

Stärken und Schwächen der Selbstregulierung im Medienbereich

1 Eckpunkte der Regulierungsdiskussion

1.1 Rechtliche Regulierung

1.1.1 Begriff und Ziele

Ungeachtet der Bedeutung der «Regulierung» im wirtschaftsrechtlichen Kontext fehlt es weiterhin an einer allgemein anerkannten Umschreibung des Regulierungsbegriffs und an einer unbestrittenen Regulierungstheorie (Weber, 1986, 30; Langhart, 1993, 92). Diese Einschätzung beruht nicht zuletzt auf der Tatsache, dass rechts-, wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftliche Denkansätze nicht deckungsgleiche Schwergewichte identifizieren.

Gemäss neuerer Auffassung darf immerhin als gesichert erachtet werden, dass der Begriff «Regulierung» nicht nur hoheitliche Gesetze im formellen und im materiellen Sinne mitumfasst, sondern auch nicht-hoheitliche Anordnungen, d.h. Selbstregulierungen (Weber, 1986, 30f; Hoffmann-Riem, 1984, 18ff).

Bei der Regulierung geht es darum, einzelne Märkte, Produkte oder Aktivitäten durch prozesspolitische Massnahmen mit Blick auf die Erreichung einer politischen Zielsetzung zu beeinflussen (Bartelt, 1989, 9). Regelmässig kommt es dabei zu Veränderungen des Marktmechanismus, etwa mit Bezug auf den Marktzutritt von Unternehmen, die Preise von Gütern, die Leistungsqualität oder die Produktionsvorgänge. Traditionelle Ziele der Regulierung sind denn auch die Verhinderung übermässiger Gewinne, eines ruinösen Wettbewerbs, des Rosinenpickens und der Duplizierung von Anlagen sowie der Schutz von Investitionen, die Schaffung effizienter Strukturen, die Verhinderung von negativen Externalitäten und die angemessene Wohlstandsverteilung (Weber, 1986, 33f, 96f).

1.1.2 Regulierungstypen

Auch die Differenzierung in verschiedene Regulierungstypen erfolgt in recht unterschiedlicher Weise. Mit Bezug auf das Medienwesen erweist sich angesichts des vielschichtigen Normengefüges folgende Typisierung als sachgerecht (Hoffmann-Riem, 2000, 154):

- Hoheitlich-imperative Regulierung;
- Hoheitliche Regulierung mit selbstregulativen Elementen;
- Hoheitlich regulierte Selbstregulierung;
- Private Selbstregulierung.

Die Übergänge zwischen den einzelnen Typen sind zum Teil fliessend; tendenziell nimmt indessen der konkrete

staatliche Einfluss mit der Stärkung des Selbstregulierungselementes ab.

1.2 Selbstregulierung

1.2.1 Begriff und Ziele

Der in der bürgerlichen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts entwickelte Grundsatz der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft sowie die Stärkung der Privatautonomie auf der Basis der verfassungsrechtlichen Wirtschaftsfreiheit haben zu einem Bedeutungszuwachs der Selbstregulierung als alternative Form der Ordnung wirtschaftlicher Verhältnisse geführt (Langhart, 1993, 87). Grundgedanke bzw. Begriffselement der Selbstregulierung ist die Einschätzung, dass Anordnungen aus dem Kreis der Betroffenen eine höhere Akzeptanz erreichen als hoheitlich aufoktrozierte Normen.

Über die Idee hinaus, die betroffenen Marktteilnehmer würden selber am besten erkennen können, welche rechtlichen Rahmenbedingungen sich als sinnvoll erweisen, lässt sich die Selbstregulierung auch als Instrument einsetzen, um den Erlass staatlicher Normen zu vermeiden. Nicht selten erfolgt die Aktivitätenentwicklung von Verbänden erst im Lichte bevorstehender gesetzgeberischer Bemühungen (Nobel, 1987, 444f). In einer solchen Situation entfällt indessen ein Teil der Legitimation selbstregulativer Anordnungen.

1.2.2 Selbstregulierungstypen

Die Sozialwissenschaft hat verschiedene Denkansätze entwickelt, um einzelne Typen von Selbstregulierungen zu identifizieren. Aus der Sicht der staatlichen Einwirkung auf die Selbstregulierung lassen sich folgende Typen unterscheiden (Black, 1996, 27):

- Angeordnete Selbstregulierung, die auf dem Auftrag des Staates an die betroffenen Marktteilnehmer beruht, innerhalb eines vorgegebenen Rahmens bestimmte Normen zu erlassen (zum Teil auch hoheitlich regulierte Selbstregulierung genannt: Hoffmann-Riem/Schulz/Held, 2000, 50);
- Sanktionierte Selbstregulierung, die sich dadurch auszeichnet, dass die privat geschaffenen Normen einer behördlichen Zustimmung bedürfen;
- Erzwungene Selbstregulierung, die zur Entstehung gelangt, wenn der Erlass staatlicher Gesetze droht;
- Freiwillige Selbstregulierung, in welche der Staat weder direkt noch indirekt eingreift.

