



HANS-BREDOW-INSTITUT
für Medienforschung **an der Universität Hamburg**

Wolfgang Schulz / Thorsten Held

***Regulierte Selbst-Regulierung
als Form modernen Regierens***

**Im Auftrag des Bundesbeauftragten
für Kultur und Medien**

Zwischenbericht (Oktober 2001)

Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 7

Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 7

Wolfgang Schulz / Thorsten Held: Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens . Im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien. Zwischenbericht (Oktober 2001). Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut 2001

ISSN 1435-9413

ISBN 3-87296-092-X

Schutzgebühr: 15,- DM / 7,50 €

Die Hefte der Schriftenreihe "Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Institut" finden sich zum Download auf der Website des Instituts unter der Adresse

www.hans-bredow-institut.de

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg

Verlag

Heimhuder Str. 21

D-20148 Hamburg

Tel.: (+49 40) 450 217-12

Fax: (+49 40) 450 217-77

E-Mail: verlag@hans-bredow-institut.de

Inhaltsverzeichnis

MODUL A: Konzept und theoretischer Rahmen	6
MODUL B: Fallstudie Australien	15
MODUL C: „Toolbox“ regulierter Selbst-Regulierung	29
MODUL D: Erste Anregungen zur Optimierung nationaler und europäischer Regelungskonzepte am Beispiel des Jugendschutzes (nicht im Arbeitspapier enthalten)	
Zusammenfassung	36

Eine englischsprachige Version des Berichtes ist ebenfalls als Arbeitspapier des Hans-Bredow-Instituts verfügbar:

Wolfgang Schulz / Thorsten Held: Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government. Study commissioned by the German Federal Commissioner for Cultural and Media Affairs. Interim Report (October 2001). Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut 2001

<http://www.hans-bredow-insitut.de>

MODUL A: Konzept und theoretischer Rahmen

I. Einleitung

Vor allem in Wirtschaftsbereichen, die einem raschen Wandel unterworfen sind, werden traditionelle staatliche Regulierungskonzepte als Hemmnisse für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes angesehen. Auf der anderen Seite hat die Wirtschaft in bestimmten Fällen selbst ein Interesse an Regulierung (etwa wenn es um die Öffnung von Märkten oder die Verhinderung des Missbrauchs von „essential facilities“ geht). Außerdem bedarf es der Regulierung, um bestimmte Ziele zu erreichen, die auch in der Informationsgesellschaft ihre Bedeutung behalten (wie etwa Vielfaltssicherung oder Jugendschutz im Rundfunk). Unserer Beobachtung nach tendieren viele Staaten immer noch zu eher holzschnittartigen Lösungen für derartige Probleme. Einige Regelungsbereiche werden komplett der Selbst-Regulierung der Wirtschaft überlassen, in anderen bleibt es bei den traditionellen Handlungsformen des Staates. Obwohl Konzepte regulierter Selbst-Regulierung oder Koregulierung durchaus bekannt sind, fehlt es bislang an theoretischen Analysen und an Berichten, die die Erfahrung in unterschiedlichen Ländern und aus unterschiedlichen Regelungsbereichen zugänglich machen. Könnte dieses Konzept den „Dritten Weg“ für die Steuerung in der Informationsgesellschaft bilden?

Die vorliegende Studie will die vorhandenen Informationen zusammentragen, um unterschiedliche Instrumente zu identifizieren und zu analysieren, die für regulierte Selbst-Regulierung verwendet werden können. So kann eine „Toolbox“ entwickelt werden, die Gesetzgebern erste Hinweise dafür zu liefern vermag, wie das dargestellte regulatorische Dilemma bewältigt werden kann.

II. Das Konzept „regulierter Selbst-Regulierung“

1. *Adaption in Europa*

In europäischen Staaten existieren bereits Erfahrungen mit indirekter Regulierung, die sich an Modelle anglo-amerikanischer Rechtssysteme anlehnt.¹ Um eine Toolbox zu erstellen, die nicht nur für anglo-amerikanische Formen der Regulierung geeignet ist, sondern für alle europäischen Staaten, haben wir, um indirekte Formen einer staatlichen Einflussnahme auf Selbst-Regulierung zu beschreiben, unsere Studie auf das offenere Konzept der „regulierten Selbst-Regulierung“ gestützt.

Das Konzept der „regulierten Selbst-Regulierung“ ist zwar zum Teil an das anglo-amerikanische Konzept der „Regulation“ angelehnt. Anders als „Regulation“ konzentriert sich die Regulierungsdebatte etwa in Deutschland aber auf die Erreichung objektiver, etwa verfassungsrechtlicher, Ziele, weniger auf dem Ausgleich privater Interessen. Wolfgang Hoffmann-Riem, nun Richter am deutschen Bundesverfassungsgericht, hat den Begriff der „regulierten Selbst-Regulierung“ in die deutsche rechtswissenschaftliche Diskussion eingeführt.² In diesem Konzept kommt es zu einer Veränderung der Rolle des Staates weg von einer hierarchischen Steuerung hin zu einer Modulation von gesellschaftlichen Prozessen.³

2. Transformation des Staates und Veränderung der Handlungsformen

Will man die Notwendigkeit neuer staatlicher Handlungsformen analysieren, ist es erforderlich, die Veränderungen der Gesellschaft und die abnehmende Bedeutung des Staates einzubeziehen. Staatliche Rechtssetzung ist immer weniger in der Lage, politische Steuerungsziele durchzusetzen.⁴ Zum einen wird die Zielerreichung selbst zunehmend schwieriger, zum anderen können unerwünschte Nebenwirkungen der Steuerung (etwa Belastungen für die regulierte Wirtschaft) die Vorteile der Regulierung konterkarieren.

Es wird in diesem Zusammenhang von einem Wandel des „souveränen Staates“ zum „verhandelnden Staat“ gesprochen. Dabei verändert sich die Rolle der Verwaltung: weg von einer reinen Rechtsdurchsetzung, hin zu Formen der Moderation und Mediation.⁵ Wenn der Staat zunehmend auf private Organisationen zurückgreift, um die öffentliche Wohlfahrt zu fördern, wird auch von einem „aktivierenden Staat“ gesprochen.⁶

Die veränderte Rolle des Staates führt zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit möglichen Regulierungskonzepten.⁷ Es können – summarisch betrachtet – folgende Formen unterschieden werden:

- a. **imperative Steuerung** (englisch: command and control regulation): Hier legt der Staat selbst Ge- und Verbote fest, die von den Regelungsunterworfenen zu befolgen sind, um die Steuerungsziele zu erfüllen.
- b. **Selbst-Regulierung** (Self-Regulation): Hier hält sich der Staat zurück, da er davon ausgeht, dass die Steuerungsziele durch gesellschaftliche Prozesse selbst erfüllt werden. Es kommt so ohne Beteiligung des Staates zu privaten Aushandlungsprozessen.⁸ Diesem Konzept zufolge ist auch der Markt eine Form der Selbst-Regulierung.⁹ Von expliziter Selbst-Regulierung kann man sprechen, wenn verschiedene Akteure¹⁰ sich auf Regeln für das Handeln einigen und diese etwa in Form von Kodizes (Codes of Conduct) beschließen.¹¹ Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf Selbst-Regulierung wirtschaftlicher Akteure, aber von „Selbst“-Regulierung kann und muss auch gesprochen werden, wenn nicht nur die Wirtschaft, sondern auch – nicht-staatliche – Dritte am Prozess der Regulierung beteiligt sind.
- c. Um die Vorteile sowohl von Selbst-Regulierung als auch von imperativer Steuerung zu nutzen, gleichzeitig aber die Nachteile dieser Regulierungsformen auszugleichen, werden in einigen Bereichen diese Regulierungsformen kombiniert. Als Beispiel kann hier das Medien- und Telekommunikationsrecht genannt werden. Um die Regelungsziele zu erreichen, wird Selbst-Regulierung durch traditionelle, imperative Instrumente unterstützt. Traditionelle, imperative Steuerung wiederum wird durch Elemente der Selbst-Regulierung um flexible, entwicklungs offene Elemente ergänzt. Sie kommt dann zum Tragen, wenn die Ziele nicht durch Selbst-Regulierung erreicht werden oder aber unerwünschte Nebeneffekte entstehen.¹² So wird etwa eine Regulierung der Selbst-Regulierung des Marktes für nötig gehalten, wenn für bestimmte Güter Marktmängel wie etwa negative Externalitäten zu beobachten sind.¹³ Für diese Form der Regulierung hat sich noch kein einheitlicher Begriff etabliert. Wir verwenden den Begriff „**regulierte Selbst-Regulierung**“.

3. Der Begriff „regulierte Selbst-Regulierung“

Da die Verwendung der Begriffe nicht nur von Disziplin zu Disziplin, sondern auch von Land zu Land uneinheitlich ist¹⁴, bedarf der Begriff „regulierte Selbst-Regulierung“ einer genaueren Erklärung und Einordnung. Um zu beschreiben, dass Selbst-Regulierung mit staatlicher Rechtssetzung zusammenwirkt, werden in der politischen, aber auch der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedliche Begriffe verwendet:

- „Regulierte Selbst-Regulierung“
- „Co-regulation“ („Koregulierung“)
- „Audited Self-Regulation
- „Selbst-Regulierung“

Neben „regulierter Selbst-Regulierung“ finden auch die Begriffe „Co-Regulation“ (oder auch in der deutschen Variante Koregulierung), „audited Self-Regulation“ und nur „Selbst-Regulierung“ Verwendung. In Deutschland wird die Lage durch Verwendung sowohl deutscher als auch englischer Begriffe zusätzlich verkompliziert. Wie bereits oben dargestellt, muss der hier untersuchte Typ von Regulierung von reiner Selbst-Regulierung abgegrenzt werden, also Prozessen der Selbststeuerung, bei denen der Staat keine Rolle spielt. Daher kann der Begriff „Selbst-Regulierung“ das Phänomen nicht präzise beschreiben. Auch der Begriff „Co-Regulation“ – auch in der eingedeutschten Version „Koregulierung“ – erscheint uns nicht optimal, da er uneinheitlich verwendet wird. Zum Teil dient er der Beschreibung eines bestimmten Aspektes der beschriebenen Regulierungsform, nämlich der Kooperation von staatlichen Aufsichtsbehörden mit Selbst-Regulierungsinstanzen (in der englischsprachigen Literatur als „partnership between the public authorities and the industry“¹⁵ oder „sharing of responsibilities through agreement between public and private partners“¹⁶ bezeichnet). Im „British Communications White Paper“ wird der Begriff der „Co-Regulation“ aber weiter verwandt:¹⁷ Der britische TK-Regulierer OFTEL spricht von „Co-Regulation“, wenn der Staat in Bereichen unterstützend tätig ist, in denen der Markt nicht die gewünschten Ergebnisse erbringt („encouraging progress and providing assistance in areas where the market is not delivering desired outcomes“)¹⁸. In der amerikanischen Diskussion wiederum findet sich der Begriff der „audited Self-Regulation“, der in der europäischen Diskussion derzeit noch nicht verbreitet ist.

In dieser Studie verwenden wir daher den Begriff „regulierte Selbst-Regulierung“, um alle oben genannten Regulierungsformen erfassen zu können. Wie auch die Birmingham Audiovisual Conference definieren wir „regulierte Selbst-Regulierung“ als „Selbst-Regulierung, die in einen gesetzlichen Rahmen eingepasst ist bzw. auf gesetzlicher Grundlage erfolgt“¹⁹, auch wenn der Begriff etwas „unhandlich“ ist, so beschreibt er doch seinen Gegenstand sehr präzise: Es geht zentral um die Instrumente des Staates, die eingesetzt werden können, um einen Selbst-Regulierungsprozess regulieren zu können.

4. Offene Forschungsfragen im Hinblick auf die Wahl der Regulierungsinstrumente

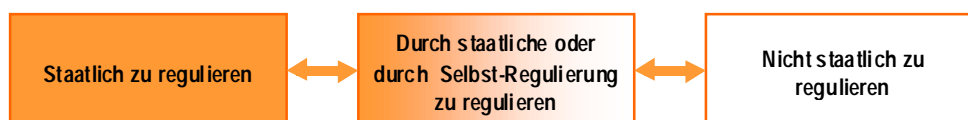
Obwohl mittlerweile zahlreiche konzeptionelle und theoretische Arbeiten diese Form der Regulierung untersucht haben, fehlt es bislang an einer Systematisierung der Ergebnisse, auf die

Gesetzgeber zurückgreifen können, um für unterschiedliche Zwecke geeignete Regulierungskonzepte zu finden.

Es fehlt immer noch an einer Theorie der Wahl geeigneter Steuerungsinstrumente („regulatory choice theory“), die es einem Steuerungsakteur ermöglicht, für unterschiedliche Anforderungen die passenden Konzepte und Instrumente auszuwählen.²⁰ Um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Konzepte und Instrumente zu bestimmen, kann es – neben den theoretischen Untersuchungen – hilfreich sein, die Erfahrungen anderer Staaten mit Formen der regulierten Selbst-Regulierung auszuwerten. Selbstverständlich müssen bei dem Versuch, von anderen Ländern zu lernen, die unterschiedlichen Rechtssysteme, ihre Methoden und Traditionen ebenso in den Blick genommen werden, wie kulturelle Unterschiede in den jeweiligen Staaten. Die Herausforderung, die sich durch die Entstehung der Informationsgesellschaft für den regulierenden Staat ergeben, sind aber im Prinzip überall gleich. Diese Studie greift daher sowohl auf theoretische Analysen als auch auf Fallstudien u.a. aus Australien zurück.

Eine Theorie der Wahl von Steuerungsinstrumenten (regulatory choice theory) hat sowohl Faktoren in den Blick zu nehmen, die die Effektivität der Durchsetzung betreffen, als auch solche, die die normativen Grenzen markieren. Letztere werden vor allem durch verfassungsrechtliche Vorgaben und das europäische Recht gesetzt. So hängt etwa die Möglichkeit, die Verfolgung von Zielen der Selbst-Regulierung zu überlassen, nach deutschem Verfassungsrecht davon ab, wie grundrechtsrelevant die betroffene Materie ist.²¹ Auf europäischer Ebene bedarf die Frage der Untersuchung, inwieweit regulierte Selbst-Regulierung ausreicht, um die Vorgaben von Richtlinien effektiv umzusetzen und wie sichergestellt werden kann, dass der durch die Richtlinie gesetzte Rahmen nicht überschritten wird.²² Ein weiterer Aspekt, der zu berücksichtigen ist, wenn das Konzept regulierter Selbst-Regulierung verwirklicht wird, ist das geltende Wettbewerbsrecht.²³

Aus den normativen Vorgaben ergeben sich (modellhaft, tatsächlich sind alle Instrumente eines Konzepts zu prüfen und es sind unterschiedliche materielle Vorgaben möglich) drei Typen von Regelungsmaterien. Solche, bei denen eine Delegation an die Selbst-Regulierung ausscheidet (im Rundfunk etwa aus verfassungsrechtlichen Gründen des Menschenwürde- oder Jugendschutzes zu untersagende Sendungen), solche, bei denen der Gesetzgeber selbst regulieren kann, aber weder verfassungs- noch europarechtlich zu eigener Regelung verpflichtet ist und schließlich ein Bereich, der der staatlichen Regulierung unzugänglich und daher nur der freiwilligen Selbst-Regulierung unterliegt (etwa Fragen des guten Geschmacks bei Fernsehsendungen).



Diese Studie beschränkt sich auf die Untersuchung der faktischen Seite, der Effektivität von Regulierungskonzepten. Die normativen Fragen können nur sachgerecht behandelt werden, wenn bereits ausgearbeitete Konzepte für einen spezifischen Regelungsbereich vorliegen. **Die Öffnung des Konzeptes für Instrumente, die etwa die Richtlinienkonformität der Ergebnisse von Selbst-Regulierung sicherstellen sollen, wird allerdings bereits in der Untersu-**

chung berücksichtigt. Anderenfalls wäre eine Umsetzung gerade in dem stark durch europarechtliche Vorgaben geprägten Feld von Medien und Telekommunikation kaum denkbar.

III. Gang der Untersuchung

Diese Studie versucht Instrumente zu identifizieren, die im Rahmen regulierter Selbst-Regulierung genutzt werden können und illustriert dies an Beispielen aus dem Bereich Medienrecht; weitere Bereiche werden sich im Verlauf der Untersuchung ergeben. Neben theoretischen und konzeptionellen Überlegungen werden die Erfahrungen anderer Staaten mit Formen der regulierten Selbst-Regulierung ausgewertet. Dabei geht es vor allem um die Funktionsbedingungen bestimmter Instrumente und ihre Wechselwirkung (Bedeutung der Branche verschiedener Regelungsziele usw.).

Ziel der Untersuchung ist es eine (vorläufige) „Toolbox“ zu erstellen, die es Gesetzgebern ermöglicht, passende Konzepte und entsprechende Instrumente für unterschiedliche regulatorische Aufgaben zu finden. Die Untersuchung kann natürlich die bislang fehlende Theorie der Wahl geeigneter Steuerungsinstrumente (regulatory choice theory) noch nicht liefern, auch eine vollständige Untersuchung der Machbarkeit von Konzepten und Instrumenten kann noch nicht vorgelegt werden. Insoweit arbeitet die Studie mit Annäherungen, um bereits aus dem gegenwärtigen Stand der Forschung konkrete Vorschläge ableiten zu können.

Dabei leiten folgende Fragen den Gang der Untersuchung:

- Unter welchen Voraussetzungen und für welche Branchen kann auf eine Selbst-Regulierung der Wirtschaft vertraut werden?
- In welcher Weise kann in einem Wirtschaftszweig das Eigeninteresse der Akteure (vor allem der Wirtschaftsunternehmen) eingesetzt werden, um Regelungsziele zu erreichen?
- Wie kann eine solche Form von Selbst-Regulierung effektiv reguliert werden, also wie kann ein übergeordnetes Regelungsziel auf diese Weise erreicht werden?
- In welcher Weise kann der Staat die genannten Instrumente zur Regulierung von Selbst-Regulierung einsetzen?

Ausgehend von den theoretischen und konzeptionellen Untersuchungen werden ausländische Modelle regulierter Selbst-Regulierung analysiert. Unter anderem ist eine Fallstudie Australiens Bestandteil der Untersuchung. Durch Analyse des rechtlichen Rahmens in Australien werden die Informationen gewonnen, die den Hintergrund für das Gespräch mit Experten bilden. Außerdem werden Modelle aus weiteren Ländern in die Untersuchung einbezogen.

IV. Skizze des theoretischen Rahmens

Seit den sechziger Jahren kann man eine Debatte über die politische Steuerung der Gesellschaft beobachten, in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen, aber auch in Politik und Wirtschaft.²⁴ Dieses Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchung, soweit sie für die vorliegende Studie von Bedeutung sind.

1. Gründe für ein Versagen traditioneller Regulierungskonzepte

Rechts- und politikwissenschaftliche Studien konzentrieren sich bisher stärker auf **das Versagen traditioneller regulatorischer Konzepte** als auf die Stärken regulierter Selbst-

Regulierung.²⁵ Dennoch kann man im Umkehrschluss aus den Untersuchungen auch für neue Konzepte Gewinn ziehen. Die Untersuchungen haben folgende Gründe für die abnehmende Steuerungskraft traditioneller Konzepte identifiziert:

1. Traditionelle Konzepte, die auf imperative Steuerung setzen, **ignorieren die Interessen der Steuerungsobjekte** und können so eher Widerstand als Kooperationsbereitschaft hervorrufen;
2. es zeigt sich ein **zunehmendes Wissensdefizit** für den steuernden Staat²⁶;
3. in modernen Gesellschaften hat **Information** sich zum wichtigsten „knappen Gut“ entwickelt, sie wird daher möglicherweise auch zu einer entscheidenden „Steuerungsressource“ werden (Stichwort: „Informationsgesellschaft“), über die der Staat nicht wie bei der Ressource „Macht“ privilegiert verfügt;
4. Globalisierung erhöht die Möglichkeiten des so genannten „**Forumshopping**“, um nationalen Regulierungen auszuweichen;
5. traditionelle Steuerungsformen eignen sich wenig dazu, **eigenes, kreatives Verhalten zu stimulieren**. Eigeninitiative, Innovation und Verantwortungsbewusstsein kann nicht gesetzlich erzwungen werden²⁷;
6. die Systemtheorie lehrt, dass Steuerung vielfach als Interventionsversuch in **autonome soziale Systeme** erscheint, die ihrem eigenen Operationscode folgen und daher Steuerung an „Verstehensproblemen“ scheitern kann;²⁸
7. schließlich setzt traditionelle Regulierung typischerweise **punktuell, nicht prozessorientiert** an, wie es zur Steuerung bei komplexen regulatorischen Aufgaben adäquat wäre. Wenn der Staat etwa versucht das Ergebnis eines Prozesses zu beeinflussen, so muss er handeln, bevor der Entwicklungspfad festgelegt wird („präventiver Staat“).²⁹

2. Instrumente für ein Konzept regulierter Selbst-Regulierung

Regulierte Selbst-Regulierung scheint geeignet, einige der dargestellten Hindernisse traditioneller Steuerung überwinden zu helfen. So wird beispielsweise das Interesse der Steuerungsobjekte (1.) nicht ignoriert, sondern ist wesentlicher Bestandteil eines solchen regulatorischen Konzeptes. Durch selbst-regulative Elemente kann die Informationsgewinnung vereinfacht werden, da die Akteure im Regelungsfeld (etwa die Wirtschaftsunternehmen) über das erforderliche Wissen in ihrem Bereich verfügen und über Entwicklungen aus erster Hand informiert sind (2.) usf.³⁰

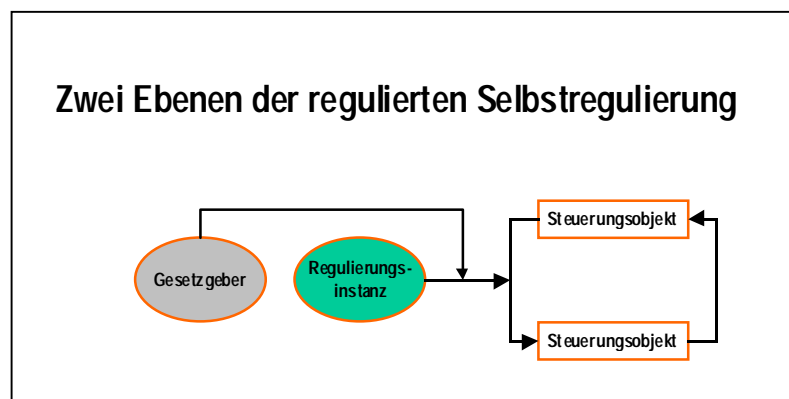
Um die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente zu beschreiben, verwenden wir Kategorien, die von den verschiedenen Spielarten der Theorie politischer Steuerung entwickelt wurden. Danach kann der Staat unterschiedliche Techniken nutzen, um den Prozess der Selbst-Regulierung zu beeinflussen, nämlich:

- strukturelle Sicherungen
- Rahmensetzungen
- Initiierung von Prozessen
- Gründung und Unterstützung von Akteuren (etwa Aufsichtsinstanzen etc.)
- Moderation und Supervision

Im Hinblick auf das Zusammenwirken von staatlicher und privater Kontrolle lassen sich unterschiedliche Bereiche identifizieren, die in einem Konzept regulierter Selbst-Regulierung eine zentrale Rolle einnehmen, etwa:

- Art der Aufgabendefinition
- Organisation der Selbst-Regulierungs-Einrichtung (Mitglieder, Verfahren)
- Befristungen, Evaluation
- Sanktionsmechanismen
- Zusammenwirken mit der staatlichen Regulierung
- Sicherung der Kooperation zwischen staatlichen Regulierungsinstanzen und Instanzen der Selbst-Regulierung
- Regelungen für den Fall des Versagens von Selbstkontrolle (staatliche Regulierung als „Auffangnetz“)

Als charakteristisch für diese Formen indirekter Steuerung gilt die Nutzung dezentralen Wissens, reguliert wird durch einen Akteur, der auf die Erreichung bestimmter Ziele explizit verpflichtet wird. Daraus ergibt sich typischerweise für **regulierte Selbst-Regulierung ein Zwei-Ebenen-System**, aus einem gesetzlichen Rahmen und darüber hinaus einer staatlichen Regulierungsinstanz, die durch eigenes Handeln (Regelsetzungen, Einzelfallentscheidungen) den Prozess der Selbst-Regulierung direkt beeinflusst.



¹ Vgl. *EMR* (Hg.), *Television and New Media in Europe – Legislation, Liberalisation, Self-Regulation*, Saarbrücken 2001.

² *Wolfgang Hoffmann-Riem: Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen, Rundfunk und Fernsehen 1995*, 125 ff.; *Wolfgang Hoffmann-Riem, Regulating Media*, New York/London 1996, 326.

³ *Wolfgang Schulz, Regulierte Selbst-Regulierung im Telekommunikationsrecht, Die Verwaltung, Sonderheft „Regulierte Selbst-Regulierung“ 2001*.

⁴ *Dieter Grimm* (Hg.): *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, Baden-Baden 1990, 69 ff.; *Udo Di Fabio, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbst-Regulierung und staatlicher Steuerung*, *VVDStRL* 56 (1997) 235, 239 ff.; *Renate Mayntz, New Challenges to Governance Theory*, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50, 1998; *Fritz Scharpf, Governing in Europe*, London 1999.

-
- ⁵ Gunnar-Folke Schuppert, Das Konzept der regulierten Selbst-Regulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, Die Verwaltung, Sonderheft „Regulierte Selbst-Regulierung“ 2001.
- ⁶ Ebd.
- ⁷ Als Dimensionen des Steuerungsprozesses können u.a. Ziel, Subjekt, Objekt, Medium (Macht, Geld, Informationen), Instrumente (z.B. regulative Programme, Anreize, Zahlungen, Kommunikationsprogramme), Konzept und Aufsichtsformen unterschieden werden; *Otfried Jarren/Patrick Donges*, Medienregulierung durch die Gesellschaft, 45 ff.
- ⁸ Die Regulierung der Presse in Deutschland ist ein Beispiel reiner Selbst-Regulierung. *Verena A.-M. Wiedemann*, Die zehn Todsünden der freiwilligen Presse-Selbstkontrolle, Rundfunk und Fernsehen; 42 (1994), 82 ff.; *Verena A.-M. Wiedemann*, Dem Presserat die Zähne schärfen, in: Ingrid Hamm (Hg.), Verantwortung im freien Medienmarkt: internationale Perspektiven zur Wahrung professioneller Standards, Gütersloh 1996, 93 ff.. Ein Vergleich der Selbst-Regulierung der Presse in verschiedenen Ländern findet sich bei *Verena A.-M. Wiedemann*, Freiwillige Selbstkontrolle der Presse - Eine länderübergreifende Untersuchung. Gütersloh 1992; vgl. auch *Angela J. Campbell*, Self-Regulation and the Media, *Federal Communications Law Journal*, Vol 51, 711 ff.
- ⁹ Es existieren unterschiedliche Definitionen, vgl. *Douglas C. Michael*, Ferderal Agency Use of audited Self-Regulation as a regulatory Technique, *Administrative Law Review* 1995 (1), 171 ff.
- ¹⁰ Der Begriff des „Akteurs“ wird hier wie in der Politikwissenschaft dazu benutzt, Personen oder Organisationen zu beschreiben, die im Prozess der Regulierung handeln, z.B. Industrieverbände, Interessengruppen, Aufsichtsinstanzen.
- ¹¹ So genannte „Selbstkontrolle“, vgl. *Wolfgang Hoffmann-Riem/ Wolfgang Schulz/ Thorsten Held*: Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien. Baden-Baden 2000, 50 ff.
- ¹² *Wolfgang Schulz*, Regulierte Selbst-Regulierung im Telekommunikationsrecht, Die Verwaltung, Sonderheft „Regulierte Selbst-Regulierung“ 2001.
- ¹³ Marktdefizite werden erläutert im Davies-Report, Annex viii, http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/bbc_funding_review/annex8.pdf (complete report: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/bbc_funding_review/reviewco.pdf). See also Chapter 5.3 of the British Communications White Paper, http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/by_chapter/ch5/5_3.htm.
- ¹⁴ *Jörg Ukrow*, Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, München/Berlin 2000, 19 pp. Laut Ukrow bedeutet „Selbst-Regulierung“, dass die privaten Akteure die Regeln selbst erstellen. Wenn private Organisationen nur die Einhaltung staatlich gesetzten Rechts überwachen, nennt Ukrow dies „Selbstkontrolle“, *Jörg Ukrow*, Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, München/Berlin 2000, 22.
- ¹⁵ Rede von Marcelino Oreja, Mitglied der Europäischen Kommission auf dem Seminar zu "Self-regulation in the Media“, Saarbrücken, 19.-21. April 1999; http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/saarbruck_en.htm.
- ¹⁶ Rede von Erkki Liikanen, Mitglied der Europäischen Kommission, „eEurope: Evolution or Revolution?“, http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/April/speech_00_151_en.doc.
- ¹⁷ http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/by_chapter/ch8/8_11.htm.
- ¹⁸ OFTEL, The benefits of self and co-regulation to consumers and industry, July 2001, Chapter; http://www.oftel.gov.uk/publications/about_oftel/2001/self0701.htm#chapter1.
- ¹⁹ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/saarbruck_en.htm.
- ²⁰ Es sind Kriterien dafür zu finden, wie die richtigen Instrumente gefunden werden können, um bei einer bestimmten Konstellation von Akteuren bestimmte Regulierungsziele durchzusetzen.
- ²¹ Auch in anderen Ländern existieren entsprechende Grenzen für die Delegation von Kontrollbefugnissen, sog. „Nondelegation doctrines“, vgl. *Douglas C. Michael*, Ferderal Agency Use of audited Self-Regulation as a regulatory Technique, *Administrative Law Review* 1995 (1), 195 f.
- ²² *Jörg Ukrow*, Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, München/Berlin 2000, 38 ff.

-
- ²³ *Douglas C. Michael*, Ferderal Agency Use of audited Self-Regulation as a regulatory Technique, Administrative law Review 1995 (1), 198 ff.
- ²⁴ Vgl. *Renate Mayntz*, New Challenges to Governance Theory, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50, 1998; *Fritz Scharpf*, Governing in Europe, London 1999; *Douglas C. Michael*, Ferderal Agency Use of audited Self-Regulation as a regulatory Technique, Administrative Law Review 1995 (1), 171 ff.
- ²⁵ In dieser Richtung: *Douglas C. Michael*, Ferderal Agency Use of audited Self-Regulation as a regulatory Technique, Administrative law Review 1995 (1), 181 ff.
- ²⁶ *Jörg Ukrow*, Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, München/Berlin 2000, 10 ff.
- ²⁷ *Mayntz*, Politische Steuerung 1987, S. 98.
- ²⁸ Daher ist es für das politische System nicht möglich, die Operationen dieser Systeme unmittelbar zu beeinflussen, *Renate Mayntz/ Fritz W. Scharpf* (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main [u.a.] 1995.
- ²⁹ *Gunnar-Folke Schuppert*, Das Konzept der regulierten Selbst-Regulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, Die Verwaltung, Sonderheft „Regulierte Selbst-Regulierung“ 2001.
- ³⁰ Dieses Konzept führt zu mehr Flexibilität und zu mehr Akzeptanz im Regelungsfeld. Letztere erhöht die Wahrscheinlichkeit der Kooperation; *Jörg Ukrow*, Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, München/Berlin 2000, 14 ff.
- ³¹ *Jens-Peter Schneider*, Die Verwaltung, Sonderheft „Regulierte Selbst-Regulierung“ 2001.

MODUL B: Fallstudie Australien¹

I. Überblick

In den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts konnte man in Australien einen generellen Trend zur Selbst-Regulierung in den Bereichen Rundfunk und Telekommunikation beobachten. Mit dem Telecommunications Act von 1997 und dem Broadcasting Services Act von 1992 wurde **eine Kombination staatlicher Regulierung und Selbst-Regulierung** etabliert und in späteren Phasen weiterentwickelt. Alle Experten, die im Rahmen dieser Untersuchung befragt wurden, waren sich einig, dass vermutlich nach der Wahl im Jahr 2001 „das Pendel zurückschlagen wird“, d.h. das Konzept im Prinzip bestehen bleibt, aber stärker staatlich regulative Elemente zum Tragen kommen werden. In der wissenschaftlichen Diskussion wird das australische Konzept „**Co-Regulation**“ genannt. Da man dieses Konzept als das regulierter Selbst-Regulierung – oder zumindest als Unterfall davon – ansehen kann, verwenden wir, um die oben genannten begrifflichen Probleme zu vermeiden, den Ausdruck „australisches Regelungskonzept“ für diesen Ansatz.

Auch wenn das australische Regelungskonzept für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche – Rundfunk, Telekommunikation und Onlineservice – unterschiedlich ausgeformt ist, handelt es sich doch im Kern um denselben Ansatz.

II. Vorgehen

Die vorliegende Untersuchung basiert auf der Auswertung von Dokumenten (Gesetzen, Codices, Richtlinien, Erklärungen und anderen Dokumenten) und auf Interviews mit achtzehn Experten² aus dem Bereich Rundfunk und Telekommunikation, die im Juni 2001 durchgeführt wurden. Die Aussagen der Experten wurden zum einen dafür benutzt, die Dokumente interpretieren zu können, zum anderen, um die Erfahrungen mit dem australischen Konzept zu evaluieren.

Die Expertengespräche sollten vor allen Dingen folgende Informationen liefern:

- Identifizierung des Rechtsrahmens, der für die Arbeit der Institution, für die der Experte verantwortlich ist, einschlägig ist.
- Beschreibung des Konzeptes regulierter Selbst-Regulierung und ihrer Rolle zwischen reiner Selbst-Regulierung und traditioneller imperativer Steuerung.
- Verständnis der
 - Beziehungen zwischen Verbänden und Selbst-Regulierungs-Organisationen und staatlichen Stellen,
 - Kooperation zwischen den unterschiedlichen nicht-staatlichen Stellen,
 - Instrumente, die die Erstellung von Regeln der Selbstkontrolle anregen,
 - Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen diese Selbstkontrollregeln,
 - Maßnahmen, die ergriffen werden können, wenn die Selbst-Regulierung versagt, oder Selbstkontrollregeln überhaupt nicht vorhanden sind,
 - Instrumente zur Informationsgewinnung durch staatliche Regulierungs-Instanzen,

- Evaluation der Selbstkontrollregeln, der Arbeit der staatlichen Regulierungs-Instanzen und der Gesetze selbst.
- Die Bewertung des Systems regulierter Selbst-Regulierung: wo liegen Vorteile, wo Nachteile des Systems, was sind die zentralen Faktoren für ein effektives Funktionieren regulierter Selbst-Regulierung? Für welche Regulierungsziele eignet sich das Konzept regulierter Selbst-Regulierung?

Im Folgenden wird zunächst das System regulierter Selbst-Regulierung in der australischen Spielart dargestellt und sodann geschildert, wie dieses System aus Sicht der befragten Experten beurteilt wird.

III. Beschreibung des australischen Regulierungskonzeptes

Kern des australischen Modells ist das Vertrauen auf die Wirksamkeit von „Industry Codes“ (Selbstkontroll-Kodizes) im Hinblick auf bestimmte Regulierungsziele. In diesen Codes werden von der Industrie in Eigenverantwortung die Regeln festgelegt, die die Unternehmen dann zu befolgen haben, um die entsprechenden Steuerungsziele sicherzustellen. Das **australische Regulierungskonzept ist daher nicht lediglich eins staatlicher Regulierung mit einigen Selbst-Regulierungselementen, sondern vertraut auf Selbst-Regulierung soweit als möglich**. Es existieren aber zahlreiche Instrumente, die sicherstellen sollen, dass die Steuerungsziele erreicht werden, auch wenn etwa das Selbstkontrollsystem versagen sollte. Staatliche Regulierung bleibt also als Auffangnetz bestehen („nothing has been given away“, wie ein australischer Experte es formulierte).

1. Allgemeiner Regelungsrahmen

Im Unterschied zu Deutschland hat die Verfassung keinen signifikanten Einfluss auf die Regulierung von Rundfunk, Onlinediensten und Telekommunikation in Australien. Die australische Verfassung enthält keine „bill of rights“. Lediglich einzelne individuelle Rechte werden garantiert wie etwa die Religionsfreiheit (Sec. 116). Meinungs- oder Rundfunkfreiheit werden nicht explizit durch die Verfassung geschützt.³

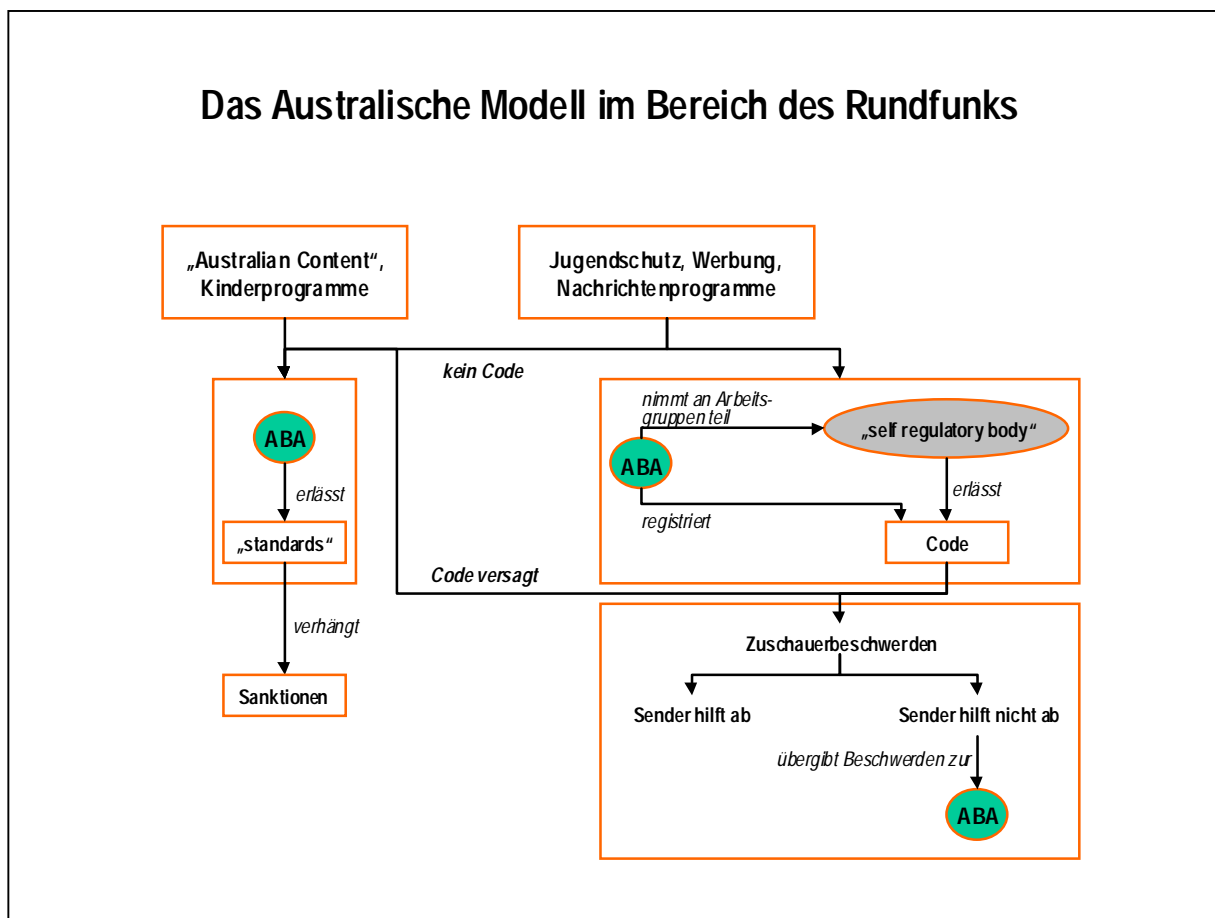
Die von uns befragten Experten bekräftigten übereinstimmend unsere These, dass vier verschiedene Typen der Regulierung identifiziert werden können:

1. Reine Selbstregulierung	z.B. Übereinkommen zwischen Unternehmen ohne staatliche Beteiligung
2. “Industry codes”	werden von der Aufsichtsinstanz registriert
3. “Industry standards”	werden von der Aufsichtsinstanz erlassen, wenn ein Code versagt
4. Imperative Regulierung	durch “industry standards”, die von der Aufsichtsinstanz erlassen werden, ohne dass zuvor die Möglichkeit für die Industrie besteht, Codes zu erlassen, sowie durch Gesetze

Die wichtigsten staatlichen Aufsichtsinstanzen im Bereich Rundfunk, Onlinedienste und Telekommunikation sind die Australian Broadcasting Authority (ABA), die Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) und die Australian Communications Authority (ACA). Die ABA ist für die Regulierung von Fernsehen und Hörfunk zuständig. Der Fokus der ABA liegt auf den Rundfunkinhalten, während der ACA die Aufsicht über die Rundfunkübertragung obliegt. Die ACA, die aus einer Zusammenlegung der Spectrum Management Agency (SMA) und der Australian Telecommunications Authority (AUSTEL) im Jahr 1997 hervorging, ist im Telekommunikationsbereich für Belange des Kundenschutzes und der Technik zuständig. Die ACCC sichert den Wettbewerb im Telekommunikationsbereich; sie hat diese Funktion 1997 von AUSTEL übernommen. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Verwaltung des neuen Zugangsregimes und in der Konzentrationskontrolle. Ein „Cross-membership“-System sichert den Austausch zwischen ABA, ACA und ACCC. Mitglieder einer Aufsichtsinstanz sind jeweils „associate members“ der anderen Institutionen.

Auf Regierungsebene ist das „Department of Communications, Information Technology and the Arts“ für den hier behandelten Bereich verantwortlich.⁴

2. Das Australische Modell im Bereich des Rundfunks⁵



In Australien existieren derzeit zwei landesweite öffentliche Veranstalter: ABC und SBS. Die Regelungsstrukturen im Bereich des öffentlichen Rundfunks, die sich in vielen Bereichen von denen des privaten Rundfunks unterscheiden, werden in dieser Studie nicht in den Blick ge-

nommen. ABA und SBS sind nicht in das hier behandelte Regulierungssystem einbezogen, sondern erlassen ihre eigenen Codes, die nicht von der ABA registriert werden. Die ABA hat keine Befugnis zur Verhängung von Sanktionen gegen die öffentlichen Sender; im Falle eines Verstoßes gegen die Codes berichtet die ABA lediglich dem Parlament.

In Bezug auf die privaten Veranstalter wird der Rahmen der Regulierung primär durch den Broadcasting Services Act gesetzt. Weitere Vorschriften für private Rundfunkveranstalter sind im Trade Practices Act von 1974 und im Radiocommunications Act von 1992 enthalten, der den Zugang zu den Übertragungswegen regelt. In einigen Bereichen haben die Aufsichtsinstanzen die Möglichkeit, ergänzende Regeln zu erlassen.

Parallel zur Struktur der Gesetze verläuft die der Aufsichtsinstanzen: Die ABA spielt die entscheidende Rolle bei der Aufsicht nach dem Broadcasting Services Act, die ACCC ist die zuständige Behörde im Sinne des Trade Practices Act und die ACA ist für die Frequenzvergabe verantwortlich. Da die ABA zum Verantwortungsbereich des Department of Communications, Information Technology and the Arts gehört, ist auch dieses Department Teil des Aufsichtssystems.

Nach dem Broadcasting Services Act kommen für verschiedene Ziele unterschiedliche Regulierungssysteme zur Anwendung. In einigen Bereichen wie „Australian Content“ und Programme für Kinder sind keine Elemente der Selbst-Regulierung vorgesehen; hier hat die ABA von Anfang an so genannte „standards“ zu erlassen (in diesen Bereichen setzt der Gesetzgeber also auf imperative Steuerung entsprechend der Typen 3 und 4 der oben angeführten Auflistung). In anderen Bereichen wie dem Jugendschutz, Werbung und Nachrichtenprogramme kann die Industrie Codes erlassen (Typ 2), hier kommt das System der so genannten „Co-regulation“ zur Anwendung. Im Folgenden soll dieses System genauer beschrieben werden.

“People just ask what suits us best in this area”

Australian Expert asked for the reasons why special kinds of regulation are used in broadcasting and telecommunications

Der Broadcasting Services Act sieht vor, dass der Selbst-Regulierung soweit wie möglich der Vorrang einzuräumen ist (Sec. 4:: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/bsa1992214/s4.html). Außerdem legt das Gesetz fest, was Gegenstand von „Industry Codes“ sein kann. Hierzu zählen nach Sec. 123 (2) *„methods of ensuring the protection of children (a), methods of classifying programs (b), promoting accuracy and fairness in news (c), preventing the broadcasting of programs that misleads the audience or use or involve the process known as subliminal perception (d), broadcasting time devoted to advertising (e), handling complaints (f) and kinds of sponsorship announcements (g).“* In Bezug auf einige Ziele ist der Erlass von „Industry Codes“ ausdrücklich ausgeschlossen (Sec. 122).

In den Bereichen, in denen der Broadcasting Services Act die Möglichkeit eröffnet, dass die Industrie eigene Codes erstellt, behält die ABA die Auffangverantwortung. Sie kann einen „standard“ erlassen, wenn

- ein Code versagt (Sec. 125 (1)) oder
- die Industrie nicht willens oder in der Lage ist, einen Code zu erstellen (Sec. 125 (2)).

Bei der Erstellung der Codes spielen Industrieverbände eine entscheidende Rolle: Sie repräsentieren Teile der betroffenen Industrie und dienen als Plattform für Verhandlungen. Im Bereich des privaten Rundfunks sind dies in Australien folgende Verbände: “Federation of Aus-

tralian Commercial Television Stations (FACTS)”, “Federation of Australian Radio Broadcasters (FARB)”, “Australian Subscription Television and Radio Association (ASTRA)” und “Community Broadcasting Association of Australia (CBAA)“. Ihre Codes müssen von der ABA registriert werden. Die Registrierung, die eines der zentralen Instrumente zur Regulierung der Selbst-Regulierung darstellt, hängt davon ab, dass der Code die Voraussetzungen erfüllt, die durch den Broadcasting Services Act vorgegeben werden. Hierzu zählen vor allem Verfahrensregeln. Das Gesetz enthält auch inhaltliche Vorgaben für die Codes: Beispielsweise muss der Code im Bereich des Jugendschutzes die Einstufungen des Office of Film and Literature Classification berücksichtigen. Wenn ein Code von der ABA registriert wurde, ist er für alle Unternehmen in diesem Bereich verbindlich.

Ein Beispiel für einen solchen Code ist der “Commercial Television Industry Code of Practice”, der von FACTS erstellt wurde. Er deckt folgende Regelungsbereiche ab:

- Klassifizierung von Programmen und von Programm-Trailern im Hinblick auf die Zeitvorgaben zum Jugendschutz
- Standards für Nachrichtenprogramme (Sicherung von Sorgfalt und Fairness)
- Zeitvorgaben für „None-programme matters“ (im Wesentlichen Werbung)
- Klassifizierung und Platzierung von Werbespots
- Umgang mit Beschwerden

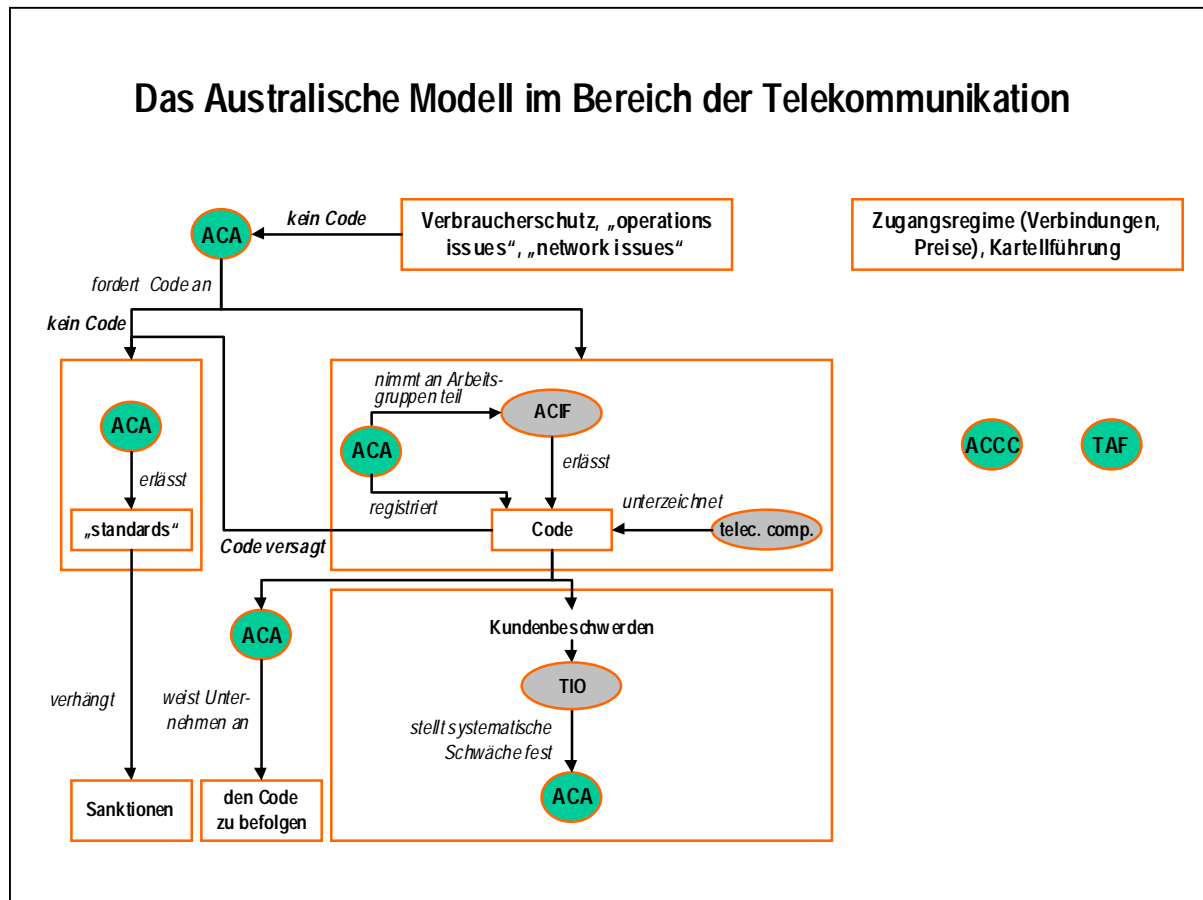
Neben der erwähnten Registrierung der Codes stehen der ABA mehrere formelle und informelle Möglichkeiten zur Verfügung, um die Selbst-Regulierung zu beeinflussen. Ein wichtiges Element des Australischen Modells sind Zuschauerbeschwerden. Das System der Behandlung von Beschwerden ist in das Regulierungssystem integriert. Zuschauer und Interessengruppen können sich mit ihren Beschwerden an den jeweiligen Sender richten. Ist der Sender der Auffassung, dass die Beschwerde begründet ist, hilft er ihr ab. Andernfalls hat er die Beschwerde an die ABA weiterzuleiten, die den Fall dann untersucht. Verstöße gegen den Code können die ABA zu der Überzeugung führen, dass die Selbst-Regulierung in bestimmten Bereichen versagt hat und ein „standard“ erforderlich ist. Dass diese Möglichkeit besteht, kann die Rundfunkunternehmen motivieren, Beschwerden tatsächlich nachzugehen.

Die ABA hat bei einem Verstoß gegen Bestimmungen eines Codes keine Möglichkeit, Sanktionen gegen einen einzelnen Veranstalter zu verhängen. Dies kann sie nur bei Verletzungen der „standards“ oder der Lizenzbedingungen. Stellt die ABA jedoch fest, dass ein Veranstalter beständig gegen einen Code verstößt, so kann sie die Einhaltung des Codes zur Lizenzbedingung machen. Im Wiederholungsfall ist es der ABA dann möglich, Sanktionen zu verhängen. So erhält sie die Möglichkeit, auch einzelne „schwarze Schafe“ direkt zu kontrollieren, ohne die Selbst-Regulierung in dem betreffenden Bereich komplett aufzuheben.

Desweiteren ist die ABA informell in den Prozess der Code-Erstellung einbezogen: etwa durch die Teilnahme an Arbeitsgruppen der Verbände oder durch das Bereitstellen von Informationen (z.B. durch von der ABA in Auftrag gegebener Forschung).

Die Regierung kann in den geschilderten Prozess der Regulierung nicht eingreifen, es besteht aber nach Sec. 128 des Broadcasting Services Act die Möglichkeit für die zwei Kammern des Parlaments, einen Code zu ergänzen. Die befragten Experten waren sich aber darüber einig, dass dies eine nur theoretische Möglichkeit darstellt, die kaum Auswirkungen auf die Praxis hat.

3. Das Australische Modell im Bereich der Telekommunikation



Zunächst war der Bereich der Telekommunikation durch das Monopol von „Telecom“ (jetzt „Telstra“) geprägt, das 1991 durch ein Duopol aus Telstra und dem privaten Anbieter Optus im Bereich des Festnetzes und ein Oligopol aus Telstra, Optus und Vodaphone bei der Mobiltelefonie abgelöst wurde. Der Telecommunications Act von 1997 führte zur vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes. Während dieses Gesetz Fragen des Kundenschutzes und technische Aspekte behandelt, enthält der Trade Practices Act spezielle telekommunikationsrechtliche Vorschriften, die der Wettbewerbssicherung dienen; hierzu zählt auch die Preisregulierung.

Die Aufsichtsinstanzen in diesem Bereich sind die ACA, die für die Durchsetzung des Telecommunications Act⁶ zuständig ist, und die ACCC, der die Aufsicht in wettbewerbsrechtlichen Fragen nach dem Trade Practices Act obliegt. Wie auch beim Rundfunk spielen im Telekommunikationsbereich Industrieverbände eine entscheidende Rolle. Verbände, die Teile der Telekommunikationsindustrie repräsentieren, können „industry codes“ erstellen. Der wichtigste Verband ist das „Australian Communications Industry Forum“ (ACIF). Zu den Mitgliedern zählen u.a. eine Vereinigung, die die Interessen von Firmen wahrnimmt, die Kunden der Telekommunikationsunternehmen sind („Australian Telecommunications Users' Group“, ATUG), die „Service Providers Industry Association“ (SPAN) und der Verbraucherschutzverband „Consumers' Telecommunications Network“. Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen einen Code werden von einem eigens hierfür geschaffenen „Independent Complaints investigator“

(ICI) verhängt. Für Interconnection-Fragen wurde das Telecommunications Access Forum (TAF) gegründet.⁷

Im Unterschied zum Rundfunkbereich sind die Codes, die von den Verbänden der Telekommunikationsindustrie erstellt wurden, für Unternehmen erst dann verbindlich, wenn sie den Codes beigetreten sind.

„Industry codes“ können in allen Angelegenheiten erstellt werden, die einen Bezug zu einer „telecommunications activity“ haben. Die gesetzliche Definition (Sec. 109) eröffnet einen weiten Anwendungsbereich. ACIF ist vor allem für die Entwicklung im Bereich von technischen, operativen und Kundenschutz-Codes tätig.

Codes müssen von der ACA registriert werden. Wenn die ACA der Auffassung ist, dass der Code den vorgeschriebenen Kriterien entspricht, hat sie ihn in ein „Register of Industry Codes“ (Sec. 117) aufzunehmen. Zu den Kriterien, die ein Code erfüllen müssen, gehören die folgenden:

- Unternehmen aus dem Sektor, für den der Code erstellt wurde, hatten Gelegenheit zur Teilnahme bei der Erstellung des Codes;
- ein Entwurf des Codes wurde veröffentlicht und der Öffentlichkeit wurde Gelegenheit zu Stellungnahmen gegeben;
- die ACCC wurde konsultiert;
- mindestens ein Verband oder eine Vereinigung, die die Interessen der Kunden vertritt, wurde konsultiert.

Wenn ein Code registriert wurde, kann die ACA den Code für jedes Unternehmen aus diesem Sektor, das gegen den Code verstößt, verbindlich machen – unabhängig davon, ob das Unternehmen dem Code beigetreten ist oder nicht.

Die ACA kann auch das Versagen eines Codes oder das Fehlen eines Codes feststellen und einen „Industry Standard“ in diesem Bereich erlassen. Außerdem ermächtigt der Telecommunications Act die ACA, zum Erlass eines Codes aufzufordern (Sec. 118). Ein eher informeller Weg, die Selbst-Regulierung zu regulieren, ist die Teilnahme von ACA-Vertretern in verschiedenen Arbeitsgruppen von ACIF.

Wie beim Rundfunk spielen auch im Telekommunikationsbereich Beschwerden von Kunden eine wichtige Rolle im Regulierungssystem. Die Industrie hat zur Behandlung der Beschwerden die Position des „Telecommunications Industry Ombudsman“ (TIO) eingerichtet.⁸ Stellt der TIO aufgrund der eingegangenen Beschwerden eine systematische Schwäche eines Codes fest, berichtet er dies der ACA und der ACCC. Der TIO wurde durch *Part 6 des Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999* eingerichtet. Alle "eligible carriage service providers" (Anbieter von Festnetz-Telefonie-Diensten, Mobilfunkdiensten oder Diensten zur Vermittlung des Zugangs zum Internet) müssen sich dem "TIO scheme" anschließen und dessen Anforderungen erfüllen.

Im Bereich der Zugangsregulierung, der in die Zuständigkeit der ACCC fällt,⁹ wurde zur Selbst-Regulierung das „Telecommunication Access Forum“ (TAF) eingerichtet, das an der Entwicklung, Implementation und Evaluation von Codes beteiligt ist, die Zugangsfragen betreffen. Der Trade Practices Act enthält Regeln zur Zusammenarbeit zwischen der ACCC und dem TAF (Part XIC, Sec. 152BG pp.).

TAF übermittelt den Entwurf eines Zugangs-Codes zur Genehmigung an die ACCC. Der Inhalt dieses Entwurfs muss modellhaft Bedingungen festlegen, unter denen Zugang verlangt werden kann (Sec. 152 BD). Nachdem die TAF den Entwurf übermittelt hat, hat die ACCC ihn zu genehmigen oder ihn abzulehnen und muss ihre Entscheidung bekanntgeben. Der genehmigte Entwurf wird als „approved TAF telecommunications access code“ bezeichnet (Sec. 152BE).

Der existierende „TAF Telecommunications Access Code“ wurde vom „Australian Access Forum“ erstellt. Das Forum nahm in diesem Prozess die Rolle des TAF ein, das zu diesem Zeitpunkt zwar vorgesehen war, aber noch nicht existierte.

Falls die ACCC den Entwurf des TAF ablehnt oder kein Code existiert und TAF der Aufforderung, einen Code zu erstellen, nicht nachkommt, erlässt die ACCC einen „Telecommunications Access Code“ (Sec. 152BJ). Auch dieser Code muss die Bedingungen festlegen, unter denen Zugang verlangt werden kann. Wie auch bei der Genehmigung eines TAF-Codes muss die ACCC bei Erstellung ihres Codes die Öffentlichkeit zu Stellungnahmen aufgerufen und muss die ACA konsultieren. Ein ACCC-Code hat dieselben Wirkungen wie ein genehmigter TAF-Code.

Auch dem Minister kommt eine wichtige Rolle zu. Nach dem Telecommunications Act kann er festlegen¹⁰, ob eine bestimmte Einrichtung eine „Netzwerkeinheit“ („network unit“) im Sinne des Telecommunications Act und ob eine bestimmte Einrichtung oder Tätigkeit lizenzpflichtig ist (Sec. 51). Außerdem legt der Minister die Bedingungen von Übertragungs-Lizenzen („carrier licences“) fest (Sec. 63).

Der Trade Practices Act verleiht dem Minister zudem die Befugnis zu bestimmen, ob ein bestimmter Standard, der von der „Standard Association of Australia“ erarbeitet oder genehmigt wurde, einen „Consumer Product Safety Standard“ oder einen „Consumer Product Information Standard“ im Sinne des Gesetzes darstellt (Sec. 65E). Außerdem kann er die Grundsätze der Preisregulierung und die Bedingungen der „Standard Access Obligation“ festlegen (Sec. 152CH).

4. Das Australische Modell im Bereich der Onlinedienste

Am Ende des letzten Jahrhunderts fand in Australien – wie in den meisten Industriestaaten – eine Diskussion darüber statt, ob Onlinedienste reguliert werden können bzw. sollten, vor allem im Hinblick auf jugendgefährdende Inhalte. Australien hat auch hier das Konzept der „Co-regulation“ übernommen. Dies führte 1999 zu einer Ergänzung des Broadcasting Services Act, die Internet Service Provider (ISP) zum Gegenstand hatte (Section 8, Part 1 des Broadcasting Services Act). Teile dieser Gesetzesänderung wurden zwar von einigen Experten kritisiert, es besteht aber dennoch Einigkeit darüber, dass die Regulierung von ISP als Erfolg des Australischen Modells gewertet werden kann. Betont wurde vor allem, dass die Industrie innerhalb von nur wenigen Monaten einen Code erstellt hatte.

Die Struktur der Internet-Regulierung folgt dem Modell der Regulierung des Rundfunks: Auf der Seite des Staates ist die ABA zuständig. Der Industrieverband, der die Codes entwickelt, ist die „Internet Industry Association“ (IIA).

Beschwerden spielen in diesem System eine noch wichtigere Rolle als in den Bereichen Rundfunk und Telekommunikation: Im Unterschied zu der Rundfunk-Regulierung können Nutzer sich direkt bei der ABA beschweren. Betrifft die Beschwerde Inhalte, die von Australien aus

angeboten werden, und kommt die ABA zu dem Ergebnis, dass der Inhalt illegal ist, erlässt sie eine so genannte „Take-down Notice“, die sich an den ISP richtet. Handelt es sich um ausländische Inhalte, informiert die ABA die Institution, die für die Aktualisierung des Datenmaterials für Internet-Filter-Systeme zuständig ist. Mit dem Industry Code haben sich die ISP darauf geeinigt, dem Nutzer Filter-Software anzubieten und die Nutzer darüber zu informieren, wie die Filter-Software zu verwenden ist. Im Auftrag der ABA werden Studien über die ganzjährige Nutzung dieser Software und die Möglichkeiten erstellt, Eltern mit ihr vertraut zu machen.

IV. Erfahrungen mit dem Australischen Modell

1. Übereinstimmende Einschätzungen

Zunächst sollen die übereinstimmenden Stellungnahmen der befragten Experten zum Australischen Modell referiert werden. Die Experten waren sich grundsätzlich darüber einig, dass der Wechsel zur so genannten „Co-Regulation“ als positiv zu bewerten ist und die Effektivität der Regulierung in Bezug auf die gesetzlich vorgegebenen Ziele verbessert hat. Jedoch waren die Experten auch der Ansicht, dass zumindest in einigen Bereichen bzw. im Hinblick auf einige Ziele zu stark auf Selbst-Regulierung gesetzt wird.

Als Vorteil des Australischen Modells wird es angesehen, dass im Vergleich zur imperativen Steuerung („Command-and-control-regulation“) die Ziele nicht nur ebenso effektiv, sondern sogar besser erreicht werden können. Zudem sei es kostengünstiger für den Staat, auf diese Art der Regulierung zu setzen. Zu beachten sei jedoch, dass die Kosten der Industrie hierbei höher sind als bei imperativer Steuerung und die staatlichen Einsparungen offensichtlich hinter den Erwartungen lagen.

Auf die Frage nach den wichtigsten Voraussetzungen funktionierender Regulierung antworteten die Experten einheitlich, dass völlig konträre Interessen der Unternehmen in einem Feld der Integration selbstregulativer Elemente in das Regulierungskonzept entgegen stehen.¹¹ In diesem Zusammenhang wurde auf die Arbeit von TAF als negatives Beispiel verwiesen. Im Bereich der „Interconnection“ sei das Australische Modell gescheitert. Nur wenn sich die Interessen der Unternehmen untereinander und – falls diese in die Regulierung einbezogen werden sollen – die Interessen der Öffentlichkeit (etwa der Kunden) mit denen der Unternehmen überschneiden, könne diese Art der Regulierung funktionieren. Bei der „Interconnection“ sei dies nicht der Fall.

Außerdem spielt nach Ansicht der Experten die Struktur der Industrie eine wichtige Rolle. Verschiedene Industrien hätten unterschiedliche Kulturen. Dies führe zum Beispiel dazu, dass ACIF Schwierigkeiten habe, ISPs in ihre Arbeit zu integrieren.

Selbst Vertreter der Industrie bestätigten, dass Selbst-Regulierung nur funktioniert, wenn im Falle ihres Scheiterns staatliche Interventionen – etwa in Form von „industry standards“ oder von Sanktionen – drohten (so genannte „heavy stick in the background“). Dies sei vor allem für die Verhandlungen bei der Code-Erstellung von Bedeutung. Auf der anderen Seite ist es wichtig für die Unterstützung der Selbst-Regulierung, dass die Aufsichtsinstanz den so genannte „heavy stick“ nur dann gebrauchen kann, wenn eine Bestimmung eines Kodex aufgrund eines Verstoßes in die Lizenzbedingungen aufgenommen wurde. Erst wenn die Aufsichtsbehörde die Verpflichtung des Unternehmens klargestellt hat, kann sie intervenieren.

Darüber hinaus sei die Definition der Felder der Regulierung eine wichtige Komponente des Australischen Modells. Zum Beispiel sei es unmöglich, ein einheitliches Selbst-Regulierungssystem sowohl für die Inhalte (Rundfunk) als auch für die Infrastruktur (Telekommunikation) zu schaffen.

Übereinstimmende Ansichten: Die wichtigsten Faktoren des Australischen Modells:

- Übereinstimmende Interessen der Unternehmen
- Adäquate Struktur und „Kultur“ der Industrie
- „Heavy stick in the background“
- Geeignete Definition der Felder der Regulierung

2. Weitere Stellungnahmen

Die folgenden Punkte wurden von der Mehrheit der Experten geäußert oder von einigen von ihnen als besonders wichtig betont:

Das Australische Modell wurde von vielen Experten mit der Begründung positiv bewertet, dass hiermit **flexibel auf Veränderungen im regulierten Bereich reagiert** werden könne, vor allem auf neue Programmformate im Rundfunk. Falls sich Beschwerden gegen neue Arten von Programmen richten (etwa gegen die Sendung „Big Brother“, die vor kurzem auch in Australien startete) kann die ABA die Industrie darauf hinweisen, dass ihre Codes Regelungen für die speziellen mit diesem Programm verbundenen Probleme enthalten müssen. Einige Experten bezeichneten es allerdings als Nachteil, wenn für dieselben Ziele unterschiedliche Codes bestünden. Beispielsweise differierten die Codes zum Schutz der Jugend in einigen Punkten ohne ersichtlichen Grund (die Codes für FreeTV, PayTV, regionalen Rundfunk, Internet-Rundfunk, öffentlichen Rundfunk).

Einigen Expertenstimmen zufolge ist das Australische Modell auch deshalb erfolgreich, da öffentliche Interessen, denen die Regulierung dienen soll, nicht immer eindeutig feststünden. Der Prozess der „Co-regulation“ diene auch dazu, diese **Interessen erst zu formen und festzulegen**. Außerdem führe die Teilnahme der Industrie an der Regelsetzung zu einer erhöhten Akzeptanz der Regelungen.

Die Effizienz dieser Art von Regulierung hänge zudem von den **Zielen** ab, die mit ihr verfolgt würden. Im Bereich des Jugendschutzes im privaten Rundfunk habe sich das Modell bewährt. Bei anderen Zielen sollte eher auf traditionelle imperative Steuerung gesetzt werden.

Ein weiterer Punkt, der von vielen Experten betont wurde, ist die **Reputation der Selbst-Regulierungs-Organisationen** und der Personen, die sie repräsentieren. Es sei empfehlenswert, Personen zu finden, die bereits über Erfahrungen in dem jeweiligen Feld verfügen, etwa weil sie für eine Aufsichtsbehörde oder für ein Unternehmen gearbeitet haben. Beispielsweise wird das Ansehen von ACIF als sehr hoch bewertet.

Desweiteren wurde darauf hingewiesen, dass es von großer Bedeutung sei, wie groß der Abstand zwischen staatlichem Regulierer und der Selbst-Regulierungs-Organisation sei (**Nähe-Distanz-Regulierung**). Beispielsweise sei sicherzustellen, dass die Vorteile einer Beteiligung von Vertretern der staatlichen Aufsichtsinstanzen am Selbst-Regulierungs-Prozess größer seien als die Nachteile, die sich daraus ergäben, dass die Vertreter möglicherweise auf die Seite der Unternehmen gezogen würden (Gefahr des „Capturing“). Wenn die Aufsichtsinstanzen am

Prozess der Code-Erstellung beteiligt seien, sei es schwierig für sie, die Registrierung des Codes abzulehnen. Zudem könne die Anwesenheit von Vertretern der Aufsichtsinstanzen eine freie Diskussion behindern.

“Don’t let co-regulation become a lifestyle”

Australian Expert

Eine wichtige Rolle wurde auch der Identifizierung und des Einsatzes von **Anreizen** zugesprochen, die die Industrie zur Kooperation bewegen. Fehle es an solchen Anreizen, müsste die Regulierung selbst Vorteile für die Unternehmen generieren, etwa durch die Eröffnung der Möglichkeit, mit den Codes als „Marke“ zu werben.

Einige Experten hielten es für ein entscheidendes Instrument regulierter Selbst-Regulierung, dass der Gesetzgeber den **Prozess der Code-Erstellung strukturiert**. Zum Teil wurde die Auffassung vertreten, dass in den Gesetzen noch detailliertere Vorgaben für den Prozess der Code-Erstellung enthalten sein sollten.

Nach Ansicht vieler Experten muss eine erfolgreiche Regulierung der Selbst-Regulierung eine regelmäßige **Evaluation** der Codes beinhalten. Das bestehende System wurde teilweise als in diesem Punkt unzureichend kritisiert. Zwar ist eine regelmäßige Revision der Gesetze vorgeschrieben, dies gilt aber nicht für die Codes der Industrie. Deshalb votierten einige Experten dafür, dass Kriterien, Zeitpunkte etc. von Evaluationen festgelegt werden sollten.

Die Tatsache, dass das Australische Modell in wesentlichen Teilen auf **Beschwerden von Nutzern** aufbaut, wurde als Schwachpunkt angesehen. In Australien gebe es keine „Beschwerde-Kultur“. Außerdem habe der „Cash-for-Comment“-Fall¹² gezeigt, dass nicht allein auf Beschwerden gesetzt werden könne, um Verstöße gegen die Codes festzustellen. Dem Zuhörer bliebe in diesem Fall verborgen, dass Journalisten Geld für ihre Kommentare bekommen hatten.

Gegenstand der Stellungnahmen war auch die Frage, wie **detailliert die Codes** sein sollten. Einerseits sei die Flexibilität der Regulierung sicherzustellen, andererseits sei es gerade die Aufgabe der Codes, die allgemein gehaltenen Gesetze zu konkretisieren. Nach Ansicht einiger Experten habe der „Cash-for-Comment“-Fall gezeigt, dass der Code für kommerzielles Radio keine hinreichend präzisen Regeln für diesen Fall enthalten habe.

Der „**Cash-for-Comment**“-Fall, den alle Experten noch lebhaft in Erinnerung behalten haben, hat bei Vielen zu der Erkenntnis geführt, dass die Codes besser in den einzelnen Unternehmen implementiert werden müssten. Beispielsweise wurde angeregt, die Vorgaben der Codes zu **Bedingungen der Arbeitsverträge mit den Journalisten** zu machen. Ferner wurde die Verpflichtung zu **Weiterbildungskursen** vorgeschlagen, die dazu dienen sollten, die Angestellten über den Inhalt der Codes zu informieren. Dadurch könne gewährleistet werden, dass die Regeln die konkreten Produktionen (etwa von TV-Shows) tatsächlich beeinflussen.

Ein weiterer Punkt, der von den Experten betont wurde, ist der Grad der **gerichtlichen Überprüfbarkeit**. Das Australische Modell wurde von Einigen als Weg bezeichnet, „Anwälte und Gerichte aus dem Spiel herauszuhalten.“ Zu beachten sei jedoch, dass dieser Regulierungsprozess von starken Unternehmen dazu benutzt werden könne, durch Verzögerung und Verschleierung gerichtliche Verfahren zu verhindern. Im Regulierungskonzept sollte daher klar gestellt werden, welche einklagbaren subjektiven Rechte der Beteiligten im Regulierungsprozess bestehen.

Diese Art der Regulierung erfordert nach Ansicht der Experten Akteure, die spezifische Interessen und Ansichten in den Verhandlungen artikulieren können. Da es unwahrscheinlich sei,

dass sich für jeden spezifischen Bereich Interessengruppen bildeten, könne es sinnvoll sein, bestehende **Interessengruppen**, die nicht auf spezielle Bereiche fokussiert seien, **zu vernetzen**. Als Beispiel hierfür wurde CTN angeführt, das verschiedene Interessengruppen (etwa Landbevölkerung, behinderte Personen, ältere Personen) im Bereich der Telekommunikation repräsentiert. Obwohl diese Interessengruppen nur in bestimmten Punkten und zu bestimmten Zeiten Handlungsbedarf im Bereich der Telekommunikation sehen, kann CTN kontinuierlich agieren und somit Wissen sammeln und Reputation gewinnen.

Schließlich wurden die Möglichkeiten des Regulierers und der Öffentlichkeit, **Informationen zu gewinnen und zu sammeln**, als elementares, aber in Australien bislang ungenügend verwirklichtes Element funktionierender Regulierung hervorgehoben. Ein Experte war sogar der Auffassung, dass das ganze System der so genannten „Co-regulation“ im Wesentlichen deshalb ins Leben gerufen wurde, um die Öffentlichkeit aus dem Prozess der Regulierung heraus zu halten. Der Experte schlug eine öffentlich finanzierte Organisation zur Sammlung und zur Bereitstellung von Information vor, die in das System inkorporiert werden sollte. Stattdessen könnte auch die Aufsichtsbehörde verpflichtet werden, während des Prozesses der Erstellung der Codes der Öffentlichkeit mehr Informationen bereitzustellen.

Ergänzende Stellungnahmen: Wichtige Faktoren des Australischen Modells

- Besonderheiten der Ziele, die mit der Regulierung verfolgt werden sollen
- Nähe-Distanz-Regulierung zwischen staatlichen Aufsichtsinstanzen und den Selbst-regulierungs-Organisationen
- Ansehen der Selbst-Regulierungs-Organisationen und der Hauptpersonen, die für diese arbeiten
- Anreize für die Beteiligung der Unternehmen
- Strukturierung des Prozesses der Code-Erstellung
- Implementation der Codes in den Unternehmen (z.B. durch Weiterbildung der Mitarbeiter)
- optimaler Grad der Detailliertheit der Codes
- Kontrolle nicht nur aufgrund von Beschwerden
- Grad der gerichtlichen Überprüfbarkeit
- Möglichkeiten der Informationsgewinnung

3. Vor- und Nachteile des Australischen Modells

Wenn man versucht, in einem ersten Zugriff die Vor- und Nachteile, die wir den Dokumenten und – vor allem – den Experteninterviews entnommen haben, abzuwägen, so lässt sich feststellen, dass das Australische Modell sich vor allem in Bezug auf die „Regulierungs-Kultur“ erheblich von der Art und Weise unterscheidet, wie in Europa mit Fragen der Regulierung umgegangen wird. Unserer Ansicht nach sind vor allem die folgenden Elemente zu betonen:

- Vor allem im Bereich des Rundfunks hat das Modell zur Folge, dass die Verantwortung dort verbleibt, wo sie hingehört: bei der Industrie. Wenn neue Programmformate realisiert werden, kann die Aufsichtsinstanz die Selbst-Regulierungs-Organisation dazu motivieren, sich mit den Problemen dieses Formats – etwa im Hinblick auf den Jugendschutz – zu beschäftigen. Somit beginnt ein Prozess, der unabhängig von seinem Ergebnis (z.B. ein neuer Code) das Bewusstsein für dieses Problem in der betroffenen Industrie schärft.

- Das Niveau des Schutzes von öffentlichen Interessen scheint mindestens genauso hoch zu sein wie in Ländern, in denen imperative Steuerung dominiert. Der „FACTS Code of Practice“ enthält Kriterien für die Klassifizierung von Programminhalten, die den Standards entsprechen, die von den Landesmedienanstalten in Deutschland aufgestellt wurden. Anders als zum Beispiel der Verhaltenskodex der deutschen Selbst-Regulierungs-Organisation im Onlinebereich, der „Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia“ (FSM), der in einigen Bereichen sogar hinter den gesetzlichen Vorgaben zurückbleibt, gewähren die australischen „Industry Codes“ ein hohes Schutzniveau. Wir können jedoch auf Grundlage der Untersuchung nicht beurteilen, ob es Defizite bei der Umsetzung dieser Regelungen gibt.
- Regulierte Selbst-Regulierung kann offensichtlich schneller sein als traditionelle Regulierung. Zum Beispiel ist auch in Europa ein Problem der so genannte Mehrwertdienste („Value Added Services“) bekannt. Bei einigen Online-Diensten wird der Nutzer ohne sein Wissen von dem Telefonanbieter, über den er sich in das Internet eingewählt hat, auf einen anderen Telefonanbieter umgeleitet. Von diesem Zeitpunkt an wird der Nutzer jedesmal, wenn er sich in das Internet einwählt, mit dem Mehrwertdienst verbunden – mit unerfreulichen Auswirkungen auf die Telefonrechnung. Unseres Wissens nach ist dieses Problem in Deutschland bisher nicht gelöst worden. Das System in Australien hat zu der Verpflichtung der Anbieter durch einen Code geführt, die Nutzer zu benachrichtigen, wenn ein solches Umleiten stattfindet.¹³
- Die Expertengespräche haben aber auch gezeigt, dass das Australische Modell nicht die Lösung all unserer Regulierungsprobleme verheißt. Es wird teilweise von starken Unternehmen dazu benutzt, Entscheidungen zu verzögern, außerdem bestehen wenig Anreize dafür, die Öffentlichkeit in den Prozess einzubeziehen etc. Allerdings gab es so viele Vorschläge der Experten zur Verbesserung des Systems, dass wir es als Basis für unsere ersten Vorschläge verwenden.

¹ Wir danken vor allem Professor Mark Armstrong, Network Insight Group, RMIT University, Sidney, der uns in großzügiger Weise bei unserer Arbeit unterstützte und der diesen Teil zur Kontrolle gegenlas. Natürlich liegt die Verantwortung für mögliche Fehler komplett bei den Autoren.

² Ms Johanna Plante and Ms Raiche Holly, ACIF, Ms Helen Campbell, CTN, Mr Giles Tanner, ABA, Ms Rosemary Sinclair, ATUG, Mr Phil Singleton, SPAN, Ms Julie Flynn, FACTS, Ms Deena Shiff, Testra, Dr Robert Horton, ACA, Mr Derek Francis, CWO, Mr Peter James, Allens Arthur Robinson Law Firm, Ms Julie Eisenberg, SBS, Mr Paul Marx, Marx Lawyers, Ms Debra Richards, ASTRA, John Corker, Communications Law Centre, Mr Angus Henderson, Gilbert & Tobin, Professor Mark Armstrong and David Mitchell, Network Insight Group.

³ Für weitere Details vgl. *W. Hoffmann-Riem*, *Regulating Media*, New York/London 1996, 223.

⁴ Wie auch in anderen Ländern führt die Konvergenz der Technik auch in Australien zu einer Diskussion darüber, ob die drei Aufsichtsbehörden – oder zumindest zwei von ihnen – zusammengelegt werden sollten. Obgleich im Rahmen dieses Projektes die Experten nicht explizit zur Zusammenlegung der Aufsichtsbehörden befragt wurden, haben einige von ihnen auch hierzu Stellung genommen. Hierbei zeigten sich die unterschiedlichen Ansichten zu diesem Thema.

⁵ *Mark Armstrong*, *Das Rundfunksystem Australiens*, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001*, S. 699; *M. Armstrong/ Lindsay/ R. Waterson*, *Media Law in Australia*, Oxford 1995.

-
- ⁶ Vgl. zu den Funktionen: *Productivity Commission*, Telecommunications Competition Regulation, Draft Report, Seite 3.7, <http://www.pc.gov.au/inquiry/telecommunications/draftreport/index.html>.
- ⁷ *Productivity Commission*, Telecommunications Competition Regulation, Draft Report, Seite 3.7, Seiten 9.16 ff., <http://www.pc.gov.au/inquiry/telecommunications/draftreport/index.html>.
- ⁸ *Productivity Commission*, Telecommunications Competition Regulation, Draft Report, Seite 3.7, <http://www.pc.gov.au/inquiry/telecommunications/draftreport/index.html>.
- ⁹ *Productivity Commission*, Telecommunications Competition Regulation, Draft Report, Seite 3.6, <http://www.pc.gov.au/inquiry/telecommunications/draftreport/index.html>.
- ¹⁰ Für weitere Details vgl. *Productivity Commission*, Telecommunications Competition Regulation, Draft Report, Seiten 9.15 ff., <http://www.pc.gov.au/inquiry/telecommunications/draftreport/index.html>.
- ¹¹ Vgl. *Productivity Commission*, Telecommunications Competition Regulation, Draft Report, Seite 9.18, <http://www.pc.gov.au/inquiry/telecommunications/draftreport/index.html>; die Kommission schlägt die Abschaffung des TAF vor.
- ¹² John Laws löste den größten Skandal im Hörfunk aus, als herauskam, dass er geheime Verträge mit Unternehmen geschlossen hatte, die ihm Zahlungen zusicherten, wenn er in seinen Hörfunk-Kommentaren die Produkte dieser Unternehmen positiv hervorhob. (vgl. http://www.aba.gov.au/what/investigate/commercial_radio).
- ¹³ In diesem Fall war es keine der erwähnten Selbst-Regulierungs-Organisationen, die den Kodex erlassen hat, sondern das Telephon Information Service Standards Council (TISSC). Der Kodex ist abrufbar unter <http://www.tissc.com.au/practice.html>.

MODUL C: „Toolbox“ regulierter Selbst-Regulierung

Der folgende Teil dieses Zwischenberichts bietet einen Einblick in die ersten Ergebnisse, die wir auf der Basis der theoretischen Analyse und der Fallstudie in Australien gewonnen haben. Dieser Teil stellt noch „work in progress“ dar, so dass sich hier noch Veränderungen im Hinblick auf neue Erkenntnisse ergeben können, etwa bei der Analyse der Erfahrungen in anderen Ländern. Die Toolbox, deren Erstellung Ziel des Projektes ist, wird also zunächst mit Instrumenten gefüllt, die das Australische Modell bereitstellt.

I. Ziele der Regulierung und Eigenschaften der Bereiche, in denen regulierte Selbst-Regulierung eingeführt werden könnte

Um die Bereiche zu identifizieren, in denen regulierte Selbst-Regulierung als Alternative zu traditioneller imperativer Steuerung dienen kann, müssen vor allem zwei Punkte beachtet werden: Erstens sind dies **die Ziele, die in diesem Bereich verfolgt werden sollen**, und zweitens sind dies die **Charakteristika des Wirtschaftsbereiches** wie etwa die Struktur der Industrie, die bestehenden Interessengruppen, die eine Rolle bei der Formulierung öffentlicher Interessen spielen könnten, die „Kultur“, die sich in diesem Bereich entwickelt hat etc.

Die Ergebnisse dieser Studie legen es nahe, dass mit Blick auf die angestrebten Ziele die Vorteile regulierter Selbst-Regulierung vor allem dann besonders groß sind, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- Die Ziele sind nicht derart fundamental, dass in der Öffentlichkeit eine imperative Steuerung erwartet wird. Zum Beispiel wurde in Australien die Sicherung australischer Inhalte im Programm aus dem System der Selbst-Regulierung herausgenommen.
- In Bezug auf das angestrebte Ziel sind die Interessen der verschiedenen Beteiligten aus der Industrie nicht komplett gegensätzlich, sondern die Interessen überschneiden sich zumindest zum Teil. In Australien werden die gegensätzlichen Interessen der Unternehmen für das Scheitern der Selbst-Regulierung im Bereich der „Interconnection“ verantwortlich gemacht.
- In Bezug auf das spezifische Ziel stehen imperativer Steuerung Gründe entgegen, wie etwa
 - schnelle Veränderungen und komplexe Strukturen im Feld der Regulierung (etwa Medieninhalte),
 - Probleme der Informationsgewinnung auf Seiten der staatlichen Aufsichtsinstanzen
 - rechtliche Beschränkungen staatlicher Betätigung (etwa die Staatsfreiheit im Rundfunk).
 - Das Ziel ist es gerade, verschiedene Ansichten zu einem Thema zuzulassen.

Außerdem spielt die Struktur und Kultur der Industrie eine wichtige Rolle, wenn regulierte Selbst-Regulierung als Konzept gewählt werden soll. Obwohl wir keine Industrie-Struktur gefunden haben, die Selbst-Regulierung komplett ausschließt, gibt es doch bestimmte Bedingungen, die ein solches Konzept begünstigen. Einige Industrieverbände haben bereits eine „Kultur“ der Kooperation zwischen den verschiedenen Unternehmen entwickelt, die als Basis für Selbst-Regulierung dienen kann. Ebenfalls ist es vorteilhaft, wenn die Unternehmen Regulierung nicht grundsätzlich ablehnen. Die Selbst-Regulierung der Internet Service Provider in Australien zeigt jedoch, dass selbst eine Industrie, die bisher fast überhaupt nicht reguliert wurde, bei der Regulierung kooperiert.

Nach diesen Kriterien kann Jugendschutz als ein Feld angesehen werden, in dem dieses Konzept vielversprechend erscheint. Darüber hinaus ist Verbraucherschutz sowohl im Rundfunk – als auch bei der Telekommunikation ein positives Beispiel für dieses Konzept.

II. Das Konzept der Regulierung

1. Die Grundparameter eines Konzepts regulierter Selbst-Regulierung

Das Konzept regulierter Selbst-Regulierung muss im Kontext des gesamten Regulierungsrahmens betrachtet werden. Sowohl die theoretische Analyse als auch die Fallstudie haben gezeigt, dass bestimmte Voraussetzungen im gesetzlichen Rahmen geschaffen werden müssen, damit regulierte Selbst-Regulierung funktioniert. Die wichtigsten Punkte sind die staatliche Aufsichtsinstanz im jeweiligen Feld und die Beziehung zwischen imperativer Steuerung und regulierter Selbst-Regulierung, die durch die gesetzlichen Vorgaben strukturiert wird.

Regulierung im hier verstandenen Sinne ist ein komplexer Prozess, bei dem Instrumente schnell auf neue Situationen eingestellt, beständig neue Informationen gesammelt und verschiedene Interessen und Ansichten berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus handelt es sich nicht um eine punktuelle Intervention in verschiedenen Phasen, sondern um einen langfristigen Prozess. Unter diesen Voraussetzungen muss Regulierung auf zwei Stufen erfolgen (dies ist in der Praxis auch zumeist der Fall): Auf der ersten Stufe werden die Grundzüge der Regulierung im gesetzlichen Rahmen festgelegt und auf der zweiten Stufe wird eine Regulierungsinstanz ermächtigt, die spezifischen Prozesse zu regulieren. Dies erscheint auch für regulierte Selbst-Regulierung essentiell zu sein. Den Regulierungsinstanzen kommen hierbei entscheidende Aufgaben zu: Sie moderieren den Prozess der Selbstregulierung und gewährleisten die Erfüllung der gesetzlichen Zielvorgaben im Fall von Defiziten oder sogar des Scheiterns von Selbst-Regulierung.

2. Aufgaben und Struktur der Selbst-Regulierungs-Organisationen

a) Definition des spezifischen Aufgabenbereichs der Selbst-Regulierung

Die Ergebnisse der Studie legen es ebenfalls nahe, dass Selbst-Regulierung eine spezifische Funktion im Regulierungsrahmen zugewiesen werden muss. Der Gesetzgeber muss die Hauptziele der Selbst-Regulierung klarstellen. Selbst-Regulierungs-Organisationen bedürfen offensichtlich eines klar definierten Aufgabenbereichs, und ihnen muss genügend Zeit eingeräumt werden, um Erfahrungen in diesem Feld sammeln zu können. Erst dann kann sich das Potential von Selbst-Regulierung zeigen. Dies muss beachtet werden, wenn die Aufgabenbereiche der Selbst-Regulierung definiert werden.

b) Definition der Struktur der Selbst-Regulierungs-Organisationen

Das Australische Beispiel hat vor allem gezeigt, dass die Industrieverbände des jeweiligen Bereichs eine herausragend wichtige Rolle im Selbst-Regulierungs-Prozess spielen. Staatliche Regulierung kann sich der Verbände bedienen, die bereits existieren, oder kann versuchen, neue Organisationen zu etablieren, die als Plattform für die Verhandlungen der Industrie etwa bei der Code-Erstellung dienen. Staatliche Regulierung kann den Selbst-Regulierungs-Prozess dadurch beeinflussen, dass sie Anforderungen an die Industrieverbände festlegt. Zum Beispiel können im Gesetz Voraussetzungen für die Registrierung der Codes genannt werden – wie die Mitgliedschaft von Interessengruppen im Industrieverband. Dieser indirekte Weg der Beeinflussung der Struktur der Industrieverbände kann als typisches Beispiel regulierter Selbst-Regulierung entsprechend dem theoretischen Konzept angesehen werden. Im Australischen

Modell wird jedoch stärker der *Prozess* der Code-Erstellung als die Organisationen selbst beeinflusst.

Ein anderer – nicht in Australien verfolgter – Ansatz könnte darin bestehen, eher an der Institution selbst anzusetzen und etwa eine Zertifizierung von Selbst-Regulierungsinstitutionen vorzusehen, die die gesetzlichen Regelungen erfüllen.

3. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen

Ein weiterer Weg um Selbst-Regulierung zu regulieren, besteht darin, die Beziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen zu strukturieren, die am Selbst-Regulierungs-Prozess beteiligt sind. Auch dies kann indirekt dadurch erreicht werden, dass es zur Bedingung der Registrierung der Kodizes – oder auch der Zertifizierung der Selbst-Regulierungs-Organisation – gemacht wird, dass bestimmten Institutionen die Teilnahme bei der Erstellung ermöglicht wird. Da die Kooperation zwischen den Unternehmen, den Interessengruppen und den staatlichen Aufsichtsinstanzen das Herz des Selbst-Regulierungs-Prozesses darstellt, sind die Beziehungen zwischen diesen Institutionen von großer Bedeutung. Sowohl das australische Beispiel als auch vergleichende Untersuchungen der Rundfunk-Regulierung zeigen, dass das Nähe-Distanz-Verhältnis zwischen dem staatlichem Regulierer und den Industrieverbänden bzw. den einzelnen Unternehmen einen wichtigen Bestandteil des Regulierungskonzepts bildet. Einerseits können die Vertreter der staatlichen Aufsichtsinstanzen als Vermittler agieren oder auch Informationen sammeln und anbieten – etwa in Arbeitsgruppen –, andererseits besteht die Gefahr, dass die Regulierer auf die Seite der Industrie gezogen werden oder dass die Anwesenheit eines Vertreters der Aufsichtsinstanz verhindert, dass die Vertreter der Industrie offen diskutieren. Unter Berücksichtigung der besonderen Regulierungsbedingungen im jeweiligen Bereich ist zu beurteilen, welche „Interaktions-Distanz“ am Besten ist. Jedenfalls ist festzuhalten, dass verschiedene Verantwortungsbereiche für den staatlichen Regulierer auf der einen Seite und die Selbst-Regulierungs-Organisationen auf der anderen Seite wünschenswert sind.

4. Steuerung des Prozesses statt der Inhalte der Selbst-Regulierung

Im Konzept der regulierten Selbst-Regulierung erscheint der Prozess der Kodex-Setzung als der wichtigste Aspekt. Daher wurden in Australien mehrere Bedingungen aufgestellt, die zu erfüllen sind, damit ein „Industry Code“ registriert wird. Die möglichen Voraussetzungen einer Registrierung, die die Erfüllung bestimmter Ziele sichern bzw. optimieren, sind vielfältig, z.B.:

- Die Ermöglichung der Teilnahme anderer Organisationen – Aufsichtsinstanzen, Interessengruppen – auf verschiedenen Stufen des Prozesses der Kodex-Erstellung.
- Die Möglichkeit der Öffentlichkeit, auf bestimmten Stufen des Prozesses Informationen über den Kodex zu erlangen und Stellung zu nehmen.
- Festsetzung eines bestimmten Anteils der Unternehmen, der sich mit dem Kodex einverstanden erklärt haben muss.
- Setzen von Fristen für die Erstellung und für die Überprüfung der Kodizes.

Inhaltliche Vorgaben müssen bei dem Konzept regulierter Selbst-Regulierung nicht zwangsläufig auf die Ebene der Selbst-Regulierung verlagert werden. Das Gesetz kann inhaltliche Vorgaben für die Kodizes enthalten, etwa um ein Mindest-Schutzniveau zu gewährleisten. Auch Staaten, die an inhaltlichen Vorgaben festhalten, können daher Elemente der regulierten Selbst-Regulierung in ihr Regelungskonzept integrieren.

Bei den Vorgaben für die Kodizes ist zu beachten, dass das Regulierungskonzept insgesamt den europäischen Vorgaben entsprechen muss. Auch hierfür kann es erforderlich sein, inhaltliche Vorgaben für die Kodizes gesetzlich festzuschreiben. Darüberhinaus ist in jedem Einzelfall normativ zu prüfen, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen die Kodizes zur effektiven Umsetzung einschlägiger europäischer Richtlinien ausreichen.

5. Gebrauch und Schaffung von Anreizen

Sich überschneidende Interessen können u.U. nicht ausreichend sein, um alle relevanten Unternehmen an der Teilnahme des Regulierungsprozesses zu motivieren. Es ist theoretisch plausibel¹ und kann auch am Beispiel des Australischen Modells beobachtet werden, dass die Industrie Anreize braucht, um zu kooperieren. Ein Anreiz mag bereits der Verzicht auf staatliche Regulierung im jeweiligen Bereich sein. Der sog. „heavy stick in the background“ scheint weiterhin ein wichtiges Instrument zu sein. Darüber hinaus können weitere Anreize geschaffen werden. Beispielsweise kann es im Bereich des Verbraucherschutzes das Etablieren einer „Marke“ für die Industrie attraktiv machen, an der Selbst-Regulierung teilzunehmen, weil diese „Marke“ zu Zwecken des Marketing eingesetzt werden kann.

6. Sanktionen

Ein eindeutiges Ergebnis ist auch die Notwendigkeit effektiver Sanktionen im Falle des Verstoßes gegen „Codes“ oder „Standards“, unabhängig davon, ob sie in den Kodizes, im Gesetz vorgesehen sind und ob sie von der Aufsichtsinstanz oder von der Selbst-Regulierungs-Organisation verhängt werden. Unsere Studie bestätigt den Schluss aus anderen Forschungsprojekten, dass fehlende effektive Sanktionen als „Todsünde“ der Selbst-Regulierung anzusehen sind.²

7. Evaluation

Die regelmäßige Evaluation der Regelungen anhand bestimmter Kriterien ist ein wichtiger Bestandteil moderner Regulierung. Nicht nur die staatliche Regulierung sollte Gegenstand einer solchen Evaluation sein, sondern auch die Selbst-Regulierung, vor allem die Kodizes der Industrie. Wiederum kann die Registrierung der Kodizes als Instrument genutzt werden, um ihre Evaluation zur Bedingung zu machen.

Insbesondere bei der Durchsetzbarkeit der Kodizes entscheidet sich, inwiefern das gewählte Regulierungskonzept den europarechtlichen Vorgaben genügt.

8. Die Rolle der Öffentlichkeit

Auf den verschiedenen Stufen des Selbst-Regulierungs-Prozesses ist die Frage zu beantworten, ob und in welchem Ausmaß der Prozess öffentlich gemacht wird. Die Einbeziehung von Öffentlichkeit kann als ein effektives Instrument angesehen werden; wie sowohl die theoretische Analyse als auch die in Australien gewonnenen Erkenntnisse zeigen. Es geht hierbei nicht nur darum, Personen die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Ansichten einzubringen, sondern auch darum, Öffentlichkeit als Kontrollinstanz zu nutzen. Jedoch kann die Beobachtung durch die Öffentlichkeit dazu führen, dass freie Diskussionen erschwert und vertrauliche Verhandlungen auch dort unmöglich gemacht werden, wo sie für die Regulierung funktional sein können. Es bedarf daher einer sorgfältigen Beurteilung, an welchen Stellen die Öffentlichkeit Zugang zum Prozess der Regulierung haben soll. Anhörungen im Rahmen des Evaluationsprozesses wurden als positives Beispiel genannt. Der Verzicht auf solche Anhörungen kann als Nachteil des derzeitigen Australischen Modells bezeichnet werden.

Elemente des Regulierungskonzeptes:

- Definition der spezifischen Funktion der Selbst-Regulierung
- Definition der Struktur der Selbst-Regulierungs-Organisationen
- Beziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen
- Steuerung des Prozesses statt der Inhalte der Selbst-Regulierung
- Gebrauch und Schaffung von Anreizen
- Sanktionen
- Evaluation
- Rolle der Öffentlichkeit

III. Instrumente regulierter Selbst-Regulierung

Das Hauptziel dieser Studie ist es, die Spannweite der Instrumente regulierter Selbst-Regulierung aufzuzeigen und einige Kriterien für den Gebrauch dieser Instrumente zu vermitteln. In diesem Stadium können folgende „Tools“ genannt werden:

1. Registrierung der Kodizes

In einem Selbst-Regulierungs-System, das auf Kodizes der Industrie basiert, stellt die Registrierung der Kodizes ein zentrales Instrument dar, um sowohl den Prozess der Erstellung der Kodizes zu strukturieren als auch bestimmte Regeln festzulegen, die die Kodizes enthalten müssen, um die Organisationen zu bestimmen, die an dem Prozess zu beteiligen sind, und um die Beziehungen dieser Organisationen untereinander zu strukturieren. Die Erfahrungen in Australien zeigen, dass es von großer Bedeutung ist, den Prozess der Erstellung der Kodizes im Gesetz bis ins Detail zu regeln.

2. Zertifizierung der Selbst-Regulierungs-Organisationen

Eine Ergänzung, aber auch eine Alternative zur Registrierung der Kodizes kann die Zertifizierung der Selbst-Regulierungs-Organisation sein. Dieses Instrument wird im Australischen Modell nicht eingesetzt. Wird auf eine Registrierung der Kodizes verzichtet, so ist sicherzustellen, dass bereits auf Organisationsebene die relevanten Interessen berücksichtigt werden (etwa durch Vorgaben zur Mitgliedschaft von Vertretern von Interessengruppen).

3. Ermächtigung des Regulierers, zur Erstellung eines Kodex aufzufordern

Um die Möglichkeit zu besitzen, den Prozess der Selbst-Regulierung anzustoßen, kann der staatliche Regulierer dazu ermächtigt werden, zur Erstellung eines Kodex aufzufordern. Dadurch kann auf neue Situationen – etwa auf neue Programmformate – schnell und flexibel reagiert werden. Eine solche Unterstützung des Selbst-Regulierungs-Prozesses erscheint vor allem dort notwendig, wo die Anreize für die Industrie zur Erstellung oder Ergänzung eines Kodex nicht groß genug oder nicht offensichtlich sind.

4. Rechtliche Möglichkeiten des Regulierers im Fall des Versagens eines Kodex

Wie bereits erwähnt, benötigt Selbst-Regulierung einen gewissen Freiraum, in dem die Industrie eigene Regeln entwickeln und Erfahrungen mit diesen sammeln kann. Dennoch haben so-

wohl das Australische Modell als auch die theoretischen Überlegungen gezeigt, dass es der Androhung imperativer Steuerung für den Fall des Versagens der Selbst-Regulierung bedarf, um die Ziele der Regulierung zu sichern und um die Unternehmen zur Kooperation zu motivieren. Vor allem um Letzteres zu erreichen, muss die Drohung mit „harter“ staatlicher Regulierung auch realisierbar und nicht nur eine theoretische Möglichkeit sein. Im Gesetz sind die Kriterien festzulegen, die ein Scheitern des Kodex indizieren, oder es ist die Aufsichtsinstanz zu ermächtigen, diese Kriterien zu definieren.

5. Evaluation der Kodizes und „Sunset Clauses“

Während die Bewertung und Überprüfung von Gesetzen zu den Standard-Verfahren in Ländern wie Australien zählen, ist die Evaluation der Kodizes der Industrie eher die Ausnahme. Dies kann als ein Punkt angesehen werden, an dem das australische System verbessert werden kann. Zwar gibt es vereinzelt Evaluationen, diese sind aber nicht gesetzlich vorgeschrieben. Evaluation führt dazu, dass Selbst-Regulierung sich nicht nur in der einmaligen Annahme eines Codes erschöpft. Nicht nur Interessengruppen, auch die Aufsichtsinstanzen und die Öffentlichkeit bekommen die Möglichkeit, den Prozess der Selbst-Regulierung auf dieser Stufe zu beeinflussen. Eine Möglichkeit, Evaluationen zu gewährleisten, besteht darin, die Gültigkeit von Kodizes zeitlich zu befristen („Sunset Clauses“).

6. Mögliche Sanktionen

Obwohl Selbst-Regulierung ihre Ziele dadurch zu erreichen versucht, dass die Adressaten der Regulierung überzeugt werden oder sie zumindest dazu gebracht werden, die regulatorischen Entscheidungen zu akzeptieren, kann es erforderlich sein, die Möglichkeit von Sanktionen für den Fall eines Verstoßes gegen Regeln offenzuhalten. Deshalb sollte im Regulierungsrahmen der Typus von Sanktionen definiert und zudem festgelegt werden, welche Organisation sie auf welcher Grundlage verhängt.

7. Rechte für spezielle Gruppen

Damit bestimmte Ansichten im Prozess der Erstellung der Kodizes Gehör finden können – etwa die „Gegenspieler“ von besonders einflussreichen Gruppierungen – kann die Regulierung einzelnen Gruppen besondere Rechte einräumen. Dies kann auch einen Anreiz dafür bieten, solche Gruppen überhaupt zu bilden. Wenn nicht das Bedürfnis danach besteht, eine dauerhafte Repräsentation spezieller Interessen zu schaffen, kann das bereits angesprochene Netzwerk-Modell sinnvoll sein.

8. Beschwerden von Nutzern als Kontrollressource nutzen

Im Regulierungssystem können Beschwerden von Nutzern dazu dienen, Verstöße gegen die Kodizes festzustellen. Das Australische Modell zeigt hier Möglichkeiten, aber auch Grenzen dieses Konzepts auf. Zu letzteren zählt es, dass bestimmte Verstöße nicht von den Nutzern bemerkt werden können (aufgrund von Informationsasymmetrien, die bei Informationsgütern bestehen). Beispielsweise kann ein Fernsehzuschauer nicht erkennen, ob ein Journalist Geld für seinen Kommentar bekommen hat oder ob ein Beitrag nach journalistischen Standards erstellt wurde.

9. Möglichkeiten der Gewährleistung von Öffentlichkeit

Um den Einfluss von Öffentlichkeit auszunutzen, kann die Verpflichtung aufgestellt werden, öffentliche Anhörungen auf geeigneten Stufen der Erstellung der Kodizes oder des Evaluationsprozesses durchzuführen. Außerdem führt die Veröffentlichung des Entwurfs eines Kodex dazu, dass jedermann die Gelegenheit erhält, sich dazu zu äußern.

10. Möglichkeiten, Informationen zu sammeln und bereitzustellen

Dass das Gewinnen von Informationen ein wichtiges Mittel ist, um Regulierung in sich schnell verändernden Gesellschaften zu unterstützen, spricht dafür Mittel der Informationssammlung sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Regulierer und die Interessengruppen bereits in das Regulierungskonzept selbst zu integrieren. Eine Möglichkeit besteht darin, den Regulierer zu ermächtigen, erforderlichenfalls Informationen von den Industrieverbänden anzufordern. Die Gründung eines öffentlichen „Information Office“ wäre ein anderer, weit reichender Weg.

Instrumente regulierter Selbst-Regulierung

- Registrierung der Kodizes
- Ermächtigung des Regulierers, zur Erstellung von Kodizes aufzufordern
- Rechtliche Möglichkeiten des Regulierers im Fall des Versagens eines Kodex
- Evaluation der Kodizes und „Sunset Clauses“
- Mögliche Sanktionen
- Rechte für spezielle Gruppen
- Beschwerden von Nutzern als Kontrollressource nutzen
- Möglichkeiten der Gewährleistung von Öffentlichkeit
- Möglichkeiten, Informationen zu sammeln und bereitzuhalten

Hamburg, Oktober 2001

Hans-Bredow-Institut, Heimhuder Str. 21, 20148 Hamburg, www.hans-bredow-institut.de

¹ Vgl. *Douglas C. Michael*, Federal Agency Use of audited Self-Regulation as a regulatory Technique, *Administrative Law Review* 1995 (1), 183 ff.

² *Verena A.-M. Wiedemann*, Die zehn Todsünden der freiwilligen Presse-Selbstkontrolle, *RuF* 42 (1994), p. 82 ff.

Zusammenfassung

Modul A: Konzept und theoretischer Rahmen

(1) Vor allem in sich schnell verändernden Branchen wird traditionelle staatliche Regulierung oftmals als Handicap für die wirtschaftliche Entwicklung angesehen. Auf der anderen Seite existiert in der Wirtschaft selbst weiterhin ein Bedarf an Regulierung (etwa um Märkte zu öffnen). Auch die Notwendigkeit, öffentliche Interessen zu sichern (etwa die Vielfalt der Medieninhalte, Jugendschutz), besteht – wenn auch zum Teil mit veränderten Vorzeichen – in der so genannten „Informationsgesellschaft“ fort. Es gilt daher nach Steuerungskonzepten zu suchen, die die Ziele effektiv erfüllen können, ohne dass negative side-effects die Vorteile der Steuerung überlagern. Sie müssen zudem in den normativen Rahmen eingefügt werden können, also etwa flexibel und effektiv genug sein, die Umsetzung von Vorgaben europäischer Richtlinien zu ermöglichen.

(2) Rechts- und politikwissenschaftliche Untersuchungen zeigen vor allem die Schwächen traditioneller regulativer Konzepte auf: Sie ignorieren tendenziell die Interessen der Adressaten (hier also Wirtschaftsunternehmen) und führen dazu eher zu Widerstand als zu Kooperation; dem regulierenden Staat fehlen zunehmend die erforderlichen Informationen, um imperativ zu steuern; die Globalisierung begünstigt das so genannte „Forum shopping“ von Unternehmen, so dass diese staatlicher Regulierung entgehen können – um nur einige Schwächen zu nennen. Auf der anderen Seite verweisen wissenschaftliche Beobachtungen zu reiner Selbst-Regulierung vor allem auf Vollzugsdefizite, wenn es um die Durchsetzung von Zielen geht, die nicht unmittelbar im Eigeninteresse der Wirtschaft liegen, deren Erfüllung aber politisch gewollt oder sogar verfassungs- oder europarechtlich vorgegeben ist.

(3) Eine Reaktion auf dieses regulatorische Dilemma kann „regulierte Selbst-Regulierung“ quasi als „Dritter Weg“ der Steuerung in der Infogesellschaft sein. Um die gewünschten Ziele zu erfüllen, erhält Selbst-Regulierung in diesen Fällen eine Einbettung in traditionelle regulative Konzepte. Die Studie verwendet bewusst den abstrakten Terminus „regulierte Selbst-Regulierung“ (Regulated Self-Regulation“), da er alle Formen staatlicher Steuerung von Selbststeuerung beschreiben kann, während etwa „Ko-Regulierung“ in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion unterschiedlich weit verwandt wird.

(4) Bisher gibt es keine „Regulatory Choice Theory“, die Gesetzgebern dabei hilft, die passenden Konzepte und Instrumente für jedes zu regulierende Problem auszuwählen. Um die Vor- und Nachteile der verschiedenen Konzepte und Instrumente herauszufinden, erscheint es sinnvoll, neben der theoretischen Analyse die Praxis in anderen Ländern in Bezug auf regulierte Selbst-Regulierung zu untersuchen. Als Beispielfeld wird zunächst das Medienrecht betrachtet. Der Zwischenbericht enthält eine Fallstudie zu Australien.

Modul B: Fallstudie Australien

(1) In Australien kam es in den 90ern des letzten Jahrhunderts zu einem generellen Wechsel hin zu Selbst-Regulierung in den Bereichen Rundfunk und Telekommunikation. Die Fallstudie, die auf einer Dokumentenanalyse und Interviews mit 18 australischen Experten basiert, beschreibt ein Modell, das offiziell zwar als „Selbst-Regulierung“ bezeichnet wird und die Eingegenverantwortung der Wirtschaft auch real in den Vordergrund stellt, aber diese Aktivitäten der Wirtschaft regulativ einbindet („nothing has been given away“, wie ein australischer Experte sagte). Es handelt sich also um einen Musterfall regulierter Selbst-Regulierung.

(2) Das Australische Modell ist in allen Bereichen durch eine Regelsetzung charakterisiert, die in Bezug auf bestimmte Ziele auf so genannte „Industry Codes“ vertraut. In diesen Codes gibt sich die Industrie Regeln, die die Unternehmen zur Erreichung bestimmter Ziele zu befolgen haben. Das australische Konzept ist also nicht nur eines staatlicher Regulierung mit Elementen der Selbst-Regulierung, sondern es vertraut so weit wie möglich auf Selbst-Regulierung. Dennoch gibt es verschiedene Instrumente, um die Erreichung der Ziele zu sichern, etwa wenn die „Industry Codes“ versagen. Die Option staatlicher Regulierung bleibt als Sicherheitsnetz bestehen.

(3) Die „Industry codes“ müssen - das ist das wichtigste Instrument der Regulierung der Selbst-Regulierung - von der staatlichen Aufsichtsinstanz registriert werden. Hierbei wird überprüft, ob die gesetzlichen Vorgaben für die Erstellung der Kodizes eingehalten werden (etwa die Beteiligung bestimmter Interessengruppen). Außerdem begleitet die Aufsichtsinstanz den Prozess der Erstellung des Kodizes, indem Vertreter an Arbeitsgruppen der Selbst-Regulierungs-Organisationen teilnehmen. Im Rundfunkbereich können sich Zuschauer und Zuhörer oder Interessengruppen beim Sender beschweren, wenn dieser gegen Bestimmungen der Kodizes verstößt. Eine systematische Kontrolle durch eine Aufsichtsinstanz gibt es nicht. Hilft der Sender der Beschwerde nicht ab, hat er sie an die staatliche Aufsichtsinstanz weiterzuleiten. Diese hat keine direkte Sanktionsbefugnis, kann aber bei mehrfachen Verstößen a) die Kodizes zur Lizenzbedingung eines Senders machen und so „schwarze Schafe“ direkt kontrollieren oder b) „Industry codes“ durch so genannte „standards“ ersetzen, die als staatliches Recht von der Aufsichtsinstanz unmittelbar durchgesetzt werden können - in diesem Fall tritt die Selbst-Regulierung insoweit außer Kraft. Die staatliche Aufsichtsinstanz behält also die Auffangverantwortung für den Fall, dass die Selbst-Regulierung scheitert.

Modul C: Toolbox

(1) Der Zwischenbericht gibt einen Überblick über die ersten Ergebnisse, die auf der Basis der theoretischen Analyse und der Fallstudie Australien herausgearbeitet wurden. Die Toolbox wird also zunächst mit australischen Instrumenten gefüllt und dann im weiteren Verlauf der Untersuchung ergänzt. Dazu kommen Informationen zu den Kontextbedingungen der Instrumente, quasi das „Manual“ für die Toolbox.

(2) Mindestens zwei Punkte sind zu beachten, wenn die Bereiche identifiziert werden sollen, in denen regulierte Selbst-Regulierung als Alternative zu traditioneller imperativer

Steuerung dienen kann. Zum einen hängt die Wirksamkeit regulierter Selbst-Regulierung von den Zielen ab, die in diesem Bereich erreicht werden sollen, und zum anderen sind die Besonderheiten des Bereichs zu berücksichtigen wie etwa die Struktur der Industrie, existierende Interessengruppen, die öffentliche Interessen in diesem Bereich formulieren können, die „Kultur“, die sich in diesem Bereich herausgebildet hat usw. Die Erkenntnisse dieser Studie legen es nahe, dass die Vorteile regulierter Selbst-Regulierung dann besonders groß sind, wenn im Hinblick auf die Ziele folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die Ziele sind nicht derart fundamental, dass in der Öffentlichkeit eine imperative Steuerung erwartet wird. Zum Beispiel wurde in Australien die Sicherung australischer Inhalte im Programm aus dem System der Selbst-Regulierung herausgenommen.
- In Bezug auf das angestrebte Ziel sind die Interessen der verschiedenen Beteiligten aus der Industrie nicht komplett gegensätzlich, sondern die Interessen überschneiden sich zumindest zum Teil. In Australien werden die gegensätzlichen Interessen der Unternehmen für das Scheitern der Selbst-Regulierung im Bereich der „Interconnection“ verantwortlich gemacht.

(3) Das Konzept regulierter Selbst-Regulierung muss im Kontext des übergeordneten Regulierungsrahmens betrachtet werden. Sowohl die theoretische Analyse als auch die Fallstudie führen zu dem Schluss, dass bestimmte Voraussetzungen im Regulierungsrahmen erfüllt sein müssen, damit regulierte Selbst-Regulierung funktioniert. Hierzu zählt es, dass im Gesetz genau bestimmt wird, was die Aufgabe der Selbst-Regulierung ist (etwa im Bereich des Jugendschutzes die Festlegung der Kriterien für die Klassifizierung von Inhalten und die Bewertung einzelner Angebote anhand dieser Kriterien). Von großer Bedeutung ist es zudem, dass Anreize für die Industrie geschaffen werden, um diese zur Kooperation zu motivieren (etwa die Möglichkeit, Selbst-Regulierung als werbewirksame „Marke“ einzusetzen) und dass der Prozess der Selbst-Regulierung regelmäßig evaluiert wird um beurteilen zu können, ob die Selbst-Regulierung in bestimmten Bereichen funktioniert oder versagt.

(4) Das Hauptziel dieser Studie ist es, die Spanne der Instrumente regulierter Selbst-Regulierung aufzuzeigen und einige Kriterien für den Gebrauch dieser Instrumente zu vermitteln. In diesem Stadium können folgende „Tools“ genannt werden:

- Registrierung der Kodizes
- Ermächtigung des Regulierers, die Wirtschaft zur Erstellung von Kodizes aufzufordern
- Befugnisse des Regulierers für den Fall des Versagens eines Kodex
- Erfordernis der Evaluation und „Sunset Clauses“
- Mögliche Sanktionen
- Rechte für spezielle Gruppen
- Beschwerden von Nutzern als Kontrollressource nutzen

- Möglichkeiten der Gewährleistung von Öffentlichkeit
- Möglichkeiten für staatliche Instanz, Informationen zu sammeln und Dritten anzubieten