

Co-Regulierung im Rundfunk : Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung als Erfolgsgarant?

Autor(en): **Puppis, Manuel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2002)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790687>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Co-Regulierung im Rundfunk: Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung als Erfolgsgarant?¹

Co-Regulierung soll es ermöglichen, die Vorteile von Selbstregulierung mit einer funktionierenden staatlichen Aufsicht zu kombinieren. Gerade für den Rundfunk, dessen Unabhängigkeit eine zu starke Einflussnahme des politisch-administrativen Systems verbietet, scheint Co-Regulierung ein vielversprechender Ansatz zu sein. Wie aber könnte dieses Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung der Rundfunkanbieter in der Praxis ausgestaltet werden?

Neben Selbstregulierung (siehe Beitrag von Weber in diesem Heft) gewinnt in der Debatte um die «richtige» Medienordnung auch die regulierte Selbstregulierung oder Co-Regulierung² an Bedeutung. Es ist weitgehend unbestritten, dass das politische System Mühe bekundet, den Rundfunk allein mit rechtlichen Mitteln zu steuern. Der Rundfunksektor hat sich stark gewandelt, man denke an die Kommerzialisierung, die Internationalisierung, die festzustellenden soziokulturellen Veränderungen und die rasante technologische Entwicklung (vgl. Jarren et al. 2001: 19–34).

Allerdings muss nicht nur danach gefragt werden, welche Rolle der Staat im Rundfunk spielen kann und will, sondern auch – jenseits des ideologisch gefärbten Rufes nach «weniger Staat» – welche Rolle er spielen soll. Schliesslich sollen mit Rundfunkpolitik im Namen des öffentlichen Interesses eine Reihe von sozialen und kulturellen Zielen verfolgt werden, beispielsweise Programmvierfalt, Meinungspluralismus oder hohe Qualität der Inhalte.

Ist von Co-Regulierung die Rede, kommt der Frage nach der Rolle des Staates eine zentrale Bedeutung zu. Von einer staatlichen Beteiligung dürfte in erster Linie die Möglichkeit zur Durchsetzung von Regeln und zur Sanktionierung bei deren Verletzung abhängen. Im Folgenden soll kurz darauf eingegangen werden, welche Vorteile Co-Regulierung gegenüber Selbstregulierung besitzt, was Co-Regulierung eigentlich ist und welche Möglichkeiten einer staatlichen Beteiligung bestehen. Anschliessend wird ein Fallbeispiel aus Australien vorgestellt sowie die Bewertung von Selbst- und Co-Regulierung aus Expertinnen- und Experteninterviews wiedergegeben. Dann wird versucht, Co-Regulierung auf den Rundfunksektor anzuwenden. Diese Überlegungen zu einer möglichen Implementation werden sich – da die Rolle des Staates im Mittelpunkt der Ausführungen steht – vorab auf die Behördenorganisation beziehen. Dabei ist es das Ziel zu skizzieren, wie Co-Regulierung in der Schweiz konkret umgesetzt werden könnte.

1 Von Selbst- zu Co-Regulierung

1.1 Stärken und Schwächen

1.1.1 Vor- und Nachteile von Selbstregulierung

Mit Selbstregulierung werden eine Reihe von Vorteilen in Verbindung gebracht, so etwa die Mobilisierung von Fach-

wissen, die Effizienz, die höhere Flexibilität, die grösseren Anreize zur Einhaltung selbstaufgelegter Regeln und die niedrigeren Kosten (siehe auch den Beitrag von Weber in diesem Heft). Für den Rundfunk dürfte speziell die Flexibilität von Selbstregulierung von Bedeutung sein. Da die zukünftige Entwicklung der Medienmärkte nicht vorhergesehen werden kann, haben Gesetze den Nachteil, dass sie schnell veralten (vgl. Oreja 1999). Selbstregulierungskodizes hingegen können weitaus einfacher angepasst werden. Selbstregulierung hat auch überall dort ihre Stärken, wo der Staat aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht eingreifen darf, was im Medienbereich ja der Fall ist (vgl. Campbell 1999: 717). Die Unabhängigkeit des Rundfunks verbietet eine zu starke Einflussnahme des politisch-administrativen Systems.

Bei allen Vorteilen der Selbstregulierung darf aber nicht übersehen werden, dass die Unternehmen klare ökonomische Eigeninteressen verfolgen: «With self-regulation, regulatory capture is there from the outset» (Kay 1988: 34, zit. nach Ogus 1994: 108). Die ausgearbeiteten Regeln dürften oft den Regulierten selbst dienen. Die Hauptkritik an Selbstregulierung betrifft aber die fehlende Garantie, dass die aufgestellten Regeln durchgesetzt und Regelverstösse tatsächlich geahndet und sanktioniert werden.

1.1.2 Vermeidung von Schwächen der Selbstregulierung

Genau hier kommt Co-Regulierung zum Einsatz. Co-Regulierung – oder anders gesagt: eine Beteiligung des Staates in der Selbstregulierung – sollte als Möglichkeit gesehen werden, die Vorteile von Selbstregulierung zu nutzen, die Nachteile hingegen zu vermeiden. Selbstregulierung und staatliche Regulierung werden dabei nicht als unvereinbare Gegensätze betrachtet. Campbell (1999: 772) ist der Ansicht, dass – gerade im Rundfunkbereich – Selbstregulierung eine nützliche Ergänzung zu staatlicher Regulierung sei, wobei letztere dadurch nicht überflüssig werde. «Even in areas where self-regulation may be presumed to enjoy a comparative advantage, the presence of a forceful public regulator is needed in order to «guard the guardians»» (Majone 1996: 26).

Co-Regulierung kann Nachteile von Selbstregulierung insofern beseitigen, als dass ein allfälliges Fehlverhalten von Selbstregulierungsorganisationen kaum unentdeckt bleiben

dürfte. Die Verfolgung von Eigeninteressen wird zumindest erschwert. Zusätzlich dürfte die Präsenz einer unabhängigen Regulierungsbehörde auch die Anreize der Selbstregulierungsorganisation erhöhen, ihre Arbeit zuverlässig zu erledigen (vgl. Kay/Vickers 1990: 240). Die Vorteile von Selbstregulierung können mit einer funktionierenden Aufsicht durch den Staat kombiniert werden, so Gareth Grainger, Deputy Chairman der australischen Regulierungsbehörde ABA: «One of the fundamental needs of any self-regulatory system is that there be some umpire to oversee and ensure industry's compliance with its obligations to the public interest self-regulatory scheme» (Grainger 1999: 39).

Co-Regulierung gilt als ein Regelungskonzept, das die Eigendynamik gesellschaftlicher Teilbereiche respektiert, indem es Raum für die Einbringung privaten Wissens und privater Initiative lässt, gleichzeitig aber die Wahrung des Allgemeinwohls über rechtliche Vorgaben sichert (vgl. Finckh 1998: 45f.).

1.2 Co-Regulierung und der Staat

1.2.1 Verantwortungsteilung zwischen Staat und Rundfunkindustrie

Bei Co-Regulierung findet eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat und den Rundfunkveranstaltern statt. Das Mass der staatlichen Beteiligung ist denn auch ungleich grösser als dies bei Selbstregulierung der Fall ist. Zwar wird wie bei Selbstregulierung der Akteur der Regulierung – der Staat – ausgewechselt, doch bleibt das politische System nicht aussen vor. Im Gegenteil: Der Staat übernimmt eine Gewährleistungs- und Auffangverantwortung, in dem er einen rechtlichen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen eine Selbstregulierung der Unternehmen möglich ist. Eine Konzentration des Staates auf eine Gewährleistungs- und Auffangverantwortung bedeutet nicht den Abbau, sondern vielmehr den Umbau oder einen Akzentwechsel staatlicher Verantwortungsübernahme. Statt Leistungen selbst zu erbringen, überwacht der Staat die Einhaltung des rechtlichen Rahmens und behält sich eine Reaktivierung staatlicher Leistungsverantwortung vor (vgl. Hoffmann-Riem 2000: 156; Hoffmann-Riem 2001: 27ff.).

Somit geht es um das Zusammenspiel von Selbstregulierung und staatlicher Regulierung. «The trick [...] is to make use of that mix [...] that best serves legitimate governmental purposes and so merits the strongest claims to support» (Baldwin/Cave 1999: 136). Kay/Vickers (1990: 240) sprechen hierbei von paralleler Regulierung: «The idea [...] is to have public regulation in tandem with self-regulation». Ein solches Regulierungskonzept trage nicht nur den Bedürfnissen der Industrie, sondern auch der Bürgerinnen und Bürger zur Genüge Rechnung:

«A balance is struck between the need of a mature and rapidly evolving industry such as broadcasting to accept responsibility for itself, and the need of the individual citizens to

have the means to ensure that their interests are being guarded in the implementation of self-regulatory regimes» (Grainger 1999: 5).

1.2.2 Beteiligungsmöglichkeiten des Staates

Die Beteiligungsmöglichkeiten des politischen Systems in der Co-Regulierung sind vielfältig und reichen von inhaltlichen, strukturellen und prozeduralen Vorgaben über die Verpflichtung der Rundfunkveranstalter zu Selbstregulierung bis zu einer Beteiligung an Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung:

- Formulierung inhaltlicher Vorgaben: Um die Einhaltung gewisser grundlegender Wert und Mindeststandards im Programm zu garantieren, können hierzu gesetzliche Vorschriften erlassen werden.
- Verpflichtung der Industrie zu Selbstregulierung: Da Selbstregulierung – wie sich empirisch zeigen lässt (vgl. Eisermann 2001) – nur selten auf Freiwilligkeit basiert, sondern oft die Reaktion auf staatlich angedrohte Gesetze ist, kann die Industrie zur Ausarbeitung von Regeln verpflichtet werden.
- Formulierung struktureller und prozeduraler Vorgaben: Per Gesetz können beispielsweise Vorschriften hinsichtlich des Prozesses der Ausarbeitung der Selbstregulierungskodizes und der Behandlung von Zuschauerbeschwerden gemacht werden.
- Beteiligung an der Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung: Die staatlich eingesetzte Rundfunkregulierungsbehörde kann mit der Überprüfung des Prozesses der Regelsetzung, der Genehmigung der ausgearbeiteten Regeln oder auch mit der Sanktionierung von Regelverstössen beauftragt werden.

1.3 Empirische Ergebnisse

1.3.1 Fallbeispiel: Co-Regulierung des Privatfernsehens in Australien

Wie ein solches Zusammenspiel von Selbstregulierung und staatlicher Regulierung in der Praxis aussieht, kann am besten anhand eines Beispiels aufgezeigt werden. In Australien sind die Verbände der Rundfunkveranstalter gesetzlich verpflichtet, sogenannte «Codes of Practice» auszuarbeiten. Für die kommerziellen Fernsehsender ist die «Federation of Australian Commercial Television Stations» (FACTS) zuständig. Ziel ist es, die ausgestrahlten Inhalte zu regulieren und Prozeduren für die Behandlung von Zuschauerbeschwerden zu entwickeln. Inhaltlich lässt sich der Selbstregulierungskodex wie folgt unterteilen (vgl. Federation of Australian Commercial Television Stations 1999):

- Allgemeine inhaltliche Vorschriften, z.B. bezüglich Gewaltdarstellungen
- Angaben zur Klassifizierung von Programmen und erlaubten Ausstrahlungszeiten

- Vorschriften für Nachrichtenprogramme
- Werbevorschriften bezüglich Maximaldauer und Inhalt
- Handhabung von Beschwerden.

Die Beteiligung des Staates geht aber über die Verpflichtung zur Selbstregulierung hinaus. Im Gesetz ist vorgeschrieben, zu welchen Punkten die Kodizes Stellung beziehen sollen. Und in heiklen Bereichen wie Anteil einheimischer Produktionen und Kindersendungen arbeitet die «Australian Broadcasting Authority» (ABA) als zuständige Regulierungsbehörde verbindliche Programmstandards aus. Weiter ist die ABA für die Genehmigung des Kodex zuständig. Diese wird auch davon abhängig gemacht, ob die Öffentlichkeit bei der Regelerstellung einbezogen wurde.

Zudem ist die Behörde zweite Instanz bei Zuschauerbeschwerden. Eine direkte Sanktionierung von Verstössen durch die ABA ist hingegen nicht möglich. Kommt die Behörde aber zum Schluss, dass eine Vorschrift im Selbstregulierungskodex versagt, kann sie diesbezüglich die verbindlichen Programmstandards ergänzen oder, wenn es sich nur um einen Sender handelt, diesen Aspekt in dessen Lizenzbedingungen aufnehmen.

1.3.2 Bewertung von Selbst- und Co-Regulierung

Innerhalb des am IPMZ durchgeführten Forschungsprojektes «Rundfunkregulierung im Wandel des Mediensystems» wurden unter anderem in verschiedenen Ländern qualitative Expertinnen- und Experteninterviews durchgeführt³. Darin kamen auch Formen der Selbst- und Co-Regulierung und eine Bewertung derselben zur Sprache. Die Befunde zeigen eine weitgehende Übereinstimmung mit der theoretischen Erkenntnis auf, dass mit Co-Regulierung die Möglichkeit besteht, Nachteile der Selbstregulierung zu umgehen.

Das Urteil über Selbstregulierung fällt überaus deutlich aus: Diese wird als grösstenteils wirkungslos angesehen, da die Durchsetzung der Regeln und die Sanktionierung von Regelverstössen dem guten Willen der Betroffenen überlassen werde. «Freiwillige Selbstregulierungskodizes sind eine schöne Sache», meint ein italienischer Experte. «Aber es fehlt das Sanktionierungssystem. Realistischerweise muss man sagen, dass alles dem guten Willen derjenigen überlassen ist, welche sich auf diese ethischen Standards verpflichtet haben. Das Gesetz repräsentiert ein Minimum an Ethik. Es wäre schon viel, wenn dieses Minimum immer respektiert würde.» Diese Kritik, dass Selbstregulierung die Garantie auf die Durchsetzung der Regeln und die Sanktionierung von Regelverstössen fehle, äussern die meisten Interviewten.

Bei Co-Regulierung hingegen überwiegen die positiven Eindrücke. Ein britischer Experte sieht den rechtlichen Rückhalt («statutory backing») als entscheidenden Vorteil von Co-Regulierung gegenüber Selbstregulierung, welcher es erlaube, die Flexibilität von Selbstregulierung mit der Garantie der Durchsetzung der Regeln durch eine Regulierungsbehörde zu

verbinden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass trotz einiger geäusselter Bedenken und Kritikpunkte eine vorwiegend positive Bewertung von Co-Regulierung und eine durchwegs negative Bewertung von Selbstregulierung als Ergebnis stehen bleibt. Die Rolle des Staates wird in erster Linie für die Sanktionierung als zentral erachtet.

2 Anwendung auf die Rundfunkregulierung

Eine Haupterkenntnis der bisherigen Ausführungen ist, dass eine alleinige Selbstregulierung nicht sonderlich erfolgsversprechend ist. Eine funktionierende Selbstregulierung bedarf bestimmter gesetzlicher Voraussetzungen und einer Beteiligung des Staates (respektive der staatlich eingesetzten Regulierungsbehörde), weshalb auch von Co-Regulierung gesprochen werden sollte.

Doch wie könnte Co-Regulierung nun auf die Rundfunkregulierung – vorab in der Schweiz – angewandt werden? Zwar existieren im Schweizer Rundfunksektor Ombudsstellen, deren Einsetzung gesetzlich vorgeschrieben ist, und auch die Konzessionsvergabe ist in der Praxis ein Aushandlungsprozess zwischen politisch-administrativem System und Rundfunkbetreibern. Zudem existiert mit dem Presserat eine Selbstregulierungsorganisation für die Printmedien (siehe Beitrag von Weber in diesem Heft). Doch finden sich momentan keine Selbstregulierungskodizes der Rundfunkanstalten, noch sind solche im neuen Radio- und Fernsehgesetz, das 2004 in Kraft treten soll, vorgesehen. Die erwähnten Ombudsstellen sind erste Instanz für die Behandlung von Beschwerden, bevor sie an die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) weitergezogen werden können. Der Bundesrat, das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als zuständiges Ministerium, und das diesem zugeordnete Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) besitzen hingegen viele Kompetenzen im Rundfunksektor, auch in Bezug auf den öffentlichen Rundfunk SRG SSR idée suisse. Grundsätzlich lässt sich bei der Ausgestaltung von Co-Regulierung unterscheiden nach:

1. Aufgaben der Regierung und des Gesetzgebers
2. Aufgaben der Regulierungsbehörde
3. Aufgaben der Selbstregulierungsorganisation.

Im Folgenden wird versucht am Beispiel Schweiz aufzuzeigen, wie Co-Regulierung im Rundfunksektor implementiert werden könnte.

2.1 Aufgaben der Regierung und des Gesetzgebers

Regierung und Gesetzgeber – im Falle der Schweiz Bundesrat und Parlament – behielten bei Co-Regulierung in jedem Fall eine Gewährleistungs- und Auffangverantwortung, was nichts anderes heisst, als dass immer die Möglichkeit besteht, bei einem Versagen von Selbstregulierungskodizes mittels Gesetzen einzugreifen. Auch die Setzung eines rechtlichen Rahmens, welcher für Co-Regulierung notwendig ist, würde in den Zuständigkeitsbereich fallen:

- *Festlegung der Ziele der Regulierung:* Es ist primär die Aufgabe des Gesetzgebers, die in der Rundfunkpolitik verfolgten Ziele zu definieren, welche anschliessend von der Regulierungsbehörde und der Selbstregulierungsorganisation erreicht werden sollen.
- *Verpflichtung zu Selbstregulierung:* Da die Industrie nur in den seltensten Fällen – etwa auf öffentlichen oder finanziellen Druck hin – freiwillig zu Selbstregulierung greift, wäre es die Aufgabe des Gesetzgebers, die Rundfunkveranstalter zur Erstellung von Regeln zu verpflichten. In dieser Hinsicht könnte das neue RTVG ergänzt werden.
- *Inhaltliche Vorgaben:* Die Freiheit der Rundfunkveranstalter bei der Ausarbeitung der Programmkodizes könnte von staatlicher Seite insofern beschränkt werden, als dass inhaltliche Vorgaben gemacht werden, welche die Einhaltung gewisser Mindeststandards garantieren sollen und die auf im Kodex zu behandelnde Themen verpflichten. Inhaltliche Mindestvorgaben bezüglich Programm (vgl. RTVG Entwurf: Art. 3–7) und Werbung (Art. 8–15) existieren bereits im Entwurf für das neue Radio- und Fernsehgesetz. Zusätzlich bestünde die Möglichkeit festzulegen, welche Bereiche die Selbstregulierungskodizes abzudecken hätten.
- *Prozedurale Vorgaben Regelsetzung:* Von grösster Bedeutung für die Co-Regulierung ist die Steuerung des Prozesses der Selbstregulierung durch den Gesetzgeber. Einerseits muss der Prozess der Regelsetzung klar geregelt werden, wobei zentral ist, wer daran beteiligt ist und seine Zustimmung zu den Regeln geben muss. Vielversprechend erscheint die Möglichkeit, den Einbezug der Öffentlichkeit und anderer Organisationen bei der Entwicklung der Codes sowie eine offene Informationspolitik und transparente Verfahren vorzuschreiben. Einer Art gesellschaftlichen Gremiums könnte bei der Institutionalisierung der Beteiligung der Öffentlichkeit am Prozess der Regelerstellung eine wichtige Rolle zukommen. Die Mitglieder eines solchen Gremiums durch Regierung oder Parlament ernennen zu lassen, erscheint allerdings mit Blick auf eine mögliche (partei-)politische Einflussnahme nicht sinnvoll. Einen vielversprechenden Ansatz bietet dagegen beispielsweise der italienische «Consiglio Nazionale degli Utenti» (CNU), der alle Radio- und Fernsehnutzer repräsentieren soll. Die maximal elf Expertinnen und Experten, welche dem CNU angehören, werden auf Vorschlag gesellschaftlich relevanter Organisationen von der regierungsunabhängigen Rundfunkregulierungsbehörde ernannt.
- *Prozedurale Vorgaben Beschwerdebehandlung:* Auch die Behandlung von Beschwerden bei einer Verletzung der ausgearbeiteten Kodizes ist bei Co-Regulierung detailliert vorzugeben. Statt wie im Gesetzesentwurf vorgesehen die Ombudsstellen sprachregional zu konzentrieren (Art. 87), könnte die Beschwerdebehandlung bei einer Implementation von Co-Regulierung aber den Verbänden der privaten Rundfunk-

veranstalter (respektive einer SRG-Ombudsstelle) überlassen werden. Zweite Instanz könnte weiterhin die UBI sein.

2.2 Aufgaben der Regulierungsbehörde

Der geplanten neuen Regulierungsbehörde «Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien», welche aus der Kommunikationskommission (ComCom) und dem BAKOM entstehen soll, würde in der Co-Regulierung die Moderation des Prozesses der Regelsetzung, die Genehmigung der Kodizes, die Überwachung der Beschwerdeverfahren und die Beteiligung an der Sanktionierung zufallen.

- *Moderation des Prozesses der Regelsetzung:* Die Regulierungsbehörde wäre dafür zuständig, dass die im Gesetz enthaltenen prozeduralen Vorgaben, wie etwa ein Einbezug der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung der Kodizes, eingehalten werden.
- *Genehmigung der Regeln:* Ebenso zentral wie die prozeduralen Vorgaben ist für Co-Regulierung eine Überprüfung und Genehmigung der von den Selbstregulierungsorganisationen ausgearbeiteten Kodizes durch die Regulierungsbehörde. Dabei würde nicht nur eine Prüfung auf die Einhaltung der im Gesetz genannten inhaltlichen Vorgaben erfolgen, sondern durch die Genehmigung gleichzeitig eine offizielle Anerkennung der aufgestellten Regeln für den ganzen Sektor.
- *Überwachung der Beschwerdeverfahren:* Damit Beschwerden von Zuschauerinnen und Zuschauern bei Verstössen gegen die ausgearbeiteten Regeln ernsthaft behandelt werden, wäre es an der zuständigen Regulierungsbehörde, dies zu überwachen und von der Selbstregulierungsorganisation hierüber Rechenschaft zu verlangen. Auch bräuchte es eine staatlich eingesetzte zweite Beschwerdeinstanz. Eine Aufgabe, welche weiterhin die UBI übernehmen könnte. Die geplante Integration derselben in die neue Regulierungsbehörde (vgl. Bundesamt für Kommunikation 2000: 86) – allerdings ohne die Unabhängigkeit anzutasten – wäre mit Blick auf die Überschaubarkeit durchaus sinnvoll.
- *Beteiligung an der Sanktionierung:* Der grosse Nachteil der Selbstregulierung liegt in der fehlenden Sanktionierung von Regelverstössen. Es ist erforderlich, dass die Regulierungsbehörde bei Co-Regulierung Möglichkeiten hat, bei an sie weitergezogenen Beschwerden Sanktionen gegen Kodexbrecher zu verhängen. Die möglichen Sanktionen (RTVG Entwurf: Art. 84) könnten beispielsweise auch durch die Ausstrahlung eines Hinweises auf den Regelverstoss resp. einer Entschuldigung ergänzt werden. Kommt die Behörde darüber hinaus zum Schluss, dass einige in den Kodizes vorgesehene Punkte nicht greifen, sollte sie die Möglichkeit haben, selbst Programmstandards zu erlassen oder auf eine Einhaltung der Regeln zu bestehen, um so die Erreichung der gesetzten Ziele zu gewährleisten.

2.3 Aufgaben der Selbstregulierungsorganisation

Die Arbeit der Selbstregulierungsorganisationen muss im Einklang mit jedweden gesetzlichen Vorgaben erfolgen und umfasst in erster Linie drei Bereiche:

- *Regelsetzung*: Die Ausarbeitung von Regeln (anstelle staatlicher Regulierung) wäre sicherlich die Hauptaufgabe der Selbstregulierungsorganisationen. Ein Beispiel für den möglichen Inhalt liefert der weiter oben vorgestellte Selbstregulierungskodex der «Federation of Australian Commercial Television Stations», erinnert sei an Qualitätssicherung, Werberegulungen oder Programmklassifizierungen.
- *Durchsetzung*: Ebenso fiele die Aufgabe, für die Einhaltung der Regeln zu sorgen, in die Zuständigkeit der Akteure der Selbstregulierung. Hierzu würde auch die Behandlung von Beschwerden gehören.
- *Sanktionierung*: Die Selbstregulierungsorganisationen hätten darum besorgt zu sein, dass im Kodex Angaben zu den Konsequenzen eines Regelverstosses zu finden sind und diese befolgt werden.

3 Kombination von Flexibilität und staatlicher Aufsicht

Co-Regulierung im Rundfunk ist ein vielversprechender Ansatz. Mit einer vernünftigen Ausgestaltung kann es gelingen, die Vorteile von Selbstregulierung mit einer funktionierenden staatlichen Aufsicht zu kombinieren. Inhaltliche und prozedurale Vorgaben im Gesetz, die Genehmigung der ausgearbeiteten Regeln durch die Regulierungsbehörde und eine Beteiligung derselben an der Sanktionierung von Regelverstößen sind dabei zentrale Bestandteile für die Ausgestaltung von Formen der Co-Regulierung.

Der vorliegende Beitrag zeigt einige Ideen auf, wie ein Einsatz von Co-Regulierung im Schweiz Rundfunksektor ausgestaltet sein könnte. Diese sind allerdings weniger als konkrete Vorschläge denn als Gedankenspiel zu verstehen. Dabei wird auch klar, dass es durchaus möglich wäre, auf den im Gesetzesentwurf geplanten Organen aufzubauen. Während die Rundfunkveranstalter stärker in die Pflicht genommen würden, hätte die neue Regulierungsbehörde in erster Linie die Aufgabe, das Funktionieren der Selbstregulierung zu gewährleisten und gegebenenfalls einzuschreiten. Ist das Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung also tatsächlich der Erfolgsgarant für die Rundfunkregulierung? Auch Co-Regulierung ist sicher nicht die Lösung aller Probleme. Oder wie sich ein australischer Experte in einer von Schulz/Held (2001: 24) durchgeführten Studie ausdrückt: «Don't let co-regulation become a lifestyle». Eine nähere Überprüfung hätte diese Form der Regulierung gerade im Rundfunkbereich aber allemal verdient.

Literatur

Baldwin, Robert/Cave, Martin (1999): *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
Bundesamt für Kommunikation (2000): Erläuterungen zum Ent-

wurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG). Auf: <http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/aktuel/3.pdf> (16.02.2002).

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (Entwurf) (RTVG). Auf: <http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/aktuel/2.pdf> (16.02.2002).

Campbell, Angela J. (1999): *Self-Regulation and the Media*. In: *Federal Communication Law Journal*, Jg. 51, Nr. 3, S. 711-772.

Eisermann, Jessica (2001): *Mediengewalt. Die gesellschaftliche Kontrolle von Gewaltdarstellungen im Fernsehen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Federation of Australian Commercial Television Stations (1999): *Commercial Television Industry Code of Practice*. Auf: <http://www.aba.gov.au/tv/content/codes/commercial/pdf/rftf/factscode1999.pdf> (05.12.2001).

Finckh, Andreas (1998): *Regulierte Selbstregulierung im dualen System. Die Verpackungsordnung als Instrument staatlicher Steuerung*. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung, Bd. 2).

Grainger, Gareth (1999): *Broadcasting, Co-Regulation and the Public Good*. Spry Memorial Lecture, 28. Oktober 1999. Auf: http://www.aba.gov.au/abanews/speeches/bcasting_info/pdf/rftf/gg_spry99.pdf (29.12.2001).

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): *Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen*. Baden-Baden: Nomos (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd. 37).

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): *Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Künzler, Matthias/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Jürgens, Uwe (2001): *Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public Service*. Baden-Baden: Nomos.

Kay, John/Vickers, John (1990): *Regulatory Reform: An Appraisal*. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Pinter, S. 223-251.

Majone, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. London, New York: Routledge.

Ogus, Anthony I. (1994): *Regulation. Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon.

Oreja, Marcelino (1999): *Referat am Seminar on Self-regulation in the Media*. Saarbrücken, 19.-21. April 1999. Auf: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/saarbruck_en.htm (29.12.2001).

RTVG Entwurf. Auf: <http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/aktuel/2.pdf> (16.02.2002).

Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2001): *Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens. Im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien. Zwischenbericht (Oktober 2001)*. Hamburg: HBI (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Nr. 7).

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag basiert auf einer Lizentiatsarbeit am IPMZ.
- 2 Im Folgenden soll Co-Regulierung synonym für Begriffe wie regulierte Selbstregulierung, Ko-Regulierung, Co-Regulation oder audited self-regulation verwendet werden.
- 3 Die folgenden Angaben basieren auf den durchgeführten Interviews. Das Projekt wird mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds/Schwerpunktprogramm Zukunft Schweiz durchgeführt; der Abschlussbericht erscheint im Sommer 2002.

Cand. phil. Manuel Puppis arbeitet als Projektassistent innerhalb des vom Nationalfonds finanzierten SPP-Projektes «Rundfunkregulierung im Wandel des Mediensystems» am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich. sppregu@ipmz.unizh.ch