

Internationale und alternative Regulierungsinstitutionen im Fernsehsektor

Florian Saurwein

Erschienen in: Steininger, Christian / Woelke, Jens (2007): Fernsehen in Österreich 2007. Konstanz: UVK.

Einführung

Der Fernsehsektor ist mit einer Reihe von gesellschaftlichen und politischen Erwartungen konfrontiert, die sich aus seiner Bedeutung für die demokratische, soziale, kulturelle und ökonomische Entwicklung moderner Gesellschaften ableiten. Fernsehen als Leitmedium der gesellschaftlichen Kommunikation wird in europäischen Ländern deshalb traditionell als öffentliche Aufgabe gesehen und stark reguliert. Zur Umsetzung von öffentlichen Steuerungszielen¹ im Fernsehsektor existiert eine Vielzahl von Steuerungs- und Regulierungsinstitutionen (Normen, Organisationen). Dabei bildet die «Command- and Control-Regulierung» durch Nationalstaaten und die Europäischen Union (EU) im audiovisuellen Sektor den Kern eines komplexen Steuerungsgefüges. Formale national-staatliche und europäische Regulierungsnormen (Rundfunkgesetze, Fernsehrichtlinie etc.) und -organisationen (Rundfunkregulierungsbehörden) sind die prominentesten und sichtbarsten Bestandteile des Steuerungsarrangements.² Die Entwicklungen im nationalen und europäischen Rundfunkrecht erhalten dementsprechend traditionell viel Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte und der Forschung.³ Die Marktentwicklung und Marktergebnisse im Fernsehsektor werden aber – wie in vielen anderen Industriesektoren – auch durch Soft Law, nicht kodifizierte gesellschaftliche Normen (Traditionen, Werte etc.), Formen technikgestützter Steuerung (technische Architektur) sowie durch die Initiativen internationaler und alternativer Steuerungs- und Regulierungsinstitutionen mitbeeinflusst.

In der wissenschaftlichen Debatte wird Steuerungs- und Regulierungsakteuren abseits national-staatlicher Politik verstärkt Beachtung geschenkt. Der Fokus der Forschungsarbeiten

¹ Mit Latzer/Just/Saurwein/Slominski (2002, 105) können die vielfältigen kommunikationspolitischen Steuerungsziele differenziert werden in übergreifende Zielsetzungen, wie z. B. Kommunikationsfreiheit, sowie nachgeordnete soziale Ziele (inhaltliche Ziele; nutzerspezifische Ziele) und ökonomische Ziele (Wettbewerbsförderung; Marktmachtkontrolle). Für andere Klassifizierungsversuche von Steuerungszielen im Kommunikationssektor siehe Hoffmann-Riem/Schulz/Held (2000, 47) und Trappel (2001, 16).

² Siehe Brantner/Wallner (i. d. B.).

³ Siehe Romahn (i. d. B.).

erweitert sich von «Government» in Richtung «Governance».⁴ In vielen Industriesektoren kommt es durch den zunehmenden Einfluss inter- und supranationaler Regulierungsinstitutionen zur vertikalen Erweiterung von Government in Richtung Mehrebenenregulierung (Multilevel-Governance). Gleichzeitig wird in zahlreichen Branchen auch ein verstärkter Einsatz alternativer Regulierungsinstitutionen beobachtet, die durch die Einbindung privater Akteure in Regulierungsprozesse gekennzeichnet sind und zur horizontalen Erweiterung von Government führen (Selbstregulierung, Ko-Regulierung).⁵ Im konvergenten Kommunikationssektor (Mediamatik)⁶ sind beide Trends sichtbar: Aufgrund der Verlagerung von Regulierungskompetenzen von europäischen Nationalstaaten auf die EU-Ebene v. a. im Telekommunikationssektor kommt es zu vertikalen Erweiterungen von Government. Horizontale Erweiterungen zeigen sich an einer Vielzahl von neu gegründeten Selbstregulierungsinstitutionen im Bereich des Internets.⁷ Trotz der insgesamt sichtlich steigenden Bedeutung internationaler, supranationaler und privater Akteure darf nicht übersehen werden, dass sowohl das Ausmaß der Europäisierung bzw. Internationalisierung der Regulierung als auch das Ausmaß, in dem Regulierungsverantwortung an private Akteure delegiert oder diesen überlassen wird, von Sektor zu Sektor erheblich variieren.

Ob sich auch für den Fernsehsektor Veränderungen in der Regulierungsstruktur in Richtung einer horizontalen und/oder vertikalen Erweiterung von Government oberhalb der EU-Ebene abzeichnen, soll in diesem Beitrag analysiert werden. Internationale und alternative Regulierungsinstitutionen, die abseits oder in Verbindung mit supranationaler und nationalstaatlicher Medienpolitik agieren, werden deshalb im Überblick dargestellt. An ihren Tätigkeitsbereichen, ihren Normen und den Mechanismen der Normdurchsetzung lässt sich zeigen, wo und wie sie nationalstaatliche und supranationale Medienpolitik ergänzen und so einen Beitrag zur Definition und zur Umsetzung kommunikationspolitischer Steuerungsziele leisten. Anhand von konkreten Beispielen soll zudem verdeutlicht werden, wie internationale und alternative Regulierungsinstitutionen die Politik- und die Marktentwicklung im österreichischen Fernsehsektor mitgestalten.

⁴ Vgl. Schuppert (2005); für Beispiele aus dem Mediensektor siehe die Beiträge in Donges (2006, i. E.).

⁵ Für Analysen zur Anwendung alternativer Regulierungsformen im Kommunikationssektor siehe Latzer/Just/Saurwein/Slominski (2002; 2003; 2006); Schulz/Held (2002; 2004); PCMLP (2004); Puppis et al. (2004); Hans-Bredow-Institut/Institut für Europäisches Medienrecht (2006); Just/Latzer/Saurwein (2006, i. E.).

⁶ Zur Analyse des Konvergenztrends siehe Latzer (1997; 2006). Der Begriff Mediamatik verweist auf die Konvergenz von elektronischen und nicht-elektronischen Massenmedien (Rundfunk, Print) mit der Telekommunikation, wobei dem Computersektor aufgrund der Digitalisierung eine verbindende Rolle zukommt.

⁷ In Kombination mit anderen Regulierungstrends kommt es dadurch zu einer Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor (vgl. Latzer 1999).

Internationale Regulierungsinstitutionen

Im Rahmen der *Vereinten Nationen* (UNO) werden rundfunkrelevante Entwicklungen vor allem durch die UNESCO, die ITU und die WIPO beeinflusst. Fernsehrelevante Artikel finden sich mit den Rechten auf Meinungsfreiheit, freie Meinungsäußerung und Urheberrecht für Werke der Wissenschaft, Literatur und Kunst aber auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.⁸ Als Resolution der Generalversammlung ist die Erklärung zwar rechtlich nicht verbindlich, sie entfaltet aber eine starke moralische und politische Wirkung, die in einer Vielzahl von Rechtsakten bekräftigt worden ist – auf UN-Ebene beispielsweise im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)⁹ und auf europäischer Ebene in der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates (s. u.).

Auf UNO-Ebene sind vor allem die Aktivitäten der *Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur* (UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)¹⁰ sehr direkt an den Zielen der Menschenrechtserklärung orientiert. Sie umfassen u. a. die beiden Tätigkeitsbereiche Kultur sowie Kommunikation & Information und zielen auf die Förderung von kultureller Vielfalt, Meinungsvielfalt, Kommunikationsfreiheit und auf universellen Zugang ab. Die Politik der UNESCO wird durch eine Reihe von Förderprogrammen, Deklarationen, Empfehlungen und Konventionen vorangetrieben. Bis Ende der 1990er-Jahre galt das Hauptaugenmerk der UNESCO der Unterstützung von Entwicklungsländern, z. B. beim Aufbau von Kommunikationsinfrastruktur, bei der Journalistenausbildung und hinsichtlich des Zugangs zu Information.¹¹ Zuletzt wurden jedoch auch viel beachtete Initiativen für kulturelle Vielfalt gesetzt. Die UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen¹² (2005) betont u. a. das Recht auf nationale Kulturpolitik und die Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Darunter fallen auch Instrumente zur Förderung der nationalen Kulturindustrie und der Medienvielfalt, z. B. durch

⁸ Siehe Artikel 19 der Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948 (<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.htm>).

⁹ Siehe Artikel 19 der Resolution 2200A (XXI) vom 16.12.1966 die seit 23.3.1976 in Kraft ist und von Österreich am 10.9.1978 ratifiziert wurde (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm). Der UN-Zivilpakt sieht anders als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Einschränkungsöglichkeiten für das Recht auf freie Meinungsäußerung vor.

¹⁰ Die Verfassung der UNESCO wurde am 16.11.1945 von 37 Staaten in London unterzeichnet und trat am 4.11.1946 in Kraft. Die UNESCO (<http://portal.unesco.org/>) ist eine der autonomen UN-Sonderorganisationen, hat 191 Mitglieder und ihren Sitz in Paris. Österreich war noch nicht Mitglied der Vereinten Nationen, als es am 13.8.1948 der UNESCO beitrug.

¹¹ Beispielsweise durch Förderprogramme wie das International Programme for the Development of Communications (IPDC) und das Information for All Programme (IFAP).

¹² Siehe <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf>.

öffentlichen Rundfunk.¹³ Die Konvention könnte für die Rundfunkpolitik der europäischen Staaten Bedeutung erlangen, weil auch die EU eine Regelung zum Schutz der kulturellen Vielfalt auf internationaler Ebene anstrebt und die UNESCO-Initiativen maßgeblich unterstützt.¹⁴

Die *Internationale Fernmeldeunion* (ITU, International Telecommunication Union) ist eine weitere von insgesamt 16 Sonderorganisationen der UNO.¹⁵ Im Rahmen der ITU arbeiten derzeit nicht nur 191 Staatsregierungen, sondern auch über 600 Unternehmen des privaten Sektors sowie weitere regionale und nationale Organisationen zusammen, um eine effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sicherzustellen und Störungen zwischen einzelnen Funkdiensten bzw. Funkstellen zu vermeiden.¹⁶ Die grundlegenden Regeln für die internationale Koordinierungstätigkeit der ITU sind im Internationalen Fernmeldevertrag festgelegt, der auch die rundfunkrelevanten «Radio Regulations»¹⁷ umfasst. Der Internationale Fernmeldevertrag bildet mit der Vollzugsordnung für den Funkdienst eine wesentliche Grundlage für die Bewilligung von Funksendeanlagen durch nationale Regulierungsbehörden wie die RTR-GmbH in Österreich.¹⁸ Studiengruppen der ITU bearbeiten technische Fragestellungen in den Bereichen Radio Communication (ITU-R), Telecom Standardization (ITU-T) und Telecom Development (ITU-D). Die ITU-Studiengruppe «Broadcasting Services» beschäftigt sich mit verschiedenen fernsehrelevanten Fragen wie der Verbreitung via Terrestrik und Satellit, mit technischen Aspekten der Programmproduktion, -formatierung und -archivierung sowie mit internationalem Programmaustausch und interaktivem Rundfunk. Die Arbeiten der ITU-Studiengruppen haben beispielsweise maßgeblich zur Entwicklung technischer Grundlagen für den Empfang von Rundfunkdiensten über mobile Endgeräte beigetragen (Standard IMT-2000). Ergebnisse der Studiengruppen werden als Empfehlungen veröffentlicht, die in der Folge durch die Anerkennung von staatlichen Institutionen zu verbindlichen Normen werden können.

¹³ Für einen Überblick zu potenziellen medienpolitischen Implikationen der Konvention siehe Puppis (2006, i. E.).

¹⁴ Siehe dazu die Mitteilung der Kommission zur Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt vom 27.8.2003 (KOM (2003) 520) und den Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen vom 2.5.2006.

¹⁵ Die ITU (<http://itu.int>) ist seit 1947 eine UNO-Sonderorganisation mit Sitz in Genf. Sie ging 1934 aus dem Welttelegraphenverein hervor, der 1865 in Paris mit dem ersten weltweiten Telegraphenübereinkommen gegründet wurde.

¹⁶ Auch in der Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT) beschäftigen sich die nationalen Regulierungsbehörden aus europäischen Ländern mit Fragen der Frequenzverwaltung und der Regulierung. CEPT hat jedoch mit der Gründung von ETSI (s. u.) an Bedeutung verloren.

¹⁷ Die Radio Regulations wurden erstmals 1906 festgelegt und seither im Rahmen von regelmäßigen Weltfunkkonferenzen (WRC) weiterentwickelt.

¹⁸ Siehe http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk_Regulierung_Regulierungsumfeld.

Die *Weltorganisation für geistiges Eigentum* (WIPO, World Intellectual Property Organization)¹⁹ ist eine weitere Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Ihre Hauptaufgabe ist die weltweite Harmonisierung des Rechts an immateriellen Gütern. Darunter fallen u. a. Eigentum an Markennamen, Erfindungen, originären Produktionsmethoden und an künstlerischem Schaffen, wie Literatur, Musik, visuelle Kunstwerke, Fotografie und audiovisuelle Produkte. Die WIPO wacht derzeit über mehr als 20 multilaterale Verträge, darunter auch ältere, heute rundfunkrelevante Regelwerke, wie beispielsweise die Berner Konvention zum Schutz literarischer und künstlerischer Werke (1886) und die römischen Verträge zum Schutz von Darstellern und Rundfunkveranstaltern (1961). Im Zuge von Konvergenz und Digitalisierung entstehen neue Debatten und neue Verträge mit fernsehpolitischen Implikationen. Rundfunkrelevante Bestimmungen enthält beispielsweise der WIPO Copy Right Treaty (1996) mit dem rechtlichen Schutz von technischen Urheberrechtsschutzmaßnahmen, wie etwa der Verschlüsselungstechnologie im digitalen Fernsehen.²⁰ Versuche einer Einigung auf einen speziellen Schutz von audiovisuellen Künstlern sind zwar vorläufig gescheitert, werden aber weiterverfolgt. In Ausarbeitung befindet sich zudem eine eigene WIPO-Konvention zum Schutz der Urheberrechte von Rundfunkveranstaltern (WIPO Treaty on the Protection of Broadcasting Organizations), der auf den Schutz vor «Signalpiraterie» abzielt und die Rechte der Rundfunkveranstalter an Sendungen und Rohmaterial schützen soll. Ebenfalls in Diskussion sind Regeln für das Internetfernsehen (Webcasting, Netcasting). Die WIPO ist eine diplomatische Konferenz ihrer 183 Mitgliedsstaaten, die sich verpflichten, ihre Gesetzgebung an WIPO-Verträgen zu orientieren. Die WIPO selbst verfügt zwar über keine unmittelbaren Sanktionsmöglichkeiten bei Vertragsverletzungen durch Staaten,²¹ sie war aber dennoch in den letzten Jahren sehr einflussreich, weil viele nationale und supranationale Regelwerke mit Blick auf WIPO-Übereinkommen gestaltet wurden.²²

Starke rundfunkrelevante Veränderungen könnten durch Übereinkommen im Rahmen der *Welthandelsorganisation* (WTO, World Trade Organisation)²³ in Gang gesetzt werden. Der

¹⁹ Siehe <http://www.wipo.int/>.

²⁰ Siehe <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/wct/>. Dabei geht es u. a. darum, den Vertrieb von Techniken zu verhindern, deren primärer Zweck es ist, Schutzmaßnahmen wie Verschlüsselung oder Zugangscodes zu unterlaufen.

²¹ Anders als etwa die WTO mit ihrem Dispute-Settlement-Body. Für Streitfälle zwischen privaten Akteuren werden von der WIPO Mediations- und Schiedsgerichtsverfahren angeboten.

²² Vgl. Werle (2005, 81).

²³ Die WTO (<http://wto.org>) wurde 1995 gegründet und hat heute 149 Mitgliedstaaten, darunter seit 1.1.1995 Österreich. In den 1950er-Jahren war die Etablierung einer internationalen Handelsorganisation (ITO) im Rahmen der UNO am Widerstand der USA gescheitert. Allerdings einigten sich einige Staaten auf ein Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) das im Rahmen von acht multilateralen Handelskonferenzen («Runden») weiterentwickelt wurde. Ergebnisse der 1994

audiovisuelle Bereich und damit auch das Fernsehen unterliegen nämlich prinzipiell dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), mit dem über 160 Dienstleistungssektoren erfasst sind und das dem Grundsatz der progressiven Liberalisierung verpflichtet ist. Bislang erlaubt der gemeinschaftliche Besitzstand eine «Handlungsfreiheit» im audiovisuellen Bereich,²⁴ die jedoch in der aktuellen Verhandlungsrunde (GATS 2000) nicht unumstritten ist. Speziell die USA fordern den Abbau von Handelsbarrieren, während die EU danach strebt die audiovisuelle Politik auf nationaler und Gemeinschaftsebene beizubehalten.²⁵ Abseits der laufenden Verhandlungen haben das WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPs) sowie – in geringerem Maße – das Übereinkommen über den Handel mit Waren der Informationstechnologie (ITA) Auswirkungen auf die Entwicklung des Fernsehsektors.²⁶ Mit ihren Kompetenzen im Telekommunikationssektor verfügt die WTO zudem über Einfluss auf die Marktentwicklung von Kommunikationsinfrastruktur und -equipment, die mittlerweile auch zur Übertragung von Fernsehdiensten genutzt werden. Die Relevanz der WTO für wirtschaftliche Entwicklungen beruht vor allem auf ihrer vergleichsweise starken Sanktionsfähigkeit durch bindende Entscheidungen im Streitbeilegungsverfahren (Dispute-Settlement-Body), die auch Handelssanktionen gegen Staaten umfassen können. Der Fernsehsektor ist davon bislang durch die Ausnahmeregelungen jedoch noch nicht direkt und in vollem Umfang betroffen. Allerdings wird die Verpflichtung zur fortschreitenden Liberalisierung zumindest von den europäischen Staaten und von Kanada als eine Bedrohung wahrgenommen.²⁷ Liberalisierung steht in Konflikt mit dem Kulturvorbehalt, den viele Länder in Bezug auf die Medienproduktion sehen,²⁸ und das erklärt auch ihre starke Unterstützung der UNESCO-Initiativen zur kulturellen Vielfalt (s. o.), mit der deutlich andere Ziele verfolgt werden.

abgeschlossenen Uruguay-Runde waren die Gründung der WTO, das Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPs) und das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS).

²⁴ Die Handlungsfreiheit resultiert aus einer Kombination von Vorbehalten gegen die Meistbegünstigungsklausel und dem Fehlen von Verpflichtungen bezüglich Inländerbehandlung und Marktzugang. Derzeit gilt für den Rundfunksektor lediglich die Transparenzverpflichtung: Alle Regulierungsmaßnahmen, die Dienstleistungen betreffen, müssen veröffentlicht werden.

²⁵ Als offen formuliertes Hauptargument gegen Liberalisierung auf WTO-Niveau dient die Gefährdung der kulturellen Vielfalt. Die vergleichsweise starre Position der EU hat allerdings auch industriepolitische Hintergründe: Es geht dabei auch um den Schutz der vergleichsweise schwachen europäischen audiovisuellen Industrie.

²⁶ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

(http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/intel2_e.htm); Information Technology Agreement

(http://www.wto.org/English/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm).

²⁷ Vgl. Puppis (2006, i. E.).

²⁸ Vgl. Kleinstüber/Thomaß (2004).

Auch die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development)²⁹ beschäftigt sich mit zentralen Fragen der Wirtschaftsentwicklung. Ihre Ziele sind die Förderung von Wirtschaftswachstum, die Verbesserung des Lebensstandards in den Mitgliedstaaten sowie die Begünstigung der Ausweitung des Welthandels. Innerhalb der OECD widmet sich vor allem das Direktorat für Wissenschaft, Technologie und Industrie bzw. dessen Komitee für Information, Computer und Kommunikationspolitik (ICCP) der Entwicklung von Informations- und Kommunikationsmärkten. Zentrale Themen sind Konsumentenpolitik, Informationswirtschaft und elektronischer Geschäftsverkehr, Informationssicherheit, Datenschutz sowie Telekommunikations- und Internetpolitik im Allgemeinen. Die OECD beschäftigt sich zwar nicht speziell mit dem Fernsehsektor, ihre Arbeiten zu sektorenübergreifenden Entwicklungstrends sind jedoch aufgrund der Konvergenz mitunter auch rundfunkrelevant, z. B. in Bezug auf audiovisuelle Dienste, die via Internet angeboten werden. Zuletzt wurden beispielsweise Arbeiten über Strategien und Politik für digitale Breitbandinhalte veröffentlicht. Ergebnisse der Beratungen in Komitees und Arbeitsgruppen können in einstimmig verabschiedeten, verbindlichen Entscheidungen/Beschlüssen sowie in unverbindlichen Empfehlungen und Übereinkünften des Rates der OECD oder in gemeinsamen Erklärungen der OECD-Mitgliedstaaten münden.³⁰ Potenziell rundfunkrelevante Empfehlungen bzw. Erklärungen wurden beispielsweise für Verschlüsselungspolitik (1997), Breitbandentwicklung (2003) und Zusammenschlussbewertung (2005) verabschiedet.³¹ Die Politik der OECD-Mitgliedstaaten wird aber vor allem durch «weiche Steuerungsinstrumente» wie Monitoring und Benchmarking beeinflusst.³² Speziell ländervergleichende Studien und anschließende Diskussionen können Reformdruck auf die nationale Politik entfalten oder erhöhen. Die OECD bezeichnet daher u. a. Peer-Review und Peer-Pressure als «Herzstücke» ihrer Politik.³³

²⁹ Die OECD (<http://www.oecd.org/>) ist eine internationale Organisation mit Sitz in Paris, der derzeit 30 Staaten – vorwiegend Industrieländer – angehören. Als Vorläuferorganisation der OECD wurde 1948 die Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) gegründet, um ein gemeinsames Konzept zum wirtschaftlichen Wiederaufbau und zur Zusammenarbeit zu erarbeiten und umzusetzen. Die OEEC wurde 1961 in die OECD überführt.

³⁰ Entscheidungen und Empfehlungen bedürfen der Einstimmigkeit, es besteht jedoch die Möglichkeit der Enthaltung. Macht ein Land von dieser Möglichkeit Gebrauch, muss es die betreffende Empfehlung nicht anwenden.

³¹ Siehe Recommendation of the Council concerning Guidelines for Cryptography Policy C(1997)62; Recommendation of the Council on Broadband Development C(2003)259; Recommendation of the Council on Merger Review C(2005)34.

³² Die Methoden können als «Steuerung durch Leistungsvergleiche» auf Basis von Information/Wissen beschrieben werden. Zusammen mit anderen alternativen Steuerungs- und Regulierungsinstrumenten (etwa Selbst- und Ko-Regulierung) werden sie oft als «Neue Formen des Regierens» (New Modes of Governance) bezeichnet und finden in Politik und Forschung zunehmend Beachtung. Siehe z. B. Eberlein/Kerwer (2002); Heritier (2002); Treib et al. (2005).

³³ Auf weiche Steuerungsinstrumente in Medienangelegenheiten setzt auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Hier existiert das Amt des Medienbeauftragten, der mit beratenden und mahnenden Interventionen auf Fehlentwicklungen im Mediensektor und dabei vor allem auf Einschränkungen im Bereich der Medienfreiheit aufmerksam macht.

Auf europäischer Ebene werden die Rahmenbedingungen der nationalen Rundfunkpolitik seit Mitte der 1980er-Jahre vor allem von der Europäischen Union (EU) mitbeeinflusst. Eine ganze Reihe rundfunkrelevanter Beschlüsse für Europa wurden aber auch im *Europarat* (CoC, Council of Europe) gefasst, der seit 1949 besteht. Innerhalb des Europarates beschäftigt sich die Media-Division mit der Medienentwicklung. Fernsehrelevante Aspekte der laufenden Arbeiten umfassen etliche Themen wie z. B. Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit, Medienkonzentration und Pluralismus, Unabhängigkeit von Journalisten und Regulierungsbehörden, freie Wahlberichterstattung, Förderung von Toleranz und Kampf gegen Hetze, illegale und gefährliche Inhalte, Datenschutz, neue Kommunikationstechnologien, grenzüberschreitendes Fernsehen sowie öffentlicher Rundfunk und Menschenrechte in der Informationsgesellschaft. Ergebnisse, die im Rahmen von Arbeitsgruppen und Komitees erzielt werden, führen zu verbindlichen europäischen Konventionen/Übereinkommen, zu unverbindlichen Empfehlungen, Erklärungen und Entschlüssen des Ministerkomitees oder zu Entschlüssen und Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung, die als Beratungsorgan des Europarates fungiert. Fernsehrelevante europäische Konventionen wurden beispielsweise zu urheber- und leistungsschutzrechtlichen Fragen im Bereich des grenzüberschreitenden Satellitenrundfunks (1994), zum grenzüberschreitenden Fernsehen (1989), zum Schutz des audiovisuellen Erbes (2001) und zum Schutz von Diensten mit Zugangskontrollsystemen (2001) verabschiedet. Hinzu kommen zahlreiche fernsehrelevante Empfehlungen und Deklarationen der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees, etwa zur kulturellen Vielfalt, zum öffentlichen Rundfunk, zur Meinungsfreiheit in Europas Medien und zur Freiheit politischer Debatten in den Medien.³⁴ Der Europarat befasst sich mit Fragen des Rundfunks vorwiegend unter dem Aspekt des Menschenrechts auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).³⁵ Angegliedert an den Europarat ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der über die Einhaltung der EMRK wacht. Sämtliche Unterzeichnerstaaten – darunter Österreich – haben sich der Rechtsprechung des EGMR unterworfen.³⁶ Einen wesentlichen Beitrag zur Reform

³⁴ Für einen Überblick siehe <http://www.coe.int/t/e/human%5Frights/media/4%5FDocumentary%5FResources/>.

³⁵ Die Konvention wurde am 4.11.1950 in Rom unterzeichnet und trat am 3.9.1953 in Kraft. Österreich ist seit 16.4.1956 Mitglied des Europarates und unterzeichnete die EMRK am 13.12.1957. Innerstaatlich trat die Konvention am 3.9.1958 in Kraft. Durch ein Verfassungsgesetz (BVG 4.3.1964 BGBl. 59) wurde der Verfassungsrang der EMRK festgelegt.

³⁶ Mit der EMRK wurde auf Europa-Ebene erreicht, was im Rahmen der Vereinten Nationen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 international nicht gelungen war: eine allgemein anerkannte Erklärung, die nicht bloßen Empfehlungscharakter besitzt, sondern die Vertragsstaaten zur Unterordnung verpflichtet. Die EMRK sieht allerdings auch eine Reihe von Beschränkungsmöglichkeiten für Meinungsfreiheit vor (vgl. Art. 10 Abs. 2 EMRK) – im Interesse der nationalen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.

des österreichischen Rundfunkrechts bildete beispielsweise das EGMR-Urteil im Fall Lentia (1993), mit dem festgestellt wurde, dass die Monopolstellung des ORF Artikel 10 der EMRK verletzt.

Alternative Regulierungsinstitutionen

Fernsehregulierung im Rahmen nationaler, supranationaler und internationaler Institutionen wird durch Formen kollektiver, nicht-hoheitlicher Regulierung ergänzt, die von *alternativen Regulierungsinstitutionen* unter Einbindung privater Akteure durchgeführt werden. Alternative Regulierung ist jedoch keineswegs auf reine industrielle Selbstregulierung beschränkt. Häufig handelt es sich bei alternativen Regulierungsinstitutionen um ein kooperatives Arrangement aus privaten und öffentlichen Systembeiträgen, deren vielfältige Ausprägungen sich auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat bewegen. Aus institutioneller Perspektive können alternative Regulierungsinstitutionen deshalb auch nach dem Grad der staatlichen Involvierung unterschieden werden. Das Spektrum reicht von Formen der *Ko-Regulierung* die auf Basis einer expliziten, einseitigen rechtlichen Grundlage erfolgt, über die private – aber von Seiten des Staates (finanziell, personell, organisatorisch, vertraglich) unterstützte – *Selbstregulierung im weiten Sinn* bis hin zur *Selbstregulierung im engen Sinn*, die keine explizite staatliche Involvierung kennt.³⁷ Welche Regelungsbereiche im österreichischen Fernsehsektor von alternativen Institutionen erfasst werden und wie sie zur Umsetzung kommunikationspolitischer Steuerungsziele beitragen, soll im Folgenden analysiert werden. Aus institutioneller Perspektive sind dafür der Umfang ihrer Tätigkeitsbereiche, die Verbindlichkeit ihrer Normen, die Stärke ihrer Durchsetzungsmechanismen, ihre internationale Einbettung und der Grad der staatlichen Involvierung von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus werden auch einige Regulierungsfelder im Fernsehsektor identifiziert, in denen in Österreich (noch) keine alternativen Regulierungsinstitutionen etabliert sind.

So gibt es beispielsweise in Österreich – anders als in vielen anderen Ländern – auf der Ebene der *Programmveranstaltung* bislang keine Institutionen der branchenübergreifenden,

³⁷ Latzer/Just/Saurwein/Slominski (2002, 43). Neben der kollektiven Regulierung durch Verhaltensbeschränkungen, von der mehrere Marktteilnehmer erfasst sind, existieren noch weitere Ausprägungen alternativer Steuerungsinstitutionen, die Marktentwicklungen und -ergebnisse beeinflussen: Zum Beispiel Institutionen der nichtkollektiven, sondern individuellen Selbstkontrolle in einzelnen Unternehmen und Institutionen, die auf andere Steuerungsinstrumente als Verhaltensbeschränkungen zurückgreifen (Wissen/Information, finanzielle Anreize etc.). Solche Steuerungsinstitutionen werden im Folgenden jedoch nicht behandelt.

kollektiven Selbstregulierung im Fernsehsektor. Dafür könnten verschiedene Gründe ausschlaggebend sein:³⁸ So führt die dominante Stellung des Österreichischen Rundfunks (ORF) – gemessen am Marktanteil – zu beträchtlichen Marktmachtunterschieden zwischen den österreichischen Programmveranstaltern.³⁹ Mit der Höhe der Marktmachtunterschiede nimmt der Bedarf an staatlicher Regulierung zu, um faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen. Gleichzeitig sinkt der Spielraum für alternative Regulierungsformen, weil Interessendivergenzen zwischen Markakteuren steigen und weil keine Verhandlungen zwischen gleichstarken Akteuren möglich sind. Die Möglichkeiten für alternative Regulierung in einer Branche hängen ferner davon ab, ob anerkannte Organisationen etabliert sind, denen Aufgaben für Selbstregulierung oder Ko-Regulierung überlassen bzw. übertragen werden können. Die vergleichsweise zögerlich vollzogene Liberalisierung des österreichischen Fernsehsektors führte dazu, dass erst spät Institutionen wie der Verband österreichischer Privatsender (VÖP) eingerichtet wurden, in denen sich österreichische TV-Programmveranstalter des privaten Sektors kollektiv organisieren. Im Mittelpunkt der Tätigkeit von Branchenverbänden stehen jedoch in der Anfangsphase vor allem Initiativen zur Lockerung von staatlichen regulatorischen Vorgaben und zur Herstellung von Chancengleichheit im Wettbewerb mit dem ORF, aber keine Maßnahmen zur Selbstregulierung. Dass es dafür durchaus Handlungsbedarf und -spielraum gibt, wurde zuletzt bei Problemen mit Fernseh-Gewinnspielen deutlich. In der Folge wurden Selbstregulierungsinitiativen der Industrie durch die Regulierungsbehörde angeregt⁴⁰ – kurzfristig ohne Ergebnis. Mittelfristig könnten jedoch neu auftretende Probleme und die wiederholte Androhung staatlicher Regulierung die Anreize für Programmveranstalter erhöhen, selbst regulatorisch aktiv zu werden.

In Österreich gibt es derzeit im Unterschied zu vielen anderen Ländern auch keine Institution der Selbstregulierung, die über die Einhaltung von moralischen und ethischen Berufsstandards im *Journalismus* wacht (journalistische Sorgfalt, Unparteilichkeit, Qualität der Inhalte etc.).⁴¹ Im Fernsehsektor ist bislang keine eigene Selbstregulierungsorganisation für Journalismus

³⁸ Für allgemeine Kriterien zur Beurteilung der Potenziale und Grenzen alternativer Regulierungsinstitutionen siehe Latzer/Just/Saurwein/Slominski (2002, 153). Für die Anwendung der Kriterien am Beispiel «Governance of Spam» siehe Just/Latzer/Saurwein (2006, i. E.).

³⁹ Marktanteile 2005 laut Teletestdaten (http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm): ORF 48 %; ATV 2 %; andere österreichische lokale TV-Programme gemeinsam 1 % .

⁴⁰ RTR-GmbH (2005): «RTR mahnt zur Vorsicht: Gewinnspiele im Fernsehen können teuer kommen!» (Pressemitteilung vom 15.3.2005).

⁴¹ Formen journalistischer Selbstregulierung haben vor allem im Pressesektor eine lange Tradition auf nationaler und internationaler Ebene. Bereits am Zweiten Weltkongress der International Federation of Journalists (IFJ) in Bordeaux 1954 wurde eine internationale Erklärung zu den Prinzipien der journalistischen Arbeit verabschiedet (Code de Bordeaux), die 1986 ergänzt und bis heute gültig ist (siehe <http://www.ifj.org/docs/ETHICS-E.DOC>). Der Österreichische Presserat wurde 1961 gegründet, der Deutsche Presserat 1956.

etabliert, und im Pressesektor wurde der Presserat 2002 nach dem Austritt des Verbandes Österreichischer Zeitungen (VÖZ) aufgelöst. Der Ehrenkodex für die österreichische Presse als ethisch-moralische Norm für Journalismus besteht weiter,⁴² allerdings ohne Durchsetzungsorganisation. Im Jahr 2004 wurde der Verein der Chefredakteure gegründet, der Versuche unternimmt, neue Formen einer sozialpartnerschaftlichen Selbstkontrolle zu finden.⁴³ In den laufenden Debatten über die weitere Entwicklung der journalistischen Selbstkontrolle in Österreich geht es um Struktur, Aufgaben und Finanzierung einer alternativen Regulierungsinstitution. Neben zentralen machtpolitischen Fragen (Einfluss von Branchenverbänden und Gewerkschaften) werden auch neue Institutionalisierungsoptionen diskutiert, z. B. Ko-Regulierung auf gesetzlicher Grundlage und die Einrichtung einer Leseranwaltschaft als «Beschwerde-, Ombuds- und Vermittlungsstelle». Darüber hinaus stellen sich Fragen nach der Einbindung von Publikumsvertretern sowie nach einer möglichen medienübergreifenden Zuständigkeit (Print-, Fernseh- und Internetjournalismus) in Reaktion auf den Konvergenztrend.⁴⁴ Nach entsprechenden Reformen wäre ein «Presserat Neu» auch als Ethik- oder Medienrat mit Zuständigkeiten für den Fernsehsektor vorstellbar.⁴⁵

Das Fehlen österreichischer Institutionen der Selbstregulierung auf der Ebene der Programmveranstaltung und im Bereich des Journalismus bedeutet jedoch nicht, dass die Marktergebnisse im österreichischen Fernsehsektor von alternativen Steuerungs- und Regulierungsorganisationen und -normen unbeeinflusst sind. Formen alternativer Steuerung und Regulierung finden sich bei der *Kontrolle des ORF*: einerseits durch den Stiftungs- und den Publikumsrat in Form der Ko-Regulierung auf gesetzlicher Grundlage durch das ORF-Gesetz, und andererseits in Form von freiwilliger individueller Selbstkontrolle auf betrieblicher Ebene durch Selbstbeschränkungsmaßnahmen wie die Programmrichtlinien, die Vorgaben in Bezug auf die Haltung des ORF zu Gewalt und Obszönität in Radio und Fernsehen sowie die Maßnahmen des ORF zum Schutz von Minderjährigen.⁴⁶

⁴² Verschiedene österreichische Zeitungen orientieren sich bei ihrer publizistischen Arbeit nach wie vor am Ehrenkodex für die österreichische Presse (www.voez.at/download.php?id=16). Ende der 1990er-Jahre wurde den Veranstaltern des privaten Hörfunks in Zulassungsbescheiden der zuständigen Regionalradiobehörde die Auflage erteilt, den Ehrenkodex der österreichischen Presse für die Grundsätze der Informationsberichterstattung heranzuziehen.

⁴³ Darüber hinaus bemühen sich einige weitere Initiativen um die Sicherung und Verbesserung journalistischer Standards in den Medien, z. B. der Verein zur Förderung des Qualitätsjournalismus (VFQÖ) und die Initiative Qualität im Journalismus (IQ), in der Journalisten, Kommunikationswissenschaftler, Publizisten und andere engagierte Persönlichkeiten vertreten sind. Steuerungsinstrumente, die dabei zur Anwendung kommen, sind Wissen/Information und Diskussion (Veranstaltungen, Informationsaustausch und öffentliche Stellungnahmen), jedoch keine Formen der Regulierung durch Verhaltensbeschränkung und keine Mechanismen zur verbindlichen Durchsetzung journalistischer Standards.

⁴⁴ Für ein Bündel an Reformvorschlägen siehe z. B. Gottwald/Kaltenbrunner/Karmasin (2006).

⁴⁵ Bislang fehlen allerdings Analysen zu den Vor- und Nachteilen einer integrierten alternativen Regulierungseinrichtung mit medienübergreifender Zuständigkeit.

⁴⁶ Siehe <http://publikumsrat.orf.at/richtlinien.html>. International ist der ORF in die European Broadcasting Union (EBU) eingebunden (<http://ebu.org/>), deren Vorläuferorganisation UIR bis in die 1940er-Jahre regulatorisch in die Lösung von

Von Bedeutung für den österreichischen Fernsehmarkt sind darüber hinaus jene *Maßnahmen, die in Deutschland im Bereich der alternativen Regulierung gesetzt werden*, weil 87 % der österreichischen Haushalte via Kabel oder Satellit Programme deutscher Veranstalter empfangen können, die zusammen einen Marktanteil von ca. 43 % in Österreich halten.⁴⁷ So wirken sich die Kontrolltätigkeiten der Aufsichtsorgane der deutschen öffentlich-rechtlichen Veranstalter, die Aktivitäten alternativer Regulierungsinstitutionen (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, Deutscher Werberat etc.) sowie in Zukunft auch Ergebnisse aus dem neuen deutschen Jugendmedienschutz⁴⁸ auf die Fernsehangebote in Österreich aus.

Formen alternativer Regulierung im Fernsehsektor sind nicht auf die Programmveranstaltung und den Journalismus beschränkt. Entwicklungen im Fernsehmarkt werden maßgeblich von *technischen Standards und Normen* beeinflusst, die in verschiedenen Industriekonsortien und in anerkannten Normungsorganisationen entwickelt werden. Technische Standards spielen in der Kommunikationstechnik eine zentrale Rolle. Insbesondere Kompatibilitätsstandards, die das reibungslose Zusammenwirken von Komponenten und Modulen in größeren technischen Netzen gewährleisten sollen, sind entscheidend für das Systemwachstum und das Entstehen positiver Netzexternalitäten.⁴⁹ Für Normung auf europäischer Ebene sind das Europäische Komitee für Normung (CEN), das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung (CENELEC) und das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) als anerkannte Organisationen etabliert, auf nationaler Ebene das Österreichische Normungsinstitut (ON) und der Verband für Elektrotechnik (OVE).⁵⁰ Für neuere fernsehtechnische Entwicklungen sind vor allem die Arbeiten im Rahmen des Digital Video Broadcasting Projects (DVB-Project) von zentraler Bedeutung, an dem 270 Programmanbieter, Gerätehersteller, Netzbetreiber, Behörden (z. B. die Europäische Kommission) und Normungsorganisationen (ETSI, CENELEC) beteiligt sind. Ziel des DVB-Projekts ist die Entwicklung von Standards und Normen für digitales Fernsehen und digitale

Frequenzproblemen involviert war. Die EBU in ihrer heutigen Form fungiert vor allem als Branchenverband (Interessenvertretung, Lobbying) und Dienstleister (Kooperations-/Serviceplattform, Programmaustausch) für die europäischen öffentlichen Rundfunkanstalten (vgl. Holtz-Bacha 2006, 48), und sie ist – wie viele andere Branchenverbände – in die technische Standardisierung für den Rundfunksektor involviert.

⁴⁷ Marktanteile 2005 laut Teletestdaten (siehe http://mediaresearch.orf.at/index2.htm?fernsehen/fernsehen_ma.htm):

Deutsche Privatsender 29 %; deutschsprachige öffentliche Programme 14 %.

⁴⁸ Die Neuordnung des Jugendmedienschutzes in Deutschland erfolgte 2003 mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV). Dabei kommt es zu einer neuen Form regulatorischer Zusammenarbeit durch die staatliche Anerkennung von Selbstregulierungsorganisationen in einem Ko-Regulierungsarrangement.

⁴⁹ Werle (2005, 88).

⁵⁰ Aufgrund ihrer rechtlichen Legitimationsgrundlagen können die offiziell anerkannten Normungsorganisationen als Ko-Regulierungsinstitutionen klassifiziert werden. Für die Anerkennung von CEN, CENELEC und ETSI als europäische Normungsorganisationen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts siehe Richtlinie 98/34/EG. Die rechtlichen Grundlagen auf nationaler Ebene bilden das Elektrotechnik-Gesetz (OVE) und das Normengesetz (ON).

Datendienste. Auch Österreich hat sich für den DVB-Standard entschieden. Vorschläge für Systemspezifikationen aus dem DVB-Projekt werden in einem gemeinsamen technischen Komitee für Rundfunk von EBU, CENELEC und ETSI bearbeitet und als ETSI-Standards veröffentlicht. Standardisierung erfolgt so beispielsweise in Bereichen wie Übertragung, Multiplex, Quellcodierung, Schnittstellen, Interaktivität, DVB via Internet Protokoll (IP) und Zugangskontrollsysteme.⁵¹ Die meisten der im Rahmen von ETSI entwickelten Standards sind markt-iniziert, einige Standards sind «harmonisierte Normen», die im Auftrag der EU-Kommission entwickelt werden, die dafür essentielle Anforderungen formuliert («New Approach»),⁵² und an etlichen Standards wird auch mit Blick auf medienpolitische Zielsetzungen gearbeitet.⁵³

Alternative Regulierungsinstitutionen, vor allem Selbstregulierungsorganisationen der Branchenverbände, haben sich auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene auch für *kommerzielle Kommunikation* etabliert. Hier existieren vor allem ethische Richtlinien für Werbung, Marketing und Public Relations, die fernsehrelevante Implikationen entfalten können, wenn audiovisuelle Medien als Verbreitungsinstrumente gewählt werden. Für die *PR-Branche* ist seit 1965 der International Code of Ethics (Code of Athens) in Kraft, der gemeinsam von der European Public Relations Confederation (CERP) und der International Public Relations Association (IPRA) verabschiedet wurde.⁵⁴ Aufgrund der Breitenwirkung von PR-Instrumenten soll u. a. auf die Verbreitung unwahrer Informationen, auf Informationen aus unkontrollierten oder unkontrollierbaren Quellen sowie auf unseriöse, manipulative PR-Methoden verzichtet werden. Für die Durchsetzung der beiden internationalen Kodizes existieren keine Mechanismen; sie haben eher Vorbildfunktion für nationale Initiativen, mit denen dann auch Durchsetzungsmaßnahmen festgelegt werden können. Viele europäische und nationale Kodizes berufen sich explizit auf die Vorgaben aus etablierten internationalen Kodizes und postulieren, damit in Einklang zu stehen.⁵⁵ So etwa

⁵¹ Für Details siehe <http://portal.etsi.org/radio/DigitalVideoBroadcasting/DVB.asp>.

⁵² Etwa durch Vorgaben bezüglich Sicherheit, elektromagnetischer Kompatibilität und korrekter Frequenznutzung für Rundfunksendeanlagen in der R&TT-Richtlinie (1999/5/EG). Zur Normung im New Approach siehe Latzer/Just/Saurwein/Slominski (2002, 89f.).

⁵³ Z. B. bei der Standardisierung offener, interoperabler Anwendungsprogrammchnittstellen (API) für digitale Empfangsgeräte und Set-Top-Boxen, die von der EU-Kommission und einigen EU-Vorschriften unterstützt werden. Richtlinie 2002/21/EG verpflichtet Mitgliedstaaten, die Nutzung offener Schnittstellen auf allen Plattformen zu fördern (z. B. den MHP-Standard). In Österreich wird beim Umstieg auf digitales Fernsehen der Ankauf von 100.000 Set-Top-Boxen mit offener API finanziell unterstützt, was aufgrund fehlender Technologie- und Wettbewerbsneutralität zu Kritik führt. Siehe Hintze (2006): «Die Kabelseite der Digitalisierung» (Presseaussendung vom 22.6.2006).

⁵⁴ Siehe http://www.cerp.org/code/international_code.htm.

⁵⁵ Zudem existiert eine Reihe weiterer ethischer Normen im Bereich der PR-Selbstregulierung, z. B. ein Code of Ethics for Professional Communicators der International Association of Business Communicators (IABC); ein Verhaltenskodex der International Public Relations Association (IPRA, 1961); eine Stockholm Charta der International Communications

der European Code of Professional Conduct in Public Relations (Code of Lisbon, 1978) von CERP, der Ehrencodex des Public Relations Verband Austria (PRVA, 1975) und die Initiative Certified Austrian Advertising Agency (CAAA), die 2000 vom Fachverband Werbung und Marktkommunikation der österreichischen Wirtschaftskammer gestartet wurde und Qualitätszertifikate für Werbeagenturen vergibt.⁵⁶

In den Bereichen *Werbung und Marketing* besteht auf internationaler Ebene bereits seit 1937 der International Code of Advertising Practice der Internationalen Handelskammer (ICC).⁵⁷ Auf europäischer Ebene arbeitet seit 1992 die European Advertising Standards Alliance (EASA) an der Förderung und Koordination nationaler Selbstregulierungsinitiativen im Bereich von Werbung und Marketing. Die EASA selbst verfügt über keinen eigenen Verhaltenskodex für Werbung; die Umsetzung der Ziele erfolgt u. a. mit Hilfe eines Sets an gemeinsamen Prinzipien und Standards für Best Practice⁵⁸, mit denen Anforderungen an nationale Selbstregulierungsinitiativen formuliert werden, zu deren Einhaltung sich die EASA-Mitglieder bekennen. Auf operativer Ebene bietet die EASA ein Verfahren für die Abwicklung grenzüberschreitender Beschwerden. Mitglieder der EASA sind 13 Branchenverbände aus dem Mediensektor und 28 nationale Selbstregulierungsorganisationen, darunter der Österreichische Werberat (ÖWR), der seit 1973 als nationale Selbstregulierungsinstitution für die Werbebranche etabliert ist. Kerninstrument des Werberates ist der Österreichische Selbstbeschränkungskodex, der für kommerzielle Print-, Rundfunk- und Internetwerbung gilt. Der Kodex enthält allgemeine Werbegrundsätze, Standards für werberelevante Aspekte von Ethik und Moral, Gewalt, Gesundheit, Sicherheit und Umwelt sowie spezielle Verhaltensregeln für die Präsentation von Alkohol, Frauen, Kindern, Kraftfahrzeugen, Tabak und älteren Menschen in der Werbung. Die Durchsetzung der Verhaltensregeln erfolgt durch eine Beschwerdestelle und die Behandlung der Beschwerden durch den Werberat, der die Einstellung von Kampagnen empfehlen und seine Entscheidungen veröffentlichen kann. Der Österreichische Werberat ist ein unabhängiges Organ des Vereins zur Selbstkontrolle der Werbewirtschaft, der bei der Fachgruppe Werbung der Wirtschaftskammer Wien angesiedelt ist.

Consultancy Organisation (ICCO, 2003), die u. a. von der österreichischen PR-Group anerkannt wird. Die Vielzahl an Kodizes führt zu Unübersichtlichkeit und möglicherweise auch zu regulatorischem Wettbewerb.

⁵⁶ Siehe http://www.comm.or.at/commzine/news/nw_caaa.html.

⁵⁷ 2006 liegt der Kodex als Consolidated ICC Code of Advertising and Marketing Communication Practice in der sechsten Fassung vor (http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/marketing/pages/330_Consolidated_Code.pdf). Ergänzt werden die allgemeinen Vorgaben durch bereichsspezifische ICC-Kodizes für Marketing and Werbung über elektronische Medien (2004), Sponsoring (2003), Absatzförderung (2002), Umweltwerbung (2001) und Direktverkauf (1999).

⁵⁸ Siehe http://www.easa-alliance.org/about_easa/en/common_principles.html. Die EASA ist eine Non-Profit-Organisation mit Sitz in Brüssel.

Schließlich gibt es in Österreich auch Institutionen im Bereich der alternativen Regulierung, die darauf abzielen, die *Markttransparenz durch die Bewertung von Medieninhalten* zu verbessern. Etabliert sind hier vor allem Organisationen der Filmbewertung im Kino-/Filmmarkt. Die Initiativen entfalten eine indirekte Wirkung auf den Fernsehsektor, da Filme einen wichtigen Inputfaktor für Fernsehveranstalter darstellen. Weil die Qualität von Unterhaltungsprogrammen erst ex post, also nach dem Konsum beurteilt werden kann (Erfahrungsgüter), bieten Ergebnisse der Filmbewertung für Konsumenten Ex-ante-Orientierungshilfen, die bei der Programmauswahl herangezogen werden können. Traditionell wird Filmbewertung zur Beurteilung der Qualität (Positivprädikatisierung) und in Hinblick auf die Eignung für den Konsum durch Kinder und Jugendliche eingesetzt (Alterskennzeichnung). Filmbewertung erfolgt in Österreich in Form von Ko-Regulierung seit 1962 durch Positivprädikatisierung in der Gemeinsamen Filmbewertungskommission der Länder und seit 1948 durch Alterskennzeichnung im Rahmen der Jugendmedienkommission, die beim BMBWK eingerichtet ist.⁵⁹ Seit 2001 werden Filme, die im ORF ausgestrahlt werden, auf Anfrage durch die Jugendmedienkommission auf Jugendtauglichkeit geprüft. Die anschließende Kennzeichnung im ORF-Programm erfolgt optisch. Verschiedene Formen von Inhaltsbewertungen («Rating») gewinnen mit der Vervielfachung von Verbreitungswegen und Inhalten an Bedeutung. In Kombination mit technischen Vorkehrungen («Filtering») können sie zur Verbesserung des Jugendschutzniveaus beitragen. Entsprechende Initiativen werden daher medienübergreifend auch von der EU stark unterstützt.⁶⁰

Schlussfolgerungen

Die national-staatliche Medienregulierung und die Medienpolitik der EU bilden zusammen den Kern des komplexen Steuerungsgefüges im österreichischen Fernsehsektor. Die Marktentwicklung und Marktergebnisse werden aber auch durch die Initiativen internationaler und alternativer Regulierungsinstitutionen mitbeeinflusst. Diese Institutionen, die teils abseits, teils in Verbindung mit supranationaler und national-staatlicher Medienpolitik agieren, leisten einen Beitrag zur Umsetzung kommunikationspolitischer Steuerungsziele und werden im

⁵⁹ Für die Positivprädikatisierung von Computer- und Konsolenspielen wurde 2006 eine Bundesstelle beim Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (BMSG) eingerichtet.

⁶⁰ Siehe die Empfehlung des Rates vom 24.9.1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde (98/560/EG) sowie darauffolgende Evaluierungsberichte (http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/minors/index_en.htm).

vorliegenden Beitrag im Überblick vorgestellt. An ihren vielfältigen Tätigkeitsbereichen lässt sich zeigen, wo alternative und internationale Regulierungsinstitutionen den Ordnungsrahmen ergänzen, der durch die national-staatliche und die supranationale Rundfunkpolitik («Government») aufgespannt wird. Anhand ihrer Etablierung im Laufe der Zeit, an der Verbindlichkeit ihrer Normen und an der Stärke ihrer Durchsetzungsmechanismen lassen sich Veränderungen der Regulierungsstrukturen im Fernsehsektor ablesen.

Der Überblick über *internationale Regulierungsinstitutionen* zeigt, dass Rundfunkregulierung in ökonomischen und technischen Schlüsselfragen seit Langem internationalisiert und nicht auf die Nationalstaaten beschränkt ist. Grenzüberschreitende Problemstellungen in den Bereichen Urheberschutz und Frequenznutzung waren die Pionierfelder der internationalen Rundfunkpolitik. Erst mit der Gründung der Vereinten Nationen, der UNESCO und des Europarates Ende der 1940er-Jahre wurden später auch inhaltliche und nutzerspezifische Zielsetzungen wie Kommunikationsfreiheit, Medienvielfalt und universeller Zugang auf internationaler Ebene verfolgt. Die zunehmende Globalisierung der Fernsehmärkte seit den 1980er-Jahren schlägt sich bisher nicht in der Gründung von neuen internationalen Fernsehregulierungsinstitutionen oberhalb der Europäischen Union nieder. Ein Trend Richtung vertikaler Erweiterung von nationalem Government zur internationalen Governance in der Rundfunkregulierung kann aber trotzdem festgestellt werden: Er zeigt sich in einer Reihe von neuen Steuerungs- und Regulierungsinitiativen mit fernsehrelevanten Implikationen, die im Rahmen alter, etablierter Regulierungsinstitutionen gesetzt werden. Neue Herausforderungen, die durch Globalisierung, Digitalisierung und Konvergenz entstehen (interaktives Fernsehen, Internetfernsehen, Verschlüsselungspolitik, grenzüberschreitendes Fernsehen), werden in neuen thematischen Arbeitsgruppen im Rahmen bestehender internationaler Institutionen behandelt. Der internationale Einfluss auf die Marktentwicklung im Fernsehsektor vollzieht sich zudem auch indirekt über die internationale Telekommunikationspolitik, von der die Kommunikationsinfrastruktur erfasst ist, die immer stärker zur Übertragung von Fernsehdiensten genutzt wird.

Auch im internationalen Kontext führen grundlegende Unterschiede in der Sichtweise des Rundfunks als primär wirtschaftliches *oder* kulturelles Gut zu sichtbaren Spannungen. Dies wird beispielsweise an den unterschiedlichen Zielsetzungen deutlich, die von der WTO (Liberalisierung) und der UNESCO (kulturelle Vielfalt) verfolgt werden. Trotz zahlreicher Initiativen internationaler Institutionen im Fernsehsektor und rundfunkrelevanter

Entwicklungen in internationalen Institutionen, die sich nicht primär mit Rundfunk beschäftigen, ist eine «globale Fernsehordnung» auf Basis strikter «Command-and-Control-Regulierung» aber nicht in Sicht. Internationale Institutionen setzen häufig auf «weiche» Steuerungsinstrumente; etliche internationale Übereinkommen sind rechtlich nicht verbindlich, und selbst verbindliche Normen sehen meist eine Reihe von Ausnahmen vor. Die Nationalstaaten, aber auch die EU verfügen damit weiterhin über Handlungsspielraum zur Gestaltung ihrer Fernsehpolitik. In Zukunft könnte aber der Begründungsdruck zur Legitimation von sektorspezifischen Ausnahmeregelungen vor der internationalen Staatengemeinschaft steigen.

Ergänzt wird staatliche Fernsehregulierung im Rahmen nationaler, supranationaler und internationaler Institutionen auch durch die *Initiativen alternativer Regulierungsinstitutionen* (Selbst- und Ko-Regulierung). Vor allem im Bereich der kommerziellen Kommunikation (Werbung, Marketing, PR) und in der technischen Standardisierung wird die Marktentwicklung traditionell unter internationalem Einfluss von alternativen Regulierungsinstitutionen mitbestimmt. Ein weiterer traditioneller Anwendungsbereich für alternative Regulierungsformen ist die Bewertung von Medieninhalten. Sie wird in Zukunft in Kombination mit dem Einsatz von Filtertechnologie vor allem im Jugendschutz noch stärker an Bedeutung gewinnen. Fast alle Institutionen, die in diesen drei Wirkungsbereichen agieren, sind seit Langem etabliert. Darüber hinaus gibt es jedoch im österreichischen Fernsehsektor keine neuen, eigenständigen Initiativen privater Akteure, selbst regulierend tätig zu werden. Dafür scheinen derzeit sowohl passende Marktbedingungen als auch anerkannte Organisationen zu fehlen, die entsprechende Aufgaben übernehmen könnten. Auch von Seiten staatlicher Institutionen wurden in der jüngeren Vergangenheit keine regulatorischen Aufgaben an private Akteure delegiert. Zusammenfassend lässt sich daher bislang auch kein Trend zu einer horizontalen Erweiterung der staatlichen Fernsehpolitik in Österreich feststellen.

Das Fehlen neuerer Initiativen bedeutet aber nicht, dass kein Handlungsbedarf und kein Gestaltungsspielraum für alternative Regulierungsformen im österreichischen Fernsehsektor existieren. Anders als in vielen anderen Ländern gibt es in Österreich derzeit für Programmveranstaltung und für Journalismus keine Institutionen der branchenübergreifenden, kollektiven Selbstregulierung im Fernsehsektor, die die bestehenden gesetzlichen Anordnungen um berufsethische ergänzt. Unzufriedenen Konsumenten bleibt damit nur der

oft wirkungslose Weg zu unternehmensinternen Beschwerdestellen (Markt) oder der möglicherweise langwierige und kostspielige Rechtsweg (Staat). Eine zwischengeschaltete, von einzelnen Unternehmen unabhängige, unbürokratisch agierende Anlaufstelle, die kostengünstige Verfahren für Publikumsbeschwerden anbietet und über effektive Durchsetzungsmechanismen verfügt, fehlt daher. Dieses Vakuum sollte geschlossen werden, durch die Etablierung einer alternativen Regulierungsinstitution zwischen Markt und Staat, die berufsethische Standards formuliert und kontrolliert und dadurch bestehende rechtliche Anforderungen konkretisiert und ergänzt. Im besten Fall durch eine gemeinsame, möglicherweise medienübergreifende Lösung der österreichischen Medienindustrie (Selbstregulierung), notfalls durch organisatorische Vorgaben auf Basis einer gesetzlichen Grundlage (Ko-Regulierung), mit der aber gleichzeitig auch ein politisch unabhängiges Beschwerdemanagement sichergestellt sein muss.

Literatur

- Donges, Patrick (Hg.) (2006, i. E.): Medienpolitik und Media Governance. Was bringt die Governance-Perspektive für die Analyse von Medienpolitik? Köln.
- Eberlein, Burkard / Kerwer Dieter (2002): Theorising the New Modes of European Union Governance. European Integration online Papers (EIoP) 6, 2002 (5). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm> [30.11.2006].
- Gottwald, Franzisca / Kaltenbrunner, Andy / Karmasin, Matthias (2006): Selbstregulierung und Selbstorganisation in österreichischen Printmedien. Medienethische Überlegungen, internationale Best-Practice-Modelle und Grundlagen für ein österreichisches Modell. Studie des Medienhauses Wien (Kurzfassung). Wien. <http://www.medienhaus-wien.at/cgi-bin/file.pl?id=7> [30.11.2006].
- Hans-Bredow-Institut / Institut für Europäisches Medienrecht (2006): Studie über Co-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich (Endbericht). Studie für die Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft. Hamburg. <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/coregul-final-report-de.pdf.pdf> [30.11.2006].
- Héritier, Adrienne (2002): New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? In: Héritier, Adrienne (ed.): Common Goods: Reinventing European and International Governance. Lanham, 185-206.
- 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.
- Holtz-Bacha, Christina (2006): Medienpolitik für Europa. Wiesbaden.
- Just, Natascha / Latzer, Michael / Saurwein, Florian (2006, i. E.): Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. Erscheint in: Donges, Patrick (Hg.): Medienpolitik und Media Governance. Was bringt die Governance-Perspektive für die Analyse von Medienpolitik. Köln.
- Kleinsteuber, Hans / Thomaß, Barbara (2004): Kommunikationspolitik international – ein Vergleich nationaler Entwicklungen. In: Hans-Bredow-Institut (Hg.): Internationales Handbuch Medien. Baden-Baden, 78–99.
- Latzer, Michael (1997): Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk. Opladen.

- Latzer, Michael (1999): Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor: Regulierungsansätze für die Mediamatik. In: Imhof, Kurt / Jarren, Otfried / Blum, Roger (Hg.): Steuerungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft. Opladen, 282–296.
- Latzer, Michael (2006): Medien- und Telekommunikationspolitik: Unordnung durch Konvergenz – Ordnung durch Mediamatikpolitik. ITA manu:script No. ITA-06-01. http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_06_01.pdf [30.11.2006].
- Latzer, Michael / Just, Natascha / Saurwein, Florian / Slominski, Peter (2006): Institutional Variety in Communications Regulation. Classification scheme and empirical evidence from Austria. Telecommunications Policy 30, 2006 (3/4), 152-170.
- Latzer, Michael / Just, Natascha / Saurwein, Florian / Slominski, Peter (2002): Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Wiebaden.
- Latzer, Michael / Just, Natascha / Saurwein, Florian / Slominski, Peter (2003): Regulation Remixed: Institutional Change through Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. Communications and Strategies 50, 2003 (2), 127–157.
- PCMLP (Programme in Comparative Media Law and Policy) (2004): Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis. Research Report for the European Commission. Oxford. <http://www.selfregulation.info/iapcoda/0405-iapcode-final.pdf> [30.11.2006].
- Puppis, Manuel (2006, i. E.): Von guten und bösen Ordnungshütern. Der Einfluss von UNESCO und WTO auf die nationale Medienregulierung. Erscheint in: Jarren, Otfried / Donges, Patrick (Hg.): Ordnung durch Medienpolitik? Konstanz.
- Puppis, Manuel / Künzler, Matthias / Schade, Edzard / Donges, Patrick / Dörr, Bianka / Ledergerber, Andreas / Vogel, Martina (2004): Selbstregulierung und Selbstorganisation. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Zürich. http://www.rwi.unizh.ch/zik/publikation/selbstregulierung_report.pdf [30.11.2006].
- Schulz, Wolfgang / Held, Thorsten (2002): Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens. Bericht im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien. Hamburg.
- Schulz, Wolfgang / Held, Thorsten (2004): Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government. Luton.
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über den Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, 371–469.
- Trappel, Josef (2001): Fernsehmarkt Österreich. Bericht im Auftrag des ORF. Wien.
- Treib, Oliver / Bähr, Holger / Falkner, Gerda (2005): Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification. European Governance Papers (EUROGOV), No. N-05-02. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf> [30.11.2006].
- Werle, Raymund (2005): Der Schutz geistigen Eigentums in der Medien- und Softwareindustrie im Interessen und Wertekonflikt. In: Woelser, Martin (Hg.): Ethik der Informationsgesellschaft. Berlin. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/we/Links/IPRkurz.pdf> [30.11.2006].