Zeitschrift: Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft

Band: - (2002)

Heft: 1

Artikel: Stärken und Schwächen der Selbstregulierung im Medienbereich

Autor: Weber, Rolf H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-790686

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Rolf H. Weber

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 aufoktroyierte 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 Aktivitätenentfaltung 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.

Wichtig mit Bezug auf die vorerwähnten unterschiedlichen Interventionen des Staates in den Regulierungsprozess ist vor allem der Aspekt der Durchsetzbarkeit; je weniger der Staat sich engagiert, umso geringer sind die Durchsetzungschancen von Anordnungen (Ukrow, 1999, 11ff).

Aus der Sicht der Beteiligung verschiedener Akteure (Boddewyn, 1988, 5 ff) bei der Selbstregulierung ist folgende Typenbildung denkbar:

- Erlass von Normen durch ein betroffenes Unternehmen («Self-Discipline»);
- Schaffung von Normen durch eine Branche für möglichst alle Marktteilnehmer dieser Branche («Pure Self-Regulation»);
- Berücksichtigung der Interessen von Dritten im Aushandlungsprozess von Selbstregulierungen («Negotiated Self-Regulation»);
- Miteinbezug von Dritten, z.B. von Konsumenten- oder Regierungsvertretern (Price/Verhulst, 2000, 188), bei der Ausarbeitung der Selbstregulierung («Coopted Self-Regulation»);
- Staatlich aufgetragene Selbstregulierung, die den Ermessensbereich der Branchenteilnehmer einschränkt («Mandated Self-Regulation»).

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion hat sich insbesondere die Differenzierung von eigentlicher privater Selbstregulierung und regulierter Selbstregulierung durchgesetzt (Hoffmann-Riem, 1996, 261ff; Finckh, 1998, 48); das Wesen der zweitgenannten Form liegt darin, dass der Staat gesetzgeberisch gewisse grundsätzliche Verhaltens- oder Leistungsanforderungen festlegt, die Konkretisierung und Umsetzung dieser Grundsätze aber den Privaten überlässt.

2 Ausgestaltung und Positionierung von Selbstregulierungen

2.1 Anknüpfungspunkte für die Ausgestaltung

Teilnehmer: Je nach konkreter Zielsetzung der Selbstregulierung ist es denkbar, dass an deren Ausarbeitung und Durchsetzung nur Teilnehmer derselben Branchen (z.B. Medienunternehmen) oder auch Vertreter der Marktgegenseite (z.B. Arbeitgeber und Arbeitnehmer) mitwirken. Der Miteinbezug der Marktgegenseite erhöht in der Regel die Akzeptanz der Selbstregulierung, doch ist dieses Vorgehen zum Teil aus praktischen Überlegungen, etwa wegen der mangelnden Organisation der Marktgegenseite (z.B. keine «Medienleserorganisation»), nicht verwirklichbar (vgl. auch Weber, 1987, 22ff).

Regelungstypen: Die Selbstregulierungen können einen materiellen Inhalt haben oder sich auf Verfahrensanordnungen konzentrieren. Im Falle von materiellen Anordnungen findet eine Ergänzung des gesetzlichen Regelungsrahmens statt, bei Verfahrensanordnungen wird eine bestimmte Prozeduralisierung erreicht (Weber, 1987, 24).

Regelungsinhalt: Die Selbstregulierung kann (1) Gebote und Verbote mit materiellem Gehalt, (2) Rahmen- und Strukturvorgaben zur Anpassung der gegebenen Ausgangslage oder (3) Auffang- und Sicherheitsanordnungen für spezifische Verhältnisse beinhalten (Hoffmann-Riem, 2000, 157).

2.2 Aspekte der Positionierung

Unter dem Gesichtspunkt der Zielrichtungen von Selbstregulierungen lassen sich drei besondere Anknüpfungspunkte ins Auge fassen (Hoeren, 1995, 6 ff):

- Die Selbstregulierung kann zu einer *Institutionalisierung* beitragen, indem eine durch die Marktteilnehmer geschaffene «Organisation» bestimmte Kontroll- und Sicherungsfunktionen übernimmt.
- Die Selbstregulierung vermag eine *Professionalisierung* zu bewirken, wenn z.B. berufsethische Standards für alle Marktteilnehmer als verbindliche Verhaltenskodizes in Kraft gesetzt werden.
- Die Selbstregulierung kann zu einer *Prozeduralisierung* führen, wenn Auseinandersetzungen in einem bestimmten Verfahren ausgetragen werden sollen.

Bei der Beurteilung der Tragweite von Selbstregulierungen geht es vornehmlich um die Frage der Mitwirkung staatlicher Akteure. Bedarf die Gültigkeit selbstregulativer Anordnungen der Mitwirkung des Gesetzgebers bzw. einer Genehmigung von staatlichen Stellen, ist der Ermessensbereich des Selbstregulierers beschränkt. Die Tragweite der Selbstregulierung hängt auch von den Kompetenzen ab, die von privaten «Gesetzgebern» in Anspruch genommen werden können. Unterschiedlich ist gegebenenfalls zudem das Ausmass der rechtlichen Verbindlichkeit selbstregulativer Anordnungen. Schliesslich stellt sich die Frage, inwieweit eine Ausdehnung betroffener Marktbereiche in Frage kommt.

2.3 Aspekte der Normqualität

Einer Selbstregulierung kommt in der Regel kein Gesetzescharakter zu, weil es an einer hoheitlichen Inkraftsetzung fehlt. Der Charakter von Gesetzen liegt darin, dass sie vom Staat auch gegen den Willen der Betroffenen zwangsweise durchgesetzt werden können, was nicht der Natur von Selbstregulierungen entspricht (allgemein zur Normqualität vgl. Weber, 1987, 26ff). Immerhin ist es denkbar, dass der Staat solchen privatregulativen Anordnungen, die Überzeugungskraft aufweisen, insoweit eine Unterstützung gibt, als sie kraft einer Allgemeinverbindlicherklärung auch gegenüber nicht mitwirkenden Kreisen für anwendbar erklärt werden; diese Situation gilt insbesondere im Bereich des Arbeits- und Mietwesens.

Selbstregulierungen können als Folge vertraglicher Absprachen verbindlich sein (Weber/Dörr, 2002, 320f). Vereinbaren einzelne Marktteilnehmer (z.B. Medienschaffende), gewisse berufsethische Standards einzuhalten, stellt die Nichtbeachtung eine Vertragsverletzung dar, welche die anderen Vertragspartner in die Lage versetzt, Rechtsfolgeansprüche (z.B. Schadenersatz) geltend zu machen. Liegen vereinsrechtliche Strukturen vor, ist die Einführung von Konventionalstrafen denkbar. Die Problematik der vertrags- bzw. vereinsrechtlichen Konstruktion liegt aber darin, dass die vom Fehlverhalten betroffenen Personen (z.B. Zeitungsleser) meist nicht vertraglich eingebunden sind und damit auch nicht einen Vertragsanspruch geltend machen können.

In der neueren Lehre wird teilweise dafür gehalten, Selbstregulierungen könnten sog. «Soft Law», das dem völkerrechtlichen Vokabular entspringt, darstellen. Unter «Soft Law» wird meist die einer rechtlichen Pflichtenstellung ähnlich wirkende Anbindung eines rechtlichen Subjekts an eine Norm, die von ihm mitgeschaffen oder unterstützt wurde, die aber tatsächlich keine rechtlich verbindliche Wirkung besitzt, verstanden. Dem «Soft Law» kommt somit nicht direkter Rechtscharakter zu, sondern es dient als Auslegungshilfe oder Lückenfüller, soweit ein Normmangel besteht (Weber/Dörr, 2002, 321). Die Rechtsverbindlichkeit von «Soft Law» ist somit zumindest gefährdet.

3 Konkrete Anforderungen an Selbstregulierungen

3.1 Grundprinzipien und Tragweite

Selbstregulierungen erlangen auch im Medienbereich nur dann die angestrebte Wirkung, wenn verschiedene Grundprinzipien beachtet werden. Dazu gehören (BRTF, 1999, 6f):

- *Transparenz*: Die anwendbaren Regelungen, die Prinzipien der Bekanntmachungen sowie die Einzelheiten von Konfliktlösungsverfahren sind offenzulegen.
- *Verlässlichkeit (Rechtssicherheit)*: Marktbeteiligte sind darauf angewiesen, dass es schnelle und einfache Verfahren gibt, die einzelnen Prodezuralisierungsschritte bekannt sind und eine klare Trennung zwischen Interessengruppen und richterlichen Funktionen vorhanden ist.
- *Zielgerichtetheit*: Die Selbstregulierungen müssen klar definierte Ziele umschreiben und Leistungsindikatoren zur Messung der Effektivität bereitstellen.
- *Verhältnismässigkeit*: Zu treffende Massnahmen sollen den Umständen angemessen sein, jedoch auch eine Sanktionierung erlauben.

Die Akzeptanz von Selbstregulierungen setzt voraus, dass deren Zielrichtungen und Tragweite für alle Beteiligten bzw. Betroffenen transparent sind. Die Bereitschaft, sich an Selbstregulierungen zu halten, wird unterschiedlich gross sein, je nachdem ob die Imagepflege der Branche und die Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung oder die Kanalisierung des Beschwerdewesens oder gar die Stigmatisierung von Aussenseitern im Vordergrund stehen. Je nach Ausrichtung kann es auch sein, dass die Akzeptanz bei unterschiedlichen Adressatenkreisen nicht in deckungsgleicher Weise eintritt.

3.2 Positive Wirkungen von Selbstregulierungen

Eine besondere Stärke von Selbstregulierungen liegt darin, dass die Mobilisierung von Fachwissen in hohem Masse ermöglicht wird. Die betroffenen Kreise haben nicht nur die Möglichkeit, in einem Vernehmlassungsverfahren ihre Auffassung bekannt zu geben, sondern sie sind direkt im «Gesetzgebungsprozess» beteiligt (Marti, 2000, 9ff). Diese Vorgehensweise trägt auch zur Praxisnähe von Selbstregulierungen bei; in der Regel ist es eher unwahrscheinlich, dass Massnahmen getroffen werden, die sich in einem bestimmten Bereich, z.B. dem Medienwesen, als völlig unbrauchbar erweisen.

Selbstregulierungen zeichnen sich weiter durch eine besondere Flexibilität aus: Im Unterschied zur staatlichen Gesetzgebung muss nicht ein kompliziertes und langwieriges Rechtsetzungsverfahren (Expertenkommission, Vernehmlassung, parlamentarische Verfahren, Volksabstimmung) durchlaufen werden, sondern die Selbstregulierung lässt sich durch private Verträge oder Verbandsbeschlüsse schaffen (Weber/Dörr, 2002, 319). Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die entsprechenden Regeln viel schneller an die neusten Erkenntnisse und Entwicklungen in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik anpassbar sind, als dies bei der staatlichen Gesetzgebung möglich wäre. Überdies können innovative Lösungen effizient und einfach realisiert werden.

Eine weitere Stärke von Selbstregulierungen vermag die Loslösung von territorialen Geltungsbeschränkungen zu sein; selbstregulative Massnahmen sind unabhängig von Landesgrenzen und ermöglichen eine internationale Ausrichtung. Dieser Aspekt ist im Medienwesen bisher aber noch kaum zum Tragen gekommen.

3.3 Nachteile bzw. Probleme von Selbstregulierungen

Selbstregulierungen sind meist weniger demokratisch legitimiert als staatliche Vorschriften, weil sie oft nicht von jedem einzelnen Betroffenen oder deren direkt gewählten Vertretern, sondern von Branchenorganisationen mit besonderen Entscheidungsstrukturen geschaffen werden (Weber, 1987, 28f). Faktische Gründe erlauben meist nicht den Miteinbezug aller betroffenen Akteure.

Eine weitere Schwäche liegt in der oft eintretenden kasuistischen «Rechtsprechung» von Selbstregulierungsorganisationen. Entschieden werden Einzelfälle, ohne dass regelmässig eine Ausrichtung auf übergeordnete staatliche Ziele erfolgt. In der Regel fehlt auch eine Qualitätskontrolle

mit Bezug auf solche Entscheide, weil ein Rechtsweg ausgeschlossen ist. Nachteilig vermag sich weiter auszuwirken, dass Selbstregulierungen in den meisten Fällen, so auch im Medienbereich, nicht allgemein verbindlich sind und der Staat eine entsprechende Stärkung von Selbstregulierungen auch nicht ins Auge fasst (Weber/Dörr, 2002, 319f).

Das Schutzniveau von Selbstregulierungen ist unter Umständen unterschiedlich, je nach «Marktmacht» der die Anordnungen erlassenden Organisationen; zudem ist der Bestand der Selbstregulierungen gefährdet, weil die betroffenen Marktteilnehmer jederzeit die Möglichkeit haben, die Anordnungen aufzuheben oder zumindest zu ändern. Die Stabilität staatlicher Rechtserlasse ist somit grösser.

Der wesentlichste Nachteil von Selbstregulierungen liegt aber wohl im Problem der Durchsetzbarkeit. Private Anordnungen lassen sich nicht staatlich erzwingen, d.h. es fehlt ein Zwangsvollstreckungsapparat. Theoretisch wäre es zwar denkbar, im Rahmen der privatrechtlich gestalteten Verhältnisse einzelne «Strafen» vorzusehen, z.B. die Verhängung einer Busse oder den Ausschluss aus dem Verband (Nobel, 1997, 92f). Die praktischen Erfahrungen zeigen aber, dass sich Branchenorganisationen mit solchen Sanktionen ausgesprochen schwer tun. Auch in der jüngsten Revision des Kodex hat der Schweizer Presserat darauf verzichtet, die Möglichkeit der Bussenausfällung vorzusehen, was dazu führt, dass die Brandmarkungswirkung von Entscheiden eher gering ist (Weber/Dörr, 2002, 314). Teilweise wird diese Zurückhaltung damit begründet, Sanktionen könnten viele Marktteilnehmer davon abhalten, am System der Selbstregulierungen teilzunehmen; eine solche Befürchtung ist aber ein indirektes Eingeständnis der geschwächten Überzeugungskraft selbstregulativer Massnahmen.

3.4 Faktische Bindungswirkungen

Als Gegenpol zur erwähnten Hauptschwäche von Selbstregulierungen, nämlich deren beschränkter Durchsetzungswirkung, lässt sich immerhin die faktische Bindungswirkung selbstregulativer Anordnungen in Betracht ziehen. Oft sind auch private «Normen» nicht völlig wirkungslos, insbesondere wenn sie über eine «inhärente Autorität» verfügen (Weber, 1987, 32f):

- Bindungswirkungen kraft sprachlicher Spezifizität und inhaltlicher Konsistenz: Selbstregulierungen können so überzeugend wirken, dass sie ohne weiteres faktisch befolgt werden; dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sie keine Leerformeln und Widersprüchlichkeiten enthalten.
- Bindungswirkungen durch öffentlichkeitsrelevante «Follow-up-Verfahren»: Wenn die Offenlegung von Verstössen gegen Selbstregulierungen eine negative Publizität mit sich bringt, werden Wirkungen auf die Geschäftspolitik der Unternehmen nicht ausbleiben; dieser Zielvorstellung misst der Presserat eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei.
- Bindungswirkungen kraft Akzeptanz: Wenn Selbstregulierungen allgemein anerkannte Grundsätze im Sinne des politischen oder inhaltlichen Konsenses wiedergeben, von deren Richtigkeit die Mehrheit der betroffenen Partner überzeugt ist, ergibt sich faktisch eine Befolgung kraft Akzeptanz.
- Bindungswirkungen kraft Vertrauensprinzips bzw. Erwartungshaltung: Selbstregulierungen werden gegebenenfalls deshalb beachtet, weil die einen Marktteilnehmer davon ausgehen, die anderen Marktteilnehmer würden nach Treu und Glauben ein gewisses Verhalten an den Tag legen; wer eine Selbstregulierung einmal anerkannt hat, kann sie später nur schwer für unverbindlich halten; geschützt wird also das Vertrauen darauf, dass sich ein Mitbeteiligter nicht zu der von ihm erzeugten, berechtigten Erwartungshaltung in Widerspruch setzt.
- Bindungswirkungen mit Blick auf staatliche «Parallelnormierung»: Wenn das Risiko besteht, das∞pNormen aus anderen Rechtsbereichen präjudizielle Wirkung entfalten könnten, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt ist, mag die Einigung auf Selbstregulierungen vorteilhaft sein.

Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass Selbstregulierungen auch eine wesentliche Orientierungshilfe bei der Auslegung und Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe auszuüben vermögen: Wird eine Generalklausel durch Selbstregulierungen spezifiziert, besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass sich die Rechtsprechung bei der Auslegung der Generalklausel auf Selbstregulierungen abstützen wird. Diese Betrachtungsweise gilt insbesondere für den Medienbereich: Der Grundsatz des Persönlichkeitsschutzes von Art. 28 ZGB ist eine Blankettnorm, die durch Einzelverhaltensweisen konkretisiert werden muss (Weber/Dörr, 2002, 322).

4. Fakten zur Selbstregulierung im schweizerischen Medienwesen

4.1. Presserat

Als Selbstregulierung im schweizerischen Medienwesen steht der sog. Pressekodex der Mitglieder des Schweizer Verbandes für Journalistinnen und Journalisten im Vordergrund, dessen Einhaltung vom Presserat überwacht wird; Ziel dieses Kodex ist es, das Ansehen des Berufsstandes zu heben und Auskunft darüber zu geben, welche medienethischen Prinzipien zu beachten sind (Weber/Dörr, 2002, 312f). Der Presserat hat sich aus einem früheren Mauerblümchendasein zu einem Organ entwickelt, das heute eine gewisse Beachtung erlangt hat. Dennoch lässt sich nicht übersehen, dass die finanziellen Mittel des Presserates weiterhin ausgesprochen bescheiden sind und selbst nach der Basiserweiterung im Jahre 2000 nicht alle relevanten Akteure des Medienwesens vereinigt. Miteinbezogen sind jetzt zwar die Mediengewerkschaften, nicht aber die Medienunternehmen, weil die «Konferenz der Chefredaktoren» keine ausreichende Vertre-

tung der wirtschaftlichen Interessen zu bewerkstelligen vermag. Zudem ist die Zahl der Publikumsvertreter (6) noch recht gering.

Um das Ziel einer erweiterten Selbstkontrolle im Medienbereich zu verwirklichen, hat der Presserat in seiner Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) vorgeschlagen, Programmbeschwerden ganz dem System der Selbstregulierung zu überlassen und die Medienbranche im Gesetz zu verpflichten, die relevanten Selbstregulierungen zu erlassen (dazu Weber/Dörr, 2002, 315f). An die Stelle des heutigen Presserates soll neu ein Medienrat treten, der von einer Stiftung zu tragen wäre, deren Mitglieder je zur Hälfte vom Bundesrat und von der Medienbranche ernannt würden. Weitere Forderungen sind die Mitwirkung der SRG SSR idée suisse und die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten des Medienrates. Die vorgeschlagene Stiftung elektronische Medien soll dazu beitragen, dass die «Rechtsprechung» des Medienrates unabhängig bleibt. Abgesehen von noch zu erläuternden verfassungsrechtlichen Problemen bleibt derzeit ungewiss, ob die Vorschläge eine Chance haben, in die Botschaft zur RTVG-Revision aufgenommen zu werden.

4.2 Ombudsstellen im Rundfunk

Derzeit ist jeder Rundfunkveranstalter verpflichtet, eine Ombudsstelle für die Behandlung von Beanstandungen des Programmes einzusetzen. Zudem müssen nationale Veranstalter mindestens eine Ombudsstelle pro Sprachregion einrichten. Die Ombudsstelle verfügt nicht über Entscheidungs- oder Weisungsbefugnisse, sie versucht lediglich, zwischen den Beteiligten zu vermitteln, um so Prozesskosten zu sparen und Imageschäden abzuwenden. Auch einzelne Printmedien haben zwischenzeitlich (freiwillig) solche Ombudsstellen eingerichtet. Materiell findet damit eine hoheitlich regulierte Selbstregulierung statt, d.h. der Staat ordnet die Einsetzung an, überlässt deren Ausgestaltung aber den Privaten.

Der Vorentwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz sieht nur noch in jeder Sprachregion eine Ombudsstelle vor. Dieser Vorschlag bedeutet zwar eine Entlastung für die einzelnen Programmveranstalter, doch geht damit unter Umständen der Lokalbezug verloren (zum Ganzen Weber/Dörr, 2002, 314).

Über die Ombudsstellen hinaus will das Bundesamt für Kommunikation im Rahmen der RTVG-Revision spezifisch der SRG einen Beirat zur Seite stellen, der keine bindenden Weisungen erlassen, sondern lediglich in einem diskursiven Prozess seine Einschätzung der Programmleistungen kommunizieren kann. In seiner Stellungnahme zum Entwurf schlägt der Presserat hingegen vor, anstelle des Beirates eine Kommission für Medienbeobachtung einzurichten, die alle elektronischen Medien unter die Lupe zu nehmen vermag. Die Verwirklichungschancen für eine solche Organisation sind derzeit noch ungewiss.

5 Beurteilung von Selbstregulierungen im Medienbereich

5.1 Pressebereich

Die vorerwähnte, eher theoretische Analyse von Stärken und Schwächen einzelner Selbstregulierungsformen hat gezeigt, dass deren materielle Beurteilung von den sozialen und historischen Rahmenbedingungen abhängt. (1) Im Pressebereich scheinen sich die Selbstregulierungen insbesondere mit Bezug auf die Mobilisierung von Fachwissen und die Flexibilität der Normsetzung positiv auszuwirken. Die intensiveren Bemühungen des Presserates in den letzten Jahren zeigen ihre Früchte; der Kodex und die Charta «Qualität im Journalismus» tragen zur Konkretisierung offener Rechtsbegriffe bei (Weber/Dörr, 2002, 326). (2) Eine eher durchzogene Beurteilung scheint mit Bezug auf die Legitimation des Kontrollorgans, d.h. des Presserates, und mit Bezug auf die faktischen Bindungswirkungen gerechtfertigt zu sein: Im Presserat sind weiterhin nicht alle betroffenen Kreise ausreichend vertreten und mangels Sanktionen ist die Beachtung der Regelungen des Kodex (noch) nicht zu einer Selbstverständlichkeit geworden (Weber/Dörr, 2002, 326). (3) Eher negativ fällt ins Gewicht, dass der Presserat bisher internationale Erfahrungen kaum in Betracht gezogen hat und dass die eigentliche Durchsetzung von Entscheiden mit Folgewirkungen nicht möglich ist (Weber/Dörr, 2002, 325f).

5.2 Rundfunkbereich

5.2.1 Lokalbezug

Die heute schon geforderten Ombudsstellen erfüllen eine sinnvolle Funktion, weil sie dazu beitragen, dass verschiedene Konflikte vorprozessual einer Einigung zugeführt werden können; im Gespräch zwischen den Betroffenen lassen sich Argumente austauschen und unter kundiger Leitung eine einvernehmliche Lösung suchen. Ob es sinnvoll ist, vom Grundsatz, dass jeder Veranstalter eine Ombudsstelle einzurichten hat, zugunsten nur einer Ombudsstelle pro Sprachregion abzuweichen, erscheint indessen als zweifelhaft (Weber/Dörr, 2002, 314).

5.2.2 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Mit Blick auf die Kontrolle medialer Leistungen legt Art. 93 Abs. 5 BV fest, dass Programmbeschwerden einer «unabhängigen Beschwerdeinstanz» vorgelegt werden können. Historisch geht diese Anordnung auf den Bundesbeschluss über die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) für Radio und Fernsehen vom 7. Oktober 1983 zurück. Inhaltlich stellt die Schaffung der UBI eine verfahrens- und organisationsrechtliche Massnahme zur Sicherstellung des medialen Leistungsauftrages und zur Gewährleistung von Unabhängigkeit und Autonomie der Medienorganisation dar (Art. 93 Abs. 2/3 BV).

Lehre und Rechtsprechung gehen einhellig davon aus, dass es sich bei der UBI um ein quasi-richterliches Organ handelt, das nicht einfach in das System der verwaltungsrechtlichen Rechtspflegeinstanzen einzuordnen und wohl am ehesten als verwaltungsgerichtliche Institution besonderen Charakters einzustufen ist. Mit der Einrichtung der UBI wollte der Gesetzgeber die Programmaufsicht der parlamentarischen Beeinflussung, aber auch der verbands- und parteipolitischen Einflussnahme entziehen (Weber/Dörr, 2002, 324f). Ungeachtet der Tatsache, dass sich Begriffe wie «Unabhängigkeit» und «Selbständigkeit» in verschiedener Weise auslegen lassen, ist doch nicht zu übersehen, dass für den Rundfunk ein reines privates Selbstregulierungsmodell nicht in Einklang zu bringen ist mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die vom Presserat in der Stellungnahme zum Vorentwurf des RTVG vorgeschlagene «Medienkontrolle» stellt eine Branchenüberwachung dar, die zumindest einer richterlichen Überprüfungsmöglichkeit zu unterstellen wäre, um den Vorgaben von Art. 93 Abs. 5 BV Genüge zu tun. Insoweit bestehen verschiedene Möglichkeiten, zumal die Revision des RTVG auch eine neue Behördenstruktur (konvergente Fernmelde- und elektronische Medienkommission) zu verwirklichen beabsichtigt (dazu Weber/Dörr, 2002, 325).

Prof. Dr. Rolf H. Weber ist Ordentlicher Professor für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht an der Universität Zürich und Rechtsanwalt in Zürich.
lst.weber@rwi.unizh.ch

Literatur

Bartelt, Guido (1989): Regulatorische Marktinterventionen – Ansätze zu einer Theorie regulatorischer Marktintervention als Grundlage zur Beurteilung ihrer Effizienz. Diss. St. Gallen 1989.

Black, Julia (1996): Constitutionalising Self-Regulation, Modern Law Review 59 (1996), 24ff.

Boddewyn, Jean J. (1998): Advertising Self-Regulation and Outside Participation. A Multinational Comparison. New York u.a. 1998.

BRTF (Better Regulation Task Force) (1999): Self-Regulation Interim Report, http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/1999/self_regulation.rtf.

Finckh, Andreas (1998): Regulierte Selbstregulierung im dualen System, Baden-Baden 1998.

Hoeren, Thomas (1995): Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht, Karlsruhe 1995.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1984): Die Reform staatlicher Regulierung in den USA, Der Staat 23 (1984), 17ff.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen Systematisierung und Entwicklungsperspektiven, in: Hoffmann-Riem Wolfgang/Schmidt-Assmann Eberhard (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, Baden-Baden 1996, 261 ff.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Grundfragen, Baden-Baden 2000.

Hoffmann-Riem Wolfgang/Schulz Wolfgang/Held Thorsten (2000): Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien, Baden-Baden 2000.

Langhart, Albrecht (1993): Rahmengesetz und Selbstregulierung, Diss. Zürich 1993.

Marti, Arnold (2000): Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung?, ZBl 2000, 562ff.

Nobel, Peter (1987): Gesetz oder private Selbstregulierung?, in: Kolloquium Schweizerisches Kapitalmarktrecht, Genève 1987, 443ff.

Nobel, Peter (1997): Möglichkeiten einer tauglichen Selbstregulierung in der Presse – Vom Konkreten zum Allgemeinen, Medialex 1997, 87ff.

Price, Monroe E./Verhulst, Stefaan G. (2000): Selbstregulierung und Verhaltenskodizes als Grundlage von Internet-Politik, in: Waltermann/Machill (Hrsg.), Verantwortung im Internet, Selbstregulierung und Jugendschutz, Gütersloh 2000, 141ff.

Ukrow, Jörg (1999): Selbstkontrollen im Medienbetrieb und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Saarbrücken 1999.

Weber, Rolf H. (1986): Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen, Baden-Baden 1986.

Weber, Rolf H. (1987): Bedeutung, Möglichkeiten und Grenzen der Selbstregulierung, in: Empfehlungen zur Rechnungslegung und zur Revision, Zürich 1987, 21ff.

Weber, Rolf H./Dörr, Bianka S. (2002): Revitalisierung der Selbstregulierung im Medienbereich?, AJP 2002, 312ff.