

Zusammenfassung

Hans Bredow Institute for Media Research; Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven; Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University; Cullen International; Perspective Associates (eds., 2011): INDIREG. Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies for the Purpose of Enforcing the Rules in the AVMS Directive. Study conducted on behalf of the European Commission. Final Report. February 2011. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf

Hinweis: Dies ist die deutsche Übersetzung der Zusammenfassung des Final Reports. Die Originalfassung ist die englische Version.

1. Es handelt sich um den Abschlussbericht der Studie „Indikatoren für die Unabhängigkeit und das effiziente Funktionieren der Regulierungsstellen von audiovisuellen Mediendiensten zu dem Zweck der Durchsetzung der Vorschriften der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ (SMART 2009/0001), die im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde und auf die Ausschreibung der Kommission vom 16. Mai 2009, veröffentlicht im Official Journal 2009/S 94-134142, folgte. **Die Studie hat drei allgemeine Ziele:** (1) Eine detaillierte rechtliche Beschreibung und Analyse der Regulierungsstellen im Bereich audiovisueller Mediendienste in den Mitgliedstaaten, den Beitrittsländern und den potenziellen Beitrittsländern der Europäischen Union sowie in den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation und vier nicht-europäischen Ländern; (2) eine Analyse der wirksamen Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen in diesen Ländern; und (3) die Identifikation der wesentlichen Merkmale, die eine unabhängige Regulierungsstelle im Lichte der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ausmachen.
2. **Die Studie stellt die verschiedenen theoretische Ansätze zur Unabhängigkeit von Regulierungsstellen und die Gründe für ihre Errichtung dar.** Zusammenfassend ist festzustellen, dass es eine Reihe von Argumenten für die Trennung der Regulierungsaufgabe von den traditionellen Behörden (die der Regierung nachgeordnet sind) und den Marktteilnehmern gab und gibt. Allerdings ist die Unabhängigkeit und Autonomie dieser Regulierungsstellen mit Risiken verbunden, die in der Regel durch eine Anzahl ausgleichender Maßnahmen, wie beispielsweise angemessener Mechanismen zur Rechenschaftslegung, verringert werden.
3. Die Regulierungstheorie bietet Instrumente, um Unabhängigkeit theoretisch zu rahmen, und führt hilfreiche Unterscheidungen ein, wie beispielsweise die Differenzierung zwischen formeller und der *de facto*-Unabhängigkeit (oft auch als „operative“, „informelle“ oder „echte“ Unabhängigkeit bezeichnet). Daneben weist sie auf den Umstand hin, dass der **Unabhängigkeitsbegriff mit dem effizienten Funktionieren der Regulierungsstellen verbunden** ist. In der funktionalen Arbeitsdefinition von „Unabhängigkeit“, die durchgehend in der Studie verwendet wird, werden diese verschiedenen Dimensionen berücksichtigt:
Ein Regulierer ist unabhängig, wenn er eine Position in der Governance-Struktur hat, die sicherstellt, dass der Entscheidungsprozess den normativen Anforderungen entspricht, für die die Unabhängigkeit des Regulierers notwendig ist.

4. Möchte man den Standort einer Regulierungsstelle innerhalb der Governance-Struktur abbilden, muss man beurteilen, ob der **Interaktionsabstand zu allen relevanten Akteuren** gewahrt ist, besonders zu Akteuren der politischen Sphäre (Regierung, Parlament und anderen politischen Kräften), aber auch zu denen der regulierten Wirtschaft und – obwohl dies als weniger problematisch gesehen werden dürfte – zu Dritten aus dem Bereich der Zivilgesellschaft. Von diesem Konzept ausgehend liegt der Schwerpunkt der Studie darauf, die Faktoren zu identifizieren und zu bemessen, die auf der einen Seite den Interaktionsabstand von den Akteuren verringern („dependencers“) und solchen, die es dem Regulierer andererseits ermöglichen, Abstand zu wahren („autonomisers“).
5. Die Analyse der institutionellen, regulatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Regulierungsstellen im Mediensektor (Kapitel 2) zeigt die große Vielfalt des institutionellen und organisatorischen Aufbaus in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Obwohl die Mitgliedstaaten unterschiedlichen Entwicklungspfaden gefolgt sind, ist die **Durchführung und Überwachung der Vorgaben der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste üblicherweise einer unabhängigen Regulierungsstelle anvertraut**, die in vielen Fällen auch andere medien-verbundene regulatorische Funktionen übernimmt (z. B. Veröffentlichung, Übertragung und Distribution).
6. Ziel der Studie war nicht die Beurteilung des tatsächlichen Stands der Unabhängigkeit der Regulierungsstellen in den untersuchten Ländern, sondern die **Entwicklung eines Tools für die Selbsteinschätzung der Unabhängigkeit und des effizienten Funktionierens für die Regulierer, die Mitgliedsstaaten und die Europäischen Institutionen**. Das Forschungsteam hat dies durch die Entwicklung zweier „Ranking Tools“ erreicht, von denen ein Tool auf formellen Kriterien beruht und eins auf *de facto*-Merkmalen. Beide Ranking Tools bestehen jeweils aus einer Anzahl von Indikatoren, die auf Grundlage der analytischen Vorarbeiten ins Verhältnis zueinander gesetzt und gewichtet wurden. Das **Ergebnis ist eine Beurteilung des Grads an Unabhängigkeit und des effizienten Funktionierens in jeweils fünf verschiedenen Dimensionen**: „Status und Befugnisse“, „Finanzielle Autonomie“, „Autonomie der Entscheidungsträger“, „Wissen“ und „Rechenschafts- und Transparenzmechanismen“.
7. Zusätzlich zu den formalen Rahmenbedingungen analysiert die Studie die **praktische Umsetzung und Effektivität der institutionellen, regulatorischen und rechtlichen Zustände** im Hinblick auf diese Regulierungsstellen. Obwohl es nur eine begrenzte Beteiligung an der Umfrage gab, lieferte sie trotzdem einige interessante Erkenntnisse. Während – allgemein betrachtet – das Ergebnis der Stakeholder-Umfrage für ein generell als **hoch wahrgenommenes Niveau der *de facto*-Unabhängigkeit von Regulierern** spricht, verdeutlicht die Umfrage auch einige weniger offenkundige Beziehungen zwischen einzelnen Indikatoren: So korreliert bspw. die Wahrnehmung von Transparenz stark mit der Einschätzung, dass der Regulierer unparteiisch in seiner Entscheidungsfindung ist. Letzterer Eindruck korreliert auch mit der Vorstellung, dass der Regulierer über ausreichende Ressourcen verfügt, um seine Implementations- und Aufsichtsaufgaben zu erfüllen. Zudem zeigt die Studie, dass zumindest die Gefahr besteht, dass strukturelle Änderungen im Regulierungssystem von politischen Kräften missbraucht werden können, um die Entscheidungspolitik und/oder die Entscheidungspraxis der entsprechenden Regulierungsstelle zu beeinflussen (ein Risiko, das eine abschreckende Wirkung nicht nur auf die Mitglieder des Vorstandes einer Regulierungsstelle, sondern potenziell auch auf die Mitarbeiter haben könnte).

8. Die theoretischen Ausführungen stützten die Annahme des Projektteams, dass eine mathematische Messung von Unabhängigkeit auf Grundlage einzelner formeller und *de facto*-Kriterien nur sehr begrenzt aussagekräftig ist. Auf Grundlage der Analyseergebnisse zur praktischen Umsetzung und Effektivität wurden acht Länder für eine tiefere Untersuchung ausgewählt („in-depth analysis“, Kapitel 3.5). **Die Ergebnisse dieser Praxisstudien zeigen, dass es sehr subtile (und schwer messbare) Wege gibt, Einfluss auf die Regulierer auszuüben, insbesondere für Regierungen.** In vielen Ländern kann etwa der komplexe Auswahl- und Nominierungsprozess von Aufsichtsorganen der Regulierungsstelle zu einer informellen Politisierung des jeweiligen Entscheidungsträgers führen. Ein weiterer Grund dafür, dass Messungen der *de facto*-Unabhängigkeit und des effizienten Funktionierens problematisch sein können, ist die Tatsache, dass manchmal Maßnahmen, die auf den ersten Blick wie ein unbilliger Eingriff in die Unabhängigkeit des Regulierers aussehen (z.B. die Suspendierung des Mitglieds eines Entscheidungsorgans durch die Regierung), tatsächlich zu seiner Unabhängigkeit beitragen können (beispielsweise kann die Entlassung eine Reaktion auf die Ausübung einer unzulässiger Einflussnahme innerhalb der Regulierungsstelle durch das entsprechende Mitglied auf Veranlassung eines Dritten sein). Im Einklang mit den theoretischen Ansätzen unterstreicht dieser Teil der Studie die Bedeutung der Regulierungskultur und demonstriert die Grenzen der Anwendung eines allgemeinen Konzeptes von Unabhängigkeit.
9. Abschließend identifiziert die Studie die **Hauptmerkmale unabhängiger Regulierungsstellen im Lichte der Ziele der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)**. In dieser Hinsicht zeigt die Studie, dass die AVMD-Richtlinie keine strikte formale Verpflichtung für die Mitgliedstaaten enthält, eine unabhängige Regulierungsstelle zu schaffen, falls noch keine in dem Mitgliedstaat existiert. Dies heißt jedoch nicht, dass keinerlei rechtliche Konsequenz aus der AVMD-Richtlinie fließt. Art. 30 der AVMD-Richtlinie verlangt ausdrücklich von den Mitgliedsstaaten, dass deren unabhängige Regulierungsstellen eine Rolle im Hinblick auf die Verpflichtung zur Zusammenarbeit untereinander und mit der Europäischen Kommission spielen. Außerdem kann die Grundvoraussetzung der Unabhängigkeit der AVMD-Regulierungsstellen eine breitere rechtliche Basis in Art. 10 EMRK und Art. 288 Abs. 3 AEUV finden, insbesondere in der Zusammenschau mit den Zielen der AVMD-Richtlinie. Aufgrund dieser Bestimmungen sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der strukturell in der Lage ist, die Ziele der Richtlinie in unparteiischer Weise umzusetzen. Unparteilichkeit muss diesem Verständnis nach wirksam gegen Einflussnahmen seitens der Regierung oder anderer politischer Akteure sowie gegen Einflüsse, die aus der Medienbranche kommen, schützen. Um dies zu gewährleisten, ist ein Mindestniveau an Unabhängigkeit notwendig. Daneben unterstreicht der im Lichte des Erwägungsgrund (94) auszulegende Art. 30 AVMD-Richtlinie das langfristige politische Ziel, Anreize für die Mitgliedstaaten zu schaffen, unabhängige Regulierungsstellen zu etablieren, um so die Vorteile derartiger Regulierer nutzen zu können, wie sie im theoretischen Teil der Studie beschrieben werden.
10. Vor diesem Hintergrund können **wesentliche Merkmale für Regulierungsstellen identifiziert** werden, die erfüllt sein müssen, wenn man das Unparteilichkeitsziel der AVMD-Richtlinie verwirklichen möchte. Im Hinblick auf den Status und die Befugnisse eines Regulierers ist die Gefahr groß, dass er unzureichend autonom ist, wenn es ein anderes Organ oder eine andere Person gibt (von einem Gericht abgesehen), die nach eigenem Ermessen den Regulierer

überstimmen und/oder ihn in einer fallspezifischen Entscheidung anweisen kann. Außerdem **muss der Regulierer mit rechtlichen Befugnissen inklusive Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet sein, die verbindlich für diejenigen sind, die reguliert werden, und die über den Status bloßer Empfehlungen hinausgehen.** Auch wenn die Studie einige Vorteile der rechtlichen und organisatorischen Trennung von Staatsverwaltung und Regulierten identifiziert, sehen wir dies eher als einen Best-Practice-Ansatz als eine Bedingung. Angemessene Sanktionsbefugnisse sind essenziell: Jedoch ist es nicht notwendig, dass die Regulierungsstelle die Sanktionen selbst durchsetzt.

Im Hinblick auf die finanzielle Autonomie ist es **wesentlich, dass der Regulierer mit ausreichenden finanziellen Ressourcen ausgestattet ist;** ansonsten bestünde ein Risiko für die Unabhängigkeit und das effiziente Funktionieren der Regulierung. Betrachtet man die Autonomie der Entscheidungsträger, so ist es wichtig, dass die Nominierungs- und Ernennungsprozeduren so ausgestaltet sind, dass ein struktureller „Bias“ bei der Entscheidungsfindung verhindert wird. Daneben sind Vorgaben essenziell, die Interessenkonflikte in Richtung Regierung oder Industrie ausschließen.

Auch hinsichtlich der Wissensdimension **muss die Regulierungsstelle mit ausreichenden personellen Mitteln und angemessener Expertise ausgestattet sein.** Im Hinblick auf die Rechenschafts- und Transparenzmechanismen erscheinen **Mindestanforderungen an die Transparenz ebenfalls ein wesentliches Merkmal für eine unabhängige Regulierungsbehörde** zu sein.

11. In allen beschriebenen Dimensionen zeigt die Studie diejenigen Kombinationen von Merkmalen auf, die Best-Practice-Ansätze darstellen und die genutzt werden können, um Entwicklungspfade in den Mitgliedsstaaten einzuschlagen, die eine zukunftsfähige audiovisuelle Medienregulierung ermöglichen.