird, ist groß. Gleichzeitig kann mit Blick auf den Schutz der Geschäftsmodelle keine vollständige Transparenz gewährt werden. Selbstverpflichtungen, die wie in Deutschland auch Transparenzgesichtspunkte aufgreifen,<sup>13</sup> sind ein wichtiger Schritt, der ausgebaut werden sollte.

Kodizes erscheinen auch als ein Weg, das Vertrauen in Angebote zu stärken, bei denen weder etablierte Organisationen noch kollaborative Systeme beteiligt sind. Weblogs haben zwar zumeist nur einen eingeschränkten Nutzerkreis, allerdings haben sie einen Einfluss auf die Meinungsbildung dadurch, dass andere Informationsmittler (etwa journalistisch-redaktionelle Anbieter) Informationen

---

12 Nach einer Untersuchung des Marktforschungsinstituts comScore haben im August 2007 754 Millionen Nutzer 61 Milliarden Suchanfragen im Internet gestellt. Davon entfielen auf Google 37 Milliarden; vgl. <http://www.comscore.com/press/release.asp?press=1908> sowie <http://www.heise.de/newsticker/meldung/97270> (Stand: 13. 12. 2007). In Deutschland betrug am 13. Dezember 2007 der Anteil von Google an Suchanfragen durch Abonnenten des Webzählers WebHits 89,4 %, siehe <http://www.webhits.de/deutsch/webstats.html#engines> (Stand: 13. 12. 2007).

13 Vgl. Transparenzgebot nach § 2 Nr. 2 des Subkodex für Suchmaschinenanbieter der FSM, abrufbar unter: [http://fsm.de/de/Subkodex\\_Suchmaschinenanbieter](http://fsm.de/de/Subkodex_Suchmaschinenanbieter).

aus Blogs aufnehmen und so die Informationen über diese zweite Stufe ein breiteres Publikum erreichen (vgl. zu Weblogs: Schmidt 2006: S. 119 f.). Selbstverpflichtungen für nutzergenerierte Angebote wie Weblogs würden aber den Besonderheiten des jeweiligen Angebotstyps nicht gerecht werden, wenn sie journalistische Sorgfaltspflichten eins zu eins übernehmen würden. So kann Laienjournalismus in Blogs beispielsweise nicht denselben Anforderungen an Recherche, Quellennutzung etc. unterliegen wie professioneller Journalismus. Mindestanforderungen an Ausgewogenheit und Redlichkeit könnten aber Gegenstand eines Blogger-Codes sein, dem sich diejenigen Anbieter von Blogs anschließen können, die in journalistischer Weise am Kommunikationsprozess teilnehmen möchten. Eine Kennzeichnung der Angebote, für die der Kodex gilt, könnte zusätzliches Vertrauen schaffen.

Auch bei kollaborativen Systemen wie Wikipedia erscheint es sinnvoll, stärker auf Selbstregulierung als auf traditionelle Regulierungsinstrumente zu setzen. Soweit etwa eigene Streitschlichtungsinstanzen existieren, sollte sich staatlich initiierte Regulierung zunächst zurückhalten. Natürlich gibt es die Möglichkeit der Zurückhaltung nicht für Gerichte, wenn sie von Geschädigten angerufen werden. Allerdings ist es auch bei Gerichtsentscheidungen wichtig, dass die Besonderheiten neuer Dienstetypen und ihre immanenten Qualitätssicherungs- und Streitschlichtungsinstrumente berücksichtigt werden.

### *1.3 Zu AG 3, Vertrauen in die Industrie*

In vielen Feldern im Medienbereich hat sich Selbstregulierung bewährt. Die Konferenz hat noch einmal deutlich gemacht, dass es zu Scheinkonflikten kommen kann, wenn Begriffe uneinheitlich verwendet werden. Aus der Perspektive staatlicher Regulierung sind Selbst- und Ko-Regulierung kategorial unterschiedliche Konzepte, da im ersten Fall keine staatliche Verantwortung mehr wirksam wird. Dennoch zeigt die Praxis, dass es kaum Selbstregulierung gibt, die völlig frei von staatlicher Regulierung wirkt.<sup>14</sup>

Als Instrumente reiner Selbstregulierung haben sich vor allem Kodizes als wirksam erwiesen, meist in Kombination mit einem Gremium, das im Falle von Beschwerden entscheidet (Presseräte, Werberäte etc.) (PCMLP 2004: Section 12, S. 86 ff.; Webb/Morrison 2004: S. 97 ff.). Allerdings hat die Konferenz keine Charakteristika der betroffenen Felder aufgezeigt, die es ermöglichen würden, ohne Weiteres verallgemeinerungsfähige Aussagen darüber zu treffen, in welchen Bereichen Selbstregulierung besonders geeignet erscheint, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Erfahrungen zeigen aber, dass es sinnvoll ist, in neuen Regulierungsfeldern zunächst zu schauen, ob und inwie-

---

<sup>14</sup> Siehe den Beitrag von Latzer/Saurwein in diesem Band, S. 93 ff. Dies führte sogar zur Entscheidung der AG 3 und 4, am Ende der Konferenz gemeinsam zu tagen.

weit Selbstregulierung möglich ist. Als Kriterien können u. a. die von Michael Latzer und Florian Saurwein herausgearbeiteten Gesichtspunkte einbezogen werden, zu denen Risiken des Regulierungsversagens, die notwendige Eingriffsintensität, Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen, Marktmachtunterschiede zwischen den beteiligten Unternehmen, Reputationssensitivität der Industrie bzgl. Regulierung und das Existieren anerkannter Organisationen im Regulierungsfeld gehören (s. o. Latzer S. 93 ff.).

Bei der Frage, *wieweit* Selbstregulierung möglich ist, sind die einzelnen Stufen der Regulierung (Normsetzung, Implementierung, Durchsetzung) in den Blick zu nehmen.

Die Terminologie (Selbst- oder Ko-Regulierung) ist dabei zunächst einmal zweitrangig. Die entscheidende Frage ist vielmehr, wie viel Staat notwendig ist, um die jeweiligen Ziele zu erreichen.<sup>15</sup> Zum Teil kann eine Beteiligung des Staates auch nach der jeweiligen Verfassung erforderlich sein, etwa wenn verfassungsrechtliche Schutzpflichten bestehen (vgl. Schulz/Held 2004: S. 4 f., 8 f.).

Die Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste sieht vor, dass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Regelungen zur „Ko- und/oder Selbstregulierung“ in den durch die Richtlinie koordinierten Bereichen in dem nach ihrem jeweiligen Rechtssystem zulässigen Maße fördern.<sup>16</sup>

Erwägungsgrund 36 macht deutlich, dass Ko- und Selbstregulierung hier aber nicht auf eine Stufe mit Blick auf die Umsetzung der Richtlinie gestellt werden. Selbstregulierung wird in den Erwägungsgründen als Ergänzung zu staatlicher Regulierung bezeichnet, eine Substituierung der Verpflichtung der nationalen Gesetzgeber zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie aber ausdrücklich ausgeschlossen. Außerdem heißt es in den Erwägungsgründen, die Ermutigung zum Einsatz von Ko- und Selbstregulierung erfolge ohne Präjudizierung für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie.

Nach der Rechtsprechung des EuGH hat die Umsetzung von Richtlinien durch rechtlich bindende Vorschriften zu erfolgen. Es müsse ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der eine derart bestimmte, klare und transparente Lage schaffe, dass der Einzelne seine Rechte erkennen und sich vor den nationalen Gerichten auf sie berufen könne.<sup>17</sup> Diese Voraussetzungen erfüllt reine Selbstregulierung nicht.

---

15 Zu allgemeinen Prinzipien der regulativen Interaktion vgl. Mayer-Schönberger/Somek 2006: S. 431 ff. Vgl. auch van Eijk/Maniadaki 2007: S. 72 ff.

16 Art. 3 Absatz 7 AVMD-Richtlinie.

17 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); Ruffert in: Calliess/Ruffert 2002: Art. 249 EGV, Rn. 51; Geiger 2004: Art. 249 EGV, Rn. 9; Biervert in: Schwarze: Art. 249 EGV, Rn. 28; Schmidt, in: Von der Groeben/Schwarze: Art. 249 EGV, Rn. 40.

Selbstregulierung behält aber jenseits der koordinierten Bereiche eine wichtige Funktion. Vor allem in Bereichen, die die inhaltliche Qualität von Angeboten betreffen (etwa die Ausformung von journalistischen Sorgfaltspflichten o. Ä.), würde staatliche Kontrolle mit dem Ziel freier Kommunikation in Konflikt geraten. Auch ist Selbstregulierung eine wichtige Ergänzung zu staatlicher Regulierung, etwa indem der Suchmaschinenkodex in Deutschland Akteure am Jugendschutz beteiligt, deren rechtliche Verantwortlichkeit für die Inhalte, auf die in den Ergebnislisten verwiesen wird, zumindest fraglich ist.

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste nennt auch explizit einen Anwendungsbereich von Selbstregulierung: Medienanbieter sollen ermuntert werden, Kodizes zu Werbung in Kinderprogrammen mit Blick auf ungesunde Lebensmittel zu erstellen.<sup>18</sup>

Weitere Felder könnten Medienverbraucherschutz und Datenschutz sein.

#### *1.4 Zu AG 4, Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft*

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste sieht die Förderung von Ko-Regulierung in den von der Richtlinie koordinierten Bereichen explizit vor.<sup>19</sup> Auch wenn sich der genannte Ausschluss der Präjudizierung der Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten ebenfalls auf Ko-Regulierung bezieht, lassen die Erwägungsgründe erkennen, dass Ko-Regulierung zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie geeignet sein kann.<sup>20</sup> Dies entspricht den Ergebnissen der von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie zur Ko-Regulierung im Medien-sektor (HBI/EMR 2006: S. 118 f.).

Laut Erwägungsgrund 36 gehört zu den Mindestvoraussetzungen von Ko-Regulierung, dass eine rechtliche Verbindung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Regulierung existiert – wobei auf die rechtlichen Traditionen in den Mitgliedstaaten verwiesen wird – und dass die Möglichkeit für staatliche Interventionen für den Fall besteht, dass die verfolgten Ziele nicht erreicht werden.

Außerdem heißt es im Richtlinien-text, dass solche Regelungen derart gestaltet sein müssen, dass sie von den Hauptbeteiligten allgemein anerkannt werden und dass eine wirksame Durchsetzung gewährleistet ist.<sup>21</sup>

Innerhalb dieser Rahmenvorgaben bestehen Spielräume der Mitgliedstaaten. Schon bisher existieren sehr unterschiedliche Formen von Ko-Regulierung in

---

18 Art. 3d Absatz 2 AVMD-Richtlinie.

19 Vgl. hierzu auch Valcke/Stevens 2007: S. 295 f.

20 Auch laut dem Kabinettschef von V. Reding, Dr. R. W. Strohmeier, gewinnt Ko-Regulierung als Steuerungskonzept an Bedeutung, das effektiv die Implementierung von Richtlinien auf europäischem Niveau ersetzen kann; vgl. die Rede auf der Konferenz, abrufbar unter: [http://www.leipzig-eu2007.de/de/scripte/pull\\_download.asp?ID=22](http://www.leipzig-eu2007.de/de/scripte/pull_download.asp?ID=22).

21 Art. 3 Absatz 7 Satz 2 AVMD-Richtlinie.

verschiedenen Mitgliedstaaten, für verschiedene Medien und für verschiedene Ziele (HBI/EMR 2006: S. 42 ff.).<sup>22</sup> Ein intensiver Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten kann dazu führen, dass ko-regulative Systeme neu eingeführt oder bestehende Systeme mit Blick auf ausländische Erfahrungen verbessert werden. Dazu können „Best-Practice“-Modelle einen wichtigen Beitrag leisten.

Es hat sich gezeigt, dass sich im Jugendschutz die Einbeziehung nicht-staatlicher Organisationen bei der Begutachtung und Bewertung von Inhalten bewährt hat (HBI/EMR 2006: S. 118 f., 126 f.). Zu der Frage, ob und ggf. in welchen Bereichen es besser ist, dass die Organisationen die Bewertung vornehmen oder nur Fragebögen und Auswertungssysteme für eine Selbsteinstufung bereitstellen, kann ein Blick auf die Systeme in den Niederlanden<sup>23</sup> und in Deutschland<sup>24</sup> sinnvoll sein. Ob eine Zertifizierung von nicht-staatlichen Organisationen oder eine Beteiligung staatlicher Akteure an nicht-staatlichen Organisationen der bessere Weg ist, um einen dem Staat zuzurechnenden Einfluss zu sichern, kann bei der Betrachtung der verschiedenen Systeme innerhalb Deutschlands<sup>25</sup> und des Systems in Österreich<sup>26</sup> gelernt werden. Zur Frage, wie stark der Einfluss staatlich eingesetzter Aufsichtsinstitutionen in Bezug auf die einzelnen Anbieter bleiben sollte, bietet sich wiederum die Beobachtung von Deutschland<sup>27</sup> und den Niederlanden<sup>28</sup> an.

---

22 Vgl. auch jeweils die ausführlichen Länderreports (Country Reports) in Annex 4 – Media Systems der HBI/EMR-Studie.

23 In den Niederlanden hat die nicht-staatliche Einrichtung NICAM einen Fragebogen erstellt, der von speziell hierzu ausgebildeten Mitarbeitern der Anbieter ausgefüllt wird. Ein NICAM-Computerprogramm wertet die Bögen aus und liefert als Ergebnis eine Alterseinstufung. Dieses System kommt bei Fernsehsendungen, Kinofilmen, DVDs sowie Videospiele und nun auch bei Inhalten auf Mobiltelefonen zum Einsatz; vgl. HBI/EMR 2006: S. 75 f.

24 In Deutschland erfolgt die Alterseinstufung von Kinofilmen, DVDs, Computerspielen und Fernsehprogrammen durch Selbstkontrolleinrichtungen; vgl. HBI/EMR 2006: S. 48 f., 51 f., 54 f.

25 An den Prüfgruppen der für die Begutachtung von Kinofilmen, DVDs und Computerspielen zuständigen Selbstkontrolleinrichtungen sind Vertreter staatlicher Einrichtungen beteiligt. Die für Internetangebote und Rundfunksendungen zuständigen Selbstkontrolleinrichtungen werden durch die staatlich eingesetzten Institutionen zertifiziert; vgl. HBI/EMR 2006: S. 48 f., 51 f., 54 f., 105 f., 130 ff.

26 Die nichtstaatliche Jugendmedienkommission (JMK), die als Beratungsorgan für den Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur gegründet wurde, macht 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. Jeweils ein Mitglied der Prüfausschüsse der JMK, die die Altersklassifikation vornehmen, ist ein Landesvertreter. Im Appellationsausschuss finden sich zwei Landesvertreter. Außerdem ist der Geschäftsführer der JMK ein Beamter des Bundesministeriums. Alle Mitglieder der JMK werden vom Minister für Ausbildung, Wissenschaft und Kultur ernannt; vgl. HBI/EMR 2006: S. 126 f.

27 Im Rundfunk und bei Telemedien können die staatlich eingesetzten Institutionen gegen die Anbieter vorgehen, wenn die Selbstkontrolleinrichtungen bei ihren Entscheidungen ihren Beurteilungsspielraum überschritten haben; vgl. HBI/EMR 2006: S. 49 f., 52 f.

28 In den Niederlanden kann die staatlich eingesetzte Institution nur gegen Anbieter vorgehen, die nicht der Selbstkontrolleinrichtung NICAM angeschlossen sind. Ansonsten ist sie auf eine Meta-Kontrolle beschränkt; vgl. HBI/EMR 2006: S. 76.

Im Werbebereich sind etwa Großbritannien<sup>29</sup>, die Niederlande<sup>30</sup> und Griechenland<sup>31</sup> Anschauungsbeispiele zur Beantwortung der Fragen, ob nicht-staatliche Organisationen nur bei der Erstellung von Kodizes oder auch bei der Aufsicht darüber einbezogen werden sollten, und auf welche Weise der Staat Einfluss nehmen kann. Das Modell in Frankreich<sup>32</sup> zeigt das Potenzial einer Ex-ante-Kontrolle auf.

Besonderer Beachtung beim Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten bedarf der Einfluss von Regulierungskulturen und Marktsituationen in einzelnen Bereichen auf die Wahl der Instrumente. Die Evaluierung des deutschen Jugendsystems wurde im Oktober 2007 abgeschlossen;<sup>33</sup> dabei wurde unter anderem erkennbar, dass die Ko-Regulierung im Internet anderen Logiken folgt als im Rundfunkbereich.

Außerdem zeigt sich, dass auch in ko-regulativen Systemen eine klare Verantwortungstrennung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen sinnvoll ist (vgl. Schulz/Held 2004: S. 5 ff.). Verantwortungsdiffusion schmälert zumindest das Vertrauen in das System.

Die Letztverantwortung des Staates bezieht sich nicht nur – wie in der Richtlinie genannt – auf die Erreichung der gesetzten Ziele, sondern auch auf die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien und die Wahrung von Grundrechten (wie Art. 10 EMRK<sup>34</sup>). Der Staat darf sich dieser Bindungen nicht dadurch entledigen, dass er Verantwortung an Private delegiert (Schulz/Held 2007: S. 86 ff.). Instrument zur Gewährleistung der genannten Prinzipien ist der „legal link“ zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Regulierung (HBI/EMR 2004: S. 5, 35 ff., 151 f.). Mit diesem kann der Staat auch private Akteure an rechtsstaatliche Prinzipien binden und die Offenheit des Systems gewährleisten, die eine Partizipation der von der Regulierung Betroffenen ermöglicht. Auch kann er im „legal link“ Sicherungen einziehen, um die Verletzung von Grundrechten auszuschließen.

---

29 In Großbritannien hat die staatliche Ofcom ihre Regelungskompetenz an das nichtstaatliche Broadcast Committee of Advertising Practice (BCAP) und die Überwachung der Kodizes an die nichtstaatliche Advertising Standards Authority Broadcast (ASA(B)) übertragen, die beide Teile der nichtstaatlichen Advertising Standards Authority (ASA) sind, wobei aber die endgültige Entscheidungsgewalt bei der Ofcom verbleibt, vgl. HBI/EMR 2006: S. 90 ff.

30 In den Niederlanden wurde der nichtstaatliche Nederlandse Reclame Code von der nichtstaatlichen Stichting Reclame Code (Werbekodex Stiftung) entwickelt und wird dort von der ebenfalls nichtstaatlichen Reclame Code Commissie (Werbekodex Komitee) überwacht, vgl. HBI/EMR: S. 78 ff.

31 In Griechenland haben Verbände und Rundfunkunternehmen gemeinsam einen Werbe- und Kommunikationskodex entwickelt. Um- und Durchsetzung obliegt dem nichtstaatlichen Werbeselbstregulierungsrat (SEE). Die allgemeine Kontrolle übt der staatliche Griechische Nationalrat für Radio und Fernsehen (NCRTV) aus, vgl. HBI/EMR 2006: S. 60 ff.

32 In Frankreich erfolgt eine ex ante Bewertung durch die nichtstaatliche Einrichtung Bureau de vérification de la publicité (BVP); vgl. HBI/EMR 2006: S. 46 ff.

33 Der Bericht ist abrufbar unter <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/071030Jugendschutz-Endbericht.pdf>.

34 Vgl. zu Art. 10 EMRK: Holoubek 2003: S. 193 f., 198 f.; Voorhoof 1992: S. 19 ff.

Da die rechtsstaatlichen Prinzipien zwar im Einzelnen variieren, aber durchaus eine länderübergreifende Basis auszumachen ist (zumindest in Form der Prinzipien der EMRK), ist auch in diesem Bereich ein Austausch der Mitgliedstaaten untereinander anzustreben.

## 1.5 Konkrete Perspektiven für Deutschland

### 1.5.1 Initiative „Ein Netz für Kinder“

Auf der Konferenz wurde die Initiative „Ein Netz für Kinder“ vorgestellt. Die Initiative besteht aus zwei Säulen: einer in der Verantwortung der Industrie erstellten „White list“ von für Kinder unbedenklichen Angeboten und einem staatlichen Förderprogramm für besonders kindgerechte Angebote. Am 29. 11. 2007 wurde mit der Freischaltung der Seite [www.fragfinn.de](http://www.fragfinn.de) das „Netz für Kinder“<sup>35</sup> offiziell durch die Bundeskanzlerin gestartet.

Die Organisation der „White list“ (oder „Positivliste“) hat die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V. (FSM) übernommen. Die Einstufung von Seiten als für Kinder unbedenklich wird grundsätzlich von den Anbietern selbst geleistet, die FSM überprüft aber im Sinne einer Missbrauchs-kontrolle jedes von den Anbietern selbst eingestufte Angebot daraufhin, ob es für Kinder unbedenklich ist. Außerdem wird die FSM bei Beschwerden in Bezug auf Angebote auf der Liste tätig. Bestimmten Institutionen, die sich als besonders vertrauenswürdig erwiesen haben, wird das Recht eingeräumt, Empfehlungen auszusprechen, die ohne Vorprüfung durch die FSM auf die Positivliste aufgenommen werden.

Über die Seite [www.fragfinn.de](http://www.fragfinn.de) können die Angebote der Positivliste mittels einer Suchmaschine und redaktionell betreuten Kästen erschlossen werden. Mit Hilfe eines Zusatzprogramms können Eltern, Pädagogen und Lehrer den Browser so konfigurieren, dass Kinder nur auf diesen überprüften Seiten surfen können. Außerdem kann die Positivliste durch die Einbindung in Filterprogramme und Betriebssysteme nutzbar gemacht werden.

Sowohl der FSM angeschlossene als auch nicht-angeschlossene Unternehmen hatten bereits vor der Konferenz ihre Bereitschaft erklärt, die Erstellung der Positivliste zu unterstützen.

Auf Seiten des Staates erfolgt eine Förderung innovativer und qualitativ hochwertiger Kinderangebote durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Diese stellen mehr als 1,5 Mio. Euro pro Jahr für den Zeitraum von zunächst drei Jahren bereit. Gefördert werden sollen Internetangebote für Kinder und sonstige Projekte zur Förderung der Internet-

---

35 Vgl. <http://www.ein-netz-fuer-kinder.de>.

kompetenz von Kindern. Dies dient dem Ziel, die Anzahl, die Qualität und die Auffindbarkeit von Internetangeboten im deutschsprachigen Raum, die für Kinder besonders geeignet sind und die die Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten fördern, zu erhöhen. Eine Vergabekommission bewertet die eingereichten Projekte und macht Fördervorschläge. Die Vergabekommission kann bei der Auswahl der zu fördernden Internetangebote und Projekte eine Kinderjury einbeziehen. Die Mitglieder der Vergabekommission werden benannt von BKM, BMFSFJ, Landesanstalt für Medien NRW, Bayerische Landeszentrale für neue Medien, FSM sowie von dem „von der Europäischen Union im Rahmen des Safer Internet Programm und dessen Nachfolgeprogrammen geförderten Sensibilisierungszentrum (awareness raising node)“.<sup>36</sup>

Die Beteiligung der Landesmedienanstalten sichert die Verbindung dieser Initiative mit weiteren Maßnahmen zum Jugendmedienschutz.

### 1.5.2 Anbietervielfalt

Die Notwendigkeit, öffentlich-rechtlichem Rundfunk den Zugang zum Internet zu ermöglichen, führt auch in Deutschland zu Veränderungen der Rechtsgrundlagen. Während bisher die Rundfunkanstalten bei ihren Online-Aktivitäten auf Annexdienste zu ihrem Fernseh- und Radioangebot beschränkt sind,<sup>37</sup> wird in Folge der Einigung im EU-Beihilfverfahren eine Änderung des Auftrags erfolgen. Die Rundfunkanstalten werden dann die Möglichkeit erhalten, publizistische Angebote im Internet zu unterbreiten, was auch originär für die Online-Nutzung erstellte Inhalte umfasst. Anfang 2008 war der im Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags vorgesehene Ausschluss von textbasierten Angeboten, die nicht sendungsbezogen sind, Gegenstand von Debatten. Die von der Europäischen Kommission geforderte Konkretisierung des Auftrags<sup>38</sup> wird dabei durch die Kombination gesetzlicher Vorgaben zur Art der Dienste, gesetzlicher Verfahrensregeln, Richtlinien der Rundfunkanstalten und einem „Drei-Stufen-Test“ vor der Aufnahme neuer Angebote erfolgen.

Die Aktivitäten der Rundfunkanstalten auf neuen Plattformen umfassen u. a. – nach dem Vorbild der BBC – die Abrufbarkeit von Sendeinhalten über einen gewissen Zeitraum hinweg.

---

36 Die Fördergrundsätze sind abrufbar unter [http://www.ein-netz-fuer-kinder.de/downloads/Ein\\_Netz\\_fuer\\_Kinder\\_-\\_Foerdergrundsaeetze.pdf](http://www.ein-netz-fuer-kinder.de/downloads/Ein_Netz_fuer_Kinder_-_Foerdergrundsaeetze.pdf).

37 § 11 Absatz 1 Satz 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV).

38 Vgl. den Bescheid der Kommission vom 24. April 2007 („Staatliche Beihilfe E 3/2005 – Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland“); gekürzt dokumentiert in epd medien Nr. 39 vom 19.05.2007, S. 23 f.

Private Anbieter nutzen schon seit Langem die Möglichkeiten des Internets. Verlage, Rundfunkveranstalter, aber auch eigenständige Online-Anbieter<sup>39</sup> tragen zur Meinungsvielfalt im Netz bei.

Nutzergenerierte Inhalte haben hier ebenfalls eine große Bedeutung. Mit über 650.000 Artikeln ist die deutsche Wikipedia die zweitgrößte hinter der englischen, die mehr als 2.000.000 Artikel zählt.<sup>40</sup>

Die gesetzlichen Grundlagen sind auf diese Phänomene bisher noch kaum eingestellt. Die Regeln für Telemedien im Rundfunkstaatsvertrag enthalten Sonderbestimmungen (etwa spezielle Informationspflichten und -rechte) für „Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden“.<sup>41</sup> Inwieweit hierunter auch nutzergenerierte Angebote fallen können, ist bisher weitgehend ungeklärt. Dabei ist zu beachten, dass der Gesetzgeber durch die Weite der Definition auch die Gestaltung neuer Dienste mitbestimmt, etwa wenn die Beachtung journalistischer Grundsätze auch für nutzergenerierte Angebote gilt. Der Gesetzgeber steht hier vor der Entscheidung, entweder den Anwendungsbereich der Regeln für journalistisch-redaktionelle Angebote auszuweiten und auszudifferenzieren oder den Anwendungsbereich eng zu fassen, um die Unterscheidbarkeit traditionellen Journalismus zu wahren.

### 1.5.3 Selbst- und Ko-Regulierung

Bei Alternativen zu rein staatlicher Regulierung gehört Deutschland zu den Ländern, die positive Beispiele präsentieren können.

Dies gilt zunächst für die Selbstregulierung: Neben etablierten Systemen wie dem Presserat (vgl. Puppis/Künzler 2007: S. 166 f.) und dem Werberat zählen hierzu neue Initiativen, wie die Kodizes der Suchmaschinenanbieter und der Mobilnetzbetreiber.<sup>42</sup> Es zeigt sich, dass es in vielen Bereichen für den Staat sinnvoll sein kann, vor staatlicher Regulierung zunächst die Industrie zu eigenen Initiativen zu ermuntern. In Deutschland treten aber deutlich Berührungsgängste der Selbstkontrolle mit Systemen der Ko-Regulierung zutage, die

---

39 Etwa <http://www.heise.de>.

40 Wikipedia, Statistik, <http://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Statistik> (Stand: 30.06.2007).

41 §§ 54 ff. RStV.

42 Der Kodex für Suchmaschinen ist abrufbar unter [http://www.fsm.de/de/Subkodex\\_Suchmaschinenanbieter](http://www.fsm.de/de/Subkodex_Suchmaschinenanbieter), der Kodex für Mobilfunkanbieter unter [http://www.fsm.de/de/Subkodex\\_Mobilfunk](http://www.fsm.de/de/Subkodex_Mobilfunk). Im Oktober 2007 haben die Mobilfunknetzbetreiber eine Selbstverpflichtung veröffentlicht, die neben der Bereitstellung von Informationen zum Jugendschutz und einer Hotline vorsieht, dass Eltern die Einrichtung einer generellen Internet-Sperre ermöglicht wird, die auch das Versenden und Empfangen von MMS einschließt; abrufbar unter: [http://www.mbwjk.rlp.de/uploads/media/Jugendschutz\\_Mobilfunk\\_Vereinbarung\\_2007.pdf](http://www.mbwjk.rlp.de/uploads/media/Jugendschutz_Mobilfunk_Vereinbarung_2007.pdf) (Stand: 20.10.2007); vgl. auf Europäischer Ebene das „European Framework for Safer Mobile Use by Younger Teenagers and Children“, abrufbar unter: <http://www.gsmworld.com/gsm europe/documents/eur.pdf>.

aus der Sorge resultieren, vom Staat vereinnahmt zu werden. Dies erschwert Kooperationen im Zuge der Konvergenz. Der Presserat reagiert auf die zunehmende Bedeutung der Online-Presse: Anfang 2008 gab er bekannt, dass er beabsichtigt seine Zulässigkeit auf journalistisch-redaktionelle Inhalte der elektronischen Presse auszudehnen.

Bei der Ko-Regulierung hat Deutschland mit seinen Jugendschutzsystemen bei Trägermedien (Filme, Spiele), Rundfunk und Internet gute Erfahrungen gemacht, von denen andere Länder profitieren können. Aber auch die Systeme in Deutschland unterliegen der ständigen Weiterentwicklung, wobei der Blick ins Ausland Anregungen geben kann. 2007 wurde das deutsche Jugendschutzsystem evaluiert (vgl. Hans-Bredow-Institut/JFF 2007). Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Systeme grundsätzlich geeignet sind, wirksamen Jugendschutz zu gewährleisten, auch wenn im Einzelfall Verbesserungen notwendig sind. Vor Herausforderungen wird das System durch Konvergenzphänomene gestellt. Hier ist die Frage zu beantworten, welche Stellen zukünftig für Inhalte zuständig sein sollen, die sowohl „offline“ als auch „online“ verfügbar sind (etwa Filme und Spiele) oder die aus einer Kombination von Offline- und Online-Elementen bestehen (wie oft bei Spielen). Hier sind auch verstärkte Kooperationen der verschiedenen Selbstkontrollenrichtungen möglich (vgl. Hans-Bredow-Institut/JFF 2007: Kapitel 6.3.2.2. (S. 223 ff.), vgl. auch Frey/Rudolph 2007: S. 103.).

Überlegenswert ist es auch für Deutschland, Ko-Regulierung in weiteren Bereichen, auch jenseits der Medien, einzusetzen. Hier können alle Politikbereiche von den Erkenntnissen der Regulierungsforschung profitieren.

## 2 Literatur

- Balcytiene, A. (2006):* Mass Media in Lithuania – Development, Changes, and Journalism Culture, European Journalism Review Series No. 8, Berlin.
- Calliess, C./Ruffert, M. (Hrsg.) (2002):* Kommentar über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: EUV/EGV, Neuwied [u.a.]; zitiert: Bearbeiter, in: Calliess/Ruffert 2002.
- Eijk, N. van (2006):* Search Engines: Seek and Ye Shall Find? The Position of Search Engines in Law, IRIS plus (Supplement to IRIS – Legal observations of the European Audiovisual Observatory), 2006–2. Abrufbar unter: [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus2\\_2006.pdf.en](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2006.pdf.en).
- Eijk, N. van/Maniadaki, K. (2007):* Institutional Aspects of Internet Governance. In: C. Moeller, Christian/Amouroux, Arnaud (Hrsg.): Governing the Internet – Freedom and Regulation in the OSCE Region, Wien, S. 67–87. Abrufbar unter: <http://www.ivir.nl/staff/vaneijk.html>.
- Frau-Meigs, D. (2007):* Minding the Gatekeeper: Search Engines for Young People, and the Regulatory Riddle of Harmful Content. In: Machill, Marcel/Beiler, Markus

- (Hrsg.): Die Macht der Suchmaschinen – The Power of Search Engines, Köln, S. 308–326.
- Frey, D./Rudolph, M. (2007):* Rechtsgutachten zur Evaluierung des „Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“, im Auftrag des Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e. V. Abrufbar unter: [http://www.bvdw.org/fileadmin/medien/interessenvertretung/medienpolitische\\_positionen/Rechtsgutachten.pdf](http://www.bvdw.org/fileadmin/medien/interessenvertretung/medienpolitische_positionen/Rechtsgutachten.pdf).
- Geiger, R. (2004):* EUV/EGV Kommentar, 4. Auflage, München.
- Goldhammer, K./Zerdick, A. (1999):* Rundfunk Online: Entwicklung und Perspektiven des Internets für Hörfunk- und Fernsehanbieter, Berlin.
- Groeben, H. von der/Schwarze, J. (Hrsg.) (2004):* Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden; zitiert: Bearbeiter, in: von der Groeben/Schwarze 2004.
- Hans-Bredow-Institut/Institut für Europäisches Medienrecht (2006):* Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector. Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media; zitiert: HBI/EMR. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/coregul-final-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/coregul-final-report_en.pdf).
- Hans-Bredow-Institut/JFF (2007):* Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Abrufbar unter: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/071030Jugendschutz-Endbericht.pdf>.
- Hans-Bredow-Institut (2007):* Das deutsche Jugendschutzsystem im Bereich der Video- und Computerspiele. Abrufbar unter: <http://www.hans-bredow-institut.de/presse/070628Endbericht.pdf>.
- Held, T. (2008):* Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, W. (1990):* Erosionen des Rundfunkrechts: Tendenzen der Rundfunkrechtsentwicklung in Westeuropa, München.
- Hoffmann-Riem, W. (2000):* Regulierung der dualen Rundfunkordnung: Grundfragen, 1. Auflage, Baden-Baden.
- Holoubek, M. (2003):* Medienfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Archiv für Presserecht (AfP), 34 (2003), S. 193–201.
- Livingstone, S./Millwood Hargrave, A. (2006):* Harmful to Children? Drawing Conclusions from Empirical Research on Media Effects. In: Carlsson, U./Feilitzen, C. von (Hrsg.): In the Service of Young People? Studies and Reflections on Media in the Digital Age, Göteborg, S. 49–76.
- Machill, M./Beiler, M./Zenker, M. (2007):* Suchmaschinenforschung. Überblick und Systematisierung eines interdisziplinären Forschungsfeldes. In: Machill, M./Beiler, M. (Hrsg.): Die Macht der Suchmaschinen – The Power of Search Engines, Köln, S. 7–43.
- Mayer-Schönberger, V./Somek, A. (2006):* Introduction: Governing Regulatory Interaction: the Normative Question. In: European Law Journal, Vol. 12, No. 4, July 2006, S. 431–439. Abrufbar unter: <http://www.vmsweb.net/attachments/elj.pdf>.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2007):* JIM-Studie 2006: Jugend, Information, (Multi-)Media, Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger. Abrufbar unter: [http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf06/JIM-Studie\\_2006.pdf](http://www.mpfs.de/fileadmin/JIM-pdf06/JIM-Studie_2006.pdf); zitiert: JIM 2006.

- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2007):* KIM-Studie 2006: Kinder + Medien, Computer + Internet, Basisuntersuchung zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger. Abrufbar unter: <http://www.mpfs.de/fileadmin/KIM-pdf06/KIM2006.pdf>; zitiert: KIM 2006.
- Möller, E. (2005):* Die heimliche Medienrevolution. Wie Weblogs, Wikis und freie Software die Welt verändern, Hannover.
- Nissen, C. S. (2006):* Public service media in the information society. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB). Abrufbar unter: <http://www.christiannissen.com/index.php?id=212>.
- Puppis, M./Künzler, M. (2007):* Governance als horizontale Ausweitung von Government: Selbst- und Ko-Regulierung im Mediensektor. In: Donges, P. (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance?, Köln, S. 161–177.
- Schmidt, J. (2006):* Weblogs: Eine kommunikationssoziologische Studie, Konstanz.
- Schulz, W./Held, T. (2004):* Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government: an analysis of case studies from media and telecommunications law, Eastleigh.
- Schulz, W./Held, T. (2007):* Verfassungsrechtliche Grundsätze und Media Governance. Demokratische Legitimation und Wahrung des Rechtsstaatsprinzips bei der Regulierung von Medienanbietern unter besonderer Berücksichtigung ko-regulativer Systeme. In: Donges, P. (Hrsg.): Von der Medienpolitik zur Media Governance?, Köln, S. 85–102.
- Schulz, W./Held, T./Laudien, A. (2005):* Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation: Rechtliche Anforderungen an Zugänglichkeit und Transparenz bei Suchmaschinen im WWW, Berlin.
- Schulz, W./Held, T./Kops, M. (2002):* Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation: ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste, Baden-Baden.
- Schwarze, J. (Hrsg.) (2002):* EU-Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden.
- Stald, G. (2002):* More Research needs to be done. Problems and Perspectives in Research on Children's Use of Interactive Media. In: Nordicom Review, Vol. 23, Nr. 1–2, 2002, S. 47–56.
- Valcke, P./Stevens, D. (2007):* Graduated regulation of ‚regulatable‘ content and the European Audiovisual Media Services Directive. One small step for the industry and one giant leap for the legislator?, Telematics and Informatics 24 (2007), S. 285–302. Abrufbar unter: <http://www.law.kuleuven.be/icri/publications/948ti2007.pdf?where=Voorhoof>.
- Voorhoof, D. (1992):* From Governmental Regulation to Market Regulation? Press Law and the Meaning of Article 10 of the European Human Rights Convention. In: Nordenstreng, K./Kleinwächter, W. (Hrsg.): CSCE and Information: Proceedings of a seminar of experts, April 24–27, 1992, Tampere, S. 19–42.
- Webb, K./Morrison, A. (2004):* The Law and Voluntary Codes: Examining the „Tangled Web“. In: Webb, K. (Hrsg.): Voluntary Codes: private governance, the public interest and innovation, Toronto, S. 97–174.
- Weischenberg, S. (2004):* Journalistik :Medienkommunikation: Theorie und Praxis; Bd. 1: Mediensysteme, Medienethik, Medieninstitutionen, 3. Auflage, Wiesbaden.

*Ziewitz, M. (2008): Viel Ordnung, wenig Recht: Kollaborative Selbstkontrolle als Vertrauensfaktor am Beispiel Wikipedia. In: Klumpp, D./Kubicek, H./Rossnagel, A./Schulz, W. (Hrsg.): Informationelles Vertrauen für die Informationsgesellschaft, [in Vorbereitung].*



# Tagungsprogramm

## **Mittwoch, 09. Mai 2007**

Museum der bildenden Künste Leipzig

19.00 Uhr

Empfang auf Einladung der Sächsischen Staatsregierung

Begrüßungsreden

Andrea Fischer, Staatssekretärin in der Staatskanzlei des Freistaates Sachsen

Burkhard Jung, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig

## **Donnerstag, 10. Mai 2007**

The Westin Leipzig

09.00 Uhr

Eröffnungsreden

Bernd Neumann, Staatsminister bei der Bundeskanzlerin und Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien

Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz und Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder

General Keynote:

„User Generated Content – Vertrauen in die Kreativität Nutzer?“

Dana Dunne (AOL Europe):

„Die Rolle der Anbieter“

Viktor Mayer-Schoenberger (Harvard University):

„Die neue Rolle der Nutzer“

10.15 Uhr

Moderation und Einführung in die Arbeitsgruppen: Ingrid Scheithauer

10.30 Uhr  
Kaffeepause

11.00–17.30 Uhr  
Arbeitsgruppen

### **Arbeitsgruppe 1**

Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte: Wie können mehr Angebote für Kinder geschaffen werden?

Patin: Sonia Livingstone (London School of Economics)

Moderatorin: Bojana Lobe (University of Ljubljana, EU Kids Online)

11.00 Uhr

Einführung: Kindgerechte Angebote im Internet: Status quo und weiterer Bedarf

Sonia Livingstone (London School of Economics)

11.30 Uhr

Mögliche Wege zu mehr kindgerechten Inhalten

Divina Frau-Meigs (Université Sorbonne Nouvelle – Paris III)

11.50 Uhr

Förderung der Medienkompetenz von Kindern in Europa

Giulietto Chiesa (Mitglied des Europäischen Parlaments)

12.10 Uhr

Diskussion

### **Arbeitsgruppe 2**

Vertrauenswürdige Anbieter: Wer bietet verlässliche und vielfältige Informationen in der digitalen Welt, und wie finden Nutzer den Zugang zu diesen Informationen?

Pate: Richard Collins (Open University)

Moderator: Wolfgang Schulz (Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg)

11.00 Uhr

Einführung: Wer bietet verlässliche Inhalte im Internet? – Die Rolle verschiedener Anbietertypen für die öffentliche Kommunikation

Richard Collins (Open University)

11.30 Uhr

Veränderung der öffentlichen Kommunikation durch das Internet  
Sophia Kaitatzi-Whitlock (Aristotle University of Thessaloniki)

11.50 Uhr

Gesellschaftliche Verantwortung für freie Meinungsbildung durch neue digitale Medien? – Ansätze in der Medienpolitik der Mitgliedstaaten  
Christian S. Nissen (Copenhagen Business School)

12.10 Uhr

Diskussion

### **Arbeitsgruppe 3**

Vertrauen in die Industrie: Welche Instrumente der Selbstregulierung haben sich bewährt?

Pate: Michael Latzer (Österreichische Akademie der Wissenschaften)

Moderator: Nico van Eijk (Institute for Information Law, Amsterdam)

11.00 Uhr

Einführung: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU

Michael Latzer (Österreichische Akademie der Wissenschaften)

11.30 Uhr

Technische Instrumente der Selbstregulierung

Herbert Kubicek (Universität Bremen)

11.50 Uhr

Diskussion

### **Arbeitsgruppe 4**

Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft: Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten?

Pate: Alexander Scheuer (Institut für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken)

Moderatorin: Peggy Valcke (Katholieke Universiteit Leuven)

11.00 Uhr

Einführung: Ko-Regulierung als ein Instrument modernen Regulierens

Alexander Scheuer (Institut für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken)

11.30 Uhr

Ko-Regulierung in Rundfunk und Internet: Berücksichtigung unterschiedlicher Regulierungskulturen

Wolf-Dieter Ring (Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten)

11.50 Uhr

Ko-Regulierung und Selbst-Klassifizierung von digitalen Inhalten durch ihre Anbieter am Beispiel von NICAM

Wim Bekkers (NICAM)

12.10 Uhr

Diskussion

12.45 Uhr

Mittagsbuffet

### **Arbeitsgruppe 1**

14.15 Uhr

Förderung und Vernetzung kindgerechter Internetinhalte

Hans Ernst Hanten (BKM)

14.30 Uhr

Podiumsdiskussion: Wege zu mehr kindgerechten Angeboten im Internet und zur besseren Auffindbarkeit bestehender Angebote durch Kinder

Teilnehmer: Norbert Schneider (Landesanstalt für Medien NRW); Roland Rosenstock (Universität Greifswald, Erfurter Netcode); Alexa Joyce (European Schoolnet); Gitte Stald (University of Copenhagen)

15.00 Uhr

Diskussion

### **Arbeitsgruppe 2**

14.15 Uhr

Die Rolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Internet

Jörg Sadrozinski (tagesschau.de, Norddeutscher Rundfunk)

14.30 Uhr

Möglichkeiten des Transfers von Marken privater Rundfunkveranstalter in das Internet

Gábor Benke (TV2/SBS Hungary)

14.45 Uhr

Podiumsdiskussion: Die Bedeutung journalistischer Angebote im Internet

Teilnehmer: Massimo Razzi (Repubblica.it, La Repubblica); Elenko Elenkov (Capital Weekly, Online Edition); Aukse Balcytiene (Vytautas Magnus University Kaunas); Thomas Krüger (Bundeszentrale für politische Bildung)

### **Arbeitsgruppe 3**

14.15 Uhr

Die Rolle von Kodizes bei der Selbstregulierung

Andrea Millwood Hargrave (University of Oxford, The Programme in Comparative Media Law and Policy)

14.30 Uhr

Podiumsdiskussion: Kodizes als Instrumente der Selbstregulierung in der Praxis

Teilnehmer: Daphne C. Koene (Raad voor de Journalistiek); Mike Cosse (Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia); Frank Goodman (Advertising Standards Authority for Ireland); Kaisu Karvala (GSM Europe); Cornelia Kutterer (Bureau Européen des Unions de Consommateurs)

### **Arbeitsgruppe 4**

14.15 Uhr

Regulierung aus Sicht der Europäischen Kommission

Jean-Eric de Cockborne (Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, Europäische Kommission)

14.30 Uhr

Ko-Regulierung als Instrument der Medienpolitik

Karol Jakubowicz (European Science Foundation)

14.45 Uhr

Ko-Regulierung und europäische Grundrechte

Dirk Voorhoof (Universität Gent)

15.00 Uhr

Diskussion

15.45 Uhr

Kaffeepause

### **Arbeitsgruppe 1**

16.15 Uhr

Geschäftsmodelle für kindgerechte Inhalte in verschiedenen Medien  
Luis Martin de Ciria (El Mundo)

16.30 Uhr

Zugang von Kindern zum Netz: Maßnahmen der Internet-Anbieter zur  
Förderung der Medienkompetenz von Kindern  
Christina Ponte (Universidade de Lisboa)

16.45 Uhr

Diskussion

### **Arbeitsgruppe 2**

16.15 Uhr

Wie finden Nutzer den Zugang zu Wissen im Internet?  
Tapio Varis (University of Tampere)

16.30 Uhr

Podiumsdiskussion: Das Internet als Wissensarchiv: Wer vermittelt den  
Zugang zu Wissen im Netz?

Teilnehmer: Stefan Wess (empolis, Theseus); François Bourdoncle (Exalead,  
Quaero); Becky Palmer (BBC); Frieda Brioschi (Wikimedia/Italy)

### **Arbeitsgruppe 3**

16.15 Uhr

Labeling von Computerspielen am Beispiel von PEGI  
Patrice Chazerand (Interactive Software Federation of Europe)

16.30 Uhr

Ombudsstellen: Hilfestellung für Mediennutzer  
Thom Meens (Volkskrant)

16.45 Uhr

Diskussion

### **Arbeitsgruppe 4**

16.15 Uhr

„Contracting-out“ von Regulierung: Ko-Regulierung im Bereich der  
Werbung in Großbritannien  
Tim Suter (OFCOM)

16.30 Uhr

Werberegulierung in Frankreich: Verlagerung von Ex-ante-Aufsicht auf die Wirtschaft

Jean-Pierre Teyssier (Bureau de vérification de la publicité/European Advertising Standards Alliance)

16.45 Uhr

Diskussion

17.30 Uhr

Ende der Sitzung der Arbeitsgruppen

19.00 Uhr

Konzert des Thomanerchors Leipzig

20.30 Uhr

Abendessen im historischen Ratskeller der Stadt Leipzig auf Einladung des Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen

Dinnerspeech

Hermann Winkler, Staatsminister und Chef der Staatskanzlei des Freistaates Sachsen

## **Freitag, 11. Mai 2007**

The Westin Leipzig

09.00 Uhr

Arbeitsgruppen 1–4: Podiumsdiskussionen mit allen Referenten und Paten  
Reflexion der Referate des Vortages, Schlussfolgerungen

11.00 Uhr

Pause

11.30 Uhr

Plenum

Berichte aus den Arbeitsgruppen und Diskussion

Moderation: Ingrid Scheithauer

13.00 Uhr

Abschlussreden

Rudolf Strohmeier, Kabinettschef der Kommissarin für Informationsgesellschaft und Medien Viviane Reding

Hans Ernst Hanten, Ministerialdirigent, Leiter der Gruppe Medien, internationale Zusammenarbeit im Kultur- und Medienbereich beim Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien

13.30 Uhr

Mittagsbuffet

Pressekonferenz

14.30 Uhr

Ende der Konferenz

## Die Autoren

### **Prof. Dr. Richard Collins**

Richard Collins ist Professor der Medienwissenschaft an der britischen Open University sowie Vodacom Gastprofessor am LINK Centre der School of Public Development and Management an der University of the Witwatersrand in Johannesburg, Südafrika. Zuvor war er stellvertretender Direktor und Leiter im Bereich Bildung am British Film Institute. Er hat in Australien, Großbritannien, Kanada, Südafrika und den USA gelehrt und geforscht, darunter an der London School of Economics, der Queen's University (Kingston, Ontario) und der University of Southern California. Er war gründender Forschungsdirektor des Forschungsprogramms für Medien- und Kommunikationspolitik am Institute for Public Policy Research (IPPR) in London und Berater für Sonderfragen des ständigen Ausschusses des britischen House of Lords zur Prüfung der BBC Charta. Collins ist Verfasser zahlreicher Studien zum Rundfunkwesen, zur Telekommunikation und zum Internet.

### **Prof. Dr. Nico van Eijk**

Nico van Eijk (1961) studierte Jura und erwarb seinen Dokortitel in Informationsrecht an der Universität von Amsterdam. Er arbeitet derzeit als Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht am Institut für Informationsrecht (Instituut voor Informatierecht, IViR) der Universität von Amsterdam. Das Institut für Informationsrecht, das 1987 als Forschungskompetenzzentrum eingerichtet wurde, ist eine der größten Forschungseinrichtungen im Bereich des Informationsrechts in Europa. In seiner Funktion als Berater der Rabobank International unterstützt van Eijk die Global Media and Telecommunications Group in juristischen und strategischen Fragen. Außerdem berät er die IP/ICT & Competition Group der größten Anwaltsfirma in den Niederlanden (NautaDutilh, Amsterdam). Schließlich ist er Mitglied des Aufsichtsgremiums der holländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt (Nederlandse Publieke Omroep) und stellvertretender Vorsitzender des Niederländischen Verbandes für Medien- und Kommunikationsrecht (VMC).

### **Dr. Thorsten Held**

Thorsten Held studierte Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg. Seit April 1998 ist er als wissenschaftlicher Referent am Hans-Bredow-Institut tätig, seit 2004 arbeitet er außerdem als Rechtsanwalt bei i.e. – Büro für informationsrechtliche Expertise. Die Ergebnisse seiner wissenschaftlichen Arbeit macht er durch Publikationen und Vorträge der Fachöffentlichkeit zugänglich. Unter anderem ist er Verfasser von Untersuchungen zur Gewährleistung von Public Service unter veränderten technischen und gesellschaftlichen Bedingungen und von internationalen Studien zu neuen Regulierungsformen in den Bereichen Rundfunk, Online-Kommunikation und Telekommunikation. Seine Dissertation behandelte das Thema Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Er ist außerdem Autor von Kommentierungen zum Rundfunk-, Telemedien- und Jugendschutzrecht im Beck'schen Kommentar zum Rundfunkrecht und im Hamburger Kommentar zum gesamten Medienrecht.

### **Thomas Kleist, Staatssekretär a. D.**

Thomas Kleist, Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt, ist Vorstandsvorsitzender und Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR). Von 1985–1996 war er Direktor der Landesanstalt für das Rundfunkwesen Saarland (LAR), in dieser Funktion sowohl Europabeauftragter als auch Vorsitzender der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in Deutschland, von 1996 bis 1999 Staatssekretär in der Landesregierung des Saarlandes, Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales; Seit 2000 ist Kleist als Rechtsanwalt und selbstständiger Unternehmensberater mit Schwerpunkt Medien und Health Care tätig. Funktionen u. a.: Verwaltungsratsvorsitzender des Saarländischen Rundfunks, stv. Aufsichtsratsvorsitzender Werbefunk Saar GmbH und Aufsichtsratsmitglied bei Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH. Vorträge und Veröffentlichungen zum deutschen und europäischen Medienrecht.

### **Univ.-Doz. Mag. Dr. Michael Latzer**

Michael Latzer absolvierte das Doppelstudium Betriebs- u. Wirtschaftsinformatik sowie Politikwissenschaft/Pädagogik an der Universität Wien. Er ist Universitätsdozent für Kommunikationsökonomie und -politik an der Universität Wien und Senior Researcher am Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Neben Forschungsaufenthalten an der Columbia University/New York und der Keio University/Tokio war er Gastprofessor an der University of California/San Diego, der Wirtschaftsuniversität Wien und der Universität Zürich. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Informationsgesellschaftsthemen, Medienwandel, Kommunikationspolitik und -ökonomie, Governance- und Innovationstheorie sowie Technology Assessment. Für Details siehe <http://www.oeaw.ac.at/ita/latzer/>.

### **Prof. Dr. Sonia Livingstone**

Sonia Livingstone ist Professorin für Sozialpsychologie im Fachbereich Medien und Kommunikation an der London School of Economics and Political Science. Sie ist Autorin oder Herausgeberin von neun Büchern und über 100 akademischen Beiträgen und Abhandlungen über Medienkompetenz, Kinder und Internet, häuslicher Kontext von Mediennutzung und Medienkompetenz. Ihre jüngsten Buchveröffentlichungen sind u. a. *Children and Their Changing Media Environment* (herausgegeben mit Moira Bovill, Erlbaum, 2001), *Young People and New Media* (Sage, 2002), *The Handbook of New Media* (herausgegeben mit Leah Lievrouw, Sage, 2006) und *Harm and Offence in Media Content* (mit Andrea Millwood Hargrave, Intellect, 2006). Sie ist Mitglied der Task Force for Child Protection on the Internet des britischen Innenministeriums, der Ministerial Taskforce for Home Access to Technology for Children des britischen Ministeriums für Erziehung und Wissenschaft, des Vorstands von Voice of the Listener and Viewer, des Media Literacy Research Forum der Ofcom und des Vorstands der Internet Watch Foundation. Darüber hinaus ist sie gewählte Präsidentin der International Communication Association. Im Anschluss an das Forschungsprojekt UK Children Go Online leitet sie das Themennetzwerk EU Kids Online für das Programm Safer Internet Plus der Europäischen Kommission. Siehe <http://www.lse.ac.uk/collections/media@lse/whosWho/soniaLivingstone.htm>.

### **Dr. Bojana Lobe**

Bojana Lobe hat an der Universität Ljubljana ein Studium der Sozialwissenschaften mit der Promotion abgeschlossen. Sie wirkt am Forschungsprojekt RIS mit und lehrt Methodik am Fachbereich Sozialwissenschaften. Dr. Lobe ist Mitglied der Chefredaktion des „International Journal of Multiple Research Approaches“. Sie forscht in erster Linie auf den Gebieten methodische Probleme bei mehrmethodischen Forschungsmaßnahmen, technische Neuerungen in der Erhebung sozialwissenschaftlicher Daten (virtuelle Ethnographie, Online-Zielgruppen, qualitative Online-Befragung), Methoden des systematischen Vergleichs sowie methodische Aspekte der Erforschung der Erlebnisse und Erfahrungen von Kindern.

### **Dr. Carmen Palzer**

Carmen Palzer, Rechtsanwältin, arbeitete von 2001 bis Mai 2007 am Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) mit den Forschungsschwerpunkten Ko-Regulierung, Jugendschutz- und Wettbewerbsrecht. Derzeit ist sie als selbstständige Rechtsanwältin in Saarbrücken tätig. Sie studierte Europäisches und Deutsches Recht an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken. Seit 1992 ist sie als Rechtsanwältin zugelassen und arbeitete von 1992 bis 1994 als Angestellte in einer Kanzlei in Frankfurt/Dresden. Dr. Palzer war von 1994

bis 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden, lehrte dort Zivilrecht und war an der Sächsischen Akademie für Verwaltung und Wirtschaft tätig. Sie promovierte 2000 mit einer Arbeit zum Gesellschaftsrecht. 2000 erlangte sie die Position der stellvertretenden Geschäftsführerin der Rechtsanwaltskammer Sachsen. Seit 1992 hat sie eine Vielzahl von Artikeln zu verschiedenen Bereichen des Deutschen und Europäischen Rechts publiziert.

### **Mag. Florian Saurwein**

Florian Saurwein studierte Kommunikations- und Politikwissenschaft an der Universität Wien und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er arbeitete als Projektmitarbeiter an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, als Projektleiter am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Wien und als Lehrbeauftragter im Fachbereich Kommunikationswissenschaft der Paris Lodron-Universität Salzburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Kommunikationspolitik (Multilevel Governance, alternative Regulierungsformen) und politische Kommunikation (Öffentlichkeit und Medienwandel). Kontakt: [florian.saurwein@vienna.at](mailto:florian.saurwein@vienna.at).

### **Alexander Scheuer**

Rechtsanwalt, ist seit 2000 Geschäftsführer und Mitglied des Direktoriums des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel; seit 1999 Autor der Kapitel zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Niederlassungsfreiheit in dem Kommentar Lenz, C. O. / Borchardt, K.-D. (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag (4. Aufl. 2006), und Mit-Herausgeber und Autor des Kommentars Castendyk/Dommering/Scheuer (Hrsg.), „European Media Law“ (Kluwer Law International, Den Haag/London/New York, 2008, im Druck). Er ist Mitglied im Beratenden Ausschuss der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Straßburg; Mitglied im Redaktionsausschuss der „IRIS – Rechtliche Rundschau“, Mitglied des Kuratoriums der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e. V. (FSF), Berlin. Lehrtätigkeit u. a. an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (2004, 2005) und an der Donau-Universität Krems (2006 und 2007). Zahlreiche Vorträge und Veröffentlichungen zum europäischen Medien- und Telekommunikationsrecht.

### **Dr. Wolfgang Schulz**

Wolfgang Schulz studierte in Hamburg Rechtswissenschaft und Journalistik. Seit 1993 ist er am Hans-Bredow-Institut als Wissenschaftler für den Bereich Medien- und Telekommunikationsrecht tätig. Schwerpunkte seiner Arbeit liegen bei Problemen der rechtlichen Regulierung im Bezug auf Medieninhalte – insbesondere Gewaltdarstellungen –, Fragen des Rechts neuer Kommu-

nikationsmedien, vor allem digitalen Fernsehens, und der Rechtsgrundlagen journalistischer Arbeit, aber auch in den rechtsphilosophischen Grundlagen der Kommunikationsfreiheiten und der systemtheoretischen Beschreibung des publizistischen Systems. Dazu kommen Arbeiten zu Handlungsformen des Staates, etwa im Rahmen von Konzepten „regulierter Selbstregulierung“. Seit 1997 ist er Lehrbeauftragter im Wahlschwerpunkt Information und Kommunikation des Fachbereichs Rechtswissenschaft sowie am Institut für Journalistik der Universität Hamburg. Seit 1999 fungiert er als stellvertretender Geschäftsführer und Leiter des Bereichs Medien- und Telekommunikationsrecht des Instituts, seit Juli 2001 ist er Mitglied im Direktorium des Hans-Bredow-Instituts.

### **Dr. Peggy Valcke**

Peggy Valcke promovierte 2003 an der Katholieke Universiteit Leuven und hat ein Postgraduierten-Diplom im EU-Wirtschaftsrecht am Londoner King's College erworben. Sie lehrt Medien- und Telekommunikationsrecht an den Katholischen Universitäten Leuven und Brüssel und ist Gastprofessorin an der CEU Budapest. Sie arbeitet als Postdoktoranden-Forscherin der Stiftung für Wissenschaftliche Forschung am Interdisziplinären Zentrum für Recht und IKT (IZRI; dies ist Teil des Interdisziplinären Instituts für Breitband-Technologie – IBBT). Laufende Forschungsvorhaben im Bereich Medienrecht umfassen die Regulierung des interaktiven Fernsehens, den Schutz von Minderjährigen in Online- und mobilen Medien, den Einfluss des Bürgerjournalismus' auf die traditionellen journalistischen Freiheiten, das elektronische Publizieren, die Haftung von Intermediären, mobiles Fernsehen und die technologieunabhängige Regulierung audiovisueller Inhalte.

Als Mitglied der European Focus Groups war Peggy Valcke an der Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ beteiligt. Seit Januar 2005 arbeitet sie als Expertin mit den Schwerpunkten öffentlich-rechtlicher Rundfunk, staatliche Beihilfen, DVB-T und iDTV (interaktives digitales Fernsehen) für den flämischen Medienminister Geert Bourgeois.

Peggy Valcke wirkte als Beraterin maßgeblich an der Umsetzung des europäischen Regulierungsrahmens 2003 für elektronische Kommunikationsnetze und Kommunikationsdienste in Belgien mit. Von 2003 bis 2007 war sie u. a. Mitglied des Belgischen Beratungskomitees für Telekommunikation. Seit März 2007 ist sie Mitglied des Belgischen Wettbewerbsrats.

### **Journalistische Recherche im Internet**

Bestandsaufnahme journalistischer Arbeitsweisen  
in Zeitungen, Hörfunk, Fernsehen und Online

von Marcel Machill, Markus Beiler und Martin Zenker  
412 Seiten, 127 Abb./Tab., DIN A5, 2008  
ISBN 978-3-89158-480-4

Euro 23,- (D)

### **Mehr Vertrauen in Inhalte**

Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien

herausgegeben von Wolfgang Schulz und Thorsten Held  
224 Seiten, 8 Abb./Tab., DIN A5, 2008  
ISBN 978-3-89158-479-8

Euro 15,- (D)

### **Geschlechtersensible Medienkompetenzförderung**

Mediennutzung und Medienkompetenz von Mädchen und Jungen  
sowie medienpädagogische Handlungsmöglichkeiten

von Renate Luca und Stefan Aufenanger  
268 Seiten, 33 Abb./Tab., DIN A5, 2007  
ISBN 978-3-89158-468-2

Euro 18,- (D)

### **Die Förderung von Medienkompetenz im Kindergarten**

Eine empirische Studie zu Bedingungen und Handlungsformen  
der Medienerziehung

von Ulrike Six und Roland Gimmler  
368 Seiten, 53 Abb./Tab., DIN A5, 2007  
ISBN 978-3-89158-459-0

Euro 21,- (D)

### **Bürgerfernsehen in Nordrhein-Westfalen**

Eine Organisations- und Programmanalyse

herausgegeben von Helmut Volpers und Petra Werner  
236 Seiten, 94 Abb./Tab., DIN A5, 2007  
ISBN 978-3-89158-453-8

Euro 15,- (D)

### **Public Relations und werbliche Erscheinungsformen im Radio**

Eine Typologisierung persuasiver Kommunikationsangebote des Hörfunks

von Helmut Volpers  
264 Seiten, 97 Abb./Tab., DIN A5, 2007  
ISBN 978-3-89158-449-1

Euro 18,- (D)

### **Geschichte im Fernsehen**

Eine Untersuchung zur Entwicklung des Genres und der Gattungsästhetik geschichtlicher Darstellungen im Fernsehen 1995 bis 2003

von Edgar Lersch und Reinhold Viehoff  
344 Seiten, 119 Abb./Tab., DIN A5, 2007  
ISBN 978-3-89158-454-5

Euro 21,- (D)

### **Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa**

von Alexander Roßnagel, Thomas Kleist und Alexander Scheuer  
344 Seiten, 8 Tab., DIN A5, 2007  
ISBN 978-3-89158-445-3

Euro 20,- (D)

### **Bürgerfunk in Nordrhein-Westfalen**

Eine Organisations- und Programmanalyse

von Helmut Volpers, Detlef Schnier und Christian Salwiczek  
220 Seiten, 97 Abb./Tab., DIN A5, 2006  
ISBN 978-3-89158-420-0

Euro 15,- (D)

### **Suchmaschinen: Neue Herausforderungen für die Medienpolitik**

herausgegeben von Marcel Machill und Norbert Schneider  
200 Seiten, 65 Abb./Tab., DIN A5, 2005  
ISBN 978-3-89158-410-1

Euro 15,- (D)

### **Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation**

Rechtliche Anforderungen an Zugangsoffenheit und Transparenz bei Suchmaschinen im www

von Wolfgang Schulz, Thorsten Held und Arne Laudien  
132 Seiten, 5 Abb., DIN A5, 2005  
ISBN 978-3-89158-408-8

Euro 9,- (D)

### **Zur Kritik der Medienkritik**

Wie Zeitungen das Fernsehen beobachten

herausgegeben von Ralph Weiß  
592 Seiten, 25 Abb./Tab., DIN A5, 2005  
ISBN 978-3-89158-397-5

Euro 25,- (D)



# Mehr Vertrauen in Inhalte

: Wie kann das Vertrauen der Nutzerinnen und Nutzer in die Inhalte digitaler Medien gestärkt werden? Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand vom 9. bis zum 11. Mai 2007 in Leipzig eine Medienexpertenkonferenz zu diesem Thema statt. Der vorliegende Band dokumentiert die Papiere, die zur Vorbereitung der Konferenz erstellt wurden, und enthält sowohl die Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft als auch Ergebnisse und Handlungsperspektiven aus wissenschaftlicher Sicht. Schwerpunkte sind die Fragen, wie durch Online-Angebote die Entwicklung von Kindern gefördert werden kann, welche Angebote im Internet zu Vertrauen in Inhalte und zur Vielfalt beitragen und welche Potenziale Selbst- und Ko-Regulierung bei digitalen Medien aufweisen.



## > Dr. Wolfgang Schulz

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg

## > Dr. Thorsten Held

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission



Europäische Kommission  
Informationsgesellschaft und Medien

ISSN 1862-1090

ISBN 978-3-89158-479-8

Euro 15,- (D)