

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

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

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

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

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

1 Von Selbst- zu Co-Regulierung

1.1 Stärken und Schwächen

1.1.1 Vor- und Nachteile von Selbstregulierung

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

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

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

1.1.2 Vermeidung von Schwächen der Selbstregulierung

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

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

