



Der Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien

> lfm:



Wolfgang Schulz, Thorsten Held (Hrsg.)

Mehr Vertrauen in Inhalte

Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung
in den digitalen Medien

 NISTAS

Schriftenreihe
Medienforschung
der LfM
Band 59

Wolfgang Schulz, Thorsten Held (Hrsg.)
Mehr Vertrauen in Inhalte

Schriftenreihe Medienforschung
der Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen

Band 59

Wolfgang Schulz, Thorsten Held (Hrsg.)

Mehr Vertrauen in Inhalte

Das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung
in den digitalen Medien

Publikation im Auftrag
der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen und
des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien
mit Unterstützung der Europäischen Kommission

>lfm:



Der Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien



Europäische Kommission
Informationsgesellschaft und Medien



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Rechtlicher Hinweis:

Der Inhalt dieser Publikation wurde unter alleiniger Verantwortung der Autoren erstellt und gibt nicht unbedingt die Meinung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), der Europäischen Kommission oder der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) wieder. Weder der BKM noch die Europäische Kommission oder die LfM können im Falle des Gebrauchs der folgenden Informationen verantwortlich gemacht werden.

Herausgeber der Schriftenreihe:

Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen (LfM)
Zollhof 2
40221 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 770 07 – 0
Fax: 0211 / 72 71 70
E-Mail: info@lfm-nrw.de
Internet: www.lfm-nrw.de

Copyright © 2008 by
Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen (LfM), Düsseldorf

Verlag:
VISTAS Verlag GmbH
Goltzstraße 11
10781 Berlin
Tel.: 030 / 32 70 74 46
Fax: 030 / 32 70 74 55
E-Mail: medienverlag@vistas.de
Internet: www.vistas.de

Alle Rechte vorbehalten
ISSN 1862-1090
ISBN 978-3-89158-479-8

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal
Satz: Schriftsetzerei – Karsten Lange, Berlin
Druck: Bosch-Druck, Landshut

Vorwort

Online-Medien sind in Europa inzwischen integraler Bestandteil unserer Lebenswelt. Das seit den Anfangsjahren des Internets verfolgte Ziel, allen Menschen den technischen Zugang zu den neuen Medien zu ermöglichen, ist inzwischen weitgehend erreicht. Die Bemühungen der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten liegen daher nun verstärkt darin, die Nutzerinnen und Nutzer zu befähigen, die für sie relevanten Angebote zu finden und kritisch beurteilen zu können. Insbesondere mit ihren Safer Internet Programmen verfolgt die EU auf der Basis unterschiedlicher Maßnahmen die Ziele, die Bürgerinnen und Bürger für die Risiken und Chancen des Internets zu sensibilisieren, problematische Inhalte zu minimieren sowie technische Schutzmaßnahmen und Beschwerdemöglichkeiten zu verbessern.

Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand vom 9. bis 11. Mai 2007 eine EU-Medienexpertenkonferenz zu dem Thema „Mehr Vertrauen in Inhalte – das Potenzial von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ statt, in die 250 Medienexperten aus allen EU-Mitgliedstaaten ihre Expertise eingebracht haben. In Fortführung der Fachkonferenzen vorhergehender EU-Ratspräsidentschaften sollten auf dem Expertenseminar Wege zur Sicherung von Vertrauen in Online-Angebote und zur Gewährleistung von Vielfalt in den digitalen Medien aufgezeigt werden. Auf der Grundlage dieses inhaltlichen Ansatzes befassten sich zwei Arbeitsgruppen mit der Medienkompetenzvermittlung bei Kindern und Erwachsenen sowie mit der Frage, wie die Existenz verlässlicher und vielfältiger Informationen in der digitalen Welt gesichert werden kann. Zwei weitere Arbeitsgruppen konzentrierten sich auf die Fragestellungen, welche Instrumente der Selbstregulierung sich bewährt haben und welches Potenzial die Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten hat.

Die Diskussion und die Ergebnisse der Konferenz, die der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien in enger Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission und der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen veranstaltet hat, werden in der vorliegenden Publikation dokumentiert. Die wissenschaftliche Vorbereitung und Begleitung der Konferenz übernahmen das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg und das Institut für Europäisches Medienrecht. Weitere Unterstützung erfuhr die Konferenz durch die Kommission für

Jugendmedienschutz, die Bundeszentrale für politische Bildung, die Kulturstiftung des Bundes und den Freistaat Sachsen. Sie alle haben dazu beigetragen, die Diskussion über Möglichkeiten zur Stärkung des Vertrauens in Online-Angebote fortzuführen und den Weg für die weitere Auseinandersetzung mit der Thematik zu bereiten.

Bernd Neumann, MdB

Beauftragter der Bundesregierung
für Kultur und Medien,
Staatsminister bei der Bundeskanzlerin

Professor Dr. Norbert Schneider

Direktor der Landesanstalt für Medien
Nordrhein-Westfalen

Inhalt

Vertrauen in die Inhalte digitaler Medien – Eine Aufgabe für Gesellschaft und Staat <i>Wolfgang Schulz/Thorsten Held</i>	9
<i>AG 1: Vertrauen und Medienkompetenz durch kindgerechte Inhalte: Wie können mehr Angebote für Kinder geschaffen werden?</i>	
Eine Bestandsaufnahme der Möglichkeiten für vorteilhafte, kindgerechte Online-Ressourcen: Die Gesichtspunkte Vertrauen, Risiken und Medienkompetenz <i>Sonia Livingstone</i>	19
Schlussfolgerungen aus der AG 1 <i>Sonia Livingstone/Bojana Lobe</i>	53
<i>AG 2: Vertrauenswürdige Anbieter: Wer bietet verlässliche und vielfältige Informationen in der digitalen Welt, und wie finden Nutzer den Zugang zu diesen Informationen?</i>	
Wer bietet in der digitalen Welt zuverlässige und vielfältige Informationen, und wie können Nutzer darauf zugreifen? – Unterschiedliche Arten von Anbietern und ihre Funktion für die öffentliche Kommunikation <i>Richard Collins</i>	59
Schlussfolgerungen aus der AG 2 <i>Richard Collins/Wolfgang Schulz</i>	91

AG 3: Vertrauen in die Industrie:

Was sind die besten Instrumente der Selbstregulierung?

Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU

Michael Latzer/Florian Saurwein 93

Schlussfolgerungen aus der AG 3

Michael Latzer/Nico van Eijk 143

AG 4: Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft:

Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten?

Ko-Regulierung als Instrument der modernen Regulierung

Thomas Kleist/Carmen Palzer 145

Schlussfolgerungen aus der AG 4

Alexander Scheuer/Peggy Valcke 173

Schlussfolgerungen der deutschen Ratspräsidentschaft 177

Handlungsperspektiven zur Stärkung des Vertrauens in Inhalte digitaler Medien

Wolfgang Schulz/Thorsten Held 185

Tagungsprogramm 205

Die Autoren 213

*AG 3: Vertrauen in die Industrie:
Was sind die besten Instrumente der Selbstregulierung?*

Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU

Michael Latzer/Florian Saurwein

Inhalt

1 Thematischer Aufriss und analytischer Rahmen	94
1.1 Aufriss und Inhalt	94
1.2 Abgrenzungskriterien und Klassifikationen	96
2 Anwendungsbereiche und ausgewählte Beispiele	106
2.1 Bedeutung von Selbstregulierung in unterschiedlichen Gruppen der Medieninhalteindustrie	107
2.2 Intensität und Formen staatlicher Involvierung in Selbst- regulierungsinstitutionen	111
2.3 Wirkungsbereiche: Regulatorische Verantwortung für digitale Medieninhalte	116
2.4 Internationalisierung der Selbstregulierung: Umfang und Formen transnationaler Zusammenarbeit	120
3 Potenzial von Selbstregulierung und Regulatory Choice	124
4 Resümee	130
5 Literatur	137

1 Thematischer Aufriss und analytischer Rahmen

1.1 Aufriss und Inhalt

Digitale Medieninhalte stellen die Kommunikationspolitik vor neue Herausforderungen und verlangen nach veränderten Regulierungsstrukturen. Diese sollen nicht nur den regulatorischen Anforderungen von Online-Zeitungen, Web-TV, Internet-Telefonie, Online-Glücksspielen und Suchmaschinen gerecht werden, sondern auch dem vielfältigen User-Generated-Content des Web 2.0.

Ein zentraler Baustein der Politikreformen sind *alternative Regulierungsformen*. Sie bilden eine Alternative bzw. Ergänzung zu traditionellen, aber auch neuen Formen staatlicher Regulierung. Sie sind durch die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in Regulierungsprozesse gekennzeichnet und werden in der Literatur sowie in der Politik meist als *Selbst- und Ko-Regulierung* diskutiert. Derartige alternative Regulierungsformen sind keine neuen Phänomene, denn sie werden in den verschiedensten Sektoren (Banken-, Börsen- und Versicherungswesen, Umweltschutz etc.) zum Teil seit Langem angewendet.¹ Im Mediensektor gibt es in vielen Ländern seit geraumer Zeit etwa ethische Richtlinien für Journalismus und Werbung, die von Presse-, Werbe- und Medienräten vorgegeben werden.² Mit der rasanten Diffusion internetbasierter Dienste und dem Angebot ähnlicher digitaler Inhalte auf verschiedensten Plattformen nimmt die Bedeutung alternativer Regulierungsformen zu: bei der Verfolgung inhaltlicher Ziele (z. B. Jugendschutz bei Fernseh- und Internetinhalten), nutzerspezifischer Ziele (z. B. Konsumentenschutz im E-Commerce), bei der Förderung von Marktentwicklung und dem öffentlichen Vertrauen in neue Medien und Wettbewerb (z. B. Standardisierung; Kommunikationssicherheit).³ Inhaltsbezogene Selbstregulierungen umfassen Verhaltenskodizes für Internet Service Provider (ISP), für Internet Content Provider (ICP) und informelle Normsetzungen (z. B. Netiquette) (vgl. PCMLP 2004b).

Neben den staatlichen Regulierungsorganisationen etablieren sich neuartige private Regulierungsakteure auf internationaler (z. B. Internet Content Rating Association ICRA) und nationaler Ebene (z. B. Meldestellen für illegale Internetinhalte). Zudem kommt es zu neuen Formen regulatorischer Zusammenarbeit wie beispielsweise zur staatlichen Anerkennung von Selbstregulierungsorganisationen in Ko-Regulierungsarrangements (z. B. im deutschen Jugendmedienschutz). Damit ergibt sich eine Neuverteilung von Regulierungsaufgaben, mit-

1 Siehe beispielsweise Page 1986; Pirro 1995; Hoeren 1995 für Anwendungen im Banken-, Börsen- und Versicherungswesen. Börkey/Glachant/Lévêque 2000; Faber 2001; Häufler 2001; Lyon/Maxwell 2001 für Beispiele aus dem Umweltschutz.

2 Siehe Suhr 1998; Nordenstreng 1999; PCMLP 2004c für Selbstregulierung im Pressesektor. Boddewyn 1985; ders. 1988; Brown 2006 für alternative Regulierungsformen im Werbesektor.

3 Siehe Latzer/Just/Saurwein/Slominski 2002; dies. 2003; dies. 2006; Ofcom 2006; PCMLP 2004a.

unter auch von politischer Verantwortung: auf *horizontaler* Ebene zwischen staatlichen und privaten Akteuren in Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements und auf *vertikaler* Ebene zwischen nationalen, supra- und internationalen Akteuren in Multilevel-Governance Regimen.

Gleichzeitig nehmen auch Formen einer technikgestützten *Selbsthilfe* durch die Nutzer zu. Sie schützen sich beispielsweise mittels Filtersoftware vor jugendgefährdenden Internetinhalten und vor unerwünschter Werbung über E-Mail (Spam). Regulierungsaufgaben zur Erreichung öffentlicher Ziele werden somit nicht nur zunehmend an die Industrie delegiert, sondern auch den individuellen Nutzern wird immer mehr Verantwortung übertragen.

Sowohl die Industrie als auch die supranationale EU-Politik fördern und forcieren Selbst- und Ko-Regulierung im konvergenten Kommunikationssektor. Dies geschieht in unterschiedlichen Politikfeldern wie Jugendschutz, Werbung, Datenschutz, Universaldienst, E-Commerce und audiovisuelle Mediendienste.

Die regulatorischen Herausforderungen durch digitale Medieninhalte werfen aus einer Public-Policy-Perspektive eine Reihe von Fragen auf: Welche institutionellen Formen von Selbstregulierungsarrangements gibt es? Wodurch unterscheiden sie sich? Wo liegen die potenziellen Vor- und Nachteile der verschiedenen Arrangements? Welche Regulierungsaufgaben können und sollen an private Akteure delegiert bzw. von der Industrie oder den einzelnen Nutzern übernommen werden? Welche Konsequenzen haben diese Veränderungen des Regulierungssystems? Welche Möglichkeiten der Ex-ante- und Ex-post-Evaluation von Regulierungssystemen bieten sich an?

Zur Abschätzung des Potenzials von alternativen Regulierungsformen im Allgemeinen und von Selbstregulierungen im Besonderen ist es vorerst nötig, einige Abgrenzungsmerkmale festzulegen und *Klassifikationen* vorzunehmen, um die Spezifika der verschiedenen Regulierungsformen herauszuarbeiten (Abschnitt 1.2). Auf Basis des damit gewonnenen Analyserasters können bestehende Regulierungsarrangements für digitale Medieninhalte untersucht und neue Arrangements für jeweils anstehende Probleme gefunden werden. Die *Anwendungsbereiche* der Selbstregulierungsarrangements für digitale Medieninhalte können aus institutioneller Perspektive nach Industriegruppen, den Formen staatlicher Involvierung, den regulierten Inhalten und der internationalen Einbindung differenziert und anhand ausgewählter europäischer *Anwendungsbeispiele* illustriert werden (Abschnitt 2). *Gründe* für den Einsatz von Selbstregulierung lassen sich auch aus der Analyse von Vor- und Nachteilen ableiten. Gemeinsam mit einer Reihe von *Erfolgsfaktoren* bei der Implementierung von Selbstregulierungsarrangements münden sie in einem *Leitfaden* zur systematischen Diskussion von *Regulatory Choice*, der Wahl des jeweils problemadäquaten Regulierungsarrangements aus einer Public-Policy-Perspektive (Abschnitt 3). Abschließend erfolgt eine Zusammenschau von Analyseergebnissen und Diskussionspunkten (Abschnitt 4).

1.2 Abgrenzungskriterien und Klassifikationen

Neben der traditionellen staatlichen Command-and-Control-Regulierung gibt es alternative Regulierungsformen in vielen Variationen. Auch die Bezeichnungen und Klassifikationen dieser Varianten unterscheiden sich teils beträchtlich. Bei der Festlegung der Begrifflichkeit geht es nicht um richtig oder falsch, sondern um die Wahl einer Abgrenzung die nachvollziehbar und für das Forschungs- bzw. das politische Interesse hilfreich ist.

Die in Übersicht 1 ausgewählten analytischen Unterteilungen von alternativen Regulierungsformen sollen die systematische Analyse ihres Potenzials erlauben. Die Klassifikationen können einzeln oder in Kombination für die Analyse bestehender Selbstregulierungsinstitutionen und/oder für die problemorientierte Wahl neuer Selbstregulierungsarrangements verwendet werden. In den nachfolgenden Ausführungen werden sie kurz erläutert und in Abschnitt 2 dieses Berichts dienen sie als Grundlage der Analyse ausgewählter Selbstregulierungsinitiativen in der Europäischen Union.

Übersicht 1: Ausgewählte Klassifikationen und Abgrenzungskriterien der Selbstregulierung

Klassifikationen	Abgrenzungskriterien
a) Selbstregulierung vs. staatliche Regulierung	Einbindung privater Akteure
b) Selbstregulierung vs. Ko-Regulierung (Mitregulierung)	Form/Modus und Intensität staatlicher Involvierung
c) Selbstregulierung im weiten Sinn vs. Selbstregulierung im engen Sinn	Intensität staatlicher Involvierung
d) Individuelle (Selbstorganisation) vs. kollektive Selbstregulierung	Wirkungsbereich der Verhaltensbeschränkungen
e) Selbstregulierung vs. Selbsthilfe (Selbstbeschränkung)	Durchführende Akteure der Verhaltensbeschränkung

Ad a) Selbstregulierung vs. staatliche Regulierung und Nicht-Regulierung

Selbstregulierung wird vor allem von staatlicher Regulierung unterschieden. Das Abgrenzungskriterium ist die Einbindung privater Akteure. Mitunter dient Selbstregulierung als *Überbegriff* für sämtliche alternative Regulierungsformen, zum Teil auch als Bezeichnung für das *reine Marktmodell*⁴. In der vorliegenden Analyse werden demgegenüber weitere Unterteilungen der alternativen Regulierungsformen vorgenommen. Im Zentrum steht jene zwischen Selbst- und Ko-Regulierung (siehe Punkt b). Das *reine Marktmodell* wird im vorliegenden Beitrag nicht als Selbstregulierung bezeichnet. Gemäß einer anderen Klassifikationsart⁵ kann eine *implizite* (spontan durch den Marktprozess) und *explizite* (organisierte) Selbstregulierung unterschieden werden.

4 Siehe Hoffmann-Riem 2002: S. 186.

5 Siehe Schulz/Held 2002: A-3.

Hier soll nur die zweite behandelt werden. Dies hängt auch mit dem hier verwendeten – und in der Literatur ebenfalls vielfältig festgelegten – *Regulierungsbegriff* zusammen. Dieser bezeichnet Regulierung als *intentionale (kollektive) Verhaltensbeschränkung von Marktakteuren zur Erreichung öffentlicher Ziele*.⁶ Im reinen Marktmodell bedarf es derart definierter Regulierungen nicht, und somit auch keiner alternativen Formen staatlicher Regulierung. Würden alle Betroffenen auch marktmäßig ohne jeglichen *Druck* – weder von Industriegruppen auf einzelne Unternehmen, noch von außen durch öffentliche Meinung oder den Staat auf die Industrie – im Sinne öffentlicher Interessen handeln, dann wäre die Bezeichnung Selbstregulierung ein *Oxymoron* (vgl. Engel 2006: S. 2).

Häufig wird darauf hingewiesen, dass Selbstregulierung meist eine *Fehlbezeichnung* („misnomer“) ist, da Selbstregulierung durch die Industrie nur selten ohne einen Beitrag des Staates existiert (vgl. etwa Price/Verhulst 2000: S. 58). Dementsprechend unterscheiden sich die nachfolgend angeführten Klassifikationen der Selbstregulierung v. a. dadurch, ob und wie sie Formen der staatlichen Involvierung in Selbstregulierungsarrangements entlang des Regulierungsprozesses (Normsetzung, Durchsetzung, Sanktionierung) integrieren.

Ad b) Selbstregulierung vs. Ko-Regulierung

Die Unterteilung der alternativen Regulierungsformen in Selbst- und Ko-Regulierung (im Deutschen auch als *Mitregulierung* bezeichnet) differenziert Möglichkeiten der staatlichen Involvierung und erfolgt anhand der unterschiedlichen Formen – des Modus der Involvierung und damit auch deren *Intensität*. Die detaillierten Abgrenzungskriterien sind in Forschung und Politik nicht einheitlich festgelegt. Übereinstimmend ist bloß, dass Ko-Regulierungsformen eine *stärkere* Intensität staatlicher Involvierung aufweisen als Selbstregulierungsformen.

Alternativen Regulierungsformen wird sowohl von der Industrie als auch von der Politik ein hohes Problemlösungspotenzial zugeschrieben – prominent etwa von der Europäischen Kommission. Auf *EU-Ebene* wird sektorenübergreifend v. a. *Ko-Regulierung* propagiert, wie z. B. im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (KOM (2001) 428), im darauf folgenden Aktionsplan zur „Vereinfachung und Verbesserung des Regelumfeldes“ (KOM (2002) 278) und in der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01). Im konvergenten Kommunika-

6 Mit Müller/Vogelsang 1979: S. 342 und Borrmann/Finsinger 1999: S. 8 sollen unter Regulierung nur jene Verhaltensbeschränkungen gefasst werden, welche die Gewerbe- und Vertragsfreiheit der Wirtschaftssubjekte über allgemein gültige Spielregeln hinaus einschränken. Damit grenzen sich Regulierungen von anderen Marktinterventionen ab, etwa von Bevorzungen wie steuerlichen Begünstigungen und sonstigen Ausnahmeregelungen, oder von Subventionen und Besteuerung (vgl. Picard 1989: S. 94 ff.).

tionssektor werden alternative Regulierungsformen im Rahmen der Reform des europäischen Regulierungsrahmens unter anderem für die Umsetzung von Regulierungszielen in den Bereichen Universaldienst, eAccessibility (barrierefreier Zugang zu Diensten der Informationsgesellschaft), Jugendschutz, Werbung, Datenschutz, Verbraucherschutz, E-Commerce und audiovisuelle Mediendienste als wesentlich erachtet.⁷ Die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2007/65/EG) betont beispielsweise, dass Ko- und Selbstregulierung eine wichtige Rolle im Verbraucherschutz spielen können (Erwägungsgrund 36).⁸

Aus analytischer Perspektive können Selbst- und Ko-Regulierung als *kommunizierende Gefäße* verstanden werden. Selbstregulierung beginnt dort wo Ko-Regulierung endet. Je weiter also der Bereich abgesteckt ist, den der Ko-Regulierungsbegriff umfasst – und dies scheint zur Zeit auf EU-Ebene zu passieren –, desto enger wird jener, der als Selbstregulierung behandelt wird. Das „Ko“ bezieht sich auf das Verhältnis von privaten und staatlichen Akteuren und verweist auf die Involvierung sowohl staatlicher als auch privater Akteure im Regulierungsarrangement. *Vage* Begriffsanwendungen für Ko-Regulierung sprechen von einer *geteilten Verantwortung* oder von einer *Partnerschaft* zwischen Industrie und hoheitlichen Institutionen als ausreichendes Merkmal der Ko-Regulierung (vgl. Liikanen 2000). *Präzisere* Definitionen für Ko-Regulierung sind dadurch gekennzeichnet, dass sie (a) die *Steuerungsinstrumente* benennen, mit denen staatliche Akteure die formalen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren festlegen und/oder (b) die *Aufgabenverteilung* strukturieren, die zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess getroffen wird. In verschiedenen Definitionen für Ko-Regulierung werden Kriterien allerdings unterschiedlich festgelegt und kombiniert,⁹ sodass in der Summe die Intensität der staatlichen Involvierung in verschie-

7 Vgl. Erwägungsgrund 48 der Richtlinie 2002/22/EG für Ko-Regulierung im Bereich des Telekommunikationsuniversaldienstes; Empfehlung des Rates 98/560/EG sowie Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates 276/1999/EG für alternative Regulierungsmechanismen im Bereich des Jugendschutzes; Artikel 27 der Richtlinie 95/46/EG für alternative Regulierungsformen im Bereich des Datenschutzes; Artikel 16 und 17 der Richtlinie 2000/31/EG für alternative Regulierungsformen im Bereich des E-Commerce; KOM (2005) 425 für Selbstregulierung zur Förderung des barrierefreien Zugangs zu Diensten der Informationsgesellschaft; Erwägungsgrund 36 und Artikel 3 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für Ko-Regulierung im Bereich audiovisueller Mediendienste.

8 In verschiedenen Versionen des Richtlinienentwurfes werden unterschiedliche Vorschläge für die Definitionen von Ko-Regulierung vorgelegt: Der erste Entwurf (KOM (2005) 646) verweist auf die Begriffsverwendung in der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtssetzung“, in der u. a. ein „gemeinschaftlicher Rechtsakt“ als entscheidendes Kriterium für Ko-Regulierung vorgesehen ist. In der Endfassung wird Ko-Regulierung als Mechanismus definiert, in dem als Mindestvoraussetzung eine „rechtliche Verbindung“ zwischen Selbstregulierung und dem nationalen Gesetzgeber gegeben ist. Damit wurde die Palette an potenziellen rechtlichen Grundlagen für Ko-Regulierung deutlich breiter, womit den unterschiedlichen rechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird.

9 Für einen Überblick siehe etwa HBI/EMR 2006.

denen Definitionen für Ko-Regulierung erheblich variiert, wie folgende Beispiele zeigen:

Ofcom (2006: S. 10) wählt eine Definition, mit der vor allem die *Aufgabenverteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren* festgelegt wird. Ko-Regulierung ist definiert als Arrangement, in dem eine Körperschaft des öffentlichen Rechts die Verantwortung für die Einhaltung und Anwendung eines Verhaltenskodex an die relevante Industrie delegiert. Die Körperschaft öffentlichen Rechts muss den Verhaltenskodex anerkennen. Sie ist für die Kontrolle der Effektivität der Ko-Regulierung verantwortlich und muss bei Bedarf über Mittel verfügen um selbst zu intervenieren. Ofcom legt jedoch nicht konkret fest, mithilfe welcher Instrumente die Delegation von Verantwortung an die Industrie, die Anerkennung von Kodizes und die laufende Kontrolle erfolgen soll oder muss.

Andere Begriffsbestimmungen von Ko-Regulierung präzisieren die *Instrumente, die staatliche Institutionen im Ko-Regulierungsarrangement nutzen*, ohne aber die Aufgabenverteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren festzulegen. HBI/EMR (2006: S. 39) nennen als Kriterium für Ko-Regulierung u. a. eine *rechtliche Verbindung*, die zwischen dem nichtstaatlichen Regulierungssystem und der staatlichen Regulierung bestehen muss.¹⁰ In der empirischen Anwendung dieses Ko-Regulierungsbegriffs reichen entsprechende Arrangements von rechtlichen Verbindungen innerhalb staatlicher Akte über Verträge zwischen Anbietern und staatlichen Regulatoren bis zu Schirmherrschaften von staatlichen Regulatoren für Kodizes von nichtstaatlichen Organisationen.¹¹ Gemäß Latzer et al. (2002: S. 43) liegt Ko-Regulierung nur dann vor, wenn eine *explizite einseitige rechtliche Grundlage* für das alternative Regulierungsarrangement besteht, womit *formell* eine starke staatliche Involvierung (z. B. via Rechtsakt) existiert. Die *faktische* Intensität der staatlichen Involvierung hängt dann von der konkreten Ausgestaltung der expliziten einseitigen rechtlichen Grundlage ab, mit der u. a. eine problemadäquate Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren festgelegt werden kann.¹²

Enge Begriffsdefinitionen für Ko-Regulierung kombinieren *Anforderungen* an Steuerungsinstrumente und die *Aufgabenverteilungen* im Regulierungsprozess. Für die EU-Ebene wurde mit der Interinstitutionellen Vereinbarung

10 Wobei allerdings der Einsatz nichtstaatlicher Regulierung nicht notwendigerweise im Akt eines Parlamentes festgelegt sein muss.

11 Für diese und weitere Beispiele die auch Briefwechsel innerhalb von Rahmenabkommen einschließen, siehe HBI/EMR 2006: S. 111.

12 Es bestehen vielerlei Möglichkeiten für eine staatliche Aufsicht über die Regulierungstätigkeit: konkrete Struktur-, Ziel- oder Transparenzvorgaben, aber auch proaktive oder reaktive Kontrolle der Regulierungstätigkeit privater Akteure. Typische Formen von Ko-Regulierung sind (a) die Akkreditierung von Regulierungsorganisationen durch staatliche Stellen und (b) die Ratifizierung von Regulierungsergebnissen (v. a. Verhaltenskodizes) durch staatliche Stellen.

„Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01) folgende Festlegung getroffen: „Unter Koregulierung ist der Mechanismus zu verstehen, durch den ein gemeinschaftlicher Rechtsakt die Verwirklichung der von der Rechtssetzungsbehörde festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt (insbesondere den Wirtschaftsteilnehmern, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden). [...] In dem vom Basisrechtsakt festgelegten Rahmen können die von dem Rechtsakt betroffenen Parteien freiwillige Vereinbarungen zur Festlegung der entsprechenden Modalitäten treffen. [...] Entsprechend ihren Verantwortlichkeiten überprüft die Kommission die Übereinstimmung dieser Vereinbarungsentwürfe mit dem Gemeinschaftsrecht. [...] In dem Rechtsakt, der die Grundlage für einen Koregulierungsmechanismus darstellt, wird der mögliche Umfang der Koregulierung in dem betreffenden Bereich angegeben. Die zuständige Rechtssetzungsbehörde legt in diesem Rechtsakt die einschlägigen Maßnahmen fest, die im Zuge der Kontrolle der Anwendung zu ergreifen sind, falls die Vereinbarung von einer oder mehreren der betroffenen Parteien nicht eingehalten wird oder wenn die Vereinbarung scheitert“.¹³

Bei *Selbstregulierung* können *engere* und *weitere* Begriffsanwendungen unterschieden werden. In den sehr *engen* Begriffsanwendungen ist Selbstregulierung durch das *Fehlen* einer staatlichen Involvierung im Selbstregulierungsarrangement gekennzeichnet. Laut PCMLP (2004a: S. 11) handelt es sich um „*pure*“ Selbstregulierung, beziehungsweise um „*enlightened self-interest*“, falls Industrieunternehmen Standards alleine mit dem Ziel der Steigerung des Konsumentenvertrauens in ihre Produkte setzen. In diesem Fall ist aufgrund des vorhandenen Eigeninteresses auch keinerlei externer Druck notwendig.

Laut Puppis et al. (2004: S. 10) sind unter Selbstregulierung „jene Formen zu verstehen, in denen private Akteure, [...] bindende Regeln für die gesamte Branche aufstellen und diese auch selbst durchsetzen“. Selbstregulierung ist damit auf *kollektiv* wirksame Arrangements bestehend aus „bindenden“ Regelungen einerseits und einem entsprechenden Durchsetzungsmechanismus andererseits beschränkt. Die Definition schließt daher u. a. Initiativen aus, die staatliche Stellen bei der Durchsetzung staatlicher Regelungen nur unterstützen (z. B. Internethotlines), und sie exkludiert technische Standards, die nicht notwendigerweise verbindlich sein müssen.

Ofcom (2006: S. 10) berücksichtigt technische Lösungen in ihrer Definition für Selbstregulierung: „[A] group of firms or individuals exert control over their own membership and their behaviour. Membership is voluntary and

13 So sind beispielsweise CEN, CENELC und ETSI als europäische Normungsorganisationen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts anerkannt (siehe Richtlinie 98/34/EG), und die Datenschutzgruppe nach Artikel 29 der allgemeinen Datenschutzrichtlinie kann europaweite Verhaltenskodizes billigen (siehe Richtlinie 95/46/EG, Art. 27).

participants draw up their own rules using tools such as codes of conduct to define good or bad practice as well as technological solutions and standards. Members take full responsibility for monitoring and compliance without reference to a statutory regulatory authority“. Kennzeichnend für Selbstregulierung ist demnach, dass sie ohne Bezug („reference“) zu staatlichen Behörden erfolgt.

Für die *EU-Ebene* wurde mit der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01) eine ähnlich lautende Festlegung getroffen die auf kollektive Arrangements abzielt, allerdings mit dem Verweis auf die Aufsichtspflicht der EU-Kommission: „Unter Selbstregulierung ist die Möglichkeit zu verstehen, dass Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen oder Verbände untereinander und für sich gemeinsame Leitlinien auf europäischer Ebene (unter anderem Verhaltenskodizes oder sektorale Vereinbarungen) annehmen. Generell implizieren solche auf Freiwilligkeit beruhenden Initiativen keine Stellungnahme der Organe, insbesondere dann nicht, wenn sie sich auf Bereiche beziehen, die von den Verträgen nicht abgedeckt sind oder in denen die Union noch keine Rechtsvorschriften erlassen hat. Im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten prüft die Kommission die Praktiken der Selbstregulierung, um ihre Übereinstimmung mit den Bestimmungen des EG-Vertrags zu prüfen.“

Ad c) Selbstregulierung im weiten Sinn vs. Selbstregulierung im engen Sinn

Für die europäische Ebene werden Ko- und Selbstregulierung mit der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01) klar abgegrenzt, wobei auch die jeweilige Rolle der EU-Institutionen festgelegt ist. Sie umfasst die Bereitstellung einer rechtlichen Grundlage (gemeinschaftlicher Rechtsakt) im Fall von Ko-Regulierung, und sie ist im Fall von Selbstregulierung auf die Überprüfung hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Bestimmungen des EG-Vertrages beschränkt. Die Rollenzuteilung erscheint im Fall der Selbstregulierung zu eng definiert, denn es werden etliche staatliche Steuerungsmöglichkeiten von Selbstregulierungsarrangements außer Acht gelassen (so z. B. deren finanzielle Unterstützung), die zwischen der vorgesehenen Minimalvariante einer Überprüfung und der bereits ko-regulatorischen Variante auf Basis eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes liegen.

Die weitere Unterteilung der Selbstregulierung in eine im *weiten* und *engen* Sinn berücksichtigt daher verschiedene Varianten staatlicher Einflussmöglichkeiten (vgl. Latzer et al. 2002: S. 43): *Selbstregulierung im weiten Sinn* liegt vor, wenn staatliche Institutionen durch z. B. finanzielle Beiträge, personelle Involvierung oder Verträge (z. B. ICANN) auf Selbstregulierungsarrangements einwirken, unabhängig davon, ob die Gewährung der finanziellen Zuwendung an die Einhaltung bestimmter Zielvorgaben geknüpft ist oder nicht. Entschei-

dend für die Verortung einer Institution in den Bereich der Selbstregulierung im weiten Sinn ist lediglich, dass eine gewisse staatliche Involvierung existiert und sich diese auf die Selbstregulierungspraxis auswirken kann.¹⁴ In der Regulierungspraxis finden sich zahlreiche Beispiele in denen (supra)nationale Institutionen an Selbstregulierungsinstitutionen beteiligt sind. Seitens der Europäischen Union werden Initiativen wie *INHOPE*¹⁵, *SpotSpam*¹⁶ und *ICRA*¹⁷ mit Mitteln aus dem Aktionsplan Sicheres Internet unterstützt. In Österreich sind staatliche Behörden beispielsweise im Beirat der nationalen Meldestelle für illegale Internetinhalte (*Stopleveline*) vertreten.¹⁸

Selbstregulierung im engen Sinn meint den Zusammenschluss privater Akteure zum Zwecke einer gemeinsamen Zielerreichung *ohne* staatliche Involvierung. Abgesehen von allgemeinen Ordnungsvorschriften oder sektorspezifischer Regelung gibt es weder eine explizite rechtliche Grundlage, noch staatliche finanzielle Unterstützungen und auch keine personelle Einbindung in die Organisation der Selbstregulierungsarrangements. Auch wenn diese reinen Selbstregulierungsinitiativen im „laufenden Betrieb“ ohne staatlichen Beitrag auskommen, ist ihre Entstehungsgeschichte mitunter von der Androhung staatlicher Regulierung (Druck) oder durch staatliche Hinweise auf einen Gestaltungsspielraum für Selbstregulierung (Inspiration) geprägt. Das zeigt sich z. B. an der Gründung vieler Presseräte in Europa (vgl. PCMLP 2004a: S. 24) sowie an Selbstregulierungsinitiativen der Internet Service Provider (ISP) Verbände.

Ad d) Individuelle vs. kollektive Selbstregulierung

Das „*Selbst*“ wird in der Literatur sowohl in einem *individuellen*¹⁹ Sinn – eine einzelne Firma reguliert ausschließlich ihr eigenes Verhalten – als auch in einem *kollektiven*²⁰ Sinn gebraucht – eine Gruppe (Industrieverband) reguliert

14 Eine Möglichkeit staatlicher Involvierung besteht in der institutionalisierten personellen Einbindung von staatlichen Akteuren in Selbstregulierungsprozesse um Informationsasymmetrien zwischen der Industrie und dem Staat abzubauen.

15 <http://www.inhope.org/>. INHOPE ist die internationale Vereinigung der Internethotlines.

16 <http://www.spotspam.org/>. SpotSpam agiert in der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Spam mit Hilfe eines Spam-Box-Projekts.

17 <http://www.icra.org/>. Die Internet Content Rating Association (ICRA) entwickelt Bewertungs- und Filtersysteme für Internetinhalte.

18 Siehe www.stopleveline.at/. Im Beirat der Stopleveline sind das Bundeskriminalamt, das Bundesministerium für Justiz und das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung vertreten. Der Stopleveline-Beirat ist ein Forum der Kommunikation zwischen der Wirtschaft, der Internet-Industrie und den Behörden. Das Gremium dient der generellen Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen im Kampf gegen illegale Inhalte im Internet, dem Austausch von Wissen und der Gewährleistung der Möglichkeit zur gegenseitigen Unterstützung. Der Beirat ist darüber hinaus auch für die Arbeitsweise der Stopleveline an sich zuständig und berät über interne Abläufe, Kompetenzen und setzt thematische Schwerpunkte.

19 Vgl. Ayres/Braithwaite 1992, die in ihrem Konzept der „Responsive Regulation“ davon ausgehen, dass jedes einzelne Unternehmen Industriekodizes entwickelt.

20 So etwa von Gupta/Lad 1983, Page 1986: 144, der den kollektiven und regulatorischen Charakter von Selbstregulierung betont, oder auch im australischen Modell des Telekommunikationssektors, wo Industriekodizes für die gesamte Industrie eines Sektors entwickelt werden.

das Verhalten ihrer Mitglieder oder auch Dritter. Die meisten Definitionen für Selbstregulierung beziehen sich auf *kollektive* Formen: Bezeichnend ist hierfür etwa die bereits oben erwähnte EU-Definition in der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (Europäisches Parlament, Rat, Kommission 2003/C 321/01). Exemplarisch dafür stehen etwa Codes of Practice und Codes of Conduct, die im Rahmen der *Federation of European Direct and Interactive Marketing (FEDMA)* entwickelt wurden.²¹

Individuelle Formen der Selbstregulierung beschränken sich in ihrem Wirkungsbereich auf die Firmenebene. Sie werden auch in Konzepten der *Corporate Governance* bzw. der *Corporate Social Responsibility (CSR)* gefasst.²² Puppis et al. (2004: S. 10) bezeichnen die individuelle Selbstregulierung als *Selbstorganisation*. Im Mediensektor haben Formen individueller Selbstregulierung im öffentlichen Rundfunk Tradition. Auf betrieblicher Ebene werden Selbstbeschränkungsmaßnahmen mittels betriebsinterner Verhaltenskodizes gesetzt.²³

Ad e) Selbstregulierung vs. Selbsthilfe (Selbstbeschränkung)

Die Unterscheidung der Selbsthilfe durch Individuen/Nutzer von der Selbstregulierung durch die Industrie(gruppe) lässt sich anhand der Beispiele Jugendschutz, Spambekämpfung und Schutz geistigen Eigentums illustrieren (vgl. Dam 1999; Engel 2006). Das Individuum schützt (hilft) sich in diesen Fällen selbst, etwa mittels der Verwendung von Verschlüsselungs- oder Filtersoftware. Es gibt im Unterschied zur (Selbst-)Regulierung keine Anstrengungen, die Angriffe auf öffentliche Ziele (Schutz des Eigentums, Jugendschutz etc.) zu verhindern, um das Verhalten der „Angreifer“ zu beschränken. Beispielsweise wird mit Filtersoftware nicht versucht, die Produktion und Verbreitung von schädlichen Inhalten einzuschränken. Nur deren Sichtbarkeit wird reduziert. Es wird davon ausgegangen, dass diese Angriffe zentral (sowohl von staatlicher Seite als auch von der Industriegruppe) nicht in vollem Umfang zu verhindern sind. Selbsthilfeformen nehmen zu, da auch die Problemstellungen zunehmen, bei denen zentrale Regulierung (alleine) unwirksam erscheint. Individuelle Nutzer von digitalen Medien helfen sich selbst, indem sie entsprechende technische Hilfsmittel einsetzen und sich selbst schützen, indem sie die Nutzung digitaler Inhalte beschränken. Deswegen werden diese Steuerungsformen auch

21 Siehe <http://www.fedma.org>. Entwickelt wurde u. a. ein Verhaltenskodex für E-Commerce und interaktives Marketing (siehe: http://www.fedma.org/getfile.php/342989.1014.xdpffdbpwd/Code_of_conduct_for_e-commerce.pdf).

22 Für einen Überblick siehe Jürgens 2006.

23 Im Österreichischen Rundfunk (ORF) gelten allgemeine Programmrichtlinien, sowie Vorgaben in Bezug auf die Haltung des ORF zu Gewalt und Obszönität in Radio und Fernsehen und Maßnahmen des ORF zum Schutz von Minderjährigen.

als dezentrale, technikgestützte *Selbstbeschränkung* (Latzer 1999: S. 294) bezeichnet.

Die vom öffentlichen Interesse abgeleitete Regulierungsaufgabe wird hier nicht (nur) von staatlichen Institutionen und Industrie(gruppen), sondern (auch) von den Individuen/Nutzern übernommen. In einer Variante des Governance-Arrangements entscheiden diese über die Filtersoftware und auch über die Bewertungssysteme (Rating), die angewendet werden. Das Zusammenspiel zwischen Nutzern, NGOs, Industrie und Staat kann stark variieren. Es kann zu vielfältigen Kombinationen von individueller Selbsthilfe (Filter), industrieller Selbstregulierung (Rating) und staatlicher Regulierung kommen. Dies hängt u. a. davon ab, ob die Entwicklung oder Anwendung von Bewertungs- und Filtersystemen staatlich vorgeschrieben oder finanziell gefördert wird, aber auch, von wem die Systeme entwickelt und angeboten werden, etc.

Weiters besteht für die Nutzer auch die Möglichkeit, die Schutzfunktion auf Intermediäre/Unternehmen auszulagern, wenn etwa ISPs kindergerechte Internetzugänge anbieten, oder NGOs Bewertungen von Medieninhalten zur Verfügung stellen. Qualitätssiegel, die von der Industrie in Selbstregulierung gesetzt werden, unterstützen die Nutzer bei ihren Selbsthilfeaktivitäten. Im Selbsthilfebeispiel des Schutzes von geistigem Eigentum mittels Verschlüsselungs-, bzw. Digital-Rights-Management-Systemen (DRM) sind es die Inhalteproduzenten, und damit traditionell Unternehmen, die zum Selbstschutz greifen. Im als Mitmach-Web charakterisierten Web 2.0 löst sich die traditionelle Produzenten-Konsumenten-Dichotomie auf. Technikgestützte Selbsthilfe zum Schutz von geistigem Eigentum kann für nutzergenerierte Inhalte und damit für eine zunehmende Zahl von Web-Nutzern an Bedeutung gewinnen. Weitere Selbsthilfe-Maßnahmen der Nutzer sind kollaborative Einstufungen/Bewertungen von (nutzergenerierten) Inhalten. Als Voraussetzung und Unterstützung der zunehmenden, vielfältigen Selbsthilfeaktivitäten sind staatliche Begleitmaßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz (Media-Literacy) erforderlich (vgl. Ofcom 2006: S. 7).

Derartige technikgestützte Selbsthilfesysteme, die intentional zur Verhaltensbeschränkung eingesetzt werden, sind analytisch von *nicht-intendierten* sich selbst vollziehenden (self-enforcing) Steuerungsformen zu unterscheiden, die durch *die technische Architektur* („Code“, vgl. Lessig 1999) geschaffen werden.

Sonstige Abgrenzungen

Alternative Regulierungsarrangements werden in der Literatur mit einer Reihe von weiteren Begriffen analysiert, die sich mit den oben präsentierten und im Analyseabschnitt 2 verwendeten Definitionen (a bis d) zum Teil überschneiden. Ko-Regulierung und Selbstregulierung im weiten Sinn sind beispielsweise nicht die einzigen Klassifikationen, mit denen auf Arbeitsteilungen zwischen

staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess verwiesen wird. Andere Kategorisierungen basieren auf dem Selbstregulierungsbegriff, berücksichtigen mit terminologischen Ergänzungen in der Namensgebung auch Formen der staatlichen Involvierung im Selbstregulierungsarrangement,²⁴ wie z. B.: *mandated/enforced self-regulation*, *regulierte Selbstregulierung* oder *audited self-regulation*. *Regulierte Selbstregulierung* (Hoffmann-Riem 2000) bedeutet, dass Selbstregulierung „in einen staatlich gesetzten Rahmen eingepasst ist bzw. auf rechtlicher Grundlage erfolgt.“ (Schulz/Held 2002: A-5). Das Konzept wird daher häufig synonym mit jenem der Ko-Regulierung verwendet.

Andere Klassifikationen unterscheiden verschiedene Triebkräfte (Druck), die zur Selbstregulierung führen. Sie differenzieren zwischen *freiwilliger* („voluntary“) Selbstregulierung als Konsequenz einer Zivilkultur („civic culture“), in der Industrie und Regierung kooperieren, und *aufgelegter* („enforced“) Selbstregulierung, die in Reaktion auf die Androhung staatlicher Regulierung („government threat“) zustande kommt (vgl. Price/Verhulst 2000: S. 65).

Gunningham/Rees (1997: S. 365)²⁵ klassifizieren nach der *Aufgabenverteilung* zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess: Bei *Voluntary Self-Regulation* (freiwillige Selbstregulierung), werden die Regelstellung (rule making) und der Vollzug (enforcement) privat von einzelnen Unternehmen oder der gesamten Industrie ohne jeglichen staatlichen Einfluss durchgeführt. Im Fall von *Mandated Full Self-Regulation* (aufgelegte volle Selbst-Regulierung) sind die Regelsetzung und der Vollzug privatisiert, Verstöße werden jedoch von staatlicher Stelle sanktioniert. Bei *Mandated Partial Self-Regulation*, ist nur eine Komponente (Regelsetzung oder Vollzug) privatisiert, und Sanktionierung erfolgt durch den Staat.

Im Konzept der *Audited Selfregulation* sind die Durchführung und die Kontrolle der Selbstregulierung institutionell getrennt, wobei die Kontrolle entweder durch private Akteure²⁶ oder durch staatliche Akteure²⁷ erfolgen kann.

Schließlich gibt es noch Klassifikationen, die nach der Art der Regeln unterscheiden (z. B. gesetzlich, vertraglich oder ohne rechtlichen Status; generelle oder spezifische Regeln), nach dem Wirkungsbereich (nur für Mitglieder

24 Andere Konzepte nehmen in der Namensgebung nicht explizit auf Selbstregulierung Bezug, verweisen aber ebenso auf die Involvierung privater und staatlicher Akteure im Regulierungsarrangement, wie z. B. *sponsored regulation* (Huysse/Parmentier 1990), *two-tiered regulation* (Doyle 1997), *semi private rule making* (Froomkin 2000) und *governance with government* (Lutterbeck 2001).

25 Die Unterteilung basiert auf der Analyse von Selbstregulierung im Bereich der Arbeitssicherheit von Rees (Rees 1988).

26 „Independent audit of self-regulation is a U. S. concept of using an independent standard or professional body to audit a selfregulatory organisation or individual company according to pre-set standards“ (PCMLP 2004a: S. 12).

27 „„Audited self-regulation“ is defined as the delegation by Congress or a federal agency to a nongovernmental entity the power to implement laws or agency regulations, with powers of review and independent action retained by a federal agency“ (Michael 1995: S. 176 f.).

von Gruppen oder auch für Dritte), nach der Art der Beschlussfassung (unilaterale codes, negotiated codes etc.) oder nach den verfolgten Zielen (ökonomische und soziale Selbst-Regulierung).²⁸

2 Anwendungsbereiche und ausgewählte Beispiele

In die Regulierung digitaler Medieninhalte sind verschiedene *Industriegruppen* involviert, die als Produzenten und/oder als Distributoren am Markt auftreten. Zu den zentralen Gruppen der „Inhalteindustrie“ zählen *traditionell* Presse, Rundfunk, Kino/Film, Werbung/PR/Marketing und die Spieleindustrie (Video-/Konsolen-/Computerspiele). Mit der Verbreitung des Internet treten *neue* Industriegruppen hinzu, etwa die Anbieter von Internetdiensten (Internet Service Provider, ISPs) und Internetinhalten (Internet Content Provider, ICPs). Die Industriegruppen sind in komplexe Regulierungsarrangements involviert, in denen Formen von staatlicher und alternativer Regulierung in unterschiedlicher Intensität kombiniert sind. Die Regulierungsarrangements unterscheiden sich u. a. durch folgende institutionelle Merkmale:

1. die *Bedeutung* von Selbstregulierung im industriespezifischen Regulierungsarrangement, d. h. in der Frage, in welchem Ausmaß auf Selbstregulierung vertraut wird;
2. die Intensität der *staatlichen Involvierung* in Selbstregulierungsorganisationen, gemessen an Instrumenten, mit denen der Staat in die Selbstregulierung eingreift;
3. nach *Wirkungsbereichen*, d. h. nach der Art von digitalen Inhalten für die regulatorische Verantwortung übernommen wird, und im Modus der Institutionalisierung dieser Verantwortung;
4. im Grad der *Internationalisierung* der Selbstregulierungsinitiativen und in den Formen der internationalen Zusammenarbeit.

Im Folgenden werden die vielfältigen Möglichkeiten von Selbstregulierung bei digitalen Medieninhalten überblicksmäßig dargestellt und entlang der oben aufgelisteten institutionellen Unterscheidungsmerkmale²⁹ differenziert. Die Analyse erfolgt anhand von ausgewählten europäischen Praxisbeispielen aus

²⁸ Vgl. Black 1996: S. 27 f.; Gunningham/Rees 1997: S. 365; NCC 2000.

²⁹ Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer institutioneller Merkmale, die zur Analyse von alternativer Regulierung herangezogen werden können. Ihre Auswahl und Kombination hängen von den zugrunde gelegten Fragestellungen ab. In empirischen Analysen werden häufig Akteursstrukturen (Stakeholdereinbindung), Transparenzvorkerhungen, Instrumente im Regulierungsprozess (Normsetzung, Normvollzug, Sanktionierung) und die Sanktionsfähigkeit alternativer Regulierungsinstitutionen untersucht. Für einen komprimierten Überblick zu institutionellen Merkmalen siehe Latzer et al. 2002: S. 104.

dem Bereich der Selbstregulierung. Sie stehen exemplarisch für übergreifende Anwendungsmuster und -trends.

2.1 Bedeutung von Selbstregulierung in unterschiedlichen Gruppen der Medieninhalteindustrie

Selbstregulierungen haben im Mediensektor bereits Tradition. Vor allem ethische Richtlinien für Journalismus und Werbung sind seit Langem etabliert. Mit der zunehmenden Bedeutung digitaler Inhalte im Zuge der raschen Diffusion des Internet kommen neue Selbstregulierungsinstitutionen (Normen, Organisationen) in unterschiedlichen Gruppen der Inhalteindustrie hinzu. Sie tragen mit vielfältigen Initiativen (Verhaltenskodizes, Bewertungs- / Filtersysteme, Hotlines) zur Umsetzung öffentlicher Interessen im konvergenten Kommunikationssektor bei und ergänzen bestehende staatliche Regulierungsinstitutionen.

Übersicht 2: Bedeutung, Umfang und Formen von Selbstregulierung nach Industriegruppen

Industriegruppe	Traditionelle Bedeutung von Selbstregulierung	Umfang und Form der Institutionalisierung von Selbstregulierung	Praxisbeispiele
Presse	hoch	viele Verhaltenskodizes viele Presseräte	Schwedischer Presserat [SWE]
Rundfunk	niedrig	wenige Verhaltenskodizes Bewertungs-/Filtersysteme	Przyjazne Media/Friendly Media [POL] DVB-Konsortium [International]*
Kino/Film/DVD/Video	niedrig	wenige staatsferne Klassifizierungsorganisationen	Belgische Video Föderation [BEL] Video Standards Council [UK]
Werbung/PR/Marketing	hoch	viele Verhaltenskodizes viele Werberäte	Deutscher Direktmarketing Verband [D] Werberat [AT]
Spiele	keine	einige staatsferne Klassifizierungssysteme	ISFE-PEGI [International]
Online-Dienste/Internet Service Provider, ISPs	keine	viele ISPs-Verhaltenskodizes viele Hotlines/NTD-Systeme	ISPAI [IRL] Meldpunt Kinderporno op Internet [NL]
Online-Dienste/Internet Content Provider, ICPS	keine	sektorale Verhaltenskodizes Bewertungs-/Filtersysteme	Health on the Net Code [International] ICRA [International]
Mobile Kommunikation	keine	wenige staatsferne Klassifizierungsorganisationen	ICSTIS-IMCB [UK]*
Internet Suchdienste	keine	ein Verhaltenskodex	Selbstkontrolle Suchmaschinen [D]

* Beispiele liegen an der Grenze von Selbst- und Ko-Regulierung. Je nachdem, welche Unterscheidungskriterien (vgl. Abschnitt 2.2) herangezogen werden, sind unterschiedliche Zuordnungen möglich.

Im *Pressesektor* ist die traditionelle Regulationsstruktur einerseits von Selbstregulierung und andererseits von einem allgemeinen rechtlichen Rahmen geprägt. „Die Tradition einer freien Selbstregulierung der Presse in Fragen der

Berufsethik – oftmals verfassungsrechtlich abgesichert – hat dazu geführt, dass der Staat im Hinblick auf diese Fragen keinen nennenswerten Einfluss genommen hat“, weshalb sich auch „nur sehr wenige Ko-Regulierungssysteme finden lassen, die speziell für die Presse entwickelt wurden“ (HBI/EMR 2006: S. 130 bzw. 133). Die Selbstregulierungspraxis ist durch eine Vielzahl von ethischen Richtlinien und Ombudsstellen für die Presse institutionalisiert. Sie umfasst sowohl unternehmensspezifische *individuelle* Selbstregulierung (Selbstorganisation) als auch *kollektive* Selbstregulierungsinstitutionen in Form von *Presseräten*. PCMLP (2004a: S. 22) findet im Ländervergleich in 9 von 15 EU-Staaten Presseräte. Der älteste Presserat Europas ist der seit 1916 bestehende schwedische *Pressens Opinionsnämnd*.³⁰

Rundfunk ist in Europa traditionell stärker staatlich reguliert als der Presse-sektor. Kollektive Selbstregulierungen haben keine historische Bedeutung. Erst in jüngerer Zeit entstehen im Zuge der Liberalisierung der Rundfunksektoren in Europa Selbstregulierungsinstitutionen für kommerzielle Rundfunkanbieter. Sie können als „Selbstregulierungsinseln“ (vgl. PCMLP 2004a: S. 29) bezeichnet werden, da sie innerhalb von überwiegend staatlichen Regulierungsarrangements zu finden sind. Zu den vereinzelt etablierten Praxisbeispielen für Formen kollektiver Selbstregulierung gehört die Initiative „*Przyjazne Media*“ (*Friendly Media*) für Jugendschutz im polnischen Rundfunk. Formen alternativer Regulierung im Fernsehsektor sind jedoch nicht auf die Programmveranstaltung beschränkt.³¹ Entwicklungen im Fernsehmarkt werden maßgeblich von *technischen Standards* beeinflusst, die in Industriekonsortien und in anerkannten Normungsorganisationen entwickelt werden – *Filtersysteme* für den digitalen Rundfunk z. B. im *Digital Video Broadcasting Project* (DVB-Projekt).³²

Auch die europäische *Filmindustrie* wird durch vielfältige staatliche Regulierungsinstitutionen kontrolliert. Alle europäischen Länder verfügen über rechtliche Grundlagen für Filmbewertungen und über staatliche oder zumindest staatsnahe Organisationen zur Klassifizierung von Kinofilmen.³³ Staatliche Vorgaben unterscheiden sich u. a. danach, ob sie lediglich für Kinovorführungen gelten oder auch neuere, nachgelagerte Verwertungsmodi (DVD, Video) mit umfassen. Speziell dort, wo nachgelagerte Verwertungsfenster nicht oder nur

30 Siehe <http://www.po.se/>.

31 Andere Formen alternativer Regulierung findet man traditionell bei öffentlichen Rundfunkanstalten (Ko-Regulierung; Selbstorganisation), und durch individuelles Self-rating von verbreiteten Inhalten durch Rundfunkveranstalter selbst. In einigen Ländern sind im Jugendschutz Ko-Regulierungsinstitutionen mit entsprechend starker staatlicher Involvierung etabliert (z. B. Slowenien, Italien, Deutschland). In manchen Ländern haben sich Rundfunkveranstalter für den Bereich des Journalismus den geltenden ethischen Richtlinien der Presse unterworfen, und Verhaltenskodizes für Werbung sind in vielen Ländern (z. B. Österreich) medienübergreifend – und somit auch für den Rundfunk – gültig.

32 Siehe <http://dvb.org>.

33 Siehe die Länderanalysen bei HBI/EMR 2006: S. 43 f. und zusammenfassende Einschätzungen bei PCMLP 2004a: S. 57.

am Rande von staatlicher Regulierung eingeschlossen sind, entsteht Gestaltungsspielraum für Selbstregulierungsinitiativen. Praktisch genutzt wird dieser Spielraum fallweise, z. B. im UK vom *Video Standards Council (VSC)*³⁴, in dem ein *Code of Practice zur Förderung hoher Standards in der Video-industrie*³⁵ entwickelt wurde.

Im Unterschied zur Film- und Rundfunkindustrie ist die *elektronische Spiele-industrie* (Video-, Konsolen-, Computerspiele) vergleichsweise neu. Debatten über den Regulierungsbedarf setzten entsprechend spät ein.³⁶ Weder staatliche Regulierung noch Selbstregulierung haben hier eine lange Tradition. In einigen europäischen Ländern sind Selbstregulierungssysteme zur Altersfreigabe von Spielen etabliert.³⁷ In praktisch allen Ländern, in denen der Selbstregulierung Bedeutung zukommt, wird mittlerweile auf das *Pan European Game Information System (PEGI)* zurückgegriffen, das im Rahmen der *Interactive Software Federation of Europe (ISFE)*³⁸ entwickelt wurde. Durch *PEGI* wurden einige bereits zuvor vorhandene nationale Altersbewertungssysteme ersetzt.

Alternative Regulierungsinstitutionen finden sich auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene auch für *Werbung, Marketing und Public Relations*. Hier existieren sowohl eine Vielzahl *ethischer Richtlinien* als auch etablierte Organisationen der *kollektiven Selbstregulierung* (z. B. Werberäte). In Österreich besteht, wie in einigen anderen europäischen Ländern, ein duales System zur Beschränkung der Werbung. Dieses setzt sich einerseits aus gesetzlichen Regelungen und andererseits aus Selbstregulierung zusammen. Die Verantwortung trägt der *Österreichische Werberat (ÖWR)*.³⁹ Mit der Diversifizierung von Marketing- und PR-Instrumenten entlang der technologischen Entwicklungen im Kommunikationssektor (z. B. Telemarketing, E-Mail-Marketing) werden auch neue Initiativen im Bereich der Selbstregulierung gesetzt. Es kommt zur Entwicklung von Verhaltenskodizes für E-Mail-Marketing, wie z. B. im *Deutschen Direktmarketing Verband (DDV)*.⁴⁰

34 Siehe <http://www.videostandards.org.uk/>.

35 Siehe <http://www.videostandards.org.uk/sections/thevsc/vsc8.html>.

36 „Nach dem Zweiten Weltkrieg richtete sich die Aufmerksamkeit besorgter Erzieher erst auf den amerikanischen Comic, dann auf Fernsehen, Rock'n Roll-Musik und abstrakte Kunst in den 1950er Jahren, in den 1980ern Videokassetten mit Sex und Gewalt sowie bestimmte Videos, Videoclips und Computerspiele in den 1990er Jahren“ (Hemels 2005: S. 23).

37 Laut EU-Kommission (KOM (2003) 776: S. 17) sind in neun EU-Mitgliedstaaten Selbstregulierungssysteme vorhanden, die sich auch auf Fragen der Altersbewertung bei Spielen erstrecken. Rechtlich geregelt ist der Verkauf von Videospiele aber ‚nur‘ in sechs EU-Mitgliedstaaten.

38 Siehe <http://isfe-eu.org>. Die ISFE ist der europaweite Fachverband von Spielkonsolen-Herstellern sowie Anbietern und Entwicklern interaktiver Spiele.

39 Im Ländervergleich zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede im Grad der staatlichen Involvement in alternativen Regulierungsarrangements. In einigen Staaten (z. B. Frankreich, Deutschland, Slowenien, Griechenland, Niederlande, Großbritannien) ist besonders für Rundfunkwerbung Ko-Regulierung etabliert (siehe HBI/EMR 2006, gemäß der dort vorgenommenen Definition von Ko-Regulierung).

40 Siehe <http://www.ddv.de/>.

Mit der zunehmenden Bedeutung des *Internet* werden die traditionellen Selbstregulierungsinstitutionen im Mediensektor durch neue Organisationen und Normen ergänzt. Diese können zwar auf keine historische Tradition zurückblicken, doch schon am Beginn der Internetentwicklung wurden Modelle der Selbstregulierung mit dem Ziel propagiert, „das Netz“ vor dem Zugriff staatlicher Institutionen und rechtlicher Regulierung zu schützen („Keep your laws off our Net!“)⁴¹. Informelle, soziale Normen für Internetnutzer (Netiquette) und formale technische Normen (Code) werden zunehmend durch Institutionen der kollektiven Selbstregulierung ergänzt.

Seit Mitte der 1990er-Jahre werden beispielsweise nationale Verbände der *Internet Service Provider (ISPs)* gegründet, die Selbstregulierungsaufgaben übernehmen und Verhaltenskodizes entwickeln. Ein Beispiel hierfür ist etwa die *Internet Service Providers Association of Irland (ISPAI)*⁴². Meldestellen für illegale Internetinhalte (Hotlines) werden installiert, wie der *Meldpunt ter bestrijding van Kinderpornografie op Internet*⁴³ in den Niederlanden oder die *Internet Watch Foundation (IWF)* im UK⁴⁴. Sie unterstützen mit Hilfe von „notice and take down Verfahren“ (NTD) staatliche Stellen bei der Bekämpfung illegaler Inhalte.

Ergänzend zu den Initiativen von branchenübergreifenden Verbänden werden etliche *sektorale Initiativen* auf der Ebene der *Internet Content Provider (ICPs)* gesetzt. So erfolgte z. B. Mitte der 1990er-Jahre die Gründung der internationalen *Health on the Net Foundation (HON)* und die Verabschiedung eines Verhaltenskodex für den sensiblen Bereich der Medizin- und Gesundheitsinformation im Internet (*HONcode*).⁴⁵

Voraussetzung für eine sicherere Nutzung des Internet ist, dass potenziell schädigende Inhalte als solche zu erkennen und selektierbar sind. *Bewertungs- und Filtersysteme* unterstützen Nutzer im Selektionsprozess. Für die Bewertung und Filterung von digitalen Inhalten entstehen komplexe Regulierungssysteme mit starker industrieller Involvierung. Formen kollektiver Selbstregulierung findet man sowohl in der Entwicklung von Bewertungssystemen als auch in der technischen Standardisierung für Filtersoftware, z. B. im Rahmen der

41 Engel 2006: S. 1 unter Verweis auf Boyle 1997: S. 189.

42 Siehe <http://www.ispai.ie/>.

43 Siehe <http://www.meldpunt-kinderporno.nl/>.

44 Laut EU-Kommission (KOM (2003) 776: S. 6 f.) wurden bis 2003 in 16 europäischen Staaten Internet Service Provider Verbände gegründet, in 11 europäischen Staaten sind ISPA-Verhaltenskodizes in Kraft, und in 17 europäischen Staaten werden Hotlines betrieben. Die britische Meldestelle Internet Watch Foundation (IWF) behandelt besonders viele Fälle (vgl. PCMLP 2004a: S. 44) und wird als erfolgreiches Hotlinemodell gesehen (vgl. Ofcom 2006: S. 5).

45 Siehe http://www.hon.ch/HONcode/HON_CCE_intro.htm.

*Internet Content Rating Association (ICRA)*⁴⁶. Viele Systeme basieren auf Self-rating-Modellen, bei denen Produzenten oder Anbieter der Inhalte diese selbst beurteilen. Sie unterwerfen sich dabei in individueller Selbstbeschränkung den vorher im Rahmen kollektiver Selbstregulierung vereinbarten, standardisierten Kriterien.

Aufgrund der verbesserten Leistungsfähigkeit der *Mobilkommunikation*, werden zunehmend digitale Medieninhalte via Mobilfunk verbreitet. Daraus resultieren neue Problemstellungen und Herausforderungen für die Telekommunikationsindustrie, die keine Tradition der Inhalteregulierung hat (vgl. PCMLP 2004a: S. 61). Da es sich um vergleichsweise neue Entwicklungen handelt, lässt sich derzeit nur anhand von Einzelbeispielen illustrieren, wie Selbstregulierung im Bereich von Inhalten der Mobilkommunikation eingeführt wird. Der britische *Independent Mobile Classification Body (IMCB)*⁴⁷ ist eine unabhängige Organisation zur Klassifizierung von Inhalten, die über Mobilfunk verbreitet werden. Das Klassifizierungssystem beruht auf einem Self-rating-Verfahren durch die Inhaltenanbieter. Der *IMCB* untersucht Beanstandungen wegen falscher Zuordnungen.

Zuletzt hat auch die Zunahme an verfügbaren Internetinhalten und -seiten und die damit steigende Bedeutung der *Anbieter von Suchdiensten* zur Einführung von Selbstregulierung geführt. Einerseits existieren Formen individueller Selbstregulierung (Selbstorganisation) von Suchmaschinenbetreibern, etwa der Code of Conduct von Google (2004) oder die Corporate-Governance-Richtlinie von Yahoo (2006). Die deutschen Suchmaschinenanbieter haben sich 2005 zur weltweit ersten kollektiven Initiative entschlossen. Unter dem Dach der *Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM)* wurde die *Selbstkontrolle Suchmaschinen* gegründet und ein *Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter der FSM – VK-S* verabschiedet.⁴⁸

2.2 *Intensität und Formen staatlicher Involvierung in Selbstregulierungsinstitutionen*

„Selbstregulierung“ ist in den meisten Fällen eine Fehlbezeichnung. Oft kommen Selbstregulierungsinstitutionen nicht völlig ohne staatlichen Einfluss/ Druck zustande, und in vielen Fällen existieren Verbindungen zu staatlichen

46 Siehe <http://www.icra.org>. *ICRA* ist nicht die einzige Initiative zur Entwicklung von Bewertungs- und Filtersystemen. Im Rahmen des World Wide Web Konsortiums (W3C) wurde die Plattform for Internet Content Selection (PICS) gegründet (<http://www.w3.org/PICS/>). Parallel zu diesen unternehmensübergreifenden Industrieinitiativen (Selbstregulierung durch Standardisierung) wird eine Reihe unternehmensspezifischer Lösungen entwickelt und angeboten (Markt).

47 Siehe <http://www.imeb.org.uk/>, sowie die detaillierte Fallanalyse in HBI/EMR 2006: S. 91.

48 Siehe http://fsm.de/de/Selbstkontrolle_Suchmaschinen. Zur Genese der Initiative siehe Beiler/Machill 2007: S. 257 f.

Stellen im laufenden Betrieb. Staatliche Akteure können auf eine ganze Reihe von Instrumenten zurückgreifen, um Selbstregulierungsinitiativen zu unterstützen, aktiv zu nutzen und zu kontrollieren. Die Möglichkeiten reichen von weichen Formen der staatlichen Involvierung (symbolische Unterstützung, Inspiration, personelle Einbindung) über finanzielle Subventionen bis zur Transformation von Selbst- in Ko-Regulierungsinstitutionen.

Übersicht 3: Formen der staatlichen Involvierung in Selbstregulierungsinstitutionen

Form der staatlichen Involvierung	Praxisbeispiel	Ergänzende Anmerkungen
Peitsche: Androhung staatlicher Regulierung	Schwedischer Presserat [SWE]	Reform der Selbstregulierung in Reaktion auf Drohung des schwedischen Parlaments
Inspiration: Anregung zur Selbstregulierung	ISPAI [IRL]	Selbstregulierung in einem irischen Regierungsbericht befürwortet
Subvention: Finanzielle staatliche Unterstützung	ICRA [International]	Finanzierung durch die EU im Rahmen des Aktionsplans Sicheres Internet
Information: Personelle staatliche Involvierung	Stoptline [AT]	Einbindung staatlicher Akteure in Beratungsgremien (Stoptline-Beirat)
Kooperation: Zusammenarbeit mit staatl. Stellen	Selbstkontrolle Suchmaschinen [D]	Zusammenarbeit mit der BPJM
Symbolische Unterstützung: Wertschätzung durch staatl. Stellen	Meldpunt [NL]	Eröffnung der Meldestelle durch hochrangige politische Akteure
Indirekte Kontrolle: Selbstregulierung innerhalb von Ko-Regulierung	ICSTIS-IMCB [UK]	IMCB als Unterorgan der ko-regulierten ICSTIS
Direkte Kontrolle: von der Selbst- zur Ko-Regulierung	FSF, FSM [D]	FSF und FSM von der KJM formal anerkannt

Häufig erfolgen die Etablierung oder Reformen von Selbstregulierung in Reaktion auf eine Androhung staatlicher Regulierung („*Peitsche*“) oder als Konsequenz einer staatlichen Anregung für Selbstregulierung („*Inspiration*“). Die Reform des *Schwedischen Presserates* in den 1960er-Jahren begann beispielsweise, als das schwedische Parlament in Erwägung zog, gesetzliche Vorkehrungen gegen Sensationsjournalismus zu treffen. Die Printindustrie antwortete mit einer Verschärfung des Presseehrenkodex und der Einsetzung eines Presseombudsmannes im Selbstregulierungsarrangement.⁴⁹ In Großbritannien wurde 1989 das *Video Standards Council (VSC)* als Antwort auf die Besorgnis der Regierung über die Videointerindustrie gegründet.⁵⁰ Die Selbstregulierungsinitiative *Przyjazne Media* für Jugendschutz im polnischen Rundfunk wurde von Rundfunkveranstaltern 1999 auf Anregung des Nationalen Rundfunkrates (National Broadcasting Council) eingerichtet.⁵¹ Und in Irland wurden Fragen

49 Vgl. PCMLP 2004a: S. 23.

50 Der Slogan „The VSC was established in July 1989 in response to Government concerns about the video industry“ ist sogar deutlich sichtbar in der Kopfleiste der VSC-Website platziert. Siehe <http://www.videostandards.org.uk/main.html>.

51 Siehe http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/minors/reply-poland_en.pdf.

der Regulierung für illegale und gefährliche Internetinhalte 1998 in einem Regierungsbericht aufgearbeitet.⁵² Darin sprachen sich die Experten deutlich für einen Selbstregulierungsansatz aus, der in der Folge von der Regierung unterstützt und von der Industrie umgesetzt wurde. Dies geschah mit Hilfe einer Hotline für die Meldung illegaler Internetinhalte (1999) und durch einen Verhaltenskodex der Internet Service Provider (2002).⁵³

Andere sektorale Initiativen in verschiedenen Bereichen der Inhalteindustrie resultieren aus *Foren zur Diskussion von aktuellen Problemlagen*, die auf Initiative und/oder unter Einbindung von Vertretern staatlicher Stellen verlaufen. Die Initiative *Health on the Net (HON)* wurde beispielsweise in Folge einer Konferenz gegründet (1996), an der zahlreiche Stakeholder aus dem Bereich der Telemedizin, darunter Vertreter der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Europäischen Union (EU) teilgenommen hatten. Sie stimmten zum Konferenzabschluss dem Vorschlag zu, eine Organisation für telemedizinische Fragen zu gründen.⁵⁴ HON hält im Rahmen der Vereinten Nationen seit 2002 offiziellen Beraterstatus als NGO beim UN Wirtschafts- und Sozialrat. 2004 wurde HON auf EU-Ebene mit dem eEurope Award für eHealth von der EU-Kommission ausgezeichnet.⁵⁵ Wenn die staatliche Involvierung in die Selbstregulierungsorganisation wie in diesen Fällen nicht formal institutionalisiert ist, weil es sich bei solchen Formen der Unterstützung um punktuelle Ereignisse handelt, können die Institutionen als *Selbstregulierung im engen Sinn* klassifiziert werden. Darüber hinaus können staatliche Stellen die Selbstregulierungsinitiativen auch durch *symbolische Unterstützung* stärken (Wertschätzung). Die Eröffnung des niederländischen *Meldpunt* 1996 wurde vom Justizminister vorgenommen.

Erst durch institutionalisierte Formen der Einbindung staatlicher Akteure in den *laufenden Betrieb* kommt es zu einer *Selbstregulierung im weiten Sinn*. Diese erfolgt unter Rückgriff auf staatliche Steuerungsressourcen wie *Subventionen* (finanzielle Unterstützung), *Information* (personelle Involvierung) und *Kooperation* (Zusammenarbeit). Sie können gemeinsam mit *Verträgen* als Alternativen zu rechtlichen Grundlagen eingesetzt werden, die für Ko-Regulierung charakteristisch sind. Die Entwicklung von *Bewertungssystemen für gefährliche Internetinhalte* (z. B. ICRA)⁵⁶, der Betrieb von *Meldestellen für illegale Internetinhalte* wie *Meldpunt* (Niederlande) und die internationale Initiative

52 Siehe <http://www.iab.ie/Publications/Reports/d19.PDF>.

53 Die Entwicklung des Verhaltenskodex und seine Überprüfung erfolgen in Zusammenarbeit mit einem unabhängigen Internetbeirat (Internet Advisory Board, siehe <http://www.iab.ie/>), der als Beratungseinrichtung des Ministeriums fungiert und alle relevanten Stakeholder einbindet.

54 Siehe <http://www.hon.ch/Global/#10>.

55 Siehe <http://www.hon.ch/Global/eHealth2004/winner.html>.

56 Neben ICRA unterstützt die EU derzeit 14 weitere Filterprojekte im Rahmen des Aktionsplans. Siehe: http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/projects/filtering/index_en.htm.

*INHOPE*⁵⁷ werden mit Mitteln aus dem *EU Aktionsplan Sicheres Internet* finanziert.⁵⁸ Die in Genf angesiedelte *Health on the Net Foundation (HON)* erhält Unterstützung von den lokalen Behörden. In der österreichischen Meldestelle für illegale Internetinhalte (*Stoptline*)⁵⁹ sind staatliche Stellen im Beirat der Meldestelle vertreten.⁶⁰ Der Beirat dient als Forum der Zusammenarbeit verschiedener Organisationen im Kampf gegen illegale Inhalte im Internet. Zentral ist der Austausch von Wissen. Durch die Einbindung staatlicher Vertreter können Informationsasymmetrien zwischen Industrie und Staat kompensiert, und die Strategien zur Kooperation in der Arbeitspraxis festgelegt werden.⁶¹ Formen der praktischen Kooperation zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung findet man z. B. in Deutschland. Im Rahmen der *Selbstkontrolle Suchmaschinen* wurde ein technisches Verfahren entwickelt, mit dem sichergestellt werden soll, dass Internetadressen (URLs), die von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) auf den Index jugendgefährdender Medien gesetzt wurden, in den Ergebnislisten der Suchmaschinen nicht mehr angezeigt werden.⁶²

Formen *indirekter staatlicher Kontrolle* von Selbstregulierung durch den Staat bestehen in komplexen institutionellen Arrangements. Da in ihnen Selbstregulierungsinitiativen innerhalb von Ko-Regulierungsorganisationen agieren, sind exakte Klassifikationen kaum mehr möglich. Die Entwicklung von Filtersystemen für den digitalen Rundfunk erfolgt im *DVB-Projekt*. Vorschläge der DVB-Gruppe für Systemspezifikationen werden anschließend im Rahmen von *ETSI* bearbeitet und schließlich als ETSI-Standards veröffentlicht. Das *Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI)* ist auf europäischer Ebene als anerkannte Organisation für Normung im Kommunikationssektor etabliert (Ko-Regulierung).⁶³ Die meisten der im Rahmen von *ETSI* entwickelten Standards sind durch den Markt initiiert (Selbstregulierung), einige der Stan-

57 Siehe <http://www.inhope.org/de/partners/supporters.html>.

58 Der niederländische „Meldpunt“ wird zudem auf nationaler Ebene vom niederländischen Justizministerium finanziell unterstützt.

59 Siehe <http://stoptline.at>.

60 Das Bundeskriminalamt, das Bundesministerium für Justiz sowie das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung.

61 Die meisten von Internet Service Providern betriebenen Meldestellen für illegale Internetinhalte, wie Stoptline (Österreich), Meldpunt (Niederlande) und IWF (UK) kooperieren in der täglichen Arbeitspraxis eng mit den staatlichen Stellen für Kriminalitätsbekämpfung.

62 „Ob ein Inhalt ggf. jugendgefährdend sein könnte und in Suchergebnislisten angezeigt werden sollte, oder ob eher nicht, entscheiden somit nicht die einzelnen Suchmaschinen. Stattdessen wird die Entscheidung zur Löschung von Suchergebnissen, die gegen deutsches Recht verstoßen, mit der BPjM durch eine legitimierte Instanz in einem transparenten, rechtsstaatlichen Verfahren getroffen“ (http://fsm.de/de/Selbstkontrolle_Suchmaschinen).

63 Aufgrund ihrer rechtlichen Legitimationsgrundlagen können die offiziell anerkannten Normungsorganisationen als Ko-Regulierungsinstitutionen klassifiziert werden. Für die Anerkennung von CEN, CENELC und ETSI als europäische Normungsorganisationen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts siehe Richtlinie 98/34/EG.

dards sind „harmonisierte Normen“. Diese werden im Auftrag der EU-Kommission entwickelt, welche dafür essenzielle Anforderungen formuliert (Ko-Regulierung im „New Approach“).⁶⁴

Im Regulierungsarrangement für Jugendschutz bei Mobilfunkdiensten in Großbritannien sieht der Communications Act (2003) eine Anerkennung von Verhaltenskodizes im Bereich der Mehrwertdienste durch das Office of Communications (Ofcom) vor. Ein entsprechender Kodex des *Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services (ICSTIS)* wurde von Ofcom formal anerkannt (Ko-Regulierung). Im Rahmen von *ICSTIS* wurde ein „Unterorgan“, der *Independent Mobile Classification Body (IMCB)*, eingerichtet. Durch ihn wurde ein Bewertungsschema für kommerzielle Inhalte auf Basis eines Self-rating-Modells entwickelt. Das Bewertungsschema ist – im Gegensatz zum *ICSTIS*-Kodex – von Ofcom (noch) nicht formal anerkannt. Trotzdem fungiert der *IMCB* als Selbstregulierungsorganisation unter dem Dach einer Ko-Regulierungsinstitution (*ICSTIS*). In einem ähnlichen institutionellen Gefüge wurde in Deutschland der Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter als freiwillige Selbstregulierungsinitiative unter dem Dach der *Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia (FSM)* gegründet,⁶⁵ die von der *Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)* formal anerkannt ist.

Im Rahmen institutioneller Veränderungen kann Selbstregulierung durch staatliche Anerkennung in Ko-Regulierung übergeführt werden. So wurde zum Beispiel das *PEGI-System* zur Bewertung von Spieleinhalten als Industrieinitiative im Rahmen der paneuropäischen *Interactive Software Federation of Europe (ISFE)* entwickelt. In nationalen staatlichen Regelungen kann *PEGI* aber auch formal als Bewertungsnorm anerkannt werden (z. B. Finnland).⁶⁶ In Deutschland wurde im Rahmen weitreichender Reformen des Gesetzesrahmens für Jugendmedienschutz⁶⁷ die *Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)* eingerichtet. Sie kann u. a. Organisationen der Freiwilligen Selbstkontrolle und Filtersysteme prüfen und formal anerkennen. Bislang wurden die *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e. V. (FSF, 2003)* und die *Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e. V. (FSM, 2004)* jeweils unter Auflagen durch

64 Die EU-Kommission entschloss sich 1999 die DVB-Gruppe aufzufordern, zuverlässige Filter- und Bewertungssysteme für den digitalen Rundfunk zu entwickeln (KOM (1999) 371). 2002 folgte eine Entschließung des Europäischen Parlaments (Europäisches Parlament 2002), mit der das DVB-Konsortium darin bestärkt wird, an der Entwicklung von Filter- und Klassifizierungssystemen für digitales Fernsehen zu arbeiten.

65 Gemäß § 2 Abs. 2 der FSM-Satzung sind neben dem FSM-Verhaltenskodex (VK-FSM) ergänzende Verhaltenssubkodizes (VK-S) in Unterorganisationen möglich. Mitglieder der Unterorganisationen unterliegen nicht nur dem Verhaltenssubkodex, sondern darüber hinaus auch dem allgemeinen Verhaltenskodex der FSM.

66 Durch eine Änderung des Gesetzes zur Klassifikation von audiovisuellen Programmen wird die Anerkennung der *PEGI*-Alterskategorien in Finnland ermöglicht.

67 *JMStV* – Staatsvertrag der Länder über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk (Fernsehen) und Telemedien (Internet). Abrufbar unter: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/JMStV.pdf>.

die *KJM* anerkannt.⁶⁸ In Großbritannien erhielt die 1996 als Selbstregulierungsinitiative gegründete *Internet Watch Foundation (IWF)* 2004 eine formale Anerkennung durch staatliche Stellen in einem *Memorandum of Understanding*.⁶⁹

2.3 Wirkungsbereiche: Regulatorische Verantwortung für digitale Medieninhalte

Die Übernahme regulatorischer Verantwortung für digitale Medieninhalte erfolgt aus institutioneller Perspektive auf vielfältige Art und Weise. Es kommt zur *impliziten Erweiterung des Wirkungsbereichs etablierter Normen* im digitalen Umfeld oder zu *expliziten Reformen von etablierten Normen*, um neue Anforderungen besser bewältigen zu können. Deutlich sichtbar sind auch zahlreiche *Neugründungen von Regulierungsinstitutionen* (Organisationen und Normen) in Reaktion auf neue Problemlagen. Solche institutionellen Reaktionen können zur Verbesserung der Umsetzung von einigen Steuerungszielen im digitalen Umfeld beitragen. Häufig sind sie jedoch in ihrem Wirkungsbereich beschränkt, z. B. auf die in Verbänden organisierte Industrie oder auf sehr spezifische Arten von digitalen Inhalten.

Übersicht 4: Verantwortung für digitale Inhalte: Modus der Institutionalisierung und Wirkungsbereich

Modus der Institutionalisierung von Zuständigkeit für digitale Inhalte	Selbstregulierung: Praxisbeispiel	Genauer Wirkungsbereich bei digitalen Medieninhalten
Explizite Reform einer etablierten Norm (aktiv)	Schwedischer Presserat [SWE]	Kodex gültig für Internetinhalte von Mitgliedern in Presseverbänden
Implizite Erweiterung einer etablierten Norm (passiv)	Werberat [AT]	Etablierter Kodex gültig für Werbung in allen Mediengattungen (inkl. Internet)
Neue Norm in einer etablierten Organisation	DDV [D]	Eigener, neuer Kodex für E-Mail-Marketing
Neugründung einer Organisation	ISPAI [IRL]	Meldestelle für illegale Internetinhalte

Die Übernahme regulatorischer Verantwortung für digitale Medieninhalte kann aktiv durch *explizite Reformen etablierter Normen* erfolgen. Im Sektor Werbung/Marketing/PR wird der *International Code of Advertising Practice der Internationalen Handelskammer (ICC)* regelmäßig erweitert und modifi-

68 Filtersysteme fanden bislang keine Anerkennung durch die *KJM*, alle zur Überprüfung vorgelegten Systeme wurden als erheblich defizitär beurteilt (vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/86118>).

69 Siehe http://www.iwf.org.uk/documents/20041015_mou_final_oct_2004.pdf. Im Memorandum verständigen sich das Crown Prosecution Service (CPS) und die Association of Chief Police Officers (ACPO) über die Aufgabenverteilung und die Maßnahmen bei der Zusammenarbeit im Kampf gegen Kindesmissbrauch. Abschnitt 6 des Memorandums anerkennt und definiert die Rolle der *IWF* im entsprechenden institutionellen Arrangement.

ziert, um neuen technologischen Herausforderungen zu begegnen.⁷⁰ In einigen Ländern wurden die Verhaltenskodizes für die Presse (Printmedien) gezielt auf Online-Journalismus erweitert. Häufig gelten die Selbstbeschränkungen allerdings nicht für alle Anbieter von Online-Nachrichten, sondern nur für jene Unternehmen, die sich den Verhaltenskodizes für die Printmedien unterworfen haben. Die Reichweite der Verhaltensbeschränkungen ist somit meist auf die organisierte Journalismusindustrie beschränkt. Die *Zuständigkeit des Schwedischen Presserates* erstreckt sich beispielsweise nur auf die Internetveröffentlichungen jener Unternehmen, die den schwedischen Verbänden der Zeitungs- oder Magazinherausgeber angehören.⁷¹

Regulatorische Verantwortung für digitale Medieninhalte kann auch passiv übernommen werden, indem die Gültigkeit etablierter Normen im digitalen Umfeld nicht explizit ausgeschlossen wird (*implizite Erweiterung etablierter Normen*). Verhaltenskodizes für Wirtschaftswerbung sind medien-/technologie-neutral formuliert und gelten – sofern nicht ausdrücklich Ausnahmen vorgesehen sind – automatisch auch für moderne Formen von Werbung im digitalen Umfeld (Online-Werbung; interaktive Werbung). In einigen anderen Ländern sind ethische Standards aus dem Print-Journalismus durch *institutionelle Verschränkungen* im analogen wie im digitalen Rundfunksektor wirksam. In Katalonien, Schweden und Finnland gelten Verhaltenskodizes für die Presse auch als ethische Standards für Rundfunkjournalismus (vgl. PCMLP 2004a: S. 25). Mit der zunehmenden Marktdiffusion von digitalem Fernsehen und Web-TV erlangen sie auch eine höhere Praxisrelevanz im digitalen Umfeld. Auch in diesen Fällen ist die Reichweite der Selbstregulierung allerdings nur auf die verbandsmäßig organisierte Industrie beschränkt. Nicht alle Anbieter von digitalen, audiovisuellen Medieninhalte sind miterfasst.

Zu *impliziten Erweiterungen etablierter Normen* kommt es auch im Bereich von Inhaltsbewertungssystemen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass optisch sichtbare Bewertungen, egal ob sie von staatlichen oder privaten Klassifizierungsorganisationen vorgenommen wurden, als Orientierungshilfe für Konsumenten dienen. Dies ist unabhängig davon, ob das jeweilige Produkt analog oder digital, offline oder online verbreitet wird. In der elektronischen *Spieleindustrie* gelten *PEGI*-Bewertungen z. B. für alle Spiele, egal ob sie in herkömmlichen Verkaufsstellen erworben oder im Internet vertrieben werden, und unabhängig davon, ob sie in einer Online-Spielumgebung

70 Der ICC-Code wurde bereits 1937 geschrieben, 2006 entstand die sechste Fassung, der Consolidated ICC Code of Advertising and Marketing Communication Practice. Abschnitt D enthält vergleichsweise neue Richtlinien für Werbung und Marketing via elektronische Medien und Telefon. http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/marketing/pages/330_Consolidated_Code.pdf.

71 Für weitere Beispiele aus Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Katalonien siehe PCMLP 2004a: S. 27.

gespielt, herunter geladen werden oder auf CDs gebrannt sind, die Zeitschriften beigelegt werden (vgl. KOM (2003) 776: S. 18).⁷² Bestehende regulatorische Arrangements für Filme und Spiele unterscheiden sich in Umfang und Verhältnis jedoch darin, ob sie Kennzeichnungen für die digitale Online-Verbreitung rechtlich vorschreiben (staatliche Regulierung), sie als Instrument alternativer Regulierung anbieten und verwenden (Ko-/Selbstregulierung), oder sie auf Unternehmensebene als Instrument zur Verbesserung der Markttransparenz freiwillig einsetzen (Marktlösung).

Neuen regulatorischen Herausforderungen begegnet man aber auch mittels *neuer Initiativen in etablierten Organisationen*, wie z. B. im Bereich der Direktvermarktung. In Deutschland haben sich 2003 die E-Mail-Marketer im DDV einem Ehrenkodex⁷³ unterworfen, um unerwünschte Werbung (Spam) zu reduzieren. In Ergänzung strebt der DDV an, gemeinsam mit dem Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco Forum e. V.), eine Positiv-Liste (Whit list) für seriöse Versender von E-Mail-Werbung einzuführen. Unternehmen auf der White list erhalten somit den Vorteil, dass ihre Mails von den Spam-Filtern nicht blockiert werden.⁷⁴

Die traditionellen Gruppen der Medieninhalteindustrie versuchen, neuen regulatorischen Herausforderungen v. a. durch Reformen bestehender Institutionen zu begegnen. Speziell im Internet-Bereich kommt es aber auch zu *zahlreichen Neugründungen von Organisationen*. Seit Mitte der 1990er-Jahre bilden sich in vielen Ländern nationale *Internet Service Provider Verbände*. Die irische ISPAI wurde 1998 gegründet, die österreichische ISPA-Austria 1997. Sie verfolgen u. a. mittels *Verhaltenskodizes* vielfältige Ziele im Internetsektor, darunter inhaltliche Ziele wie die Bekämpfung illegaler Inhalte. Damit zusammenhängend kam es zur Einrichtung von *Meldestellen für illegale Internetinhalte*.⁷⁵

Ergänzend zu den Initiativen von branchenübergreifenden Verbänden im Bereich von Werbung, Marketing und PR kommt es zur Gründung von sektoren-

72 PEGI umfasst ein Altersbewertungssystem (ab 3, ab 7, ab 12, ab 16 und ab 18) und Spieldeskriptoren in Form von Bildsymbolen, welche die Art des Spielinhalts beschreiben. Je nach Art des Spiels können bis zu sechs derartige Deskriptoren vorhanden sein. Online-Spiele sind nur in Deutschland, Schweden, Island und Norwegen rechtlich geregelt (KOM (2003) 776: S. 17 f.).

73 Ehrenkodex E-Mail-Marketing des DDV (<http://www.ddv.de/downloads/Service/Ehrenkod>). Der Kodex regelt wichtige Grundprinzipien wie das Erheben von Adressen, das Einholen der Erlaubnis E-Mails zuzustellen, die Behandlung des Widerrufs dieser Erlaubnis, die Absenderkennzeichnung, den Ausschluss der Adressweitergabe, das Führen einer betriebsinternen Blacklist und die Bearbeitung von Bounces. Siehe http://www.ddv.de/download/ex_eMail-Marketing.pdf.

74 Zur Analyse der Potenziale alternativer Regulierungsformen in der Bekämpfung von Spam siehe Just et al. 2007.

75 Die irische Meldestelle www.hotline.ie wurde 1999, also ein Jahr nach der Verbandsgründung durch ISPAI eingerichtet, ebenso die österreichische Stopline als Initiative der ISPA-Austria (1998). Auch in den Niederlanden ging die Gründung der Meldestelle für Kinderpornografie 1996 von der ISP-Vereinigung NLIP aus. NLIP wurde jedoch später aufgelöst, während der Meldpunkt bestehen bleibt.

ralen Organisationen für spezielle *Dienstleistungen im Internet* (z. B. Health on the Net Foundation 1996). Bewertungs- und Filtersysteme für Medieninhalte sind zwar kein neues Phänomen – sie wurden bereits für analogen Rundfunk entwickelt (V-Chip)⁷⁶. Im digitalen Umfeld entstehen jedoch zahlreiche neue Standardisierungsinitiativen wie etwa ICRA (1999).⁷⁷ Zuletzt haben Probleme bei Internetsuchdiensten und in der Mobilkommunikation zur Einführung von Selbstregulierung geführt. Sowohl der *Independent Mobile Classification Body* (IMCB, 2004) als auch der *Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter* (VK-S, 2005) sind neue Institutionen, die sich, wie viele andere Internet-Institutionen mit einzelnen Problemstellungen beschäftigen (*Single-Issue-Institutionen*).⁷⁸

Umgekehrt kommt es jedoch auch zur *institutionellen Integration der Regulierungskompetenzen*, z. B. für Alterskennzeichnungen über mehrere Mediengattungen und Industriesektoren hinweg. Dabei zeigen sich vielfältige, länder- und systemspezifische Integrationsoptionen, aber noch keine dominanten institutionellen Muster: Im Bereich der *staatlichen/staatsnahen Altersklassifizierung* wurde beispielsweise in Finnland das Bewertungsmodell für Filme auch auf Video on Demand (VoD) übertragen. In den Niederlanden erfolgt die Alterskennzeichnung seit 2000 in einem *Ko-Regulierungsrahmen* durch das *Netherlands Institute for the Classification of Audio-visual Media (NICAM)* auf Basis des *Kijkwijzer*-Bewertungssystems. Dieses wurde ursprünglich für die Verbreitung audiovisueller Produkte via Kino, Video, DVD und Fernsehen entwickelt. Die Anwendungsbereiche werden aber schrittweise erweitert.⁷⁹ Auch im Bereich der *Selbstregulierung* kommt es bei den wenigen vorhandenen Institutionen zu Integrationsprozessen. Das britische *Video Standards Council (VSC)* wurde 1989 als Klassifizierungsorganisation für die Videoindustrie gegründet. 1993 wurde der Code of Practice erweitert und erfasst seither auch die Computer- und Videospiele-Industrie. Die Beispiele zeigen mögliche Integrationsoptionen, allerdings fehlt es bislang an Wissen über die Vor- und Nachteile integrierter Institutionen bei Bewertungssystemen. Mit

76 Zur V-Chip-Debatte siehe Price 1998.

77 ICRA ging 1999 aus dem Recreational Software Advisory Council (RSAC) hervor, das sich bereits seit 1994 mit der Klassifizierung von Videospiele beschäftigt. RSAC wurde von der Industrie gegründet, um ein staatliches Klassifizierungssystem zu verhindern (vgl. Machill/Hart/Kaltenhäuser 2002: S. 46 f.).

78 Der Wirkungsbereich des IMCB erstreckt sich beispielsweise auf unbewegte Bilder, Videos und audiovisuelles Material sowie Handy-Spiele inklusive Spielen mit JAVA-Unterstützung. Aus seinem Wirkungsbereich explizit ausgenommen sind Text-, Audio- und reine Sprachdienste, Glücksspiele (hier gibt es eigene Gesetze), moderierte und unmoderierte Chatrooms, lokale Dienste (eigener Verhaltenskodex), Inhalte, die von Teilnehmern generiert werden inklusive Weblogs, und Inhalte, die über das Internet oder WAP erreichbar sind, und zu denen der Mobilfunkanbieter nur die Verbindung herstellt (HBI/EMR 2006: S. 91).

79 Siehe <http://www.kijkwijzer.nl/index.php>. Seit 2005 gilt das System auch für einige Dienste, die über Mobiltelefone angeboten werden. Internetangebote werden zwar nicht erfasst, die Piktogramme werden aber im Online-Umfeld, z. B. auf Filmwebseiten, ebenso verwendet wie im Offline-Bereich.

institutionellen Reformen sind häufig Kompetenz- und Machtverschiebungen verbunden. Von Vertretern etablierter Organisationen werden diese nicht ohne Weiteres hingenommen. Das sind möglicherweise Gründe dafür, dass die Lösungen länderspezifisch erheblich divergieren, und dass „[w]ith development and convergence of technology, the preferred approach is either the universal or the highly specialized“ (PCMLP 2004a: S. 56).

2.4 *Internationalisierung der Selbstregulierung: Umfang und Formen transnationaler Zusammenarbeit*

In historischer Perspektive war die Regulierung von Medieninhalten lange Zeit von nationalen Institutionen dominiert. Mit der zunehmenden Internationalisierung der Kommunikationssektoren in Folge von technologischem Wandel und Liberalisierung nehmen transnationale Regulierungsprobleme zu. Sie verlangen nach adäquaten Lösungsansätzen und erfordern Veränderungen der Regulierungsstrukturen. Transformationsprozesse in Richtung einer vertikalen Erweiterung von Governance lassen sich – sowohl bei staatlichen als auch bei alternativen Regulierungsformen – u. a. in einer steigenden Bedeutung internationaler Regulierungsinstitutionen und in einer Zunahme von transnationaler Zusammenarbeit ablesen. Doch nicht alle Sektoren werden im selben Ausmaß von einer Internationalisierung der Regulierungsstrukturen erfasst, wie folgende Beispiele aus dem Bereich der Selbstregulierung bei digitalen Medieninhalten zeigen.

Übersicht 5: Beispiele für internationale Einbindung von Selbstregulierungsinstitutionen nach Industriegruppen

Industriegruppe	Selbstregulierung: Praxisbeispiel	Internationale Einbindung
Presse	Schwedischer Presserat [SWE]	Via AIPCE
Rundfunk	Przyjazne Media (Friendly Media) [POL]	keine
	DVB-Konsortium [INTERNAT]	DVB als internationales Konsortium
Kino/Film (DVD/Video)	Video Standards Council [UK]	für Video keine für Spiele via PEGI
Werbung	Werberat [AT]	Via EASA
Marketing/PR	DDV [D]	Via FEDMA
Video-/Konsolen-/ Computerspiele	ISFE/PEGI [International]	PEGI als internationales System
Online-Dienste/Internet (Internet Service Provider)	ISPai [IRL] Meldpunt [NL]	Via EuroISpa Via Inhope
Online-Dienste/Internet Internet Content Provider	Health on the Net Code [International] ICRA [International]	HON als internationale Organisation ICRA als internationale Organisation
Mobile Kommunikation	ICSTIS-IMCB [UK]	Keine
Suchdienste Provider	Selbstkontrolle Suchmaschinen [D]	Keine

Die traditionellen Sektoren Presse und Rundfunk sind – soweit es um die Regulierung der Produktion von Inhalten geht – nicht oder nur sehr schwach in internationale Organisationen eingebunden. Die wenigen nationalen Selbstregulierungsinitiativen im Bereich der Rundfunkveranstaltung wie zum Beispiel die polnische Klassifizierungsinitiative *Przyjazne Media* sind nicht zu einer europäischen Initiative zusammengeschlossen. Europäische Presseräte, darunter der Schwedische Presserat sind zwar in der *Alliance of Independent Press Councils of Europe (AIPCE)*⁸⁰ vereinigt, die *AIPCE* fungiert jedoch nur als Interessenvertretung zur Förderung von Selbstregulierung und als gemeinsame Plattform für den Meinungs austausch. In Regulierungsfragen kommt es im Rahmen von *AIPCE* jedoch zu keiner länderübergreifenden Koordination, etwa in Bezug auf die transnationale Abstimmung der einzelnen Pressekodizes.⁸¹ Länderübergreifende, allerdings unverbindliche Initiativen, werden von internationalen Journalistenverbänden⁸² gesetzt. Bereits 1954 wurde beim *Weltkongress der International Federation of Journalists (IFJ)* eine internationale Erklärung zu den Prinzipien der journalistischen Arbeit verabschiedet (Code de Bordeaux).⁸³ Der Code gibt nur Leitlinien für die journalistische Arbeit vor, er nimmt jedoch nicht Bezug auf digitale Inhalte, es existiert kein Durchsetzungsmechanismus und Sanktionen bei Verstößen sind ebenfalls nicht vorgesehen.

Deutlich stärker internationalisiert sind regulatorische Aktivitäten in den Bereichen Werbung, Marketing und PR. Für Werbung besteht auf internationaler Ebene bereits seit 1937 der *International Code of Advertising Practice der Internationalen Handelskammer (ICC)*. 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 Practice⁸⁴. Mit ihnen werden Anforderungen an nationale Selbstregulierungsinitiativen formuliert, 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

80 Siehe <http://www.media-accountability.org/>.

81 Im Gegenteil: „Participating countries [...] agree that it is not possible to operate a universal code of ethics, and are opposed to the imposition of supra national codes and regulatory organisations, either at the European or global level“ (<http://www.media-accountability.org/html/frameset.php?page=aipce>).

82 Als Interessenvertretungen etabliert sind die International Federation of Journalists (IFJ) und ihre europäische Unterorganisation European Federation of Journalists (EFJ).

83 Siehe <http://www.ifj.org/docs/ETHICS-E.DOC>.

84 Siehe http://www.easa-alliance.org/about_easa/en/common_principles.html.

Österreichische Werberat (ÖWR). Im Bereich *Marketing* agiert die *Federation of European Direct and Interactive Marketing (FEDMA)*⁸⁵ als Interessenvertretung mit Aktivitäten im Bereich der Selbstregulierung. Im Rahmen von *FEDMA* werden vor allem unverbindliche Codes of Practice für Direktmarketing entwickelt,⁸⁶ beschlossen wurde aber auch ein *Verhaltenskodex für E-Commerce und Interaktives Marketing*⁸⁷. *FEDMA* übernimmt dafür allerdings nur allgemeine Kontrollfunktionen. Die konkrete Durchsetzung und die Sanktionierung sind den 25 nationalen *FEDMA* Mitgliedsverbänden übertragen. Zu ihnen zählt auch der *Deutsche Direktmarketing Verband (DDV)*.

Zur Internationalisierung kommt es auch bei den seit Mitte der 1990er-Jahre etablierten Initiativen der *Internet Service Provider*. Neun nationale ISPs, darunter auch die irische *ISPAI*, sind Mitglied der europäischen Vereinigung der Internet Service Provider (*EuroIspsa*). Zu den Zielen von *EuroIspsa* zählen neben der Interessenvertretung auch die Förderung von Selbstregulierung und die Entwicklung professioneller Standards.⁸⁸ *EuroIspsa* hatte zu diesem Zweck auch einen Verhaltenskodex für ISPs verabschiedet, der als Modell für die Entwicklung von sechs länderspezifischen Kodizes herangezogen wurde.

Stark international vernetzt sind die nationalen *Meldestellen für illegale Internetinhalte*. Die Internationale Vereinigung der Internet Hotlines *INHOPE* wurde 1999 unter dem *Safer Internet Action Plan* der EU gegründet, und besteht 2008 aus 30 Mitgliedern (davon 26 Vollmitglieder). Die Mitgliedschaft bei *INHOPE* ist an strenge Voraussetzungen gebunden, u. a. um länderübergreifend hohe Standards der Hotlines zu gewährleisten.⁸⁹ Mitglieder verpflichten sich u. a., mit anderen Mitgliedern durch den Austausch von Informationen über illegale Inhalte zu kooperieren. In der Arbeitspraxis der einzelnen Hotlines kommt es so zu einer starken länderübergreifenden Zusammenarbeit.

Besonders hoch ist der Internationalisierungsgrad in den Bereichen von *Normierung und Standardisierung*. Bewertungs- und Filtersysteme für digitale Inhalte werden, sofern es sich nicht um unternehmensspezifische Lösungen

85 FEDMA wurde 1997 durch einen Zusammenschluss zwischen EDMA (1976) und FEDIM (1992) gegründet.

86 Code of Practice for Listbroking; Code of Practice for the Use of Personal Data in Direct Marketing; Teleservices Guidelines; Global Convention on Preference Services.

87 Siehe http://fedma.custompublish.com/getfile.php/342989.1014.xdpffdbpwd/Code_of_conduct_for_e-commerce.pdf.

88 Siehe EuroISPA, Articles of Association – Stand 2005: http://www.euroispa.org/docs/euroispa-aoa_en-sept2005.pdf.

89 Mitglieder müssen einen Mechanismus zur Verfügung stellen, um Beschwerden aus der Öffentlichkeit über angebliche illegale Inhalte und/oder Verwendungen des Internet entgegenzunehmen, des Weiteren über wirksame und transparente Verfahren im Umgang mit Beschwerden, über Unterstützungen seitens der Regierung, Wirtschaft, Exekutive und der Internetnutzer im Betreiberland verfügen, mit anderen Mitgliedern durch den Austausch von Informationen über illegale Inhalte, die Verwendung des Internet und durch den Austausch von Expertisen kooperieren und sich zur Vertraulichkeit verpflichten. (<http://www.inhope.org/de/about/members.html>).

handelt, vorwiegend in großen internationalen Industriekonsortien entwickelt. Das *PEGI*-System zur Bewertung von Spielen entstand in internationaler Kooperation im Rahmen der *Interactive Software Federation of Europe (ISFE)* und es ersetzt eine ganze Reihe vorhandener nationaler Altersbewertungssysteme. *PEGI* wurde auf der Basis bestehender Systeme in Europa entwickelt und so konzipiert, dass damit unterschiedliche kulturelle Normen und Haltungen in den teilnehmenden Ländern berücksichtigt werden können.⁹⁰ Vor ähnlichen Herausforderungen stehen auch andere internationale Standardisierungsprojekte für die Bewertung und Filterung von digitalen Medieninhalten im Rundfunk (z. B. *DVB-Konsortium*) und im Internet (z. B. *ICRA*).

Noch keine Formen der organisatorischen Internationalisierung findet man bei den vergleichsweise jungen Selbstregulierungsinitiativen zur *Bewältigung neuer regulatorischer Problemstellungen*. Sowohl die Anbieter von Suchdiensten in Deutschland (*Selbstkontrolle Suchmaschinen*) als auch Mobilfunkanbieter in Großbritannien (*Independent Mobile Classification Body*) sind mit ihren Regulierungsaktivitäten noch nicht in internationale Organisationen eingebunden. Allerdings haben die großen europäischen Mobilfunkanbieter 2007 ein *Europäisches Rahmenabkommen für die sichere Nutzung von Mobilfunktelefonen durch jüngere Teenager und Kinder*⁹¹ mit der EU-Kommission unterzeichnet. Sie verpflichten sich damit zur Ausarbeitung von Jugendschutzmaßnahmen binnen eines Jahres.⁹² Zur *Bekämpfung von Spam* wurde 2006 die länderübergreifende Spambox-Initiative *SpotSpam*⁹³ mit finanzieller Unterstützung der EU gegründet. Hier werden Beschwerden aus verschiedenen Ländern zentral zusammengeführt und den Behörden werden Daten zur juristischen Aufarbeitung zur Verfügung gestellt. Die beiden Beispiele stehen exemplarisch für Versuche auf transnationale Herausforderungen mittels regulatorischer Internationalisierung zu reagieren. Sie verweisen zudem auf „weiche“ Steuerungsressourcen, die staatliche Akteure nutzen können, um Selbstregulierung zu unterstützen (Rahmenabkommen; finanzielle Förderung).

90 Auch auf organisatorischer Ebene kommt es zu internationaler Zusammenarbeit: Mit der Verwaltung des *PEGI*-Systems ist das Niederländische Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien (*NICAM*), das auch für das System *Kijkwijzer* verantwortlich zeichnet, beauftragt worden. Im Vereinigten Königreich ist der *Video Standards Council (VSC)* im Auftrag des *NICAM* tätig.

91 Siehe: <http://www.gsmworld.com/gsm europe/documents/eur.pdf>.

92 Alle Unterzeichner werden an Zugangskontrollen für pornografische Inhalte arbeiten. Außerdem sollen Kampagnen, Klassifizierungsmechanismen für gewerbliche Inhalte und der Kampf gegen illegale Inhalte den Jugendschutz beim Mobilfunk verbessern (<http://www.heise.de/newsticker/meldung/print/84860>).

93 Siehe http://www.spotspam.org/eu_project.html.

3 Potenzial von Selbstregulierung und Regulatory Choice

Aus einer Public-Policy-Perspektive sollen alternative Regulierungsformen Defizite der reinen Marktsteuerung, aber auch der staatlichen Command-and-Control-Regulierung kompensieren.⁹⁴ Ihre Anwendung soll einen regulatorischen Mehrwert bringen – einen höheren Grad der Zielerreichung und/oder eine Senkung der Regulierungskosten. In Ergänzung zu den empirischen Analysen des Status quo von alternativen Regulierungsformen werden deshalb Versuche unternommen, deren Leistungen zu bewerten. Dafür werden Evaluierungsindikatoren entwickelt, die auf theoretischen Analysen von Vor- und Nachteilen sowie auf Erfolgsfaktoren alternativer Regulierungsformen basieren. Anhand der Indikatoren können der Nutzen und die Defizite der *bestehenden* Regulierungsinstitutionen beurteilt werden (*Ex-post*-Evaluierung). Ergebnisse solcher Evaluierungsuntersuchungen können zeigen, ob das Vertrauen in bestehende Regulierungsinstitutionen tatsächlich gerechtfertigt ist. Des Weiteren dienen sie auch als Input für die Wahl bzw. die Konstruktion *zukünftiger* Regulierungsarrangements für anstehende Problemstellungen (*Ex-ante*-Evaluierung).

Das v. a. im Zuge des Internet-Booms zunehmende Vertrauen in Selbstregulierungsformen, und damit in die Industrie als (Selbst-)Regulator, führt zu folgenden zwei Fragen: *Warum* wird Selbstregulierung angewendet, und *wie* kommt es zur Entscheidung über den adäquaten Mix von staatlicher und alternativer Regulierung aus einer Public-Policy-Perspektive?

Bezüglich der ersten Frage können zwei idealtypische Erklärungen unterschieden werden: Private Akteure werden als *Notlösung* oder als *Ideallösung* für regulatorische Probleme gewählt. Es handelt sich um eine *Notlösung*, falls die traditionelle staatliche Regulierung versagt bzw. nicht durchsetzbar ist – z. B. im Fall transnationaler Regulierungsprobleme, falls politische Akteure keine anderen Optionen haben, als die Lösung von Regulierungsproblemen alternativen Regulierungsinstitutionen zu überlassen. Zur Selbstregulierung als *Notlösung* kommt es etwa auch, wenn, wie im Medienbereich, ein besonderer verfassungsmäßiger Schutz gegen staatliche Eingriffe festgeschrieben ist (z. B. Schutz der Rede- und Meinungsfreiheit).

94 Bei der reinen Marktsteuerung wird davon ausgegangen, dass Probleme individuell durch das Konsumentenverhalten (im Wesentlichen durch den Wechsel zu anderen Anbietern) gelöst werden. Im konvergenten Kommunikationssektor liegen die Defizite der Marktsteuerung v. a. bei mangelnder Transparenz, mangelndem Wettbewerb (Monopol Tendenzen) und Lock-in-Effekten. Mitunter entwickeln sich gar keine Märkte, obwohl dies aus einer Public-Policy-Perspektive erwünscht wäre (z. B. bei öffentlichen Gütern). Mitunter bilden sich florierende Märkte in Bereichen, in denen dies nicht erwünscht ist (z. B. bei demeritorischen Gütern wie illegalen Inhalten, z. B. Kinderpornografie). Bei der staatlichen Regulierung liegen die Defizite bei den Informationsmängeln des Regulators, der beschränkten Flexibilität, den hohen Regulierungskosten, der Langsamkeit der Veränderungen der Regulierung im Vergleich zum dynamischen Mediensystem und der mangelnden Wirksamkeit nationaler Regulierungen für transnationale Dienste.

Andererseits kann Selbstregulierung als Ideallösung gewählt werden, wenn Nationalstaaten effektive Wahlmöglichkeiten zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Regulierungsformen haben. Die Gründe dafür sind erwartete *Vorteile* gegenüber staatlicher Regulierung aus einer Public-Policy-Perspektive. Diese liegen in (vgl. Latzer et al. 2002: S. 50)⁹⁵

- einer höheren Problemlösungskapazität durch höhere Expertise auf Seiten der privaten Akteure,
- einer höheren Reaktionsgeschwindigkeit durch flexiblere Regulierungsprozesse,
- einem höheren Grad der Regelbefolgung durch unmittelbare Beteiligung der Betroffenen,
- niedrigeren Regulierungskosten,
- niedrigeren Implementationskosten für die Adressaten der Regulierung,
- leichteren Einigungen auf grenzüberschreitende Vereinbarungen.

Neben diesen Anreizen aus einer Public-Policy-Perspektive ist aus einer Industrie-Perspektive die Vermeidung staatlicher Regulierung der wesentliche Anreiz für eine freiwillige Selbstregulierung. Dementsprechend wird Selbstregulierung eher in jenen Bereichen gewählt und erfolgreich durchgesetzt, wo die Politik auch das Potenzial zur effektiven Regulierung hätte. In anderen Worten wird die politische „Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie“ (Carrot-and-Stick) dann besser funktionieren, falls die „stick-capacity“ hoch ist, also die staatlichen Regulatoren überzeugend die Anwendung von „big guns“ (Command-and-Control-Regulierungen) für den Fall androhen können, dass die Industrie das Regulierungsproblem nicht mittels Selbstregulierung löst (siehe Ayres/Braithwaite 1992: S. 19 ff.).

Selbstregulierung kann nur in seltenen Fällen die traditionelle staatliche Regulierung komplett ersetzen, doch ist sie ein effektives Mittel, diese zu ergänzen. Staatliche Interventionen werden in vielen Fällen auch nur als eine vorübergehende und ergänzende Maßnahme benötigt (vgl. Gunningham/Sinclair 1999). Die Effektivität und Effizienz der Regulierung hängen zu einem großen Ausmaß vom Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Regulierungsformen im Kontinuum zwischen Staat und Markt ab.

Die Frage, wie ein adäquater Mix gefunden wird, kann als ein *mehrstufiger Regulatory-Choice-Prozess* konzeptionalisiert werden. Die Pluralität von öffentlichen und privaten normsetzenden Akteuren und die Pluralität von Normen, die von klassischen Command-and-Control-Regulierungen (Rechtsakten) zu verschiedenen Formen des „Soft Law“ und freiwilligen Vereinbarungen reichen,

95 Zu den Vorteilen der Selbstregulierung siehe u. a. Cane 1987; Boddewyn 1988; Ayres/Braithwaite 1992; Michael 1995; MCA 1997; Office of Regulation Review 1998; Campbell 1999; NCC 2000; Ofiel 2001; Just/Latzer 2004.

sind Voraussetzungen für einen Regulatory-Choice-Prozess (vgl. Schuppert 2006: S. 398). Die institutionellen Wahlmöglichkeiten bezüglich des adäquaten Regulierungsarrangements können nicht pauschal für den gesamten Kommunikationssektor getroffen werden, sondern sind auf Basis von Fallanalysen für jedes einzelne Regulierungsproblem zu klären.

Ein grober *Leitfaden* für die systematische Suche nach einem speziell zugeschnittenen Regulierungsarrangement ist in Übersicht 6 zusammengefasst dargestellt. Er baut auf theoretischen Überlegungen und Erfahrungen mit verschiedenen Regulierungsformen auf, und ist nach konsekutiven Fragestellungen strukturiert, die zu diskutieren sind, um ein Regulierungsarrangement zu wählen. Politische Akteure können den Leitfaden als Orientierungshilfe sowohl für Ex-ante-Assessments von anstehenden Regulierungsproblemen verwenden, als auch für Ex-post-Evaluierungen von bereits bestehenden Policy-Lösungen. Der Leitfaden konzentriert sich auf die *institutionelle* Dimension von Regulierungsmechanismen, also auf die Fragen *wer* reguliert (Akteure) und *wie* (Prozesse)

Übersicht 6: Leitfaden für die systematische Diskussion von Regulatory Choice als Institutional Choice

<p>Welche Regulierungsziele werden verfolgt? Sind Marktinterventionen notwendig, um diese Ziele zu erreichen?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kulturelle, soziale und ökonomische Ziele - Regulierungstheorien <p style="text-align: center;">⇓ <i>Wie hoch ist der Gestaltungsspielraum des Staates bei der Wahl des Regulierungsmodus?</i></p> <p>Zwei Dimensionen sind dabei zu diskutieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innerhalb der verschiedenen Ebenen des Multi-level-Governance-Regimes (international, supranational, national, regional, lokal) - Innerhalb des regulatorischen Prozesses (Normsetzung, Ex-ante-/Ex-post-Normvollzug, Sanktionierung) <p style="text-align: center;">⇓ <i>Wie groß ist der Bedarf an staatlichen Interventionen?</i></p> <p>Sind alternative Regulierungsformen angemessen? Zu diskutierende Kriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risiken des Regulierungsversagens - Notwendige Eingriffsintensität - Konflikte zwischen öffentlichen und privaten Interessen - Marktmachtunterschiede zwischen den beteiligten Unternehmen - Reputationssensitivität der Industrie bzgl. Regulierungen - Anerkannte Organisationen, die die Regulierungsaufgabe übernehmen könnten <p style="text-align: center;">⇓ <i>Wie sind alternative Regulierungsmodi institutionalisierbar?</i></p> <p>Zu diskutierende Erfolgsfaktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operationale Zielsetzungen und klar definierte Verantwortlichkeiten - Transparente Regulierungsprozesse und messbare Ergebnisse - Definierte Fall-back-Szenarien im Fall des Versagens - Adäquate Sanktionierungsmöglichkeiten - Periodische Reviews und externe Kontrolle durch Öffentlichkeit und Staat - Partizipationsmöglichkeiten für interessierte Stakeholder
--

Quelle: Latzer 2007

Regulierungen durchgeführt werden. Er konzentriert sich hingegen nicht auf die *substanzielle* Dimension der Regulierung, die danach fragt, was reguliert wird (z. B. Zugang, Preise etc.).⁹⁶

Im ersten Schritt ist zu entscheiden, *ob* Marktinterventionen als notwendig erachtet werden. Eine Liste von Regulierungszielen der Kommunikationspolitik, die sowohl kulturelle als auch ökonomische Ziele inkludiert, erlaubt eine systematische Diskussion des Bedarfs an Marktinterventionen.⁹⁷ Regulierungstheorien, im Speziellen normative Theorien der Regulierung, erweisen sich hierfür als hilfreich.

Nach der Identifikation der leitenden Zielsetzungen und der Entscheidung über die Notwendigkeit von Marktinterventionen muss geklärt werden, ob es einen *Handlungsspielraum* für Eingriffe gibt, und ob die Politik überhaupt zwischen verschiedenen Regulierungsformen wählen kann. Dieser politische Handlungsspielraum könnte auf nationaler Ebene hoch sein, aber auf internationaler Ebene gering. Des Weiteren könnte er bei der Normsetzung hoch sein, aber gering bei der Sanktionierung. Folglich sollte die Frage nach den politischen Optionen bezüglich des Regulierungsmodus systematisch entlang der zwei Dimensionen diskutiert werden: (1) für die verschiedenen Ebenen der Multilevel-Governance und (2) für den Regulierungsprozess, also für die Normsetzung, den Ex-ante-/Ex-post-Vollzug und für die Sanktionierung.

Falls die Möglichkeiten für staatliche Interventionen gering sind, dann gibt es keine andere Wahl (*Notlösung*), als die Lösung von Regulierungsproblemen hauptsächlich privaten Akteuren (Industrie, Nutzer) zu überlassen und damit auf Selbstregulierung und Selbstbeschränkung zu vertrauen. Doch auch in diesem Fall verbleiben für politische Akteure einige Optionen, die Entwicklungen mitzugestalten. Zum Beispiel könnten sie alternative Regulierungen initiieren und fördern. Zusätzlich könnten sie sich an der Selbstregulierung beteiligen, entweder mit finanziellen oder personellen Beiträgen. Anderenfalls, wenn der (staatliche) Handlungsspielraum groß ist, und die Regulierungsoptionen vielfältig sind, könnte ein Rational-Choice-Prozess (*Ideallösung*) bezüglich des Ausmaßes von alternativer Regulierung stattfinden. Dieser nutzt das Wissen über potenzielle Vorteile gegenüber staatlichen Maßnahmen und vermeidet mögliche Nachteile und Risiken einer alternativen Regulierung wie (vgl. Latzer et al. 2002: S. 52)⁹⁸

96 Zu den folgenden Ausführungen vgl. Latzer 2007. Für eine Regulatory Choice Analyse, die auf die substanzielle Dimension der Regulierung fokussiert, siehe Schuppert 2006: S. 395 ff.

97 Für einen strukturierten Überblick über Regulierungsziele im konvergenten Kommunikationssektor siehe Latzer et al. 2002: S. 105.

98 Zur Diskussion der Risiken von Selbstregulierung siehe u. a. Cane 1987; Boddewyn 1988; Wiedemann 1994; Ogus 1995; Michael 1995; MCA 1997; Office of Regulation Review 1998; Campbell 1999; King/Lenox 2000; Task Force on Industry Self-Regulation 2000; NCC 2000; ECLG 2001; Just/Latzer 2004.

- die Gefahr der einseitigen Interessendurchsetzung auf Kosten des öffentlichen Interesses (z. B. durch Self-service und Regulatory Capture),
- symbolische Politik mit niedrigen Standards, schwacher Durchsetzung und niedriger Beteiligung,
- die Einschränkung des Wettbewerbs durch Absprachen und Kartellbildung,
- sinkende Transparenz,
- der Verlust an Expertise auf staatlicher Seite,
- die Senkung demokratischer Standards wie Rechtssicherheit, Verantwortlichkeit etc.

Die Angemessenheit alternativer Regulierung kann aus einer Public-Policy-Perspektive entlang einer Liste von Kriterien diskutiert werden, die aus theoretischer und empirischer Forschung abgeleitet sind. Selbstregulierung ist umso besser geeignet bzw. ist die Notwendigkeit von staatlicher Involvierung umso geringer (vgl. Latzer et al. 2002: S. 152 f.)

- je niedriger die *Risiken* eines Regulierungsversagens bzw. der Bedarf an *einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards* ist,
- je niedriger die *Eingriffsintensität* einer Regulierung ist,
- je niedriger die *Interessensgegensätze* zwischen den öffentlichen und den partikularen Interessen in einer Regulierungsfrage sind,
- je niedriger die Marktmachtunterschiede und die Marktzutrittsbarrieren sind,
- je höher die *Reputationssensitivität* der Regulierung für die davon betroffene Industrie ist,
- falls es bereits *anerkannte Organisationen* gibt, die Regulierungsmaßnahmen in Selbst- und Ko-Regulierung übernehmen könnten.

Einige Beispiele sollen die Anwendung der aufgelisteten Kriterien illustrieren:⁹⁹ Die *Risiken* des Regulierungsversagens sind beispielsweise hoch, wenn es um die Gefährdung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen geht, oder falls Fehlentwicklungen zu schädlichen, abträglichen Auswirkungen auf die Funktionsweise der Infrastruktur führen, oder falls hohe ökonomische Kosten entstehen, wie im Beispiel von Spam-Mails. Die Intensität der regulatorischen Interventionen kann als hoch eingestuft werden, falls sich daraus existenzielle Effekte für Marktteilnehmer ergeben können, wie z. B. im Fall von Marktzugangsbeschränkungen für Anbieter von digitalen Medieninhalten. Hohe Marktmachtunterschiede und Marktzutrittsbarrieren bergen die Gefahr von Wettbewerbsbeschränkungen und Kartellbildungen. Sie sind deshalb im stark konzentrierten Markt der Suchmaschinenbetreiber zu berücksichtigen und im Fall von technischen Standardisierungsprozessen, zum Beispiel bei der Entwicklung von Bewertungs- und Filtersystemen. Die Reputationssensitivität auf

⁹⁹ Für eine systematische Anwendung der Kontrollliste für ausgewählte Regulierungsthemen (Interconnection, Markttransparenz, Spam, Rating-Systeme) siehe Latzer et al. 2002: S. 152 ff.; Just/Latzer/Saurwein 2007; Latzer et al. 2007.

Regulierungen kann evaluiert werden, indem man die Auswirkungen der Nichtbefolgung dieser Regulierung betrachtet. Falls die Nichtbeachtung einer Regel (z. B. im Bereich Konsumentenschutz) zu einem Reputationsverlust führt und folglich zu sinkenden Verkaufszahlen, dann kann die Reputationssensitivität als hoch eingestuft werden. Selbstregulierung im Bereich der Direkt-Marketing-Industrie wird meist mit dem Ziel eingeführt, die Reputation des Industriezweiges zu fördern.

Bezüglich der Anwendung dieser Kontrollliste ist zu bedenken, dass es nicht immer möglich sein wird, alle Kriterien anzuwenden. Außerdem kann das Assessment auch manchmal zu widersprüchlichen Ergebnissen bezüglich der Anwendung von Selbstregulierung führen. Im Beispiel von Spam ist etwa das Risiko des Regulierungsversagens hoch und gleichzeitig ist der Markt durch eine hohe Reputationssensitivität gekennzeichnet. Während das erste Kriterium die Notwendigkeit für starke staatliche Regulierung anzeigt, verweist das zweite Kriterium auf die Anwendbarkeit von Selbstregulierung. Folglich ist ein balancierter Mix aus staatlicher und alternativer Regulierung das Ergebnis einer Evaluierung, die auch das Zusammenspiel zwischen den Kriterien und die Intensität jedes Kriteriums berücksichtigt.

Nach der Entscheidung über die Anwendung von alternativen Regulierungsformen, braucht man weitere Entscheidungen bezüglich der institutionellen Spezifika und deren Anwendung. Aus einer Public-Policy-Perspektive sind hierbei mehrere *Erfolgsfaktoren* zu berücksichtigen (vgl. Campbell 1999), z. B. definierte Fallback-Szenarien für den Fall, dass die Selbstregulierung versagt, transparente Regulierungsprozesse, periodische Reviews, die Möglichkeit, dass sich sämtliche Stakeholder einbringen können, und das Vorhandensein adäquater Sanktionsmöglichkeiten.

Abschließend ist festzuhalten, dass der hier ausgeführte Leitfaden für Regulatory Choice darauf abzielt, politischen Entscheidungsträgern, Regulatoren und sonstigen Stakeholdern entweder in ihrem Ex-ante-Assessment von anstehenden Regulierungsproblemen oder in ihrem Ex-post-Assessment bestehender Regulierungsarrangements zu unterstützen. Es versteht sich von selbst, dass jede spezifische Wahl des Regulierungsmodus letztendlich eine politische Entscheidung ist, dass es keine „One-size-fits-all“-Lösungen gibt, und dass die Leitlinie keine technokratische Formel darstellt, die mechanistisch anwendbar ist. Weiterführende empirische und vergleichende Forschung wird es erlauben, den Leitfaden zu verfeinern, und sie wird dazu beitragen, die Verbindung zwischen Governanceforschung und der Politik zu stärken.

Neben der akademischen Diskussion zur Wahl der Governance-Formen wird auch eine damit verbundene politische Diskussion vor allem von nationalen öffentlichen Verwaltungen und internationalen Organisationen geführt.¹⁰⁰

100 Zu den folgenden Ausführungen vgl. Just/Latzer/Saurwein 2007: S. 107 f.

Die zentrale Zielsetzung und treibende Kraft der Governance-Reformen hat sich von weniger Government hin zu mehr Effizienz verlagert. Auf Basis politischer Diskussionsergebnisse, die teils wissenschaftlich unterstützt sind, werden auf der nationalen, supra- und internationalen Governance-Ebene Aktivitäten gesetzt, welche die Wahl von Governance-Formen und damit auch die Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess mitberücksichtigen und mitbestimmen.

So strukturiert die Europäische Kommission (2005) die Vorbereitung von Policy-Vorschlägen mittels Impact Assessment Guidelines. Ein Ziel ist hierbei die Koordination innerhalb der Kommission unter Einbeziehung der Stakeholder. Die OECD (1993) analysiert Gemeinsamkeiten von fünfzehn nationalen regulatorischen Checklisten, wobei auch die Frage nach dem Einsatz alternativer Regulierungsformen ein Ziel dieser Checklisten ist. Der in Deutschland entwickelte Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (Bundesministerium des Innern 2000) zielt auf Qualitätsverbesserung und Verringerung der Regelungsdichte ab, wobei die Auswahl der optimalen Regulierungsalternativen einen Teil davon darstellt. Die Erstellung von Regulatory Impact Statements (Ministry of Commerce 1999) ist in Neuseeland für alle dem Kabinett vorgelegten Policy-Vorschläge verpflichtend. Hierbei muss u. a. Selbstregulierung explizit als unpraktikabel abgelehnt werden, bevor staatliche Regulierung eingesetzt wird. Vorrangige Ziele sind die Steigerung produktiver und allokativer Effizienz in der Regulierung sowie die Internalisierung externer Effekte. Auch die britische Better-Regulation-Initiative (www.cabinetoffice.gov.uk/regulation) dient dem Effizienzgewinn. Zu diesem Zweck wurde ein Better-Regulation-Officer eingesetzt und ein Webportal geschaffen. Im Zuge dieser Initiative werden u. a. die jeweiligen Regulierungsziele beurteilt. Des Weiteren wird evaluiert, ob eine Intervention überhaupt notwendig ist, wobei mindestens drei Optionen von Interventionen miteinander verglichen werden müssen.

4 Resümee

Steigende regulatorische Erwartungen an die Industrie

Parallel zur Zunahme digitaler Medieninhalte haben sich in der EU auch die akademischen und politischen Debatten über den Regulierungsbedarf und über die Potenziale von *alternativen Regulierungsformen* (Selbstregulierung, Ko-Regulierung) intensiviert. Speziell bei internetbasierten Diensten wird ihnen ein *steigender Problemlösungsbeitrag* sowohl seitens der Industrie als auch seitens der Politik zugeschrieben. Auf EU-Ebene sollen beispielsweise im Rahmen der Reform des europäischen Regulierungsrahmens für den konvergenten Kommunikationssektor private Akteure verstärkt in die Umsetzung verschiedenster öffentlicher Steuerungsziele eingebunden werden.

Die steigenden Erwartungen an alternative Regulierungsformen sind im Kontext der generell angestrebten *Effizienzsteigerung* der Politik zu verstehen. Die Wahl der adäquaten Governance-Formen und die systematische Berücksichtigung der Potenziale privater Akteure zur Lösung regulatorischer Probleme sind wesentliche Bausteine im Rahmen allgemeiner Reformstrategien auf nationaler und supranationaler Ebene (Good Governance; Bessere Rechtsetzung). Sie finden immer öfter in konkreten Reformprojekten ihren Niederschlag – kürzlich etwa in der Änderung der EU-Fernsehrichtlinie.

Steigende Übernahme von regulatorischer Verantwortung durch die Industrie

Internationale, nationale und sektorale Studien belegen übereinstimmend die *Zunahme* alternativer Regulierungsformen. Sie zeigen, dass damit vor allem *nutzerspezifische* Ziele verfolgt werden und verweisen auf *Unterschiede* innerhalb des konvergenten Kommunikationssektors. Selbstregulierung findet traditionell im Pressewesen (Pressekodizes, Presseräte), in der Werbung (Werbekodizes, Werberäte) und seit den 1990er-Jahren im Internetbereich starke Anwendung (ISP-Verhaltenskodizes, Internethotlines). Ihre Bedeutung in traditionell stark staatlich kontrollierten Sub-Sektoren (Kinofilm, Rundfunk, Telekommunikation) ist geringer. Hier existieren bislang lediglich *Selbstregulierungsinseln* (vgl. PCMLP 2004a: S. 29) innerhalb staatlich dominierter Regulierungsarrangements.

Die Konvergenz der Subsektoren des Kommunikationssektors führt zu einer Vervielfachung von digitalen Verbreitungswegen und Inhalten. Entsprechend vielfältig sind regulatorische Reaktionen und die daraus resultierenden institutionellen Strukturen zur Regulierung digitaler Medieninhalte (Abschnitt 3.3). Einerseits *erweitern* bestehende Selbstregulierungs-Organisationen ihre Agenda auf digitale Inhalte: Presseräte behandeln Beschwerden über Online-Ausgaben von Printprodukten, Bewertungssysteme für elektronische Spiele werden auf Offline- und Online-Spiele angewendet, etablierte Verbände der Direktvermarkter ergänzen bestehende Verhaltensregeln um neue Vorgaben für den Bereich E-Mail-Marketing.

Andererseits kommt es zu zahlreichen *Neugründungen von Regulierungsinstitutionen*, v. a. seit den späten 1990er-Jahren im Internetbereich: Bewertungs- und Filterungssysteme für Internetinhalte, Verhaltenskodizes der Internet Service Provider, Meldestellen für illegale Internetinhalte und Verhaltensregeln für Internetinformation in sensiblen Dienstleistungsbereichen (Gesundheitswesen) sind Beispiele dafür. In Reaktion auf neue regulatorische Herausforderungen (Suchmaschinen, Mobilkommunikation) kommt es laufend zu weiteren Neugründungen. Insgesamt entsteht eine *Vielfalt* an Selbstregulierungsorganisationen, -normen sowie -instrumenten zu ihrer Durchsetzung, mit denen die bestehenden staatlichen Regulierungsstrukturen ergänzt werden.

Kollektive Selbstregulierung und individuelle Selbstorganisation

Die institutionelle Vielfalt an alternativen Regulierungsformen hat zu einer Fülle unterschiedlicher und teils widersprüchlicher *Klassifikationen* geführt (siehe Abschnitt 1.2). Für diesen Beitrag wurden *enge* Begriffsdefinitionen für Selbst- und Ko-Regulierung gewählt, die bereits auf einem eng gefassten Regulierungsbegriff basieren: Regulierung muss intendiert und explizit sein. Sie muss durch Verhaltensbeschränkung erfolgen und im öffentlichen Interesse wirken. Damit sind sowohl kollektive als auch individuelle Formen von Verhaltensbeschränkungen im öffentlichen Interesse umfasst, wenngleich individuelle Selbstregulierung, die auch als *Selbstorganisation* bezeichnet wird, stärker auf Unternehmensinteressen abzielt (z. B. Stärkung von Reputation und Vertrauen in ihre Produkte). Damit können gleichzeitig auch öffentliche Steuerungsziele im Kommunikationssektor unterstützt werden. Dies erscheint umso wichtiger, als Studien auf ein statisches bzw. sinkendes Vertrauen in Internetinhalte (vgl. PCMLP 2004b) verweisen.

Selbstregulierung als Fehlbezeichnung: Vielfältige staatliche Beiträge

Der Begriff Selbstregulierung erweist sich streng genommen meist als *Fehlbezeichnung*, da in fast allen Beispielen Formen der Zusammenarbeit mit staatlichen Stelle entweder in der Gründungsphase, im Rahmen von Reformen oder im laufenden Betrieb erkennbar sind (Abschnitt 2.2). Der Fokus auf unterschiedliche *Formen staatlicher Involvierung* in der Selbstregulierung führt zu einer Reihe von Klassifikationen, u. a. zur meistdiskutierten Unterscheidung von *Selbst- und Ko-Regulierung*. Grundsätzlich sind Klassifikationen nicht richtig oder falsch, sie sind jedoch wichtig für die Analyse (empirische Erfassung) und auch für die politische Praxis.

Mit der Verwendung von *weiten Abgrenzungskriterien* zur Definition von Ko-Regulierung – wie „Zusammenarbeit“ oder „rechtliche Verbindung“ – erhöht sich die Anzahl von Ko-Regulierungen zu Lasten der ansonsten als Selbstregulierung eingestuftten Fälle. Für die *Politik* ist die Zuteilung in Selbst- oder Ko-Regulierung von Relevanz, wenn das Überlassen von öffentlichen Regulierungsaufgaben in Selbstregulierung als die Aufgabe des staatlichen Steuerungsanspruches verstanden wird. Für die involvierten Unternehmen ist die Unterscheidung wichtig, weil sie unterschiedliche staatliche Kontrollintensitäten impliziert (Rechtssicherheit). Für die Forschung sind die Abgrenzungen von Bedeutung, weil damit analytische Interpretationsmöglichkeiten bei empirischen Untersuchungen geschaffen werden.

Eng eingegrenzte Begriffsdefinitionen für Ko-Regulierung (z. B. „gesetzliche Grundlage“) verbreitern den Raum, der für Selbstregulierung bleibt. Sie erlauben weitere Differenzierungen für die Vielzahl anderer Kooperationsformen zwischen privaten und staatlichen Akteuren im Rahmen von Selbst-

regulierungsarrangements. Im Fall der Regulierung digitaler Inhalte lassen sich etliche Formen institutionalisierter staatlicher Involvierung aufzeigen (finanziell, personell, kooperativ), weshalb von einer *Selbstregulierung im weiten Sinn* gesprochen werden kann (Abschnitt 2.2). Selbst pure Formen der Selbstregulierung (*Selbstregulierung im engen Sinn*) kommen selten ohne punktuelle staatliche Involvierung aus, sei es durch staatlichen Druck im Hintergrund oder durch gezielte staatliche Anerkennungen für erfolgreiche Selbstregulierung. In den wenigsten Fällen ist es alleine der Druck von Industrieverbänden auf einzelne Firmen, der zu kollektiven Verhaltensbeschränkungen führt.

Zunahme des staatlichen Beitrags

Die Analysen von Selbstregulierungsarrangements für digitale Medieninhalte lassen einige *Muster* ihrer Genese und Veränderung im Zeitablauf erkennen. Bei neu auftauchenden Regulierungs-Problemen überwiegen in der *frühen Phase* Selbstregulierungen, die aufgrund flexibler Anwendbarkeit rascher realisiert werden können als staatliche Regulierung. Die zahlreichen Neugründungen von Selbstregulierungsinstitutionen im Bereich des *Internet* seit Mitte der 1990er-Jahre sind dafür beispielhaft. Zuletzt zeigte sich dieses Etablierungsmuster am Beschluss des *Verhaltenskodex der Suchmaschinenanbieter* in Deutschland. Mit der steigender Etablierung eines Politikfeldes nimmt der staatliche Beitrag im Regulierungsarrangement zu. Mitunter kommt es aus unterschiedlichen Gründen zur *bottom-up Transformation* von Selbstregulierung in Ko-Regulierung: Falls Selbstregulierung sich nicht bewährt, steigt der Handlungsdruck, Selbstregulierungsorganisationen unter stärkere staatliche Kontrolle zu stellen. Eine Transformation von Selbst- zu Ko-Regulierung kann aber auch erfolgen, wenn sich Selbstregulierung als erfolgreich erwiesen hat (wie z. B. Internet Watch Foundation, UK). Es kommt zur offiziellen Anerkennung durch staatliche Stellen, zur Würdigung des generierten regulatorischen Mehrwerts und zur formalen Delegation von Aufgaben im Regulierungsprozess. Forschungsergebnisse über Internet-Selbstregulierung (vgl. PCMLP 2004b) weisen jene Selbstregulierungs-Aktivitäten als am *erfolgreichsten* aus, die einen *rechtlichen Hintergrund* haben (z. B. bezüglich Beschwerden über illegale Inhalte) und unterstützen damit den Trend in Richtung stärkerer staatlicher Involvierung.

In traditionell stark staatlich kontrollierten Bereichen (z. B. Kinofilm, Rundfunk, Telekommunikation), in denen sich lediglich vereinzelte Selbstregulierungsinitiativen finden, sind auch die Voraussetzungen für Selbstregulierung anders als im Internetbereich. Der Gestaltungsspielraum für Selbstregulierung ist deutlich geringer, kann aber im Zuge des technologischen Fortschritts sowie mit neu auftretenden Problemstellungen wachsen und zur *top-down Delegation von Regulierungsverantwortung an die Industrie* führen (z. B. private Inhaltsbewertungssysteme statt staatlicher Filmzensur). Diese Delegation von Ver-

antwortung erfolgt jedoch eher in Form staatlich kontrollierter Ko-Regulierung auf Basis rechtlicher Grundlagen (z. B. NICAM, NL) als durch alleiniges Vertrauen auf Selbstregulierung (vgl. HBI/EMR 2006: S. 133; PCMLP 2004a: S. 29).

Steigendes Vertrauen in die Nutzer

Bei der Bewältigung von Regulierungsproblemen, die durch digitale Medieninhalte verursacht werden, nehmen nicht nur Formen der Selbstregulierung durch die Industrie sondern auch Varianten der *Selbsthilfe* durch die individuellen *Nutzer* zu. Diese schützen sich und ihre Kinder durch *technikgestützte Selbstbeschränkungen* vor unerwünschten Inhalten (z. B. Pornografie, Gewalt, Spam). Anders als bei (Selbst-)Regulierung werden die unerwünschten Inhalte nicht reduziert oder gekennzeichnet, sondern es wird deren Sichtbarkeit eingeschränkt. Weitere Selbsthilfe-Maßnahmen sind kollaborative Einstufungen/Bewertungen von (nutzergenerierten) Inhalten durch die Nutzer.

Formen von Selbsthilfe können in verschiedenen Kombinationen mit Selbst-, Ko- und staatlicher Regulierung angewendet werden (z. B. bei Filter- und Bewertungssystemen), weswegen bei Regulierungsentscheidungen nicht nur das Wechselspiel zwischen Staat und Industrie zu beachten ist, sondern auch die Verteilung von Verantwortung zwischen staatlichen Akteuren, der Industrie und den einzelnen Nutzern. Das Vertrauen in die Selbsthilfe durch die Nutzer könnte in Zukunft weiter anwachsen, da die Zunahme benutzergenerierter Inhalte, die Aufhebung der Produzenten-Konsumenten-Dichotomie und der vereinfachte Transfer von Inhalten zwischen verschiedenen Plattformen nach *dezentralen* Lösungssystemen auf der Nutzerebene verlangen.

Öffentlicher Kontrollbedarf aufgrund von Risiken und Anwendungsproblemen

Das Vertrauen in Selbstregulierung durch die Industrie ist aufgrund potenzieller Risiken und praktischer Anwendungsdefizite beschränkt. Die Gefahr der *einseitigen Interessendurchsetzung* auf Kosten des öffentlichen Interesses (Self-service, Regulatory Capture) ist eines der Risiken aus der Public-Policy-Perspektive. Symbolische Politik mit niedrigen Standards, schwacher Durchsetzung und niedriger Beteiligung wären andere. Verhaltenskodizes, die sich lediglich zur Einhaltung gesetzlich geforderter Mindeststandards bekennen, aber nicht darüber hinausgehen, bringen keinen regulatorischen Mehrwert, wenn sie nicht auch zumindest zusätzliche Durchsetzungsinstitutionen vorsehen.

Die meisten Selbstregulierungen, die auf klassische Instrumente wie Verhaltenskodizes und Gütesiegel zurückgreifen, sind in ihrer Wirkung auf die verbandlich organisierte Industriegruppe beschränkt (z. B. Presse, Werbung, ISPs, Direktvermarkter). Wesentliche Probleme werden jedoch häufig von Akteuren verursacht, die bewusst außerhalb der etablierten Industrien operieren

und sich keinen freiwilligen Vereinbarungen unterwerfen (z. B. Spammer).¹⁰¹ Die Möglichkeiten, gegen „Schwarze Schafe“ und „Free-rider“ mit klassischen Instrumenten der alternativen Regulierung vorzugehen, sind daher beschränkt.

Wirksamere Maßnahmen könnten durch technische Normen (v. a. Filtersysteme) gesetzt werden, die umfangreichen Schutz bieten. Entsprechende Standards für verschiedene Medieninhalte (Internet, Rundfunk, Spam etc.) sind Gegenstand der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten von einzelnen Unternehmen (Markt), Industriekonsortien (Selbstregulierung) und anerkannten Normungsinstitutionen (Ko-Regulierung). Die meisten sind aber bislang nicht erfolgreich am Markt eingeführt oder kämpfen mit Problemen in der laufenden Anwendung.¹⁰²

Die Einführung von wirksamen technischen Lösungen gegen Spam scheiterte bislang z. B. an der Unvereinbarkeit verschiedener technischer Konzepte und an Streitigkeiten über Patentrechte. Daran lässt sich die Bedeutung der Standards für die Entwicklung der am Standardisierungsprozess beteiligten Unternehmen ablesen. Damit verbunden sind Gefahren von einseitiger Interessendurchsetzung, Wettbewerbsbeschränkung und potenziell problematischen Monopolstellungen, die im Mediensektor traditionell besonders kritisch beurteilt werden (Kommunikationsfreiheit, Meinungsvielfalt). Die Entwicklung der technischen Architektur für Bewertungs- und Filtersysteme ist daher auch unter dem Aspekt der *Monopolisierungsgefahr* zu diskutieren (vgl. Holznagel/Werle 2004: S. 34).

Bei den zahlreichen Neugründungen von Selbstregulierungsorganisationen handelt es sich meist um *Single-Issue-Initiativen*, wodurch sich mitunter das Problem der Sichtbarkeit dieser Initiativen für die Nutzer ergibt. Gerade jene Regulierungsorganisationen, die an der Schnittstelle zu den Nutzern agieren (Hotlines, Beschwerde-/Ombudsstellen, alternative Streitbeilegung) und auf einen hohen Bekanntheitsgrad angewiesen sind, buhlen oft gegeneinander um die knappe Ressource Aufmerksamkeit.

101 Die Anti-Spam-Initiative Spamhouse schätzt, dass 80 % aller Spam-Mails in den USA und in Europa von ungefähr 200 professionell agierenden „Spam-Gangs“ stammen, die für ihre Aktivitäten eine kleine Anzahl von spam-freundlichen oder unzureichend geschützten Internet-Service-Providern und Netzwerken (Zombie-PCs) nutzen (<http://www.spamhaus.org/statistics/networks.lasso>). Zur Diskussion von Potenzialen und Grenzen alternativer Regulierungsformen in der Spam-Bekämpfung siehe Just/Latzer/Saurwein 2007: S. 114 f. Vielfach wird festgehalten, dass gerade jene Unternehmen, die außerhalb der Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements operieren, die größten Probleme für Konsumenten verursachen (vgl. NCC 2000: S. 22).

102 In Deutschland erfüllt bisher noch kein Jugendschutzprogramm, das der KJM zur Prüfung vorgelegt wurde, die Anforderungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages nach einer wirksamen altersdifferenzierten Filterung (KJM o. J.: S. 11). Mit diesen Problemen schließen sie an frühere Erfahrungen mit analogen Systemen an, bei denen es zu keinen gut funktionierenden Lösungen mit breiter Anwendung kam (V-Chip). Die in Filterlösungen gesetzten Hoffnungen haben sich auch im digitalen TV bisher nicht umfassend erfüllt.

Zwischen Not- und Ideallösung

Die *Motive* für den Einsatz von Selbstregulierung sind unterschiedlich (Abschnitt 3). Zum einen resultiert gerade bei Problemen mit Internetinhalten das Vertrauen in Selbstregulierung aus der Notsituation, dass traditionelle, staatlich-hierarchische Regulierung nicht durchsetzbar ist (*Notlösung*). Das ansonsten häufig angewendete Mittel der Androhung staatlicher Regulierungen funktioniert in diesem Fall schlecht (niedrige Stick-Capacity). Dies zum einen auf Grund verfassungsrechtlicher Beschränkungen für staatliche Eingriffe zum Schutz von Rede- und Meinungsfreiheit und zum anderen wegen der begrenzten Wirksamkeit einzelstaatlicher Interventionen in globalen Netzen. Zu den Erfolgsfaktoren für alternative Regulierungsarrangements wird daher die *Internationalisierung* gezählt, jedenfalls wird der Mangel an internationalen Lösungen als Defizit ausgewiesen (vgl. Ofcom 2006). Nicht zufällig werden gerade internationale Selbstregulierungsinitiativen von staatlicher Seite angeregt, initiiert, finanziell gefördert oder „inspiriert“, wie etwa die internationale Vereinigung der Internet Hotlines (INHOPE).

Zum anderen werden Selbstregulierungen – und stärker noch Formen der Ko-Regulierung – zunehmend als *Ideallösung* angestrebt, um deren spezifische Vorteile zu nutzen. Dies passiert auf nationaler und internationaler Ebene sektorenübergreifend (Konsumentenschutz; Umweltschutz), aber auch sektorspezifisch bei Regulierungsproblemen im Zusammenhang mit digitalen Medieninhalten (Jugendschutz, Werbung). Die vielfältigen Kombinationen von Beiträgen durch die Industrie, den Staat und auch durch die Nutzer werden als wesentlicher *Erfolgsfaktor* für Regulierungsarrangements gewertet, während Einzelmaßnahmen – so zeigen etwa Analysen des Nutzerschutzes bei digitalen Inhalten – sich oft als weniger erfolgreich erweisen (vgl. Ofcom 2006).

Regulatory Choice: Leitfaden für Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen

Evaluierungsanalysen setzen sich damit auseinander, ob die als Not- und Ideallösung entstandenen Regulierungsarrangements auch in der Praxis das halten können, was sie aus theoretischer Perspektive versprechen. Dazu werden z. B. Evaluierungsindikatoren entwickelt, die auf Vor- und Nachteilen sowie auf Erfolgsfaktoren alternativer Regulierungsformen basieren (vgl. Ofcom 2004). Sowohl institutionelle als auch substanzielle Indikatoren finden Berücksichtigung, mit denen der Nutzen und die Defizite der *bestehenden* Regulierungsinstitutionen *ex post* beurteilt werden. Untersuchungen verweisen u. a. auf Defizite im Bereich von Verfahrenszielen, wie etwa auf mangelnde Transparenz bei Ko-Regulierungsarrangements (HBI/EMR 2006: S. 128) und auf die beschränkte Offenheit bezüglich der umfassenden Beteiligung von Stakeholdern sowohl bei Selbstregulierung (Latzer et al. 2002: S. 138 f.) als auch bei Ko-Regulierung (HBI/EMR 2006: S. 130).

Analysen können zeigen, ob das Vertrauen in die bereits existierenden Regulierungsinstitutionen tatsächlich gerechtfertigt ist und wo Reformbedarf besteht. Die entwickelten Indikatoren sind aber nur in beschränktem Maße dafür geeignet, die Potenziale von alternativen Regulierungsformen für die Bewältigung neuer regulatorischer Herausforderungen abzuschätzen. Die *Ex-ante-Evaluierung* der Möglichkeiten und Grenzen von Selbstregulierung verlangt nach alternativen Erklärungsansätzen und Analyseparametern. Aus theoretischen Überlegungen und praktischen Regulierungserfahrungen lässt sich ein *Leitfaden* für die systematische Diskussion der Wahl des Regulierungsarrangements ableiten (Abschnitt 3). In diesen Diskussions-Leitfaden fließen sowohl die potenziellen Vor- und Nachteile ein als auch Erfolgsfaktoren für die Anwendung von Selbstregulierungsformen. Der notwendige Grad der staatlichen Involvierung hängt u. a. von den Risiken eines Regulierungsversagens, dem Bedarf an einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards, der Eingriffsintensität einer Regulierung und den Interessensgegensätzen zwischen den öffentlichen und den partikularen Interessen ab.

5 Literatur

- Ayres, I. / Braithwaite, J. (1992): *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Black, J. (1996): *Constitutionalising Self-Regulation*. In: *The Modern Law Review*, 59 (1), 1996, S. 24–55.
- Boddewyn, J. J. (1985): *Advertising Self-regulation: Organization Structures in Belgium, Canada, France and the United Kingdom*. In: Streeck, W. / Schmitter, P. C. (Hrsg.) (1985): *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London: Sage, S. 30–43.
- Boddewyn, J. J. (1988): *Advertising Self-Regulation and Outside Participation. A Multinational Comparison*. New York: Quorum.
- Börkey, P. / Glachant, M. / Lévêque, F. (2000): *Voluntary Approaches for Environmental Policy in OEDC Countries: An Assessment*. Abrufbar unter: <http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/PBMGFL-OECDVAs.pdf>.
- Borrmann, J. / Finsinger, J. (1999): *Markt und Regulierung*. Vahlen: München.
- Boyle, James (1997): *Foucault in Cyberspace: Surveillance, Sovereignty, and Hardwired Censors*. In: *University of Cincinnati Law Review*, 66, S. 177–205.
- Brown, Andrew (2006): *Advertising Regulation and Co-Regulation: The Challenge of Change*. In: *Economic Affairs*, 26 (2), S. 31–36.
- Bundesministerium des Innern/Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2000): *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin.
- Campbell, A. J. (1999): *Self-Regulation and the Media*. In: *Federal Communications Law Journal*, 51 (3), S. 711–771.
- Cane, P. (1987): *Self Regulation and Judicial Review*. In: *Civil Justice Quarterly*, 6, 1987, S. 324–347.

- Dam, K. W. (1999):* Self-Help in the Digital Jungle. John M. Olin Law & Economics Working Paper. Chicago: The Law School of The University of Chicago.
- Doyle, C. (1997):* Self Regulation and Statutory Regulation. In: Business Strategy Review, 8 (3), S.35–42.
- ECLG (2001):* Soft Law and the Consumer Interest. ECLG/071/2001. Abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/eclg/rep03_en.pdf.
- Engel, C. (2006):* The Role of Law in the Governance of the Internet. In: International Review of Law, Computers & Technology, 20 (1), S.201–216. Abrufbar unter: <http://www.coll.mpg.de/engel/105.pdf>.
- Europäisches Parlament (2002):* Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde (KOM (2001) 106 – C5-0191/2001-2001/2087(COS)) vom 11.04.2002.
- Europäisches Parlament, Rat (1995):* Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. Amtsblatt Nr. L 281, 23.11.1995, S.31–50.
- Europäisches Parlament, Rat (1998):* Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, geändert durch Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften. Amtsblatt Nr. L 204, 21.07.1998, S.37–49, geändert mit Amtsblatt Nr. L 217, 05.08.1999, S.18–26.
- Europäisches Parlament, Rat (1999):* Entscheidung 276/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Januar 1999 über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen. Amtsblatt Nr. L 33, 06.06.1999, S.1–11.
- Europäisches Parlament, Rat (2000):* Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr). Amtsblatt Nr. L 178, 17.07.2000, S.1–16.
- Europäisches Parlament, Rat (2002):* Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie). Amtsblatt Nr. L 108, 24.04.2002, S.51–77.
- Europäisches Parlament, Rat, Kommission (2003):* Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (2003/C 321/01).
- Europäisches Parlament, Rat (2007):* Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste). Amtsblatt Nr. L 332, 18.12.2007, S.27–45.

- Faber, A. (2001):* Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- Froomkin, M. (2000):* Semi-Private International Rulemaking. Lessons learned from the WIPO Domain Name Process. In: Marsden, C. T. (Hrsg.) (2000): *Regulating the Global Information Society*. London: Routledge, S. 211–232.
- Gunningham, N./Rees, J. (1997):* Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. In: *Law & Policy*, 19 (4), S. 363–414.
- Gunningham, N./Sinclair, D. (1999):* Integrative Regulation. A Principle-Based Approach to Environmental Policy. In: *Law and Social Inquiry*, 24 (4), S. 853–896.
- Gupta, A. K./Lad, L. J. (1983):* Industry Self-Regulation: An Economic, Organizational, and Political Analysis. In: *Academy of Management Review*, 8 (3/4), S. 416–425.
- Hans-Bredow-Institut/Europäisches Institut für Medienrecht (2006):* Studie über Ko-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich (Endbericht). Studie für die Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, Abt. A1 Audiovisuelle Politik und Medienpolitik. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/coregul-final-report-de.pdf.pdf>.
- Haufler, V. (2001):* A Public Role for the Private Sector. Industry Self-Regulation in a Global Economy. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hemels, J. (2005):* Regulierung, Selbstregulierung und Medienkompetenz in den Niederlanden. Die Entwicklung und die öffentliche Debatte. Hilversum: NICAM. Abrufbar unter: http://www.gpi-online.de/upload/PDFs/ESEC_0405/Internetpublikation/Multimedia_Europabildung/NL-Hemels-Regulierung_Selbstregulierung_Medienkompetenz2.pdf.
- Hoeren, T. (1995):* Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht. Karlsruhe: VVW.
- Hoffmann-Riem, W. (2000):* Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Nomos: Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, W. (2002):* Medienregulierung als objektiv-rechtlicher Grundrechtsauftrag. In: *Medien- und Kommunikationswissenschaft*, 50 (2), S. 175–194.
- Holznapel, B./Werle, R. (2004):* Sectors and Strategies of Global Communications Regulation. In: *Knowledge, Technology, and Policy*, 17 (2), S. 19–37.
- Huyse, L./Parmentier, S. (1990):* Decoding Codes: The Dialogue between Consumers and Suppliers Through Codes of Conduct in the European Community. In: *Journal of Consumer Policy*, 13 (3), S. 253–272.
- Jürgens, U. (2006):* Corporate Governance – Anwendungsfelder und Entwicklungen, in: Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2006): *Governance-Forschung*, Baden-Baden: Nomos, S. 47–71.
- Just, N./Latzer, M. (2004):* Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector: European Community (EC) Strategies and Contributions towards a Transformed Statehood. In: *Knowledge, Technology & Policy*, 17 (2), S. 38–62.
- Just, N./Latzer, M./Saurwein, F. (2007):* Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. In: Donges, P. (Hrsg.): *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* Köln: Herbert von Halem Verlag, S. 103–126.

- King, A. A. / Lenox, M. J. (2000): Industry Self-Regulation without Sanctions: The Chemical Industry's Responsible Care Program. In: *Academy of Management Journal*, 43 (4), S. 698–716.
- KJM (o. J.): Von Schwarzen Listen bis zur Selbstklassifizierung. Altersdifferenzierte Jugendschutzfilter entwickeln. Abrufbar unter: <http://www.kjm-online.de/public/kjm/downloads/09-11%20Jugendschutzfilter.pdf>.
- KOM (1999): Mitteilung der Kommission KOM (1999) 371. Studie zur elterlichen Kontrolle im Bereich des Fernsehens.
- KOM (2001): Weißbuch der Kommission KOM (2001) 428. Weißbuch „Europäisches Regieren“.
- KOM (2002): Mitteilung der Kommission KOM (2002) 278. Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“.
- KOM (2003): Zweiter Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde KOM (2003) 776.
- KOM (2005): Impact Assessment Guidelines. SEC (2005) 791.
- KOM (2005): Mitteilung der Kommission KOM (2005) 425. eAccessibility.
- KOM (2005): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität {SEK(2005) 1625}. KOM (2005) 646.
- Latzer, M. (2007): Regulatory Choices in Communications Governance. In: *Communications – The European Journal of Communication Research*, 32 (3), S. 343–349.
- Latzer, M. (1999): Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor: Regulierungsansätze für die Mediamatik. In: Imhof, K. / Jarren, O. / Blum, R. (Hrsg.): *Steuierungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 282–296.
- Latzer, M. / Just, N. / Saurwein, F. / Slominski, P. (2002): Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor – Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Latzer, M. / Just, N. / Saurwein, F. / Slominski, P. (2003): Regulation Remixed – Institutional Change through Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. In: *Communications and Strategies*, 50 (2), S. 127–157.
- Latzer, M. / Just, N. / Saurwein, F. / Slominski, P. (2006): Institutional Variety in Communications Regulation – Classification scheme and empirical evidence from Austria. In: *Telecommunications Policy*, 30 (3–4), S. 152–170.
- Latzer, M. / Price, M. E. / Saurwein, F. / Verhulst, S. G. (2007): Comparative Analysis of International Co- and Self-Regulations in Communications Markets. Research report commissioned by Ofcom – UK Office of Communications. Vienna: ITA.
- Lessig, L. (1999): *Code and other law of cyberspace*. New York: Basic Books.
- Liikanen, E. (2000): Co-Regulation: A Modern Approach to Regulation. Meeting of Association of the European Mechanical, Electrical, Electronic and Metalworking Industries (Orgalime) Council. Brussels, 4 May 2000.
- Lutterbeck, B. (2001): Internet Governance Regulierungsansätze für eine Weltordnung für globale Kommunikation. Abrufbar unter: <http://ig.cs.tu-berlin.de/bl/057/index.html>.

- Lyon, T. P./Maxwell, J. W. (2001):* Voluntary Approaches to Environmental Regulation: A Survey. Abrufbar unter: www.indiana.edu/~workshop/papers/lyon031901.pdf.
- Machill, M./Hart T./Kaltenhäuser B. (2002):* Structural development of Internet self-regulation: Case study of the Internet Content Rating Association (ICRA). In: Info, 4 (5), S. 39–55.
- MCA – Ministry of Consumer Affairs (1997):* Market Self-Regulation and Codes of Practice. Discussion Paper. Abrufbar unter: <http://www.consumer-ministry.govt.nz/papers/selfreg1.doc>.
- Michael, D. C. (1995):* Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique. In: Administrative Law Review, 47 (2), S. 171–253.
- Ministry of Commerce (Hrsg.) (1999):* A Guide to Preparing Regulatory Impact Statements. Abrufbar unter: http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC____607.aspx.
- Müller, J./Vogelsang, I. (1979):* Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- NCC – National Consumer Council (2000):* Models of Self-Regulation. An Overview of Models in Business and the Professions. London: NCC. Abrufbar unter: http://www.ncc.org.uk/pubs/pdf/models_self_regulation.pdf.
- Nordenstreng, K. (1999):* European landscape of media self-regulation. In: OSCE – Office of the Representative on Freedom of the Media (1999): Freedom and Responsibility: What we have done, why we do it – texts, reports, essays. Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999. Vienna: OSCE, S. 169–185.
- OECD – Taskforce on Spam (2005):* Anti-Spam Regulation. DSTI/CP/ICCP/SPAM (2005)10/FINAL. Paris: OECD. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/12/35670414.pdf>.
- Ofcom (2004):* Criteria for promoting effective co and self-regulation. Statement on the criteria to be applied by Ofcom for promoting effective co and self-regulation and establishing co-regulatory bodies. Abrufbar unter: http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting_effective_coregulation/co_self_reg.pdf.
- Ofcom (2006):* Online protection A survey of consumer, industry and regulatory mechanisms and systems. Abrufbar unter: <http://www.ofcom.org.uk/research/technology/onlineprotection/report.pdf>.
- Office of Regulation Review (1998):* A Guide to Regulation. Second Edition: December 1998. Abrufbar unter: <http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/reguide2.pdf>.
- Oftel (2001):* The Benefits of Self and Co-regulation to Consumers and Industry, July 2001. Abrufbar unter: http://www.oftel.gov.uk/publications/about_oftel/2001/self0701.htm.
- Ogus, A. (1995):* Rethinking Self-Regulation. In: Oxford Journal of Legal Studies, 15 (1), S. 97–108.
- Page, A. C. (1986):* Self-Regulation: The Constitutional Dimension. In: The Modern Law Review, 49 (2), S. 141–167.
- PCMLP – Programme in Comparative Media Law and Policy (2004a):* Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis. Research Report for the European Commission. Oxford: PCMLP. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.info/iapccoda/0405-iapccode-final.pdf>.

- PCMLP – Programme in Comparative Media Law and Policy (2004b)*: Internet Self-Regulation: An Overview. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.info/iapcoda/030329-selfreg-global-report.htm>.
- PCMLP – Programme in Comparative Media Law and Policy (2004c)*: Self-regulation and the print media: codes and analysis of codes in use by press councils in countries of the EU. Research report conducted by Danilo A. Leonardi, 30. April 2004. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.info/iapcoda/0405-press-report-dl.html>.
- Picard, R. (1989)*: Media Economics. Concepts and Issues. Newbury Park, CA: Sage.
- Pirrong, S. C. (1995)*: The Self-Regulation of Commodity Exchanges: The Case of Market Manipulation. In: *Journal of Law and Economics*, 38 (1), S. 141–206.
- Price, M. E. (Hrsg.) (1998)*: The V-Chip-Debate. Content Filtering From Television To the Internet. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Price, M. E. / Verhulst, S. G. (2000)*: In Search of the Self. Charting the Course of Self-Regulation on the Internet in a Global Environment. In: Marsden, C. T. (Hrsg.) (2000): *Regulating the Global Information Society*. London/New York: Routledge, S. 57–78.
- Puppis, M. / Künzler, M. / Schade, E. / Donges, P. / Dörr, B. / Ledergerber, A. / Vogel, M. (2004)*: Selbstregulierung und Selbstorganisation. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Zürich: IPMZ. Abrufbar unter: http://www.mediapolicy.unizh.ch/forschung/selbstregulierung_report.pdf.
- Rat der Europäischen Union (1998)*: Empfehlung 98/560/EG des Rates vom 24. September 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. Amtsblatt Nr. L 270, 07. 10. 1998, S. 48–55.
- Rees, J. (1988)*: *Reforming the Workplace: A Study of Self-Regulation in Occupational Safety*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schulz, W. / Held, T. (2002)*: Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens. Endbericht im Auftrag des Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 10. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Schulz, W. (2006)*: Zum Vorschlag für eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 17. Hamburg: Hans-Bredow-Institut. Abrufbar unter: <http://www.hans-bredow-institut.de/publikationen/apapiere/17EU-Mediendiensterichtlinie.pdf>.
- Schuppert, G. F. (2006)*: Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2006): *Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 1. Nomos: Baden-Baden, S. 371–469.
- Suhr, O. (1998)*: *Europäische Presse-Selbstkontrolle*. Baden-Baden: Nomos.
- Task Force on Industry Self-regulation (2000)*: Draft Report, June 2000. Abrufbar unter: <http://www.selfregulation.gov.au/publications/TaskForceOnIndustrySelf-Regulation/DraftReport/report.pdf>.
- Wiedemann, V. (1994)*: Die 10 Todsünden der freiwilligen Presse-Selbstkontrolle. In: *Rundfunk und Fernsehen*, 42, S. 82–94.