

Michael Latzer · Natascha Just  
Florian Saurwein · Peter Slominski

# Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor

*Alternative Regulierungsformen  
zwischen Staat und Markt*

Westdeutscher Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Forschungsprojekt im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien



1. Auflage November 2002

Alle Rechte vorbehalten

© Westdeutscher Verlag GmbH, Wiesbaden 2002

Lektorat: Barbara Emig-Roller / Korrektorat: Nadine Kinne

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen der Fachverlagsgruppe BertelsmannSpringer.

[www.westdeutscher-verlag.de](http://www.westdeutscher-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Horst Dieter Bürkle, Darmstadt

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Wilhelm & Adam, Heusenstamm

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-13882-0

# Inhalt

<b>Einleitung und Inhalt</b>	7
<b>1 Selbst- und Ko-Regulierung: Anwendungen und Analyserahmen</b>	9
1.1 Anwendungen im Überblick	9
1.2 Analyserahmen	18
1.2.1 Transformierte Staatlichkeit im Mediamatiksektor	18
1.2.2 Steuerung, Regulierung und Governance aus institutionalistischer Perspektive	26
<b>2 Selbst- und Ko-Regulierung aus theoretischer Perspektive</b>	37
2.1 Definitionen, Abgrenzungen, Klassifikationen	37
2.2 Evaluation von Selbst- und Ko-Regulierung	45
2.2.1 Notlösung und Ideallösung	46
2.2.2 Regulatorischer Mix und andere Erfolgsfaktoren	52
2.3 Rechtsstaatliche und demokratische Konsequenzen von Selbst- und Ko-Regulierung	55
2.3.1 Inter- und Supranationalisierung von Ökonomie und Politik	56
2.3.2 Rechtsstaatliche Aspekte von Selbst- und Ko-Regulierung	59
2.3.3 Demokratiemodelle im europäischen Mehrebenensystem	61
2.3.4 Demokratische Anforderungen an Selbst- und Ko- Regulierung	64
2.3.5 Stakeholder-Einbindung im Kontext der Selbst- und Ko- Regulierung: Die Rolle der Sozialpartnerschaft	73
<b>3 Politik und Praxis der Selbst- und Ko-Regulierung</b>	79
3.1 Strategien und Anwendungen auf supranationaler Ebene	79
3.1.1 Definitionen von Selbst- und Ko-Regulierung aus der Sicht der Europäischen Kommission	81
3.1.2 Top-down- und Bottom-up-Ansätze der Ko-Regulierung	83

---

3.1.3	Bedingungen und Anwendungsbereiche für Selbst- und Ko-Regulierung	84
3.1.4	Beispiele für Selbst- und Ko-Regulierung	88
3.1.5	Demokratische Legitimation von Selbst- und Ko-Regulierung	99
3.1.6	Schlussfolgerungen	100
3.2	Anwendungen auf nationaler Ebene: Analyse des österreichischen Mediamatiksektors und Beispiele aus anderen Ländern	101
3.2.1	Zielsetzung, Vorgangsweise und Analyseraster	101
3.2.2	Steuerungsziele und Steuerungsinstitutionen	105
3.2.3	Wirkungsbereiche	121
3.2.4	Internationale Einbindung und Stakeholder-Involvierung	131
3.2.5	Regulierungsprozess und Regulierungsinstrumente	142
<b>4</b>	<b>Resümee und Schlussfolgerungen aus Theorie und Praxis</b>	<b>147</b>
	Anhang: Regulierungsinstitutionen im Detail	161
	Literaturverzeichnis	201
	Abbildungs-, Kästen- und Tabellenverzeichnis	215
	Abkürzungsverzeichnis	217
	Rat und Tat	226
	Projektteam der IWE	227

## Einleitung und Inhalt

Der Übergang zur Informationsgesellschaft führt zu einer Krise der traditionellen staatlichen Steuerung im konvergenten Kommunikationssektor (*Mediamatik*), der die Bereiche elektronische und nicht-elektronische Massenmedien sowie Telekommunikation umfasst. Der Computersektor bildet das Bindeglied zwischen diesen Bereichen. Eine Kombination aus Liberalisierung, Konvergenz, Globalisierung und raschem technologischen Wandel zeichnet für die staatliche Steuerungskrise verantwortlich. In Reaktion darauf werden die institutionellen Formen (*Polity*), die politischen Inhalte (*Policy*) und die prozessualen Abläufe der Politik (*Politics*) verändert. Dies fassen wir als *Transformation der Staatlichkeit im Mediamatiksektor* zusammen. Industrie und Politik – prominent etwa die Europäische Kommission – setzen hohe Erwartungen in die stärkere Einbeziehung der Industrie bei der Verfolgung öffentlicher Interessen, konkret in verschiedene institutionelle Formen der *Selbst- und Ko-Regulierung*, wobei die Intensität der verbleibenden staatlichen Involvement variiert. Sie ist bei Selbstregulierung gering und liefert bei Ko-Regulierung den rechtlichen Rahmen. Der Wirkungsbereich der Anwendungen von Selbst- und Ko-Regulierung im Kommunikationssektor umfasst sowohl internetbasierte Dienste, Rundfunk- und Telekommunikationsdienste als auch den Printbereich, wobei nutzerspezifische Ziele wie Konsumentenschutz, inhaltliche Ziele wie Jugendschutz und Wettbewerbsförderung wie die Sicherung von Eigentums- und Verfügungsrechten (z. B. Internet-Domain-Namen-Verwaltung) verfolgt werden. Selbst- und Ko-Regulierung bilden somit einen zentralen Baustein des veränderten Regulierungssystems und prägen die neue Rolle des Staates bzw. die transformierte Staatlichkeit. Dies gilt nicht nur für den konvergenten und globalisierten Mediamatiksektor, sondern auch für andere Wirtschaftsbereiche, etwa das Finanz- und Versicherungswesen, den Umweltschutz und etliche Infrastruktursektoren, z. B. Elektrizität und Gas.

Die Möglichkeiten und Konsequenzen einer stärkeren Beteiligung der Industrie am politischen Steuerungsprozess sind gesellschafts- und wirtschaftspolitisch brisant und werfen eine Reihe von Fragen auf, die im vorliegenden Buch anhand einer theoretischen und empirischen Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung im Kommunikationssektor thematisiert werden:

- Inwieweit und mit welchen Konsequenzen kann die Verfolgung öffentlicher Interessen der privaten Industrie überantwortet werden?
- Wie lassen sich Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen theoretisch fassen?
- Wie lassen sie sich in die Praxis des Regulierungsprozesses integrieren?
- Für welche regulatorischen Aufgaben und Anwendungsbereiche eignen sie sich wie gut im Vergleich zur staatlichen Regulierung?
- Wo liegen die erwarteten Vor- und Nachteile? Mit welchen institutionellen Maßnahmen lassen sich diese steuern?

- Welche demokratischen und rechtsstaatlichen Konsequenzen ergeben sich?
- Wie verändert sich das Regulierungsnetzwerk?
- Welche Strategien werden von der EU und in ausgewählten Ländern bzgl. Selbst- und Ko-Regulierung verfolgt?

Das Buch bietet eine theoretische Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung, einen strukturierten Überblick über Diskussionsstand, Strategien und Anwendungen von Selbst- und Ko-Regulierung im konvergenten Kommunikationssektor auf EU-Ebene und in Österreich sowie eine Abschätzung von Konsequenzen verstärkter Selbst- und Ko-Regulierung. Ausgewählte Anwendungsbeispiele aus verschiedenen Ländern ergänzen die empirische Basis. Für die Erfassung und Untersuchung des österreichischen Kommunikationssektors wird ein Analyseraster entwickelt, das die Grundlage für vergleichende Studien in anderen Ländern und Sektoren darstellen kann. Die Ergebnisse geben Einblick in veränderte Formen der politischen Steuerung und die daraus resultierende neue Rolle des Staates. Sie können als Hilfestellung für Strategieentwicklungen bzgl. des Einsatzes von Selbst- und Ko-Regulierung und somit für die Gestaltung der neuen Arbeitsteilung zwischen Staat, Industrie und Interessenvertretern im Regulierungssystem dienen.

Der *erste Abschnitt* gibt einen problemorientierten Überblick über Anwendungen von Selbst- und Ko-Regulierungsmechanismen in verschiedensten Wirtschaftssektoren und steckt den für das Buch gewählten Analyse- und Bezugsrahmen ab. Mediamatik, Digitale Ökonomie und transformierte Staatlichkeit werden als zentrale Charakteristika der Informationsgesellschaft erläutert und der verstärkte Einsatz von Selbst- und Ko-Regulierung wird – als *eine* der Maßnahmen gegen die Steuerungskrise im Kommunikationssektor – dazu in Bezug gesetzt. Des Weiteren wird gezeigt, wie sich der hier gewählte institutionalistische Analyseansatz in die breit geführte Steuerungs-, Regulierungs- und Governance-Debatte einfügt.

Eine regulierungstheoretische Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung folgt im *zweiten Abschnitt* des Buches. Nach einer Begriffsklärung und der Ableitung eines Klassifikationsschemas für Regulierungsinstitutionen werden die erwarteten Vor- und Nachteile sowie Erfolgsfaktoren analysiert und die Konsequenzen einer verstärkten Selbst- und Ko-Regulierung, v. a. auch hinsichtlich ihrer rechtsstaatlichen Folgen und demokratiepolitischen Qualität, diskutiert.

*Abschnitt drei* zeigt die Praxis von Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Zum einen werden die politischen Strategien auf EU-Ebene analysiert, zum anderen folgen – auf Basis des dafür entwickelten Analyserasters – eine detaillierte Länderstudie für Österreich sowie ausgewählte Beispiele aus anderen Ländern.

Im *vierten Abschnitt* werden Schlussfolgerungen aus Theorie und Praxis von Selbst- und Ko-Regulierung gezogen.

Das Buch richtet sich gleichermaßen an Interessierte aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, insbesondere an die steigende Zahl staatlicher und gesellschaftlicher Akteure des Regulierungsnetzwerkes. Unser spezieller Dank gilt einem der Akteure, der *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien*, in deren Auftrag dieses Forschungsprojekt durchgeführt wurde. Zum Gelingen des Buches haben zahlreiche Personen mit Rat und Tat – siehe Anhang – beigetragen, wofür wir herzlich danken.

# 1 Selbst- und Ko-Regulierung: Anwendungen und Analyserahmen

Selbstregulierung ist kein neues Phänomen, sie ist weit verbreitet, facettenreich, zeigt spezifische Charakteristika und wirft etliche Probleme auf. Ein Überblick über Anwendungen (Kap. 1.1) in verschiedensten Bereichen soll einen ersten Einblick in Bedeutung und Problematik von Selbstregulierung geben. Der Schwerpunkt der Analyse liegt bei Anwendungen im Mediamatikbereich. Im zweiten Teil dieses Kapitels werden Selbst- und Ko-Regulierung als Bausteine der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor verortet, die zur Überwindung der staatlichen Steuerungskrise beitragen sollen (Kap. 1.2.1). Der im Buch verwendete institutionalistische, theoretisch/empirische Analyseansatz fügt sich in die breite wissenschaftliche Debatte von Steuerung, Regulierung und Governance ein (Kap. 1.2.2).

## 1.1 Anwendungen im Überblick

Selbstregulierungsmechanismen haben in vielen Bereichen eine lange Tradition und historische Vorläufer. Diese reichen von der Organisation der Handelstätigkeit von Gruppen von Händlern (z. B. der Maghribi im Mittelmeerraum im 11. Jahrhundert<sup>1</sup>) über die Organisation des Handels durch ein privates *Lex Mercatoria* und seine Durchsetzung durch private Richter (z. B. im Rahmen der Messen der Champagne<sup>2</sup>) sowie die Bildung von Handels-Gilden (z. B. deutsche Hanse) im Mittelalter<sup>3</sup> bis hin zur Selbstkontrolle der Börse (Waren- und Wertpapiergeschäfte, z. B. New York Stock Exchange, Chicago Board of Trade),<sup>4</sup> der Baumwollindustrie in den USA<sup>5</sup> oder der Diamantenindustrie<sup>6</sup>. Die Maghribi-Händler etablierten eine Vereinigung, die mittels Informationsaustausch und kulturellen Verhaltensregeln funktionierte. Sie regelten das Verhalten zwischen Händlern und ihren überseeischen Agenten, einschließlich der kollektiven Sanktionierung bei Vergehen (z. B. durch Abbruch der Handelsbeziehungen). Damit reagierten sie auf Probleme der Vertragsdurchsetzung und Koordination, auf mangelnde Sicherheit, auf Informationsdefizite und langsame Kommunikationsmöglichkeiten. Die Gründung von Gil-

---

1 Vgl. Greif 1993.

2 Vgl. Milgrom/North/Weingast 1990. Mit Messen der Champagne bezeichnet man jene Messen, die in den Städten der Grafschaft Champagne (Troyes, Lagny und Provins) und Brie (Bar-sur-Aube) vom 12. bis zum 14. Jahrhundert in periodischem Zyklus abgehalten wurden.

3 Vgl. Greif/Milgrom/Weingast 1994.

4 Vgl. Pirrong 1995; 1998.

5 Vgl. Bernstein 2001.

6 Vgl. Bernstein 1992.

den ist auf ähnliche Argumente zurückzuführen. Auch die Selbstregulierungsmechanismen der Börsen waren auf die Reduktion von Informationsdefiziten und folglich auf die Erleichterung des Handels ausgerichtet. Des Weiteren dienten z. B. die an Börsen errichteten Ehrengerichte der Sanktionierung von Vergehen.<sup>7</sup> Ebenso ist der Handel und Verkauf von Baumwolle und der Diamantenhandel weitgehend durch private Regeln und außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen gekennzeichnet. Vertrauen und Reputation spielen eine bedeutende Rolle im Rahmen solcher Selbstregulierungsinstitutionen.

Der weite Begriff der Selbstregulierung umfasst auch *standesrechtliche Vorschriften*, wie sie z. B. im ärztlichen oder anwaltlichen Bereich vorzufinden sind, und *individuelle Selbstbeschränkungen* einzelner Unternehmen, etwa Übereinkommen zu Arbeits-, Sicherheits- und Gesundheitsstandards, die seit den 1990er-Jahren verstärkt in Form von Unternehmensverhaltenskodizes aufkommen. Die Regelungsbereiche sind hinsichtlich ihrer Inhalte und Adressaten, ihrer Organisation (z. B. Ombudsmänner, Ehrengerichte, Schlichtungsstellen, Schiedsgerichte, Verhaltenskodizes) sowie ihrer Anbindung an staatliche Institutionen vielfältig ausgestaltet.

*Standesrechtliche Vorschriften* der freien Berufe,<sup>8</sup> d. h. selbstgefasste Regeln für eine jeweilige Berufsgruppe oder die Erfüllung bzw. Festlegung von Aufgaben, die vom Gesetzgeber in autonome Selbstverwaltung übergeben werden, finden sich u. a. in verkammerten Berufen wie Arzt, Rechtsanwalt oder Wirtschaftstreuhänder. Die Vorschriften umfassen Regeln für Berufszugang und -ausübung, so z. B. die Pflichtmitgliedschaft in Kammern, Werbebeschränkungen, Provisionsverbot, Bestimmungen zur Honorarhöhe, Abnahme von Prüfungen zum Erhalt der Berufsbeugnis, Untersagungen der Berufsausübung sowie Qualitätssicherung durch Fort- und Weiterbildung. Einrichtungen innerhalb der Verbände können über die Einhaltung der Berufspflichten wachen (z. B. in Österreich die *Disziplinarräte* der Rechtsanwaltskammer, der Kammer der Wirtschaftstreuhänder oder der Ärztekammer). Des Weiteren existieren *Schlichtungsverfahren* für berufsspezifische Streitigkeiten untereinander (z. B. Schlichtungsausschuss der Ärztekammer in Österreich), die vor einer zivilgerichtlichen Klage in Anspruch genommen werden müssen, oder für die mögliche Beilegung von Streitigkeiten mit Kunden (u. a. zwischen Arzt und Patient durch z. B. Schlichtungsstellen für Arzthaftpflichtfragen der norddeutschen Ärztekammern).

Besondere Bedeutung haben Selbstregulierungsarrangements heute u. a. im *Banken- und Versicherungswesen*, dem *Umweltbereich* und im *Mediamatiksektor* – dem Schwerpunkt der vorliegenden Analyse.

7 Als Selbstregulierungsaktivität können auch die – u. a. in Reaktion auf die Enron-Krise in den USA – veröffentlichten Empfehlungen der New York Stock Exchange (NYSE) im Juni 2002 angesehen werden. Diese zielen auf strengere Unternehmensstandards und Auskunftspflichten für an der NYSE notierte Unternehmen ab. Dazu zählt z. B. auch die Anforderung, dass direkte Familienmitglieder von unabhängigen Direktoren oder diese selbst, während und im Zeitraum von fünf Jahren davor, nicht im Unternehmen beschäftigt sein dürfen. Die Annahme dieser Empfehlung durch die Walt Disney Company hat z. B. für die Zusammensetzung ihres Direktoren-Boards direkte Konsequenzen, da diese Unvereinbarkeitsklausel für drei ihrer Direktoren zutrifft (vgl. Arnold 2002).

8 Für eine rechtsvergleichende Studie vgl. Herrmann 1995a; b. Für eine Studie zu den freien Berufen (Wirtschaftstreuhänder, Architekten und Ingenieurkonsulenten, Patentanwälte) in Österreich vgl. Buchinger 1999.

Im *Banken- und Versicherungswesen* finden sich verschiedene Elemente der Selbstregulierung. So existiert z. B. in Großbritannien die Möglichkeit der *außergerichtlichen Streitschlichtung* durch Ombudsmänner bei Kundenbeschwerden, die nicht nur nach geltendem Recht, sondern auch nach berufsethischen Standards (z. B. Code of Banking Practice) handeln. Der Bundesverband deutscher Banken verfügt über eine eigene *Ehrengerichtsbarkeit*, die über die Verletzung der Standesehre oder des Anspruchs auf kaufmännisches Vertrauen urteilen kann. Des Weiteren existieren *verbandsseitige Wettbewerbsrichtlinien* des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft, die unlauteren Geschäftsgebaren und Missständen innerhalb der Versicherungswirtschaft entgegenwirken sollen.<sup>9</sup>

Im *Umweltbereich* gibt es zahlreiche Selbstregulierungsmaßnahmen. Insbesondere Umweltkatastrophen ziehen vielfach Selbstregulierungsaktivitäten nach sich: Der Chemieunfall in Bhopal (Indien) im Jahr 1984 mit Tausenden Toten führte zu den *Responsible Care Standards*<sup>10</sup> für toxische Chemikalien des International Council of Chemical Associations (ICCA). Unternehmen verpflichten sich, verschiedenste Auflagen hinsichtlich Umweltschutz, Gesundheit und Sicherheit einzuhalten. In Deutschland gibt es eine freiwillige Selbstverpflichtung von 16 Branchenverbänden für die *umweltgerechte Autoverwertung* oder die Möglichkeit der Selbstregulierung für *Verpackungsabfälle* im Rahmen der Verpackungsverordnung durch eine privat-rechtlich organisierte Gesellschaft, der Verpackungshersteller, Konsumgüterhersteller, Abfüller und Handelsunternehmen angehören. In vielen Ländern existieren Selbstverpflichtungen von Automobilherstellern oder Stromversorgern zur *Verringerung der Kohlendioxid-Emissionen*.<sup>11</sup> Neben solchen kollektiven Industrievereinbarungen gibt es auch eine Reihe individueller Selbstbeschränkungen einzelner Unternehmen im Umweltbereich (z. B. Shell-Code).

Im *Mediamatiksektor* sind die Anwendungsbeispiele besonders zahlreich, da viele Dienste und Bereiche (Print, elektronische Medien, Telekommunikation, Internet, Werbung) betroffen sind, verschiedenste Ziele<sup>12</sup> (nutzerspezifische und inhaltliche Ziele, Wettbewerbsförderung) verfolgt werden und auch sektorübergreifend tätige Institutionen zu berücksichtigen sind, die für den Mediamatiksektor Bedeutung haben (z. B. Normungsinstitute). Als traditionelle Beispiele gelten die nationalen *Presseräte* (z. B. britische Press Complaints Commission, Deutscher Presserat), die u. a. für die Pressefreiheit eintreten, publizistische Grundsätze festschreiben, auf Missstände im Pressebereich aufmerksam machen und gegebenenfalls sanktionieren, sowie die nationalen *Werberäte* (z. B. schweizerische Lauterkeitskommission, italienisches Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria), die über Grundsätze für Werbetätigkeit (z. B. Legalität, soziale Verantwortung) wachen. Letztere sind über die EASA (European Advertising Standards Alliance) europaweit miteinander verbunden.<sup>13</sup> Selbstregulierungsmechanismen existieren auch für Telekommunikationsdienste, so für *Interconnection-Regulierung* (z. B. kanadisches CISC – CRTC Inter-

9 Für Selbstregulierung im Banken- und Versicherungswesen vgl. z. B. Hoeren 1995; Page 1986.

10 Für eine Analyse von *Responsible Care* vgl. King/Lenox 2000.

11 Für Selbstregulierung im Umweltbereich vgl. z. B. Faber 2001; Haufler 2001; Finckh 1998; Wulsdorf 1998.

12 Für die Ziele im Mediamatiksektor vgl. Kap. 3.2.2.

13 Für Selbstregulierung im Werbungsbereich vgl. Boddewyn 1985; 1988.

connection Steering Committee) oder für Fragen hinsichtlich *Abrechnungen zwischen Netzbetreibern* und *Interoperabilität* (z. B. österreichischer AK-TK – Arbeitskreis technische Koordination in der Telekommunikation). Insbesondere das Internet führte zu einer großen Zahl an Selbstregulierungsinitiativen, wie die *Domain-Namen-Verwaltung* (z. B. ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) und die Etablierung nationaler *Internet-Hotlines* zur Meldung illegaler und schädlicher Inhalte (z. B. niederländischer Melpunt Kinderporno, österreichische Stopline), die zum Teil über INHOPE (Association of Internet Hotline Providers in Europe) europaweit sowie durch die assoziierten Mitglieder Australien und USA auch international kooperieren. Zur Steigerung des Konsumentenvertrauens in den elektronischen Handel (eCommerce) und für die Nutzung des Internet im Allgemeinen werden auch außergerichtliche *Schieds- und Streitschlichtungsmechanismen* propagiert (z. B. deutsches Cybercourt, BBBOnLine in den USA), die Etablierung von *Verhaltenskodizes* und *Gütesiegel* forciert (z. B. britische TrustUK, italienisches eQM-2001)<sup>14</sup> oder *Klassifikationsschemata* für Inhalte entwickelt (z. B. durch die internationale ICRA – Internet Content Rating Association, das niederländische NICAM<sup>15</sup>), die teilweise auch in Kombination mit technischen Filtern operieren.

Einige konkrete Beispiele von Selbstregulierung geben erste Hinweise auf die Fülle von Problemstellungen, das Ausmaß und die Art staatlicher Involvierung sowie die Vor- und Nachteile der Selbstregulierung<sup>16</sup>.

Ein erfolgreiches Beispiel für Selbstregulierung sind die Dampfkessel-Revisions-Vereine, heute Technische Überwachungsvereine (TÜV), die großteils im 19. Jahrhundert durch die Industrie in Selbstregulierung gegründet und später aufgrund ihres Erfolges vielfach vom Staat mit weiteren Überwachungsaufgaben betraut wurden. Auslöser für die Gründung dieser Vereine waren Probleme, die durch den Einsatz neuer Techniken, wie z. B. der Dampfmaschine, entstanden sind. Die neue Technik wurde nicht beherrscht – verheerende Unfälle und zerstörte Produktionsstätten waren die Folge. Die staatlichen Kontrollen waren ineffizient, da sie zumeist durch unerfahrene und nicht ausgebildete Beamte durchgeführt wurden.<sup>17</sup> Die Selbstregulierung hatte hingegen den Vorteil, dass sie vom technischen Know-how und der Schnelligkeit/Flexibilität der Industrie profitierte. Nach den Erfolgen in diesem Bereich wurden diesen Vereinen sukzessive weitere Aufgabenbereiche durch den Staat übertragen, wobei es auch zu einer Anbindung an den Staat kam und seine Rolle dadurch gestärkt wurde. Diese Vereine begannen als reine Selbstregulierung und sind heute auf rechtlicher Basis tätig: Wir bezeichnen das als *Ko-Regulierung*.<sup>18</sup>

14 Für eine Untersuchung zu eCommerce-Verhaltenskodizes vgl. OECD 2001c; d; Nannariello 2001.

15 NICAM ist gegenwärtig nur für die Klassifikation von Fernsehprogrammen, Film, Video und Computerspielen verantwortlich. Eine Ausweitung auf das Internet ist angedacht, wird aber aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters von Internet-Diensten und folglich des Aufeinandertreffens unterschiedlicher Rechtssysteme und kultureller Anschauungen als schwierig eingestuft.

16 Für Vor- und Nachteile der Selbst- und Ko-Regulierung vgl. im Speziellen Kap. 2.2.

17 Vgl. z. B. Geschichte des TÜV Pfalz e.V., Deutschland. <http://www.tuev-pfalz.de/NEW/TUEVEV/-geschichte.html>

18 Für Definitionen zu Selbstregulierung sowie für definitorische Abgrenzungen zwischen Selbst- und Ko-Regulierung vgl. Kap. 2.1.

Die Gründung des *Institute of Nuclear Power Operations* (INPO) folgte auf einen Nuklearunfall im Jahre 1979 in Three Mile Island (Pennsylvania, USA). Obwohl das INPO als eines der erfolgreichsten Beispiele für Selbstregulierung gilt, war seine Arbeit anfangs wegen mangelnder Sanktionsfähigkeit wenig erfolgreich, da mehrere Betreiber von Kernkraftwerken nicht bereit waren, sich an Vorschriften zu halten. Erst die Kooperation mit einem „regulatory gorilla in the closet“<sup>19</sup> in Form der staatlichen Regulierungsstelle *Nuclear Regulatory Commission* (NRC) führte zum Erfolg und stärkte das Ansehen der INPO. Das Eingreifen der NRC zog Entlassungen von Führungskräften und Schließungen einzelner Anlagen nach sich. Ohne diese Unterstützung durch staatliche, mit Sanktionsgewalt ausgestattete Autorität gegen nicht-befolgungswillige Free-rider (Trittbrettfahrer) wäre die Funktionsfähigkeit des INPO ernsthaft gefährdet gewesen.<sup>20</sup> Free-riding kann ein wesentlicher Scheiterungsgrund für Selbstregulierung sein. Generell ist Free-riding ein Problem kollektiven Handelns.<sup>21</sup> Zentral ist hierbei, dass jeder Einzelne aus kollektivem Handeln (z. B. gemeinsame industrielle Selbstregulierung) Vorteile ziehen kann, er aber auch Vorteile daraus zieht, wenn er nicht teilnimmt, solange andere teilnehmen. Es ist daher ökonomisch rational, als Free-rider aufzutreten und eine Teilnahme bzw. Befolgung von Regeln vorzutäuschen, um vom kollektivem Handeln zu profitieren ohne dafür zu bezahlen bzw. anderen ohne Kompensation Kosten aufzubürden.<sup>22</sup>

Ein umstrittenes Beispiel für Selbstregulierung im Bereich der Automobil-Sicherheit war das *Motor Vehicle Safety Board* (MVSb) in den 1960er-Jahren in den USA.<sup>23</sup> Die vier führenden Autohersteller der USA versuchten staatliche Regulierung im Bereich von Sicherheitsstandards abzuwenden, indem sie die Gründung des MVSb vorschlugen. Ziele der geplanten Institution waren gemeinsame F&E-Kooperationen, die Etablierung von Designstandards sowie der Austausch von Sicherheitsinformationen. Im Gegenzug forderte die Industrie, von den Wettbewerbsbestimmungen ausgenommen zu werden. Diese Bedingung führte zu heftigen Kontroversen und zur Annahme, dass die geplante Selbstregulierung von der Industrie als Self-service betrieben werde. Das Beispiel zeigt, dass v. a. bei Selbstregulierungsarrangements in Oligopolmärkten die Gefahr von Absprachen und Wettbewerbsbeschränkungen besonders hoch ist.<sup>24</sup> Andere Selbstregulierungsinitiativen führten aufgrund ihrer Probleme mit dem Wettbewerbsrecht bis zu Gerichtsverfahren und teilweise bis zur Aufgabe der Selbstregulierungsbestimmungen.<sup>25</sup> So strengte das US-Department of Justice (DOJ) einen Rechtsstreit gegen die *National Association of Broadcasters* (NAB) an und argumentierte, dass deren Werbezeitbeschränkungen (Television und Radio Codes) gegen das Kartellgesetz verstoßen würden, da damit die Zeit für Werbeeinschaltungen limitiert und die Verfügbarkeit von Werbezeit manipuliert würde und folglich die Möglichkeit, den Preis (künstlich) hoch zu setzen, als Verstoß angesehen werden muss. Ein Bezirksgericht entschied

---

19 Gunningham/Sinclair 1999, 869.

20 Vgl. Gunningham/Sinclair 1999, 868f.

21 Vgl. Olson 1965.

22 Vgl. auch Gunningham/Rees 1997.

23 Vgl. Levin 1967, 614ff.

24 Für wettbewerbliche Probleme und Selbstregulierung vgl. Kattan/Shapiro 1997.

25 Für weitere Beispiele vgl. Baker/Miller 1997.

zugunsten des DOJ und NAB gab den Code schließlich im Jahr 1983 zur Gänze auf.<sup>26</sup> Wettbewerbliche Probleme stellen sich auch im Zusammenhang mit der Selbstregulierung im Bereich der Domain-Namen-Verwaltung. Das DOJ hatte im Jahr 1997 eine Untersuchung gegen *Network Solutions Inc.* (NSI), eine Organisation zur Verwaltung von Domain-Namen, eingeleitet,<sup>27</sup> die aber nicht mit einer Verurteilung endete. Die EU-Kommission hat wiederholt festgehalten,<sup>28</sup> zu kontrollieren, inwieweit Vereinbarungen und Registrationspraktiken unter die Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags (Art. 81 und 82) fallen, um Zuwiderhandeln zu sanktionieren. In diesem Sinne hat auch sie ein informelles kartellrechtliches Prüfverfahren gegen NSI angestrengt, und zwar zur Überprüfung der Lizenzverträge zwischen NSI und einer Testgruppe von Unternehmen, die innerhalb der TLDs (Top Level Domains) .com, .org, und .net Internet-Bereichsnamen der zweiten Stufe registrieren.<sup>29</sup> Theoretisch ist die Anwendbarkeit des europäischen oder nationalen Kartellrechts (z. B. Art. 81 und 82 EG-Vertrag oder das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) auf Domain-Namen-Anbieter möglich. In der Praxis dürften sich dabei aber vielfach Probleme ergeben.<sup>30</sup>

Ein Beispiel für individuelle Selbstregulierung ist der 1993 eingeführte Verhaltenskodex der Textilhandelskette *Gap Inc.*, welcher garantieren soll, dass Arbeiter in lateinamerikanischen Produktionsstätten nicht ausgebeutet werden.<sup>31</sup> Der Kodex war anfangs nicht effektiv, da die Überwachung lediglich durch ein internes System durchgeführt wurde. Erst nachdem im Jahre 1995 Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) öffentlich und mit Nachdruck auf die schlechten Arbeitsbedingungen hinwiesen, sah sich *Gap* gezwungen, den Code wirkungsvoll anzuwenden, indem die Überwachung durch Dritte eingeführt und auch die Mitwirkung von Grass-Root-Organisationen ermöglicht wurde. Solche *Unternehmensverhaltenskodizes*, die auf Umwelt- und Arbeitsbedingungen angewendet werden, entstehen seit den 1990er-Jahren in großer Zahl. Diese Art der Selbstregulierung kann durch einzelne Unternehmen, durch ganze Industriezweige oder durch eine Kombination verschiedener Stakeholder (NGOs, Industrie sowie staatliche Involvement) zu Stande kommen.<sup>32</sup> Die entstehenden Unternehmenskodizes zeichnen sich dadurch aus, dass sie vorwiegend von führenden Unternehmen (z. B. Nike, Reebok, Shell) mit weltweiter Präsenz und hoher Reputation entwickelt werden und auf einzelne Bereiche beschränkt sind: *Umweltkodizes* finden sich bei Chemikalien, Erdöl, Bergbau und Forstwirtschaft, *Kodizes für Arbeitsbedingungen* vorwiegend bei der Erzeugung von Textili-

---

26 Vgl. Campbell 1999.

27 Vgl. Vesely 1997.

28 Vgl. z. B. Mitteilung der Kommission KOM (2000) 202.

29 Vgl. Europäische Kommission 1999; Vajda/Gahnström 2000.

30 Vgl. Nordemann/Czychowski/Grüter 1998; Coates 1998.

31 Vgl. Gunningham/Rees 1997, 368.

32 Auch wenn ein Großteil der Unternehmen v. a. interne Kodizes entwickelt, verweisen viele auf die Wichtigkeit anderer, v. a. internationaler Bestimmungen bzw. Deklarationen für ihre Unternehmenstätigkeit, und wenden diese zum Teil auch an. Dazu zählen z. B. die *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (vgl. OECD 2001a) oder die *ILO Tripartite Declaration* (vgl. OECD 2001b, 16). Die OECD Guidelines sind nicht-verpflichtende Empfehlungen von 33 nationalen Regierungen für die Aktivitäten multinationaler Unternehmen. Die ILO-Deklaration enthält essenzielle Richtlinien für Arbeitsstandards.

en, Sportartikeln, Spielwaren, Schuhen und im Handel.<sup>33</sup> Letztere sind Bereiche, in denen Markenartikel mit gutem Ruf produziert werden, wo sich negative Publicity (z. B. Kinderarbeit) verheerend auswirken kann. Solche Unternehmenskodizes entstehen daher vielfach als Antwort auf z. B. internationale Proteste oder werden etabliert, um Kritik an Unternehmenspraktiken oder staatliche Regulierung von vornherein abzuwehren. Unternehmen stehen im Spannungsfeld zwischen möglichen staatlichen Regulierungen und Handlungen politischer Aktivisten (z. B. Greenpeace-Aktionen gegen Shell), die beide hohe Kosten verursachen können. Die Etablierung von Kodizes kann aber auch dazu dienen, kompetitive Vorteile gegenüber Wettbewerbern zu sichern. In wettbewerbsintensiven Bereichen sind die Kosten von Selbstbeschränkungen zu hoch, wenn nicht auch Wettbewerber ähnliche Auflagen treffen. Es ist daher oft wahrscheinlich, dass Marktführer versuchen, mit Wettbewerbern gemeinsame Standards einzuführen.<sup>34</sup>

Wie bereits die Bezeichnungen verschiedener Kodizes (Business Ethics, Ethics Policy, Ethical Code of Business Conduct, Code of Ethics)<sup>35</sup> oder erklärende Statements dazu suggerieren, schließt Selbstregulierung sowohl Fragen nach der *Reputation* und Unternehmensethik als auch der *Moral* mit ein. Besonders aktuell gilt dies in medizinischen Bereichen, für Umweltfragen, für Medien und für Konzernaktivitäten in Entwicklungsländern. Im Bio- und Gentechnologie-Bereich formieren sich weltweit Ethikkommissionen, die sich – zum Teil als Selbstregulierungsgremien organisiert<sup>36</sup> – u. a. mit der Legitimation der Stammzellenforschung beschäftigen. Ob Selbstregulierungsaktivitäten von Unternehmen aufgrund unternehmensethischer und moralischer Überzeugung oder rein aus ökonomischen PR-Gründen (Reputation) erfolgen, ist schwer zu beurteilen.

Auch für das Internet wird eine verstärkt ethische Dimension eingefordert, so z. B. in Form einer „ethical self-regulation“<sup>37</sup>, die dezentralisiert funktioniert und bei der rationales Selbstinteresse mit den Bedürfnissen und Interessen anderer gekoppelt werden soll. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Nutzer-Selbstbeschränkungen bei Tätigkeiten, die zwar rechtlich erlaubt sein können, aber von einem moralischen Standpunkt bedenklich erscheinen (z. B. Spamming – E-Mail-Massensendungen, die unaufgefordert versendet werden, u. a. zu Werbezwecken). Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich alle aus moralischen Gründen selbst beschränken, muss auch die Möglichkeit des Eigenschutzes, z. B. durch technische Mittel wie Filter für den Schutz vor illegalen und schädlichen Inhalten oder zur Abwehr von Junk-Mail<sup>38</sup>, garantiert werden. Internet-Service-Provider (ISPs), die als Gateway zum Internet dienen und für diesen Zugang speziell

---

33 Vgl. OECD 1999; Jenkins 2001.

34 Vgl. Jenkins 2001; Haufler 2001.

35 Vgl. OECD 2001b.

36 Vgl. Faber 2001, 28ff.

37 Vgl. Spinello 2001.

38 Weitere Möglichkeiten, sich gegen Junk-Mail zu wehren, sind z. B. Opt-in- oder Opt-out-Listen. Bei der ersten Variante trägt sich der Konsument in einer Liste ein, um bestimmte E-Mails zu erhalten, bei der zweiten Variante trägt er sich in eine Liste ein, um keine unerwünschten E-Mails zu bekommen.

le Regeln aufstellen, sollten dies ebenfalls unter Berücksichtigung ihrer ‚moralischen‘ Verantwortung tun.

Der Staat nimmt oft eine wichtige Rolle bei der Etablierung und dem Fortbestand von Selbstregulierung ein. Selbstregulierung resultiert häufig aus dem Versuch, staatliche Regulierung abzuwehren. So wurde z. B. der erste Television Code der NAB im Jahr 1951 entworfen, und zwar als Antwort auf ein von Senator William Benton geplantes *National Citizen Advisory Board for Radio and Television*, welches für die Programmaufsicht und die Erstellung von Berichten an den US-Kongress und die Öffentlichkeit hinsichtlich der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Rundfunkveranstalter verantwortlich gewesen wäre. Die elf Mitglieder des Boards wären vom US-Senat bestellt worden und diesem gegenüber verantwortlich gewesen.<sup>39</sup> Andererseits gibt es Beispiele, wo Selbstregulierung erst funktioniert hat bzw. ernsthafter (auch für andere Aktivitäten) verfolgt wurde, nachdem der Staat rechtliche Vorschriften erlassen hatte, um weitreichenderen Restriktionen zuvorzukommen. Dies war beispielsweise im Zusammenhang mit Manipulationen bei Warenbörsen und Termingeschäften Anfang des 20. Jahrhunderts in den USA der Fall.<sup>40</sup> Die Probleme der ineffektiven Selbstregulierung bei Radiofrequenzen wurden in den USA durch den Radio Act aus dem Jahr 1927 gelöst. Durch diesen wurde auch klar gestellt, dass die Hörfunkveranstalter mit weiteren Vorschriften zu rechnen hätten, falls sie nicht im Stande wären, ihre Aktivitäten zu kontrollieren. Das Ergebnis war der erste NAB Radio Code (1929), der einen Ethikkodex und Standards für kommerzielle Tätigkeiten enthielt, aber aufgrund fehlender Sanktionsmechanismen schließlich nicht erfolgreich war.<sup>41</sup> Auch heute wird bei Selbstregulierung diese *Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie* angewendet: In Australien kann die Australian Communications Authority (ACA) das Australian Communications Industry Forum (ACIF) auffordern, Verhaltenskodizes für den Telekommunikationssektor in Selbstregulierung zu erstellen (z. B. hinsichtlich Konsumentenbeschwerden, lokale Nummernportabilität). Falls das ACIF scheitert, kann ACA selbst Standards erstellen und diese für verbindlich erklären.<sup>42</sup>

Ähnliche Regelungsversuche des Staates aus Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der Selbstkontrolle sind auch im Pressebereich evident, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf supra- und internationaler Ebene – jedoch vielfach erfolglos.<sup>43</sup> Medienethische Normen zur Wahrung des Journalistenethos werden in vielen Ländern durch Presseräte festgelegt und Verstöße durch diese sanktioniert. Die schwache Sanktionierbarkeit ethischer Normen, etwa im Vergleich zu Rechtsnormen, wird oft als Kritikpunkt herausgestrichen, ebenso die Freiwilligkeit der Teilnahme am Selbstregulierungsarrangement. So gibt es z. B. in Österreich keine Vereinbarung zwischen dem Presserat und der größten (Boulevard-)Zeitung des Landes, der Neuen Kronen Zeitung. Der Ehrenkodex für die österreichische Presse findet daher nur indirekt Anwendung, und zwar wenn andere Medien über Verurtei-

39 Vgl. MacCarthy 1995, 673f. Ein anderes Beispiel ist die EASA (European Advertising Standards Alliance).

40 Vgl. Pirrong 1995, 143.

41 Vgl. Campbell 1999, 721.

42 Für ACIF vgl. auch Kap. 3.2.3.

43 Für fehlgeschlagene Vorstöße in Großbritannien vgl. z. B. O'Malley 2000.

lungen berichten. Die Presse-Selbstregulierung ist immer wieder der Kritik ausgesetzt. Die Unzufriedenheit mit dem Berufsethos der Medien im Hinblick auf kritikwürdige (z. B. unmoralische) Inhalte oder auf die Vernachlässigung von Kriterien wie Wahrheitspflicht, Unabhängigkeit, Objektivitätsgebot, Recht auf Gegendarstellung in der Berichterstattung zeigt sich deutlich in einer Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1992.<sup>44</sup> In dieser fordert das Parlament sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission auf, gemeinsam mit den Journalisten- und Verlegerverbänden einen *Europäischen Medienkodex* für Verleger, Herausgeber und Journalisten zu etablieren. Für den Fall des Scheiterns schlägt das Parlament vor, die Kommission solle selbst – in Zusammenarbeit mit Verlegern, Journalisten und Herausgebern und unter Berücksichtigung der nationalen Kodizes – einen Vorschlag dafür entwickeln. Überdies soll sich die Kommission mit der beruflichen Förderung, einschließlich berufsethischer Fragen der Journalisten, befassen. Des Weiteren hat die Parlamentarische Versammlung des *Europarates* im Jahr 1993 eine Resolution und eine Empfehlung über Ethik im Journalismus verfasst.<sup>45</sup> Die Grundsätze der Resolution sehen die Unterwerfung unter ethische Prinzipien sowie die Einrichtung von Selbstregulierungskörpern oder -mechanismen, bestehend aus Verlegern, Journalisten, Mediennutzerverbänden, Experten aus der Wissenschaft und Richtern, vor. In der Empfehlung regen sie ferner die Einrichtung eines Europäischen Medienombudsmann innerhalb des *Europarates* an, der mit ähnlichen Funktionen und *Modi Operandi* wie die nationalen Selbstregulierungseinrichtungen ausgestattet sein soll.

Politische Initiativen von supranationaler Ebene sind im Medienbereich besonders problematisch und – z. B. aufgrund der Ungeklärtheit der Reichweite der Regelungskompetenzen der EU für diese Bereiche – selten erfolgreich, wie nicht nur die Debatte um eine europäische Medienkonzentrationspolitik gezeigt hat.

*Zusammenfassend* verweisen die Beispiele auf die lange Tradition und die vielfältigen institutionellen Formen von Selbstregulierungsmechanismen in den verschiedensten Bereichen. Etliche Vorteile lassen sich daraus ablesen, z. B. besseres Know-how der Industrie, schnellere und flexiblere Reaktion auf Probleme, aber auch Probleme und Konflikte, die durch Selbstregulierung entstehen können, z. B. Self-service, geringe Beteiligung, Wettbewerbsbeschränkungen, mangelnde Sanktions- und Durchsetzungsfähigkeit, sind offensichtlich. Eine systematische Diskussion der Vor- und Nachteile von Selbstregulierung folgt in Kap. 2.2.

---

44 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16.9.1992 zur Medienkonzentration und Medienvielfalt.

45 Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly 1993a; b.

## 1.2 Analyserahmen

### 1.2.1 Transformierte Staatlichkeit im Mediamatiksektor

Die nachfolgenden Ausführungen, insbesondere die empirischen Analysen, konzentrieren sich auf Selbst- und Ko-Regulierung im konvergenten Kommunikationssektor. Das Phänomen der Selbst- und Ko-Regulierung im Kommunikationssektor wird im Kontext des Wandels zur *Informationsgesellschaft* analysiert, die u. a. durch drei *Charakteristika* geprägt ist:

- das transformierte gesellschaftliche Kommunikationssystem, das wir als *Mediamatik* (Medien, Telematik) beschreiben,
- das transformierte Wirtschaften, das wir als *Digitale Ökonomie* analysieren und
- veränderte politische Strukturen, Inhalte und Prozesse, die wir als *transformierte Staatlichkeit* zusammenfassen.

Im Rahmen unserer Analyse wird *Transformation* als sozio-technischer Paradigmenwechsel verstanden, als Modernisierungsprozess und institutioneller Wandel. Die Bezeichnung als *sozio-technischer Paradigmenwechsel*<sup>46</sup> unterstreicht die Wechselwirkung von technischem und gesellschaftlichem Wandel, der vorerst auf einer kognitiven Ebene erfasst wird, gefolgt – mit Zeitverzögerung – auf einer institutionellen, organisatorischen Ebene. Transformation wird des Weiteren als *Modernisierungsprozess*<sup>47</sup> analysiert, konkret als Bemühungen moderner Gesellschaften, Innovationen und Reformen zu stimulieren, um neuen Herausforderungen zu begegnen, wie sie durch Mediamatik und Digitale Ökonomie entstehen. Die Perspektive auf den *institutionellen Wandel*<sup>48</sup> unterstreicht die Bedeutung von Institutionen (von Normen und Organisationen) und deren Gestaltung für Entscheidungsprozesse, gleichzeitig betont sie den Einfluss vergangener Entscheidungen und damit auch des spezifischen Zeitpunktes auf die Einschätzung anstehender Reformen.

Mediamatik, Digitale Ökonomie und transformierte Staatlichkeit beeinflussen einander wechselseitig. Sie stehen für die interdependenten Veränderungen von Technik, Ökonomie und Politik im Kommunikationssektor.

Der Begriff *Mediamatik* verweist auf zentrale Veränderungen des gesellschaftlichen Kommunikationssystems, insbesondere auf die Konvergenz von elektronischen sowie nicht-elektronischen Massenmedien (Rundfunk, Print) mit der Telekommunikation, wobei dem Computersektor (aufgrund der Digitalisierung) eine verbindende Rolle zukommt.<sup>49</sup> Die Konvergenz vollzieht sich nicht nur auf technischer Ebene, indem die Digitalisierung von Rundfunk und Telekommunikation einen gemeinsamen Code schafft, der gegenseitige Kombinationen und Substitutionen fördert, sondern auch auf betrieblicher Ebene, wo beim Angebot von Kommunikationsprodukten (Netze, Dienste, Endgeräte) alte Trennungen in Medien- und Telekommunikationsprodukte hinfällig werden. Dies schafft auch politische Probleme (z. B. Rechts-

46 Vgl. Latzer 1997, 22f.

47 Vgl. Zapf 1995.

48 Vgl. Kap. 1.2.2.

49 Zur Mediamatik siehe Latzer 1997.

unsicherheit) in der Regulierung des Kommunikationssektors, solange diese getrennt je nach den Subsektoren Massenmedien und Telekommunikation unterschiedlich erfolgt. Internet und digitales Fernsehen gelten als Musterbeispiele des Konvergenzprozesses, der – in Kombination mit Liberalisierung und Globalisierung – auch die ökonomischen und politischen Gegebenheiten des Kommunikationssystems transformiert.

Aus industrieökonomischer Sicht steht die *Digitale Ökonomie*<sup>50</sup> am vorläufigen Ende des Transformationsprozesses des Wirtschaftens in der Informationsgesellschaft. Zu den zentralen ökonomischen Charakteristika der Digitalen Ökonomie und folglich des Kommunikationssystems Mediamatik zählen positive Rückkopplungsschleifen zwischen steigenden Skalenerträgen und Netzeffekten. Mit zunehmender Teilnehmerzahl erhöht sich die Attraktivität eines Netzes (Netzeffekte). Falls noch Größenvorteile (Skalenerträge) hinzukommen, so sinkt der Preis für weitere Nutzer. Die gegenseitige Verstärkung von steigender Attraktivität und sinkenden Kosten kann in der Folge zu sehr schnellem Wachstum führen, bis hin zu einer Winner-takes-all-Situation. Weitere Effekte lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Marktstrukturen werden durch den raschen technologischen Wandel instabiler; mit vermehrten Unternehmenskooperationen werden u. a. die hohen Risiken der Produktentwicklung geteilt; Follow-the-free-Strategien – wobei die Güter gratis vergeben werden (z. B. Mobiltelefone, Software) – dienen der Nutzung von Netzeffekten; zunehmende Möglichkeiten der Marktsegmentierung durch Preisdiskriminierung und Produktdifferenzierung (v. a. bei digitalen Gütern) werden ausgeschöpft; Lock-in-Strategien – etwa durch inkompatible Güter (z. B. bei PCs, Mobiltelefonen, Set-Top-Boxes) – sollen die Kundenbindung aufgrund steigender Wechselkosten zwischen Produkten erhöhen.

Die technischen und ökonomischen Veränderungen tragen zur *politischen Steuerungskrise* im Mediamatiksektor bei, etwa in der Wettbewerbspolitik, da die Erfassung und Beurteilung von Marktmacht (u. a. wegen der steigenden Anzahl konglomerater Zusammenschlüsse, Coopetition<sup>51</sup>, komplizierter Festlegung des relevanten Marktes) deutlich schwieriger wird.<sup>52</sup> Zu neuen Anforderungen an die Politik kommt es aber auch bei Daten- und Konsumentenschutzregulierungen aufgrund steigender asymmetrischer Information zwischen Industrie und Regulator. Staatlichen Akteuren fehlen in einer globalisierten Wirtschaft zunehmend die Informationen und die Möglichkeiten einer effizienten Rechtsdurchsetzung, um steuernd im öffentlichen Interesse einzugreifen. Neue Formen der Anwendungen von Selbst- und Ko-Regulierung sind Bausteine und zugleich Hoffnungsträger des veränderten Regulierungssystems des Kommunikationssektors. Sie sind Teil umfassender Reformen, um der politischen Steuerungskrise zu begegnen, die durch die Charakteristika des Kommunikationssystem der Mediamatik und jener der Digitalen Ökonomie ausgelöst wurde. Denn die Kombination aus Liberalisierung, Konvergenz, Globali-

50 Zu den Grundzügen der Digitalen Ökonomie siehe Latzer/Schmitz 2001; 2002.

51 Bei Coopetition kooperieren Unternehmen in einem Bereich (z. B. in der vorwettbewerblichen Entwicklung), während sie in anderen weiterhin Konkurrenten bleiben (Cooperation und Competition).

52 Zu Problemen der Marktmachtkontrolle im Mediamatiksektor siehe Just/Latzer 2000; Just 2000.

sierung und technologischem Wandel stellt neue Anforderungen an die nationale, supra- und internationale Politik.<sup>53</sup> Die kollektive Steuerungsfähigkeit nationalstaatlicher Politik wird insbesondere durch rasche technologische Entwicklungen und verschiedene Formen der Transnationalisierung auf die Probe gestellt.<sup>54</sup> Immer kürzere technologische Innovationszyklen stehen einem politischen Entscheidungsprozess über gesetzliche Regelungen gegenüber, der aufgrund der zunehmenden Anzahl von Akteuren und Interessenkonflikten tendenziell langwieriger wird. Einer globalisierten Industrie, die es zu regulieren gilt, stehen politische Akteure gegenüber, deren Wirkungsbereich sich auf den Nationalstaat, bestenfalls auf die EU, beschränkt.<sup>55</sup> Außerdem steigen für die Industrie mit zunehmender Globalisierung und der damit verbundenen Flexibilisierung der Standortpolitik die Möglichkeiten zum ‚Forum-Shopping‘ an. Nationale Regulierungssysteme werden so in einen Standortwettbewerb<sup>56</sup> verwickelt, der sich negativ auf Qualitätsstandards (Race-to-the-Bottom) auswirken kann.<sup>57</sup>

Das als *transformierte Staatlichkeit im Mediamatiksektor*<sup>58</sup> zusammengefasste Ergebnis der politischen Reformen beschreibt die veränderte Rolle, Tätigkeit und Struktur des Staates in diesem Politikfeld. Die Bezeichnung *Staatlichkeit* verweist auf die spezifische Perspektive, im Speziellen darauf, dass die Veränderungen vom Standpunkt des Staates aus betrachtet werden, der traditionell für die Entwicklung des Kommunikationssektors eine zentrale Rolle spielte. Diese reichte vom Besitz der marktdominanten Anbieter bis hin zur strikten Reglementierung von Preisen und Marktzugang. In Anlehnung an funktionalistische staatstheoretische Ansätze<sup>59</sup> wird eine auf die Staatsfunktionen, insbesondere auf die Steuerungs- und Regulierungsfunktion fokussierte Analyse vorgenommen, wobei die transformierte Staatlichkeit sowohl an Veränderungen der *Polity* (der spezifischen institutionellen Ordnung, bestehend aus normativen und strukturellen Elementen), der *Policy* (der inhaltlichen Ausrichtung der Politik) als auch der *Politics* (dem prozessualen Ablauf der Politik) festgemacht wird. Sie beinhaltet Veränderungen von Problemlösungsprozessen und von politischen Organisationen/Institutionen. Charakteristika einer so verstandenen Staatlichkeit sind u. a. die spezifische Verteilung von politischer Verantwortung und Aufgaben innerhalb und zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen Akteuren und

---

53 Vgl. OECD 2000.

54 Zur Problematik der kollektiven Handlungsfähigkeit unter derart veränderten Bedingungen siehe Werle/Schimank 2000.

55 Das qualitativ Neue des zu beobachtenden Anstiegs von Private Governance (der privaten Interessenregierung) besteht auch darin, dass damit die Grenzen einzelstaatlicher Souveränität überschritten und grenzüberschreitend agiert wird, d. h. Formen von Private Governance treten gerade dort als Regulierungsform auf, wo trotz Regulierungsbedarf kaum korrespondierende, traditionelle Regulierungsformen existieren (vgl. Knill 2001).

56 Zur regulatorischen Arbitrage im Mediamatiksektor, dem Ausnutzen unterschiedlicher Regulierungen durch die Regulierten, siehe Marsden 2000, 19ff. Daraus kann sich ein Wettbewerb zwischen Regulierungssystemen entwickeln.

57 Die Konsensfindung in internationalen Selbstregulierungsinstitutionen soll hier die Problemlösungskapazität erhöhen und gemeinsame Mindeststandards sichern.

58 Zur transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor siehe Latzer 2000b.

59 Vgl. Heller 1983; Majone 1996a.

der Privatindustrie, die angewendeten Policy-Instrumente sowie die Struktur des Policy-Netzwerkes und die Struktur von Regulierungsorganisationen.

Jahrzehntelang zeigte die Staatlichkeit im Kommunikationssektor – getrennt in Telekommunikation und Massenmedien – ein weltweit stabiles, gemeinsames Muster in entwickelten Ökonomien.<sup>60</sup> In den 1980er-Jahren setzte ein Erosionsprozess ein, für den die Kombination aus Digitalisierung, Liberalisierung, Konvergenz und Globalisierung verantwortlich ist. Nach Latzer (2000b) scheint sich nun ein neues gemeinsames Muster von Staatlichkeit abzuzeichnen, das die Spezifika des konvergenten Kommunikationssystems der Mediamatik und jene der Digitalen Ökonomie berücksichtigt. Zusammengefasst lässt sich die transformierte Staatlichkeit mit folgenden empirisch abgeleiteten *Entwicklungstrends* charakterisieren, die nachstehend kurz erläutert werden:<sup>61</sup>

Tabelle 1: Entwicklungstrends in Richtung einer transformierten Staatlichkeit in der Mediamatik

(a) Von der Protektion zur Wettbewerbsförderung
(b) Trennung von politisch-strategischen und operativen Aufgaben, die ausgelagert werden
(c) Von der vertikalen zur horizontalen Regulierung
(d) Von der nationalen zur transnationalen Regulierung
(e) Von der sektorspezifischen zur sektorübergreifenden Regulierung
(f) Von der detaillierten Regulierung zu breiten Parametern
(g) Von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung
(h) Von der zentralen, staatlichen Regulierung zur dezentralen, technikgestützten Selbstbeschränkung

Quelle: Latzer 2000b, 317

*(a) Von der Protektion zur Wettbewerbsförderung*

Die Liberalisierung von Telekommunikation und Rundfunk führt weniger zu einer De- als vielmehr zu einer Re-Regulierung. Die Regulierungsintensität in der (jahrzehnte)langen Übergangszeit vom Monopol zum effektiven Wettbewerb nimmt zu, wobei sich jedoch die *Ausrichtung der Regulierung* von der Protektion nationaler Unternehmen<sup>62</sup> hin zur Förderung von Wettbewerbern im Sektor verschiebt. Insbesondere werden marktdominante Firmen (v. a. die ehemaligen Monopolisten) reguliert, damit sie nicht mittels ihrer Marktmacht die Entfaltung des Wettbewerbs behindern.<sup>63</sup> Auch mit Erreichen des effektiven Wettbewerbs endet der politisch-ökonomisch abgeleitete Regulierungsbedarf nicht. Er verlagert sich vielmehr auf

60 Vgl. Latzer 1997, 49ff.

61 Vgl. Latzer 2000b. Der Grad an vorliegender empirischer Evidenz variiert nicht nur zwischen den Trends, sondern auch zwischen Regionen innerhalb einzelner Trends.

62 Im Telekommunikationssektor wurden durch Beschaffungs- und Zulassungspolitik für Endgeräte die Zulieferfirmen meist auf drei bis fünf nationale Unternehmen beschränkt. Dies wurde als Maßnahme der Beschäftigungspolitik begründet.

63 Z. B. Zusammenschaltungsregulierung im Telefonbereich zur Verhinderung des Marktmachtmissbrauchs.

soziale Regulierungen, wie etwa die Gewährleistung des Konsumenten- und Datenschutzes.

(b) *Trennung von politisch-strategischen und operativen Aufgaben, die ausgelagert werden*

Die Liberalisierung erfordert auch die *Reorganisation* der Regulierungsorganisationen, die meist Teil der staatlichen Verwaltung waren. Mit der Auslagerung eines großen Teiles der Regulierung aus der staatlichen Verwaltung sollen Interessenkollisionen minimiert werden, da die marktdominanten Unternehmen sich oft im Besitz des Staates befanden und mitunter auch integraler Teil der öffentlichen Verwaltungen waren. Seit Ende der 1990er-Jahre ist der Telekommunikationsregulator in keinem EU-Mitgliedsland mehr Teil eines Ministeriums. Die Auslagerung der Regulierung aus der Verwaltung bringt eine Trennung der strategischen Politikvorgaben von den operativen Regulierungsaufgaben. Sie soll auch – gemeinsam mit anderen organisatorischen Maßnahmen (Transparenz, Publikationspflicht etc.) – die Anfälligkeit für *Regulatory Capture*<sup>64</sup> verringern. Der *Privatisierungstrend* im Telekommunikationssektor ist ein weiteres Beispiel der Trennung von strategischen und operativen Aufgaben. Der Staat reduziert die operativen Tätigkeiten (durch die Ausgliederung aus der Verwaltung und den Verkauf von Unternehmen) und konzentriert sich auf die Vorgabe politisch-strategischer Leitlinien und Ziele. Auch der Trend zur Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor kann als Indiz für diesen Trend herangezogen werden, wobei operative Regulierungsaufgaben an die Industrie und andere gesellschaftliche Akteure delegiert oder diesen überlassen werden.

(c) *Von der vertikalen zur horizontalen Regulierung*

Mit zunehmender Konvergenz ist v. a. in Europa der Übergang von der vertikalen Regulierung zu einer horizontalen/integrierten Mediamatikregulierung zu beobachten. Er setzt bei der Organisationsstruktur der traditionell meist getrennten Regulierungsinstanzen für Telekommunikation und Medien, bei den entsprechenden gesetzlichen Regulierungen und bei der innerstaatlichen Verteilung von Zuständigkeiten für Medien- und Telekommunikationspolitik auf ministerieller und parlamentarischer Ebene an. Dabei sind machtpolitische Interessenkonflikte zu überwinden, da diese institutionellen Reformen, insbesondere die Verlagerung von politischen Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen mit Machtverlusten und -gewinnen bzw. mit dem Verlust von Privilegien einzelner Akteure verbunden sind. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Ausgangsbedingungen für Reformen in den einzelnen Ländern stark variieren. So sind sie etwa in Deutschland aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund (Telekommunikation) und Ländern (Medien) schlechter als in Österreich, wo beide Bereiche in der Bundeskompetenz liegen. Initiativen und Beispiele für Reformen in Richtung einer integrierten, horizontalen Regulierung finden sich auf EU-Ebene sowie auf nationalstaatlicher Ebene, etwa in Italien, Großbritannien und Österreich.<sup>65</sup>

64 Unter *Regulatory Capture* versteht man die Vereinnahmung der Regulatoren durch die regulierte Industrie.

65 In Italien die *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM), in Österreich die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH). In Großbritannien sollen die Kompetenzen der *Broadcasting Standards Commission* (BSC), der *Independent Television Commission* (ITC), der

*(d) Von der nationalen zur transnationalen Regulierung*

Die Aufgabenverteilung verändert sich nicht nur innerstaatlich, sondern auch durch zunehmende grenzüberschreitende Verlagerungen politischer Zuständigkeiten. Nationalstaatliche Kommunikationspolitik und -regulierungen verlieren tendenziell an Gewicht. Hierbei ist sowohl die spezielle Situation in Europa als auch die weltweite Dimension dieses Phänomens zu beachten. Die Motive für eine verstärkt supranationale Regulierung in Europa sind v. a. bei wirtschaftlichen Kalkülen – der Transaktionskostensenkung durch Harmonisierung und der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit eines einheitlich regulierten Binnenmarktes –, aber auch bei der Zunahme transnationaler Dienste (z. B. eCommerce) zu finden, die mit nationalen Regulierungen nicht mehr fassbar sind. Die Europäische Union, insbesondere die Europäische Kommission und der Rat der EU, hat sich bereits im Zuge der Harmonisierung und Liberalisierung des Telekommunikationssektors zu einem zentralen Akteur entwickelt und ist – in abgeschwächter Form – auch im Mediensektor gestaltend aktiv.<sup>66</sup> Die Idee einer europäischen Regulierungsinstitution ist bereits seit etlichen Jahren, seit der Liberalisierung des Telekommunikationssektors, in Diskussion, geriet jedoch aufgrund der konfliktgeladenen machtpolitischen Implikationen wieder in den Hintergrund.<sup>67</sup> Eine Wiederbelebung der Debatte erfolgte im Zuge der Konvergenzdiskussion.

Nicht nur auf europäischer Ebene nimmt die Bedeutung internationaler Organisationen in der Kommunikationsregulierung zu. Neben traditionellen Institutionen wie der ITU (International Telecommunications Union) sind etwa die WTO (World Trade Organization) für die Liberalisierung des Telekommunikationssektors und die WIPO (World Intellectual Property Organization) für den Schutz geistigen Eigentums maßgebend. In der Digitalen Ökonomie, im Besonderen im weiten Themenfeld eCommerce, nimmt die Bedeutung transnationaler Regulierungsaktivitäten und damit der Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Politikstrategien weiter zu.

*(e) Von der sektorspezifischen zur sektorübergreifenden Regulierung*

Sektorspezifische Regulierungen und Regulierungsbehörden wurden aufgrund der spezifischen Eigenschaften des Kommunikationsmarktes eingerichtet. Mit der Liberalisierung von Telekommunikation und Rundfunk und mit der Ökonomisierung des Mediensektors vollzieht sich nun aus ökonomischer Sicht eine ‚Normalisierung‘ des Sektors, eine Angleichung an andere Wirtschaftsbereiche. Damit wird auch die Frage aktuell, ob für den Kommunikationssektor nach wie vor eine sektorspezifische Regulierung notwendig ist oder ob nicht die sektorübergreifenden Regulierungen, v. a. das Wettbewerbsrecht, ausreichend wären.<sup>68</sup> Als abgeschwächte Reformvariante wird auch diskutiert, ob nicht zumindest

---

Radio Authority, der Radiocommunications Agency und OFTEL in einem Office of Communication (OFCOM) zusammengefasst werden.

66 Etwa mittels der Fernsehrichtlinie 89/552/EWG geändert durch 97/36/EG, der Richtlinie zur Verwendung von Übertragungsnormen 95/47/EG und dem Grünbuch: Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt KOM (92) 480.

67 Als De-facto-Regulator auf EU-Ebene agiert die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission.

68 Vgl. Just 2000; 2001.

die Regulierung der Infrastrukturbereiche institutionell vereinheitlicht werden sollte.<sup>69</sup>

(f) *Von der detaillierten Regulierung zu breiten Parametern*

Charakteristika der Mediamatik wie der rasche technische Wandel, wodurch sich die Reaktionszeit der Regulierung gegenüber der Marktentwicklung erhöht, und die gesteigerte Komplexität aufgrund der Konvergenz von Telematik und Medien, insbesondere bei der Einordnung von Internet-Diensten, führen zu einer Veränderung in der *Regulierungspraxis* – sowohl auf der legislativen als auch auf der exekutiven Ebene. Die traditionell angewendete detaillierte Regulierung ließ die Anzahl und Länge von Gesetzen, EU-Richtlinien, Bescheiden etc. stark anwachsen, worunter die Nachvollziehbarkeit dieser Regulierungen und die Rechtsicherheit leiden. Auf der legislativen Ebene nahmen die detaillierten Regulierungen mit dem Versuch zu, die gestiegene Komplexität der Materie zu erfassen. Dass trotz dieser Bemühungen eine hinreichende Erfassung zunehmend nicht gelingt, belegen die immer umfassenderen Bescheide für den Vollzug der Gesetze.<sup>70</sup> Der Trend zu breiten Parametern (z. B. Generalklausel oder unbestimmte Begriffe, etwa „entsprechend dem Stand der Technik“) vereinfacht und reduziert die konkreten Regulierungen und lässt den Regulatoren mehr Spielraum in der Umsetzung. In diesem Zusammenhang kommt es auch zu einer Entwicklung der Regulierung von einem reinen *juridischen* zu einem stärker *kollaborativen* Prozess des Regulators mit der regulierten Industrie. Ein Beispiel dafür ist die in Großbritannien erfolgreich angewendete *Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie* bei der Qualitätsregulierung im Telefonbereich. Der Regulator verzichtet so lange auf detaillierte, gesetzlich fixierte Qualitätsregulierungen (und droht nur damit), als die allgemeinen Qualitätsrichtlinien (breite Parameter) von den Diensteanbietern eingehalten werden. Weitere Indikatoren für den Trend zur Vereinfachung und zu generellen Parametern sind auf EU-Ebene die drastische Reduktion von etwa 20 auf 5 Richtlinien bei der Reform der Regulierung für den Kommunikationssektor, die Umstellung von Einzelgenehmigungen auf Allgemeingenehmigungen für Anbieter von Kommunikationsdiensten und die Beispiele aus den Erläuterungen zu Trend (e).

(g) *Von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung*

Globalisierung und rascher technologischer Wandel verschärfen die Krise der nationalstaatlichen, hoheitlichen Regulierung. Die stärkere Einbeziehung der Industrie in den Regulierungsprozess in Form von *Selbst- und Ko-Regulierung* soll Abhilfe schaffen. Generell bezieht sich die Unterteilung in Selbst- und Ko-Regulierung auf die unterschiedliche Intensität staatlicher Involvierung. In jenen Fällen, wo starke staatliche Involvierung vorliegt (rechtliche Grundlage), spricht man von Ko-Regulierung; wo staatliche Institutionen nur marginal oder gar nicht involviert sind, spricht man von Selbstregulierung.<sup>71</sup> Allgemein formuliert, organisiert und reguliert

69 In Großbritannien gibt es beispielsweise eine Initiative, die Kooperation zwischen den Regulierungsregimes für Gas, Wasser, Elektrizität, Bahn und Telekommunikation zu formalisieren. Ein dementsprechendes Arbeitspapier, das auf die Stärkung der Kooperation abzielt, wurde im Jahr 1999 von den diversen Regulatoren unterfertigt.

70 So benötigte etwa die österreichische Telekom-Control-Kommission im Jahr 1999 rund 160 Seiten für einen Zusammenschaltungsbescheid.

71 Für die präzise Definition der Begriffe als Basis unserer Analyse siehe Kap. 2.1.

sich die Industrie selbst – wobei der Staat in variabler Intensität bei verschiedenen Schritten des Regulierungsprozesses involviert sein kann.

Selbstregulierung ist, wie in Kap. 1.1 beschrieben, kein neues Phänomen im Kommunikationssektor. Neu sind hingegen die Ausweitung auf zusätzliche Bereiche und Aufgabenstellungen sowie die dafür verwendeten *institutionellen Formen* der regulatorischen Zusammenarbeit.

(h) *Von der zentralen, staatlichen Regulierung zur dezentralen, technikgestützten Selbstbeschränkung*

Die Kombination von transnationalen Diensten und unterschiedlichen gesellschaftlichen Normen sowie individuellen Wertvorstellungen unterstützt nicht nur die verstärkte Selbstregulierung durch die Industrie, sondern im Fall der Inhaltsregulierung auch den Trend von der zentralen, hoheitlichen Regulierung hin zu dezentralen, technikgestützten Selbstbeschränkungen. Ein Beispiel dafür ist der V(iolence)-Chip, der in den USA bereits im *Telecommunications Act of 1996* für den Fernsehbereich verpflichtend vorgeschrieben ist. Die Voraussetzungen für die technikgestützte Selbstbeschränkung durch die Rezipienten werden per Gesetz geschaffen. Auch in der EU wird der V-Chip diskutiert, wobei aber laut einer Studie<sup>72</sup> technische Unterschiede zum US-System dessen Einführung in Europa unmöglich machen. Mit technischen Vorrichtungen wie dem V-Chip in Kombination mit einem Rating-System wird eine etwaige staatliche Inhaltsregulierung in eine technikgestützte Selbstbeschränkung der Haushalte übergeführt. Auf Basis des Rating-Systems kann der erlaubte Grad an Gewaltdarstellungen in den empfangenen Programmen selbst festgelegt werden. Ähnliche technikgestützte Selbstbeschränkungsmechanismen werden auch für das Internet forciert.

*Zusammenfassend* stecken die oben beschriebenen Kennzeichen der transformierten Staatlichkeit zentrale Eckpfeiler für die Mediamatikpolitik der Informationsgesellschaft ab, die in der Politikformulierung zu berücksichtigen sind. Die politisch-ökonomischen Konsequenzen dieser Transformation der Staatlichkeit im Mediamatikbereich sind mannigfaltig, wobei sich folgende *Entwicklungslinien* herauslesen lassen:

Die *dominante Sichtweise*, also die Abgrenzung und Definition des Politikbereiches ändert sich insofern, als die traditionelle Telekommunikations-Medien-Dichotomie schrittweise überwunden wird (c). Das zieht machtpolitisch sensible, innerstaatliche Verschiebungen von Zuständigkeiten und Veränderungen von Regulierungsmodellen in Richtung einer integrierten Kommunikationspolitik – einer Mediamatikpolitik – nach sich. Auch auf EU-Ebene werden dementsprechende Reformen vorangetrieben.

Die Entwicklungstendenzen deuten in Richtung eines ‚*schlankeren*‘ Staates im Kommunikationssektor. Dies passiert zum einen ‚freiwillig‘ durch den Rückzug aus operativen Aufgaben (b), durch vermehrte Selbstregulierung (g), sektorübergreifende Regulierung (e) und Selbstbeschränkung (h) – zum anderen aufgrund der Verlagerung der Regulierungskompetenzen auf die europäische und internatio-

---

72 Parental Control Of Television Broadcasting (vgl. [http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/legis/key\\_doc/parental\\_control/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.html)).

nale Ebene (d), woraus eine Beeinträchtigung der Steuerungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Akteure resultiert. Aber auch auf der supranationalen Ebene ist eine Forcierung von Selbst- und Ko-Regulierung zu beobachten. Auf nationaler und supranationaler Ebene geschieht dies nicht nur freiwillig, sondern weil auch Konvergenz, Globalisierung und rascher technischer Wandel – deutlich etwa beim Internet – die zentralistische Regulierung an ihre Grenzen stoßen lassen. ‚Schlank‘ bedeutet nicht die Aufgabe von Zielen, sondern einen effizienteren Mitteleinsatz zur Erreichung derselben. Gleichzeitig kommen neue Aufgaben hinzu, beispielsweise die Mitgestaltung von transnationalen Regulierungssystemen im öffentlichen Interesse.<sup>73</sup>

Die Überprüfung der oben skizzierten Entwicklungstrends und die Abschätzung der Implikationen einer so beschriebenen transformierten Staatlichkeit für die demokratische Qualität des Regulierungssystems, für die kollektive, politische Steuerbarkeit des Mediamatiksektors und für die Regulierungsergebnisse verlangt nach eingehenden theoretischen und empirischen Analysen der oben dargestellten Trends. So ist zu untersuchen, ob es sich um einen ‚schlanken‘ (effizienten) Staat handelt oder nicht vielmehr um einen ‚mageren‘ (entmachteten) Staat. Hinsichtlich der Regulierungsergebnisse ist zu analysieren, welchen Einfluss die Verlagerung von Kompetenzen auf supra- und internationale Ebene sowie an die Industrie mit sich bringt. Die vorliegende Untersuchung versucht dies – wenngleich in Teilbereichen – für den Trend zur verstärkten Selbst- und Ko-Regulierung zu leisten, wobei auch auf Querverbindungen zu den anderen Trends geachtet wird.

### 1.2.2 *Steuerung, Regulierung und Governance aus institutionalistischer Perspektive*

Unsere empirische Analyse der alternativen Regulierungskategorien Selbst- und Ko-Regulierung ist in einen *theoretischen* Rahmen eingebettet, der sich in die Steuerungs-, Regulierungs- und Governance-Literatur einfügt. Diese thematisieren die Rolle des Staates und im Speziellen das für Selbst- und Ko-Regulierung zentrale Verhältnis von privaten und staatlichen Akteuren. Der *Neue Institutionalismus* bietet hilfreiche, multidisziplinäre Ansätze zur Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung, etwa jene der *Neuen Politischen Ökonomie* zur Regulierung, aber auch politikwissenschaftliche institutionalistische Ansätze, beispielsweise jene, die als *Societal Institutionalism*<sup>74</sup> zusammengefasst werden können und auf das strukturierte Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, u. a. auf Korporatismus, fokussieren. Nach einer kurzen Erläuterung des Neuen Institutionalismus werden Selbst- und Ko-

73 Die beschriebenen Veränderungen der Staatlichkeit treffen nicht nur für den Mediamatiksektor zu. So führt etwa die Analyse des britischen Government laut Rhodes (1996; 1997) zu überschneidenden Ergebnissen (z. B. Privatisierung, Auslagerung von Aufgaben innerhalb des Staates und an die Europäische Union). Er fasst sie in ihrer Wirkung als Aushöhlung des Staates („*Hollowing Out the State*“) zusammen und leitet daraus folgende Problembereiche ab: Fragmentierung, Steuerung und Verantwortlichkeit (accountability).

74 Siehe Peters (1999, 19f.), der die institutionalistischen Ansätze der Politikwissenschaft in normative, rational choice, historical, empirical, international und societal unterteilt.

Regulierung in Bezug zu den Konzepten der Steuerung, Regulierung und Governance gesetzt.

Unter der Bezeichnung *Neuer Institutionalismus* werden Ansätze aus verschiedenen Disziplinen zusammengefasst, so u. a. aus der Ökonomie, der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Geschichtswissenschaft, wobei die Schwerpunktsetzungen variieren, die Themen aber komplementär sind und so gesehen als Einheit aufgefasst werden können.<sup>75</sup> Ein einheitlicher Institutionenbegriff fehlt jedoch ebenso wie eine gemeinsame Methodologie. Das Gemeinsame liegt in der Annahme, dass Institutionen einen Unterschied machen.<sup>76</sup> Präferenzen und Aktivitäten/Entscheidungen werden vom institutionellen Kontext beeinflusst, der Fokus sozialwissenschaftlicher Analyse wird auf Institutionen *erweitert*. Ausschließlich beobachtbares Verhalten ist beispielsweise keine ausreichende Basis, um die Phänomene des Government und der Governance zu erklären, da das Verhalten nur im Kontext von Institutionen zu verstehen ist.<sup>77</sup> Verhaltensbeobachtungen sind folglich um Institutionenanalysen zu erweitern. Bei Rational-Choice-Ansätzen, die sowohl in der Ökonomie als auch in der Politikwissenschaft verwendet werden, heißt dies etwa: Verhalten unter den Bedingungen von Interdependenz. Dementsprechend wird auch das strategische Handeln, unter Anwendung spieltheoretischer Ansätze, analysiert. Eine gemeinsame Standarddefinition von Institutionen wäre nicht hilfreich, sogar kontraproduktiv, da das gemeinsame Forschungsinteresse institutionalistischer Ansätze die Black Box zwischen Inputs und Outputs ist und folglich dessen Inhalte nicht vordefiniert werden sollten.<sup>78</sup> In unserem Forschungsprojekt sind dies beispielsweise die verschiedenen Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements bzw. das gesamte Regulierungssystem des Mediamatiksektors.

Unter *Institutionen* verstehen wir Regelsysteme, sowohl Normen (formelle, z. B. Gesetze, und informelle, z. B. Traditionen, Sitten) als auch Organisationen<sup>79</sup>, die politisch gesehen der Durchsetzung individueller und kollektiver Interessen bzw. ökonomisch gesehen der Wohlfahrtssteigerung dienen. Diese Verbesserung der Wohlfahrt soll u. a. mittels einer *Transaktionskostensenkung* erzielt werden, wobei Transaktionen mit Williamson (1975; 1990) die Basiseinheit ökonomischer Aktivitäten bilden.<sup>80</sup> Die Miteinbeziehung von *Organisationen* in den Institutionenbegriff soll u. a. sicherstellen, dass die Bedeutung von Normen, nach denen Organisationen

---

75 Siehe Goodin 1996 für einen strukturierten Überblick über verschiedene Ansätze. Reich (2000, 501) betont hingegen die Konkurrenz der verschiedenen Ansätze in der Erklärung politischen Verhaltens.

76 Peters (1999) sieht – nach einer langen Beschreibung der Unterschiede – den Zusammenhalt der verschiedenen institutionalistischen Ansätze innerhalb der Politikwissenschaft v. a. darin, dass Institutionen als zentrale Komponente des politischen Lebens eingeschätzt werden. „The basic argument is that institutions *do* matter, and that they matter more than anything else that could be used to explain political decisions.“ (Peters 1999, 150).

77 Vgl. Immergut 1998, 3.

78 Vgl. Immergut 1998, 33.

79 Dies etwa im Unterschied zum Institutionenbegriff von North (1988, 1992), der zwar die Regeln, nicht aber die Organisationen miteinbezieht.

80 Transaktionen finden statt, wenn Güter oder Leistungen übertragen werden. Transaktionskosten sind ‚Reibungskosten‘ bei Übergängen, etwa Informations-, Verhandlungs- und Abwicklungskosten bei der Übertragung von Eigentums- und Verfügungsrechten. Ein Hauptzweck ökonomischer Institutionen besteht darin, Transaktionskosten einzusparen (vgl. Williamson 1990).

operieren, berücksichtigt wird, da man ansonsten Gefahr läuft, etwa Unternehmen ausschließlich nach deren Effizienz oder Verantwortlichkeit zu analysieren.<sup>81</sup> Bei der Analyse von Selbst- und Ko-Regulierungsorganisationen spielen derartige Normen eine bedeutende Rolle, insbesondere im Hinblick auf die Entscheidungsfindung von Unternehmen bzgl. der Beteiligung an Selbstregulierungsaktivitäten und deren Ausgestaltung. Die spezifische Kombination aus Normen und Organisationen, etwa bei der Selbst- und Ko-Regulierung, bezeichnen wir als *institutionelles Arrangement*.

Staatliche Regulierung und Selbst-Regulierung sind eng miteinander verbunden. Gemessen am gesamten Regulierungssystem, ist die staatliche Regulierungsbürokratie nur die Spitze des Eisbergs.<sup>82</sup> Die große Masse des Systems bilden normative Systeme in verschiedensten institutionellen Ausformungen wie Unternehmensorganisationen, Berufsverbände, Sozialpartner, Normungsinstitute etc.

Für Analysen und Reformen des Regulierungssystems bieten sich verschiedene Ansatzpunkte. Sie können (1) bei den *substanziellen Formen* der Regulierung ansetzen und/oder (2) bei den *institutionellen Arrangements*.<sup>83</sup> Bei Variante 1 wird der Frage nachgegangen, was geregelt wird: ob beispielsweise eine Preisregelung (z. B. Price Caps, die Festsetzung von maximalen Preisen) oder eine Rate-of-Return-Regulierung (die Festlegung der maximalen Gewinnrate) verwendet wird, ob der Marktzutritt oder technische Normen zu regeln sind. Bei Variante 2 wird die Frage nach der Art des institutionellen Arrangements gestellt, beispielsweise ob staatliche Regulierung, Selbst- und Ko-Regulierung oder auch staatliches Eigentum (dem Potenzial nach die stärkste Form staatlicher Regulierung) als Optionen gewählt werden.

Unsere Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung setzt primär bei der Wahl des institutionellen Arrangements an. Sie wird aber sowohl bei der Evaluierung verschiedener Ausprägungen und Anwendungsgebiete als auch bei der empirischen Erfassung und Analyse des Regulierungssystems mit der Untersuchung substanzieller Formen in Verbindung gesetzt. Generell ist auch das Zusammenspiel von politischen und ökonomischen Institutionen zu beachten. So entfalten beispielsweise die Europäische Integration, politische Regimewechsel (z. B. in osteuropäischen Staaten, eingeschränkt auch zwischen ideologisch unterschiedlich ausgerichteten Regierungen in einzelnen Ländern<sup>84</sup>) und die wachsende Bedeutung von globalen NGOs<sup>85</sup> bedeutende Auswirkungen auf ökonomische Institutionen sowie Performance im Allgemeinen und im Kommunikationssektor im Speziellen. Des Weiteren ist zu

---

81 Vgl. Gunningham/Rees 1997, 374f. Die Analyse von Organisationen als Institutionen findet sich sowohl in der politologischen (z. B. von EU-Kommission und Rat) als auch in der ökonomischen Literatur (z. B. von Nationalbanken).

82 Vgl. Gunningham/Rees 1997, 397.

83 Gupta/Lad (1983) betonen die Bedeutung alternativer institutioneller Arrangements und verweisen gleichzeitig auf die überwiegende Beachtung alternativer substanzieller Formen von Regulierung und die zu geringe Beachtung von alternativen institutionellen Arrangements.

84 So wird etwa der Kombination aus ‚Thatcherism‘ und ‚Reaganomics‘ eine hohe Bedeutung für die (weltweite) Liberalisierung des Telekommunikationssektors und damit verbundene ökonomische Veränderungen zugeschrieben.

85 Zur zunehmenden Bedeutung des öffentlichen Protests von NGOs auf die Entstehung von Selbstregulierungsinitiativen siehe Haufler 2001.

berücksichtigen, dass institutionelle Arrangements nicht einfach übertragbar sind, da ihre Funktionalität und Durchsetzbarkeit dabei oft verloren gehen. Dies liegt v. a. an informellen gesellschaftlichen Normen und Werten, die nur schwer bzw. nur über einen langen Zeitraum hinweg veränderbar sind und möglicherweise mit den übertragenen formalen Normen in Konflikt stehen.<sup>86</sup>

Die Reform des institutionellen Arrangements des Regulierungssystems der Telekommunikation bezog sich in den 1980er- und 1990er-Jahren v. a. auf die Auslagerung der Regulierung aus der öffentlichen Verwaltung und die Schaffung von *unabhängigen Regulatoren*. Waren in den 1980er-Jahren noch so gut wie alle europäischen Telekommunikationsregulatoren integraler Teil der öffentlichen Verwaltung, so sind knapp zwei Jahrzehnte später bereits alle aus der Verwaltung ausgelagert. Diese Entwicklung bleibt nicht auf Telekommunikation beschränkt, sondern zeichnet sich auch in anderen (Infrastruktur-)Sektoren ab, etwa bei Elektrizität, Flugwesen und Bahn. Der wesentliche Grund für diese Reformschritte ist die *Liberalisierung* der Sektoren. Der gleichzeitige öffentliche Besitz von Unternehmen und die Ausübung der Regulierung wird als unvereinbar angesehen und die Funktion von Schiedsrichter und Spieler wird getrennt. Die *Konvergenz* im Kommunikationssektor führt zu weiteren institutionellen Reformen. Seit den 1990er-Jahren wird an der Überwindung der traditionellen *Telekommunikation-Massenmedien-Dichotomie* in der Regulierung gearbeitet, die in der Industrie keine Entsprechung mehr findet und zu Rechtsunsicherheiten führt. In Reaktion darauf werden *integrierte Regulatoren* für Telekommunikation und Rundfunk geschaffen, die auch internetrelevante Entscheidungen treffen, so etwa in Italien, Österreich und Großbritannien,<sup>87</sup> wobei das Ausmaß und die institutionelle Ausgestaltung der Integration variieren. Die *Globalisierung* wirft zusätzliche Regulierungsprobleme auf und forciert die Diskussion verschiedener institutioneller Formen von Selbst- und Ko-Regulierung im konvergenten Mediamatiksektor, die v. a. im Internet-Bereich zum Einsatz kommen.

Wenden wir uns nun den Konzepten der *Steuerung*, *Regulierung* und *Governance* zu.

Die allgemeinen Einschätzungen des *politischen Steuerungspotenzials*, wie sie v. a. von Akteurs- und Systemtheoretikern<sup>88</sup> dargelegt werden, unterliegen hohen Schwankungen im Zeitablauf. Nach einer Steuerungseuphorie in den 1960er- und 1970er-Jahren erreichen die Einschätzungen des Potenzials einen Tiefststand, ein Steuerungspessimismus nimmt überhand.<sup>89</sup> Akteurs- und Systemtheoretiker gehen in ihren Analysen nicht vom souveränen, sondern vom *kooperativen Staat* aus, deterministische Steuerungswirkungen werden verworfen. Sowohl das Vertrauen in den Markt als auch in Hierarchie als Steuerungsmechanismus sinkt.<sup>90</sup> Das Primat des Staates wird aufgegeben, wenngleich der Staat auch eine größere Machtfülle behält

---

86 Vgl. Aoki 2001, 1f.

87 Siehe dazu Fußnote 65.

88 Akteurstheorien setzen v. a. beim Steuerungssubjekt, Systemtheorien hingegen beim Steuerungssubjekt an.

89 In Deutschland wird der Steuerungspessimismus v. a. von der Bielefelder Schule getragen, wobei v. a. das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (siehe z. B. Mayntz/Scharpf 1995) dem Pessimismus entgegentritt (vgl. Beyme 1995, 204f).

90 Vgl. Beyme 1995, 197f.

als jeder einzelne gesellschaftliche Akteur. Staatliche Steuerung setzt sich im auf Konsensbildung beruhenden Konzept des kooperativen Staates nur durch, falls es ihr gelingt, sich mit geeigneten Strategien in einer Umwelt mit vielen Akteuren und Eigeninteressen zu behaupten.<sup>91</sup> In Zusammenhang damit wird auch die steigende Bedeutung von *Netzwerken* betont.<sup>92</sup> Die Ansprüche an die staatliche Steuerungsfähigkeit werden jedenfalls reduziert und das Vertrauen in *Selbststeuerung* steigt an. Mittels des Konzepts der *Kontextsteuerung*<sup>93</sup> wird der Anspruch auf ein gewisses Maß an staatlicher Steuerungskapazität (im Rahmen der Selbststeuerung) aufrecht erhalten und Konzepte des *Private Interest Government*<sup>94</sup> propagieren Selbstregulierung mit unterschiedlicher Intensität staatlicher Involvierung. Zwischen den traditionellen Steuerungsmechanismen Markt und Hierarchie etablieren sich *Subsidiarität* als staatlich gewährte gesellschaftliche Selbststeuerung, *Delegation* als staatlich verordnete gesellschaftliche Selbststeuerung und *Korporatismus* als die mit Hilfe staatlicher Akteure ausgehandelte Form der gesellschaftlichen Steuerung, wobei bei allen alternativen Modellen staatliche Steuerung – in unterschiedlicher Intensität – bestehen bleibt.<sup>95</sup>

*Regulierung* ist ein Teil der Steuerungsversuche, der zielgerichteten Verhaltenslenkung, zur politischen Problemlösung. Die Vielfältigkeit des Regulierungsbegriffs in der Literatur wird anhand einiger ausgewählter Definitionen in Kasten 1 deutlich. Baldwin/Cave (1999, 2) verweisen auf drei Gruppen von Bedeutungszuweisungen in der Literatur, welche die unterschiedliche Weite des Begriffs verdeutlichen: Regulierung als

- (1) ein spezifisches Set bindender Regeln, die von einer dafür vorgesehenen Organisation umgesetzt werden,
- (2) intentionaler staatlicher Einfluss, wobei sämtliche staatliche Aktivitäten miteinbezogen werden, die industrielles oder soziales Verhalten beeinflussen,
- (3) alle Formen der sozialen Steuerung oder Beeinflussung, wobei sämtliche verhaltensbeeinflussende Mechanismen inkludiert sind, egal ob sie von staatlichen oder nicht-staatlichen Akteuren gesetzt werden.

#### Kasten 1: Ausgewählte Definitionen zum Regulierungsbegriff

"I mean „regulation“ in a special sense. (...) I mean the constraining effect of some action, or policy, whether intended by anyone or not. In this sense the sun regulates the day, or a market has a regulating effect on the supply of oranges. (...) Behavior is regulated by four types of constraint (Anm. Gesetze, Soziale Normen, Markt, Architektur). (...). These four constraints, or *modalities* of regulation, operate together. Together, they constitute a sum of forces that guide an individual to behave, or act, in a given way (...)." (Lessig 1998, 662f.)

„Regulierung bezeichnet die staatliche Intervention in sozio-ökonomische Bereiche und

91 Vgl. Braun 1995, 617.

92 Zu sozialen Netzwerken, Policy-Netzwerken und Verhandlungssystemen vgl. Jarren/Donges 2000, 48ff.

93 Vgl. Teubner/Willke 1984.

94 Vgl. Streeck/Schmitter 1985.

95 Vgl. Beyme 1995, 214.

Prozesse moderner westlicher Industriegesellschaften mittels Geboten, Verboten, Verordnungen und Normierungen. Sie umschreibt insofern das bürokratisch-rechtliche Pendant zur staatlichen Steuerung mittels finanzieller und fiskalischer Leistungen und Anreize.“ (Schubert 1992, 857f.)

“Regulation contains the idea of control by a superior; it has a *directive* function. To achieve the desired ends, individuals are compelled by a superior authority – the state – to behave in particular ways with the threat of sanctions if they do not comply. Secondly, it is *public* law in the sense that in general it is for the state (or its agents) to enforce the obligations which cannot be overreached by private agreement between the parties concerned. Thirdly, because the state plays a fundamental role in the formulation, as well as the enforcement, of the law, it is typically *centralized*.” (Ogus 1994, 2)

„Üblicherweise werden unter dem Oberbegriff Regulierung im engeren Sinne nur diejenigen staatlichen Interventionen subsumiert, welche die Gewerbe- und Vertragsfreiheit der Wirtschaftssubjekte über die allgemein für alle geltenden Spielregeln hinaus einschränken.“ (Borrmann/Finsinger 1999, 8)

Für unseren Forschungszusammenhang wählen wir folgende Abgrenzungen:

Regulierung ist eine Form von Marktintervention, die das Marktverhalten der Industrie mit dem Ziel der Erreichung *öffentlicher* (ökonomischer und sozialer) Politik-Ziele beschränkt. Mit Müller/Vogelsang (1979, 342) und Borrmann/Finsinger (1999, 8) sollen unter Regulierung aber nur jene hoheitlichen *Verhaltensbeschränkungen* gefasst werden, welche die Gewerbe- und Vertragsfreiheit der Wirtschaftssubjekte über allgemein gültige Spielregeln hinaus einschränken. Regulierungen können beispielsweise im Mediamatiksektor bei der Technik (Normen), der Marktstruktur (Beschränkung der Käufer und/oder Verkäufer) oder dem Verhalten (Verhinderung von antikompetitivem Verhalten, Preisregulierung, Inhaltsregulierung) ansetzen. Damit grenzen sich Regulierungen von anderen Marktinterventionen ab, etwa von Bevorzugungen wie steuerliche Begünstigungen und sonstigen Ausnahmeregelungen oder von Subventionen und Besteuerung.<sup>96</sup> Regulierung ist demnach *intentional*, etwa im Unterschied zum Regulierungsbegriff von Lessig (1998, 663), der auch unbeabsichtigte Verhaltensbeschränkungen, beispielsweise durch die technische Architektur (Code), miteinbezieht.

Die Rechtfertigung und Begründung von Regulierung und damit auch von Selbst- und Ko-Regulierung erfolgt auf Basis der *Public Interest Theorie* der Regulierung, einem Teil des neoklassischen Theoriegebäudes. Staatliche Interventionen werden mit *Marktversagen* und der Notwendigkeit der Sicherung von Eigentums- und Verfügungsrechten als Grundlage für die Marktentwicklung begründet. Marktversagen entsteht, falls der Marktprozess zu ökonomisch ineffizienten Ergebnissen führt, wenn beispielsweise zu teuer, zu wenig oder das Falsche angeboten wird: Das *produktive* (sparsamer Ressourceneinsatz) und/oder das *allokative Effizienzziel* (Produktion gemäß Konsumentenpräferenzen) werden nicht erreicht. Im Medienbereich wird Marktversagen v. a. auf die Charakteristika öffentliche Güter,

96 Vgl. Picard 1989, 94ff.

Externalitäten, natürliche Monopole, Informationsasymmetrien und meritorische Güter zurückgeführt. Die damit gerechtfertigten Regulierungen dienen der Korrektur von Marktversagen.<sup>97</sup>

Für die Analyse und den Vergleich institutioneller Arrangements werden Konzepte der *Special Interest Theorie* der Regulierung herangezogen, die auf Ansätzen der Neuen Politischen Ökonomie beruhen. Die Neue Politische Ökonomie, die aufgrund ihres zentralen Interesses an Institutionen auch als *Neue Institutionelle Ökonomie* bezeichnet wird, erweitert die Neoklassik um die Institutionenanalyse. Damit soll der Realitätsbezug ökonomischer Annahmen gesteigert werden. Eine einheitliche Definition von Institutionen fehlt, da die Autoren verschiedene, die Neoklassik ergänzende Aspekte hervorheben.<sup>98</sup> Mittels des Verständnisses von Institutionen als ‚Spielregeln‘ sollen etwa die Vorhersehbarkeit von Handlungen anderer verbessert und effiziente Transaktionsvereinbarungen ermöglicht werden. Die Beachtung der Regeln dient auch der Vermeidung ökonomisch kostspieliger Handlungen.<sup>99</sup> Akteure werden in institutionalistischen Ansätzen nicht nur als Individuen, sondern in ihrer Einbindung und Prägung durch spezifische institutionelle Strukturen betrachtet. Auch aus politologischer Sicht lässt sich Regulierung mittels der Rolle institutioneller Strukturen erklären.<sup>100</sup> Im Unterschied zur Public Interest Theorie berücksichtigt die Special Interest Theorie auch die Partikularinteressen der Beteiligten im Regulierungsprozess, die Regulierungskosten und das mögliche Staatsversagen bei den Regulierungsanstrengungen. Umgelegt auf Selbstregulierung ist beispielsweise nicht davon auszugehen, dass Public Interest (also die Verfolgung öffentlicher Ziele) das Entstehen von Selbstregulierungsinstitutionen umfassend erklärt. Eher scheinen hier private Special Interests ausschlaggebend zu sein, die durch staatliche Regulierung bedroht wären und die sich bei eigener Formulierung, Kontrolle und Durchsetzung von Regeln besser durchsetzen lassen.<sup>101</sup> Die Überlegenheit der Selbstregulierung gegenüber staatlicher Regulierung wird häufig mit dem Verweis auf mögliches Staatsversagen argumentiert. Von *Staatsversagen* (Politik- und Verwaltungsversagen) wird gesprochen, wenn Regulierungsziele nicht erreicht werden und es zu Fehlallokationen sowie zu Wohlfahrtsverlusten kommt, die durch staatliches Handeln oder Unterlassen hervorgerufen werden. Die möglichen Ursachen für Staatsversagen sind vielfältig:<sup>102</sup>

- Fehlende Expertise für eine genaue Planung des Regulierungsprozesses und mangelnde Prognosefähigkeiten hinsichtlich der Abschätzung regulatorischer Nebeneffekte. Informationsasymmetrien zwischen Regulatoren und Regulierten führen dazu, dass erstere im Regulierungsprozess auf Informationen der regulierten Industrie angewiesen sind. Auf personeller Ebene ist die Kompensation der Defizite durch die Konsultation und/oder Rekrutierung von Industrievertretern möglich. Die Durchsetzung privater Interessen durch selektive Informati-

97 Für einen Überblick siehe Just/Latzer 2002b.

98 Z. B. Eigentumsrechte, Gesetze und Verhaltensnormen.

99 Vgl. Nelson/Sampat 1999, 4.

100 Zur institutionalistischen Erklärung der Regulierung der EU siehe Majone 1994.

101 Vgl. Ogus 1995, 98.

102 Vgl. u. a. Kiefer 2001, 261; Ogus 1994, 55f.

onsvermittlung und die Vereinnahmung der Regulatoren durch die Industrie (Regulatory Capture) werden jeweils begünstigt.

- Administrative Umsetzungsmängel, beispielsweise wenn Regulierungsbehörden nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, bei Sanktionierung unzureichend agieren oder durch falsche Anreizstrukturen zu einer ineffizienten Ressourcenallokation verleitet werden.
- Die Verfolgung privater Partikular-Interessen durch Politiker und Amtsinhaber, die damit nicht nur dem Gemeinwohl dienen, sondern auch eigene Ziele und Zwecke wie Machterhalt und -gewinn oder Wiederwahl verfolgen. Kurze Zeithorizonte politischen Planens und Entscheidens (z. B. aufgrund von Wahlzyklen) begünstigen die Umsetzung privater zu Lasten öffentlicher Interessen.
- Inkonsistente Regulierungsergebnisse, die auf unterschiedliche politische Ziele und Interessen auf verschiedenen Ebenen im Regulierungsprozess zurückgeführt werden.

Umgekehrt darf aber nicht übersehen werden, dass auch die Gefahr eines Selbstregulierungsversagens besteht und Steuerungsziele beispielsweise aufgrund dominanter Partikularinteressen in Selbstregulierungsinstitutionen nicht erreicht werden, da die Gründe für Staatsversagen sinngemäß auch auf Selbstregulierung anwendbar sind.

„Self-regulatory approaches can effectively remedy market problems, but can be as inefficient as any form of regulation if they do not address the underlying problem. Self-regulation is a means to an end, it is not an end in itself.“ (Task Force on Industry Self-regulation 2000, 18)

Öffentliche Ziele, die aufgrund von Marktversagen im Marktmodell nicht erreicht werden und für die privatrechtliche Schritte nicht ausreichend bzw. zu teuer sind, werden mittels hoheitlicher Regulierung angestrebt. Selbst- oder Ko-Regulierung werden eingesetzt, falls sie die bessere (billigere) Methode zur Erreichung der Regulierungsziele sind. Rationale Entscheidungen erfordern den Vergleich institutioneller Arrangements, eine Abwägung der spezifischen Vor- und Nachteile unter besonderer Berücksichtigung der zu erwartenden Mängel (Marktversagen, Staatsversagen, Selbstregulierungsversagen). Gemäß der (institutionalistischen) *Public Choice Theorie*, welche die Gesetzgebung als Reaktion auf den Wettbewerb der Forderungen von Interessengruppen erklärt, lässt sich die Hypothese ableiten, dass Regulierung im Wesentlichen der Zuteilung von (höheren) Renten an die regulierten Unternehmen dient. Falls die Regulierung von öffentlichen (unabhängigen) Regulierungsbehörden durchgeführt wird, stellt sich der Industrie die Aufgabe, die Regulierungsbehörden von den öffentlichen Zielen und anderen konkurrierenden privaten Zielen abzubringen. Mittels der Verlagerung der Regulierung zu Selbstregulierungsinstitutionen entfällt diese Aufgabe und die Möglichkeiten des Abschöpfens von Renten (Rent-Seeking) sollten sich u. a. aufgrund der mangelnden Verantwortlichkeit (accountability) von Selbstregulierungsinstitutionen maximieren lassen.<sup>103</sup>

Für die Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung als Mix zwischen privat und staatlich ist neben der Sichtweise von Institutionen als Spielregeln, die sich im We-

---

103 Vgl. Ogus 1995, 98.

sentlichen auf die Arbeiten von North (1988; 1992)<sup>104</sup> beziehen, ein weiterer Strang der institutionalistischen ökonomischen Literatur von Interesse, der durch die Arbeiten von Coase (1937) und Williamson (1975; 1990) geprägt ist und u. a. auf die Analyse von Entscheidungen in Unternehmen/Organisationen fokussiert. Im Fall der (freiwilligen) Selbstregulierung interessiert beispielsweise die Entscheidungsfindung für oder gegen spezifische Selbst- und Ko-Regulierungs-Arrangements. Ergänzend zu ökonomischen Ansätzen konzentrieren sich auch *politologisch-institutionalistische* Arbeiten auf die kollektive Entscheidungsfindung. Die Bedeutung von Eigentumsrechten, von Rent-Seeking, von Principal-Agent-Beziehungen und von Transaktionskosten wird auch bei der Analyse der Entstehung und Funktion politischer Institutionen berücksichtigt.<sup>105</sup>

Der Mix von privat und staatlich in Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements stellt auch die Verbindung zu den Konzepten der *Governance*<sup>106</sup> her. Die breite Governance-Debatte seit den 1980er-Jahren stellt die Frage nach der Zentralität des Staates und thematisiert das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bzw. von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, wie sie auch in der oben skizzierten Steuerungsdebatte thematisiert wird. Sie bezieht ihre Aktualität aus der abnehmenden Bedeutung des Staates, etwa aufgrund des Europäischen Integrationsprozesses bzw. der zunehmenden Globalisierung. Die Governance-Debatte greift somit keine neuen Phänomene auf, sondern analysiert sie mit neuer Begrifflichkeit, wobei kein einheitlicher theoretisch methodischer Ansatz verwendet wird und die Definitionen und Abgrenzungen in der Literatur variieren. Im weiten Sinn umfasst Governance jede Form politischer Steuerung (von bindenden Regeln bis hin zu Informationsmaßnahmen), an der öffentliche und private Akteure beteiligt sind.<sup>107</sup> Die Palette reicht von der hierarchischen, staatlichen Regulierung (Government) zu Formen reiner Selbstregulierung durch die Industrie. Das ganze Spektrum des Kontinuums, in dem sich Selbst- und Ko-Regulierung bewegen, ist somit abgedeckt. Das Konzept des Government, das sich in der Regel auf staatliche Institutionen beschränkt, wird *erweitert*, wodurch Government die alleinige Zuständigkeit für die Steuerung verliert. Vertikal gesehen, kommen *internationale, regionale und lokale Regulatoren* hinzu, horizontal betrachtet auch der *regulatorische Wettbewerb* und *private Elemente* der Governance.<sup>108</sup> Aus der Sicht der Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung liegt die Bedeutung der Governance-Konzepte v. a. in der Erweiterung des Fokus auf Aktivitäten von Individuen, Interessengruppen, Unternehmen und NGOs, auf das Verhält-

104 „Institutionen geben den äußeren Rahmen ab, in dem Menschen tätig werden und aufeinander einwirken. Sie legen die Beziehungen einerseits der Zusammenarbeit, andererseits des Wettbewerbs fest, die eine Gesellschaft und insbesondere eine Wirtschaftsordnung ausmachen.“ (North 1988, 207.)

105 Vgl. Hall/Taylor (1996), die – vergleichbar mit Peters (1999) – aus politologischer Sicht drei Stränge des Neuen Institutionalismus unterscheiden: den historischen, den Rational Choice und den soziologischen Institutionalismus, wobei insbesondere Rational-Choice-Ansätze auf Konzepte der Ökonomie von Organisationen zurückgreifen. Für einen akteurszentrierten Institutionalismus unter Zuhilfenahme spieltheoretischer Ansätze siehe Scharpf 1997.

106 Für den Begriff *Governance* gibt es im Deutschen keine direkte Entsprechung. Schneider/Kenis (1996) übersetzen ihn beispielsweise mit „institutionelle Steuerung“.

107 Vgl. Héritier 2001, 2.

108 Vgl. Engel (2001, 2), der aufgrund dieser Erweiterungen von einer „composite governance“ spricht.

nis von öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren sowie auf alternative Steuerungsmaßnahmen, z. B. Codes of Practice, Benchmarking und Monitoring.

Auf *EU-Ebene* finden sich Aspekte der Selbst- und Ko-Regulierung als *neue Form der Governance*,<sup>109</sup> wenngleich sie noch weit davon entfernt sind, dominante Formen einer europäischen „multilevel“ Governance zu werden.<sup>110</sup> Generell könnten sich die *offene Methode der Koordinierung* und die *freiwillige Selbstregulierung* durch private Akteure zu einem ‚dritten Weg‘ zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus entwickeln. Bei der Einschätzung der zukünftigen Bedeutung sind nicht zuletzt die (Interessen-)Positionen der beteiligten politischen Akteure zu berücksichtigen, etwa jene des Europäischen Parlaments, das bei Formen des Soft Law bzw. der Selbstregulierung zumindest teilweise ausgeschlossen bleibt und folglich Bedenken bzgl. der demokratiepolitischen Legitimation anmeldet.<sup>111</sup>

Die Verbindungen und Beziehungen zwischen Institutionen werden vermehrt als Netzwerke beschrieben und mittels des *Policy-Netzwerk-Ansatzes* analysiert, wobei damit u. a. erklärt werden soll, warum Gruppen innerhalb eines Netzwerkes und warum einzelne Netzwerke mehr Macht als andere haben. Klassifikationen von Policy-Netzwerken unterscheiden beispielsweise nach dem Grad der Integration oder nach den vorherrschenden Interessen. Die Analyse konzentriert sich u. a. auf die Wechselwirkung von öffentlichen Organisationen und privaten Interessen, auf jene zwischen Interessengruppen und staatlichen Organisationen sowie auf die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft.<sup>112</sup> Laut Rhodes (1997, 46ff.) eignet sich der Policy-Netzwerk-Ansatz zur Analyse des Wandels von Government zu Governance.<sup>113</sup> Die zunehmende Bedeutung von privaten Akteuren/Selbstregulierung nimmt dabei einen prominenten Platz ein. *Netzwerke* werden als alternative Steuerungsmechanismen bzw. Governance-Strukturen zu Markt und Hierarchie eingestuft und analysiert. Die Definition von Governance als „*self-organizing, interorganizational networks*“, ausgehend und aufbauend auf sechs verschiedenen Gruppen der Interpretation von Governance in der Literatur,<sup>114</sup> macht dies deutlich. Die gemeinsamen *Charakteristika von Governance* sind demnach:<sup>115</sup>

- Interdependenzen zwischen Organisationen. Governance ist weiter gefasst als Government und bezieht auch nicht-staatliche Akteure mit ein. Die Grenzziehungen zwischen öffentlich und privat verschieben sich und verschwimmen.

109 Für eine Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung auf EU-Ebene siehe Kap. 3.1.

110 Héritier (2001) leitet dies aus einer empirischen Analyse von EU-Policy-Instrumenten im Zeitraum 1/2000-7/2001 ab.

111 Vgl. Héritier 2001, 18ff.

112 Vgl. Rhodes 1997, 29ff. Zur Bedeutung von Verhandlungssystemen – einer Untergruppe von Policy-Netzwerken – im Rahmen eines Mehrebenen-Akteur-Modells der Rundfunksteuerung vgl. Jarrén/Donges 2000, 242ff.

113 Die Entwicklung des britischen politischen Systems charakterisiert Rhodes folgendermaßen: „(...) from a system of local *government* into a system of local *governance* involving complex sets of organizations drawn from the public and private sectors“ (Rhodes 1997, 51).

114 Governance als minimaler Staat (1), als korporatistische Governance (2), als New Public Management (3), als gute Governance (4), als sozial-kybernetisches System (5) und als selbstorganisierende Netzwerke (6) (vgl. Rhodes 1997).

115 Vgl. Rhodes 1997, 53.

- Kontinuierliche Interaktionen zwischen Netzwerk-Mitgliedern, die aus der Notwendigkeit resultieren, Ressourcen auszutauschen und gemeinsame Ziele zu verhandeln.
- Interaktionen, die auf Vertrauen beruhen und durch ausgehandelte und vereinbarte Spielregeln geregelt werden.
- Ein bedeutender Grad an Unabhängigkeit vom Staat: Netzwerke sind dem Staat gegenüber nicht verantwortlich, sie organisieren sich selbst. Obwohl er keine souveräne Position einnimmt, kann er sie indirekt und unvollständig steuern.

Ein wesentlicher Unterschied in den zahlreichen Governance-Konzepten liegt in der Beurteilung der Rolle des Staates. Während der Begriff „Governing without Government“<sup>116</sup> suggeriert, dass staatliche Institutionen im Steuerungsprozess ausgeschlossen bleiben, betont beispielsweise Schmitter (2001, 4), dass Governance nie alleine, sondern *immer* in Verbindung mit staatlichen Mechanismen und Marktmechanismen angewendet wird. Governance ist kein Euphemismus für den Markt. Governance ist

„(...) a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and binding decisions by negotiating and deliberating with each other and co-operating in the implementation of these decisions.“ (Schmitter 2001, 4)

In diesem Zitat spiegelt sich auch der Wandel zum kooperativen Staat wider, der auf Konsensbildung ausgelegt ist. Des Weiteren betont auch Schmitter den (horizontalen) Netzwerk-Charakter von Governance, dass das Design einer erfolgreichen partizipatorischen/demokratischen Governance auch Reformen der Institutionen des Governments erfordert, und dass Governance sich nicht gleich gut für alle Policy-Issues eignet. Für europäische Governance-Arrangements präsentiert und diskutiert er Design-Prinzipien, welche die Organisation, den Zweck, die Zusammensetzung und die Entscheidungsfindung betreffen.<sup>117</sup>

Unsere *empirische Untersuchung* von Selbst- und Ko-Regulierung ist in diese theoretischen Überlegungen eingebettet. Sie dient der Überprüfung von Ergebnissen aus der Literaturanalyse und liefert Inputs für deren Weiterentwicklung. Das Kernstück bildet eine systematische Erhebung von Selbst- und Ko-regulierungsarrangements im nationalen, österreichischen Regulierungssystem der Mediamatik, wobei diese im Kontext staatlicher Regulierungsinstitutionen dargestellt werden. Die Erhebung erfolgt auf Basis eines Analyserasters, der aus der Literaturanalyse abgeleitet ist. Teil dieses Rasters ist eine Kategorisierung von Regulierungsinstitutionen nach der Intensität staatlicher Involvierung. Durch die Auswertungen soll u. a. geprüft werden, ob Selbst- und Ko-Regulierungsanwendungen zunehmen, für welche öffentlichen Zielsetzungen sie angewendet werden und welches Ausmaß und welche Form die staatliche Involvierung annimmt. Daraus lassen sich Rückschlüsse auf die veränderte Rolle des Staates im Regulierungsprozess ziehen. Eine Diskussion politischer Strategien auf EU-Ebene zur Selbst- und Ko-Regulierung sowie die Untersuchung ausgewählter Anwendungsbeispiele aus anderen Staaten ergänzen die empirischen Ergebnisse.

116 Vgl. Rhodes 1996.

117 Vgl. Schmitter 2001, 5ff.

## 2 Selbst- und Ko-Regulierung aus theoretischer Perspektive

Selbst- und Ko-Regulierung sind Bausteine der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor.<sup>1</sup> Gleichzeitig veranschaulichen sie Kernthemen der institutionalistischen Governance- und Steuerungs-Debatte, nämlich die Einbeziehung von privaten Akteuren in den Regulierungsprozess, die zunehmende Bedeutung von privat/staatlichen Regulierungsnetzwerken auf nationaler und supranationaler Ebene sowie die daraus erwachsenden Konsequenzen. Die Ausarbeitung eines *Klassifikationsschemas* von Regulierungsinstitutionen (Kap. 2.1) ermöglicht die Verortung von Selbst- und Ko-Regulierung auf dem Kontinuum zwischen Markt und Staat. Damit wird auch die analytische Basis für unsere empirische Erhebung geschaffen. Selbst- und Ko-Regulierung werden als *Notlösung* wie auch als *Ideallösung* betrachtet. Eine umfassende Literaturanalyse mündet in der strukturierten Darlegung möglicher *Vor- und Nachteile* von Selbst- und Ko-Regulierung gegenüber staatlicher Regulierung (Kap. 2.2.1) sowie von *Erfolgsfaktoren* bei kombinierter Anwendung (Kap. 2.2.2). *Demokratische und rechtsstaatliche Konsequenzen* der verstärkten Einbindung von Selbst- und Ko-Regulierung in das Regulierungssystem bilden den Schwerpunkt des daran anschließenden Abschnitts (Kap. 2.3), in dem nicht nur *demokratische Anforderungen* an Selbst- und Ko-Regulierung präsentiert werden, sondern auch die Bedeutung der Beteiligung von Stakeholdern – explizit der *Sozialpartner* – im Regulierungsprozess thematisiert wird.

### 2.1 Definitionen, Abgrenzungen, Klassifikationen

Nach der Diskussion und Abgrenzung des Regulierungsbegriffes in Kap. 1.2.2 wenden wir uns nun dem Selbst- und Ko-Regulierungsbegriff zu. Auch hier prägen unterschiedliche, teils vage Abgrenzungen die Diskussion in Theorie und Praxis, wie aus den ausgewählten Beispielen in Kasten 2 ersichtlich wird.

Kasten 2: Ausgewählte Definitionen/Abgrenzungen von Selbst- und Ko-Regulierung (eigene Hervorhebungen)

- "(...) the concept of '*self-regulation*' applies to situations in which the conduct of an activity is under the control of persons actively engaged in the activity. (...) where there is a fairly well established and generally recognised set of rules, whether customary or reduced to writing, in accordance with which the activity is regulated. (...)

---

1 Vgl. Latzer 2001; Just/Latzer 2002a.

more particularly (...) self-regulation is seen as an alternative, in some sense, to direct government regulation." (Cane 1987, 324)

- "(*Two-tiered regulation* is) a mix of self- and statutory regulation." (Doyle 1997, 36)
- "*Industry self-regulation* is defined (...) as a regulatory process whereby an industry level, as opposed to a governmental- or firm-level, organization (such as a trade association or a professional society) sets and enforces rules and standards relating to the conduct of firms in the industry." (Gupta/Lad 1983, 417)
- "*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, 176f.)
- "Negatively, *self-regulation* may be defined as not public governmental regulation. Positively, its essence is its collective and regulatory character." (Page 1986, 144)
- „(Bei *Selbst-Regulierung*) (h)ält sich der Staat zurück, da er davon ausgeht, dass die Steuerungsziele durch gesellschaftliche Prozesse selbst erfüllt werden. (...) Diesem Konzept zufolge ist auch der Markt eine Form der Selbst-Regulierung.“ (Schulz/Held 2001, A-2)
- „Regulierte Selbstregulierung (ist) Selbstregulierung, die in einen staatlich gesetzten Rahmen eingepasst ist bzw. auf rechtlicher Grundlage erfolgt.“ (Schulz/Held 2002, A-5)
- "*Self-regulation* means in essence that rules which govern behaviour in the market are developed, administered and enforced by the people (or their direct representatives) whose behaviour is to be governed. (It is) usually, but not necessarily, a collective activity, involving participants from a market sector who agree to abide by joint rules, much like a club membership. It is also (at least nominally) voluntary, (...)." (NCC 2000, 4)
- *Co-regulation*: "Regulator and stakeholder work together with, typically, regulator setting framework for stakeholders to work within. Enforcement powers exist but rarely used in practice." *Self-regulation*: "Stakeholders (industry, consumer groups and others) take the initiative to co-operate for the benefit of consumers. Regulator's role as observer (if any)." (Ofteel 2000, 2)
- „*Koregulierung* kombiniert bindende Rechtsetzungs- und Regelungstätigkeit mit Maßnahmen der Hauptbeteiligten unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen.“ (Weißbuch KOM (2001) 428)
- "*Self-regulation* can, in general, be defined as an arrangement in which an organised group regulates the behaviour of its members." (OECD 1997, 65) „Under *co-regulation* the regulatory role is shared between government and an industry body or occupational representative. It is usually effected through legislative reference or endorsement of a self-regulating body responsible for the competency assessment of an occupation." (OECD 1997, 68)

Die Analyse der durch Selbst- und Ko-Regulierung beschriebenen Phänomene (Regulierung von bzw. unter Beteiligung privater Akteure) wird des Weiteren da-

durch erschwert, dass etliche Begriffe synonym bzw. zur Beschreibung ähnlicher Sachverhalte verwendet werden, so z. B. „Selbstkontrolle“<sup>2</sup> und „gesellschaftliche Selbstregulierung“<sup>3</sup>. Die Bezeichnungen und Konzepte „regulierte Selbstregulierung“<sup>4</sup>, „audited self-regulation“<sup>5</sup>, „sponsored regulation“<sup>6</sup> und „two-tiered regulation“<sup>7</sup> sind mit Ko-Regulierung austauschbar. Einige Begriffe nehmen bereits in ihrer Namensgebung explizit auf die veränderte Rolle des Staates Bezug: „Governing without Government“<sup>8</sup>, „Governance with Government“<sup>9</sup> oder „semi-private rule making“<sup>10</sup>.

Wie in Kap. 1.2.2 gezeigt wurde, beschreiben auch der Governance-, mitunter auch der (Regulierungs-)Netzwerk-Begriff das gleiche Phänomen wie Selbst- und Ko-Regulierung, die sich als alternative Steuerungsformen zwischen Markt und Hierarchie (Staat) platzieren. Einen Überblick über verschiedene Klassifikationen und Bezeichnungen von Steuerungskategorien<sup>11</sup> auf dem Kontinuum zwischen Markt und Staat bietet Tabelle 2.

Tabelle 2: Ausgewählte Klassifikationen von Steuerungskategorien zwischen Markt und Staat

	Markt	alternative Kategorien			Staat (Hierarchie)
Grainger 1999	no regulation	industry self-regulation	co-regulation, regulated self-regulation		government regulation
OFTEL 2000	market forces	self-regulation	co-regulation		statutory or formal regulation
Price/ Verhulst 2000	market organisation	industry self-organisation			government organisation
Liikanen 2001a	no regulation	self-regulation	negotiated agreements	co-regulation	traditional regulation
Schulz/Held 2002	implizite Selbstregulierung	explizite Selbstregulierung	regulierte Selbstregulierung		imperative Regulierung
Lutzer/Just/Saurwein/Slominski 2002	keine Regulierung	Selbstregulierung im engen Sinn	Selbstregulierung im weiten Sinn	Ko-Regulierung	Staatliche Regulierung im weiten Sinn ; Staatliche Regulierung im engen Sinn

Bei der Festlegung der Begrifflichkeit geht es nicht um richtig oder falsch, sondern um die Wahl einer Abgrenzung, die nachvollziehbar und für das Forschungsinteresse adäquat ist. Regulierung haben wir bereits als eine Form von Marktintervention definiert, die das Marktverhalten der Industrie mit dem Ziel der Erreichung öffentlicher Politikziele beschränkt. Sie ist *intentional* und beschränkt sich auf jene Verhaltensbeschränkungen, welche die Gewerbe- und Vertragsfreiheit der Wirtschaftssubjekte über allgemein gültige Spielregeln hinaus einschränken. Zur Klä-

2 Vgl. Ukrow 1999.

3 Vgl. Mayntz/Scharpf 1995.

4 Vgl. Hoffmann-Riem 2000; Schultz/Held 2002.

5 Vgl. Michael 1995.

6 Vgl. Huyse/Parmentier 1990.

7 Vgl. Doyle 1997.

8 Vgl. Rhodes 1996.

9 Vgl. Lutterbeck 2001.

10 Vgl. Froomkin 2000.

11 Die unterschiedlichen Abgrenzungen des Regulierungs- und Steuerungsbegriffs sind in Tabelle 2 nicht berücksichtigt.

nung, was unter Selbst- und Ko-Regulierung verstanden wird, sind in diesem Zusammenhang noch die Bedeutungen von „Selbst“ und „Ko“ zu spezifizieren.<sup>12</sup>

Das „*Selbst*“ wird in der Literatur sowohl in einem *individuellen*<sup>13</sup> Sinn – eine einzelne Firma reguliert ausschließlich ihr eigenes Verhalten – als auch in einem *kollektiven*<sup>14</sup> Sinn gebraucht – eine Gruppe (Industrie) reguliert das Verhalten ihrer Mitglieder oder auch anderer.

Das „*Ko*“ bezieht sich auf das Verhältnis von privaten und staatlichen Akteuren – auf das Ausmaß der staatlichen Involvierung –, wobei Ko-Regulierung beispielsweise als Selbstregulierung einer Industrie-Organisation mit staatlicher Aufsicht oder Ratifikation festgelegt wird,<sup>15</sup> als Regulierung innerhalb der mit den Stakeholdern ausgehandelten und (gesetzlich) vorgeschriebenen Grenzen oder als Selbstregulierung auf gesetzlicher Grundlage. Allgemeiner betrachtet, aber damit übereinstimmend, betont Liikanen (2000a) die „geteilte Verantwortung“ und die „Partnerschaft“ von Industrie und hoheitlichen Institutionen als Merkmal der Ko-Regulierung.

Mitunter wird der Terminus Selbstregulierung als Überbegriff für jedwede Form von Selbst- und Ko-Regulierung verwendet, teils auch als Bezeichnung für das reine Marktmodell.

Eine Klassifikation, die sich ebenfalls auf das Ausmaß der *staatlichen Involvierung* bezieht, ist jene zwischen *freiwilliger* (voluntary) und *aufgelegter* (mandated, enforced) Selbstregulierung.<sup>16</sup> Gunningham/Rees (1997, 365) unterscheiden drei Formen:<sup>17</sup> (1) Voluntary Self-Regulation (freiwillige Selbstregulierung), wobei die Regelerstellung (rule making) und der Vollzug (enforcement) privat von einzelnen Unternehmen oder der gesamten Industrie ohne jeglichen staatlichen Einfluss durchgeführt werden. (2) Mandated Full Self-Regulation (auferlegte volle Selbstregulierung), bei der die Regelsetzung und der Vollzug privatisiert sind und Verstöße von staatlicher Stelle sanktioniert werden. (3) Mandated Partial Self-Regulation, wo nur eine Komponente (Regelsetzung oder Vollzug) privatisiert und staatlich sanktioniert wird.

Weitere *Klassifikationen* unterscheiden nach der Art der *Regeln* (z. B. gesetzlich, vertraglich oder ohne rechtlichen Status; generelle oder spezifische Regeln), nach

12 Vgl. Black 1996, 25ff.

13 Vgl. Ayres/Braithwaite (1992), die in ihrem Konzept der „Responsive Regulation“ davon ausgehen, dass jedes einzelne Unternehmen Industrikodizes entwickelt.

14 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 Industrikodizes für die gesamte Industrie eines Sektors entwickelt werden.

15 Vgl. Ayres/Braithwaite 1992, 102. Unter „enforced self-regulation“ verstehen sie eine Ausdehnung und Individualisierung der Ko-Regulierung (das Ausverhandeln von Normen findet zwischen dem Staat und jedem einzelnen Unternehmen statt).

16 So etwa von Price/Verhulst 2000; Gunningham/Rees 1997.

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

dem *Wirkungsbereich* (nur für Mitglieder von Gruppen oder auch für Dritte) oder nach den verfolgten *Zielen* (ökonomische und soziale Selbst-Regulierung).<sup>18</sup>

Die Komplexität der verschiedensten Kategorisierungen reflektiert die Vielfalt möglicher Institutionalisierungen von Selbst- und Ko-Regulierung. Die verschiedenen institutionellen Ausformungen in den einzelnen Anwendungsbereichen (Umwelt, Mediamatik, Finanzwesen, Berufsverbände etc.) sind – nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme und kultureller Differenzen – nur schwer vergleichbar.<sup>19</sup>

*Zusammenfassend* führt uns die Diskussion von „Selbst“, „Ko“ und Regulierung zu folgender Festlegung und Klassifikation für unser Forschungsprojekt (siehe Kasten 3).

### Kasten 3: Staatliche Regulierung, Ko-Regulierung und Selbstregulierung: Definitionen und Abgrenzungen

Selbst- und Ko-Regulierungen sind kollektive, intentionale Verhaltensbeschränkungen, deren vielfältige Ausprägungen sich auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat bewegen. Häufig handelt es sich bei den Regulierungsinstitutionen um ein kooperatives Arrangement aus privaten und öffentlichen Systembeiträgen, seien sie nun rechtlicher, organisatorischer, finanzieller oder personeller Natur. Um Regulierungsinstitutionen auf dem Kontinuum analytisch zu verorten, werden sie nach dem *Intensitätsgrad der staatlichen Involvierung* abgegrenzt. Die hier unterschiedenen Kategorien von Regulierungsinstitutionen und ihre wesentlichen Kennzeichen sind:

*(1) staatliche Regulierung*

- (1a) staatliche Regulierung im engen Sinn: ‚klassische‘ hoheitliche Tätigkeit (Legislative, Exekutive, Judikative)
- (1b) staatliche Regulierung im weiten Sinn: (exekutive) hoheitliche Tätigkeit, Distanz zur Hoheitsverwaltung durch
  - (i) Weisungsfreiheit oder
  - (ii) ‚gelockerten‘ Weisungszusammenhang (Begründung, schriftliche Form, Veröffentlichung)

*(2) Ko-Regulierung*: explizite einseitige rechtliche Grundlage; keine hoheitliche Tätigkeit

*(3) Selbstregulierung*

- (3a) Selbstregulierung im weiten Sinn: leichte staatliche Involvierung (z. B. finanziell, personell, Verträge)
- (3b) Selbstregulierung im engen Sinn: keine explizite staatliche Involvierung

Als *alternative Regulierungsinstitutionen* fassen wir die Kategorien 2, 3a und 3b zusammen, wo gesellschaftliche Akteure involviert sind.

(1a) *Staatliche Regulierung im engen Sinn* umfasst den Kern staatlicher Institutionen: Legislative, Exekutive und Judikative. Unter Legislative verstehen wir die Verabschiedung generell-abstrakter Normen durch Institutionen, wie den österrei-

18 Vgl. Black 1996, 27f.; Gunningham/Rees 1997, 365.

19 Vgl. auch Price/Verhulst 2000.

chischen Nationalrat, den deutschen Bundestag, den Bundesrat oder die auf Landesebene operierenden Landtage. Die Exekutive umfasst den individuell-konkreten Vollzug generell-abstrakter Regelungen, insbesondere durch Bundes- und Landesregierungen sowie Bundesminister und Landesräte. Einen Sonderfall stellen Bundesministerien dar, die Verordnungen erlassen können. Verordnungen sind generell-abstrakte Rechtsvorschriften, die von Verwaltungsbehörden, d. h. der Exekutive, erlassen werden und somit der *Form* nach einen exekutiven Akt darstellen, *inhaltlich* betrachtet jedoch andere generelle Vorschriften (Gesetze) präzisieren und somit zur Gesetzgebung im materiellen Sinn zählen. In unserem Zusammenhang ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass in erster Linie nur Bundesministerien, d. h. staatliche Institutionen im engen Sinn, über die Kompetenz verfügen, Verordnungen zu erlassen. Andere staatliche Regulierungsinstitutionen im engen (Legislative, Judikative) oder weiten Sinn dürfen keine Verordnung erlassen. Der Legislative und Exekutive ist gemein, dass es sich nicht nur um staatliche, sondern zugleich auch um genuine politische, genauer um von einer demokratisch legitimierten Mehrheit getragene Institutionen handelt. Die von diesen Institutionen ausgehenden staatlichen Interventionen sind somit im Regelfall politische Interventionen, die nicht selten auch wahltaktischen Kalkülen unterliegen.

Da sich der empirische Teil dieser Untersuchung in erster Linie mit dem österreichischen Mediamatiksektor beschäftigt, empfiehlt es sich, an dieser Stelle auf einen relevanten analytischen Sonderfall hinzuweisen. Neben den ‚klassischen‘ staatlichen Institutionen im engen Sinn sind für den Mediamatiksektor in Österreich auch die im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) angesiedelte Oberste Post- und Fernmeldebehörde (OPFB) und die dem Bundeskanzleramt nachgeordnete Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) relevant. Insbesondere war der Grad der Unabhängigkeit der KommAustria von den staatlichen Institutionen im engen Sinn, namentlich vom Bundeskanzleramt, umstritten. Da die für ihre Unabhängigkeit benötigte Verfassungsmehrheit aus politischen Gründen letztlich nicht erreicht werden konnte, wurde die KommAustria im Jahr 2001 als eine dem österreichischen Bundeskanzler unmittelbar nachgeordnete Behörde eingerichtet.<sup>20</sup> Der Bundeskanzler kann jederzeit formlos Weisungen erteilen, die nicht veröffentlicht werden müssen.<sup>21</sup> Dennoch gibt es Indikatoren, aufgrund derer sich die KommAustria von den staatlichen Institutionen im engen Sinn unterscheidet: So bildet sie (a) hinsichtlich ihrer Geschäftsgebarung nach außen hin eine selbstständige Behörde,<sup>22</sup> gegen deren Entscheidungen (b) ein Rechtsmittel an den unabhängigen Bundeskommunikationssenat (BKS)<sup>23</sup> ergriffen werden kann.<sup>24</sup> Auch scheint die KommAustria in der Praxis – nicht zuletzt aufgrund (c) der räumlichen

---

20 Vgl. § 3 Abs. 3 KOG.

21 Siehe unten die diesbezüglich unterschiedliche Regelung bei der als staatliche Regulierungsinstitution im weiten Sinn zu klassifizierenden RTR-GmbH (§§ 6 und 7 KOG).

22 Vgl. § 3 Abs. 3 KOG.

23 Da der BKS gemäß § 12 Abs. 1 KOG weisungsfrei in der Sache selbst entscheiden kann, d. h. meritorisch, ist er als staatliche Regulierungsinstitution im weiten Sinn zu bezeichnen.

24 Vgl. § 11 Abs. 2 KOG.

Trennung vom Bundeskanzleramt – weitgehend unabhängig operieren zu können. Da aber ein politischer Einfluss in Form einer Weisung nicht ausgeschlossen werden kann, ist die KommAustria wegen der rechtlich-formalen starken Bindung an den Bundeskanzler als eine staatliche Institution im engen Sinn zu qualifizieren.

Zu den staatlichen Institutionen im engen Sinn zählt auch die Gerichtsbarkeit,<sup>25</sup> die im Gegensatz zu den politischen Institutionen (Legislative und Exekutive) idealtypisch unabhängig von politischen Interventionen agiert. Auch wenn einzelne (höchst-)gerichtliche Entscheidungen mitunter starke regulatorische Konsequenzen zur Folge haben, orientieren Gerichte ihr Handeln nicht an politischen Opportunitätsüberlegungen, sondern an der von den politischen Organen geschaffenen Rechtslage.

(1b) Unter *staatlicher Regulierung im weiten Sinn* verstehen wir primär jene Regulierungsaktivitäten, die zwar dem Staat zugerechnet werden, die aber in Distanz zur öffentlichen Verwaltung stehen. Die Regulierungsaufgaben werden zum einen von privatrechtsförmigen Institutionen (z. B. GmbH) als auch von weisungsfreien Kollegialbehörden mit ‚richterlichem Einschlag‘<sup>26</sup> getragen. Während letztere einen gerichtsähnlichen Status besitzen und weitgehend unbeeinflusst von der Politik agieren können (z. B. Telekom-Control-Kommission (TKK), BKS), sind bei den privatrechtsförmigen Institutionen politisch motivierte Weisungen grundsätzlich möglich (z. B. Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)). Diese müssen jedoch im Unterschied zu traditionellen Weisungen begründet sein, in schriftlicher Form ergehen und veröffentlicht werden.<sup>27</sup> Aufgrund dieser Transparenzvorschriften und des damit verbundenen höheren Rechtfertigungszusammenhangs für Weisungen durch Minister ist der explizite politische Einfluss in der Praxis tendenziell geringer als in einem Bundesministerium. Staatliche Regulierungsbehörden im weiten Sinn verfügen meist<sup>28</sup> über keine Kompetenzen zur generell-abstrakten hoheitlichen Regulierung (Gesetz, Verordnung), sondern sind in den – von staatlichen Regulierungsinstitutionen umschriebenen – Aufgabenbereichen<sup>29</sup> individuell-konkret hoheitlich tätig (Bescheiderlassungskompetenz). Trotzdem besteht eine sehr starke staatliche Involvierung: beispielsweise durch die Bestellung

---

25 Unter Gerichtsbarkeit verstehen wir die ordentlichen Gerichte, Sondergerichte (z. B. Kartellgericht) sowie die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof).

26 Diesen weisungsfreien Kollegialbehörden kommt auch im Hinblick auf Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erhebliche Bedeutung zu, da sowohl der VfGH als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg derartige Behörden aufgrund ihrer Unabhängigkeit als „Gerichte“ im Sinne des Art. 6 EMRK qualifizierten (vgl. näher Walter/Mayer 1996, 271).

27 Vgl. §§ 6 und 7 KOG.

28 Staatliche Regulierung im weiten Sinn bedeutet grundsätzlich eine exekutive hoheitliche Tätigkeit. Im Juli 2002 wurde in Österreich die Regierungsvorlage für ein neues Kommunikationsgesetz vorgelegt, wonach auch staatlichen Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn, namentlich der RTR-GmbH, die Kompetenz eingeräumt werden soll, generell-abstrakte Regelungen (Verordnungen) zu erlassen. Ob diese Änderungen auch in das letztlich verabschiedete Gesetz einfließen werden, kann derzeit nicht abgesehen werden.

29 In Österreich wurde mit der Austro-Control-Entscheidung (VfSlg. 14437) die Übertragung von Hoheitsgewalt auf ausgegliederte Rechtsträger auf einzelne Aufgaben eingeschränkt.

leitender Organe durch legitimierte staatliche Stellen,<sup>30</sup> durch die Festlegung der Organisationsstruktur, durch die Definition von Zielen und Aufgaben,<sup>31</sup> oder durch die Bindung an rechtsstaatliche Verfahrensvorschriften.<sup>32</sup>

(2) Im Unterschied zu den staatlichen Regulierungsinstitutionen im engen und weiten Sinn sind *Ko-Regulierungsinstitutionen* nicht hoheitlich tätig. Dennoch verfügen sie über eine explizite einseitige rechtliche Grundlage und es existiert auch eine starke staatliche Involvierung, beispielsweise durch die staatliche Aufsicht über die Regulierungstätigkeit,<sup>33</sup> durch Struktur-,<sup>34</sup> Ziel- oder Transparenzvorgaben<sup>35</sup>.

(3) Im Gegensatz zur Ko-Regulierung fehlen bei der *Selbstregulierung* die rechtlichen Steuerungsressourcen. Von Seiten des Staates gibt es keine expliziten politischen, rechtlichen oder organisatorischen Vorgaben. Mitunter können staatliche Akteure unter Rückgriff auf alternative Steuerungsressourcen auf Selbstregulierungsprozesse einwirken. Deshalb wird innerhalb der Kategorie der Selbstregulierung zwischen Selbstregulierung im engen und weiten Sinn unterschieden.

(3a) *Selbstregulierung im weiten Sinn* liegt etwa dann vor, wenn staatliche Institutionen durch z. B. finanzielle Beiträge, personelle Involvierung oder Verträge (z. B. ICANN) auf Selbstregulierungsarrangements einwirken,<sup>36</sup> unabhängig davon, ob die Gewährung der finanziellen Zuwendung an die Einhaltung bestimmter Zielvorgaben geknüpft ist oder nicht. Entscheidend 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. Eine Möglichkeit staatlicher Involvierung besteht in der institutionalisierten personellen Einbindung von staatlichen Akteuren in Selbstregulierungsprozesse zum Zwecke des Abbaus von Informationsasymmetrien zwischen der Industrie und dem Staat.

---

30 Die Geschäftsführer der österreichischen RTR-GmbH werden gemäß § 5 KOG vom Bundeskanzler (für den Fachbereich Rundfunk) und dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (für den Fachbereich Telekommunikation) bestellt.

31 Aufgaben und Ziele für die österreichischen Regulierungsbehörden im Mediamatiksektor sind im § 2 KOG und im § 111 TKG festgelegt.

32 Mit Verfahrensvorgaben können rechtsstaatliche Verfahrensabläufe gesichert werden. Die österreichischen staatlichen Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn im Mediamatiksektor haben beispielsweise gemäß § 14 KOG das AVG und in Verwaltungsstrafsachen VStG und VVG anzuwenden.

33 Die staatliche Aufsicht kann in Form regelmäßiger Kontrollen oder in Form einer Missbrauchsaufsicht erfolgen. Akkreditierte Zertifizierungsstellen müssen beispielsweise gemäß § 13 AkkG in regelmäßigen Abständen von der Akkreditierungsstelle beim BMWA überprüft werden. Dem österreichischen Normungsinstitut kann die Befugnis zur Normung gem. § 9 Normengesetz entzogen werden.

34 Mit Vorgaben zur Organisationsstruktur kann z. B. die Einbindung von Stakeholdern in Institutionen gesichert werden. Das österreichische ORF-G sieht beispielsweise gemäß § 28 Abs. 3 die Entsendung von Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen in den ORF-Publikumsrat vor.

35 Die Transparenz der Entscheidungsabläufe gilt als wichtige Kontrollressource. Beispielsweise haben akkreditierte Zertifizierungsstellen gemäß § 32 f. AkkG über dokumentierte Verfahren hinsichtlich der Zertifizierung zu verfügen.

36 Vgl. Kap. 3.2.

(3b) *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 – wie auch immer geartete – explizite rechtliche Grundlage, noch staatliche finanzielle Unterstützungen und auch keine personelle Einbindung in die Organisation der Selbstregulierungsarrangements.

Der *Vorteil* unseres Klassifikationsschemas liegt in der differenzierten Abstufung staatlicher und privater Involvierung im Regulierungsprozess, wodurch erst eine nuancierte Evaluierung von staatlichen und privaten Systembeiträgen möglich wird. Regulatorische Mischformen wie staatliche Regulierung im weiten Sinn, Ko-Regulierung und Selbstregulierung im weiten Sinn werden häufig entweder nicht berücksichtigt oder nicht ausreichend präzisiert. Mitunter wird der Begriff der Selbstregulierung auch auf reine Marktphänomene ausgedehnt. Durch dieses *conceptual stretching*<sup>37</sup> verliert der Begriff jedoch seine wesentliche analytisch-erklärende Aussagekraft, die im intentionalen Zusammenschluss und Handeln privater Akteure zum Zwecke der Erreichung von Regulierungszielen liegt.

## 2.2 Evaluation von Selbst- und Ko-Regulierung

Formen der Selbst- und Ko-Regulierung sollen die Defizite der reinen Marktsteuerung – die unserer Definition nach nicht als Selbstregulierung zu klassifizieren ist – und jene der staatlichen Regulierung (im engen und weiten Sinn) kompensieren. Bei der reinen Marktsteuerung wird davon ausgegangen, dass Probleme individuell durch das Konsumentenverhalten (im Wesentlichen durch den Wechsel zu anderen Anbietern) gelöst werden. Im Mediamatiksektor 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 (beispielsweise bei öffentlichen Gütern), mitunter bilden sich Märkte in Bereichen, in denen dies aus einer Public-Policy-Perspektive nicht erwünscht ist (beispielsweise 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.

---

37 Vgl. grundlegend Sartori 1970.

Weder die reine Marktsteuerung noch die ausschließlich staatliche Regulierung, sondern Kombinationen aus staatlichen und privaten institutionellen Arrangements sind in der Lage, Markt- und Regulierungsergebnisse in technologieintensiven, dynamischen und gesellschaftlich bedeutenden Politikfeldern zu verbessern. Für eine Abschätzung des möglichen Beitrags von Selbst- und Ko-Regulierung zu solchen Ergebnisverbesserungen sind u. a. die Steuerungsziele,<sup>38</sup> der regulatorische Gestaltungsspielraum des Staates sowie die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Steuerungsoptionen zu berücksichtigen – v. a. auch die Gefahren alternativer Regulierungsinstitutionen für demokratische und rechtstaatliche Standards.<sup>39</sup>

### 2.2.1 Notlösung und Ideallösung

Die Einschätzungen bzw. Sichtweisen von Selbst- und Ko-Regulierung schwanken zwischen *Not- und Ideallösung*. ‚Not‘ steht dabei für notwendig, da staatliche Regulierung versagt. Der Vergleich bzgl. Effektivität und Effizienz mit traditioneller staatlicher Regulierung stellt sich nicht, der Gestaltungsspielraum des Staates steht bei dieser Einschätzung im Vordergrund und dieser beschränkt sich auf die Beeinflussung von alternativen Ko- und Selbstregulierungsarrangements. Die Einschätzung als ‚ideal‘ bezieht sich hingegen auf die Abwägung von Vor- und Nachteilen gegenüber staatlichen Regulierungsvarianten, ob Selbst- und Ko-Regulierung staatliche Regulierung zumindest ergänzen oder auch (partiell) ersetzen sollten. Der Gestaltungsspielraum für den Staat, etwa durch Umsetzungsprobleme, wird in dieser Sichtweise tendenziell vernachlässigt. Im Sinne der Ideallösung argumentiert beispielsweise Ogus (1995), dass Formen der Selbst-Regulierung – konkret das Modell der *consensual self-regulation* und jenes der *competitive self-regulation* – bei entsprechenden Auflagen und ausgewählten Anwendungsbereichen das Potenzial haben, bessere Ergebnisse zu erzielen, als Formen konventioneller öffentlicher Regulierung. Die Einschätzung als ‚ideal‘ begrenzt sich meist auf spezifische Anwendungsbereiche. Vor dem Hintergrund des marktspezifischen Know-hows wird betont, dass sich Selbstregulierung v. a. für die Lösung konkreter politikfeldspezifischer Problemstellungen eignet:

„A self-regulatory scheme may also be suitable for dealing with detailed technical or *single-sector issues*, or for refining vague and imprecise legal concepts (like ‘fairness’, ‘reasonableness’ and the like), or to act as a test-bed for legal rules.” (NCC 2000, 46, eigene Hervorhebung)

Selbstregulierung bietet also die Möglichkeit, breite gesetzliche Parameter politikfeldspezifisch zu konkretisieren und dadurch einen regulatorischen Mehrwert zu erzielen. Dagegen scheinen politikfeldübergreifende Problemstellungen, die allgemeine und verbindliche Mindeststandards erfordern, eher im Wege staatlicher Regulierung lösbar. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass, je ‚politischer‘ und ein-

---

38 Zu den Steuerungszielen im Mediamatiksektor siehe Abbildung 1.

39 Siehe dazu ausführlicher Kap. 2.3.

griffsintensiver – insbesondere im Grundrechtsbereich – eine regulatorische Maßnahme ist, desto eher sollte sie auf dem Kontinuum durch Formen der staatlichen Regulierung geregelt sein. Je ‚unpolitischer‘ und technischer ein Problem ist, desto eher kann und soll die staatliche Involvierung reduziert und das Problem durch alternative Regulierungsinstitutionen gelöst werden.<sup>40</sup>

Im Sinne einer ‚Notlösung‘, wo traditionelle nationale Regulierung keine Alternative mehr darstellt, werden Selbst- und Ko-Regulierung in Reaktion auf ein globalisiertes Wirtschaftssystem eingesetzt. Hier versagen traditionelle, nationale Regulierungen, da die zentrale Autorität fehlt, die regional unterschiedlichen Rechts- und sozialen Normsysteme aufeinander abzustimmen. Beispiele für derartige Globalisierungsprobleme der Regulierung sind die (grenzüberschreitende) Inhaltsregulierung bei internetbasierenden Diensten sowie Daten- und Konsumentenschutz im eCommerce.<sup>41</sup> Hierbei geht es primär um die Aufrechterhaltung der Steuerung im öffentlichen Interesse mittels alternativer regulatorischer Institutionen. Effizienz- und Effektivitätsvergleiche mit nationalen, staatlichen Regulierungssystemen treten in den Hintergrund bzw. stellen sich überhaupt nicht.

Seit einigen Jahren werden in vielen Staaten komplexe Versuche angestellt, um die Effektivität und Effizienz regulatorischer Maßnahmen zu berechnen (Gesetzesfolgenabschätzung).<sup>42</sup> Dabei werden aber nicht nur die finanziellen und nicht-finanziellen Auswirkungen staatlicher Regulierung auf den Staat selbst und auf private Akteure untersucht, sondern mitunter wird auch die Frage reflektiert, ob es zur staatlichen Regulierung grundsätzlich Alternativen gibt.<sup>43</sup> In der *Realität* sind die Auswirkungen einer konkreten Regulierungsmaßnahme oft nur eingeschränkt möglich, da die Evaluierungstechniken ihrerseits etliche Defizite aufweisen. Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen bleibt oft unklar, auf welchen Prämissen eine konkrete Kosten-Nutzen-Analyse basiert. Durch die systematische Unterschätzung von Wahrnehmungs- und Informationsproblemen können zukünftige Kosten nur bedingt sinnvoll eingeschätzt werden. Problematisch ist ferner, dass man auch von einer Stabilität gesellschaftlicher bzw. regulatorischer Werthaltungen ausgeht. In Bezug auf die Einschätzung nicht-finanzieller Regulierungsziele wird häufig übersehen, dass sich gewisse Ziele nur sehr schwer operationalisieren und messen lassen. Während beispielsweise sinkende Konsumentenpreise für Telekommunikationsdienst-

---

40 Vgl. Blinder 1997, 119.

41 Für einen Vergleich von Selbstregulierung in der EU und den USA am Beispiel Datenschutz vgl. Newman/Bach 2001; zu Regulierungsproblemen des eCommerce vgl. Schmitz 2000; zur globalen Selbst- und Ko-Regulierung vgl. Braithwaite/Drahoš 2000.

42 Vgl. Majone/Everson 2001, 159f.

43 Vgl. dazu in Bezug auf Deutschland § 43 Abs. 1 der Neuen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien aus dem Jahr 2000, wonach bei der Begründung von Gesetzesentwürfen darzustellen ist, ob auch „andere Lösungsmöglichkeiten bestehen und ob eine Erledigung der Aufgabe durch Private möglich ist“. Ähnliches gilt für Neuseeland, wo jeder Gesetzesentwurf von einem sog. Regulatory Impact Statement begleitet wird, welches sich u. a. mit den Alternativen zur staatlichen Regulierung beschäftigt. In Österreich findet man ein bislang unpräzisiertes Bekenntnis zur Förderung der Selbstregulierung im ‚Leitbild‘ des Fachbereichs Telekommunikation der RTR-GmbH.

leistungen relativ unproblematisch erfassbar sind, ist eine genaue Messung des Jugendschutzniveaus überaus schwierig.

Bei der Einschätzung der Vor- und Nachteile von Selbst- und Ko-Regulierung im Vergleich zur staatlichen Regulierung ist die gewählte *Perspektive* zu beachten. Eine Evaluierung aus Sicht der Erreichung und Sicherung öffentlicher Regulierungsziele (Public-Policy-Perspektive) liefert andere Ergebnisse als die Betrachtung aus Sicht der zu regulierenden Industrie. Besonders deutlich wird dies anhand der unter Risiken/Nachteilen gelisteten Argumente aus Sicht der Public Policy. Etliche davon bilden gleichzeitig wesentliche Anreize/Vorteile für die Industrie, Selbst- und Ko-Regulierung anzuwenden. Die Verhinderung hoheitlicher Marktinterventionen zählt jedenfalls zu den zentralen Motiven der Industrie, Selbst- und Ko-Regulierung zu forcieren.

Aus einer *Public-Policy-Perspektive* werden folgende *Vorteile* von Selbst- und Ko-Regulierung gegenüber einer staatlichen Regulierung erwartet:<sup>44</sup>

- *Höhere Expertise und bessere Qualifikation in der Industrie:* Vollständige Information ist ein entscheidender Faktor für eine effiziente Regulierung, die aber beim Regulator in der Regel nicht gegeben ist. Die Industrie verfügt im Vergleich zum Regulator nicht nur über mehr regulierungsrelevante Informationen, sondern mitunter auch über die besseren Qualifikationen (etwa bei technikzentrierten Problemstellungen) für die Beurteilung und Lösung von Regulierungsproblemen. Die Expertise kann beispielsweise genutzt werden, um grundsätzliche politische Vorgaben (breite Parameter) im Detail zu konkretisieren.
- *Rascher und flexibler als staatliche Regulierung:* Staatliche Regulierung bedeutet – nicht zuletzt aufgrund demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen – immer eine rechtlich vermittelte Regulierung. Staatliche Regulierung muss sämtliche verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren durchlaufen und innerhalb vorgegebener Rahmenbedingungen vollzogen werden, wodurch es zu regulatorischen Verzögerungen kommt. Durch das Hinzutreten der supranationalen Ebene und der damit verbundenen Vervielfachung der eingebundenen Akteure kommt es zu einer zusätzlichen Verlangsamung der Regulierung. Formen der Selbst- und Ko-Regulierung sind demgegenüber nicht an traditionelle rechtsstaatliche Verfahren gebunden und können somit rascher auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren und schneller Ergebnisse erzielen.
- *Höherer Grad an Regelbefolgung durch die Regulierungsadressaten:* Durch die Einbeziehung der Unternehmen in die Regulierung und die Berücksichtigung ihrer Interessen kann von einer höheren Akzeptanz der Regulierung und damit auch einer erhöhten Regelbefolgung ausgegangen werden.
- *Niedrigere Implementationskosten für die Adressaten der Regulierung:* Unternehmen, die im Rahmen der Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements mitgewirkt haben, werden die dort vereinbarten Regelungen tendenziell kostengünstiger umsetzen.

---

44 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; Oftel 2001; Just/Latzer 2002a.

tiger implementieren können als staatliche Vorschriften, die mitunter ohne ihr Mitwirken zustande gekommen sind. Probleme könnten sich jedoch durch die einseitige Fokussierung auf Unternehmensinteressen und die damit verbundene Ausklammerung anderer Interessen, z. B. jener der Konsumenten, ergeben.

- *Reduktion staatlicher Regulierungskosten:* Aus der Sicht der Regierung ist die staatliche Regulierung die Produktion eines öffentlichen Gutes. Die Auslagerung der Produktion in die Selbstregulierung erfolgt, falls sie besser und/oder billiger ist als die interne Produktion. Die Hypothese, dass gewinnmaximierende Unternehmen auch den Selbstregulierungsprozess kosteneffizienter abwickeln würden als staatliche Institutionen den Regulierungsprozess, spricht für die Auslagerung. Die hohe politische Priorität des Budgetdefizitabbaus verstärkt den Anreiz, mögliche öffentliche Kostenreduktionen durch eine Auslagerung der Regulierung zu realisieren, auch wenn es sich nur um eine Verlagerung der Kosten handelt, unabhängig davon, ob es damit insgesamt zu einer Kostenreduktion kommt. Bei der Beurteilung der Kosten ist zu beachten, dass wie bei jeder Auslagerung die Kontrollkosten ansteigen – in diesem Fall für den Staat, der den Verlauf und die Ergebnisse des Selbstregulierungsprozesses zu kontrollieren hat (Monitoring, Evaluierung etc.). Die Reduktion staatlicher Regulierungskosten wird u. a. mit dem Verweis auf die industrielle Expertise und die Flexibilität alternativer Regulierungsinstitutionen begründet (s. o.). So haben beispielsweise Informationsdefizite des Regulators auch Auswirkungen auf die Regulierungskosten. Dabei sind jene Kosten zu berücksichtigen, die dem staatlichen Regulator erwachsen, wenn er gezwungen ist, die Regulierung selbst vorzunehmen. Dies sind v. a. Informationskosten, die beim Regulator anfallen, wenn er sich ein adäquates Wissen aneignen muss, um regulierungsbedürftige Sachverhalte in all ihrer Problemdifferenziertheit einschätzen und Lösungsoptionen entwickeln und bewerten zu können. Angesichts der Tatsache, dass Informationen in technologieintensiven Bereichen wie der Mediamatik sehr oft bei den Regulierungsobjekten, d. h. den Unternehmen, liegen, kann angenommen werden, dass die Informationskosten des öffentlichen Regulators tendenziell höher liegen als jene der Unternehmen.
- *Weniger problembehaftete Anwendbarkeit:* In einzelnen Politikfeldern ist die Anwendung staatlicher Regulierung problembehafteter als Selbst- und Ko-Regulierung. Dies wird etwa für die staatliche Regulierung von Medieninhalten argumentiert, wo ein Zielkonflikt mit der Wahrung der Presse- und Meinungsfreiheit besteht und wo sich staatliche Intervention oftmals mit dem Zensurvorwurf konfrontiert sieht.

Den oben beschriebenen Vorteilen stehen jedoch auch eine Reihe von *Nachteilen/Risiken* gegenüber, die nachfolgend – ebenfalls aus der Public-Policy-Perspektive – beschrieben werden.<sup>45</sup>

---

45 Zur Diskussion der Risiken von Selbstregulierung siehe u. a. Cane 1987; Boddewyn 1988; Wiedemann 1994; Ogun 1995; Michael 1995; MCA 1997; Office of Regulation Review 1998; Campbell

- Bei Selbst- und Ko-Regulierung besteht die Gefahr, dass Industrieinteressen zu Lasten des öffentlichen Interesses durchgesetzt werden. So erhöhen sich beispielsweise die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß der Vereinnahmung der Regulatoren durch die Industrie (*Regulatory Capture*), etwa durch die enge Zusammenarbeit in Ko- und Selbstregulierungsinstitutionen. Selbstregulierung kann zudem von der Industrie als *Self-service* aufgefasst und genutzt werden. Die Gefahr besteht, weil seitens der Unternehmen öffentliche Interessen gegenüber privaten Interessen tendenziell nachrangig behandelt werden. Selbstregulierungsinstitutionen (z. B. Berufsverbände) verwenden beispielsweise ihre Exklusivrechte (z. B. durch Lizenzvergaben, der Festlegung von Gebühren und von Werbebeschränkungen), um höhere Profite für sich selbst bzw. ihre Mitglieder zu erzielen. Das Problem stellt sich zwar auch bei staatlicher Regulierung im weiten Sinn, verschärft sich jedoch im Bereich der Selbst- und Ko-Regulierung.
- Es handelt sich ausschließlich um ‚*symbolische Politik*‘, die schwache Standards, eine ineffektive Durchsetzung und milde Sanktionen verdecken soll. Die Gefahr ist in jenen Politikfeldern besonders groß, in denen Fehlentwicklungen zu hohen finanziellen, gesundheitlichen oder Sicherheitsrisiken führen. Die Bereitschaft zur Sanktionierung von Verstößen (z. B. durch Veröffentlichung von Vergehen, Entzug des Gütesiegels, Ausschluss) ist tendenziell schwächer ausgeprägt als bei staatlichen Institutionen. So wird beispielsweise ein Ausschluss möglicherweise nicht durchgesetzt, weil dadurch Mitgliedsbeiträge verloren gehen könnten, die für die Finanzierung der Selbst- und Ko-Regulierung relevant sind.
- *Niedrige Beteiligung* an Selbstregulierungsinstitutionen: Insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen (KMUs) können oft aufgrund unzureichender personeller und finanzieller Ressourcen nicht an Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen teilnehmen. Dies mag nicht nur zu Informationsasymmetrien und zu grundsätzlich ineffektiven oder ineffizienten Lösungen führen, sondern auch zu einer tendenziellen Vernachlässigung der Interessen der an der Selbstregulierung nicht beteiligten KMUs. Außerdem besteht die Gefahr einer niedrigen Beteiligung, weil Unternehmen es vorziehen, als *Free-rider* von einer Selbstregulierungsinstitution zu profitieren, ohne dafür die entsprechenden Beiträge zu leisten. Die Gefahr ist gegeben, weil Ergebnisse aus Selbstregulierungsprozessen öffentliche Güter sind. Wenn beispielsweise die Reputation eines ganzen Industriezweiges bei funktionierender Selbstregulierung steigt, oder wenn der Staat von strengeren Regeln absieht, weil Selbstregulierung funktioniert, dann profitieren davon auch jene Unternehmen, die sich am Selbstregulierungsprozess und an dessen Finanzierung nicht selbst beteiligen. Es bestehen Anreize für (gewinnorientiert und rational handelnde) Akteure nicht an Selbstregulierungsinstitutionen teilzunehmen, und es steigt die Gefahr, dass jene Teil-

nehmerzahl nicht erreicht wird, die für das Funktionieren und die Akzeptanz der Selbstregulierungsinstitution notwendig ist.

- Die Wahrscheinlichkeit von *Kartellbildungen* und damit von antikompetitivem Verhalten steigt aufgrund der engen Zusammenarbeit der Unternehmen in Selbstregulierungsregimes an. Kollektive Lösungen und gemeinsame Standards können beispielsweise die Markteintrittsbarrieren erhöhen und/oder die Vielfalt für Konsumenten verringern (Qualität, Preise).
- Mit der Zunahme von Selbst- und Ko-Regulierung sinkt die *Transparenz*. Bestehen beispielsweise mehrere Selbstregulierungsinstitutionen nebeneinander, so steigt die Gefahr der *Intransparenz* für die Konsumenten (einzelne Regulierungsinstitutionen werden von den Konsumenten nicht registriert) bzw. für etwaige Kontrollarrangements durch die öffentliche Hand. Die Verantwortungszurechnung wird erschwert. Die Konkurrenz zwischen mehreren Selbstregulierungsinstitutionen<sup>46</sup> (z. B. bei der Vergabe von Gütesiegeln im eCommerce) um ‚Kunden‘ birgt außerdem die Gefahr der Absenkung von Mindeststandards (Race-to-the-Bottom).
- Der Einsatz von Selbst- und Ko-Regulierung *verstärkt* die ohnehin bestehenden *Informationsasymmetrien* zu Lasten der staatlichen Regulierung und führt zu einer weiteren Abnahme an staatlicher Expertise. Da ein völliger Rückzug staatlicher Regulierung nicht realistisch erscheint, ist der Kompetenzverlust demokratischer Institutionen nicht nur in legitimatorischer Hinsicht problematisch. Dies kann sich aufgrund der daraus ergebenden, sachlich verfehlten Regulierungen für die Unternehmen auch in ökonomischer Hinsicht nachteilig auswirken. Der Kompetenzverlust kann sich des Weiteren negativ auf die politische Strategiebildung auswirken, die selbst bei Auslagerung der Regulierung in der öffentlichen Verwaltung verbleibt.
- Die *demokratische Qualität* des Regulierungssystems sinkt bei zunehmender Selbst- und Ko-Regulierung v. a. wegen Rechtsunsicherheit und fehlender Verantwortlichkeit, mitunter auch aufgrund von Defiziten bei der Transparenz oder der Anfechtbarkeit. Außerdem bestehen Defizite bei der System-Offenheit und der Möglichkeit der Geltendmachung unterschiedlicher Interessen durch die Betroffenen. Es kommt zu einem Mangel an Kontrolle und Interessenausgleich. Self-service nimmt auf Kosten der Selbstbeschränkung zu.

### 2.2.2 Regulatorischer Mix und andere Erfolgsfaktoren

‚Das‘ optimale, d. h. demokratiepolitisch wünschenswerte und effiziente, Konzept von Regulierung gibt es nicht. Jede einseitige Konzentration auf ein einziges institutionelles Arrangement und/oder Instrument ist verfehlt und greift zu kurz. Die

---

46 Vgl. zu Selbstregulierung und regulatorischem Wettbewerb z. B. Christiansen 2000.

optimale Lösung für alle zukünftig denkbaren Szenarien kann es nicht geben.<sup>47</sup> Vielmehr bedarf es einer vernünftigen Kombination unterschiedlicher institutioneller Modelle und Instrumente, um für jede spezifische Regulierungsaufgabe die optimale Kombination sicherzustellen. So hängt die Effektivität einer selbstregulierenden Maßnahme sehr häufig davon ab, ob es einem privaten Aufsichtsorgan oder Verbänden möglich ist,<sup>48</sup> staatliche Regulatoren anzurufen, um etwaige Missstände wahrzunehmen. Rees (1994) beschreibt diesen institutionellen und instrumentellen Mix von selbstregulierenden und staatlichen Maßnahmen am Beispiel der Regulierungsproblematik US-amerikanischer Atomkraftwerke. Wie bereits in Kap. 1.1 angesprochen, existierten in diesem Sektor umfangreiche Selbstregulierungsmechanismen, die vom Institute of Nuclear Power Operators (INPO) koordiniert wurden. Trotz umfangreicher Maßnahmen, die von Ausbildung, Überzeugungsstrategien bis hin zu sozialem Druck (Peer Group Pressure) reichten, konnte sich das INPO gegenüber einer Minderheit an Atomkraftwerksbetreibern nicht in ausreichendem Maß durchsetzen. Erst als das INPO seine Strategien wechselte und sich an die Regulierungsbehörde, die Nuclear Regulatory Commission (NRC), wandte, kam es zu den gewünschten Veränderungen, konkret zu einer erhöhten Sicherheit der Atomreaktoren. Dieses Beispiel zeigt, dass eine im Grunde erwünschte Selbstregulierung manchmal erst dann Erfolg haben kann, wenn rechtliche Möglichkeiten existieren, bei Regulierungsdefiziten staatliche Institutionen zu aktivieren, die in der Lage sind, mit traditionellen Regulierungsinstrumenten einzugreifen.

Das Zusammenspiel von staatlichen sowie selbst- und ko-regulierenden Maßnahmen wird anhand der *Durchsetzungspyramide* (enforcement pyramid) von Ayres/Braithwaite (1992) illustriert. Wesentliche Charakteristika dieses Modells sind

- die Positionierung des Staates als hierarchische Spitze der Pyramide, der für alle Beteiligten über eine glaubwürdige Autorität verfügt, die im Bedarfsfall auch unter Aufwendung von Zwangsmitteln eingesetzt werden kann sowie
- die im Falle regulatorischer Defizite grundsätzliche Möglichkeit, den staatlichen Eingriff graduell zu intensivieren, insbesondere durch die Zunahme der Sanktionsintensität.

Gunningham/Sinclair (1999, 866f.) erweitern dieses Modell, indem sie darauf hinweisen, dass Ayres/Braithwaite (1992) von einer graduellen Intensivierung des Zwangscharakters der Regulierung ausgehen, ohne auf die – oben ersichtliche – Kombination der von verschiedenen Organisationen eingesetzten Regulierungsinstrumente zu reflektieren. Zwangsintensivierung kann somit nicht mehr nur durch ein simples graduelles Ansteigen auf der Pyramide erreicht werden, sondern auch durch das komplementäre Zusammenwirken mehrerer Ebenen (staatliche Regulierung, Ko-Regulierung, Selbstregulierung), wobei die letzte und zwangsintensivste

---

47 Vgl. Gunningham/Sinclair 1999, 853.

48 Zur Möglichkeit der Verbandsklage im Bereich des Konsumentenschutzes vgl. z. B. Schoibl 1990. Für den Bereich des Umweltrechts vgl. Kroiss 2001.

Ebene des Staates mitunter gar nicht tatsächlich aktiviert werden muss. Vielmehr reicht es für die Effektivität von selbst- und ko-regulierenden Maßnahmen, dass staatliche Regulierung – sei es durch die Verabschiedung einer generell-abstrakten Norm, sei es durch die individuell-konkrete Durchsetzung gewisser Standards – im Notfall den Missstand behebt und den gewünschten Zustand (wieder)herstellt. So könnten beispielsweise Schwellenwerte festgelegt werden, die im Falle ihres Unter- oder Überschreitens eine staatliche Intervention begründen. Es sollte jedoch sichergestellt sein, dass die ergriffene staatliche Maßnahme sowohl ein geeignetes als auch verhältnismäßiges Mittel darstellt, das regulatorische Ziel zu erreichen. Letztlich sollte auch klargestellt sein, dass die staatliche Intervention nur temporärer Natur ist und nach Behebung des regulatorischen Defizits wieder die Formen der Selbst- oder Ko-Regulierung aktiviert werden.

Die Kompensation der Defizite reiner industrieller Selbstregulierung wird auch in der Politik als wesentlicher Ansatzpunkt für staatliche Eingriffe in Selbstregulierungsprozesse gesehen. Liikanen (2001a, 5f.) nennt als wichtigste *Staatsaufgaben in der Ko-Regulierung*:<sup>49</sup>

- die Herstellung von Rechtssicherheit,
- die Definition von operationalisierbaren Zielen,
- die Sicherstellung der Einbindung aller Stakeholder in den Selbstregulierungsprozess,
- die Sicherstellung der demokratischen Qualität des Regulierungsprozesses (Offenheit, Transparenz),
- die Vermeidung anti-kompetitiven Verhaltens,
- die Definition von Zeithorizonten zur Implementierung von Selbstregulierung („milestones“),
- die externe Kontrolle von Selbstregulierungsinstitutionen (Monitoring und Evaluierung) durch öffentliche Stellen und
- die Ex-ante-Definition der Konsequenzen bei einem Versagen der Selbstregulierung und deren Ex-post-Umsetzung („Fallback-Regulatory-Action“).

Unter Berücksichtigung der oben aufgelisteten Vor- und Nachteile von Selbst- und Ko-Regulierung sowie auf Basis konkreter Erfahrungen kann – aus Sicht der Public Policy – auf folgende *Erfolgsfaktoren* hingewiesen werden:

- *Selbst- und Ko-Regulierung funktionieren umso besser,*
  - je höher die *Interessenübereinstimmung* zwischen den Stakeholdern (Regierung, Industrie, Konsumenten/Bürger) ist (z. B. gut bei der Entwicklung technischer Normen, schlecht bei der Kontrolle von Marktmacht).
  - je besser die *Voraussetzungen für öffentliche Regulierungen* sind, je stärker die „stick-capacity“ des Staates, desto höher ist die ‚Bereitschaft‘ der Industrie, Selbst- und Ko-Regulierung einzuführen.

---

49 Für Verweise auf weitere Staatsaufgaben siehe auch Schulz/Held 2001; Office of Regulation Review 1998.

- je mehr *messbare Standards* (z. B. Preise) vorhanden sind.<sup>50</sup>
- je höher der *Bekanntheitsgrad* der Regulierungsinstitution ist.
- je stärker die *öffentliche Partizipation* bei Selbst- und Ko-Regulierung ist.
- je stärker die *Unterstützung* von Selbst- und Ko-Regulierung durch staatliche Institutionen ist.

Kollektive Selbstregulierung findet nur dann statt, wenn die Unternehmen innerhalb einer Industrie sich dazu entscheiden, miteinander zu kooperieren. Folglich ist die Art der *Entscheidungsfindung* in Unternehmen, also in komplexen Organisationen, ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Analyse der Selbst- und Ko-Regulierung. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Unternehmen hier v. a. nach ökonomischen Effizienzkriterien Entscheidungen treffen, sodass freiwillige Selbstregulierung mitunter nur entsteht, wenn Effizienzgewinne erwartet werden.<sup>51</sup>

Ausgehend von Annahmen über die Entscheidungsfindung in Firmen kommen Gupta/Lad (1983) u. a. zu folgenden Aussagen:

- *Die Wahrscheinlichkeit, dass es zur Selbstregulierung kommt, steigt an/ist höher,*
  - je größer die potenziellen Vorteile der Industrie (z. B. erhöhte Nachfrage, geringere Macht der Käufer oder Zulieferer) durch Selbstregulierung.
  - falls die Kosten ohne Selbstregulierung höher sind als die Kosten der Selbstregulierung.
  - falls ein industrieweites Entscheidungsfindungssystem existiert (Handelsorganisation).
  - je weniger fragmentiert die Industrie ist.<sup>52</sup>
  - je geringer die Machtunterschiede innerhalb der Industrie sind.

Ergebnisse des Selbstregulierungsprozesses setzen sich aus öffentlichen und privaten Gütern zusammen. Reputationssensitive Industrien scheinen sich deshalb für Selbstregulierung gut zu eignen. Die Bereitschaft zur individuellen Selbstbeschränkung steigt mit zunehmender Reputationssensitivität. Grund dafür sind erzielbare zusätzliche Gewinne bei individuell zurechenbarer höherer Reputation jener Unternehmen, die sich am Selbstregulierungsprozess beteiligen. Dies bringt beispielsweise Anreize für eine starke Betonung der Unternehmensethik.<sup>53</sup>

Der Öffentliche-Gut-Charakter der Selbstregulierungsergebnisse birgt die Gefahr, dass die Reputation ganzer Industriezweige durch das Fehlverhalten einzelner ‚schwarzer Schafe‘ sinkt (Externalitäten). Dadurch erhöht sich der brancheninterne

---

50 Es gibt jedoch etliche Regulierungsziele, die sich nicht in ökonomischen Kategorien fassen lassen, und wo es auch aufgrund unterschiedlicher weltanschaulicher Positionen keine objektiv richtigen Lösungen gibt (z. B. Jugendschutz, Pornografie).

51 Vgl. Cabugueira 2000, 8.

52 Vgl. auch Swire 1997.

53 Vgl. Kap. 1.1.

Druck und die Wahrscheinlichkeit der Internalisierung der Externalitäten durch industrieinterne Lösungen im Wege der Selbstregulierung.<sup>54</sup>

Gunningham/Rees (1997) unterscheiden zwischen *internen* und *externen* Hürden, die es zu überwinden gilt. *Intern* geht es um den Aufbau einer ‚Industrie-Moral‘ (z. B. um die Festlegung der öffentlichen Verpflichtung innerhalb der Industrie, der moralischen Werte/Ziele und um die Verankerung von Verantwortlichkeit und Transparenz in den Entscheidungsprozess); als *externe* Faktoren betonen sie die Bedeutung der Übereinstimmung von privaten und öffentlichen Zielen bzw. von ausreichendem externen Druck, um diese Übereinstimmung zu erreichen. Mechanismen zur Verhinderung von Free-rider-Verhalten sind ein weiteres Erfolgskriterium. Sie betonen, dass Selbstregulierung nur selten als Stand-alone-Mechanismus erfolgreich ist, sondern erst in Kombination mit öffentlicher Regulierung und/oder Third-Party-Oversight zu den effektivsten Lösungen führt.

### 2.3 Rechtsstaatliche und demokratische Konsequenzen von Selbst- und Ko-Regulierung

Die Transformation von Staatlichkeit im Mediamatiksektor ist durch acht Trends gekennzeichnet,<sup>55</sup> von denen vier eine besondere Relevanz für die rechtsstaatliche und demokratische Qualität von Regulierungsinstitutionen aufweisen. Zum Ersten kommt es innerhalb der staatlichen Organisation zu erheblichen Veränderungen, die in der Literatur mit den Schlagworten ‚Ausgliederung‘ und ‚Privatisierung‘ bezeichnet werden. Darunter versteht man Veränderungen der Behördenstruktur, mit dem Zweck, den unmittelbaren staatlich-politischen Einfluss zurückzudrängen. Hoheitliche Funktionen wie die Zulassung von Telekommunikationsdiensten und die Regelung von Zusammenschaltungsanordnungen werden nun nicht mehr von den zuständigen Abteilungen der jeweiligen Bundesministerien getätigt, sondern von eigens dafür gegründeten unabhängigen Regulierungsbehörden (staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn). Zum Zweiten kommt es durch die Globalisierung und die europäische Integration zu einer Intensivierung transnationaler Regulierung, wodurch die demokratische Frage neu beantwortet werden muss. Drittens verändern sich sowohl durch die zunehmende Inter- und Supranationalisierung als auch innerhalb des Nationalstaates die rechtsstaatlichen Prinzipien im Sinne eines Trends zu breiten gesetzlichen Parametern. Und viertens ist im Mediamatikbereich eine verstärkte Tätigkeit alternativer Regulierungsinstitutionen zu beobachten,<sup>56</sup> deren Tätigkeiten entweder auf expliziter einseitiger rechtlicher Grundlage (Ko-Regulierung)

---

54 Zur industrieinitiierten Selbstregulierung von Inhalten kam es beispielsweise in Österreich Anfang der 1990er-Jahre aufgrund massiver Probleme bei der Einführung höhervergebührender Telefondienste (Audiotex-Dienste, insbesondere Erotikdienste). Für einen Überblick zu Regulierungsproblemen bei Audiotex-Diensten in 13 Ländern vgl. Latzer/Thomas 1993.

55 Zu weiteren Aspekten der transformierten Staatlichkeit siehe Kap. 1.2.1.

56 Zur verstärkten Einbeziehung privater Akteure in den staatlichen Regulierungsprozess siehe die Ausführungen zum Governance-Begriff in Kap. 1.2.2.

oder in völliger Eigenverantwortung (nahezu) ohne staatliche Involvierung (Selbstregulierung) basieren. Vielfach wird in diesem Zusammenhang der Vorwurf diskutiert, dass der verstärkte Einsatz von Selbst- und Ko-Regulierung die demokratische Qualität regulatorischer Politik senke.<sup>57</sup> Im Folgenden soll nun überprüft werden, ob dieser Vorwurf tatsächlich gerechtfertigt ist. Dabei wird in einem ersten Schritt die zunehmende Inter- und Supranationalisierung politischer und ökonomischer Prozesse unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Integration dargestellt. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Analyse der Veränderungen des rechtsstaatlichen Legalitätsprinzips, wobei besonderes Augenmerk auf den Trend zu breiten Parametern gelegt wird. Nach einer Vorstellung der zwei die Europäische Union prägenden Demokratiemodelle, namentlich des parlamentarisch-repräsentativen und des regulatorischen, wird die demokratische Qualität der institutionellen Regulierungsstrukturen des Mediamatiksektors anhand der im regulatorischen Modell entwickelten Standards einer Bewertung unterzogen. Als normativer Bezug dienen dabei die Kriterien Verantwortlichkeit (*accountability*), adäquate Verfahrensregelungen, d. h. effektive und gleiche Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen, Transparenz sowie die Rückkoppelung an staatliche Institutionen, insbesondere die Möglichkeit regulatorische Entscheidungen einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen.

### 2.3.1 *Inter- und Supranationalisierung von Ökonomie und Politik*

Die seit Ende des Zweiten Weltkriegs zu beobachtende Internationalisierung von Politik und Ökonomie, einschließlich der Zunahme regionaler Integrationsprojekte, führte zu einem sukzessiven Auseinanderfallen der politischen und ökonomischen Handlungsfelder. Wirtschaftliche Aktivitäten lassen sich heute weniger denn je in ein einzelstaatliches Raster zwängen. Unternehmen bzw. Konzerne operieren nur mehr selten innerhalb der Grenzen eines Staates, sondern vielmehr in einem spezifischen transnationalen Politikfeld. Der ökonomischen Transnationalisierung steht ein politisches Teilsystem gegenüber, das noch weitgehend in den institutionellen Strukturen des Nationalstaates verankert ist. Ansätze einer umfassenden Neuordnung der politischen Sphäre sind jedoch im Zuge der europäischen Einigungstendenzen ersichtlich. Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht ist der hier behandelte Bereich der Mediamatik von besonderem Interesse, wirft doch das Verhältnis von Politik und Medien stets elementare Fragen des demokratischen Gemeinwesens auf.<sup>58</sup> Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass ein funktionierendes Mediensystem eine unverzichtbare Voraussetzung für die demokratische Qualität einer Gesellschaft darstellt. Medien bringen so genannte ‚positive informationale Externalitäten‘ wie Meinungsvielfalt hervor, die der soziokulturellen Entwicklung, der Stabilisierung und Integration moderner Gesellschaften förderlich sind. Denn es ist in erster Linie das Mediensystem, das eine für die Demokratie notwendige kritische Öffentlichkeit

---

57 Vgl. u. a. Gunningham/Rees 1997, 370.

58 Vgl. u. a. Habermas 1991.

hervorzubringen vermag. Politische Kommunikation im Allgemeinen und Medienpolitik im Besonderen erhalten vor diesem Hintergrund einen besonderen Stellenwert. Folglich geht es darum „wie ‚Politische Kommunikation‘ so organisiert werden kann, dass sie einerseits demokratiethoretisch bestimmten Idealen und andererseits funktional den jeweiligen gesellschaftlichen Erfordernissen entspricht“<sup>59</sup>. Damit ist explizit die Legitimation politischer Systeme angesprochen, die sich nicht zuletzt an einer funktionierenden Medien- und Kommunikationslandschaft zeigt. Insofern berühren die in die Transformation von Staatlichkeit eingebetteten Phänomene von Selbst- und Ko-Regulierung nicht nur den Bereich der Mediamatik, sondern sind darüber hinaus auch für die Entwicklung eines demokratischen Diskurses von Bedeutung. Defizite in kommunikationsrelevanten alternativen Regulierungsinstitutionen (Ko- und Selbstregulierung) können zu Verschlechterungen im gesellschaftlichen Kommunikationssystem führen und sich somit auch auf demokratische Standards negativ auswirken.

Angesichts der Verflochtenheit bzw. Fusion<sup>60</sup> von nationalen und supranationalen bzw. intergouvernementalen Akteuren und Institutionen macht es wenig Sinn, demokratische und rechtsstaatliche Überlegungen im Bereich des Mediamatiksektors ausschließlich auf der Ebene eines Mitgliedstaates der Europäischen Union zu untersuchen. Vielmehr können demokratische und rechtsstaatliche Transformationsprozesse nur dann sinnvoll untersucht werden, wenn man die einzelnen Mitgliedstaaten als Teil eines europäischen Mehrebenensystems begreift.

In Bezug auf die demokratische Qualität der Europäischen Union sprechen sowohl Politiker als auch Autoren im Bereich der Rechts- und Politikwissenschaft von einem ‚Demokratiedefizit‘ der Europäischen Union.<sup>61</sup> Als demokratiepolitischer Maßstab kann hier die vielzitierte Maastricht-Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts zugrunde gelegt werden, in der die nationalen Parlamente als die zentrale Legitimationsinstanz für die demokratische Qualität der Europäischen Union angesehen wurden. Das direkt gewählte Europäische Parlament fungiert in diesem Argumentationszusammenhang (lediglich) als demokratiepolitische Ergänzung zu den nationalen Parlamenten.<sup>62</sup> Misst man die EU nun an diesem Maßstab, so kann das Ergebnis nicht wirklich befriedigen. Im Laufe der Geschichte der Europäischen Integration kam es zu einer Übertragung einer stetig anwachsenden Zahl von Legislativkompetenzen von der mitgliedstaatlichen Ebene (Nationalrat, Bundesrat, Landtage) auf die supranationale Ebene (Kommission, Rat, Europäisches Parlament). Dennoch variiert der Grad der Vergemeinschaftung mitunter sehr stark zwischen den einzelnen Politikbereichen. Während etwa die Telekommunikation ein „(...) vom Gemeinschaftsrecht besonders dicht überzogene[r] Bereich“<sup>63</sup> ist,<sup>64</sup> gibt es

---

59 Jarren/Sarcinelli 1998, 13.

60 Grundlegend diesbezüglich Wessels 1992.

61 Vgl. u. a. Öhlinger/Potacs 1998, 38f.; Voelzkow 2000, 287.

62 Vgl. BVerfGE 89, 155.

63 So die Formulierung in einem Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfSlg 15427).

in der Medienpolitik keine derart umfassenden Regelungskompetenzen.<sup>65</sup> Aufgrund des Vorranges des Gemeinschaftsrechts<sup>66</sup> führt der umfassende Kompetenztransfer zu einer weitgehenden Entmachtung nationaler Parlamente unter gleichzeitiger Aufwertung der nur indirekt legitimierten Institution des Rates sowie der demokratisch kaum legitimierten Europäischen Kommission. Verschärft wird die mangelnde Rückkoppelung an das nationale Parlament durch die Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen im Rat, was zur Konsequenz hat, dass Mitgliedstaaten auch dann an Entscheidungen des Rates gebunden sind, wenn sie sich im Rat explizit dagegen ausgesprochen haben. Dies bedeutet, dass das im Kontext des Nationalstaates ausgeübte demokratische Wahlrecht in vergemeinschafteten Politikbereichen mitunter ins Leere läuft, da weder das nationale Parlament noch die Regierung Entscheidungen, die sich unmittelbar an ihre Bürger richten, verhindern können. Das von den Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament erfreut sich seit dem Inkraft-Treten des Vertrages von Amsterdam (1999) zwar vermehrter Kompetenzen im gemeinschaftlichen Rechtssetzungsprozess, nimmt aber insgesamt gegenüber dem Rat eine noch immer schwächere Position ein, da es nicht über die umfassenden Kompetenzen eines Vollparlamentes im traditionellen Sinne verfügt. Die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlamentes kann dabei aber nur ein Teil einer mehrdimensionalen Strategie sein.<sup>67</sup> In jüngster Zeit wurde auf europäischer Ebene der Einsatz von Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements stärker propagiert. Dies mag – angesichts einer damit verbundenen Schwächung parlamentarischer Körperschaften<sup>68</sup> sowie ungeklärter Fragen in Bezug auf Transparenz und Verfahren – zu einer Verschärfung des Demokratiedefizits führen. Der Hintergrund dieser Forderungen gründet sich auf die Annahme, dass die mitunter langwierigen und umständlichen Rechtssetzungsverfahren nicht die notwendige Effizienz und Flexibilität aufweisen, um mit regulatorischen Problemen in einem sich rasch wandelnden Politikfeld wie der Mediamatik adäquat umzugehen.

### 2.3.2 *Rechtsstaatliche Aspekte von Selbst- und Ko-Regulierung*

64 Vom Gemeinschaftsrecht berührt ist ferner der Bereich des eCommerce und jener der elektronischen Signaturen.

65 Die Tatsache, dass es keine umfassenden Regelungskompetenzen der Europäischen Union für den Mediensektor gibt, bedeutet natürlich nicht, dass das Gemeinschaftsrecht keinerlei Wirkungen auf die Medien entfaltet. So kommt es im Bereich der dem EU-Recht unterliegenden Wettbewerbspolitik zu indirekten, aber nicht weniger bedeutsamen Eingriffen durch die Europäische Union. Ferner entschied der EuGH bereits im Jahre 1974 in der Rechtssache 155/73 (*Sacchi*), dass das Fernsehen unter die vom Gemeinschaftsrecht geregelte Dienstleistungsfreiheit fällt. Darüber hinaus wäre hier Art. 151 Abs. 2 EGV zu erwähnen, wonach die Gemeinschaft über Kompetenzen auf dem Gebiet der audiovisuellen Medien verfügt. Zur diesbezüglichen Diskussion vgl. Ablasser 1998, 18ff.; Astheimer/Moosmayer 1994.

66 Vgl. die diesbezüglich grundlegende Entscheidung des EuGH Rs. 6/64, *Costa/ENEL*, Slg. 1964, 1141; zur Bedeutung des Vorranges des Gemeinschaftsrechts sowie seiner unmittelbaren Wirkung siehe insbesondere Weiler 1991.

67 Vgl. weiter unten die Ausführungen zum regulatorischen Staat.

68 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“.

Neben der Veränderung des demokratischen Standards kommt es durch die Inter- und Supranationalisierung auch in rechtsstaatlicher Hinsicht zu beträchtlichen Änderungen. Von einem Rechtsstaat kann dann gesprochen werden, wenn die Exekutive an Gesetze gebunden ist, wenn Gewaltenteilung gewährleistet ist, wenn die Gerichtsbarkeit unabhängig agieren kann, wenn eine Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Vollzugsakte existiert und die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger gesichert sind.<sup>69</sup> Im Folgenden steht in erster Linie das Legalitätsprinzip im Vordergrund. Mit der Absicht, die Freiheitssphäre des Einzelnen zu schützen sowie die Vorherrschaft des Parlamentes sicherzustellen, beruht das von Montesquieu geprägte Legalitätsprinzip auf der Annahme, dass nur das Gesetz den Maßstab des legitimen Staatshandelns bilden soll. Die Folge davon ist, dass die „Rechtsordnung inhaltlich relativ bestimmt ist“<sup>70</sup>, d. h. die Rechte und Pflichten einzelner müssen *gesetzlich* in dem dafür vorgesehenen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren präzise festgelegt werden. Es ist dabei aber stets mitzubedenken, in welcher Form der Staat dem Einzelnen gegenübertritt. Dass das Legalitätsprinzip für die Hoheitsverwaltung gilt, ist unbestritten; gilt es aber auch für die Privatwirtschaftsverwaltung, für die Selbstverwaltung, nur für belastende<sup>71</sup> oder auch für begünstigende<sup>72</sup> Rechtsakte? Existieren darüber hinaus Politikbereiche in denen das strenge Legalitätsprinzip gelockert werden kann und auch eine ‚verdünnte‘ Form angemessen ist? Die klassische Vorstellung des Legalitätsprinzips basiert darauf, dass eine Vorschrift ein konditionales Verhältnis von Tatbestand und Rechtsfolge aufweist. Dies bedeutet, dass menschliches Handeln durch eine Rechtsnorm in Form von Verbieten, Erlauben oder Dulden reguliert und dass daran eine spezifische Rechtsfolge geknüpft wird. Seit einigen Jahren kommt es in gewissen Bereichen der staatlichen Regulierung im engen Sinn zu Modifikationen im Bereich des Legalitätsprinzips. Erste Auflockerungen des Legalitätsprinzips ergaben sich dadurch, dass die konditionale Wenn-dann-Struktur durch eine *finale* Determinierung ersetzt wurde. So gab es beispielsweise im Planungsrecht die Möglichkeit, Verordnungen zu erlassen, ohne dass das zugrundeliegende Gesetz sämtliche vorzusehenden Merkmale enthielt. Demgegenüber begnügte man sich damit, dass das Gesetz in erster Linie Ziele enthielt, die mit der zu erlassenden Verordnung erreicht werden sollten. Diese finale Determinierung erlaubt der Vollziehung erheblich mehr Entscheidungsspielräume und führt umgekehrt dazu, dass die Legislativorgane tendenziell an Gestaltungsmacht verlieren. Wird konkretes staatliches Handeln nicht mehr im Detail, sondern lediglich mit Hilfe relativ breiter gesetzlicher Parameter final determiniert, verändert sich automatisch auch die Funktion der Exekutive. Sie ist nicht mehr länger ein ‚bloßes‘ Vollzugsorgan parlamentarisch verabschiedeter Gesetze, sondern fungiert sukzessive als materieller Gesetzgeber. Aus der Sicht des Legalitätsprinzips bedeutet dies, dass eine Verordnung nicht mehr am inhaltlich nunmehr unterdeterminierten Gesetz gemessen wird, sondern an

---

69 Vgl. Kojan 1993, 124.

70 Vgl. Walter/Mayer 1996, 72f.

71 Belastende Rechtsakte sind beispielsweise der Entzug einer Lizenz.

72 Begünstigende Rechtsakte sind beispielsweise die Erteilung einer Lizenz.

der Pflicht der Exekutive, ein entsprechendes Verfahren durchzuführen. Die zuständige Rechtsschutzinstanz hat somit in erster Linie zu überprüfen, ob das Exekutivorgan in seiner Entscheidungsfindung ordnungsgemäß vorgegangen ist und somit von seiner Gestaltungsfreiheit im richtigen Ausmaß Gebrauch gemacht hat.<sup>73</sup> Mit anderen Worten: Die *Gesetz*mäßigkeit hat sich zur grundsätzlichen *Rechtmäßigkeit* der Verwaltung gewandelt. Durch das Hinzutreten der europäischen Ebene verschärft sich dieser Trend zu breiten, finalen Parametern in mehrfacher Hinsicht.<sup>74</sup> Zum einen existiert auf supranationaler Ebene im Gegensatz zu Deutschland und Österreich kein starkes sich am Gesetzesvorbehalt orientierendes Legalitätsprinzip.<sup>75</sup> Zum anderen können auf europäischer Ebene verstärkt Bestrebungen identifiziert werden, die angesichts langwieriger Rechtssetzungsverfahren alternative regulatorische Arrangements befürworten. So sprach sich die Europäische Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ für den verstärkten Einsatz so genannter Rahmenrichtlinien aus, die sowohl aufgrund ihres geringeren Detailcharakters einen schnelleren Konsens in den zuständigen Institutionen (Rat und Europäisches Parlament) erwarten lassen als auch der nationalstaatlichen bzw. supranationalen Exekutive einen (noch) größeren Entscheidungsspielraum zugestehen.<sup>76</sup> Neben der zunehmenden Unterdeterminierung staatlicher bzw. supranationaler Regelungen und der damit einhergehenden Aufwertung exekutiver Institutionen, wird auch die regulatorische Kapazität privater Akteure forciert. Beispielsweise sollen auf der Grundlage bindender Rechtssetzungstätigkeit traditioneller staatlicher oder supranationaler Institutionen die ‚Hauptbeteiligten‘, d. h. private Akteure, insbesondere Unternehmen „unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen“<sup>77</sup> gemeinsam regulatorisch tätig sein (Ko-Regulierung). Der Trend zu breiten Parametern besteht jedoch lediglich im Bereich der staatlichen Regulierungsinstitutionen, einschließlich der supranationalen Institutionen. Demgegenüber kommt Selbst- und Ko-Regulierung oft die Funktion zu, diese von staatlichen Institutionen, namentlich von Legislativkörperschaften, verabschiedeten breiten Parameter aufgrund ihrer Expertise im Einzelfall zu konkretisieren. Immer weniger gelingt es parlamentarischen Körperschaften mit ex ante verabschiedeten, generell-abstrakten Regelungen auf die gesellschaftlichen Realitäten intentional einzuwirken. Immer mehr setzt sich in regulatorischen Politikfeldern die Auffassung durch, dass bürokratische Eliten in der öffentlichen Verwaltung bzw. alternative Regulierungsinstitutionen nicht auf Basis einer ex ante definierten detaillierten Norm zu agieren in der Lage sind, sondern unter rasch veränderten Rahmenbedingungen nur mehr auf der Basis breit formulierter gesetzlicher Parameter situativ sinnvoll handeln können. Der diesbezügliche Preis besteht allerdings in einer Aufweichung der Rückbindung des Verwaltungshandelns an das parlamentarisch verabschiedete Gesetz, was nicht nur das rechtsstaatliche Legalitätsprinzip verändert, sondern aufgrund der dadurch bedingten Aufwertung der öffentlichen Verwal-

---

73 Vgl. Koja 1993, 132ff.

74 Zu den anderen die transformierte Staatlichkeit kennzeichnenden Trends vgl. Kap. 1.2.1.

75 Vgl. Schwarze 1988, 238.

76 Vgl. Weißbuch KOM (2001) 428, 27.

77 Vgl. Weißbuch KOM (2001) 428, 27. Vgl. auch die Ausführungen zum *New Approach* in Kap. 3.1.

tung bzw. alternativer Regulierungsinstitutionen auf Kosten der Legislative auch demokratiepolitische Konsequenzen nach sich zieht.

### 2.3.3 *Demokratiemodelle im europäischen Mehrebenensystem*

Die gegenwärtige institutionelle Architektur des europäischen Mehrebenensystems ist durch die Ko-Existenz zweier Modelle, das parlamentarisch-repräsentative und das regulatorische, gekennzeichnet.<sup>78</sup> In einer ersten Annäherung können die Modelle durch die ihnen zugrunde liegenden Legitimitätsvorstellungen unterschieden werden. Das parlamentarisch-repräsentative Modell rechtfertigt sich in erster Linie durch die Eingabeseite des politischen Prozesses (*Input*), d. h., all das, was zu einer konkreten politischen oder rechtlichen Entscheidung unter besonderer Berücksichtigung der Qualität des auf demokratischen Wahlen beruhenden Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses führt. Hingegen legt das regulatorische Modell sein Hauptaugenmerk auf die Produktionsseite des politischen Prozesses (*Output*), d. h., auf die konkreten Leistungen politischer Steuerung.<sup>79</sup>

Die Input/Output-Dichotomie ist primär idealtypisch zu verstehen und dient lediglich der analytischen Unterscheidung, die das Verständnis der unterschiedlichen Schwerpunktsetzung der unten vorgestellten Demokratiemodelle erleichtern soll. In der Realität verweisen beide Dimensionen immer wieder aufeinander und können nicht völlig isoliert voneinander betrachtet werden. Beispielsweise kann sich eine konkrete Politik nie ausschließlich über einen bestimmten *Output* legitimieren und die Sicherstellung eines entsprechenden *Inputs* völlig negieren. Eine solche Politik würde langfristig nicht nur die Akzeptanz der Betroffenen verlieren und die eigene institutionelle Infragestellung riskieren, sondern gleichzeitig, v. a. mangels eines entsprechenden *Inputs* durch die Betroffenen, sukzessiv an deren Realität vorbeiregulieren, d. h., letztlich keinen effizienten *Output* produzieren.

#### ▪ *Das parlamentarisch-repräsentative Modell*

Das parlamentarisch-repräsentative Modell legitimiert sich primär durch ein von sämtlichen Wahlberechtigten direkt gewähltes Parlament. Im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten, der Exekutive und der Gerichtsbarkeit, genießt die Legislative insofern eine Vorrangstellung, als sämtliche Akte der anderen Gewalten auf eine vom Parlament gefasste rechtliche Grundlage zurückgeführt werden müssen. Dies impliziert einerseits, dass das Parlament in der Lage sein muss, die Regierung zu kontrollieren, andererseits, dass sich die Regierung auf die Implementation parlamentarischer Legislativentscheidungen beschränkt.<sup>80</sup>

Es ist das tief in der westeuropäischen Tradition verwurzelte repräsentativ-parlamentarische System,<sup>81</sup> das in der Regel als Beurteilungsmaßstab herangezogen

---

78 Vgl. Dehousse 1998.

79 Vgl. Scharpf 1970.

80 Vgl. Dehousse 1998; diesem folgend auch Heitsch 2001, 818.

81 Vgl. Dehousse 2001, 170; Lehbruch 1997.

wird, wenn es darum geht, die demokratische Qualität der Europäischen Union zu beurteilen bzw. zu kritisieren.<sup>82</sup> Doch weist eine allzu einseitige Anwendung dieses Modells auf die Europäische Union deutliche Schwächen auf. Zum einen ignorieren die Proponenten des repräsentativen Modells die Schwächen, die dieses bereits auf der Ebene des Nationalstaates aufweist. So verhindert der „Handlungsverbund“<sup>83</sup> zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung eine effektive Kontrolle der Regierung durch das Parlament, da die parlamentarische Kontrolle nahezu ausschließlich von den Oppositionsparteien getragen wird. Überdies kann man die Ansicht, dass sich die Exekutive nur auf die Vollziehung bzw. Implementation der vom Parlament getroffenen Entscheidungen konzentriert, kritisieren. Dass Parlamente die von ihnen formell beschlossenen Rechtsakte auch inhaltlich prägen, ist realpolitisch eher die Ausnahme als die Regel.<sup>84</sup> Im Gegenteil, eine tatsächliche Regulierung würde die Parlamente schon seit langem allein aufgrund ihres geringen Grades an Expertise völlig überfordern. Vielmehr sind es die Regierungen und ihr bürokratischer Apparat unter Mitwirkung von Sozialpartnern, welche die relevanten politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse prägen.

Zum anderen ist fraglich, inwieweit es normativ wünschenswert ist, sich lediglich auf die Aufwertung des Europäischen Parlamentes zu einem Vollparlament zu konzentrieren.<sup>85</sup> Um Missverständnissen vorzubeugen: Es soll hier keineswegs die Auffassung vertreten werden, dass die Aufwertung des Europäischen Parlamentes demokratiepolitisch ein Problem darstelle. Im Gegenteil, neben einer großzügigen Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens<sup>86</sup> gibt es gerade im Komitologieverfahren eine Reihe von Vorschlägen, wie das Europäische Parlament eingebunden werden könnte, ohne dass deswegen die Effizienz der Ausschüsse in Frage gestellt wäre.<sup>87</sup> Es wird lediglich die Auffassung vertreten, dass angesichts der demokratiepolitischen Erfordernisse eines eingriffsintensiven, quasi-staatlichen und pluralistischen Mehrebenensystems die alleinige Aufwertung des Europäischen Parlamentes nicht zuletzt aufgrund einer mangelnden europäischen Identität<sup>88</sup> zu kurz greifen würde und durch den im regulatorischen Modell angewendeten prozessorientierten Zugang ergänzt werden müsste.

#### ▪ *Das regulatorische Modell*

---

82 Siehe oben die Ausführungen zum Demokratiedefizit der Europäischen Union.

83 Vgl. Beyme 1997. Blondel/Cotta (2000) sprechen in diesem Zusammenhang auch von *party government*.

84 Vgl. Andersen/Burns 1996.

85 Vgl. Schmitter 2001.

86 Vgl. Art. 251 EG.

87 Vgl. Dehousse 2001, 178ff..

88 Die mangelnde europäische Identität wird meist mit dem Mangel einer gemeinsamen Sprache, einem Fehlen europäischer Medien und europäischer Parteien und einer diesbezüglichen Öffentlichkeit begründet (vgl. z. B. Grimm 1995; Scharpf 1998).

Das zweite Modell betrachtet die Europäische Union in erster Linie als funktionelle Zweckorganisation,<sup>89</sup> deren primäre Aufgabe in der Lösung spezifischer Sachprobleme (z. B. Mediamatik, Umweltschutz, Konsumentenschutz) besteht. Es orientiert sich dabei v. a. an den aus der US-amerikanischen Tradition stammenden unabhängigen Regulierungsbehörden<sup>90</sup> (*fourth branch of government*)<sup>91</sup>, die aufgrund ihrer Unabhängigkeit und hohen Expertise besonders geeignet sind, einem komplexen und dynamischen Problemlösungsdruck zu entsprechen. Im Kontext des europäischen Mehrebenensystems operieren auf supranationaler Ebene sowohl die Europäische Kommission weisungsfrei als Politikinitiator bzw. als legislativ operierende Regulierungsinstanz als auch die Europäische Zentralbank (EZB).<sup>92</sup> Aber auch auf mitgliedstaatlicher Ebene werden v. a. aufgrund von EU-induzierter Rechtssetzung – z. B. im Mediamatiksektor – vermehrt nicht-majoritäre<sup>93</sup> Regulierungsinstitutionen (*agencies*) eingerichtet. Die Europäische Kommission bildet im Zusammenwirken mit den nationalen *agencies* ein institutionelles Netzwerk regulierender Akteure, das sich mit effizienter Re-Regulierung des europäischen Marktes und weniger mit (re-)distributiver Politik befasst.

Die im regulatorischen Modell zum Ausdruck kommende Distanz zu staatlichen Institutionen im engen Sinn wird durch das zunehmende Auftreten alternativer Regulierungsinstitutionen weiter vergrößert. Insofern erscheint es nur konsequent, dass sich eine Untersuchung der demokratiepolitischen Qualität von Selbst- und Ko-Regulierung primär auf die diesbezüglichen Kriterien des regulatorischen Modells stützt. Die Beschäftigung mit den legitimitätsstiftenden Aspekten des parlamentarisch-repräsentativen Modells, d. h. die Wahl der Vertreter der Regulierungsinstitutionen durch sämtliche Bürger eines Staates, würde im Falle alternativer Regulierungsinstitutionen auch wenig Sinn ergeben.

#### 2.3.4 Demokratische Anforderungen an Selbst- und Ko-Regulierung

Ein wesentlicher Bereich der wissenschaftlichen Literatur, der sich mit dem regulatorischen Modell auseinandersetzt, beschäftigt sich mit der Frage, wie unabhän-

---

89 Bereits Ipsen (1964; 1972) hat die (drei) Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1964 als „Zweckverbände funktioneller Integration“ bezeichnet. Der Begriff des Zweckverbandes hatte in erster Linie die Beschäftigung und Lösung „technischer“ Fragestellungen und Probleme vor Augen und weniger deren demokratische Absicherung. In die Sprache des Input/Output-Modells übertragen, kann man auch davon sprechen, dass sich die Gründungsväter der Europäischen Integration weniger auf den *Input* als vielmehr auf den sachgerechten bzw. effizienten *Output* des Systems konzentriert haben und darin auch seine primäre Legitimation gesehen haben.

90 Vgl. z. B. die in den USA für Telekommunikation und Medien zuständige Federal Communications Commission (FCC).

91 Vgl. Majone 1996c, 12.

92 Vgl. Christiansen 1997; Jayasuriya 2001; für weitere Beispiele von Regulierungsinstitutionen siehe Majone 1996a, 274.

93 Unter nicht-majoritären Institutionen versteht man jene Institutionen, die nicht unmittelbar den Wahlberechtigten bzw. deren Repräsentanten verantwortlich sind. Ihre Legitimation gründet sich primär auf die fachliche Autorität von Experten (vgl. Majone 1998, 10).

gige Regulierungsbehörden, d. h. staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn und alternative Regulierungsinstitutionen, in einen demokratischen Legitimitätszusammenhang integriert werden können. Es geht also nicht mehr darum, ob unabhängige Regulierungsinstanzen notwendig sind, sondern vielmehr um die Frage, wie diese institutionell ausgestaltet sein müssen, um demokratischen Anforderungen zu genügen. Traditionelle demokratische Standards, insbesondere die Verantwortlichkeit gegenüber einem direkt legitimierten Parlament (Ministerverantwortlichkeit), greifen im Falle von unabhängigen Behörden naturgemäß nicht. Die demokratiepolitische Herausforderung besteht darin, einen adäquaten demokratischen Standard auch für diese Institutionen zu finden, ohne gleichzeitig ihre Unabhängigkeit infrage zu stellen. Die Wahrung demokratischer Standards, insbesondere ihre politische Verantwortlichkeit, kann nur durch eine Kombination mehrerer Kontrollinstrumente erfolgen, wodurch sichergestellt ist, dass „no one controls the agency, yet the agency is under control“<sup>94</sup>. Staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn – wie die TKK – sind jedoch niemals zur Gänze unabhängig, sondern ihre Unabhängigkeit besteht vielmehr darin, dass sie außerhalb der staatlichen Verwaltung ihrer regulatorischen Tätigkeit nachgehen können, insbesondere dass sie für einzelne ökonomische Akteure bindende Entscheidungen verabschieden können. Traditionelle staatliche Akteure wie Parlament und Regierung können ebenso wichtige Akzente im Personal- und Budgetbereich setzen wie die Gerichte durch die rechtliche Kontrolle.

Auch im Bereich der Selbst- und Ko-Regulierung ist die Frage zu diskutieren, inwieweit in diesen Bereichen demokratische Standards gewährleistet sein müssen. Die Beantwortung dieser Frage hängt jedoch wesentlich von der *Eingriffsintensität* der betreffenden Regulierungsinstitution ab, d. h. je stärker eine regulatorische Maßnahme in den Bereich der Bürger eingreift (z. B. Grundrechte), desto stärker stellt sich die Frage nach ihrer demokratischen Legitimität. Wie die empirischen Ergebnisse unserer Untersuchungen<sup>95</sup> zeigen, kann davon ausgegangen werden, dass die Eingriffsintensität im Bereich der Ko-Regulierung tendenziell geringer als im Bereich der staatlichen Regulierung ist, aber höher als im Bereich der Selbstregulierung. Dies bedeutet, dass sich die Frage der demokratischen Legitimität im Bereich der Ko-Regulierung ungleich stärker stellt als etwa im Bereich der Selbstregulierung. Laut unserer Definition ist Ko-Regulierung zwar nicht hoheitlich tätig, basiert aber dennoch auf einer expliziten einseitigen rechtlichen Grundlage.<sup>96</sup> Durch die rechtliche Grundlage ist es jedoch den demokratisch legitimierten Gesetzgebern auf nationalstaatlicher wie auf supranationaler Ebene grundsätzlich möglich, wesentliche institutionelle Voraussetzungen der Ko-Regulierungsinstitutionen (z. B. anzuwendende Verfahren, Rechenschaftspflichten, Transparenzvorschriften, Beteiligung von Stakeholdern) festzulegen. Ob diese Möglichkeiten auch tatsächlich vom Gesetzgeber ergriffen werden und das Ergebnis aus demokratietheoretischer Sicht auch

---

94 Moe zit. in Majone 1996c, 18.

95 Siehe Kap. 3.2.

96 Zur genauen Definition vgl. Kap. 2.1.

befriedigt, ist eine andere Frage. Sie kann sowohl im Fall der staatlichen Regulierung als auch im Bereich der Ko-Regulierung nur im Einzelfall beantwortet werden bzw. bleibt stets latent umstritten. Im Bereich der Selbstregulierung ist der Grad staatlicher Involvierung viel geringer als im Bereich der Ko-Regulierung. Während im Bereich der Selbstregulierung im weiten Sinn noch vereinzelt eine personelle und/oder finanzielle staatliche Involvierung gegeben ist, sind bei der Selbstregulierung im engen Sinn keinerlei staatliche Einflüsse ersichtlich. Sind aber keine demokratisch legitimierten staatlichen Institutionen involviert, muss die demokratische Legitimation durch angemessene Transparenz- und Verfahrensvorschriften von den regulierenden Institutionen *selbst* gewährleistet werden. Letztlich gilt aber auch in diesem Zusammenhang der Grundsatz, dass sich die Frage nach der demokratischen Qualität von Selbstregulierungsinstitutionen erst mit zunehmender Regulierungsfunktion und der damit verbundenen Eingriffsintensität wirklich stellt. Dies bedeutet allerdings, dass Selbstregulierungsinstitutionen, sofern sie keine bedeutenden regulatorischen Eingriffe vornehmen, aus demokratiepolitischen Überlegungen in letzter Konsequenz *nicht* dieselbe demokratische Qualität wie die staatliche Regulierung und Ko-Regulierung aufweisen müssen. Gleichwohl kann es aber aus Effektivitätsüberlegungen ratsam erscheinen, dass auch Entscheidungen von Selbstregulierungsinstitutionen auf demokratisch befriedigendem Wege zustande kommen. Demokratische Standards erhöhen somit nicht nur die Legitimation regulatorischer Entscheidungen, sondern sind gerade aufgrund der dadurch gewonnenen Akzeptanz bei den Betroffenen besonders effektiv und effizient.

Im Folgenden werden nun jene Kriterien dargestellt, die bei der Beurteilung der demokratischen Qualität der alternativen Regulierungsinstitutionen zu berücksichtigen sind. Es handelt sich dabei um die Kriterien Verantwortlichkeit (*accountability*), Verfahrensregelungen, insbesondere effektive und gleiche Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen, Transparenz sowie Rückkoppelung an staatliche Institutionen wie die Möglichkeit, Entscheidungen alternativer Regulierungsinstitutionen rechtlich zu überprüfen.

- *Verantwortlichkeit*

Das Wesen des regulierenden Staates besteht in der zunehmenden Einrichtung staatlicher Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn sowie alternativer Regulierungsinstitutionen (Selbst- und Ko-Regulierung) zum Zwecke der Erreichung sachgerechter Politikziele. Das Kriterium der Unabhängigkeit ist jedoch überaus ambivalent.<sup>97</sup> Der Vorteil der Unabhängigkeit dieser Institutionen bzw. der staatlichen Regulierung im weiten Sinn liegt in der Fähigkeit, gesellschaftspolitische Zielsetzungen weitgehend unbeeinflusst von kurzfristigen Politikzyklen und damit verbundenen ‚unsachlichen‘ Interventionen verfolgen zu können. Doch die Unabhängigkeit wirft auch das Problem auf, wie diese solcherart agierenden Regulierungsinstitutionen auf legitimitätsbegründende Standards verpflichtet werden können. Dies stellt

---

97 Zur Problematik der Unabhängigkeit siehe oben.

sich v. a. dann, wenn alternative Regulierungsformen nicht primär öffentlichen, sondern partikularen Interessen Einzelner dienen.<sup>98</sup>

Als Anknüpfungspunkt soll hier der aus der angelsächsischen Verfassungstradition stammende Begriff der *accountability* stehen, der im Deutschen am besten mit *Verantwortlichkeit* bzw. Rechenschaft übersetzt werden kann. Wie kann nun Verantwortlichkeit exekutiver Aktivitäten sichergestellt werden? Durch die in vielen Politikbereichen stattfindende Transformation der Regulierung versagt die traditionelle Sicherstellung der Verantwortlichkeit in der Form der parlamentarischen Rückkoppelung exekutiver Entscheidungen in weiten Bereichen regulatorischer Politik. Will man diese dennoch erhalten, ist die ausschließliche Konzentration auf die Ministerverantwortlichkeit aus drei Gründen unzureichend. Zum Ersten können gerade die vielen neu geschaffenen Regulierungsinstitutionen wegen ihrer Unabhängigkeit nicht in den ministeriellen Weisungszusammenhang eingebunden werden. Zum Zweiten lassen sich Formen der Selbst- und Ko-Regulierung nicht in diesen auf staatliche Regulierung im engen Sinn zugeschnittenen Legitimationszusammenhang integrieren. Und zum Dritten erlaubt die Vielzahl der auf den verschiedensten Gebieten operierenden regulierenden Institutionen keine pauschalen Verantwortlichkeitsregelungen. Zu unterschiedlich sind Zielsetzungen, operierende Akteure und Interessen, so dass es je nach Institution und Politikfeld eine unterschiedliche Gewichtung in Bezug auf die Sicherstellung des adäquaten Verantwortlichkeitsniveaus geben kann. Als Ausgangspunkt empfiehlt es sich, auf drei Dimensionen von Verantwortlichkeit zu rekurren:<sup>99</sup>

- *Wer* ist
- *wem* gegenüber
- *wofür* verantwortlich?

Das Objekt der Verantwortlichkeit, d. h. das *wer*, muss im Kontext des gegenwärtig zu beobachtenden Anstiegs von Ausgliederungen sowie der Besorgung öffentlicher Aufgaben durch private Akteure beurteilt werden. Dabei erscheint es sinnvoll, nicht nur staatliche, sondern auch private Akteure grundsätzlich in einen öffentlichen Verantwortungszusammenhang zu integrieren.<sup>100</sup> Bei der Beantwortung der Frage, *wem gegenüber* sich der betreffende regulierende Akteur zu verantworten habe, kann eine zweifache Differenzierung vorgenommen werden: Zum einen kann sich ein Akteur einer ‚höheren‘ Institution verantworten (z. B. einem Bundesminister), zum anderen einer ‚niedrigeren‘ Institution oder Gruppe (z. B. Konsumenten). Die Frage, *wofür* ein regulierender Akteur verantwortlich zeichnet, kann in drei

98 Zur Special-Interest-Theorie sowie zum Problem der Regulatory Capture vgl. Kap. 1.2.2.

99 Vgl. Scott 2000, 41.

100 Vgl. Freeman 1997. Ostrom (1994, 14) weist darauf hin, dass Institutionen nur selten als rein staatlich oder privat zu qualifizieren sind. Dies zeigt auch unsere Untersuchung. Mit Ausnahme der Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn weisen sämtliche Regulierungsinstitutionen eine staatliche Involvierung auf. Ebenso weisen umgekehrt mit Ausnahme der staatlichen Regulierungsinstitutionen im engen Sinn alle Regulierungsinstitutionen eine private Involvierung auf.

unterschiedliche Kategorien aufgespalten werden. Erstens betrifft das die Verantwortlichkeit hinsichtlich der finanziellen Dimension des Regulators, insbesondere die Kosten der Regulierung. Zweitens ist die Einhaltung entsprechender rechtsstaatlicher Verfahren im Rahmen des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses sicherzustellen sowie drittens, ob der Regulator die vom materiellen Gesetzgeber vorgegebenen Zielsetzungen zu erreichen imstande ist.<sup>101</sup>

Die verstärkte Etablierung des regulatorischen Modells führte zu einer Ausweitung in allen drei Dimensionen der Verantwortlichkeit.<sup>102</sup> In Bezug auf die Frage, wer verantwortlich sein soll, hat die Neustrukturierung vieler Politikbereiche und der damit verbundene Anstieg neuer Regulierungsakteure die Anzahl der sich zu verantwortenden Akteure deutlich erhöht. So sind etwa aufgrund der Liberalisierung mehr Akteure im Rundfunk- und Telekommunikationsbereich tätig, als dies früher der Fall war. Dieser Entwicklung entspricht, dass zusätzliche Kontrollinstitutionen eingerichtet wurden, welche die Verantwortlichkeit all dieser Akteure sicherstellen (z. B. BKS, KommAustria, TKK). Und auch die Bereiche, in denen die Akteure verantwortlich sind, haben sich ausgeweitet (z. B. Kostenwahrheit bei Zusammenschaltung).

Die Ausweitung und Pluralisierung der Verantwortlichkeitsstrukturen bedeutet nicht notwendigerweise ein Ansteigen der Verantwortlichkeit, vielmehr kann es auch zu Kompetenzverschiebungen innerhalb der genannten Verantwortlichkeitsdimensionen kommen. Ein Beispiel: Die Etablierung unabhängiger Telekommunikationsregulierungsbehörden und die daraus resultierende Schwächung des ministeriellen Weisungs- und Verantwortungszusammenhangs führt zu einer Schwächung der traditionellen ministeriellen und in weiterer Folge parlamentarischen Kontrollkompetenz. Gleichzeitig wurden durch die Vergemeinschaftung der Telekommunikationspolitik neue Kontrollinstitutionen wie die unabhängige Regulierungsbehörde eingerichtet und die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof zur Kontrolle ermächtigt. Dass im europäischen Mehrebenensystem nicht nur staatliche, sondern auch supranationale Akteure regulierend eingreifen, führt auch zu überlappenden bzw. redundanten Verantwortlichkeitsstrukturen.<sup>103</sup> Diese Ausweitung der Verantwortlichkeit gegenüber höher gestellten Institutionen, die gleichzeitig auch eine Kompetenzverschiebung der zur Kontrolle berufenen Institutionen darstellt, korrespondiert mit einer Ausweitung der ‚niedrigeren‘ Verantwortlichkeit gegenüber bestimmten Gruppen. Beispielsweise sind die nunmehr privatisierten Telekommunikationsunternehmen sukzessive stärker ihren Aktionären und den Konsumenten verantwortlich.

- *Verfahrensregelungen*

---

101 Während die Kategorie der ökonomischen Verantwortlichkeit sich auch bei Scott (2000, 42) findet, erschienen seine beiden anderen Kategorien *social and procedural values* sowie *continuity/security values* für unsere Analyse als nicht hilfreich und wurden durch die oben verwendeten ersetzt.

102 Scott (2000, 48) hat in diesem Zusammenhang den Begriff der *extended accountability* geprägt.

103 Vgl. Scott 2000, 54.

Demokratische Verfahren sollen aufgrund ihrer Ausgestaltung per se Offenheit, Gerechtigkeit und damit Legitimität gewährleisten. Es geht dabei in erster Linie nicht um das Erreichen eines wie auch immer gearteten Ergebnisses, sondern um die Beteiligung einer möglichst großen Anzahl an Betroffenen am Zustandekommen einer Regelung sowie um die Möglichkeit, einmal getroffene Entscheidungen bei Bedarf auch wieder abändern zu können. Damit diese Zielsetzungen tatsächlich erreicht werden können, müssen Verfahren formalisiert sein. Erst wenn sichergestellt ist, dass jene Spielregeln, welche die Grundlage des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses sind, nicht von einzelnen Akteuren zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen willkürlich abgeändert werden können, ist eine von allen akzeptierte Entscheidung möglich.<sup>104</sup> Darüber hinaus müssen die solcherart formalisierten Verfahrensvorschriften auch den Erfordernissen der Transparenz genügen.<sup>105</sup> Denn die Kenntnis und Inanspruchnahme von prozeduralen Rechten ist nur dann möglich, wenn die betreffenden Verfahrensregelungen den betroffenen Akteuren grundsätzlich bekannt sind oder ihnen zumindest bekannt sein müssen. Dahl (1989, 108ff.) hat fünf Kriterien bzw. Idealtypen formuliert, die jedes demokratische Verfahren aufweisen soll:<sup>106</sup>

- (a) *Effektive Partizipation*: Jedem Betroffenen muss die Möglichkeit eingeräumt werden, in adäquater und gleicher Weise seine Interessen zu artikulieren und auf diese Weise zur letztlich getroffenen Entscheidung beitragen zu können.
- (b) *Gleiches Stimmrecht in der Entscheidungssituation*: Zum Zeitpunkt, in dem die für alle bindende Entscheidung gefällt wird, müssen sämtliche von der Entscheidung betroffenen Akteure die Gelegenheit besitzen, ihre individuellen Präferenzen durch die Abgabe einer Stimme zu artikulieren. Das letztlich zustande gekommene Ergebnis darf nur auf diesen abgegebenen Stimmen beruhen.
- (c) *Reflexivität*: Jeder Betroffene soll über genügend Zeit verfügen, um über seine konkreten Ziele und die dafür notwendigen Mittel zu reflektieren und auf Basis dieser Überlegungen seine Präferenzen zu formulieren.
- (d) *Kontrolle der Abstimmungsagenda*: Die Betroffenen müssen selbst über die Liste der abzustimmenden Fragen verfügen. Niemand darf sich einzelne Punkte vorbehalten und sie von der Abstimmung durch sämtliche Betroffene ausschließen.
- (e) *Gleiche Möglichkeit*: Die formelle Gleichheit der Mitwirkung der betroffenen Akteure am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess gewährleistet

104 Vile (1998, 379) verweist in diesem Zusammenhang auf eine Formulierung von John Locke: "people shall be governed (...) by 'promulgated establish'd laws, not to be varied in particular cases'".

105 Vgl. unten.

106 Dahl hat seine Kriterien vor dem Hintergrund demokratischer Verfahren im Nationalstaat formuliert und nimmt in seinen Ausführungen stets Bezug auf den Staatsbürger. Da unser Forschungsinteresse primär im Bereich der Selbst- und Ko-Regulierung angesiedelt ist, wo die einseitige Ausrichtung demokratischer Prozesse auf den engen Begriff des Staatsbürgers nicht hilfreich erscheint, wird er durch den Begriff des Betroffenen ersetzt.

angesichts real unterschiedlicher Ressourcenverteilung nicht notwendigerweise auch eine tatsächliche Gleichheit der Mitwirkung. Es müssen somit Maßnahmen und Strukturen geschaffen werden, die sämtlichen Akteuren unabhängig ihrer konkreten Ressourcen eine gleiche Mitwirkung ermöglichen.

Dahl hat bei der Entwicklung seiner Kriterien die traditionellen demokratischen Entscheidungsprozesse des Nationalstaates vor Augen gehabt. Dennoch sind seine Überlegungen auch für die demokratische Beurteilung von Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements maßgeblich. Sämtliche Regulierungsformen, d. h. von der staatlichen Regulierung im engen Sinn bis zur Selbstregulierung im engen Sinn, müssen ihre Verfahren an den hier aufgezählten fünf Idealstandards messen. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass vermutlich kein einziges institutionelles Arrangement existiert, das sämtliche Kriterien zur Gänze auch tatsächlich erfüllt. Beispielhaft sei hier nur auf die Schwierigkeit hingewiesen, dass sämtliche von einer Entscheidung betroffenen Bürger über adäquate Ressourcen verfügen sollen, um ihre individuellen Präferenzen auch vernünftig entwickeln und geltend machen können. Im Bereich der Ko- und Selbstregulierung ist man oft mit dem Problem konfrontiert, dass es nicht immer immer sämtlichen Stakeholdern gelingt, am einschlägigen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess teilzunehmen. Die Gründe für die mangelnde effektive Partizipation liegen v. a. in der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der an der Regulierung beteiligten Akteure. So verfügen sowohl klein- und mittelständische Unternehmer als auch Konsumentenschutzorganisationen oft nicht über die für eine Beteiligung an Ko- und Selbstregulierungsarrangement notwendigen Ressourcen (Zeit, finanzielle Mittel, Personal etc.). Ebenso kann mangelnde Partizipation in den Regulierungsinstitutionen an den dort fehlenden Voraussetzungen für eine effektive und gleiche Mitwirkung, liegen. Eine solche fehlende Offenheit der Regulierungsinstitutionen kann sich beispielsweise in restriktiven Zugangsbedingungen (z. B. Ausschluss bestimmter Gruppen) sowie in ökonomischen Barrieren (z. B. Mitgliedsbeiträge) manifestieren.<sup>107</sup>

▪ *Transparenz*

Offene Verfahren sollen die Teilhabe von Betroffenen und Interessengruppen sicherstellen. Insofern sind Verfahrensregelungen und die damit verbundenen Partizipationsrechte strikt von Transparenzregelungen abzugrenzen. Letztere gewährleisten primär eine Ex-post-Kontrolle durch potenziell interessierte Kreise, sichern aber nicht notwendigerweise die Teilhabe relevanter Gruppen und Personen im Rahmen des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Im Bereich der staatlichen Regulierung im weiten Sinn findet sich häufig die Verpflichtung, dass die Entscheidungen der *agencies* in geeigneter Form zu begründen<sup>108</sup> und zu veröffentlichen sind.<sup>109</sup>

---

107 Zu den diesbezüglichen empirischen Ergebnissen unserer Untersuchung vgl. Kap. 3.2 (v. a. Abb. 10).

108 Vgl. z. B. die Begründungspflicht der TKK gemäß §§ 115 Abs. 1 TKG iVm 58 Abs. 2 AVG. Für Martin Shapiro (zit. in Majone 1998, 21) ist die Begründung „(...) a device for enhancing democratic influences on administration by making government more transparent. The reasons-giving adminis-

Auf diese Weise gewährleistet man, dass Experten, die außerhalb der Regulierungsbehörde und nicht unmittelbar im gegenständlichen Verfahren aktiv sind, die Entscheidungen überprüfen und gegebenenfalls kritisieren können.<sup>110</sup> Eine weitere Möglichkeit die *peer review* zu gewährleisten, ist die Einbettung der Regulierungsbehörden in ein Politiknetzwerk, sei es auf nationaler, supra- oder internationaler Ebene.<sup>111</sup> Im Rahmen der Europäischen Union wurden bereits eine Reihe solcher regulatorischer Netzwerke ins Leben gerufen wie das European Environment Information and Observation Network (EIONET) oder die European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMA).

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Transparenz gegenüber den *peers* nicht automatisch auch eine gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit bedeutet. Eine solche kann nur entweder durch Informations- und Auskunftsrechte traditionell demokratisch legitimierter Körperschaften oder durch eine entsprechende Veröffentlichung (z. B. Internet) erwirkt werden. So kann die periodische Kontrolle der Regulierungsbehörde durch parlamentarische Ausschüsse und/oder eigens dafür berufene Prüfstellen wie den Rechnungshof oder unabhängige Wirtschaftsprüfer sichergestellt werden. Bei der konkreten Auswahl der kontrollierenden Instanz sollte jedoch auf das jeweilige Regulierungsziel Rücksicht genommen werden. So können spezialisierte und fachlich ausgewiesene Akteure wie Wirtschaftsprüfer ‚technische‘ Überprüfungen wie niedrige Konsumentenpreise oder eine ‚sparsame Verwendung bereitgestellter Güter‘ eher durchführen als traditionell ‚politische‘ Wertungen wie das in einer Gesellschaft zu erreichende Niveau des Umwelt- oder Jugendschutzes. In Bezug auf alternative Regulierungsformen erscheint eine Rückkoppelung an Institutionen wie der Rechnungshof und parlamentarische Körperschaften jedoch nicht sinnvoll. Ungeachtet der Frage, wer der kontrollierende Akteur nun sein soll, ist der von diesem erstellte Bericht ebenfalls einer breiten Öffentlichkeit, einschließlich der Medienvertreter, zugänglich zu machen. In diesen Zusammenhang fällt auch die Verpflichtung der Regulierungsbehörde, einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu erstellen, der seinerseits in den anderen überprüfenden Gremien einen Beurteilungsmaßstab abgeben soll.

In Bezug auf das derzeit überaus intransparente Komitologiesystem wurde vorgeschlagen, die Tagesordnung, die Entwürfe und Protokolle zu publizieren.<sup>112</sup> Auf diese Weise gelänge es, sämtlichen potenziell Interessierten während bzw. nach dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess Öffentlichkeit herzustellen und/oder Einfluss zu nehmen und insofern auch Interessen zu vertreten. Im Zusammenwirken

---

trator is likely to make more reasonable decisions than he or she otherwise might and is more subject to general public surveillance.”

109 Vgl. dazu die Veröffentlichungspflicht von Entscheidungen der österreichischen TTK gemäß § 118 TKG sowie der KommAustria und des BKS gemäß § 7 KOG.

110 Gerade die Nachvollziehbarkeit von regulatorischen Entscheidungen stellt ein wirksames Mittel zur Verhinderung der Regulatory Capture dar. Vgl. auch Kap. 1.2.2.

111 Majone/Everson (2001, 152f.) betonen, dass drei Kriterien für das Funktionieren solcher Netzwerke vorliegen müssen: (a) gegenseitiges Vertrauen und Kooperation, (b) hoher Professionalisierungsgrad und (c) eine gemeinsame Regulierungsphilosophie.

112 Vgl. Weiler 1997.

geeigneter Verfahrensregelungen könnte schließlich auch die Berücksichtigung dieser artikulierten Interessen gewährleistet werden. Ähnliches kann auch für Regulierungsinstitutionen im engen und weiten Sinn sowie für Ko-Regulierungsinstitutionen vorgesehen werden. Schwieriger erscheint es jedoch, im Bereich der Selbstregulierung geeignete Transparenzvorschriften staatlicherseits vorzusehen. Grundsätzlich kann auch hier argumentiert werden, dass die Legitimität und Akzeptanz von Selbstregulierungsarrangements umso höher anzusetzen ist, je transparenter und nachvollziehbarer die dort getroffenen Entscheidungen fallen. Grundsätzlich liegt es somit im Eigeninteresse der Selbstregulierungsinstitutionen, ihre Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse weitgehend transparent und dadurch auch einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

▪ *Rückkoppelung an staatliche Institutionen*

Die Rückbindung von Regulierungsinstitutionen an den Staat ist ein Indikator für den Grad sowohl ihrer demokratischen Legitimität als auch für ihre regulatorische (Un-)Abhängigkeit. Beide Aspekte stehen dabei in einem Verhältnis umgekehrter Proportionalität zueinander. Je höher der Grad staatlicher Involvierung an einer Regulierungsinstitution ist, desto höher ist ihre demokratische Legitimität, desto geringer ist jedoch ihre regulatorische Unabhängigkeit. Damit soll nicht behauptet werden, dass private Handlungen per se demokratiepolitisch bedenklich seien. Vielmehr muss hier abermals auf die – bereits weiter oben diskutierte – Eingriffintensität von Selbst- und Ko-Regulierung verwiesen werden. Je stärker diese ausfällt, desto mehr müssen auch in Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements adäquate Vorkehrungen für ihre Verantwortlichkeit und staatliche Rückkoppelungen existieren.

*(a) Rechtliche Überprüfung*

Die rechtliche Überprüfung der Entscheidungen von Regulierungsinstitutionen entspricht der rechtsstaatlichen Tradition westlicher Demokratien. Auf diese Weise wird die Erwartungssicherheit der Bürger stabilisiert, die sie an die Rechtsordnung im Sinne eines flächendeckenden und kohärenten Normensystems herantragen. Gleichzeitig ermöglicht die solcherart verunmöglichte Willkür, die Planungssicherheit gesellschaftlicher Akteure zu erhöhen.<sup>113</sup> Sowohl staatliche Regulierung im engen wie auch im weiten Sinn sind der rechtlichen Überprüfung durch staatliche Kontrollinstanzen ausgesetzt. Im Bereich alternativer Regulierungsformen ist die Frage nach dem Rechtsschutz regulatorischer Entscheidungen anders zu sehen, da es sich im Unterschied zu staatlicher Regulierung nicht um eine hoheitliche Tätigkeit handelt. Vielmehr handelt es sich um private Entscheidungen, gegen die man ihrerseits – beispielsweise im Fall eines unzulässigen Grundrechtseingriffes – ein Rechtsmittel bei einer staatlichen Institution im engen Sinn, namentlich bei einem ordentlichen Gericht, erheben kann. Grundsätzlich muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass Grundrechte als Abwehrrechte traditionell den Einzelnen vor Eingrif-

---

113 Zur Bedeutung von Erwartungssicherheit vgl. Luhmann 1987, 38f.

fen des Staates schützen. Im Falle alternativer Regulierungsformen handelt es sich jedoch um Eingriffe von Privaten (so genannte Drittwirkung von Grundrechten), sodass diesbezüglich ein verringerter Grundrechtsschutz nicht völlig ausgeschlossen werden kann. Ob eine solche Verringerung tatsächlich vorliegt kann jedoch nur im Einzelfall festgestellt werden.<sup>114</sup>

*(b) Bestellung*

Eine weitere Möglichkeit, auf die Regulierungsarrangements Einfluss zu nehmen, ist die Bestellung der in diesen Institutionen tätigen Akteure. Dass diese Möglichkeit im Zusammenhang mit der staatlichen Regulierung im engen Sinn gegeben ist, bedarf keiner weiteren Erörterung. Staatliche Bestellungs politik ist aber auch bei der staatlichen Regulierung im weiten Sinn möglich. Trotz ihrer Unabhängigkeit werden zentrale Akteure der Regulierungsbehörden noch immer von staatlichen Stellen, v. a. durch die Bundesregierung, ernannt.<sup>115</sup> Im Fall von Ko-Regulierungsinstitutionen ist der staatliche Einfluss auf die leitenden Akteure zwar grundsätzlich möglich, aber nicht mehr in der Intensität wie noch bei den staatlichen Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn. Im Bereich der Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn verdünnt sich der staatliche Einfluss weiter und beschränkt sich auf die Mitwirkung einzelner Akteure, die oftmals aufgrund ihrer fachlichen Expertise und nicht wegen ihrer staatlichen Funktion in diese Gremien berufen werden.<sup>116</sup> Bei der Selbstregulierung im engen Sinn kann überhaupt kein staatlicher Einfluss auf das Personal der Regulierungsinstitution festgestellt werden.

*(c) Budget*

Ähnlich wie auf die Personalpolitik können staatliche Stellen auch auf die den Regulierungsinstitutionen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel Einfluss nehmen und auf diese Weise deren Regulierungspolitik beeinflussen. Während der staatliche Einfluss an den finanziellen Grundlagen der staatlichen Regulierung im engen Sinn hoch ist, ist die staatliche Mitwirkung an den Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn zwar nicht zwangsläufig gegeben, aber in der Praxis ebenfalls beachtlich.<sup>117</sup> Dennoch gibt es bereits im Bereich der staatlichen Regulierung im weiten Sinn eine Tendenz in Richtung finanzieller Unabhängigkeit. Diese wird dadurch gewährleistet, dass die regulierten Unternehmen und/oder die Konsumenten die

---

114 Zur Problematik der Drittwirkung der Grundrechte vgl. z. B. Bleckmann 1997, 219ff. Vgl. des Weiteren Steinberg (1999), der die Frage der Drittwirkung der Grundrechte mit governancetheoretischen Aspekten verknüpft.

115 Vgl. dazu die Bestellung der Geschäftsführer der RTR-GmbH für den Bereich Telekommunikation durch den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, für den Rundfunkbereich durch den Bundeskanzler gemäß § 5 Abs. 1 KOG.

116 Mitarbeiter der RTR-GmbH und des BMVIT sind beispielsweise im Domainbeirat der IPA vertreten.

117 Das Stammkapital der RTR-GmbH in der Höhe von 5,7 Mio. Euro wird zur Gänze vom Bund gestellt (vgl. [www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Ueber+Uns~RTR](http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Ueber+Uns~RTR)). Die Anteile der RTR-GmbH sind gemäß § 5 Abs. 1 KOG zu hundert Prozent dem Bund vorbehalten.

Kosten der Regulierungsbehörde ganz oder zumindest teilweise bestreiten.<sup>118</sup> Durch diese Entwicklung wird die regulatorische Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen gesteigert, aber gleichzeitig auch die Rückkoppelung an demokratisch legitimierte Organe des Staates unterbrochen. Im Bereich der Ko-Regulierung ist der Einfluss auf das Budget der Regulierungsinstitutionen unterschiedlich. Es gibt Institutionen, wo das Budget zumindest teilweise aus staatlichen Mitteln zur Verfügung gestellt wird,<sup>119</sup> während andere Institutionen sich ausschließlich selbst finanzieren.<sup>120</sup> Während es im Bereich der Selbstregulierung im weiten Sinn nur mehr eine vereinzelte finanzielle Involvierung staatlicher Institutionen gibt, bestreiten Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn ihr gesamtes Budget aus eigenen Mittel.

### 2.3.5 *Stakeholder-Einbindung im Kontext der Selbst- und Ko-Regulierung: Die Rolle der Sozialpartnerschaft*

Die Einbindung von Stakeholdern in die Regulierung ist eine zentrale Voraussetzung für die demokratische Qualität der Regulierung.<sup>121</sup> In korporatistischen Staaten wie Österreich, werden sozioökonomische Interessen in erster Linie durch Sozialpartner wahrgenommen.<sup>122</sup> Im europäischen Mehrebenensystem können derzeit zwei gegenläufige Trends festgestellt werden. Während es auf der Ebene der Europäischen Union zu einer – zumindest formellen – Stärkung der Sozialpartner kommt, kann in Ländern wie Österreich, die traditionell eine sehr stark ausgeprägte sozialpartnerschaftliche Involvierung in den politischen Prozess kennen, eine gewisse Verminderung des Einflusses identifiziert werden. Sozialpartnerschaft bezeichnet ein Muster der Interessenvermittlung und -politik, das von Kooperation und Abstimmung zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen getragen wird. Damit geht häufig auch eine entsprechende Einbindung und Mitwirkung auf politischer Ebene einher. In Österreich existieren mit dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB), der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), der Bundesarbeitskammer (BAK) und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (PRÄKO-LWK) vier große Wirtschafts- und Sozialverbände. Als ihre wichtigsten Handlungsfelder für den Interessenausgleich gelten (1) die vorparlamentarische Beteiligung der Interessenorganisationen am politischen Willensbildungsprozess (Vorschläge, Expertise/Beratung, Ausarbeitung von Entwürfen, gesetzlich geregelte Begutachtungsrechte, etc.), (2) unterschiedlich ausgestaltete Partizipationsmöglichkeiten in der Hoheitsverwaltung, u. a. über Kommissionen, Beiräte und Mitsprachemöglichkeiten in der Gerichtsbarkeit (Arbeits- und Sozialgericht, Kartellgericht), (3) personelle Verschränkungen (Funktionäre, Mandatare), (4) informel-

---

118 Vgl. Die Finanzierung der RTR-GmbH erfolgt gemäß § 10 KOG aus Konzessionsgebühren und aus Finanzierungsbeiträgen der Marktteilnehmer.

119 Z. B. Jugendmedienkommission (JMK).

120 Z. B. Gemeinsame Filmbewertungskommission der Länder (GFBK).

121 Vgl. Kap. 2.3.4.

122 Vgl. z. B. Marin 1985.

le Kontakte und informelle Verbändeakkordierung sowie (5) die formale Zusammenarbeit der Verbände in der Paritätischen Kommission und deren Ausschüssen (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Unterausschuss für internationale Fragen, Lohnunterausschuss, Wettbewerbs- und Preisunterausschuss).

Seit dem Anfang der 1990er-Jahre wird von der Politikwissenschaft für die österreichische Sozialpartnerschaft ein auf Umfeldveränderungen zurückgeführter Wandel konstatiert. Sowohl globale als auch regionale Integrationsprozesse wie die Europäische Union brachten erhebliche Liberalisierungs- und Privatisierungsschübe mit sich, die in Summe zu einer Schwächung der Sozialpartner führten. Wenn es stimmt, dass der Wert von staatlicher Regulierung im weiten Sinn bzw. unabhängigen Regulierungsbehörden im Wesentlichen in ihrer gesteigerten Problemlösungskapazität besteht und es weniger auf eine im Verhandlungsstil erfolgte Willensbildung- und Entscheidungsfindung ankommt,<sup>123</sup> besteht eine Konsequenz darin, dass sozialpartnerschaftliche Verbände in einem regulatorischen Politikfeld wie der Mediamatik tendenziell eine geringere Rolle spielen als dies in einem Politikfeld der Fall ist, das von einem repräsentativ-parlamentarischen institutionellen Arrangement geprägt ist. Im Bereich der Mediamatik liegen die Gründe somit v. a. in der Kompetenzverschiebung von staatlicher Regulierung im engen zu einer im weiten Sinn. Des Weiteren kommt hinzu, dass gerade der Bereich der Telekommunikation sehr intensiv gemeinschaftsrechtlich reguliert wird und der Ex-ante-Einfluss von Akteuren auf nationaler Ebene, einschließlich der dort stark vertretenen Sozialpartnerschaft, tendenziell zurückgeht. Allenfalls kann die supranationale Ebene für eine verstärkte Ex-post-Kontrolle, beispielsweise über die Möglichkeit, ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu erwirken, genützt werden. Ob die sinkende Mitwirkung an der Ex-ante-Regulierung durch ein verstärktes Engagement auf europäischer Ebene kompensiert werden kann, kann derzeit mangels empirischer Studien nicht seriös beantwortet werden. Karlhofer/Tálos (2002) beobachten zwar auf supranationaler Ebene einen Ausbau der Kooperation und eine stärkere Einbindung der Sozialpartner in Entscheidungsprozesse,<sup>124</sup> es ist jedoch unklar, inwieweit damit auch eine Steigerung des sozialpartnerschaftlichen Einflusses auf die (europäische) Politik verbunden ist. Insgesamt stellen die Autoren für Österreich einen gegenläufigen Trend fest und verweisen auf den sozialpartnerschaftlichen Einflussverlust an realpolitischer Gestaltungsmacht, wie sie z. B. für die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen konstatiert werden kann. Diese zentrale Institution der österreichischen Sozialpartnerschaft hat ihre einstige Bedeutung weitgehend verloren.<sup>125</sup>

Die Aufgabenbereiche des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission wurden mit dem Sozialpartnerabkommen 1992 vorerst auf Preisempfehlungen für Milch, Milchprodukte, Schwarzbrot, Zucker, Kartoffel- und Maisstärke, leitungsgebundene Energien, KATV-Gebühren, Heizöl und Diesel beschränkt. Ende der

---

123 Vgl. Majone 1996c, 19.

124 Vgl. dazu Kap. 3.1.

125 Vgl. Karlhofer/Tálos 2002.

1990er-Jahre wurden nur noch Preisempfehlungen für Heizöl und KATV-Gebühren abgegeben. Die faktische Aufgabe der ursprünglich so zentralen Preispolitik resultierte aus steigenden Importen und sinkenden Möglichkeiten zur innerösterreichischen Preisgestaltung aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtung der österreichischen Wirtschaft, insbesondere infolge des EU-Beitritts. Im Mediamatiksektor zeigt sich der sozialpartnerschaftliche Kompetenzverlust in der Preisgestaltung im Verlauf der 1980er- und 1990er-Jahre. Folgende Preisempfehlungen wurden letztmalig durch den Preisunterausschuss abgegeben: Für ORF-Gebühren (1983), für Druckfarben (1990), für ORF-Werbetarife (1991), für Plakatwerbung (1992), für Rundfunkgeräte, für das Buchbindergewerbe, für das grafische Gewerbe, für Fernmeldegeräte und für Fernmeldeleitungen (1994). Zuletzt wurden im September 2000 die Preise für Kabel-TV aufgrund des Substitutionswettbewerbs zwischen Kabel- und Satelliten-TV vorläufig freigegeben.

Die steigende Anzahl der im Mediamatiksektor eingerichteten staatlichen Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn haben den Einfluss der Sozialpartner weiter verringert. Auf einen ersten Blick änderte sich durch die unabhängigen Regulierungsbehörden wenig. Formal sind immer noch der Gesetzgeber, die Regierung und auch die klassische Sozialpartnerschaft für den materiellen Gesetzgebungsprozess zuständig. Regulierungsbehörden sind lediglich für den Vollzug des auf parlamentarischem Wege zustande gekommenen Gesetzes verantwortlich.<sup>126</sup> Insbesondere die oben angesprochene Einbindung in die Hoheitsverwaltung in Form von Verbänden ist aufgrund der Liberalisierung und Privatisierung ebenso wenig möglich wie der sozialpartnerschaftliche Einfluss auf unabhängige Regulierungsinstitutionen. Des Weiteren dürfen die regulatorischen Implikationen im Sinne von Einflusschancen nicht unterschätzt werden. Durch den täglichen Vollzug des Gesetzes und den damit verbundenen Kontakt zu den Betroffenen, insbesondere den Marktakteuren, kommt es zu einer Verschiebung der Expertise von den staatlichen Regulierungsinstitutionen im engen Sinn (Ministerien) zu politisch schwerer zu manipulierenden Regulierungsinstitutionen und damit auch zu einem Machtanstieg dieser Institutionen auf Kosten traditioneller staatlicher Akteure und Sozialpartner. Diese im institutionellen Regulierungsarrangement begründete Spirale des Kompetenzverlustes der Sozialpartnerschaft wird durch die Dynamik des Politikfeldes, insbesondere auf dem Gebiet der Technologie und deren gesellschaftliche Implikationen, weiter verschärft. So ist es für korporative Verbände überaus zeit- und personal- und auch kostenintensiv, sich mit den Auswirkungen einer sich ständig verändernden Informationstechnologie auf das von ihnen zu vertretende Klientel auseinanderzusetzen und eine entsprechende Position zu formulieren. Die Folgen sind, dass gesellschaftspolitisch bedeutende Regulierungsfragen mitunter ohne adäquate Mitwirkung der Sozialpartner entschieden werden. Daneben wurde die sozialpartnerschaftliche Mitwirkung im

---

<sup>126</sup> Laut Regierungsvorlage zum neuen österreichischen Kommunikationsgesetz sollen nunmehr auch Regulierungsbehörden im weiten Sinn, namentlich die RTR-GmbH, erstmals die Kompetenz erhalten Verordnung zu verabschieden.

Bereich der Kartellgerichtsbarkeit zurückgedrängt.<sup>127</sup> Im Bereich der Ko-Regulierung kann der sozialpartnerschaftliche Einfluss gegenüber der staatlichen Regulierung im weiten Sinn durchaus wieder ansteigen, sofern Sozialpartner in den Ko-Regulierungsinstitutionen verankert sind.<sup>128</sup> Ob dies der Fall ist, kann nicht generell beantwortet werden, sondern muss für jede Ko-Regulierungsinstitution im Einzelnen geklärt werden. Eine etwas geringere Involvierung zeigt sich im Bereich der Selbstregulierung. Darüber hinaus deuten die empirischen Ergebnisse auf eine ungleichgewichtige Mitwirkung sozialpartnerschaftlicher Verbände hin. Industrie- und Wirtschaftsverbände engagieren sich tendenziell häufiger in Selbstregulierungsarrangements als jene Organisationen, die Konsumenteninteressen wahrnehmen.<sup>129</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Ein pauschaler Vorwurf, dass Formen der Selbst- und Ko-Regulierung ein rechtsstaatliches und demokratiepolitisches Problem darstellen, erscheint nicht gerechtfertigt. Der Trend zu breiten gesetzlichen Parametern findet primär im Bereich der staatlichen Regulierung seinen Niederschlag und nicht im Bereich der alternativen Regulierungsinstitutionen. Bedenken hinsichtlich eines geringeren Rechtsschutzniveaus sind in Bezug auf alternative Regulierungsinstitutionen ebenfalls nicht gegeben. Vielmehr gilt es im Einzelfall, den Grad der Eingriffsintensität einer spezifischen regulatorischen Maßnahme zu beurteilen. Als Grundregel gilt dabei, dass je eingriffsintensiver eine Maßnahme ist, desto eher sollte diese durch staatliche Regulierungsinstitutionen erfolgen. Je geringer diese ist, desto eher kann sie auch von alternativen Regulierungsinstitutionen gesetzt werden. Darüber hinaus empfiehlt es sich jedoch, auch für Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen demokratische Standards wie Verantwortlichkeit, Transparenz, adäquate Verfahrensvorschriften, insbesondere gleiche und effektive Partizipationsmöglichkeiten für sämtliche Stakeholder (z. B. Sozialpartner) einzuhalten. Die empirischen Ergebnisse<sup>130</sup> zeigen, dass diesbezüglich noch ein gewisser Verbesserungsbedarf existiert.

---

127 Diese Veränderungen lassen sich weder auf die supranationale Regulierungspolitik noch auf den rasanten technologischen Wandel im Bereich der Mediamatik zurückführen, sondern auf politische Interessenkonstellationen.

128 Vgl. die Analyse in Kap. 3.2.4.

129 Nähere Ausführungen vgl. Kap. 3.2.4.

130 Vgl. Kap. 3.2.

### 3 Politik und Praxis der Selbst- und Ko-Regulierung

Nach der theoretischen Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung, der Herausarbeitung möglicher Vorteile und Risiken und der Abschätzung rechtsstaatlicher und demokratischer Implikationen wenden wir uns nun den konkreten politischen Strategien und Anwendungen zu. Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Governance-Strukturen im Allgemeinen und von Anwendungen von Selbst- und Ko-Regulierung in Europa im Speziellen sind die Strategien der Europäischen Union. Kapitel 3.1 diskutiert die diesbezüglichen politischen Vorgaben auf supranationaler Ebene, zeigt wie Selbst- und Ko-Regulierung funktionieren sollen und präsentiert etliche Anwendungsbeispiele. Eine umfassende empirische Untersuchung der Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor folgt in Kapitel 3.2. Ergänzt wird sie durch ausgewählte Anwendungsbeispiele aus anderen Ländern.

#### 3.1 Strategien und Anwendungen auf supranationaler Ebene

Selbst- und Ko-Regulierung sollen verstärkt als alternative Regulierungsarrangements zur Umsetzung europäischer Politik herangezogen werden.<sup>1</sup> Wie in Kapitel 2.2 gezeigt, schreibt die aktuelle politische und wissenschaftliche Diskussion dem Phänomen neuer bzw. alternativer Regulierungsformen eine große Problemlösungskapazität zu. Die Diskussion über Selbst- und Ko-Regulierung auf supranationaler Ebene muss vor dem Hintergrund der *Verbesserung und Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks* und der allgemeinen Debatte über das *Funktionieren der Europäischen Union* – aktuell belegt durch das Weißbuch „Europäisches Regieren“<sup>2</sup>, die darauf folgenden Mitteilungen<sup>3</sup> und den EU-Konvent zur Zukunft Europas – sowie der *Entwicklung des Binnenmarktes* betrachtet werden. Mit Ausnahme der seit dem Vertrag von Maastricht eingeführten spezifischen Form der Ko-Regulierung<sup>4</sup>, die aber im EGV begrifflich nicht so benannt ist, kennt das europäische Primärrecht die *Termini* Selbst- und Ko-Regulierung als Rechtsbegriffe und

---

1 Vgl. für Politik und Praxis der Selbst- und Ko-Regulierung auf supranationaler Ebene auch Just/Latzer 2002a.

2 Vgl. Weißbuch KOM (2001) 428.

3 Vgl. Mitteilungen der Kommission KOM (2002) 275; KOM (2002) 278; KOM (2002) 276; KOM (2002) 277.

4 Die Europäischen Sozialpartner haben die Möglichkeit, Abmachungen im Bereich der Sozialpolitik, z. B. Arbeits- oder Sicherheitsbedingungen, auszuhandeln, die später in rechtsverbindliche Normen umgesetzt werden können. Diese Möglichkeit wurde durch das 14. Protokoll über die Sozialpolitik zum Maastrichter Vertrag (1992) – für alle Mitglieder, ausgenommen Großbritannien – eingeführt (Art. 3 und 4) und 1999 in den Amsterdamer Vertrag (Art. 138 und 139) – mit Ausweitung auf alle Mitgliedstaaten – übergeführt.

mögliche Instrumente ihrer Umsetzung (z. B. Verhaltenskodizes, außergerichtliche Streitbeilegung) nicht. Im Sekundärrecht werden sie jedoch sukzessive eingeführt. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Vorgaben von Seiten der EU für diese Regulierungsarrangements, insbesondere für die Ko-Regulierung, herausgearbeitet und es wird abermals die Frage nach der demokratischen Legitimation neuer Regulierungsformen<sup>5</sup> gestellt.

Selbst- und Ko-Regulierungsmodelle sind nicht neu auf supranationaler Ebene. Ihre Bedeutung ist aber in den verschiedensten Bereichen, von Versicherungsvermittlungen bis hin zu Fluggäste-Schutz, im Steigen begriffen. Eine besondere Relevanz erlangen sie im Mediamatiksektor. Wie in Kapitel 1 gezeigt, haben die Trends Liberalisierung und Globalisierung, gemeinsam mit der Konvergenz von Medien, Telekommunikation und Informationstechnologien, zu einer Steuerungskrise und zu einer Reform des europäischen Regulierungsrahmens für den Kommunikationssektor geführt.<sup>6</sup> Im Zuge dieser Reform wurde der Einsatz der Selbstregulierung als Ergänzung zur hoheitlichen Regulierung von verschiedenen Seiten propagiert<sup>7</sup> und schließlich das Instrument der Ko-Regulierung im Rahmen des Weißbuches „Europäisches Regieren“ als förmlicher Vorschlag<sup>8</sup> eingeführt. Des Weiteren wurde der Begriff der Ko-Regulierung im Jahr 2002 erstmals in einem Rechtsakt verwendet, und zwar in Erwägungsgrund 48 der Universaldienstrichtlinie<sup>9</sup> im Hinblick auf die Förderung höherer Qualitätsstandards und besserer Dienstleistungsqualität. Neue Regulierungsmodelle sind zunehmend Bestandteil unterschiedlicher Initiativen (z. B. eEurope<sup>10</sup>) und Aktionspläne (z. B. Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds<sup>11</sup>). Ihre Existenz wird auch als unentbehrlich für die Entwicklung von eCommerce angesehen.

Die Trends Liberalisierung und Globalisierung werden vielfach mit schnellem technischen Fortschritt assoziiert, der die traditionelle hoheitliche Regulierung auf die Probe stellt und zu einer politischen Steuerungskrise führt.<sup>12</sup> Der langsame Gesetzgebungsprozess, die detaillierten Rechtsvorschriften und die schwerfällige Um-

5 Vgl. auch Kap. 2.3.

6 Vgl. Grünbuch KOM (1997) 623; Mitteilungen der Kommission KOM (1999) 108; KOM (2000) 239.

7 Vgl. u. a. Grünbuch KOM (1997) 623; Schlussfolgerungen des Rates zu den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über Konvergenz (insbesondere Medien- und audiovisuelle Aspekte); Schlussfolgerungen des Rates zur Rolle der Selbstkontrolle unter Berücksichtigung der Entwicklung neuer Medienangebote.

8 Weißbücher enthalten Vorschläge für ein Tätigwerden der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich. Sie folgen oft auf Grünbücher, die veröffentlicht werden, um einen Konsultationsprozess auf europäischer Ebene einzuleiten. Während in Grünbüchern eine breite Palette an Ideen präsentiert und zur öffentlichen Diskussion gestellt wird, enthalten Weißbücher *förmliche Vorschläge* für bestimmte Politikbereiche und dienen dazu, diese Bereiche zu entwickeln. Vgl. [http://europa.eu.int/comm/off/white/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/off/white/index_de.htm).

9 Vgl. Richtlinie 2002/22/EG.

10 Diese Initiative wurde im Dezember 1999 durch „eEurope. An Information Society For All. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2002“ gestartet und durch „eEurope 2002. An Information Society For All Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council 19-20 June 2000“ umgesetzt.

11 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2002) 278.

12 Vgl. Kap. 1.

setzung in nationales Recht werden als Hemmnis für technischen Fortschritt in dynamischen Märkten und für das Funktionieren des Binnenmarktes im Allgemeinen angesehen. Bis zur Verabschiedung einer Richtlinie können aufgrund langwieriger Entscheidungsprozesse oft etliche Jahre vergehen (z. B. Trinkwasserrichtlinie<sup>13</sup>). Darüber hinaus sind auch die Umsetzungsdefizite der Mitgliedstaaten erheblich, wie regelmäßige Untersuchungen, v. a. für die Binnenmarktrichtlinien, ergeben.<sup>14</sup> Eine Untersuchung über die *Qualität* der Rechtsvorschriften in der Union hat im Jahr 2001 gezeigt, dass der Großteil der befragten Unternehmen der Meinung ist, dass die Rechtsvorschriften in ihrem Land nicht mehr den Marktgegebenheiten gerecht werden und sie durchschnittlich 15 % der Gesamtkosten für die Erfüllung dieser Vorschriften einsparen könnten, wenn die geltenden Gesetze besser konzipiert wären. Die Gesamtkosten, die den Unternehmen durch die Erfüllung von Vorschriften entstehen, werden auf 4 % bis 6 % des BIP (Bruttoinlandsprodukt) geschätzt. Die Einsparungen bei der Verbesserung von Rechtsvorschriften, ausgehend von 4 % des BIP, lägen demnach bei einer Größenordnung von 50 Mrd. Euro.<sup>15</sup> Aus diesem Grund versucht die Kommission die Gesetzgebung zu *vereinfachen*, z. B. durch Initiativen wie SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market) oder BEST (Business Environment Simplification Taskforce) oder sie sucht nach *alternativen* und/oder *komplementären* Regulierungsansätzen, die raschere und kostengünstigere Anpassungen ermöglichen, aber auch etwaiges fehlendes Wissen (z. B. technischer Art) auf Seiten des Regulators kompensieren sollen. Gerade in technologieintensiven Bereichen (z. B. Bio- und Gentechnologie) sind die Informationsasymmetrien zwischen Regulator und Regulierten besonders hoch und die Geschwindigkeit des Fortschritts so, dass die Regulierung meist mit dem Stand der Entwicklung nicht Schritt halten kann. Die Europäische Kommission betont im Weißbuch „Europäisches Regieren“ die Bedeutung, die der Kombination unterschiedlicher Politikinstrumente zur Verbesserung der Regulierung zukommt. Im Besonderen wird die Ko-Regulierung als Möglichkeit genannt, Verbesserungen zu erzielen.

### 3.1.1 Definitionen von Selbst- und Ko-Regulierung aus der Sicht der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission fördert die freiwillige Teilnahme privater Unternehmen und anderer Stakeholder, z. B. NGOs oder Verbraucherschutzorganisationen im Regulierungsprozess. Sie unterstützt Partizipationsmöglichkeiten v. a.

- durch die Förderung von freiwilligem, auf Konsens basierendem Handeln mittels Empfehlungen, die *nicht* rechtsverbindlich sind (Selbstregulierung<sup>16</sup>). Die-

13 Vgl. für Details Demmke/Haritz 1998.

14 Vgl. dazu im Allgemeinen die Binnenmarktanzeiger unter [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/update/score/](http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/update/score/). Von 83 im Jahr 2000 umzusetzenden Binnenmarktrichtlinien sind nur fünf in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden (vgl. Weißbuch KOM (2001) 428, 24f.).

15 Vgl. Binnenmarktanzeiger, November 2001, Nr. 9. Die Erhebung wurde von EOS Gallup Europe im September 2001 durchgeführt.

16 In englischen Texten der Gemeinschaftsinstitutionen wird zumeist der Begriff *self-regulation* verwendet, in den deutschen alternierend die Begriffe *Selbstregulierung* oder *Selbstkontrolle*. Hier wird durchgehend der Begriff *Selbstregulierung* gebraucht.

ser Ansatz wird auch als *Soft law*<sup>17</sup> bezeichnet und umfasst u. a. nicht-legislative Instrumente wie Empfehlungen und Verhaltenskodizes. Es besteht für die Handelnden keine rechtliche Verpflichtung zu agieren und gleichzeitig bestehen keine Erwartungen, dass private Übereinkommen hinterher formal von öffentlicher Seite unterstützt oder umgesetzt werden.<sup>18</sup>

- durch die Bereitstellung einer verbindlichen rechtlichen Grundlage, welche die wesentlichen Anforderungen und Ziele beinhaltet, ohne jedoch im Detail vorzuschreiben, wie diese erreicht werden müssen. Die Art der Zielerreichung wird den betroffenen Stakeholdern somit freigestellt (Ko-Regulierung). Unter Ko-Regulierung versteht die Europäische Kommission eine Gesetzgebung, die durch eine Partnerschaft zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen entsteht und aus einem Mix von freiwilligen und verpflichtenden Maßnahmen besteht.<sup>19</sup> Das bedeutet, dass ein Rahmen mit grundlegenden Zielen, Rechten, Durchsetzungs- und Berufungsmechanismen sowie Überwachungsbedingungen rechtlich fixiert wird. Für den Fall, dass die gewünschten Ergebnisse dadurch nicht erreicht werden oder sich einige private Akteure nicht an die Abmachungen halten, bleibt es für den Gesetzgeber immer möglich einzugreifen und die notwendigen Regeln gesetzlich festzuschreiben.<sup>20</sup>

Die Definition von Ko-Regulierung der EU-Kommission stimmt weitgehend mit der in unserer Untersuchung getroffenen überein. Für die Selbstregulierung unterscheiden wir zwischen Selbstregulierung im weiten Sinn und Selbstregulierung im engen Sinn, wobei bereits eine förmliche Empfehlung dazu führen würde, das Ergebnis als Selbstregulierung im weiten Sinne zu klassifizieren. Empfehlungen der Gemeinschaftsinstitutionen sind zwar rechtlich nicht verbindlich, können aber durchaus eine Rechtswirkung entfalten.<sup>21</sup>

In beiden Fällen kann der Anreiz eines freiwilligen Engagements durch die Unternehmen groß sein, da eine Eigeninitiative (möglichen) rechtsverbindlichen Bestimmungen, die gegebenenfalls umfassender und strikter sein können, entgegenwirken kann. Der Gesetzgeber praktiziert hier eine *Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie* – er verzichtet auf rechtsverpflichtende Eingriffe oder auf die Stärkung bestehender Regulierungen, solange sich die zu regulierende Industrie an freiwillige Selbstbeschränkung oder -kontrolle hält.

Die Anwendung der *Begriffe* Selbst- und Ko-Regulierung ist nicht nur in der Literatur,<sup>22</sup> sondern auch in zahlreichen Dokumenten der EU-Kommission und von ihr eingesetzter Arbeitsgruppen<sup>23</sup> *inkonsistent*. Zuletzt hat die EU-Kommission jedoch klargestellt, dass die Ko-Regulierung einen Rechtsakt erfordert, die Selbstregulie-

17 Der Begriff des *Soft law* wird hier in seiner ursprünglichen Bedeutung verwendet. Er wurde im internationalen Recht eingeführt, um (a) auf rechtlich nicht-verbindliche Regeln oder Prinzipien zu verweisen, die (b) von einer Institution stammen, die auch rechtlich verbindliche Normen verabschieden kann (vgl. Tala 1987, 341).

18 Vgl. Liikanen 2000b.

19 Vgl. Liikanen 2000b.

20 Vgl. Weißbuch KOM (2001) 428.

21 Vgl. die diesbezüglich grundlegende Entscheidung des EuGH Rs 322/88, Grimaldi, Slg. 1989, 4407.

22 Vgl. Kap. 2.1.

23 Vgl. z. B. Report of the Working Group „Better Regulation“ (Group 2c), Mai 2001.

rung hingegen nicht.<sup>24</sup> Um Missverständnisse und -interpretationen zu vermeiden, sollten die Begriffe konsistent verwendet werden. So stellt sich z. B. die Frage, ob anstelle des Begriffs *Selbstregulierung*, sobald dieser in einem rechtsverbindlichen Dokument verwendet wird und in diesem auch die Details hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen dargelegt sind, der Begriff *Ko-Regulierung* verwendet werden sollte. Gemäß der Entscheidung 276/1999/EG<sup>25</sup> soll Selbstregulierung durch die Industrie, die Entwicklung von Verhaltenskodizes und die Anwendung von Filtern und Bewertungssystemen als Beitrag zur sicheren Nutzung des Internet gefördert werden. Eine Entscheidung ist gemäß Art. 249 EGV – im Gegensatz zu Empfehlungen oder Stellungnahmen – in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Obwohl sich diese Entscheidung an die Mitgliedstaaten richtet und nicht direkt an die Unternehmen, die schlussendlich zur Ausarbeitung von Selbstregulierungsarrangements bewogen werden sollen, kann dies als Beispiel für Ko-Regulierung angesehen werden.

### 3.1.2 Top-down- und Bottom-up-Ansätze der Ko-Regulierung

Gemäß unserer Einordnung von Selbst- und Ko-Regulierung auf dem Kontinuum zwischen Markt und Staat ist die Trennlinie zwischen Selbst- und Ko-Regulierungsmodellen fließend. Rechtsverbindliche Normen können z. B. aus einem ursprünglich reinen Selbstregulierungsmodell resultieren. Im Allgemeinen kann man zwei Formen unterscheiden, wie es zur Institutionalisierung von *Ko-Regulierung* kommen kann: der (1) *Top-down-Ansatz* und der (2) *Bottom-up-Ansatz*. Beim *Top-down-Ansatz* werden die allgemeinen Ziele sowie die Mechanismen und Methoden zur Überwachung und Anwendung ex ante durch den Gesetzgeber *mittels rechtlich verbindlicher Grundlage* festgelegt. Die privaten Akteure sind in Folge mit der Umsetzung betraut. Beim *Bottom-up-Ansatz* werden hingegen die zwischen privaten Akteuren ausgearbeiteten Vereinbarungen in rechtsverbindliche Normen umgewandelt und/oder Selbstregulierungsorganisationen mit rechtlicher Grundlage institutionalisiert. Beispiele für *Top-down-Ansätze* in Österreich sind z. B. das A-SIT (Zentrum für sichere Informationstechnologie)<sup>26</sup> sowie die Gemeinsame Filmbewertungskommission der Länder (GFBK)<sup>27</sup> und auf supranationaler Ebene der New Approach (Neue Konzeption)<sup>28</sup>. Zu den *Bottom-up-Ansätzen* in Österreich zählen das Normungsinstitut (ON)<sup>29</sup> und der TÜV-Österreich<sup>30,31</sup>. In Australien kann Ko-

24 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2002) 278.

25 Vgl. Entscheidung 276/1999/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates.

26 Das A-SIT wird mittels Verordnung BGBl. II 2000/31 zur Erfüllung der Aufgaben gemäß Signaturgesetz eingesetzt.

27 Die GFBK arbeitet auf Grundlage eines Staatsvertrags der Länder (Vereinbarung über die Einrichtung der GFBK).

28 Vgl. Kap. 3.1.4.

29 Das ON beschäftigt sich seit 1920, ursprünglich in Form von Selbstregulierung und seit 1954 durch gesetzliche Beauftragung, mit Normung.

30 Das TÜV ging aus einem – ursprünglich in Selbstregulierung entstandenen – technischen Prüfungsverein hervor und wurde durch die TÜVAKKV akkreditiert.

31 Vgl. Kap. 3.2 für eine Kurzdarstellung der Institutionen.

Regulierung im Rahmen eines Bottom-up durch die Aktivitäten des ACIF (Australian Communications Industry Forum) entstehen: Das ACIF entwickelt gemeinsam mit der Industrie Verhaltenskodizes, die vom Regulator ACA (Australian Communications Authority) ratifiziert werden. Nach der Ratifikation können sich die Betreiber zu diesen Kodizes schriftlich bekennen. Für den Fall, dass die Kodizes nicht funktionieren, steht es dem Regulator frei, diese als verbindlich zu erklären. Mischansätze der Ko-Regulierung, die beide Ansätze verbinden, sind ebenfalls denkbar. Dazu könnte man die bereits erwähnte Möglichkeit der Europäischen Sozialpartner zählen, Abmachungen im Bereich der Sozialpolitik auszuhandeln. Einerseits existiert ein rechtlicher Rahmen, nämlich Art. 138 und 139 EGV (Top-down), der ihnen diese Möglichkeit garantiert, andererseits können ihre Vereinbarungen in rechtsverbindlichen Richtlinien resultieren (Bottom-up).<sup>32</sup>

### 3.1.3 Bedingungen und Anwendungsbereiche für Selbst- und Ko-Regulierung

Die Frage, in welchen Bereichen und unter welchen Bedingungen Ko-Regulierung erfolgreich sein kann, ist auf EU-Ebene Gegenstand von Diskussionen. Das Weißbuch „Europäisches Regieren“, der Mandelkern-Bericht<sup>33</sup>, der Aktionsplan Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes<sup>34</sup> und weitere Dokumente<sup>35</sup> geben Aufschluss über Erfolgsbedingungen und -voraussetzungen, die erfüllt sein müssen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Erfolgsbedingungen und -voraussetzungen für Ko-Regulierung laut EU-Diskussionsstand

Aufrechterhaltung des Vorrangs des Staates
Ko-Regulierung erfolgt durch einen rechtlichen Rahmen und mit exakt definierten Zielen
Einhaltung von Transparenz-Grundsätzen
Eingegrenzter Anwendungsbereich
Repräsentative Beteiligte und Vereinbarkeit mit Wettbewerbsrecht

32 Im Rahmen unserer Kategorisierung von Ko-Regulierung würde das Ergebnis der Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern nicht als Ko-Regulierung angesehen werden, außer wenn die Sozialpartner selbst mit der Durchführung der Vereinbarung betraut wären.

33 Eine hochrangige Beratergruppe, zusammengesetzt aus 15 Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten sowie einem Kommissionsvertreter und benannt nach ihrem Vorsitzenden Dieudonné Mandelkern, erhielt den Auftrag, ein Konzept und Empfehlungen zu Fragen der Verbesserung der Rechtsetzung auszuarbeiten. Der Endbericht wurde im November 2001 fertig gestellt. Die darin enthaltenen Empfehlungen sind wesentlich in die nachfolgenden Mitteilungen der Europäischen Kommission eingegangen. Abrufbar u. a. unter [http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern\\_gesetze.pdf](http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern_gesetze.pdf).

34 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2002) 278.

35 Vgl. z. B. Liikanen/Bolkestein o. J.

Im Detail sehen die Erfolgsbedingungen und -voraussetzungen wie folgt aus:

- *Aufrechterhaltung des Vorrangs des Staates*

Das Primat der öffentlichen Hand bleibt unangetastet. Ko-Regulierung darf nicht als ‚co-decision‘ missinterpretiert werden. Private und öffentliche Verantwortung bleiben voneinander getrennt, es gibt keine geteilte Verantwortung der Regeln und ihrer Umsetzung. Der Gesetzgeber bestimmt auch, in welchem Maß z. B. die Definition und Umsetzung von Durchführungsmaßnahmen an die betroffenen Akteure übertragen wird. Werden die erwarteten Ziele nicht erreicht, bleibt die Möglichkeit eines herkömmlichen Legislativvorschlags bestehen.

- *Ko-Regulierung erfolgt durch einen rechtlichen Rahmen und mit exakt definierten Zielen*

Ziele, Fristen und Mechanismen für die Durchführung, die Überwachungsmethoden und eventuelle Sanktionen werden in einem rechtlichen Rahmen festgelegt. Dadurch wird die Rechtssicherheit der Vorschriften garantiert und der Gesetzgeber ist mit allen einschlägigen Vorschlägen befasst.

- *Einhaltung von Transparenz-Grundsätzen*

Die vereinbarten Regeln müssen für den einzelnen Bürger zugänglich sein, d. h. er soll Zugang zu den Rechtsakten und Durchführungsbestimmungen haben. Des Weiteren sollen sektorale Vereinbarungen und Durchführungsmodalitäten veröffentlicht werden.

- *Eingegrenzter Anwendungsbereich*

Ko-Regulierung kommt für Bereiche nicht in Frage, in denen es um fundamentale Grundrechte oder ‚politische‘ Entscheidungen geht oder eine einheitliche Anwendung der Vorschriften in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden soll. Sie soll dort angewendet werden, wo sie eine Alternative für die Zielerreichung darstellt, einen Mehrwert verspricht und im öffentlichen Interesse ist. Bereiche in denen die Interessen der einzelnen Stakeholder weit auseinander klaffen und eine starke Eingriffsintensität gegeben sein muss, die wiederum einer starken Legitimation bedarf, eignen sich kaum für Ko-Regulierung (z. B. Steuern).

- *Repräsentative Beteiligte und Vereinbarkeit mit Wettbewerbsrecht*

Die beteiligten Akteure müssen als repräsentativ, organisiert und rechenschaftspflichtig anerkannt sein. Ko-Regulierung ist nicht anwendbar, wenn die Wettbewerbsbedingungen dadurch berührt werden. Eine Anwendbarkeit der Ko-Regulierung bei Wettbewerbsfragen ist generell ausgeschlossen. Des Weiteren muss die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Akteuren mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sein. A priori als vereinbar mit dem Wettbewerbsrecht und von Art. 81 Abs. 1 EGV ausgenommen sind aber Vereinbarungen über Normen, wenn diese für alle zugänglich sowie transparent sind und keine Verpflichtung zur Einhaltung besteht. Dies trifft v. a. auf Normen zu, die von den Europäischen Normungsinstitutionen erarbeitet werden.<sup>36</sup>

Im Bereich der Produktnormung wird die Ko-Regulierung seit Mitte der 1980er-Jahre, im Rahmen des *New Approach*, angewendet. Der *New Approach*, eine neue Gesetzgebungstechnik für technische Harmonisierung und Normung, wird von der

36 Vgl. Bekanntmachung der Kommission (2001): Leitlinien zur Anwendbarkeit von Art. 81 EGV auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit.

Europäischen Kommission als Musterbeispiel für Ko-Regulierung und als Bestätigung dafür genannt, dass Ko-Regulierung funktionieren kann.<sup>37</sup> Bezugnehmend auf unsere Sichtweise von Selbst- und Ko-Regulierung als Not- bzw. Ideallösung kann die Einführung des *New Approach* als ‚Notlösung‘<sup>38</sup> angesehen werden: Für das Ziel der termingerechten Verwirklichung des Binnenmarktes musste auf eine gemeinschaftsweite Harmonisierung der Normen verzichtet werden und zwar zugunsten einer auf essenzielle Sicherheitsanforderungen und andere öffentliche Interessen beschränkten Harmonisierung und zugunsten des Konzepts der *mutual recognition*, d. h. der gegenseitigen Anerkennung nationaler Normen.<sup>39</sup> Die momentane Forcierung von Selbst- und Ko-Regulierung durch die EU lässt sich vergleichbar erklären: Die Gefahr, im internationalen Wettbewerb um die Vorherrschaft in der Informationsgesellschaft gegenüber den USA und Japan zurückzufallen, lässt den Einsatz flexibler, an die technologischen Gegebenheiten angepassten Mechanismen notwendig erscheinen. Traditionell steht die EU, im Gegensatz zu den USA, weniger für Laissez-faire-Ansätze und Selbstregulierung. Während die USA verstärkt auf reine industrielle Selbstregulierung setzen,<sup>40</sup> betont die EU die geteilte Verantwortung zwischen Industrie und Staat, die Ko-Regulierung. Die starke Betonung des Begriffs Ko-Regulierung kann aber auch als symbolische Politik interpretiert werden, welche die *geteilte Verantwortung* zwischen Staat und Industrie hervorhebt, im Gegensatz zur *Delegation von Verantwortung* an die Industrie, die durch das Konzept der Selbstregulierung in den USA vermittelt wird. Auch die Debatte über die globale eCommerce-Regulierung im Rahmen des Global Business Dialogue on eCommerce (GBDe) war durch eine solche Unterscheidung gekennzeichnet.<sup>41</sup> Eine ähnliche Differenzierung bei der Begrifflichkeit (nicht so sehr in den Inhalten) konnte bereits im Zusammenhang mit der Entwicklung der Informationsgesellschaft beobachtet werden. Die USA führten ihre Initiativen im Rahmen der NII – National Information Infrastructure Initiatives durch, während in Europa der Begriff der Informationsgesellschaft verwendet wurde, um die Berücksichtigung sozialer Aspekte in diesen Aktivitäten zu betonen.<sup>42</sup> Insgesamt dürften sich in Europa vermehrt Ko-Regulierungsarrangements etablieren. In diesem Sinne hat der Rat die Kommission beauftragt,<sup>43</sup> das Potenzial der Ko-Regulierung auf EU- und internationaler Ebene systematisch zu untersuchen und festzustellen, ob dieses im Bereich der Normenentwicklung erfolgreich etablierte Instrument sich für andere, auch nicht-technische Bereiche eignet. Wenngleich dieses Instrument immer noch eine bedeutende Rolle im Bereich der technischen Normung spielt, kann insgesamt für die Anwendung von

37 Vgl. Zwischenbericht der Kommission KOM (2001) 130; Weißbuch KOM (2001) 428; Liikanen 2000a.

38 ‚Not‘ im Sinne von notwendig, da die ursprüngliche regulatorische Lösung (gemeinschaftsweite Harmonisierung der Normen) nicht zum erwünschten Ziel (Verwirklichung des Binnenmarktes) geführt hätte (vgl. Kap. 2.2.1).

39 Vgl. Majone 1992; 1996d; Ogus 1995.

40 Selbstregulierung war z. B. das US-Leitmotiv unter der Clinton-Administration in den Bereichen DNS (ICANN), digitaler Rundfunk und Online-Schutz der Privatsphäre (vgl. Mueller 1999, 498).

41 Vgl. Cowles 2001.

42 Vgl. Latzer 1997.

43 Vgl. Entschließung des Rates über die Funktion der Normung in Europa, Schlussfolgerung des Rates zum Thema ‚Normung‘.

Selbst- und Ko-Regulierung auf EU-Ebene ein Ausweitung von *technik-zentrierten* zu *weniger technik-zentrierten Anwendungen* beobachtet werden. Selbst- und Ko-Regulierung werden zunehmend auf Bereiche wie Telekommunikation und neue Medien-Dienste (z. B. Internet) ausgeweitet. Industrielle Selbstregulierung durch Verhaltenskodizes oder außergerichtliche Streitbeilegung wird für Jugend- und Minderheitenschutz,<sup>44</sup> eCommerce,<sup>45</sup> Datenschutz,<sup>46</sup> illegale und schädliche Inhalte,<sup>47</sup> Universaldienst<sup>48</sup> und Konsumentenschutz<sup>49</sup> etc. empfohlen und zum Teil vorgeschrieben.

Generell gilt, dass *keine* bzw. nur eine eingeschränkte Anwendbarkeit von Selbst- und Ko-Regulierung in den Bereichen Steuern, Kriminalität, Wettbewerbsrecht, Grundrechte und Urheberrecht gesehen wird. In diesen Bereichen sind die Interessengegensätze zu groß. Die Eingriffsintensität durch den Regulator wäre hier hoch, wozu eine starke Legitimationsgrundlage notwendig wäre. Für Urheberrechtsfragen kommt die reine Selbstregulierung beispielsweise deshalb nicht in Frage, da die Rechteinhaber für die Durchsetzung ihrer finanziellen Interessen eine rechtliche Sicherheit benötigen.<sup>50</sup> Selbst- und Ko-Regulierungsinstrumente werden hingegen als *adäquat* für Inhalte, Normenentwicklung, Programmqualität und Werbestandards angesehen. Im Rahmen der Überarbeitung der EU-Fernsehrichtlinie<sup>51</sup> könnte Selbstregulierung für neue Werbetechniken (z. B. virtuelle Werbung, Split Screens)<sup>52</sup> eingesetzt werden. Des Weiteren wird ihr Einsatz im Zusammenhang mit der Harmonisierung von Bewertungsschemata für audiovisuelle Werke angedacht.<sup>53</sup> Für die Bereiche Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde finden sich gegensätzliche Aussagen: Einerseits sehen Liikanen/Bolkestein (o. J.) dies als „(...) matter for the law, not self-regulation of the market“, andererseits wird die Selbstregulierung für online angebotene audiovisuelle Dienste und Informationsdienste in diesem Bereich durch Empfehlungen des Rates,<sup>54</sup> durch eine Entscheidung des Parlaments und des Rates<sup>55</sup> und – international – durch Empfehlung des Europarates<sup>56</sup> unterstützt.

---

44 Vgl. Empfehlung 98/560/EG des Rates.

45 Vgl. Erwägungsgründe 32, 49 und die Artikel 17, 18 der Richtlinie 2000/31/EG.

46 Vgl. Erwägungsgrund 61 und Artikel 27 der Richtlinie 95/46/EG.

47 Vgl. Entscheidung Nr. 276/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

48 Vgl. Erwägungsgrund 48 der Richtlinie 2002/22/EG.

49 Vgl. z. B. Grünbuch KOM (2001) 531; Empfehlung 2001/310/EG der Kommission.

50 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (1999) 657.

51 Vgl. Richtlinie 97/36/EG.

52 Eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie unterscheidet drei Arten neuer Werbetechniken: interaktive und virtuelle Werbung sowie Split Screens (vgl. Bird & Bird/Carat Crystal 2002). Zur virtuellen Werbung zählt z. B. die durch die digitale Technologie ermöglichte digitale Ersetzung von Werbebannern durch andere Banner z. B. bei Sportveranstaltungen, ohne dass die Zuseher dies bewusst wahrnehmen. Bei Split-Screens ist auf einem Teil des Bildschirms Werbung, auf dem anderen hingegen das reguläre Programm zu sehen.

53 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2001) 534.

54 Vgl. z. B. Anhang „Leitsätze für die Schaffung von Selbstkontrollsystemen der Mitgliedstaaten für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den online angebotenen audiovisuellen Diensten und Informationsdiensten“ der Empfehlung 98/560/EG.

55 Vgl. Entscheidung Nr. 276/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

56 Vgl. Council of Europe 2001.

Die Bereiche, in denen Selbst- und Ko-Regulierung adäquat erscheinen, sind jene, in denen Selbstregulierung bereits auf nationaler Ebene traditionell eine wichtige Rolle gespielt hat: im Presse- und Rundfunkwesen sowie im Bereich der Werbung. Aufgrund unterschiedlicher kultureller, rechtlicher und institutioneller Traditionen existieren unterschiedlichste Selbstregulierungsmodelle innerhalb der EU. Vor diesem Hintergrund ist die Etablierung gemeinsamer Normen und Regeln ein schwieriges Unterfangen. Eine zentrale Frage ist, bis zu welchem Ausmaß Selbst- und Ko-Regulierungsinitiativen und infolge implementierte Systeme eine europäische Dimension aufweisen sollen und bis zu welchem Ausmaß sich divergierende nationale Systeme kontraproduktiv auf die Erreichung bestimmter Ziele, z. B. die Verwirklichung des Binnenmarktes, auswirken werden. Unsere empirische Analyse in Kapitel 3.2 zeigt im Besonderen für den Internet-Bereich eine Tendenz hin zu einer europäischen bzw. internationalen Einbindung, z. B. über EuroISPA, INHOPE oder ICANN. Ein Beispiel für ein grenzüberschreitendes Selbstregulierungssystem im Werbebereich ist EASA. Hier kooperieren nationale Werberäte bei Beschwerdefällen im Hinblick auf Werbeinhalte (inklusive Online-Werbung) miteinander. In diesem Zusammenhang wurde die oben erwähnte *Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie* erfolgreich angewendet. Die EASA wurde 1992 nach Anregung durch den damaligen EU-Wettbewerbskommissar Sir Leon Brittan gegründet, um zu beweisen, dass Probleme im Bereich Werbung besser durch freiwillige Kooperation als durch detaillierte Regulierung gelöst werden können.<sup>57</sup> Neben der Beantwortung der Frage, in welchen Bereichen Ko- und Selbstregulierung einsetzbar sind, muss auch die Frage nach der adäquaten Struktur solcher Institutionen beachtet werden. Wie schwierig dies ist, kann aus der Tatsache abgeleitet werden, dass verschiedene Selbstregulierungsinitiativen in der Vergangenheit nicht erfolgreich waren, so z. B. der NAB Radio Code (National Association of Broadcasters).<sup>58</sup> Die Diskussionen darüber sind erst am Anfang und es existieren verschiedene Möglichkeiten der institutionellen Ausgestaltung.<sup>59</sup>

### 3.1.4 Beispiele für Selbst- und Ko-Regulierung

Auf supranationaler Ebene versucht man, alternative Regulierungsarrangements wie Selbst- oder Ko-Regulierung in den verschiedensten Bereichen einzusetzen. Nachfolgend werden einige genauer dargestellt: (1) der New Approach als Musterbeispiel für Ko-Regulierung, (2) die Sozialpartnervereinbarung als spezielle Form der Ko-Regulierung, die Beispiele (3) außergerichtlicher Streitbeilegung sowie (4) Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde, die als Selbst- und/oder Ko-Regulierung ausgestaltet sein können. Eine Untersuchung der OECD (2002) über außergerichtliche Streitbeilegung im B2C eCommerce zeigt z. B., dass flexible und

57 Vgl. The EU Committee of the American Chamber of Commerce in Belgium (2000).

58 Nicht erfolgreich waren in den USA z. B. die ersten Versuche des National Association of Broadcasters (NAB) Radio Code zur Frequenzregulierung, die NAB-Versuche Zigarettenwerbung zu reduzieren oder kulturelle und Lehr-Inhalte zu forcieren sowie die Versuche des NNC (National News Council) Fairness in der Berichterstattung zu ermöglichen (vgl. im Detail Campbell 1999).

59 Vgl. Kap. 3.2.

informelle Online-Mechanismen, die sich mit Streitschlichtung befassen, weitgehend unreguliert operieren.

▪ *Normung im New Approach*

Durch den *New Approach* (Neue Konzeption) wurde im Jahr 1985 eine neue Gesetzgebungstechnik für technische Harmonisierung und Normung für Produkte eingeführt.<sup>60</sup> Der *New Approach*, der wie bereits erwähnt, aus einer Notlösung heraus entstanden ist, wird von der Europäischen Kommission als Musterbeispiel für Ko-Regulierung genannt.<sup>61</sup> Die Richtlinien *Neuer Konzeption* führten in mehr als 20 Sektoren – von Radio- und Telekommunikationsendgeräten bis hin zu medizinischen Geräten – zur Harmonisierung von technischen Normen. Mit dem *New Approach* beschränkt sich die legislative Harmonisierung auf die essenziellen Sicherheitsanforderungen oder andere erforderliche, öffentliche Interessen, denen Produkte entsprechen müssen, wenn sie in der Gemeinschaft auf den Markt gebracht werden.<sup>62</sup> Diese Entwicklung korrespondiert auch mit dem in Kapitel 1.2 dargestellten Trend *Von der detaillierten Regulierung zu breiten Parametern*. Die technischen Spezifizierungen für Produkte werden in harmonisierten Normen festgelegt, die von den Europäischen Normungsgremien CEN, CENELEC und ETSI<sup>63</sup> nach Aufforderung durch die Europäische Kommission und in Zusammenarbeit mit allen interessierten privaten und öffentlichen Stellen ausgearbeitet und angenommen werden. Nur ein kleiner Teil (15 %) der europäischen Normen sind ‚harmonisierte Normen‘, die im Auftrag der Kommission entwickelt wurden. Der Großteil ist Markt-initiiert, wobei über 90 % der Kosten der europäischen Normung von den Marktteilnehmern getragen werden.<sup>64</sup> Selbst wenn Normen durch die Europäische Kommission in Auftrag gegeben wurden, sind sie *nicht* verbindlich. Jeder Hersteller kann für seine Produkte auch andere technische Normen verwenden, solange damit die wesentlichen an diese Produkte gestellten Anforderungen erfüllt werden. Der Vorteil bei der Verwendung harmonisierter Normen liegt darin, dass sie von einer Konformitätsvermutung profitieren. Man nimmt an, dass sie den in den entsprechenden Richtlinien dargelegten wesentlichen Anforderungen entsprechen. Der Grund, warum trotzdem so viele Normen Markt-initiiert sind, liegt einerseits an der durchschnittlich benötigten Zeit für die Verabschiedung einer Norm durch die Europäischen Normungsinstitutionen. Für CEN hat sich diese z. B. von 4,5 Jahren im Jahr 1995 auf 8 Jahre im Jahr 2001 erhöht, ETSI hingegen benötigt weniger Zeit, was darauf

60 Vgl. Entschließung des Rates über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normen. Die Richtlinien der neuen Konzeption wenden im Allgemeinen auch jene Konzepte an, die in folgenden Dokumenten dargelegt sind: Entschließung des Rates zu einem Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung und Beschluss 93/465/EWG des Rates.

61 Vgl. Zwischenbericht der Kommission KOM (2001) 130; Weißbuch KOM (2001) 428; Liikanen 2000a.

62 Für Details zu den Richtlinien der Neuen Konzeption und deren Umsetzung vgl. Europäische Kommission 2000.

63 Das Gemeinschaftsrecht erkennt CEN (European Committee for Standardisation), CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardisation) und ETSI (European Telecommunications Standards Institute) als Europäische Normungsorganisationen an (vgl. Richtlinie 98/34/EG).

64 Vgl. Bericht der Kommission KOM (2001) 527; Binnenmarktanzeiger, November 2001, Nr. 9.

zurückzuführen ist, dass die Entwicklung von Normen nur einen kleinen Teil seiner Arbeit ausmacht.<sup>65</sup>

Die Generaldirektion Unternehmen der Europäischen Kommission hat im Dezember 2001 mit einem Konsultationspapier den Beginn einer Optimierungs- und Überarbeitungsphase des neuen Konzepts eingeleitet, wobei nicht die grundlegende Idee zur Disposition steht, sondern eine konsequentere Umsetzung in den Mitgliedstaaten garantiert werden soll, v. a. im Hinblick auf eine funktionierende Marktaufsicht, die immer wieder als Schwachpunkt bemängelt wird.<sup>66</sup> Des Weiteren sollen die Auswirkungen der Konformitätsbewertungsverfahren, die Festlegung der benannten Stellen und die CE-Kennzeichnung überprüft werden, weil in diesen Bereichen vielfach Probleme aufgetaucht sind.<sup>67</sup>

Die Entwicklung von Normen nimmt gegenwärtig einen hohen Stellenwert im Zusammenhang mit der Entwicklung der so genannten Informationsgesellschaft und in Verbindung mit der Initiative eEurope ein.<sup>68</sup> Als Beispiel für Ko-Regulierung wird die EESSI (European Electronic Signature Standardization Initiative) genannt.<sup>69</sup> Experten aus verschiedenen Regionen und Disziplinen sind aufgefordert, Normen für elektronische Signaturen unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens zu entwickeln. Ziel ist es, Marktfragmentierung zu verhindern und die Entwicklung von eCommerce zu beschleunigen. Während unter der Ägide des *New Approach* Normen v. a. mit Blick auf die Entwicklung des Binnenmarktes entwickelt wurden, ist bei Normen für elektronische Signaturen ihr globaler Charakter von besonderer Bedeutung.

▪ *Sozialpartnervereinbarung*

Die seit dem Vertrag von Maastricht (1992) eingerichtete Möglichkeit für die Europäischen Sozialpartner, Abmachungen im Bereich der Sozialpolitik, z. B. Arbeits- oder Sicherheitsbedingungen, auszuhandeln, die später durch Richtlinien implementiert werden können, wird von der EU-Kommission als *spezifische Form der Ko-Regulierung* betrachtet.<sup>70</sup> Als solche ist sie z. B. *nicht* Gegenstand der Maßnahme *Rückgriff auf das Instrument der Ko-Regulierung* des Aktionsplans *Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds*, der als Reaktion auf das Weißbuch „Europäisches Regieren“ folgte.

Die Europäische Kommission fördert die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene in zwei Verfahrensschritten, indem diese sowohl vor der Unterbreitung von Vorschlägen als auch zu den schließlich vorgeschlagenen Inhalten im Bereich der Sozialpolitik angehört werden. Bei der Anhörung zum Inhalt einer vorgeschlagenen Maßnahme können die Sozialpartner der Kommission mitteilen, dass sie einen Konsultationsprozess gemäß Art. 139 EGV in Gang setzen wollen, um selbst Vereinbarungen auszuhandeln. Dieser darf höchstens neun Monate dauern. Die ausgehandelte Vereinbarung wird schließlich von der Kommission dem Rat zur

65 Vgl. Binnenmarktanzeiger, November 2001, Nr. 9.

66 Vgl. Europäische Kommission 2001.

67 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2001) 198.

68 Vgl. z. B. CEN/CENELEC/ETSI 2002.

69 Vgl. Liikanen 2001b.

70 Vgl. Fußnote 4.

Durchführung vorgelegt und kann als Richtlinie erlassen werden. Bislang sind sechs Vereinbarungen erzielt worden. Fünf davon, die Vereinbarungen über Elternurlaub,<sup>71</sup> Teilzeitarbeit,<sup>72</sup> befristete Arbeitsverträge,<sup>73</sup> Arbeitsorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt<sup>74</sup> und die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten<sup>75</sup> wurden durch Richtlinien angenommen. Mit der im Juli 2002 getroffenen *Vereinbarung über Telearbeit im Handel*<sup>76</sup> will man hingegen neue Wege beschreiten: Diese soll von den europäischen Sozialpartnern selbst und *nicht* im Rahmen einer Richtlinie umgesetzt werden.<sup>77</sup>

Insgesamt soll der Sozialpartnereinfluss innerhalb der EU gestärkt werden, wobei der europäische soziale Dialog als Determinante der Modernisierung und des Wandels in der Union angesehen wird.<sup>78</sup> Dadurch steigt für nationale Verbände die Notwendigkeit, in transnationalen Organisationen vertreten zu sein. Die unterschiedlichen internationalen Organisationsgrade der einzelnen Sozialpartner führen zu unterschiedlichen Ausgangspositionen, so z. B. in Österreich. Der ÖGB und die Vereinigung der Österreichischen Industrie (VÖI) haben aufgrund ihrer Verbindungen zum EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) und zur UNICE (Union der europäischen Industrie und Arbeitgeberverbände) strategische Vorteile und dadurch vermehrte Handlungsmöglichkeiten auf Gemeinschaftsebene gegenüber der BAK und der WKÖ.<sup>79</sup> Von besonderer Relevanz für nationale Sozialpartnerorganisationen ist eine Mitgliedschaft in einer der allgemeinen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, UNICE oder EGB, denen innerhalb der EU – gemeinsam mit dem CEEP (Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft) – eine privilegierte Stellung zukommt. Eine Mitgliedschaft in diesen Verbänden sichert ein Verhandlungsmandat bei europäischen Sozialpartnerverhandlungen. In Österreich sind mit Ausnahme der BAK alle Sozialpartnerorganisationen Mitglied in einem europäischen Verband.<sup>80</sup> Der Grund, warum die BAK keiner Organisation angehört, liegt darin, dass es keinen korrespondierenden Euro-Verband gibt, dem sie beitreten könnte. Das bedeutet, dass die BAK von der Teilnahme an Sozialpartnerverhandlungen, wie sie durch den Vertrag von Maastricht ermöglicht werden, weitgehend ausgeschlossen ist. Dies könnte gegebenenfalls durch eine verstärkte Kooperation mit dem ÖGB, der Mitglied des EGB ist, kompensiert werden. Für die WKÖ wirkt sich negativ aus, dass sie aufgrund ihrer Pflichtmitgliedschaft<sup>81</sup> nicht Mitglied bei

---

71 Vgl. Richtlinie 96/34/EG.

72 Vgl. Richtlinie 97/81/EG.

73 Vgl. Richtlinie 1999/70/EG.

74 Vgl. Richtlinie 2000/79/EG.

75 Vgl. Richtlinie 1999/63/EG.

76 Vgl. Europäische Rahmenvereinbarungen über Leitlinien zur Telearbeit im Handel. [http://www.union-network.org/unisite/sectors/commerce/Social%20dialogue%20agreements/Telework\\_agreement\\_German.pdf](http://www.union-network.org/unisite/sectors/commerce/Social%20dialogue%20agreements/Telework_agreement_German.pdf)

77 Vgl. Agence Europe, 16.7.2002.

78 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2002) 136.

79 Vgl. Eder/Hiller 1998, 58.

80 Die PRÄKO-LWK ist Mitglied bei COPA (Berufsständische landwirtschaftliche Organisationen der Europäischen Union).

81 Vgl. § 2 WKG 1998.

UNICE werden kann.<sup>82</sup> Somit kann auch die WKÖ nur indirekt über die VÖI Einfluss auf europäische Entscheidungen nehmen.<sup>83</sup> Insgesamt sind noch keine negativen Auswirkungen dieser Konstellation auf EU-Ebene auf den Einfluss der BAK und der WKÖ innerhalb Österreichs feststellbar.<sup>84</sup>

Seit Ende der 1990er-Jahre ist ein verstärkter Wille der EU-Kommission sichtbar, eine intensivere Zusammenarbeit und Einbindung aller Sozialpartnerverbände – im Sinne einer Repräsentativität – zu forcieren. Dies hat sie auch in einer Mitteilung im Jahr 2002 wiederholt.<sup>85</sup> Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Selbst- und Ko-Regulierung ist, dass alle relevanten Gruppen teilnehmen können. Dies ist oft schwer zu erreichen. So wurde z. B. im Zuge der Verabschiedung der Vereinbarung über Telearbeit von Behindertenverbänden kritisiert, dass sie nicht in die Ausarbeitung einbezogen wurden, obwohl im Besonderen Telearbeit eine Möglichkeit darstelle, Behinderte in den Arbeitsprozess zu integrieren.<sup>86</sup>

▪ *Außergerichtliche Streitbeilegung*

Alternative Formen der Streitbeilegung zur einvernehmlichen Konfliktlösung werden in einzelnen Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene in den unterschiedlichsten Bereichen (z. B. Finanzdienstleistungen, Verbraucher- und Arbeitsrecht) zunehmend forciert. Alternative Streitbeilegung bezieht sich auf verschiedene Formen außergerichtlicher Verfahren, wie z. B. Schieds- oder Schlichtungsverfahren. Die Beilegung kann durch eine verbindliche Entscheidung, Empfehlung oder Vereinbarung erfolgen, wobei die Organisation und Abwicklung sowohl von staatlichen als auch von privaten Stellen oder einer Kombination beider durchgeführt werden kann.<sup>87</sup> Die aktuelle internationale und gemeinschaftsweite Diskussion konzentriert sich vornehmlich auf den möglichen Einsatz solcher Einrichtungen im Bereich eCommerce, und zwar sowohl auf herkömmliche Verfahren als auch auf neu entstehende Online-Verfahren. Durch eCommerce kommt es verstärkt zu grenzüberschreitenden Transaktionen, wobei fehlendes Verbrauchervertrauen und die Aussicht auf kostspielige Verbraucherrechtsstreitigkeiten die Entwicklung wesentlich hemmen könnten. Im eEurope-Aktionsplan, in dem die Förderung des eCommerce als prioritärer Bereich ausgewiesen ist, wird auf die Notwendigkeit der Einführung alternativer Lösungen für die Streitbeilegung zur Steigerung des Konsumentenvertrauens und zur einfachen Durchsetzung der Verbraucherrechte verwiesen. Mittels Art. 17 der eCommerce-Richtlinie<sup>88</sup> sollen die Mitgliedstaaten die Einrichtung außergerichtlicher Streitbeilegung ermutigen und sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften die Inanspruchnahme solcher Einrichtungen nicht erschweren. Um die Entwicklung solcher Systeme zu fördern, werden verschiedene Projekte aus EG-Mitteln finanziert, so z. B. *ECODIR* (Electronic Consumer Dispute Resolution

82 Die WKÖ ist u. a. Mitglied bei UEAPME (Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe).

83 Vgl. Eder/Hiller 1998, 53ff.

84 Vgl. Falkner 1998, 231f.

85 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2002) 136.

86 Vgl. Agence Europe, 15.7.2002.

87 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2001) 161.

88 Vgl. Richtlinie 2000/31/EG.

Plattform). Mit dem Thema der außergerichtlichen Streitbeilegung befasst sich auch die Initiative *eConfidence*, die als Beispiel für Selbstregulierung gilt.<sup>89</sup> *eConfidence* wurde im Mai 2000 unter Beteiligung von Mitgliedern des GBDe (Global Business Dialogue on eCommerce), von BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) und UNICE gestartet. Ziel ist es, Fragen des Konsumentenvertrauens in den elektronischen Handel und mögliche Verhaltenskodizes sowie Systeme für deren Genehmigung, Evaluierung und Überwachung zu diskutieren.

Die Grundsätze, die bei außergerichtlichen Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten angewendet werden, hat die Kommission in zwei Empfehlungen veröffentlicht. Die erste Empfehlung<sup>90</sup> beschäftigt sich mit Verfahren, die durch die aktive Beteiligung eines Dritten, durch Vorschlag oder verbindliche Entscheidung zur Beilegung führen. Folgende sieben Grundsätze müssen bei dieser Art der außergerichtlichen Beilegung gewahrt werden: Unabhängigkeit, Transparenz, kontradiktorische Verfahrensweise, Effizienz, Rechtmäßigkeit, Handlungsfreiheit und Vertretung. Die Kommission richtete infolge eine Datenbank ein, in die jene Einrichtungen, die diese Kriterien erfüllen und die von den Mitgliedstaaten notifiziert wurden, aufgenommen wurden. Dadurch wurde deutlich, dass in den Mitgliedstaaten eine Reihe von Einrichtungen existiert, die nicht von der Empfehlung erfasst werden, die aber eine bedeutende Rolle für den Verbraucher spielen können.<sup>91</sup> Die Kommission hat daraufhin eine weitere Empfehlung angenommen, die auch Verfahren erfasst, bei denen einzig der Versuch gemacht wird, Parteien zusammenzubringen und so zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen.<sup>92</sup> Davon ausgenommen sind Einrichtungen, die von Unternehmen betrieben werden und direkt mit dem Verbraucher verhandeln, sowie solche, die im Auftrag eines Unternehmens durchgeführt werden. Für diese Verfahren müssen die Grundsätze Unparteilichkeit, Transparenz, Effizienz und Fairness erfüllt werden.

Für die Kategorisierung von außergerichtlichen Streitbelegungsinstitutionen wird auf Gemeinschaftsebene folglich nur unterschieden, ob ein Dritter eine Entscheidung trifft oder vorschlägt (erste Empfehlung der Kommission) oder ob ein Dritter als Mediator fungiert und versucht, die beteiligten Parteien zusammenzubringen und zu einer einvernehmlichen Lösung zu führen (zweite Empfehlung der Kommission). Im *EEJ-Net* (European Extra-Judicial Network),<sup>93</sup> dem von der Kommission eingerichteten Europäischen Netzwerk zur außergerichtlichen Streitbeilegung, sind Einrichtungen beider Kategorien vertreten, im *FIN-Net*, ein Netz für Streitigkeiten im Finanzdienstleistungsbereich, hingegen nur solche, die der ersten Empfehlung der Kommission entsprechen. Der österreichische *Internet-Ombudsmann* entspricht der zweiten Kategorie, das deutsche Pilotprojekt *Cybercourt*<sup>94</sup> bietet sowohl Online-Schiedsverfahren als auch Online-Schlichtung an und umschließt folglich beide Verfahrensarten.

89 Vgl. Zwischenbericht der Kommission KOM (2001) 130.

90 Vgl. Empfehlung 98/257/EG der Kommission.

91 Vgl. Entschließung des Rates über ein gemeinschaftsweites Netz einzelstaatlicher Einrichtungen für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten.

92 Vgl. Empfehlung 2001/310/EG der Kommission

93 Für Details vgl. Arbeitsdokument der Kommission SEK (2000) 405.

94 Für Details vgl. Niedermeier/Damm/Splittgerber 2000.

Das *EEJ-Net* besteht aus nationalen Clearingstellen, die erste Anlaufstellen für Verbraucher mit Problemen sind, und allen von den Mitgliedstaaten sowie Island und Norwegen gemeldeten Einrichtungen, die außergerichtliche Verfahren der Streitschlichtung anbieten. Die Clearingstellen in den Mitgliedstaaten sind unterschiedlich organisiert. In Österreich ist die Europäische Verbraucherberatung zuständig, eine Einrichtung des Vereins für Konsumenteninformation (VKI), die von der EU-Kommission gefördert wird. In Deutschland wurde die Clearingstelle, eine gemeinschaftliche Initiative der EU-Kommission und des deutschen Bundesministeriums der Justiz, durch Bescheid des Justizministeriums bei der Euro-Info-Verbraucher e.V. angesiedelt. In Island wurde die Clearingstelle im *Ministry for Trade and Industry* eingerichtet, in Griechenland ist das *Ministry of Development Consumer Protection Directorate* zuständig.

Die Clearingstelle hat die Aufgabe, Beschwerden entgegenzunehmen und zu filtern, d. h. an die entsprechenden Schlichtungsstellen weiterzuleiten sowie Verbraucher zu beraten und zu unterstützen. Für den Mediamatiksektor gibt es im Besonderen Schlichtungsstellen für Telekommunikation, die unterschiedliche Strukturen haben. In Italien erfolgt Streitschlichtung – gemäß der in dieser Studie vorgenommenen Unterteilung – im Rahmen von Selbstregulierung im engen Sinn, in Belgien und Österreich durch staatliche Regulierung im weiten Sinn. In Österreich ist gemäß § 116 TKG die RTR-GmbH direkt zuständig,<sup>95</sup> in Belgien wurde ein unabhängiges *Service de médiation pour les télécommunications* beim Regulator (BIPT) eingerichtet. In Italien gibt es *Conciliation and Arbitration Committees* der Telecom Italia, die aus einem Vertreter der Telecom Italia und einem vom Verbraucher bestimmten Vertreter einer Konsumentenschutz-Organisation zusammengesetzt sind. Die freiwillig getroffenen Einigungen werden in Berichten festgehalten. Da der Konsumentenschützer stellvertretend für den Verbraucher Einigungen aushandelt, gibt es Überprüfungen, ob sich der Verbraucher an diese Abmachungen hält. Das belgische *Service de médiation pour les télécommunications* ist ein Kollegialkörper mit zwei Mitgliedern, die vom belgischen König durch Dekret nach Beratung durch die Regierung für fünf Jahre ernannt werden. Die Bedingungen für die Teilnahme und einen etwaigen Ausschluss der zwei Mitglieder sind im *Act of 21 March 1991*<sup>96</sup> festgeschrieben. Die Entscheidungen können als Empfehlungen ausfallen oder als rechtsverbindlicher Spruch, gegen den es keine Rekursmöglichkeit gibt. Letzterer muss den beteiligten Parteien schriftlich übermittelt und im Gericht erster Instanz in Brüssel (*tribunal de première instance de Bruxelles*) abgelegt werden.

Die Europäische Kommission hat im April 2002 mit einem Grünbuch<sup>97</sup> eine Konsultation über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht gestartet. Hierbei stellt sie u. a. die Frage, ob sie zwischen außergerichtlichen Internet-Verfahren, die durch die Entwicklung neuer Technologien entstanden sind, und herkömmlichen Verfahren unterscheiden soll oder nicht. Mit diesen Fragen wird

95 Das Schlichtungsverfahren kann durch einen rechtswirksamen außergerichtlichen Vergleich oder erfolglos beendet werden. Bei letzterem steht der ordentliche Rechtsweg offen. Für Details der Schlichtungstätigkeit vgl. RTR 2002a.

96 Vgl. Act of 21 March 1991 on the reform of certain economic public companies (modified by Act of 19 December 1997).

97 Vgl. Grünbuch KOM (2002) 196.

sich die Kommission in einer gesonderten Mitteilung auseinandersetzen. Niedermeier/Damm/Splittgerber (2000) kommen bei der Analyse des deutschen Pilotprojekts *Cybercourt* zu dem Ergebnis, dass Online-Schlichtungsverfahren bereits jetzt praxistauglich seien, während dies von Online-Schiedsverfahren noch nicht behauptet werden könne. Dies hänge v. a. mit technisch bedingten Unsicherheiten zusammen, z. B. hinsichtlich der Bestimmung des Standorts des Verfahrens und folglich des anwendbaren Verfahrensrechts oder der mangelnden Sicherheit, dass dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs ausreichend Genüge getan wurde.

▪ *Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde*

Die Medienlandschaft hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten aufgrund der Liberalisierung und technologischer Neuerungen, welche die Konvergenz der Dienste ermöglichen, wesentlich verändert. Für den Jugendschutz im Fernsehen ist Artikel 22 der Fernsehrichtlinie<sup>98</sup> relevant. Die Mitgliedstaaten müssen entsprechende Maßnahmen ergreifen, dass Sendungen von Fernsehveranstaltern, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, keine Programme enthalten, welche die Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen könnte (z. B. Pornografie, Gewalt). Bei anderen jugendgefährdenden Programmen muss durch die Wahl der Sendezeit oder durch technische Maßnahmen sichergestellt werden, dass sie von Minderjährigen nicht gesehen werden können. Infolge der Entwicklung digitaler Rundfunkdienste und v. a. des Internet<sup>99</sup> hat sich der Bereich Jugendschutz verkompliziert: Die Quelle schädlicher oder auch illegaler Inhalte ist schwer ausfindig zu machen und der Zugang zu diesen ist oft problemlos möglich. Erschwerend kommt hinzu, dass Inhalte, die im weltweit verfügbaren Internet bereitgestellt werden, in einem Land illegal sein können, in einem anderen aber nicht.<sup>100</sup> Hier ist die Frage der anwendbaren Gesetze unklar, wie das Beispiel *Yahoo!* eindrücklich gezeigt hat. Ein französisches Gericht verurteilte *Yahoo!* dazu, eine amerikanische Auktions-Website mit nazistischen Materialien für französische Nutzer zu sperren. Ein kalifornisches Gericht hingegen urteilte, dass diese Site dem amerikanischen Recht unterliege und durch dieses geschützt sei – v. a. durch den ersten Zusatz zur Verfassung. Es wies infolge dessen das Urteil des französischen Gerichts ab.

Innerhalb der EU versucht man, die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf Jugendschutz und Menschenwürde durch bindende und nicht-bindende Rechtsinstrumente zu realisieren. Als erste Reaktion auf diese neue Herausforderung hat der Rat im Jahr 1998 eine *Empfehlung* angenommen,<sup>101</sup> in der die Schaffung von Selbstregulierungssystemen für online erbrachte audiovisuelle Dienste und Informationsdienste in Ergänzung zu den bestehenden Rechtsvorschriften gefordert wird. Diese Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten, Unternehmen und die Kommission gleichermaßen. Der Anhang der Empfehlung beinhaltet detail-

98 Vgl. Richtlinie 97/36/EG.

99 Vgl. für Selbstregulierung und Jugendschutz im Internet Waltermann/Machill 2000.

100 Für eine Diskussion zur Bekämpfung rechtsradikaler Inhalte im Internet vgl. Holznapel/Kussel 2001.

101 Vgl. Empfehlung des Rates 98/560/EG.

lierte Anforderungen an die Gestaltung nationaler Selbstkontrollsysteme (siehe Kasten 4).

Kasten 4: Vier Kernelemente für nationale Selbstregulierungssysteme gemäß Empfehlung 98/560/EG

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Konsultation und Repräsentativität der Beteiligten</i> Alle Beteiligten sollten uneingeschränkt an der Festlegung, Umsetzung und Bewertung des nationalen Systems mitwirken. Die jeweiligen Verantwortlichkeiten und Funktionen der Beteiligten des öffentlichen und privaten Sektors sollten eindeutig festgelegt werden.</li> <li>▪ <i>Verhaltenskodizes</i> Aufgrund der Vielfalt der verschiedenen Kategorien von Betreibern und Anbietern, Diensten und Funktionen sowie verschiedenen Betriebsumgebungen und Anwendungen bei Online-Diensten müssen möglicherweise mehrere Verhaltenskodizes erstellt werden. Die Verhältnismäßigkeit der festgelegten Grundregeln soll anhand folgender Grundsätze bewertet werden: Meinungsfreiheit, Schutz der Privatsphäre, freier Dienstleistungsverkehr, technische und wirtschaftliche Machbarkeit mit Blick auf das übergeordnete Ziel der Entwicklung der Informationsgesellschaft.</li> <li>▪ <i>Inhalt der Verhaltenskodizes</i> Die Benutzer müssen umfassend über mögliche Gefahren (z. B. potenziell jugendgefährdende Wirkung) und zur Verfügung stehende Schutzmöglichkeiten (z. B. Warnsignale, Einstufung der Inhalte) informiert werden. Die Verhaltenskodizes sollen Grundregeln für die Behandlung von Beschwerden behandeln und die Betreiber veranlassen, die Bearbeitungsinstrumente und -strukturen bereitzustellen. Des Weiteren sollen die Grundregeln für die Zusammenarbeit zwischen Betreibern und Anbietern und den zuständigen Behörden (bei illegalen Inhalten) unter Berücksichtigung der jeweiligen einzelstaatlichen Vorschriften festgelegt werden. Die Kodizes sollen abschreckende Maßnahmen bei Verstößen sowie Rechtsmittel- und Schlichtungsverfahren vorsehen.</li> <li>▪ <i>Vernetzung der zuständigen Einrichtungen</i> Die Beteiligten sollen eine repräsentative Zentralstelle auf nationaler Ebene einrichten und die Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene ausbauen.</li> <li>▪ <i>Regelmäßige Bewertung der Systeme</i> Die Wirksamkeit des Systems soll durch ein einzelstaatliches Bewertungssystem regelmäßig überprüft und gegebenenfalls adaptiert werden.</li> </ul>
--

Ein Evaluierungsbericht der Kommission zur Anwendung dieser Empfehlung spricht von insgesamt ermutigenden Ergebnissen, wobei hinsichtlich der Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen und eine stärkere Einbindung bestimmter Gruppen, insbesondere Verbraucher, in die Entwicklung von Verhaltenskodizes wünschenswert gewesen wäre. Bemängelt wird auch, dass zwar die meisten Mitgliedstaaten Hotlines<sup>102</sup> zur Meldung schädlicher oder illegaler Inhalte eingerichtet haben, aber kaum korrespondierende Maßnahmen

102 Zum Einsatz und zu unterschiedlichen Organisationsformen von Hotlines, die auch als Tiplines oder Meldestelle bezeichnet werden, vgl. im Detail Machill/Rewer 2001.

zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über deren Verfügbarkeit erfolgt sind.<sup>103</sup> Das Problem der mangelnden Publizität und des geringen Bekanntheitsgrades kann ein wesentlicher Grund für geringen Erfolg und in Folge das Scheitern von Selbstregulierungsinstitutionen sein.

In engem Zusammenhang mit dieser Empfehlung haben das Europäische Parlament und der Rat im Jahr 1999 eine *Entscheidung* über die Annahme eines Aktionsplans zur sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte angenommen.<sup>104</sup> Durch diesen Aktionsplan mit Laufzeit von vier Jahren (bis Ende 2002) und einem Budget von 25 Mio. Euro werden Maßnahmen in folgenden vier Aktionsbereichen finanziell unterstützt:

- *Schaffung eines sicheren Umfelds* durch ein europäisches Hotline-Netz zur Meldung illegaler Inhalte und durch die Förderung von Selbstkontrolle sowie Verhaltenskodizes.
- *Entwicklung von Filter- und Bewertungssystemen*: Anstöße für die Entwicklung solcher Systeme durch die Unterstützung von Demonstrationsvorhaben und die Förderung der Anwendung technischer Lösungen.
- *Förderung von Sensibilisierungsmaßnahmen*: Bewusstseinsbildung im Hinblick auf Möglichkeiten und Gefahren des Internet.
- *Flankierende Maßnahmen*: Koordinierung mit ähnlichen internationalen Maßnahmen und die Evaluierung, ob die angestrebten Ziele erreicht werden.

Die Kommission hat nach einer ersten Evaluierung der Ergebnisse vorgeschlagen, den Aktionsplan um zwei weitere Jahre zu verlängern (Ende 2004), mit weiteren Mitteln auszustatten (13,3 Mio. Euro), die abgedeckten Inhalte und erfassten Technologien zu erweitern, Beitrittskandidaten einzubeziehen und internationale Kooperationen sowie v. a. eine aktivere Beteiligung der Inhaltsindustrie und Medien zu forcieren.<sup>105</sup>

Die erste Phase des Aktionsplans war weitgehend auf die sichere Nutzung des Internet ausgerichtet, während die nun geplante zweite Phase neue Technologien, wie Inhalte von Mobil- und Breitbanddiensten, Online-Spiele, Peer-to-Peer-Dateienübertragung sowie alle Arten der Echtzeitkommunikation wie Chat-Räume und Sofortübermittlung von Nachrichten miteinschließen wird. Verstärktes Augenmerk soll ferner auf rassistische und gewaltsame Inhalte gelegt werden sowie auf die Förderung des Bewusstseins für Fragen des Daten- und Verbraucherschutzes, der Netz- und Datensicherheit sowie des Schutzes der Privatsphäre. Das Bewusstsein um die steigende Anzahl an verfügbaren rechtsradikalen und fremdenfeindlichen Inhalten schlägt sich nicht nur in einer verstärkten Annahme dieser Problematik durch die EU nieder, sondern diese Problematik soll auch international im Rahmen eines Zusatzprotokolls zur *Convention on Cybercrime*<sup>106</sup> des Europarates berücksichtigt werden.<sup>107</sup>

103 Vgl. Evaluierungsbericht der Kommission KOM (2001) 106.

104 Vgl. Entscheidung 276/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

105 Vgl. Mitteilung der Kommission KOM (2002) 152.

106 Die *Convention on Cybercrime* ist noch nicht in Kraft (vgl. Council of Europe 2002).

107 Vgl. European Committee on crime problems/Committee of Experts 2002.

Der Europarat hat sich auch der Thematik Selbstregulierung, illegale und schädliche Inhalte in neuen Kommunikations- und Informationsdiensten angenommen und dazu eine Empfehlung veröffentlicht,<sup>108</sup> in der in sechs Kapiteln die Prinzipien und Mechanismen für Selbstregulierung dargestellt sind (siehe Kasten 5).

Kasten 5: Empfehlung des Europarates: Prinzipien und Mechanismen für Selbstregulierung

▪ *Self-regulatory organisations*

Mitgliedstaaten sollen die Einrichtung repräsentativer Selbstregulierungsorganisationen fördern und diese anregen, Regulierungsmechanismen wie Verhaltenskodizes zu entwickeln und für ihre Überwachung zu sorgen. Bereits im Mediensektor existierende Selbstregulierungsstandards sollen auf neue Kommunikations- und Informationsdienste ausgeweitet werden. Die Einbindung der Organisationen in relevante Gesetzgebungsprozesse (etwa im Rahmen von Ko-Regulierung) und die europaweite und internationale Zusammenarbeit zwischen Organisationen sollte gefördert werden.

▪ *Content descriptors*

Die Entwicklung von Bewertungsindikatoren für Inhalte, die Hinweise auf pornografische oder gewaltsame Inhalte sowie die Bewerbung von Alkohol- und Tabakgenuss oder Glücksspiele enthalten, sollte angeregt werden. Inhaltenanbieter sollten solche Bewertungssysteme verwenden, wobei Konsumenten die Nutzung nach eigenem Ermessen freistehen sollte.

▪ *Content selection tools*

Die Entwicklung einer weiten Palette von Suchwerkzeugen und Filtermöglichkeiten sowie der Gebrauch von Zugangsberechtigungssystemen (z. B. in Form von Altersüberprüfungssystemen, persönlichen Identifikationskodizes, Encodierungs- und Decodierungssystemen) sollte gefördert werden. Die Anwendung durch die Konsumenten sollte auf freiwilliger Basis erfolgen.

▪ *Content complaints systems*

Die Einrichtung von Beschwerdesystemen, z. B. Hotlines, durch Inhalte und Diensteanbieter oder Verbraucherorganisationen sollte begünstigt werden. Die Entwicklung einheitlicher Minimalanforderungen (Rund-um-die-Uhr-Verfügbarkeit des Systems, permanente Website, Informationen zu Normen und Praxis der Beschwerdeabwicklung) soll gefördert werden. Ein adäquater Rahmen für Kooperation – auch internationale – zwischen den öffentlichen Stellen und den Beschwerdestellen sollte geschaffen werden.

▪ *Mediation and arbitration*

Faire, unabhängige und freiwillige außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen sollten geschaffen werden.

▪ *User information and awareness*

Durch die Entwicklung von Qualitätslabels für Inhalte (z. B. Eignung für Kinder) soll es Konsumenten möglich werden, gezielt nach Inhalten zu suchen. Die Öffentlichkeit muss umfassend über Selbstregulierungssysteme und eingesetzte Instrumente (z. B. Filter, Zugangsbeschränkungsmechanismen) informiert werden.

108 Vgl. Council of Europe 2001.

### 3.1.5 Demokratische Legitimation von Selbst- und Ko-Regulierung

Durch das Weißbuch „Europäisches Regieren“ wurde eine weitläufige Governance-Debatte ausgelöst, innerhalb derer auch der Vorstoß der EU-Kommission, neue Regulierungsmodelle (v. a. Ko-Regulierung) einzuführen, Kritik ausgelöst hat. Grundtenor der Diskussion ist die Frage nach der demokratischen Legitimation neuer Regulierungsinstitutionen und Instrumente,<sup>109</sup> aber auch, inwieweit die Europäische Kommission mangels demokratischer Legitimation sich für diese alternativen Regulierungsformen stark machen darf.<sup>110</sup> Das Europäische Parlament befürchtet z. B. durch die Einführung der Ko-Regulierung eine Beschneidung seiner Beteiligung am Legislativprozess und vertritt die Auffassung, dass für die Ko-Regulierung keine interinstitutionellen Vereinbarungen bestehen, die dem Parlament die Ausübung seiner Rolle und Verantwortlichkeit garantieren würden. Das Parlament sieht seine Beteiligung, da es die einzige Gemeinschaftsinstitution ist, die direkt durch die europäischen Bürger gewählt wird, als Grundlage der demokratisch legitimierten europäischen Ordnung. Es warnt daher die Kommission in seiner Entschließung zum Weißbuch „(...) davon Abstand zu nehmen, vorab und ohne zureichende Konsultation des Parlaments Maßnahmen unter anderem auf dem Gebiet der Rechtsetzung zu ergreifen, die die Rolle des Parlaments und des Rates bei der Gesetzgebung berühren könnten.“<sup>111</sup> Die Kommission hat insofern auf diese Kritik reagiert, als sie im – dem Weißbuch folgenden – Aktionsplan *Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes* die Maßnahme *Rückgriff auf das Instrument der Ko-Regulierung* in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments gelegt hat. Des Weiteren hat sie klar gestellt, dass die Ko-Regulierung eines rechtlichen Rahmens bedarf, wodurch der Gesetzgeber mit allen einschlägigen Vorschlägen zu befassen ist.

Die Beantwortung der Frage, inwieweit eine nicht-demokratisch gewählte Institution, z. B. eine Selbst- bzw. Ko-Regulierungsinstitution mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut werden darf/kann und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, hängt von dem verwendeten Demokratiemodell, der Eingriffsintensität und der Einhaltung demokratischer Standards wie Verantwortlichkeit und Transparenz ab.<sup>112</sup>

Die Legalität von Ko-Regulierung dürfte generell nicht in Frage gestellt werden können. Sobald eine Richtlinie die Möglichkeit solcher institutioneller Formen oder Instrumente (z. B. Verhaltenskodizes) anbietet, können diese – unter Berücksichtigung der oben dargestellten Bedingungen – etabliert werden.

---

109 Vgl. Kap. 2.3.

110 Wer als legitimiert gilt, hängt auch wesentlich vom verwendeten Demokratiemodell ab. Vgl. Kap. 2.3; Majone 1996b.

111 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“.

112 Vgl. im Detail Kap. 2.3.

### 3.1.6 Schlussfolgerungen

Die Analyse der Veränderungen im Hinblick auf Selbst- und Ko-Regulierung auf EU-Ebene lässt folgende Schlüsse zu:

- Die Politik der EU liefert Hinweise für ein gesteigertes Vertrauen in Selbst- und Ko-Regulierung und somit für den Trend *von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung* als ein Baustein der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor. Selbst- und Ko-Regulierung werden als Instrumente zur Verbesserung der Regulierungsqualität angesehen. Dies ist sichtbar im Kontext der EU-Governance-Reform (z. B. Weißbuch „Europäisches Regieren“, nachfolgende Mitteilungen) und im Speziellen für sektorspezifische Politik in den Bereichen Telekommunikation, (audiovisuelle) Medien und Internet. Es kommt nicht nur zu einer entsprechenden politischen Willensbildung, sondern auch zur vermehrten Anwendung von alternativen Regulierungsformen.
- Die Folgen der Konvergenz hin zur Mediamatik und die Globalisierung (Internet) werden als Hauptgründe für eine Steuerungskrise im Kommunikationssektor genannt. Selbst- und Ko-Regulierung bieten sich an, da sie als schneller und flexibler als traditionelle Regulierung angesehen werden (Ideallösung), aber auch, weil zentralistische Regulierung aufgrund der Globalisierung zunehmend fehlschlägt (Notlösung).
- Innerhalb der EU dürfte sich aufgrund politischer Überlegungen vermehrt Ko-Regulierung durchsetzen. Darauf deuten u. a. der Auftrag des Rates an die Kommission, das Potenzial der Ko-Regulierung auf EU- und internationaler Ebene systematisch zu überprüfen, um die Eignung für verschiedenste Bereiche festzustellen, sowie der Aktionsplan der Kommission zur *Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes* hin. Des Weiteren werden durch Ko-Regulierung, die auf einem rechtlichen Rahmen basiert, die Frage nach der demokratischen Legitimation neuer Regulierungsformen sowie die Spannungen zwischen Europäischer Kommission und Europäischem Parlament reduziert, da der Gesetzgeber dann mit allen einschlägigen Vorschlägen befasst werden muss.
- Im Gegensatz zur Politik der USA, die den Begriff der Selbstregulierung favorisiert, betont die EU jenen der Ko-Regulierung. Neben der analytischen Unterscheidung scheint hier auch die symbolische Bedeutung für die jeweilige Bevorzugung der einzelnen Begriffe ausschlaggebend zu sein.
- Die Erfolgsbedingungen und -voraussetzungen der EU-Kommission für *Ko-Regulierung* sind: die Aufrechterhaltung des Vorrangs des Staates, die Notwendigkeit, Ko-Regulierung in einen rechtlichen Rahmen mit exakt definierten Zielen einzubetten, die Einhaltung von Transparenzgrundsätzen, die Eingrenzung des Anwendungsbereichs auf Bereiche, in denen weitgehende Interessenübereinstimmung zwischen den einzelnen Stakeholdern (z. B. Verbraucher, Industrie) zu erwarten ist, eine repräsentative Beteiligung sowie die Vereinbarkeit mit dem Wettbewerbsrecht.

- Selbst- und Ko-Regulierung werden in den unterschiedlichsten Bereichen eingesetzt. Insgesamt ist eine Ausweitung von stark technik-zentrierten zu weniger technik-zentrierten Anwendungen evident.
- Konkrete institutionelle Formen der Selbst- und Ko-Regulierung stecken vielfach noch in den Kinderschuhen.

### 3.2 Anwendungen auf nationaler Ebene: Analyse des österreichischen Mediamatiksektors und Beispiele aus anderen Ländern

Eine umfassende, detaillierte Analyse der institutionellen Struktur von Selbst- und Ko-Regulierung im österreichischen Mediamatiksektor, dessen Einbettung in das nationale Regulierungssystem der Mediamatik und die Darstellung ausgewählter nationaler Anwendungen von Selbst- und Ko-Regulierung in anderen Ländern geben einen Einblick in die Praxis und liefern Erkenntnisse über Anwendungsmuster, Funktionsweisen, Regulierungsinstrumente und Stakeholder-Involvierung. Die Erhebung und Interpretation erfolgt anhand der Ergebnisse der theoretischen Analysen in Kapitel 1 und 2. Nach der Darlegung der Zielsetzung, der Vorgangsweise und des Analyserasters (Kap. 3.2.1) werden die zentralen Analyseergebnisse, geordnet nach Steuerungszielen und -institutionen (Kap. 3.2.2), Wirkungsbereichen (Kap. 3.2.3), internationaler Einbindung und Stakeholder-Involvierung (Kap. 3.2.4) sowie nach Regulierungsprozessen und -instrumenten (Kap. 3.2.5) zusammengefasst. Das entlang des Analyserasters erhobene Datenmaterial zu sämtlichen erfassten Regulierungsinstitutionen findet sich im Anhang.

#### 3.2.1 Zielsetzung, Vorgangsweise und Analyseraster

Mit der empirischen Analyse werden drei Ziele verfolgt:

- Die Entwicklung eines *Analyseinstrumentariums* für Politikfeld- bzw. Länderanalysen. Damit soll auch die Möglichkeit für Vergleichsstudien in anderen Ländern und – bei entsprechender Adaption – für andere Politikfelder geschaffen werden.
- Die exemplarische *Anwendung* des Analyseinstrumentariums auf das nationale Regulierungssystem der Mediamatik in Österreich. Die erstmals umfassende Erhebung von Selbst- und Ko-Regulierung, eingebettet in das politikfeldspezifische Regulierungssystem, soll die Erkenntnismöglichkeiten – im Vergleich zu den meist auf Einzelbeispielen beruhenden Analysen – entscheidend erhöhen.
- Die Auswertung und *Interpretation* der Ergebnisse auf Basis der vorangegangenen theoretischen Analysen von Selbst- und Ko-Regulierung in Kapitel 1 und 2. Daraus ergeben sich folgende *untersuchungsleitende Fragen*:
  - Welche Institutionen sind im österreichischen Mediamatiksektor regulierend tätig und ist – entsprechend der Hypothese zur Transformation der Staatlichkeit – tatsächlich ein *Bedeutungszuwachs* von Selbst- und Ko-Regulierung erkennbar?

- Zeichnen sich Muster beim *Wirkungsbereich* und bei den verfolgten *Steuerungszielen* von Selbst- und Ko-Regulierung ab?
- Welche *Akteursstrukturen bzw. Regulierungsnetzwerke* sind für Selbst- und Ko-Regulierung kennzeichnend, welche Rückschlüsse auf die Durchsetzung von (öffentlichen und privaten) Interessen können daraus gezogen werden? Wie sind Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen international eingebunden?
- Welche *Regulierungsinstrumente* werden bei Selbst- und Ko-Regulierung verwendet und wie ist die Sanktionsfähigkeit ausgestaltet?
- Wie sind staatliche Akteure in Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen eingebunden und wie erfolgt die *Aufgabenteilung zwischen privaten und staatlichen Institutionen* im Rahmen des Regulierungsprozesses?

Für die Untersuchung wurden Literaturanalysen, Primärerhebungen sowie Experteninterviews und -workshops durchgeführt.<sup>113</sup> Auf Basis der aus der theoretischen Analyse abgeleiteten Forschungsfragen wurde ein *Analyseraster* mit 17 Kategorien (siehe Tabelle 4) entwickelt und eine Detailerhebung zu 23 Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor durchgeführt.

Die *Regulierungsinstitutionen* werden entsprechend unserer Kategorisierung<sup>114</sup> in staatliche Institutionen im engen Sinn, staatliche Institutionen im weiten Sinn, Ko-Regulierungsinstitutionen, Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn und Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn unterteilt. Das Klassifikationsschema, welches nach der Intensität der staatlichen Involvierung abstuft, bildet den analytischen Kern der Untersuchung und lässt Rückschlüsse auf die veränderte Rolle des Staates zu.

Angaben zum *Gründungsjahr* erlauben Interpretationen bzgl. des institutionellen Wandels der Regulierungsstruktur im Zeitablauf. Kann eine Zunahme von Selbst- und Ko-Regulierung beobachtet werden? Sind zeitliche Muster der Gründung einzelner Kategorien von Institutionen ersichtlich?

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob Muster der *Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren* im Regulierungsprozess erkennbar sind und welche Instrumente den staatlichen Institutionen zur Steuerung von Selbst- und Ko-Regulierung im öffentlichen Interesse zur Verfügung stehen? Verschiedene Formen der staatlichen Involvierung sind denkbar, so z. B. durch einen rechtlichen Rahmen, finanzielle/personelle Involvierung, Verträge, Akkreditierung, Ratifizierung, durch Aufsicht/Kontrolle/Verantwortlichkeit über deren Regulierungstätigkeit, durch Zielvorgaben und Aufgabendefinition, die Festlegung von Fallback-Szenarien bei misslungener alternativer Regulierung, Informationspflichten zur Herstellung von Transparenz, Strukturvorgaben zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten oder Organisationsvorgaben zur Verbesserung der demokratischen Qualität (Verfahren, Rekurs etc.) der Regulierungsprozesse.

Erhebungen zum *Wirkungsbereich* (Print, Telekommunikation, Rundfunk, Internet) sollen Unterschiede in der Regulierungsstruktur der Subsektoren der Mediamatik verdeutlichen. Etablieren sich anerkannte Institutionen, die mehrere

113 Für eine Liste der Gesprächspartner und Workshopteilnehmer siehe ‚Rat und Tat‘ im Anhang.

114 Siehe Kap. 2.1, Kasten 3.

Aufgaben wahrnehmen oder ist die Regulierungstätigkeit auf ‚Single-Issue-Organisationen‘ verteilt? Die Unterteilung erlaubt auch die Analyse von *regulatorischer Konvergenz* im Mediamatiksektor.

Erhebungen zu *Steuerungszielen* (inhaltliche Ziele, nutzerspezifische Ziele, Wettbewerbsförderung, Marktmachtkontrolle) zeigen die Anwendungsbereiche von Selbst- und Ko-Regulierung. Für die Umsetzung welcher öffentlichen Interessen sind Selbst- und Ko-Regulierung geeignet? Für die Verfolgung welcher Ziele empfiehlt sich demgegenüber eine stärkere staatliche Regulierung und warum? Außerdem soll untersucht werden, wo die Tätigkeit alternativer Regulierungsinstitutionen (d. h. von Ko- und Selbst-Regulierung, bei der eine Einbindung privater Akteure erfolgt) zur Umsetzung der Ziele ansetzt – bei der Marktstruktur (z. B. Zulassung von Anbietern, Entscheidungen über Beteiligungen) oder beim Marktverhalten (z. B. Qualität, Preise)?

Die Analyse der *Akteursstruktur* (staatliche Akteure, Sozialpartner, Verbrauchervertreter, Wissenschaft, Industrie) soll zeigen, wer in das Regulierungsnetzwerk der Mediamatik miteingebunden ist. Wird ein Interessenausgleich angestrebt oder bleiben einzelne Stakeholder in alternativen Regulierungsinstitutionen unberücksichtigt? Werden auf Akteursebene die Weichen für eine industrielle ‚Selbstbedienung‘ (Self-service) gestellt? Wie ist es um die *Offenheit* der Institutionen für Dritte bestellt und welche Zugangsbarrieren verringern die Partizipationsmöglichkeiten?

Die Analyse von *Finanzierungsmustern* liefert Hinweise über eine mögliche Entlastung des Staatshaushalts und zur Abhängigkeit der Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen von spezifischen Finanzierungsquellen (z. B. aus Dienstleistungen, Mitgliedsbeiträgen).

Die Analyse der internationalen Einbindung von Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen soll zeigen, ob der Trend zur *Internationalisierung* der Mediamatikpolitik auch im Bereich Selbst- und Ko-Regulierung eine Entsprechung findet, ob ein internationales Regulierungsnetzwerk existiert.

Selbst- und Ko-Regulierung können entlang des Regulierungsprozesses untersucht werden. Auf welcher Stufe im *Regulierungsprozess* sind Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen tätig (Normsetzung, Normvollzug) und wo kommt es zu einer Entlastung des Staates? Auf welche *Regulierungsinstrumente* wird in Selbst- und Ko-Regulierungsarrangements zurückgegriffen (Verhaltenskodizes, Kennzeichnungen, Schlichtungsstellen etc.)? Sollen mit den eingesetzten Regulierungsinstrumenten Probleme proaktiv verhindert oder reaktiv korrigiert werden (Ex-ante/Ex-post-Normvollzug)? Wie wird die Verbindlichkeit der Regulierungsentscheidungen hergestellt (Sanktionsfähigkeit) und geht mit dem Trend zur Selbst- und Ko-Regulierung eine abnehmende Sanktionsfähigkeit der Regulierungsinstitutionen einher (existenzielle, finanzielle, organisatorische, reputative Sanktionen)?

Tabelle 4 zeigt das Analyseraster sowie die Kategorien, auf denen die Untersuchung basiert.

Tabelle 4: Analyseraster

Steuerungsinstitutionen und staatliche Involvierung im Mediamatiksektor	Wirkungsbereiche und Steuerungsziele	Internationale Einbindung und Stakeholder-Involvierung	Regulierungsprozess und Regulierungsinstrumente
<b>Intensität der staatlichen Involvierung</b> Staatliche Regulierungsinstitutionen im engen Sinn Staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn Ko-Regulierungsinstitutionen Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn Andere Steuerungsinstitutionen	<b>Wirkungsbereiche</b> Print Telekommunikation Rundfunk Internet Andere Sektoren <b>Steuerungsziele</b> Inhaltliche Ziele Nutzerspezifische Ziele Wettbewerbsförderung Marktmachtkontrolle	<b>Involvierte Stakeholder</b> Staatliche Akteure Sozialpartner Verbrauchervertreter Wissenschaft/Experten Industrie Andere Akteure	<b>Normsetzung</b> Verhaltenskodex Technische Norm Vergaberichtlinien <b>Ex-ante-Normvollzug</b> Konformitätsbewertung (Begutachtung) Kennzeichnung (z. B. Gütesiegel) Zulassung (z. B. Lizenzierung/Zertifizierung) Vergabe/Zuteilung (z. B. knappe Ressourcen) Proaktive Kontrolle/Aufsicht (z. B. Stichproben) Verhaltensempfehlung (z. B. Preisempfehlung)
<b>Gründungszeitpunkt</b>	<b>Regulierungsansatz</b> Marktstrukturregulierung Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung (z. B. Preisempfehlungen) Transparenzorientierte Verhaltensregulierung (z. B. Kennzeichnung)	<b>Offenheit/Zugangsbarrieren zu entscheidungsrelevanten Gremien</b> Zugangsbestimmungen Offenheit: geschlossen/offen Zielgruppendefinition: eng/weit Zugangsmodus: offen/restriktiv Ökonomische Barrieren Finanzierungsbeitrag: ja/nein Humanressourcen mit/ohne Aufwandsentschädigung: ja/nein	<b>Ex-post-Normvollzug</b> Ombudsstellen Schlichtungsstellen Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung
<b>Rechts- bzw. Organisationsform</b>			
<b>Staatliche Involvierung</b> Rechtliche Handlungsgrundlage/-legitimierung Akkreditierung von Regulierungsinstitutionen Ratifizierung von Regulierungsergebnissen Zielvorgaben/Aufgabendefinition Aufsicht/Verantwortlichkeit Struktur-/Organisationsvorgaben Informationspflicht/Transparenz Fallback-Szenarien Verträge Finanzielle Involvierung Personelle Involvierung		<b>Finanzierung</b> Dienstleistungsfinanzierung: ja/nein Akteursfinanzierung Öffentlich Sozialpartner Industrie	<b>Beschwerde/Berufung</b> <b>Evaluierungsindikatoren</b>

3.2.2 Steuerungsziele und Steuerungsinstitutionen

Staatliche Steuerungsinstitutionen verfolgen – idealtypisch betrachtet – öffentliche Ziele mittels Marktinterventionen. Nachfolgend werden die Steuerungsziele im Mediamatiksektor strukturiert zusammengefasst und ein erster Überblick über die österreichischen Steuerungsinstitutionen wird präsentiert. Dann folgt die Darstellung der Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor nach Regulierungskategorien und eine Analyse der Formen staatlicher Involvement in Regulierungsinstitutionen. Korrespondierende Beispiele aus anderen Ländern ergänzen die Analyse. Die Darstellung nach Gründungszeitpunkt soll Aufschluss über strukturelle Veränderungen des Regulierungssystems im Zeitablauf geben.

- *Steuerungsziele im Mediamatiksektor*

Abbildung 1



Die vielfältigen Steuerungsziele im Mediamatiksektor können in vier Kategorien plus einer Gruppe übergeordneter Ziele zusammengefasst werden (siehe Abb. 1). Zu den *übergeordneten Zielen* zählen die Gewährleistung der Kommunikationsfreiheit, die Sicherung der demokratischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Entwicklung sowie die Vermeidung und Kompensation von Marktversagen. Demokratische, soziale und kulturelle Ziele werden schwerpunktmäßig durch *inhaltliche Ziele* (1) und *nutzerspezifische Ziele* (2) verfolgt, ökonomische Ziele durch *Wettbewerbsförderung* (3) und *Marktmachtkontrolle* (4).<sup>115</sup>

▪ *Steuerungsinstitutionen auf nationaler Ebene*

Die Umsetzung der Steuerungsziele erfolgt durch Steuerungsinstitutionen. Neben und in Kombination mit der staatlichen Legislative, Exekutive und Judikative (*staatliche Institutionen im engen Sinn*) tragen auch staatliche Institutionen im weiten Sinn und alternative Steuerungsinstitutionen unter Beteiligung privater Akteure zur Umsetzung öffentlicher Interessen bei.<sup>116</sup> Diese Institutionen können nach der Intensität der staatlichen Involvierung und nach der Art ihrer Tätigkeit (Regulierung, Steuerung) voneinander unterschieden werden, wobei unserer Definition nach die Regulierungsakteure eine Teilmenge der Steuerungsakteure bilden.<sup>117</sup>

In Österreich sind die Bundeskompetenzen zur Regulierung des Mediamatiksektors auf unterschiedliche Institutionen verteilt. Für den Medienbereich liegen sie überwiegend beim Bundeskanzleramt (BKA)<sup>118</sup> und der KommAustria, die dem Bundeskanzler nachgeordnet ist.<sup>119</sup> Kompetenzen im Telekommunikationsbereich liegen beim BMVIT, insbesondere bei der OPFB.<sup>120</sup> Über Kompetenzen verfügen außerdem das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), beispielsweise beim Vollzug des E-Commerce-Gesetzes und bei der Akkreditierung von Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen, die auch mediamatikrelevante Konformitätsbewertungen durchführen. Das Bundesministerium für Justiz (BMJ) verfügt beispielsweise über Kompetenzen für den Urheberschutz, der im Zuge der Konvergenz stark an Bedeutung gewinnt und auf der politischen Agenda prominent vertreten ist.

In vielen Politikfeldern sind den politisch Verantwortlichen Beratungsgremien beigelegt (z. B. Beiräte). Dadurch soll der Interessenausgleich gefördert und Exper-

115 Zu den Steuerungszielen der einzelnen Regulierungsinstitutionen siehe Abb. 6.

116 Kompetenzen zur Regulierung des Mediamatiksektors liegen nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf supranationaler Ebene (z. B. Wettbewerb), auf Landesebene (z. B. Jugendschutz) und auf kommunaler Ebene (z. B. Kabelfernsehen). Unsere Analyse konzentriert sich auf die Bundesebene.

117 Regulierung ist eine intentionale, verhaltensbeschränkende Marktintervention, die an öffentlichen Politikzielen orientiert ist. Damit ist sie ein Teil der Steuerung. Regulierungsinstitutionen steuern durch Verhaltensbeschränkungen, während andere Steuerungsinstitutionen beispielsweise mittels unterschiedlicher Förderungsmaßnahmen tätig werden. Ausführlicher zu unserer Definition und Abgrenzung siehe Kap. 1.2.

118 Der Bundeskanzler verfügt darüber hinaus auch über Kompetenzen zur Sicherstellung mediamatikrelevanter Datenschutzziele und ist beispielsweise gemäß § 64 DSGVO mit dem Vollzug wesentlicher Teile des Datenschutzgesetzes beauftragt.

119 Die KommAustria war ursprünglich als staatliche Institution im weiten Sinn konzipiert. Die dafür notwendige parlamentarische Zweidrittelmehrheit konnte aber im Jahr 2001 aufgrund politischer Interessendivergenzen nicht erreicht werden. Siehe dazu auch Kap. 2.1.

120 Der OPFB obliegt außerdem die Aufsicht über rundfunkrelevante Funkanlagen.

tisen zur Politikformulierung genutzt werden. Beiräte setzen sich in der Regel aus verschiedenen Stakeholdern (Industrievertreter, Interessengruppen, Sozialpartner, Experten etc.) zusammen. Im Mediamatiksektor existieren beispielsweise ein Rundfunkbeirat (bei der KommAustria), ein Beirat für Internet und Neue Medien, ein Datenschutzrat (jeweils beim BKA), ein Akkreditierungsbeirat und ein Elektrotechnischer Beirat (jeweils beim BMWA). Der gesetzlich seit fünf Jahren geforderte Telekommunikationsbeirat beim BMVIT wurde bis Mitte 2002 nicht eingerichtet.<sup>121</sup>

Weitere Institutionen, die zur Umsetzung öffentlicher Interessen im Mediamatiksektor beitragen, sind beispielsweise der Verband für Konsumenteninformation (VKI), das Institut für Gewaltverzicht und die medienpädagogische Beratungsstelle der niederösterreichischen Landesakademie. Diese sind in internationale, von der Europäischen Union finanziell unterstützte Initiativen involviert, welche an der Verbesserung der Medienkompetenz Jugendlicher arbeiten.<sup>122</sup> Das Österreichische Filminstitut verfolgt inhaltliche und standortpolitische Ziele mit Hilfe der Filmförderung.<sup>123</sup>

Abbildung 2 gibt einen Überblick über jene 23 Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor, die in dieser Analyse im Mittelpunkt stehen. Diese sind nach der von uns getroffenen Kategorisierung folgendermaßen verteilt:

- 3 staatliche Institutionen im weiten Sinn
- 7 Ko-Regulierungsinstitutionen
- 6 Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn
- 7 Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn

---

121 In § 131 des Entwurfes für ein neues Kommunikationsgesetz (KIG) ist – so wie in dem seit 1997 gültigen Telekommunikationsgesetz (TKG) – die Einrichtung eines Telekommunikationsbeirates vorgesehen.

122 Dabei handelt es sich um folgende Initiativen, die von der EU im Rahmen des Safer Internet Action Plan (IAP) gefördert werden: ‚Consumer Internet Safety Awareness‘ (CISA) unter Beteiligung der niederösterreichischen Landesakademie; ‚friendly internet‘ unter Beteiligung des Verbandes für Konsumenteninformation; ‚Awareness for a safer use of Internet‘ (SUI) unter Beteiligung des Instituts für Gewaltverzicht. Vgl. dazu <http://www.saferinternet.org/>.

123 Vgl. dazu das Filmförderungsgesetz 1991 (FFG) sowie <http://www.filminstitut.at>.

Abbildung 2



**Anmerkungen**

Die Jugendmedienkommission (JMK) wurde 1948 als Jugendfilmkommission durch eine Verwaltungsvereinbarung gegründet. Die Geschäftsordnung der JMK wird vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) erarbeitet. Dieser Weg wurde gewählt, um von den Alliierten nicht mit dem Vorwurf konfrontiert zu werden, eine staatliche Zensurbehörde schaffen zu wollen. Der Einfluss des BMBWK auf die Organisationsstruktur und die Aufgabenstellung der Jugendmedienkommission bei gleichzeitiger Einbindung von weisungsungebundenen Stakeholdern in entscheidungsrelevante Gremien rechtfertigt die Zuordnung zur Kategorie ‚Ko-Regulierungsinstitutionen‘, obwohl eine gesetzliche Handlungsgrundlage fehlt.

Der österreichische Presserat besteht seit dem 1. Juli 2002 nicht mehr in seiner ursprünglichen Form. Der Verband Österreichischer Zeitungen (VÖZ) ist aus dem Presserat ausgetreten. Die weitere Entwicklung ist ungeklärt. Die Angaben zum Presserat beziehen sich auf den Stand vor dem 1. Juli 2002.

Neben den sektorspezifischen Regulierungsinstitutionen aus dem Mediamatiksektor werden auch vier sektortübergreifend agierende Institutionen berücksichtigt (Normungsinstitut, Verband für Elektrotechnik, TÜV-Österreich, Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission).

Tabelle 5 bietet eine Kurzcharakterisierung der Regulierungsinstitutionen.

Tabelle 5: Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor – Tätigkeitsbeschreibung

Abkürzung	Name	Grundlagen und Tätigkeit
<b>Staatliche Regulierungsinstitutionen im engen Sinn</b>		
KommAustria	Kommunikationsbehörde Austria	Mit § 1 Abs. 1 KOG eingerichtete Rundfunkregulierungsbehörde. Umsetzung von Regulierungsaufgaben im Radio- und Fernsehsektor gem. KOG, PrTV-G, PrR-G

<i>Abkürzung</i>	<i>Name</i>	<i>Grundlagen und Tätigkeit</i>
		(v. a. Rechtsaufsichtsbehörde und Verwaltungsstrafbehörde für private Rundfunkveranstalter, Zulassung privater Rundfunkveranstalter, Bewilligung für Sendeanlagen). Die KommAustria ist gem. § 3 Abs 3 KOG eine dem Bundeskanzler unmittelbar nachgeordnete (weisungsbundene) Behörde.
OPFB	Oberste Post- und Fernmeldebehörde	Der BMVIT ist gem. § 105 TKG die Oberste Post und Fernmeldebehörde. Dem Minister unterstehen des Weiteren vier Fernmeldebüros und das Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen. Umsetzung von Regulierungsaufgaben im Telekommunikationssektor gem. TKG, TWG und FTEG.
<b>Staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn</b>		
BKS	Bundeskommunikationssenat	Mit § 1 Abs. 2 KOG eingerichtetes Kollegialorgan mit richterlichem Einschlag. Berufungsbehörde gegenüber Entscheidungen der KommAustria, sowie Rechtsaufsichtsbehörde über den ORF (jeweils gem. § 11 Abs. 1 KOG). Der BKS ist gem. § 12 Abs. 1 KOG an keine Weisungen gebunden.
RTR-GmbH	Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH	Mit § 5 Abs. 1 KOG eingerichtete Regulierungsbehörde. Umsetzung von Regulierungsaufgaben im Rundfunk- und im Telekommunikationssektor gem. KOG, TKG, Sig-G, PrTV-G, PrR-G; Die RTR-GmbH fungiert als Geschäftsapparat der TKK und KommAustria. Ihr obliegt die Aufsicht über Telekommunikationsunternehmen und sie ist Schlichtungsstelle gem. § 116 TKG. Die RTR-GmbH ist gem. § 6 Abs. 1 KOG gegenüber Bundeskanzler und Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie weisungsgebunden. Weisungen haben aber in schriftlicher Form sowie begründet zu ergehen und sind zu veröffentlichen.
TKK	Telekom-Control-Kommission	Mit § 110 TKG eingerichtetes Kollegialorgan mit richterlichem Einschlag. Umsetzung von Regulierungsaufgaben im Telekommunikationssektor gem. § 111 TKG (v. a. Erteilung, Entziehung und Widerruf von Konzessionen, Festlegung des Universaldienstbeitrags, Feststellung marktbeherrschender Stellung und Festlegung von Zusammenschaltbedingungen). Aufsichtsstelle gem. § 13 Abs. 1 SigG und Umsetzung von Regulierungsaufgaben gem. SigG. Die TKK ist gem. § 114 TKG an keine Weisungen gebunden.
<b>Ko-Regulierungsinstitutionen</b>		
A-SIT	Zentrum für sichere Informationstechnologie Austria	Gemeinnütziger Verein und Bestätigungsstelle gem. § 19 SigG. Förderung der Kommunikationssicherheit durch die Überprüfung der Verfahren und Komponenten, die zur Erstellung sicherer elektronischer Signaturen verwendet werden.
GFBK	Gemeinsame Filmbe-	Mit dem Staatsvertrag der Länder über die Einrichtung

<i>Abkürzung</i>	<i>Name</i>	<i>Grundlagen und Tätigkeit</i>
	wertungskommission der Länder	der GFBK (15a-BV-G Staatsvertrag) eingerichtete Kommission. Begutachtung und Prädikatisierung von Filmen.
JMK	Jugendmedienkommission	Mit einer Verwaltungsübereinkunft eingerichtete Kommission beim BMBWK. Verbesserung des Jugendmedienschutzes, v. a. durch die Alterskennzeichnung von Filmen und multimedialen Inhalten. Die Mitglieder der JMK-Prüfausschüsse sind gem. Geschäftsordnung an keine Weisungen gebunden.
ON	Österreichisches Normungsinstitut	Gemeinnütziger Verein, der mit der Schaffung von ÖNORMEN gem. Normengesetz beauftragt und als akkreditierte Zertifizierungsstelle gem. AkkG tätig ist (Konformitätsbewertungen).
ORF-Kontrollgremien	ORF-Stiftungsrat und ORF-Publikumsrat	Mit § 20 (Stiftungsrat) bzw. § 28 ORF-G (Publikumsrat) eingerichtete Kollegialorgane des ORF. Umsetzung von Kontrollaufgaben gem. § 21 ORF-G (Stiftungsrat: v. a. Genehmigung der langfristigen ORF-Pläne für Programm, Technik und Finanzen, Bestellung/Abberufung des Generaldirektors) und gem. § 29 ORF-G (Publikumsrat: Vertretung der Hörer- und Seherinteressen). Die ORF-Kontrollorgane sind gem. § 19 ORF-G an keine Weisungen gebunden.
OVE/OEK	Österreichischer Verband für Elektrotechnik/Österreichisches Elektrotechnisches Komitee	Verein, der gem. § 3 Abs. 5 ETG für die Erarbeitung und Veröffentlichung von Österreichischen Bestimmungen für die Elektrotechnik zuständig ist. Akkreditierte Zertifizierungsstelle gem. AkkG (Konformitätsbewertungen). ‚Notified Body‘ gem. Richtlinie 73/23/EWG und Richtlinie 89/336/EWG.
TÜV	Technischer Überwachungsverein Österreich	Privater Verein und akkreditierte Zertifizierungsstelle gem. AkkG und ‚Notified Body‘ gem. Richtlinie 1999/5/EG.
<b>Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn</b>		
AK-TK	Arbeitskreis technische Koordination in der Telekommunikation	Auf Initiative der Telekom-Control GmbH (jetzt: RTR-GmbH) eingerichtete Plattform der Telekommunikationsbetreiber zur Koordination technisch-administrativer Abläufe in betriebsübergreifenden Fragen der Telekommunikation. Personelle staatliche Involvierung in AK-TK-Arbeitskreisen.
E-Commerce Gütezeichen	Österreichisches E-Commerce Gütezeichen	Im Rahmen der Initiative ‚Internet Ombudsmann‘ (s. u.) gegründeter Verein zur Verbesserung des Verbrauchervertrauens und des Konsumentenschutzes im B2C eCommerce durch einen Verhaltenskodex, die Vergabe eines Gütezeichens und eine Schlichtungsstelle. Personelle staatliche Involvierung im Expertenbeirat.
Internet Ombudsmann	Internet Ombudsmann	Auf Initiative des ÖIAT und VKI eingerichtete Ombuds- und Schlichtungsstelle zur Verbesserung des Verbrauchervertrauens durch Konsumentenschutz im Bereich B2C eCommerce. Personelle staatliche Involvierung im Expertenbeirat.

<i>Abkürzung</i>	<i>Name</i>	<i>Grundlagen und Tätigkeit</i>
IPA/nic.at	Internet Privatstiftung Austria/ Network Information Center – Internet Verwaltungs- und Betriebsgesellschaft	Auf Initiative der ISPA gegründete GmbH, die später in eine Privatstiftung eingebracht wurde. IPA/nic.at nehmen die Domain-Namen-Verwaltung für .at-Domains wahr und sollen ab Oktober 2002 auch als Domain-Streitschlichtungsstelle fungieren. Personelle staatliche Involvierung im IPA-Domainbeirat.
Preisunterausschuss	Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission	Sozialpartnerschaftliches Organ zur Kontrolle von Preisen durch Entschlüsse über Anträge auf Preiserhöhung (Preiseempfehlungen). Staatliche Involvierung über die Paritätische Kommission.
Stopline	Stopline	Auf Initiative der ISPA eingerichtete Meldestelle/Hotline (Stopline) zur Meldung illegaler Internetinhalte. Personelle staatliche Involvierung im Hotlinebeirat. Finanzielle Involvierung über die Initiative INHOPE.
<b>Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn</b>		
Austriapro	Austriapro	Verein in Kooperation mit der WKÖ zur Normung im EDI-Bereich.
C3A	Certified Austrian Advertising Agency	Initiative im Rahmen der WKÖ zur Verbesserung der Werbestandards durch die Vergabe eines Gütezeichens an Werbeagenturen unter Bezugnahme auf geltende Verhaltenskodizes (u. a. Selbstbeschränkungskodex, Code d'Athenes, Werberichtlinien der internationalen Handelskammer).
E-Commerce Quality	E-Commerce Quality	Initiative des Handelsverbandes zur Verbesserung des Verbrauchervertrauens und des Konsumentenschutzes im B2C eCommerce durch einen Verhaltenskodex, die Vergabe eines Gütezeichens und eine Ombudsstelle.
ISPA-Verhaltenskodex	Internet Service Providers Austria – Verhaltenskodex	Verband der österreichischen Internet Service Provider, der zur Förderung des Internet in Österreich einen Verhaltenskodex in Kraft gesetzt hat.
Presserat	Österreichischer Presserat	Gemeinschaftliche Einrichtung von VÖZ, ÖZV, Presseclub Concordia und ÖGB (Fachgewerkschaft Druck, Journalismus und Papier) zur freiwilligen Presseselbstregulierung.
WebTrust	WebTrust	Initiative der amerikanischen und kanadischen Wirtschaftstreuhandvereinigungen (AICPA und CICA) zur Verbesserung von Verbrauchervertrauen und Konsumentenschutz im B2C eCommerce durch einen Verhaltenskodex und die Vergabe eines Gütezeichens auf Basis eines Lizenzierungssystems.
Werberat	Österreichischer Werberat	Organ des Vereins ‚Selbstkontrolle der Werbewirtschaft‘ zur freiwilligen Selbstregulierung im Bereich der Wirtschaftswerbung.

Andere Initiativen befinden sich derzeit noch im *Planungsstadium* oder in der Implementierungsphase. Die Form der Institutionalisierung (Selbst-, Ko- oder staatliche Regulierung) ist noch nicht überall geklärt. Für den Internetsektor wurde im Rahmen der ISPA im Frühjahr 2002 in Selbstregulierung der Verhaltenskodex „All-

gemeine Regeln zur Haftung und Auskunftspflicht des Internet Service Providers“ entworfen.<sup>124</sup> Bereits seit 1998 existieren unterschiedliche Initiativen zur Lösung der Mehrwertdienste-Problematik (siehe Kasten 6).<sup>125</sup>

Kasten 6: Selbst-, Ko- oder staatliche Regulierung: Verhaltenskodex Mehrwertdienste (A)

*Selbstregulierung, Ko-Regulierung oder staatliche Regulierung?  
Verhaltenskodex Mehrwertdienste*

Seit 1998 kann im Telekommunikationssektor eine Zunahme von Problemfällen und Kundenbeschwerden beobachtet werden, die auf die Nutzung kostenintensiver Mehrwertdienste zurückzuführen sind. Zur Lösung der Mehrwertdienste-Problematik standen seither mehrere Regulierungsoptionen zur Diskussion: 1998 wurde von der Telekommunikationsregulierungsbehörde ein Verhaltenskodex entworfen, der mangels rechtlicher Grundlagen nicht wie geplant auf Basis einer nachträglichen Konzessionsauflage in Kraft gesetzt werden konnte. In der Folge wurde unter der Leitung der WKÖ eine Arbeitsgruppe gegründet, die einen Entwurf für einen Verhaltenskodex der österreichischen Telekommunikationsunternehmungen vorlegte (Selbstregulierung). Der Kodex konnte aber wegen Interessendifferenzen nicht implementiert werden. 2001 machte die RTR-GmbH-Schlichtungsstelle auf zunehmende Abrechnungsprobleme und Kundenbeschwerden aufmerksam. Für die Lösung der Probleme wurden von der RTR-GmbH unterschiedliche Vorschläge vorgelegt: (1) die Etablierung einer auf Freiwilligkeit basierenden Selbstregulierung, (2) die Lösung des Problems mit legislativen Mitteln durch die Etablierung eines Verhaltenskodex per Gesetz oder Verordnung, (3) das Verbot bestimmter Dienste oder (4) das In-Kraft-Setzen eines Verhaltenskodex per Konzessionsauflage durch die Regulierungsbehörde nach entsprechender gesetzlicher Ermächtigung. Im Mai 2002 intensivierte die Regulierungsbehörde ihre Aktivitäten – vorerst in Form einer Konsultation zu Kundenbeschwerden im Zusammenhang mit Mehrwertdiensten. Der vorgelegte Entwurf für ein Kommunikationsgesetz (KIG), mit dem das derzeit gültige Telekommunikationsgesetz (TKG) geändert werden soll, weist in § 24 Abs. 2 die Kompetenzen für die Regulierung von Mehrwertdiensten ebenfalls der RTR-GmbH zu und lässt somit für die Zukunft eine staatliche Regulierung im weiten Sinn wahrscheinlich erscheinen. Mitte 2002 war aber noch nicht endgültig geklärt, in welcher Form (Selbstregulierung, Ko-Regulierung oder staatliche Regulierung) die Regulierung von Mehrwertdiensten in Zukunft tatsächlich erfolgen wird.

124 Der Kodex wurde im Sommer 2002 nach einer Online-Urabstimmung unter den ISPs vorläufig beschlossen und wird in der nächsten Implementierungsphase der ISPA-Generalversammlung zur Ratifizierung vorgelegt. Der Sinn dieser allgemeinen Verhaltensregeln liegt nach Angaben der ISPA darin, dem einzelnen Internet Service Provider (ISP) im Rahmen der bestehenden Gesetze (ECG, DSG, TKG, UrhG) klare Handlungsrichtlinien zu geben, um den gesetzlich vorgesehenen Haftungsausschluss zu wahren. Der Kodex beinhaltet u. a. Handlungsempfehlungen zum Umgang des ISPs mit Hinweisen Dritter auf rechtswidrige Informationen und/oder Tätigkeiten im Netz sowie zu seiner Auskunftspflicht über Kundendaten gegenüber Gerichten, Behörden und sonstigen Dritten.

125 Für die Darstellung der Probleme in Zusammenhang mit Mehrwertdiensten vgl. RTR 2001b, 37; 2002b. Für einen Überblick zu gescheiterten Lösungsversuchen seit 1998 vgl. Schauhuber 2002, 77f. In Deutschland wurde bereits 1997 die Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste e.V. eingerichtet (siehe dazu <http://www.fst-ev.org/>).

In Kasten 7 sind mit der italienischen AGCOM, der Schweizer Switch, der kanadischen CISC und der deutschen AWMN je ein nationales Beispiel zu den einzelnen Kategorien in unserem Klassifikationsschema kurz charakterisiert.

Kasten 7: Ausgewählte Beispiele nationaler Regulierungsinstitutionen

*Staatliche Regulierung im weiten Sinn*

Die *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)* in Italien ist eine staatliche Institution im weiten Sinn. Mit der AGCOM wurde in Italien 1997 ein unabhängiger und autonom agierender Konvergenzregulator mit Kompetenzen im Telekommunikations-, Rundfunk- und Printsektor geschaffen (Gesetz vom 1. Juli No. 249/1997). Die Umsetzung der gesetzlich definierten Regulierungsaufgaben (Art. 1 Abs. 6 No. 249/1997) erfolgt horizontal integriert und vertikal differenziert durch einen Rat (Consiglio) und zwei Kommissionen, die sich mit Infrastruktur-/Netzwerkregulierung (Commissione per le infrastrutture e le reti) und Dienste-/Produktregulierung (Commissione per i servizi e i prodotti) beschäftigen.

Die Kommissionen bestehen aus dem Präsidenten der AGCOM und je vier Kommissionsmitgliedern. Der Rat setzt sich aus dem Präsidenten der AGCOM und allen Kommissionsmitgliedern zusammen. Vier Kommissionsmitglieder werden vom Senat der Republik und der Abgeordnetenkammer gewählt und per Verordnung vom Präsidenten der Republik ernannt. Der Präsident der AGCOM wird auf Vorschlag des Präsidenten der Republik und des Kommunikationsministers vom Präsidenten der Republik per Dekret ernannt.

Die Einbindung von Stakeholdern erfolgt durch die beratende Funktion des gesetzlich geforderten ‚Benutzerrates‘ (Art. 1 Abs. 28 No. 249/1997).

Die Finanzierung der AGCOM erfolgt u. a. aus Umsatzanteilen der Industrie. Gesetzlich festgelegte Sanktionsmöglichkeiten umfassen Geldstrafen und den Lizenzentzug (Art. 31 und 32 No. 249/1997). Berufungsmöglichkeiten gegen die Entscheidungen der AGCOM sind durch die Erhebung eines Rechtsmittels an eine Berufungsinstanz gegeben.

*Ko-Regulierung*

Die Schweizer Stiftung *Switch (Swiss Education and Research Network)* operierte ursprünglich als Selbstregulierungsinstitution im weiten Sinn und ist seit 2002 als Ko-Regulierungsinstitution etabliert.

Die Verwaltung und Zuteilung der Domain-Namen in der Schweiz erfolgt durch die Switch. Das ‚Switch board of trustees‘ ist u. a. mit Vertretern staatlicher Stellen und Experten besetzt. Die Stiftung wurde 1987 von der Schweizerischen Eidgenossenschaft und acht Hochschulkantonen gegründet. Die Verantwortung zur Domain-Vergabe unter der ccTLD (Country-Code Top-Level Domains) .ch wurde 1987 von der IANA (Internet Assigned Numbers Authority) an Switch delegiert und bis April 2002 in Selbstregulierung im weiten Sinn unter personeller staatlicher Involvierung durchgeführt. Mit 1. April 2002 erfolgte in der Schweiz die Rückbindung von Switch an einen rechtlichen Rahmen und damit der Übergang von Selbst- zur Ko-Regulierung.[1] Auf Basis des Fernmeldegesetzes wurde vom Bundesrat eine Revision der Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich verabschiedet.[2] Die Verordnung legt mit Art. 14f. u. a. Aufgaben, Informationspflichten, Genehmigungspflichten (z. B. für Preise) der ccTLD-Registry sowie deren Aufsicht und Kontrolle durch das BAKOM fest.[3] Hauptzweck der Revision ist nach Angaben des BAKOM „die Formalisierung der Zuteilung und Verwaltung der Domain-Namen der Zone

.ch in einem rechtlichen Rahmen. Die Stiftung Switch wird auch in Zukunft für die Verwaltung und Zuteilung der Domain-Namen für die Schweiz zuständig sein, neu aber mit einem offiziellen Mandat des BAKOM. Switch wird künftig durch die öffentlich-rechtlichen Regeln in diesem Bereich gebunden sein.“[4]

[1] In Österreich erfolgt die Verwaltung der Domain-Namen im Gegensatz zur Schweiz in Selbstregulierung im weiten Sinn durch IPA/nic.at unter personeller Involvierung von Vertretern der Regulierungsbehörde und des BMVIT (siehe dazu die Beschreibung im Anhang). Zu unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen der Domain-Verwaltung in ausgewählten Ländern siehe Mosing/Otto (2002).

[2] Gemäß Fernmeldegesetz 1997 (FMG – SR 784.10) ist das Schweizer Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) für die Verwaltung der Adressierungselemente zuständig und kann die Zuteilung und Verwaltung bestimmter Adressierungselemente Dritten übertragen. Die Einzelheiten einer solchen Delegation werden vom Bundesrat geregelt (Art. 28 Abs. 2 FMG).

[3] Verordnung vom 6. Oktober 1997 über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV 784.104), Stand am 26. Februar 2002.

[4] <http://www.bakom.ch/de/telekommunikation/internet/dnm/index.html>

#### *Selbstregulierung im weiten Sinn*

Das *CRTC Interconnection Steering Committee (CISC)* ist eine Selbstregulierungsinstitution im weiten Sinn. Sie wurde 1996 von der unabhängigen kanadischen Rundfunk und Telekom-Regulierungsbehörde CRTC (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)[1] gegründet. Ihre Kompetenzen liegen bei technischen, administrativen und operativen Fragen der Telekommunikation, insbesondere der Interconnection.[2]

Die Umsetzung der Aufgaben erfolgt im Zusammenspiel mit der CRTC durch ein übergeordnetes Steering Committee (SC), dessen Vorsitzender von CRTC ernannt wird, sowie durch nachgeordnete Working Groups (WGs) und Ad-hoc-Committees, die sich im Wesentlichen aus Industrievertretern zusammensetzen, aber grundsätzlich für alle interessierten Stakeholder offen sind.[3] Angestrebt werden Konsenslösungen, die der CRTC in Form von ‚Resolutionen‘ übermittelt und auf der CRTC-Website veröffentlicht werden. Die Resolutionen sind unverbindlich, verbindliche Entscheidungen obliegen der CRTC. Ein wesentlicher Aspekt der prozessualen Zusammenarbeit zwischen CRTC und CISC besteht darin, dass dem CISC von der CRTC konkrete Aufgabenbereiche zur Bearbeitung übertragen werden, und dass sich das ‚Mandat‘ der CISC auf die von der CRTC definierten Aufgabenfelder beschränkt. Sofern CISC-intern keine Konsenslösungen erzielt werden (‚Dispute‘), wird die CRTC in den Diskussionsprozess eingebunden.

[1] Die CRTC wurde 1968 gegründet und ist eine unabhängige Behörde, die über Regulierungskompetenzen im Rundfunk- und Telekommunikationssektor verfügt.

[2] Derzeit existieren 23 themenspezifische Working Groups und 19 Ad-hoc-Committees, beispielsweise zu: Building Access & Inside Wiring Business Process Data Interchange, Numbering, Emergency Services, Local Network Plans, Networks (Network Planning, Shared Cost Facilities, Technical Interface) Network Operations oder Network Security.

[3] Vgl. CISC 2001, 4. Nachdem vom CISC überwiegend technische Aspekte der Telekommunikation behandelt werden, die von begrenztem Konsumenteninteresse sind, soll die Einbindung von Konsumentenvertretern vorwiegend über Konsultation in konsumentenrelevanten Fragen erfolgen.

#### *Selbstregulierung im engen Sinn*

Das deutsche *Adult Webmaster Netzwerk (AWMN)* ist eine Selbstregulierungsinstitution im engen Sinn. Das AWMN ist ein im Jahr 2002 – auf Initiative eines deutschen Erotik-Anbieters – gegründeter Zusammenschluss von Erotikwebmastern, der sich gegen unlautere Praktiken im elektronischen Erotikbusiness richtet.[1] Gestartet wurde die Selbstregulierungsinitiative aufgrund sich häufender Beschwerden über Dialer-Programme [2]. Der vom

AWMN vorgelegte Verhaltenskodex bezieht sich deshalb auf die transparente Verwendung von Dialer-Programmen, den Verzicht auf Konfigurationen, die Nutzerstandardeinstellungen verändern, und den vorsichtigen Umgang mit Pop-up-Fenstern [3]. Außerdem bezieht sich der Kodex auf die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Bestimmungen zu illegalen Inhalten, zur Impressumspflicht, zur Nennung eines Jugendschutzbeauftragten und zu geltenden Datenschutzbestimmungen. Aktive Mitglieder (derzeit sieben Mitglieder und zwölf geprüfte Websites) geben schriftlich ihre Zustimmung zur Einhaltung des Verhaltenskodex. Die aktive Mitgliedschaft ist derzeit kostenlos. Angebotene Seiten werden vom AWMN vorab und danach regelmäßig und unangekündigt geprüft.[4] Geprüfte Mitglieder werden in einem Directory gelistet. Ein Verstoß gegen den Kodex wird mit Ausschluss und dem Entzug des Gütezeichens geahndet. Gleichzeitig wurde eine Beschwerdestelle eingerichtet, an die Nutzer nicht-gesetzeskonforme Webangebote melden können. Die betreffende Site wird von AWMN nach Kenntnisnahme aufgerufen und der zuständige Webmaster gegebenenfalls über mangelnde Gesetzeskonformität informiert. Bei groben Verstößen, wie z. B. der Bereitstellung von illegalem Material, wird bei den zuständigen Behörden Strafanzeige erstattet. Diese Initiative zeigt deutlich, dass die Industrie selbst schnell und flexibel auf neue Probleme reagieren kann (z. B. Dialer-Programme, Pop-up-Fenster). In der Theorie wird eine geringe Beteiligung an Selbstregulierungsinstitutionen, wie in diesem Fall zutreffend, als problematisch angesehen. Eine erfolgreiche Entwicklung ist zentral von der zukünftigen Beteiligung abhängig. Zu bedenken ist aber, dass selbst bekannte Selbstregulierungsinstitutionen vielfach wenig Mitglieder zählen, so z. B. die deutsche Selbstregulierungsinstitution FSM (Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter) mit nur rund 20 Mitgliedern.

[1] Die Umwandlung des AWMN in einen eingetragenen Verein ist derzeit in Planung.

[2] Die Problematik mit Dialer-Programmen besteht darin, dass sich diese bei entsprechender Konfiguration unangekündigt und automatisch beim Kunden installieren können und in der Folge die Standardeinwahl dahingehend manipulieren, dass die Internetverbindung beim Kunden bei der nächsten Einwahl automatisch über eine Dialer-Verbindung, beispielsweise zu kostenpflichtigen Mehrwertdiensten, aufgebaut wird.

[3] Pop-up-Fenster werden bislang v. a. zu Werbezwecken eingesetzt. Es handelt sich hierbei um Fenster, die angezeigt werden, wenn beispielsweise eine Seite aufgerufen wird oder die Maus einen entsprechenden Link anklickt.

[4] Das Datum der letzten Kontrolle kann auf der AWMN-Site eingesehen werden.

#### ▪ *Formen der staatlichen Involvierung*

Die Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung setzt auch bei der Untersuchung der Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und alternativen Regulierungsinstitutionen an. Unterschiedliche *staatliche Einflussmöglichkeiten* sind denkbar, wie die Beispiele in Kasten 2 gezeigt haben. Zurückgegriffen wird z. B. auf explizite rechtliche Grundlagen, Akkreditierung von Institutionen, Ratifizierung von Regulierungsergebnissen, personelle/finanzielle Involvierung, Verträge, Zielvorgaben/Aufgabendefinition, Aufsicht/Verantwortlichkeit (Verfahren und Kontrolle), Struktur- und Organisationsvorgaben (Partizipationsmöglichkeiten), Anforderungen hinsichtlich Informationspflicht/Transparenz und Definition von Fallback-Szenarien.<sup>126</sup> Tabelle 6 zeigt mögliche Formen der Zusammenarbeit in Österreich und ausgewählten Ländern.

126 Vgl. auch Liikanen 2001a; Office of Regulation Review 1998; Schulz/Held 2002.

Tabelle 6: Formen der staatlichen Involvierung in Regulierungsinstitutionen. Beispiele aus Österreich und anderen Ländern

Staatliche Steuerungsinstrumente	Beispiele aus Österreich	Beispiele aus anderen Ländern
rechtliche Handlungsgrundlage/ Handlungslegitimierung	Die ORF-Kontrollorgane (Stiftungs-/Publikumsrat) sind mit §§ 21 bzw. 28 ORF-G eingerichtet.	Die italienische AGCOM ist mit Art. 1 aus dem Gesetz vom 1. Juli No. 249/1997 eingerichtet (I) (s. Kasten 7).
Akkreditierung von Regulierungsinstitutionen	Die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen erfolgt durch den BMWA gem. AkkG (TUV, ON, OVE).	Die Anerkennung von deutschen Selbstregulierungseinrichtungen in Jugendschutzbelangen erfolgt durch die KJM gem. JMSIV (D) (s. Kasten 8).
Ratifizierung von Regulierungsergebnissen	Die Ratifizierung der JMK-Ergebnisse erfolgt durch die Landesregierungen.	Die Ratifizierung/Registrierung der ACIF-Ergebnisse in Australien erfolgt durch die ACA (AUS) (s. Kasten 9).
Zielvorgaben/ Aufgabendefinition	§ 111 TKG definiert Ziele und den Aufgabenbereich der TKK.	Sec. 43 des niederländischen Media Act definiert Ziele (breite Parameter) für Institutionen, die zur Klassifizierung von Medieninhalten akkreditiert sind, z. B. NICAM (s. Kasten 10).
Aufsicht/Verantwortlichkeit	Dem Bundeskanzler obliegt gem. § 6 Abs. 1 die Aufsicht über den RTR-GmbH Fachbereich Rundfunk.	Dem schweizerischen BAKOM obliegt gem. § 14 AEFV/784.104 die Aufsicht über die Switch (CH) (s. Kasten 7).
Struktur-/Organisationsvorgaben	§ 28 ORF-G legt die eingebundenen Interessengruppen für den ORF Publikumsrat fest.	Die italienische AGCOM hat gem. Art. 1 Abs. 28 einen ‚Benutzerrat‘ für die Verbrauchervertretung einzurichten (I) (s. Kasten 7).
Informationspflicht/Transparenz	Gem. § 6 Normengesetz muss das ON Register zu ÖNORMEN führen, in die Einsicht genommen werden kann. Normänderungen sind zu veröffentlichen.	Entscheidungen der britischen Broadcasting Standards Commission (BSC) sind gem. Broadcasting Act zu veröffentlichen (GB).
Fall-Back-Szenarien	Akkreditierungen können gem. § 17 AkkG ganz oder teilweise entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für die Akkreditierung nicht mehr bestehen.	Die australische Regulierungsbehörde ACA kann verbindliche Industriestandards einführen, wenn die Code-Entwicklung in Selbstregulierung misslingt (AUS) (s. Kasten 9).
Verträge		Die Gründung der ICANN erfolgte über Verträge zwischen DOC, IANA und NSI (USA).

Staatliche Steuerungsinstrumente	Beispiele aus Österreich	Beispiele aus anderen Ländern
Finanzielle/personelle Involvement	Die Stopline wird aus den Mitteln des Safer Internet Action Plan (IAP)/Initiative INHOPE finanziert. Vertreter staatlicher Stellen sind im Hotline-Beirat eingebunden.	Das französische Internet-Forum wird überwiegend aus dem staatlichen Budget finanziert. Vertreter staatlicher Stellen sind in entscheidungsrelevante Gremien eingebunden (F).
	Mitarbeiter des BMVIT und der RTR-GmbH sind in den Domainbeirat von IPA/nic.at eingeladen.	Der britischen Internet Watch Foundation (IWF) gehören u. a. Vertreter der Aufsichtsbehörden ITC, ICSTIS an (GB).

- *Etablierung von Selbst und Ko-Regulierung im Zeitverlauf*

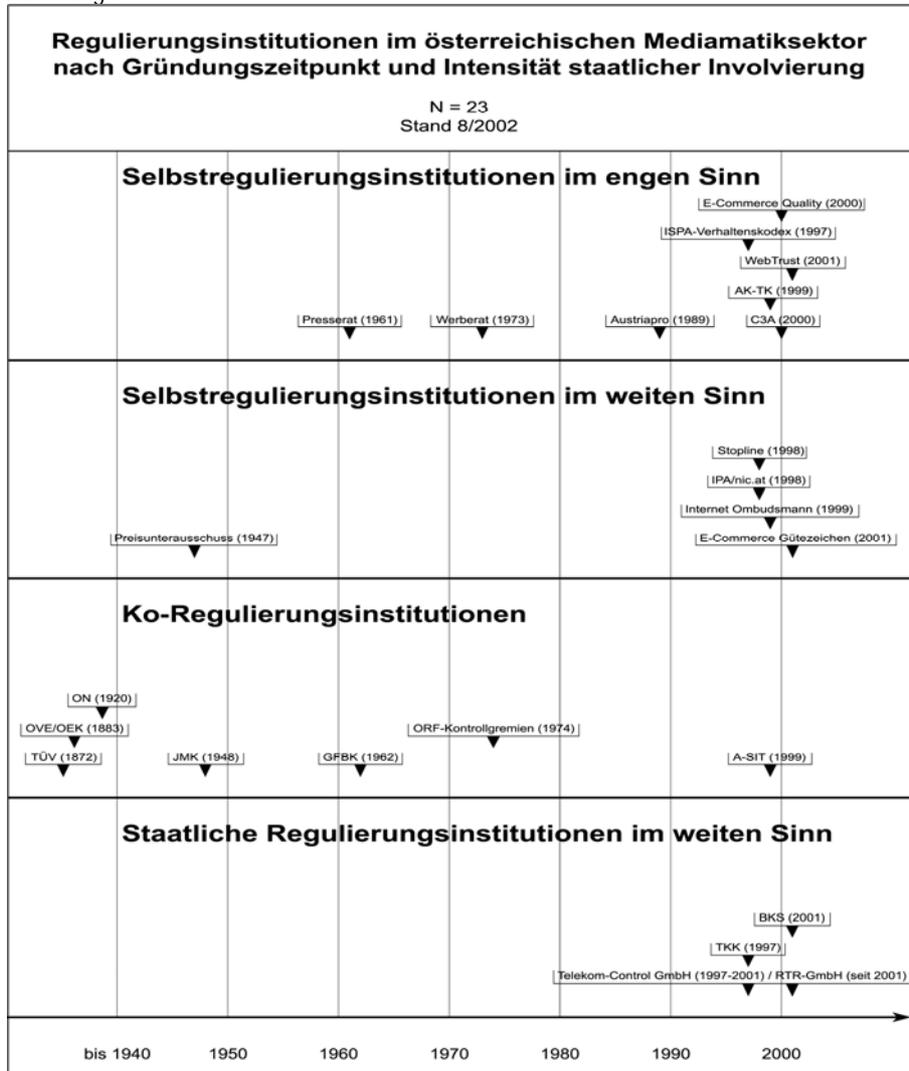
Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Etablierung der 23 identifizierten Institutionen im Zeitverlauf. Sie soll Aufschluss über den institutionellen Wandel und Muster der Gründung der Regulierungsinstitutionen geben. Dabei zeigt sich ein deutlich unterschiedliches Entwicklungsmuster für die Institutionalisierung von Selbst- und Ko-Regulierung im österreichischen Mediamatiksektor. In Kombination mit den Ergebnissen aus Abbildung 6 lassen sich auch Rückschlüsse auf die traditionellen Wirkungsbereiche ziehen.

- Selbst- und Ko-Regulierung stellen keine neuen Phänomene dar (vgl. Kap. 1.1). Sie sind in der Regulierungsstruktur des österreichischen Mediamatiksektors zum Teil seit langem etabliert. Etwas weniger als die Hälfte der Institutionen (10 von 23) wurde bereits vor 1990 gegründet.
- Seit Ende der 1990er-Jahre ist eine starke Zunahme an alternativen Regulierungsinstitutionen sowie die Etablierung staatlicher Institutionen im weiten Sinn zu beobachten.<sup>127</sup> Mehr als die Hälfte (13 von 23) der Institutionen wurde zwischen 1997 und 2001 gegründet. Neugründungen gab es v. a. im Bereich der Selbstregulierungsinstitutionen (9) und der staatlichen Institutionen im weiten Sinn. Die Gründe dafür sind der Internetboom und die Liberalisierung von Telekommunikation und Rundfunk. Mit Ausnahme des AK-TK und C3A beschäftigen sich alle seit 1997 gegründeten Selbstregulierungsinstitutionen ausschließlich mit *Internetfragen* (7 von 9). Des Weiteren erfolgte die Etablierung der staatlichen Institutionen im weiten Sinn mit der *Liberalisierung* der Telekommunikations- und Rundfunksektoren (1997 bzw. 2001). Hier werden hoheitliche Aufgaben an organisatorisch unabhängige Institutionen ausgelagert.<sup>128</sup>
- 3 Institutionen (TÜV, OVE, ON) wurden ursprünglich in Selbstregulierung gegründet und sind heute als Ko-Regulierungsinstitutionen etabliert (vgl. dazu auch Kasten 8).

<sup>127</sup> Zur Bedeutung von Selbst- und Ko-Regulierung siehe Kap. 1.1. Zur Selbst- und Ko-Regulierung als Charakteristikum der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor siehe Kap. 1.2.1. Zur erhöhten Aufmerksamkeit für Selbst- und Ko-Regulierung in Wissenschaft und Politik siehe Kap. 2.1 und 3.1.

<sup>128</sup> Zur Trennung von politisch-strategischen und operativen Aufgaben als Charakteristikum der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor siehe Kap. 1.2.1.

Abbildung 3

**Anmerkungen:**

Die angegebenen Gründungszeitpunkte für TÜV-Österreich, ON und OVE/OEK sind nicht mit den Zeitpunkten identisch, an denen Regulierungsaufgaben per Gesetz, Beschluss oder Verordnung an diese Institutionen übertragen wurden. Das Österreichische Normungsinstitut (ON) wurde erst 1954 mit dem Bundesgesetz über das Normwesen, der Verband für Elektrotechnik (OVE) erst 1957 vom Minister für Handel und Wiederaufbau mit der Normung beauftragt. Die aktuelle Akkreditierung des TÜV zur Zertifizierung von mediamatikrelevanten Produkten (Telekommunikation, Audiotechnik, Videotechnik) datiert aus dem Jahr 2000 (BGBl II 2000/207). Die angegebenen Gründungszeitpunkte zeigen, seit wann sich die Industrie in *Selbstregulierung* mit Normungsfragen und Aspekten der technischen Sicherheit beschäftigt. Diese Institutionen sind Beispiele für den möglichen Wandel von Selbst- zu Ko-Regulierungsinstitutionen.

Unberücksichtigt bleiben in der Übersicht Namensänderungen im Zeitverlauf. So wurde beispielsweise das Österreichische Normungsinstitut 1920 als ‚Österreichischer Normenausschuss für Industrie und Gewerbe‘ (ÖNIG), die Jugendmedienkommission 1948 als ‚Jugendfilmkommission‘ (JFK) oder der Verband für Elektrotechnik 1883 als ‚Elektrotechnischer Verein Wien‘ (EVW) gegründet.

Der ORF wurde bereits 1957 als Österreichische Rundfunk GmbH gegründet. Die Kontrolle durch das Kuratorium und die Hörer- und Sehervertretung (seit 2001 Stiftungsrat und Publikumsrat) wurde jedoch erst mit der Umwandlung des ORF in eine öffentlich-rechtliche Anstalt eingeführt (1974).

Die 1997 gegründete Telekom-Control GmbH verschmolz mit der 2001 gegründeten RTR-GmbH. Die RTR-GmbH gliedert sich in die Fachbereiche Rundfunk und Telekommunikation.

- Die erhöhte politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit für *Ko-Regulierung* ist bis Mitte 2002 nicht durch Neugründungen gekennzeichnet. Seit Beginn der 1990er-Jahre wurde lediglich eine Ko-Regulierungsinstitution (A-SIT) etabliert. Hier ist aber zu bedenken, dass die Einrichtung von Ko-Regulierungsinstitutionen auf rechtlicher Grundlage erfolgt und daher im Vergleich zur Selbstregulierung etwas länger dauern kann.
- Bestätigt wird, dass Selbst- und Ko-Regulierung *traditionell* für Medieninhaltsregulierung und in technischen Bereichen angewendet werden. Die vor 1990 gegründeten Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen sind v. a. in der Normung (OVE/OEK, ON, Austriapro), der Konformitätsbewertung (TÜV, OVE/OEK, ON) und der Medieninhaltsregulierung (JMK, ORF-Kontrollgremien, Werberat, Presserat, GFBK) tätig.

Kasten 8 zeigt beispielhaft den möglichen institutionellen Wandel von der Selbst- zur Ko-Regulierung anhand der Beispiele TÜV-Pfalz e.V. und Jugendmedienschutz in Deutschland.

Kasten 8: Von der Selbst- zur Ko-Regulierung: Beispiel TÜV und deutscher Jugendmedienschutz

*Von der Selbst- zur Ko-Regulierung  
durch die staatliche Anerkennung von Selbstregulierungsinstitutionen*

*Technischer Überwachungs-Verein Pfalz (TÜV-Pfalz e.V.)*

Die älteste Institution in unserer Untersuchung (TÜV-Österreich, 1872) wurde gegründet, um Gefahrenquellen beim technischen Fortschritt (damals v. a. Dampf- und Druckanlagen) durch adäquate Überwachung zu begegnen. Die Geschichte des deutschen TÜV-Pfalz e.V. zeigt exemplarisch die Gründe für die Etablierung technischer Überwachungsvereine und den Übergang von der Selbst- zur Ko-Regulierung:

„(Die Dampfmaschine) war Triebfeder der industriellen Revolution (...). Daß der Mensch die neue Technik noch nicht beherrschte, zeigt sich in verheerenden Unfällen, die viele Opfer forderten und Produktionsstätten zerstörten. Staatliche Kontrollen brachten keine Verbesserung, da sie von Beamten durchgeführt wurden, die keine entsprechende Ausbildung und Erfahrung besaßen.[1] So entschlossen sich die Industriellen selbst, für Abhilfe zu sorgen. Das war die Geburtsstunde der „Dampfkessel-Revisions-Vereine“, heute „Technische Überwachungs-Vereine“, kurz „TÜV“ genannt. Gründungsväter des „Pfälzischen Dampfkessel-Revisions-Vereins“ waren 104 Dampfkesselbetreiber aus der Region. Sie hoben unseren Verein am 06. August 1871 aus der Taufe und stellten Ingenieure ein, die

im Auftrag des Vereins die Dampfanlagen der Mitglieder regelmäßig begutachteten. Die Maßnahmen zeigten schnell Erfolg. Das veranlaßte den Staat, den Vereinen weitere Aufgaben im Bereich der Sicherheit technischer Anlagen zu übertragen.[2] Aus den Dampfkessel-Revisions-Vereinen wurden Technische Überwachungs-Vereine, die heute weltweit für die Sicherheit technischer Anlagen sorgen.“[3]

[1] Das zeigt, dass als wesentliche Gründe für Selbstregulierung die mangelnde Expertise staatlicher Stellen, die hohe Expertise der Industrie und damit die Informationsasymmetrien zwischen Industrie und Staat gelten.

[2] Damit vollzog sich die Weiterentwicklung von reiner Selbstregulierung zur Ko-Regulierung mit staatlich definierten Überwachungsaufgaben unter staatlicher Aufsicht und auf rechtlicher Grundlage. Der Technische Überwachungs-Verein in Österreich (TÜV-Österreich) agiert beispielsweise als akkreditierte Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstelle auf Basis des Akkreditierungsgesetzes unter der Aufsicht der Akkreditierungsstelle beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und – im Telekommunikationssektor – als notifizierte Stelle gemäß der Richtlinie 1999/5/EG.

[3] <http://www.tuev-pfalz.de/NEWTUEVEV/geschichte.html>

### *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) – Deutschland*

In Deutschland soll der Jugendmedienschutz für elektronische Informations- und Kommunikationsmedien (Rundfunk, Mediendienste, Teledienste – ausgenommen Telekommunikationsdienstleistungen) mit einem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag adaptiert werden.[1]

Die Landesmedienanstalten sollen für die Umsetzung der gesetzlich definierten Jugendschutzziele hauptverantwortlich bleiben und die Einhaltung der für Anbieter geltenden Bestimmungen nach dem Staatsvertrag kontrollieren. Als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben für (bundesweite) Angebote wird eine weisungsfreie Kommission für den Jugendschutz (KJM) eingerichtet, die sich aus Vertretern staatlicher Stellen zusammensetzt. Eine der Aufgaben der KJM ist die Anerkennung von Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle sowie deren Rücknahme und Widerruf (§ 18 JMStV). Der JMStV bildet die rechtliche Grundlage für die geplante Ko-Regulierung im deutschen Jugendmedienschutz und legt Strukturvorgaben für Ko-Regulierungsinstitutionen sowie Fallback-Szenarien fest. Eine Anerkennung als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle durch die KJM ist an zahlreiche Bedingungen gebunden: Unabhängigkeit und Sachkunde, Beschwerdestelle, sachgerechte Finanzierung durch Anbieter etc. Die Anerkennung durch die KJM wird befristet vergeben und kann widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen nachträglich entfallen oder sich die Spruchpraxis der Einrichtungen nicht im Einklang mit dem geltenden Jugendschutz befindet. Durch die Anerkennung der Institution findet gemäß unserer Definition der Übergang von einer Selbstregulierungs- zu einer Ko-Regulierungsinstitution statt.

Anerkannte Einrichtungen überprüfen im Rahmen ihres Aufgabenbereiches die Einhalten der Bestimmungen des JMStV bei ihnen angeschlossenen Anbietern. Ihr Kompetenzbereich umfasst u. a. (i) die Entwicklung technischer und inhaltlicher Kriterien für die effektive technikgestützte Selbstbeschränkung sowie deren Bereitstellung für alle Interessenten zu angemessenen Bedingungen, (ii) die Überprüfung und Anerkennung der Eignung von Instrumenten zur technikgestützten Selbstbeschränkung,[2] die insbesondere einen nach Alterstufen differenzierten Zugang zu jugendgefährdenden Angeboten ermöglichen sollen, sowie (iii) die Entwicklung von Richtlinien zur Festlegung geeigneter Sendezeiten für jugendgefährdende Inhalte.

Anreize zur industriellen Beteiligung an Ko-Regulierungsinstitutionen werden durch den JMStV geschaffen, weil (i) insbesondere kleine oder reichweitemschwache Anbieter von der

Verpflichtung zur Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten befreit werden, wenn sie sich einer anerkannten Einrichtung anschließen, und weil (ii) bei behaupteten Verstößen gegen den Jugendschutz durch Anbieter, die sich einer solchen Institution angeschlossen haben, zuerst die Ko-Regulierungsinstitution damit zu befassen ist und durch die KJM zur Verantwortung gezogen wird.

[1] Diskussionsgrundlage für einen Entwurf eines Staatsvertrages über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMSiV, Stand: 21. Mai 2002).

[2] Zum Trend von der zentralen, staatlichen Regulierung zur dezentralen, technikgestützten Selbstbeschränkung als Charakteristikum der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor siehe Kapitel 1.2.1.

### 3.2.3 Wirkungsbereiche

Kapitel 3.2.3 gibt einen Überblick zu den Wirkungsbereichen von staatlicher Regulierung, Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Die Analyse der *Wirkungsbereiche* (Print, Telekommunikation, Rundfunk, Internet) soll sektorspezifische Unterschiede in der Regulierungsstruktur verdeutlichen und Ausprägungsformen der *Konvergenz* auf regulatorischer Ebene zeigen. Mit der Untersuchung der *Steuerungsziele* wird eruiert, wofür Selbst- und Ko-Regulierung eingesetzt werden und für welche Regulierungsaufgaben der staatlichen Regulierung der Vorzug gegeben wird.

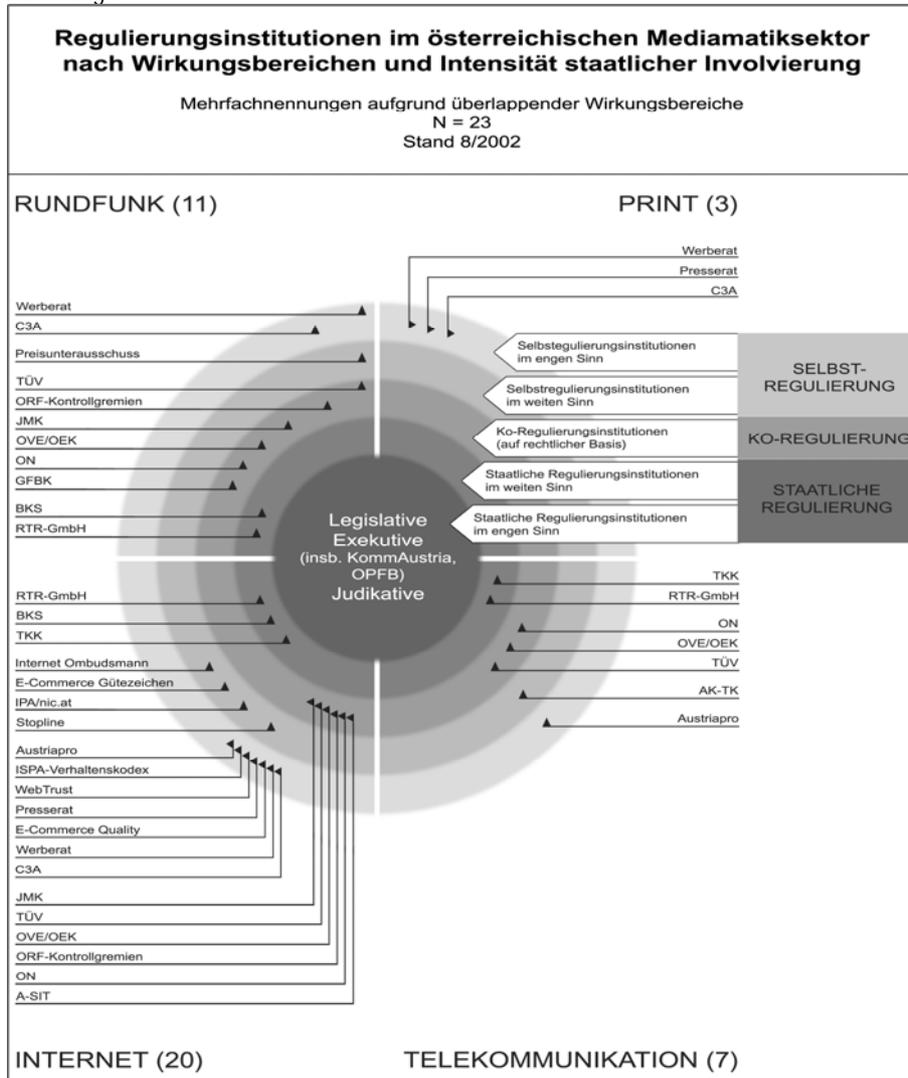
#### ▪ *Wirkungsbereiche*

Die in Abbildung 4 zusammengefassten Ergebnisse verdeutlichen den unterschiedlich starken Einsatz von Selbst- und Ko-Regulierung in den einzelnen Wirkungsbereichen des Mediamatiksektors. Besonders deutlich ist die hohe Anzahl an Institutionen, die das Internet regulieren.

- Im *Internetsektor* agieren 20 der insgesamt 23 Institutionen. Mögliche Gründe sind das Fehlen einer anerkannten Organisation, die mehrere Aufgaben gleichzeitig wahrnimmt, die Aufgabenverteilung über zahlreiche Single-Issue-Organisationen und die Ausweitung der Kompetenzen traditioneller Institutionen aus den Bereichen Rundfunk, Telekommunikation, Print auf das Internet. Die große Zahl lässt keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Regulierungsintensität zu. Dafür müssten die sektorspezifischen Regulierungen, die Kompetenzen und Instrumente sowie die Sanktionsfähigkeit im Detail analysiert werden.<sup>129</sup>
- 8 alternative Regulierungsinstitutionen sind ausschließlich im Internetsektor tätig (vgl. Abb. 5): darunter eine Ko-Regulierungsinstitution (A-SIT), 4 Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn (Internet Ombudsmann, E-Commerce Gütezeichen, IPA/nic.at, Stoplevel) und 3 Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn (E-Commerce Quality, WebTrust, ISPA-Verhaltenskodex).
- Keine der staatlichen Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn ist ausschließlich für das Internet zuständig. Es bestätigt sich die generelle Annahme, dass im Internet-Bereich verstärkt Selbstregulierungsinstitutionen zu finden sind.

<sup>129</sup> So ist beispielsweise bei einer Monopolregulierung die Akteursdichte niedrig, die Regulierungsintensität aber hoch.

Abbildung 4



- Die staatliche Involvierung im Internetsektor erfolgt durch die Ausdehnung des Wirkungsbereiches von staatlichen Institutionen und Ko-Regulierungsinstitutionen auf das Internet. Dies kann als eine Konsequenz des Konvergenztrends interpretiert werden. Alle staatlichen Institutionen im weiten Sinn (3) und alle Ko-Regulierungsinstitutionen (mit Ausnahme der GFBK) (6) sind im Internetbereich aktiv.
- Im *Printsektor* finden sich ausschließlich Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn (Presserat, Werberat, C3A). Im *Rundfunk-* und im *Telekommunikations-*

*tionssektor* agieren hingegen jeweils etwa zwei Drittel der Institutionen (8 von 11 bzw. 5 von 7) auf rechtlicher Grundlage. Für Rundfunk und Telekommunikation kann also eine stärkere staatliche Involvement festgestellt werden als für den Printsektor.

- Im Telekommunikationssektor beschäftigen sich 3 der 7 Institutionen überwiegend mit Telekommunikationsregulierung: Die TKK, die RTR-GmbH und der AK-TK.<sup>130</sup> Die geringe Zahl an Selbstregulierungsinstitutionen im Telekommunikationsbereich kann z. B. so interpretiert werden, dass sich mit dem AK-TK eine Institution zu etablieren scheint, die mehrere Selbstregulierungsaufgaben<sup>131</sup> gebündelt wahrnimmt.

Für ein Beispiel einer Organisation, die verschiedene Aufgaben im australischen Telekommunikationssektor gleichzeitig wahrnimmt, siehe Kasten 9.

#### Kasten 9: Ko-Regulierung durch ACIF (AUS)

##### *Ko-Regulierung durch ACIF (AUS)*

Das ACIF (*Australian Communications Industry Forum*) stellt eine zentrale Organisation im australischen Telekommunikationssektor dar. Das ACIF wird von der Industrie getragen, finanziert und betrieben. Eine Hauptaufgabe besteht in der Entwicklung von Industriekodizes und technischen Industriestandards.[1] Unter Beteiligung des Telecommunications Industry Ombudsman (TIO), der Australian Competition & Consumer Commission (ACCC) und der Australian Communications Authority (ACA) werden in derzeit 6 *Reference Panels* und 37 *Working Committees* Kodizes zu technischen, operativen und konsumentenrelevanten Problemstellungen erarbeitet.[2] Außerdem betreibt das ACIF auch ein Code Administration and Compliance Scheme (CACS). Seit 1998 wurden vom ACIF 43 Kodizes und 22 Standards vorgelegt (Adaptionen eingerechnet), 16 der Kodizes sind in ihrer aktuellen Version derzeit von der ACA registriert,[3] vier weitere befinden sich in der Begutachtungsphase.

Part 6 des Telecommunications Act 1997 gilt als Rechtsgrundlage für die Ko-Regulierung im australischen Telekommunikationssektor. Festgelegt sind mögliche Anwendungsbereiche, das Zusammenspiel zwischen der Selbstregulierungsorganisation und der Aufsichtsbehörde ACA sowie Fallback-Szenarien. Die Entwicklung von Kodizes durch repräsentative Industrievertreter wird explizit erwünscht. Kodizes können der ACA zur Registrierung vorgelegt werden. Nach erfolgter Registrierung hat die ACA die Möglichkeit, einzelne Marktteilnehmer (auch jene, die den Kodex nicht unterschrieben haben) zur Einhaltung der Kodizes anzuweisen. Die ACA hat die Möglichkeit, die Entwicklung von Industriekodizes zu fordern. Sofern keine repräsentativen Gremien zur Entwicklung von Industriekodizes existieren oder wenn von Industriegremien keine bzw. unzureichende Kodizes vorgelegt werden, hat die ACA die Möglichkeit, eigenständig verpflichtende Industriestandards zu erlassen und durchzusetzen.[4]

130 Die restlichen 4 Institutionen (TÜV, ON, OVE/OEK und Austriapro) sind darüber hinaus auch mit Normung und/oder Konformitätsbewertung in anderen Industriesektoren befasst.

131 Der Arbeitskreis technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK) zerfällt in mehrere Arbeitsgruppen, die sich unterschiedlichen – überwiegend technisch-administrativen – Regulierungsfragen widmen. Derzeit existieren Arbeitsgruppen zu Abrechnungsszenarien, Carrier Pre-Selection, Entbündelung, Mehrwertdienste, Number Portability, Planung von Pool-Links, Quality of Service, zentrale technische Plattform (vgl. RTR 2001a, 30).

[1] Für die Entwicklung technischer Standards ist das ACIF als Standards Development Organisation (SDO) vom Standards Accreditation Board (SAB) akkreditiert.

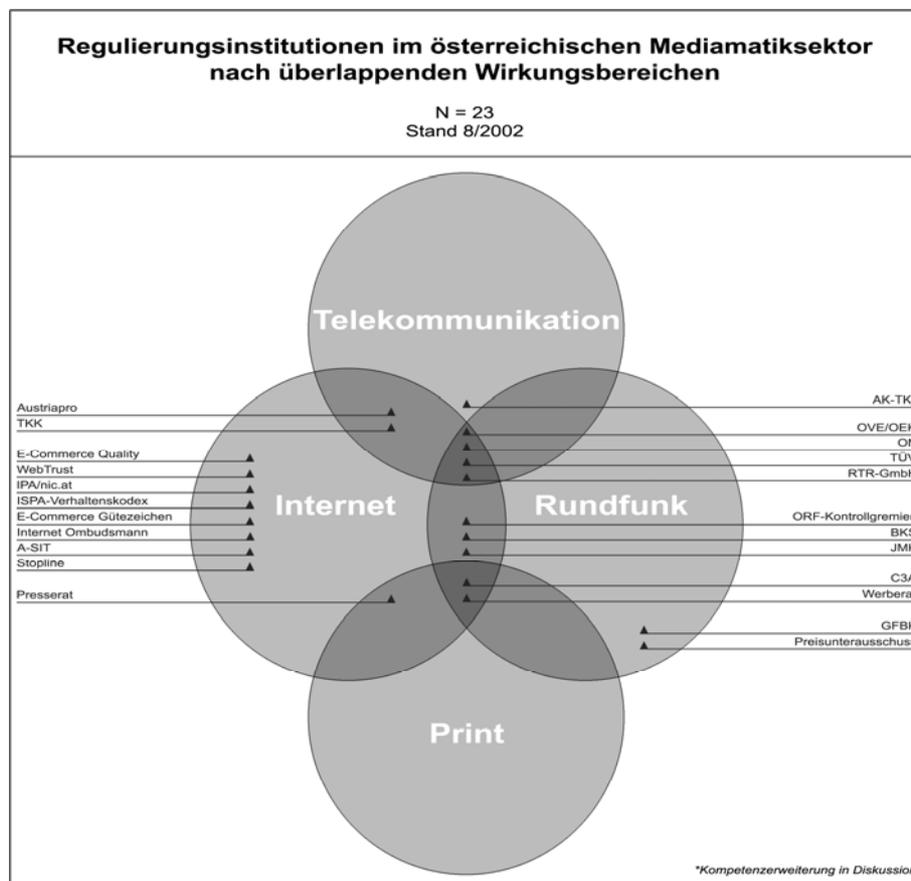
[2] Unterschieden wird zwischen Consumer-Codes, Operation-Codes, Network-Codes, Consumer-Equipment-Standards, Cabel-Standards, Network-Standards und Radio-Standards. Für wettbewerbsrelevante Aspekte in der Telekommunikation (Zugangsregulierung, Interconnection, Preise, Konzentration etc.) ist gemäß Trade Practices Act die Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) zuständig. Für Interconnectionfragen wurde das Telecommunication Access Forum (TAF) als Selbstregulierungsinstitution eingerichtet, von dem bislang allerdings im Gegensatz zum ACIF keine nennenswerten Impulse zur Selbstregulierung ausgingen.

[3] Registrierte Kodizes: End-to-End Network Performance, Handling of Life Threatening and Unwelcome Calls, Commercial Churn, Pre-selection – Single, Basket/Multi Service Deliverer, Calling Number Display, Complaint Handling, Customer Information on Prices, Terms and Conditions, Billing, Credit Management, Call Charging and Billing, Customer Transfer, Mobile Number Portability, Unconditioned Local Loop, Service Network Deployment Rules, Emergency Call Services, Requirements, Provision of assistance to national security, enforcement and government agencies.

[4] Auf dem selben Grundmuster basieren auch die Ko-Regulierungsarrangements im australischen Rundfunk- und im Internetsektor. Für eine detaillierte Beschreibung siehe Schulz/Held (2002).

▪ *Konvergenz in der Regulierungsstruktur*

Abbildung 5



Die Regulierungskompetenzen im elektronischen Kommunikationssektor waren über Jahrzehnte hinweg entsprechend der Rundfunk-Telekommunikation-Dichotomie verteilt. Die Konvergenz der Kommunikationsbranchen macht sich nicht nur auf Dienste- und Unternehmensebene bemerkbar, sondern mit Verzögerung auch auf regulatorischer Ebene.

- Mehr als die Hälfte der Institutionen (12 von 23) agiert in mehr als einem Bereich des Mediamatiksektors.
- Alle Institutionen, die in mehr als einem Bereich tätig sind, sind auch im Internetsektor tätig. 12 Institutionen aus den traditionellen Sektoren Rundfunk, Print und Telekommunikation weiten ihre Kompetenzen im Zuge der Konvergenz auf das Internet aus. Ein Trend in Richtung regulatorische Konvergenz ist hier ersichtlich.<sup>132</sup> Nur 3 der Institutionen, die in den traditionellen Subsektoren Rundfunk, Print und Telekommunikation agieren, haben bislang keine internettele-

<sup>132</sup> Zum Trend von der vertikalen zur horizontalen/integrierten Regulierung als Charakteristikum der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor siehe Kap. 1.2.1.

vanten Tätigkeiten aufgenommen (GFBK, Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission, AK-TK).<sup>133</sup>

- Fast alle der ausschließlich im Internetbereich tätigen Institutionen (8) sind Single-Issue-Institutionen, die sich nur um eine Regulierungsaufgabe kümmern (z. B. A-SIT: elektronische Signaturen; IPA/nic.at: Domain-Namen-Verwaltung). Mit der ISPA, die Regulierungsaufgaben in Österreich selbst betreibt (z. B. ISPA-Verhaltenskodex) oder in Kooperation mit anderen Institutionen wahrnimmt (z. B. Stoplevel, Internet Ombudsmann), könnte sich für den Internetbereich zukünftig eine anerkannte Organisation etablieren, die für mehrere Regulierungsaufgaben zuständig ist.
- Die sektorenübergreifend agierenden Institutionen sind v. a. in den technischen Bereichen Normung und Konformitätsbewertung (Telekommunikation, Internet, Rundfunk) und in der Medieninhalts- und Werberegulierung (Rundfunk, Internet, Print) etabliert.

Der institutionelle Wandel in Richtung einer integrierten Regulierung lässt sich durch ausgewählte Beispiele verdeutlichen:

- Die *RTR-GmbH* wurde als ‚Konvergenzregulator‘ für Telekommunikation und Rundfunk im Jahr 2001 eingerichtet.<sup>134</sup>
- Die *TKK* trifft Internet-relevante-Entscheidungen, z. B. Entbündelungs-Entscheidungen, die Internet Service Providern (ISPs) den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen im öffentlichen Telekommunikationsnetz der Telekom Austria ermöglichen.<sup>135</sup>
- Die *Schlichtungsstelle der RTR-GmbH* behandelt Kundenbeschwerden über Telefonrechnungen, deren überdurchschnittliche Höhe durch Verbindungen zu Mehrwertdienstnummern entstehen, die via PC-Modem und Dialer-Programme hergestellt wurden.<sup>136</sup>
- Im Bereich der Medieninhalte wurde der Versorgungsauftrag des *ORF* mit dem neuen ORF-Gesetz 2001 auf Online-Dienste ausgeweitet.<sup>137</sup>

133 Wobei anzumerken ist, dass Empfehlungen des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission zur Preissetzung bei Kabelnetzgebühren zumindest indirekt internetrelevant waren, weil Kabelnetzbetreiber auch Internetdienste anbieten. Des Weiteren befindet sich eine Kompetenzerweiterung des AK-TK im Rahmen der Einführung von ENUM in Planung (vgl. RTR 2001c; 2001d). ENUM (Telephone Number to Universal Resource Identifier Mapping oder Electronic Numbering) ist ein Protokoll, das die Umwandlung einer E.164 Telefonnummer (Telekommunikation) in einen Domain Namen (Internet) definiert, der seinerseits für unterschiedliche Kommunikationsdienste herangezogen werden kann (Telefonie, E-Mail, Fax, Messaging etc.). Der Kern des ENUM Services besteht darin, die vom A-Teilnehmer eingegebene Rufnummer des B-Teilnehmers in einen Domain Namen umzuwandeln und aufgrund dieses Namens die beim B-Teilnehmer verfügbaren Dienste abzufragen.

134 Vgl. RTR 2001a, 21.

135 Vgl. RTR 2002a, 54; TKK-Bescheide Z 18/99 (7.2.2000), Z 29/99 (9.5.2000), Z 12/00, Z 14/00, Z 15/00 (jeweils vom 12.3.2001). Von besonderer Bedeutung für die Internet-Marktentwicklung war außerdem die TKK-Anordnung, mit der die Telekom Austria dazu verpflichtet wurde, die Zustellung von Online-Verkehr aus alternativen Netzen zu ISPs zu ermöglichen (vgl. RTR 2001a, 46; TKK-Bescheid Z 27/99 (22.5.2000)). Für einen Überblick zu den internetrelevanten Tätigkeiten der TKK siehe RTR 2001a, 98f.

136 Vgl. RTR 2001b, 21.

137 Gemäß § 3 Abs. 5 ORF-G umfasst der ORF-Versorgungsauftrag seit 2001 auch die Veranstaltung von Online-Diensten, die mit Rundfunkprogrammen in Zusammenhang stehen und der Erfüllung des Programmauftrags dienen. Der BKS fungiert als Rechtsaufsichtsbehörde gegenüber dem ORF.

- Die institutionelle Entwicklung der *Jugendmedienkommission* (JMK) verdeutlicht den Trend zur Konvergenz von Rundfunk und Internet. Von ihrer Gründung im Jahr 1948 unter dem Namen Jugendfilmkommission bis 2000 war sie ausschließlich für die Beurteilung von Kino- und Fernsehfilmen (Altersfreigaben) zuständig. Im Rahmen einer Reform im Jahr 2001 erfolgte die Ausweitung ihres Wirkungsbereiches auf multimediale Inhalte (Internet, DVD, CD-ROM, PC-Spiele etc.), die Einrichtung zusätzlicher Prüfausschüsse sowie die Umbenennung in ‚Jugendmedienkommission‘.<sup>138</sup>
- Der Wirkungsbereich des *Presserates* wurde auf den Internetsektor ausgedehnt. Er entscheidet über Verletzungen des Ehrenkodex in Online-Medien, die *auch* als Printausgabe erscheinen.<sup>139</sup>
- Der österreichische *Werberat* behandelt neben Beschwerden über Print- und Rundfunk-Werbung (Inserat, Plakat, Versandkatalog, Werbeprospekte, Radio- und TV-Spot) auch Beschwerden über Direct Mails und über Wirtschaftswerbung auf Internet-Websites.<sup>140</sup>

Bei der Klassifizierung von Medieninhalten wird zunehmend versucht, alle elektronischen Medien durch ein einheitliches Klassifikationsschema zu bewerten, wie die Beispiele Jugendmedienkommission (Österreich) oder NICAM (Niederlande) zeigen. Das NICAM ist in Kasten 10 dargestellt.

---

Nachdem auch Konkurrenten des ORF den BKS anrufen können, wenn durch eine Rechtsverletzung seitens des ORF ihre wirtschaftlichen oder rechtlichen Interessen beeinträchtigt werden, obliegt dem BKS die Feststellung von Wettbewerbsverzerrungen durch die ORF-Online-Aktivitäten.

138 Vgl. <http://www.bmuk.gv.at/pnews/010703>. Die Tätigkeit der JMK geht insgesamt weg von strikten Alterskennzeichnungen hin zu ‚Positiv-Kennzeichnungen‘ – Inhalte, die als besonders wertvoll erachtet werden, werden als solche klassifiziert.

139 Der Presserat ist aber nicht für Publikationen zuständig, die ausschließlich online erscheinen.

140 Vgl. ÖWR 2001, 8.

## Kasten 10: Medieninhaltsregulierung: Beispiel NICAM (NL)

*Einheitliche Klassifikationsschemata bei Medieninhaltsregulierung  
NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media)*

Das Niederländische Institut zur Klassifizierung audiovisueller Medien wurde im Dezember 1999 mit dem Ziel gegründet, ein einheitliches System zur Klassifizierung audiovisueller Medieninhalte zu schaffen. Derzeit werden Filme, TV-Programme und Videos/DVDs auf Basis des ‚Kijkwijzer-Systems‘ klassifiziert, das im Rahmen von NICAM entwickelt wurde. Die Zusammenarbeit mit internationalen Selbstregulierungsinstitutionen zur Klassifikation von Internetinhalten wird angestrebt. Inhaltsproduzenten und -anbieter bewerten ihre Inhalte entsprechend der Kriterien des Klassifikationssystems selbst (‚Self-rating‘) und schaffen damit die Basis für die (mitunter technikgestützte) individuelle Selbstbeschränkung durch die Nutzer.[1]

Die Institutionalisierung des NICAM wurde 1997 von der Regierung mit dem Policy-Paper „Not for all Ages“ initiiert, in dem sich die Regierung für die Gründung einer unabhängigen Institution zur Selbstregulierung aussprach. An der Einrichtung des NICAM waren 1999 das Ministerium für Gesundheit, Soziales und Sport, das Justizministerium und das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft beteiligt. Das Institut bringt öffentliche und kommerzielle Rundfunkdienste, Film- und Videoproduzenten, Videotheken, Einzelhändler und Anbieter von Computerspielen zusammen.

Mit Änderungen im Media Act im Jahr 2000 wurden rechtliche Grundlagen für NICAM in seiner Funktion als Klassifizierungsinstitution für Fernsehprogramme geschaffen (Ko-Regulierung). Sec. 53 legt fest, dass es dem zuständigen Minister obliegt, Klassifizierungsinstitutionen zu akkreditieren und zu beaufsichtigen. Außerdem sind breite Parameter für die Programmklassifizierung (Angst, Gewalt, Drogen, Pornografie, Sendezeit, Kennzeichnung), Anforderungen an die Organisationsstruktur (unabhängige Aufsicht, Stakeholderinvolvierung) sowie Fallback-Szenarien gesetzlich festgelegt.

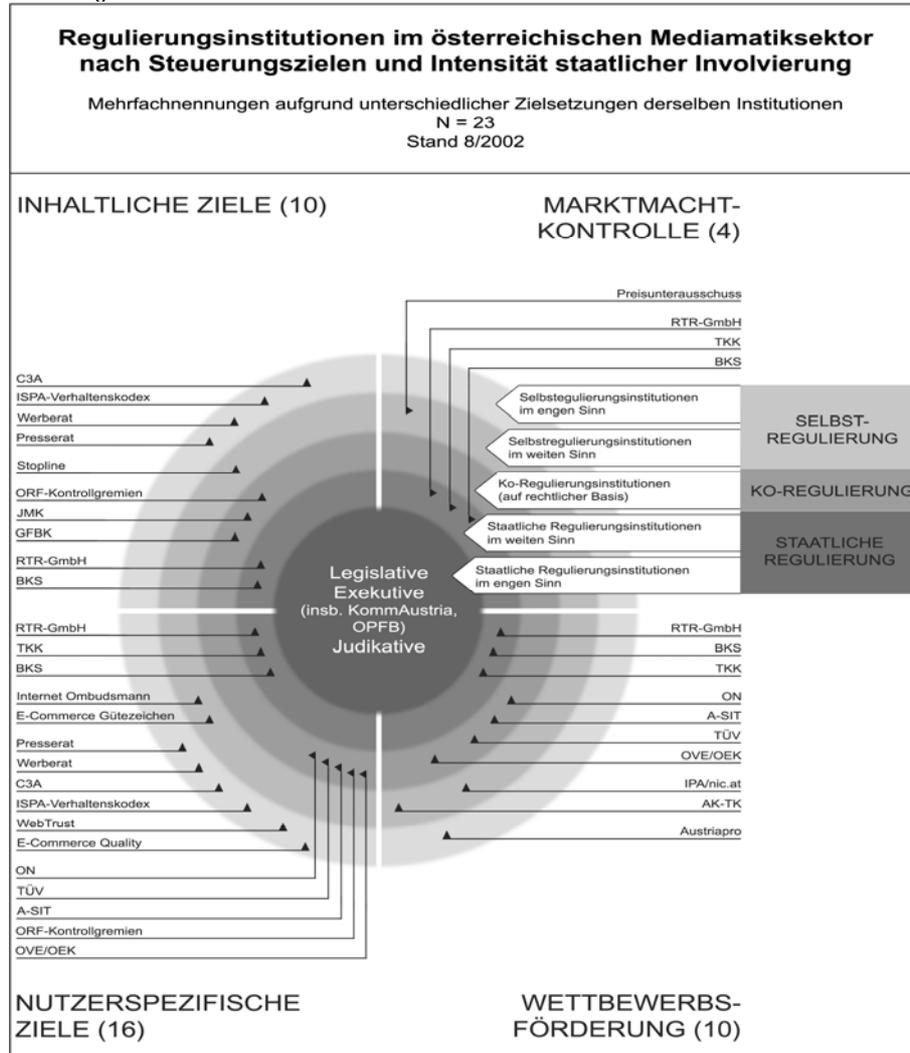
Die Bedeutung des NICAM wurde mit dem Media Act insofern gestärkt, als Fernsehveranstalter gemäß Sec. 52d nur dann berechtigt sind, jugendgefährdende Inhalte auszustrahlen, wenn sie Mitglied bei NICAM sind, sich den Regeln und der Aufsicht von NICAM in Bezug auf jugendgefährdende Inhalte unterwerfen und wenn dies in einer Deklaration an die zuständige Medienbehörde bestätigt ist.

Der Vorstand von NICAM besteht aus Vertretern öffentlicher und privater Fernsehveranstalter sowie aus Vertretern der Film- und Medienindustrie. Ein Beschwerdekomitee besteht aus vier Mitgliedern, die keine Verbindung zur audiovisuellen Industrie haben. Es existiert ein unabhängiges Berufungskomitee. Die Sanktionsfähigkeit besteht in der Verhängung von Bußgeldern sowie der Veröffentlichung von Entscheidungen. Von der Regierung wurde das Marketinginstitut Infomat mit der Untersuchung und Evaluierung des Klassifizierungssystems beauftragt.

[1] Zum Trend von der zentralen, staatlichen Regulierung zur dezentralen, technikgestützten Selbstbeschränkung als Charakteristikum der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor siehe Kapitel 1.2.1.

- Steuerungsziele und Wirkungsbereiche

Abbildung 6



Anmerkung:

Für eine detaillierte Darstellung der Steuerungsziele im Mediamatiksektor siehe Abb. 1.

- Selbst- und Ko-Regulierung werden nicht für Marktmachtkontrolle angewendet. Wie im theoretischen Teil argumentiert, funktioniert Selbstregulierung schlecht, wenn die Interessenkonflikte zu groß sind (z. B. zwischen Incumbants und Newcomern im Telekommunikationsbereich). Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht oder die Sicherung von Anbietervielfalt im österreichischen Mediamatik-

tiksektor obliegen daher – ungeachtet der Kompetenzen staatlicher Institutionen im engen Sinn – beinahe ausschließlich den staatlichen Institutionen im weiten Sinn.<sup>141</sup> Im Telekommunikationsbereich kann das mit der Liberalisierung einhergehende Ziel der Förderung eines effektiven Wettbewerbs nicht mit Selbstregulierung erreicht werden, da hier die Interessenkollision zu groß ist. Die Regulierungsaufgaben verbleiben daher beim Staat bzw. werden an staatliche Institutionen im weiten Sinn (RTR-GmbH, TKK) übergeben.

- Der Großteil der Institutionen verfolgt nutzerspezifische Ziele. Etwa zwei Drittel der Institutionen (16 von 23) beschäftigen sich mit Zielen wie Konsumenten-, Daten-, Persönlichkeitsschutz, Universaldienst, Verbesserung der Markttransparenz oder User Empowerment. Die Interessen der Stakeholder sind bei nutzerspezifischen Fragen homogener als z. B. bei Marktmachtkontrolle. Selbstregulierung scheint daher für die Umsetzung solcher Ziele verstärkt angewendet zu werden. Gleichzeitig spricht für Selbstregulierung, dass vielfältigste Konflikte entstehen können, die durch Gesetze nicht immer im Detail gefasst werden können. Hier kann durch Selbstregulierung flexibler und rascher agiert werden.
- Die Hälfte der Institutionen (8 von 16), die nutzerspezifische Ziele verfolgen, sind Selbstregulierungsinstitutionen im weiten oder engen Sinn. Von den insgesamt 7 Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn verfolgen alle mit Ausnahme der Austriapro nutzerspezifische Ziele.
- ‚Regulatorischer Wettbewerb‘ existiert im Rahmen der Vergabe von eCommerce-Gütesiegeln: Diese Regulierungsaufgabe wird von 3 Institutionen (E-Commerce Gütezeichen, WebTrust, E-Commerce Quality) gleichzeitig verfolgt.
- Mehr als ein Drittel aller Institutionen (10 von 23) verfolgt inhaltliche Ziele, wobei sich kein Regulierungsmuster abzeichnet. Die Institutionen sind über alle Regulierungskategorien verteilt. Die Selbstregulierungsinstitutionen widmen sich hierbei v. a. inhaltlichen Aspekten, die auf die Sicherung von Mindestqualitätsstandards (z. B. in der Berichterstattung) oder auf die Vermeidung demeritorischer Güter (Kinderpornografie) abzielen. Die Förderung meritorischer Güter erfolgt hingegen unter stärkerem staatlichem Einfluss und größtenteils über Steuerung (z. B. Presse- und Filmförderung) und weniger über Regulierung.<sup>142</sup>

141 Das verfolgte Ziel der Marktmachtkontrolle (Beschränkung der Ausnutzung von Monopolmacht) ist nicht notwendigerweise an rechtliche Instrumente (z. B. Kartell-/Wettbewerbsgesetz) gekoppelt. So regelte z. B. der Preisunterausschuss der sozialpartnerschaftlichen Paritätischen Kommission mittels unverbindlicher Empfehlungen die Preissetzung zahlreicher Sektoren, u. a. auch im Mediamatikbereich. Aufgrund des hohen Stellenwerts der Sozialpartnerschaft in Österreich kam dies de facto einer Preissetzung gleich. Sukzessive hat er seine Kompetenzen in diesen Bereichen aber verloren (im Mediamatikbereich z. B. für Fernmeldegeräte (1994), Plakatwerbung (1992)). Zuletzt wurden noch Empfehlungen für KATV-Gebühren abgegeben, mit dem Ziel lokaler Monopolmacht im Kabelsektor entgegenzuwirken. Aufgrund des Substitutionswettbewerbs zwischen Kabel- und Satelliten-TV wurden die Preise im September 2000 allerdings vorläufig freigegeben.

142 Steuerungsinstitutionen, die mit der Förderung meritorischer Inhalte beauftragt sind, wie z. B. der ORF, das österreichische Filminstitut oder die KommAustria, agieren oft auf gesetzlichen Grundlagen. Die Presseförderung, mit der über die Anbietervielfalt auch die inhaltliche Vielfalt sichergestellt werden soll, wird direkt von der Bundesregierung vergeben (§ 4 Abs. 1 Presseförderungs-gesetz).

- Mit dem Ziel der Wettbewerbsförderung (z. B. Kommunikationssicherheit, effiziente Ressourcennutzung) beschäftigen sich 10 von 23 Institutionen. Es fällt auf, dass sich die Tätigkeit von Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen v. a. auf Vorleistungen bzw. die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Marktentwicklung konzentriert, z. B. auf Normung (Austriapro, AK-TK, ON, OVE/OEK) und spezielle Aspekte der Kommunikationssicherheit (IPA/nic.at, A-SIT, TÜV). Von dieser Tätigkeit sollen alle Marktteilnehmer gleichermaßen profitieren.

Kasten 11: Alternative Regulierungsinstitutionen im britischen Telekommunikationsmarkt

*Anwendungsbereiche für Selbst- und Ko-Regulierung  
im Telekommunikationssektor Großbritanniens*

Der britische Telekommunikationsregulator Oftel (*Office of Telecommunications*) definiert ‚co-regulation‘ als zielorientierte Zusammenarbeit zwischen dem Regulator (Oftel) und Stakeholdern (z. B. Konsumentenvertreter, Industrie). Diese Definition weicht von der in dieser Untersuchung gewählten ab, da sie sich einzig über die Zusammenarbeit mit Oftel konstituiert. Die an Oftel-Zielsetzungen orientierte freiwillige Kooperation zwischen Stakeholdern wird als ‚self-regulation‘ bezeichnet. In einer Untersuchung zu Anwendungsbereichen für Selbst- und Ko-Regulierung im Telekommunikationssektor hat Oftel gezeigt,<sup>[1]</sup> welche Zielsetzungen von alternativen Steuerungsinstitutionen im Telekommunikationssektor verfolgt werden und v. a., welche der Institutionen zur Umsetzung der zentralen Regulierungsziele von Oftel beitragen. Diese Ziele sind: effective competition, well informed consumers, adequately protected consumers, prevention of anti-competitive practice. Im Ergebnis widmeten sich ca. je ein Drittel der Institutionen dem effektiven Wettbewerb, dem Konsumentenschutz und der Konsumenteninformation, aber keine der Institutionen setzte Aktivitäten zur Verhinderung wettbewerbsgefährdender Praktiken (s. u.).

Die Vorteile gegenüber formaler, staatlicher Regulierung liegen nach Oftel bei größerer Flexibilität und niedrigeren Regulierungskosten. Als wichtigste Voraussetzung für eine funktionierende Selbstregulierung gelten geringe Interessengegensätze. Möglichkeiten für Selbst- und Ko-Regulierung bieten sich zur Verbesserung des Wettbewerbs an, sofern die Interessen der Beteiligten übereinstimmen. Möglichkeiten zur Wettbewerbsförderung durch Selbst- und Ko-Regulierung sind aber begrenzt, v. a. kurz nach einer Marktöffnung und wenn in einem Sektor dominante Anbieter agieren. Die notwendige Marktmachtkontrolle zur Verhinderung wettbewerbsgefährdender Praktiken kann, laut Oftel, nicht in Selbstregulierung erfolgen. Für die Konsumenteninformation eignet sich Selbstregulierung dagegen besser, beispielsweise zur Herstellung von Tariftransparenz (Preisvergleiche). Für den Konsumentenschutz eignet sich Ko-Regulierung mit einem rechtlichen Rahmen. Bei Konsumentenschutz und Konsumenteninformation kann durch Expertise mittels Selbstregulierung flexibler auf Veränderungen und Probleme reagiert werden. In beiden Bereichen ist die Einbindung von Konsumentenvertretern von großer Bedeutung. Oftel selbst kann entsprechende Initiativen initiieren, den rechtlichen Rahmen festlegen oder als ‚backstop‘ fungieren, beispielsweise um der Free-rider-Problematik entgegenzuwirken.

[1] Vgl. Oftel 2000.

## Fortsetzung Kasten 11

Effective competition	Well informed consumers	Adequately protected consumers	Prevention of anti-competitive practice
NICC LINX Nominet C7 ISUP OPF Task Groups	CPIs Phonebills Small Business Task Force Big Number Campaign	Consumer codes of practice ICSTIS IWF Telephone Preference Service TUFF	Self- or co-regulation is not currently used
<p>Big Number Campaign: Arbeitsgruppen zur Durchführung von Rufnummernänderungen und Konsumenteninformation im Rahmen einer großangelegten Nummernumstellung im April 2000</p> <p>C7 ISUP – C7 Integrated Services User Part: Memorandum of Understanding zu kommerziellen und technischen Aspekten der Zusammenarbeit zwischen Netzbetreibern und Lieferanten</p> <p>Consumer Codes of practice for disconnection: anbieterspezifische Verhaltenskodizes der Netzbetreiber bzgl. der Konsumentenrechte und der Vorgangsweise bei Verbindungsstörungen</p> <p>CPIs – Comparable Performance Indicators: Informationsplattform mit Qualitätsvergleichen für Telekommunikationsdienste</p> <p>ICSTIS – Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services: Komitee für Konsumenten- und Jugendschutz bei Premium Rate Services</p> <p>IWF – Internet Watch Foundation: Organisation zur Bekämpfung illegaler Internetinhalte</p> <p>LINX – London Internet Exchange: Unternehmen zur Förderung effektiver Zusammenschaltung zwischen backbone ISPs durch ein Memorandum of Understanding zwischen ISPs</p> <p>NICC – Network Interoperability Consultative Committee: Plattform zur Verbesserung der Interoperabilität durch gemeinsame Standards</p> <p>Nominet: Unternehmen zur Domain-Namen-Verwaltung/-Registrierung unter der ccTLD ‚.uk‘</p> <p>OPF – Operator Policy Forum: Plattform mit themenspezifischen Arbeitsgruppen zur Behandlung wirtschaftlicher und operativer Aspekte der Telekommunikationsregulierung</p> <p>Phonebills: industriefinanzierte Website mit Preisvergleichen für Festnetztelefonie</p> <p>Small Business Task Force: Arbeitsgruppe zur Verbesserung der telekommunikationsrelevanten Information für KMUs</p> <p>Telephone Preference Service: Opt-out-Listen für Konsumenten zum Schutz gegen unerwünschte Werbeanrufe und -faxe</p> <p>TUFF – Telekom UK Fraud Forum: Informationsplattform für konsumenten- und anbieterrelevante Problemstellungen in Zusammenhang mit Betrug im Bereich der Telekommunikation</p>			

## 3.2.4 Internationale Einbindung und Stakeholder-Involvierung

Kapitel 3.2.4 analysiert die internationale Einbindung und die Partizipationsmöglichkeiten von Sozialpartnern und Verbraucherorganisationen in staatlichen Institutionen im weiten Sinn und alternativen Regulierungsinstitutionen. Wie die Trends zur Transformation der Staatlichkeit zeigen, kommt es zunehmend zu einer Verlagerung von der nationalen zur transnationalen Regulierung.<sup>143</sup> Entscheidungen bedürfen oft internationaler Koordination, um national wirksam zu werden, weshalb einer Einbindung in internationale Gremien große Bedeutung zukommt. Mit dem Trend zu Selbst- und Ko-Regulierung gehen des Weiteren Befürchtungen einher, dass Industrieinteressen zu Lasten öffentlicher Interessen durchgesetzt werden (Self-service). Umfassende Partizipationsmöglichkeiten und die Offenheit von Selbstregulierungsinstitutionen gelten als Möglichkeit, solche Defizite zu kompensieren, weshalb hier untersucht wird, wie es um diese bestellt ist.

143 Vgl. Kap. 1.2.1.

- *Internationalisierung von Selbst- und Ko-Regulierung*

Abbildung 7



- Eine starke internationale Einbindung der österreichischen Regulierungsinstitutionen ist feststellbar. Zwei Drittel (15 von 23) sind stark in supra- und/oder international agierenden Gremien involviert, in denen über den bloßen Meinungsaustausch hinaus eine Koordinierung der Regulierungstätigkeit angestrebt wird. Mehr als ein Drittel (8 von 23) der Institutionen ist nicht, bzw. nur in solche Einrichtungen international eingebunden, die lediglich dem Erfahrungsaustausch dienen.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Der RTR-GmbH-Fachbereich Telekommunikation wirkt im Rahmen der Independent Regulators Group (IRG) an der Koordinierung der europäischen Telekommunikationspolitik mit. Dahingegen findet in der European Platform of Regulation Authorities (EPRA), in welcher der RTR-GmbH-Fachbereich Rundfunk teilnimmt, nur Meinungsaustausch statt. Eine leichte internationale Involvierung in Form von Meinungsaustausch existiert des Weiteren beim Presserat durch die Mitgliedschaft

- Die internationale Vernetzung in den Sektoren Telekommunikation und Internet ist *stärker* als im Print- und Rundfunkbereich. Nur eine Institution im Printsektor, der Werberat, und etwas mehr als die Hälfte der Einrichtungen im Rundfunksektor (6 von 11) sind in internationale Institutionen eingebunden. Dem gegenüber besteht bei fast allen Telekommunikationsinstitutionen (5 von 6) und etwa drei Viertel (14 von 19) der Regulierungsinstitutionen im Internetsektor eine starke internationale Involvierung. Unter jenen 8 Institutionen, die ausschließlich im Internetsektor tätig sind (vgl. Abb. 5), findet sich lediglich eine Initiative (E-Commerce Quality), die derzeit noch nicht international involviert ist.

Nachfolgend sollen einige Beispiele die internationale Einbindung verdeutlichen: Im Bereich der *Medieninhaltsregulierung* (Werbestandards, Jugendschutz, illegale Inhalte) nimmt der internationale Koordinationsbedarf mit der Verbreitung transnationaler Dienste zu:<sup>145</sup>

- Der Werberat ist Mitglied bei der EASA, die seit 1992 die Zusammenarbeit nationaler Selbstregulierungsinitiativen im Werbesektor fördert und u. a. Cross-Border-Verfahren für Werbebeschwerden anbietet.<sup>146</sup>
- Die Jugendmedienkommission arbeitet im Rahmen der European Conference of Film Classifiers an einer Harmonisierung der Kriterien für Altersfreigaben und Kennzeichnungen bei Filmen. Des Weiteren kooperiert sie mit internationalen Selbstregulierungsinitiativen, die eine Harmonisierung der Kennzeichnung von Videos, Video- und Computerspielen anstreben, z. B. European Leisure Software Publishers Association (ELSPA).<sup>147</sup>
- Sowohl die Jugendmedienkommission als auch die ISPA beteiligen sich an internationalen Initiativen zur dezentralen, technikgestützten Selbstbeschränkung durch Rating- und Filtering-Systeme, beispielsweise in Arbeitsgruppen der ICRA.<sup>148</sup>

---

in der Alliance of Independent Press Councils (AIPCE) oder bei den ORF-Kontrollgremien durch die ORF-Mitgliedschaft bei der European Broadcasting Union (EBU).

Eine Intensivierung der Zusammenarbeit nationaler Telekommunikations- und Rundfunk-Regulierungsbehörden soll in der European Regulators Group (ERG) erfolgen. Die ERG setzt sich aus nationalen Regulierungsbehörden zusammen. Sie ist für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zuständig und wurde von der EU-Kommission im Juli 2002 eingerichtet. Damit wird ein weiterer Schritt in Richtung einer horizontalen/integrierten Mediamatikregulierung gesetzt (vgl. Kap. 1.2.1).

145 Zukünftig dürfte im Rundfunksektor auch eine Angleichung der Standards für die Veranstalter-Zulassung (Lizenzierung) notwendig werden, um einen Standortwettbewerb („Forum-Shopping“) zu verhindern und dem damit verbundenen Absinken der Mindeststandards („Race-to-the-Bottom“) entgegenzuwirken.

146 Vgl. <http://www.easa-alliance.org/>. In der Arbeitspraxis wurde der Werberat im Jahr 2000 dreimal in Cross-Border-Verfahren tätig, die ebenfalls über die EASA abgewickelt wurden (vgl. ÖWR 2001, 6).

147 Vgl. <http://www.elspa.com/>.

148 Vgl. <http://www.icra.org/>. Die ISPA ist darüber hinaus Mitglied bei EuroISPA, dem Dachverband der europäischen ISPs. EuroISPA unterstützt Selbstregulierungsinitiativen zu unterschiedlichen internetrelevanten Themen und hat u. a. auch einen Verhaltenskodex verabschiedet.

- Die Stopline – eine Hotline/Meldestelle für illegale Internet-Inhalte – ist in das Netzwerk der europäischen Internet Hotline Provider (INHOPE) eingebunden, das im Rahmen des Safer Internet Action Plan (IAP) entwickelt wurde.<sup>149</sup>  
Eine transnationale Kooperation ist v. a. im *Internetbereich* von großer Bedeutung. Die Tätigkeiten umfassen neben den inhaltlichen Aspekten v. a. Aktivitäten in den Bereichen Konsumentenschutz und Domain-Namen-Verwaltung:
- Der österreichische Internet Ombudsmann ist in ein Netzwerk von europäischen Konsumentenschutzeinrichtungen eingebunden und leitet in der Arbeitspraxis Konsumentenbeschwerden an vergleichbare Ombudsstellen im Ausland weiter.<sup>150</sup>
- Der Verein E-Commerce Gütezeichen arbeitet im Rahmen von EuroCommerce an einem länderübergreifenden Gütezeichen („Euro-Label“).<sup>151</sup> Das WebTrust-Gütezeichen ist eine internationale Initiative, die von AICPA und CIAC (den amerikanischen und kanadischen Wirtschaftstreuhänder-Vereinigungen) initiiert und stufenweise in anderen Ländern über Sublizenzen für Wirtschaftsprüfer eingeführt wird.<sup>152</sup> Die Initiative E-Commerce Quality des Handelsverbandes soll demnächst in eine von der EU-Kommission unterstützte internationalen Initiative eingebunden werden.<sup>153</sup>
- Die Vergabe von *Domain-Namen* erfolgt über vertikale Allokationsstufen. Die ICANN koordiniert das DNS-System, indem sie das Management der TLDs an Vergabestellen delegiert und die Kohärenz der globalen Datenbasis sicherstellt. Die österreichische Vergabestelle IPA/nic.at, ist Mitglied bei ICANN und bei CENTR (Council of European National Top-Level Domain Registries), wo Domain-Verwaltung und Streitschlichtung koordiniert werden.<sup>154</sup>

*Technische Bereiche* sind traditionell durch eine starke internationale Zusammenarbeit geprägt.

- Das ON ist im Normungsbereich in ISO und CEN genauso eingebunden wie der Verband für Elektrotechnik in IEC und CENELEC.<sup>155</sup>

149 Zum IAP vgl. <http://europa.eu.int/ISPO/iap/decision/de.html>. Zur Initiative INHOPE vgl. <http://www.inhope.org/>.

150 Vgl. ÖIAT 2001, 5.

151 Vgl. <http://www.euro-label.com/>. EuroCommerce ist der europäische Dachverband des Einzel-, Groß- und Außenhandels. An der Entwicklung und Implementierung von Euro-Label sind derzeit Institutionen aus Österreich, Deutschland, Spanien, Italien und Frankreich beteiligt.

152 Vgl. <http://www.webtrust.org/>.

153 Beispielsweise in eine der Initiativen im Rahmen des eConfidence-Forums, vgl. <http://econfidence.jrc.it/>.

154 Vgl. <http://www.icann.org/> und <http://www.centri.org/>. Zur Streitbeilegung bei Domainstreitigkeiten wurden beispielsweise von ICANN Grundsätze zur ‚Uniform Domain-Name Dispute Resolution Policy‘ (UDRP) vorgelegt. Vgl. dazu <http://www.icann.org/udrp/>.

155 Zur Normung auf internationaler Ebene siehe International Organisation for Standardisation (ISO) (vgl. <http://www.iso.org>) und International Electrotechnical Commission (IEC) (vgl. <http://www.iec.ch>). Zur Normung auf supranationaler Ebene siehe Comité Européen de Normalisation (CEN) (vgl. <http://www.cenorm.be/>) und Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC) (vgl. <http://www.cenelec.be/>). Im mediamatikrelevanten European Telecommunication Standards Institute (ETSI) sind keine nationalen Spiegelgremien vertreten, sondern interessierte Stakeholder zahlreicher Institutionen und Länder (vgl. <http://www.etsi.org/>). Die Verbraucherververtretung in der internationalen Normung wird von der European Association for the Co-ordination of Con-

- Andere österreichische Institutionen beteiligen sich an themenspezifischen Arbeitsgruppen der supranationalen Normungsorganisationen – im Mediamatiksektor v. a. im Rahmen von CEN/ISSS:<sup>156</sup> beispielsweise das A-SIT bei CEN/EESSI<sup>157</sup> oder Austriapro bei CEN/eBES.<sup>158</sup>
- Für die der Normung nachgelagerte *Konformitätsbewertung* (Zertifizierung) werden Prüfkriterien und -verfahren koordiniert, um eine Basis für die gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten zu schaffen.<sup>159</sup> Dies erfolgt z. B. im Rahmen des CEN-Conformity Assessment<sup>160</sup> oder für den elektrotechnischen Bereich im Rahmen von IECEE<sup>161</sup>. Eine sektorspezifische Harmonisierung von Prüfverfahren wird für den – mit der R&TTE-Richtlinie 1999/5/EG weiter liberalisierten – Telekommunikationsendgerätesektor in der Radio and Telecommunications Terminal Equipment Compliance Association (R&TTE CA)<sup>162</sup> betrieben. In diese ist auch der TÜV-Österreich eingebunden.
- Im Rundfunksektor ist eine starke internationale Zusammenarbeit in technischen Bereichen erkennbar (Frequenznutzung und TV-Standards). Koordinationsbedarf besteht traditionell in der Frequenzverwaltung, um eine effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sicherzustellen und um Störungen zwischen einzelnen Funkdiensten zu vermeiden. Die grundlegenden Regeln für die Koor-

---

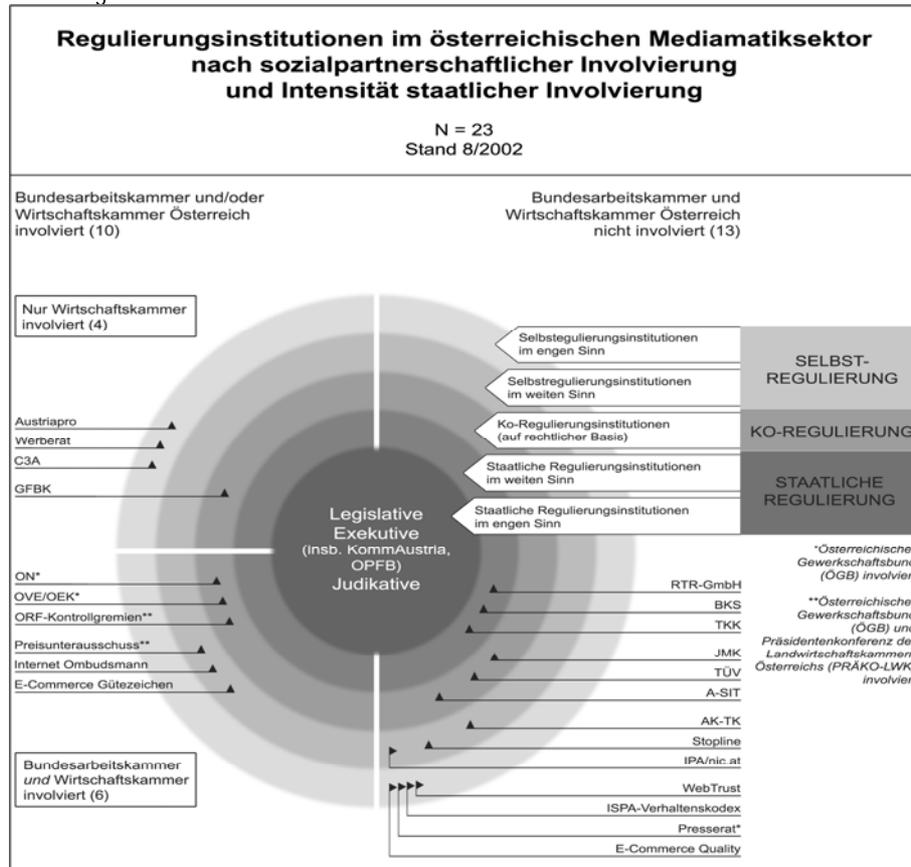
sumer Representation in Standardization (ANEC) koordiniert (vgl. <http://www.anec.org/homepage.htm>).

- 156 ISSS (Information Society Standardization Systems) ist eine 1997 bei CEN eingerichtete Normungsinstitution, die sich mit unterschiedlichen Themen zur Normung im Bereich der elektronischen Kommunikation beschäftigt und in zahlreiche themenspezifischen Arbeitsgruppen zerfällt. Vgl. [http://www.cenorm.be/iss/About\\_ISSS/organization.htm](http://www.cenorm.be/iss/About_ISSS/organization.htm).
- 157 Die European Electronic Signature Standardization Initiative (EESSI) ist eine Arbeitsgruppe im Rahmen von CEN/ISSS, die sich mit elektronischen Signaturen beschäftigt (vgl. <http://www.cenorm.be/iss/Workshop/e-sign/Default.htm>). A-SIT war außerdem an der Erstellung des ISO 15408 (Common Criteria) Schutzprofils für sichere Signaturerstellungseinheiten entsprechend Annex III der Signaturrechtlinie 1999/93/EG beteiligt (vgl. [http://www.asit.at/asit/faq\\_asit/faq\\_asit.htm](http://www.asit.at/asit/faq_asit/faq_asit.htm)). Die internationale Einbindung des A-SIT erfolgt des Weiteren durch die Entsendung von A-SIT-Vertretern in den ‚Ausschuss für elektronische Signaturen‘ (A93), der die Europäischen Kommission gemäß Art. 9 Signaturrechtlinie 1999/93/EG in Fragen der elektronischen Signatur in beratender Funktion unterstützt und direkt bei der Europäischen Kommission eingerichtet ist.
- 158 eBES (e-business Board for European Standardization) ist ein Workshop im Rahmen von CEN/ISSS zur Standardisierung im B2B eCommerce (vgl. <http://www.cenorm.be/iss/Workshop/eBES/Default.htm>). Außerdem ist Austriapro Mitglied bei Europro, dem europäischen Dachverband aller nationalen PRO-Organisationen und arbeitet aktiv an der internationalen EDI-Normung im Rahmen von UN/CEFACT mit.
- 159 Die ‚European Mark of Conformity to European Standards‘ (‚Keymark‘) bestätigt beispielsweise eine solche Normkonformität. Die dafür notwendige (freiwillige) Konformitätsbewertung erfolgt durch unabhängige Dritte.
- 160 Vgl. [http://www.cenorm.be/conf\\_assess/conf\\_assess.htm](http://www.cenorm.be/conf_assess/conf_assess.htm). Die Arbeitsgruppen zum Conformity Assessment werden vom ‚CEN Certification Board‘ koordiniert, das sich aus Vertretern der nationalen Zertifizierungsstellen der Normungseinrichtungen zusammensetzt. Die Zertifizierungsstelle des Österreichischen Normungsinstitutes ist außerdem auch in das internationale Zertifizierungsgremium ‚ISO Committee on Conformity Assessment‘ (ISO/CASCO) eingebunden (vgl. <http://www.iso.ch/iso/en/comms-markets/conformity/iso+conformity.html>).
- 161 Zum IECEE (System for Conformity Testing and Certification of Electrical Equipment) siehe <http://www.iecee.org/>.
- 162 Vgl. <http://www.rtteca.com/>.

dination sind u. a. in den ‚Radio Regulations‘ der ITU festgeschrieben. Der RTR-Fachbereich Rundfunk führt Verhandlungen zur bilateralen Frequenzkoordination und ist in internationale Arbeitsgruppen eingebunden, die sich mit Frequenznutzungsfragen sowie mit Standards für die Entwicklung von digitalem Fernsehen beschäftigen (CEPT, DBEG).<sup>163</sup>

- Sozialpartnerschaftliche Involvierung

Abbildung 8



- Die Einbindung bzw. Nicht-Einbindung der BAK und/oder der WKÖ in alternative Regulierungsinstitutionen hält sich die Waage: Bei jeweils 10 Institutionen

<sup>163</sup> Die Arbeitsgruppen der ‚Kommission der Europäischen Post- und Telekommunikationsverwaltung‘ (CEPT) befassen sich u. a. mit Frequenznutzungsaspekten bei der Einführung von terrestrisch digitalem Fernsehen (DVB-T). In der ‚Digital Broadcasting Expert Group‘ (DBEG) werden technische, regulatorische und marktpolitische Fragestellungen in Zusammenhang mit der Entwicklung von digitalem Rundfunk behandelt.

findet sich eine Einbindung der BAK und/oder WKÖ bzw. keine Einbindung der BAK und/oder WKÖ.<sup>164</sup>

- Nur bei einem Viertel der Institutionen (6) existiert die traditionelle Form des Interessenausgleichs durch die Einbindung von BAK *und* WKÖ, wohingegen bei drei Viertel der Institutionen keine BAK- und WKÖ-Involvierung (13) oder eine einseitige sozialpartnerschaftliche Involvierung (4) durch die WKÖ besteht.
- Die Einbindung von Sozialpartnern und damit die Möglichkeiten für einen Interessenausgleich sind in den verschiedenen Regulierungskategorien unterschiedlich:
  - (a) Bei Regulierungsinstitutionen mit dem stärksten Einfluss, den *staatlichen Institutionen im weiten Sinn*, sind keine Sozialpartner vertreten.<sup>165</sup>
  - (b) Bei *Selbstregulierung im engen Sinn* fehlt nicht nur die staatliche Involvierung, sondern es gibt auch keinen gleichgewichteten sozialpartnerschaftlichen Einfluss. Bei mehr als der Hälfte der Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn (4 von 7) erfolgt überhaupt keine Einbindung der BAK oder der WKÖ. Bei den übrigen Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn (3 von 7) besteht lediglich ein einseitiger sozialpartnerschaftlicher Einfluss durch die Einbindung der WKÖ, d. h., die BAK ist in keine Selbstregulierungsinstitution im engen Sinn eingebunden.
  - (c) Die Möglichkeiten des Interessenausgleichs scheinen bei *Ko-Regulierung* und bei *Selbstregulierung im weiten Sinn* besser zu sein als bei staatlicher Regulierung im weiten Sinn und bei Selbstregulierung im engen Sinn. Die Einbindung von BAK und WKÖ findet bei jeweils etwa der Hälfte der Ko-Regulierungsinstitutionen (3 von 7) und Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn (3 von 6) statt.
- Unter Berücksichtigung der Ergebnisse zur Etablierung von Selbst- und Ko-Regulierung im Zeitablauf (vgl. Abb. 3) zeigt sich, dass die sozialpartnerschaftliche Einbindung in alternative Regulierungsinstitutionen im Zeitverlauf abnimmt. Während bei vier Fünftel der Institutionen, die vor 1990 gegründet wurden, Sozialpartner vertreten sind (8 von 10), nimmt der Anteil bei den 10 neuen Institutionen auf etwa ein Drittel ab (3 von 10).
- Insgesamt ist eine stärkere Einbindung der WKÖ als der BAK in die alternativen Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor ersichtlich. In der Hälfte der alternativen Regulierungsinstitutionen ist die WKÖ – in zum Teil unterschiedlichen Funktionen<sup>166</sup> – vertreten.

<sup>164</sup> Neben den 10 Institutionen, die zumindest durch die Einbindung der BAK und/oder der WKÖ gekennzeichnet sind, existiert mit dem Presserat eine elfte mit sozialpartnerschaftlicher Involvierung (ÖGB). Des Weiteren sind bei den ORF-Kontrollgremien und beim Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission auch der ÖGB und die PRÄKO-LWK eingebunden.

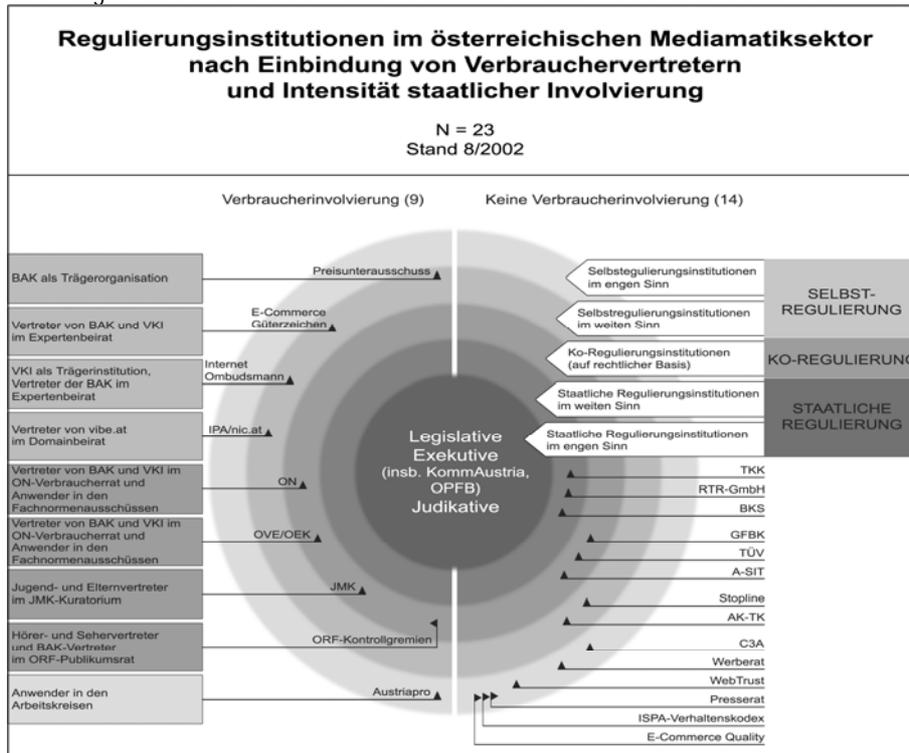
<sup>165</sup> Die Einbindung von Sozialpartnern ist außerdem weder für die KommAustria (vgl. § 3 KOG), den Rundfunkbeirat (vgl. § 4 KOG) noch für den Telekommunikationsbeirat (vgl. § 123 TKG und § 131 KIG) explizit gesetzlich festgelegt.

<sup>166</sup> Beispielsweise als Plattform (Austriapro), als (Mit-)Initiator und Trägerinstitution (E-Commerce Gütezeichen) oder in administrativer Funktion, beispielsweise als Geschäftsstelle (Werberat, C3A, Austriapro, GFBK).

▪ *Involvierung von Verbrauchervertretern*

Neben der sozialpartnerschaftlichen Involvierung kann – ergänzend oder alternativ – auch die Einbindung von Verbrauchervertretern in Regulierungsprozesse den Interessenausgleich fördern. Abbildung 9 zeigt den Status quo der Verbrauchervertreter-Involvierung in den Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor.

Abbildung 9



**Anmerkungen:**

Zu den zentralen Aufgaben der BAK zählt auch der Konsumenten- und Verbraucherschutz.

Die Verbraucherbeteiligung in der Normungsarbeit wird in § 2 NormenG explizit verlangt und erfolgt in der Praxis durch den Verbraucherrat des Österreichischen Normungsinstituts (ON), der gleichzeitig für die Belange des ON und des Verbandes für Elektrotechnik (OVE) zuständig ist. Der Verbraucherrat wurde mit einem Ministerratsbeschluss im Juli 1990 eingerichtet.

Die Verbraucherbeteiligung beim Österreichischen Rundfunk erfolgt über den Publikumsrat, dessen Mitglieder von den in § 28 ORF-Gesetz definierten Interessengruppen entsandt werden. 6 der 35 Publikumsräte wurden 2001 von den Gebührenzahlern erstmals direkt gewählt.

- Die Voraussetzungen für einen Interessenausgleich durch die Einbindung von Verbrauchervertretern scheinen insgesamt nicht gut zu sein. Bei der überwiegenden Mehrheit der Institutionen (14 von 23) ist keine Einbeziehung von Verbrauchervertretern gegeben.

- Die Einbindung von Sozialpartnern und damit die Möglichkeiten für einen Interessenausgleich sind in den verschiedenen Regulierungskategorien ähnlich den Ergebnissen zur sozialpartnerschaftlichen Involvierung (vgl. Abb. 8):
  - (a) Verbrauchervertreter sind in keiner der *staatlichen Institutionen im weiten Sinn* involviert.
  - (b) Sie sind nur in einer (Austriapro) von 7 *Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn* vertreten.
  - (c) Eine höhere Involvierung von Verbrauchervertretern ist bei *Ko-Regulierung* und *Selbstregulierung im weiten Sinn* evident. Eine solche existiert bei mehr als der Hälfte der Ko-Regulierungsinstitutionen (4 von 7) und bei zwei Drittel der Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn (4 von 6).
- Unter Berücksichtigung der Ergebnisse zur Etablierung von Selbst- und Ko-Regulierung im Zeitablauf (vgl. Abb. 3) zeigt sich auch für die Einbindung von Verbrauchervertretern in alternative Regulierungsinstitutionen, dass diese im Zeitverlauf abnimmt. In über zwei Drittel der vor 1990 gegründeten Institutionen waren Verbrauchervertreter eingebunden (6 von 10). Bei den nach 1990 gegründeten alternativen Regulierungsinstitutionen beträgt der Anteil nur etwa ein Drittel (3 von 10).
- Bei zwei Drittel der Institutionen mit Verbraucherinvolvierung (6 von 9) sind die *sektorenübergreifend* agierenden Institutionen Bundesarbeitskammer (BAK) und/oder Verband für Konsumenteninformation (VKI) vertreten. Andere Formen der Einbindung von Verbrauchervertretern – beispielsweise in Form von ‚Special-Interest-Gruppen‘ – sind in Österreich selten. Solche gibt es bei der Jugendmedienkommission (u. a. Elternvertreter, Jugendmedienschutzorganisationen) oder bei der IPA/nic.at (Verband der österreichischen Internetnutzer – vibe.at). Eine Sonderform der Einbindung von Verbrauchervertretern existiert beim ORF-Publikumsrat: 6 von 35 Mitgliedern werden hier direkt von Hörern und Sehern gewählt.

Vielfach können einzelne ‚Special-Interest-Organisationen‘ – z. B. aufgrund mangelnder Ressourcen oder fehlender institutioneller Einbindung – wenig Einfluss geltend machen, weshalb die *Vernetzung* einzelner Einrichtungen als wirksame Gegenmaßnahme gilt. Ein Beispiel für eine solche Vernetzung von Verbrauchervertretern im Telekommunikationsbereich ist das australische *Consumers‘ Telecommunications Network* (siehe Kasten 12).

## Kasten 12: Vernetzung von Verbrauchervertretern: Beispiel CTN (AUS)

*Vernetzung von Verbrauchervertretern  
Consumers' Telecommunications Network (CTN) – Australien*

Das Consumers' Telecommunications Network (CTN) wurde 1989 als unabhängige Non-Profit-Organisation gegründet. Im CTN sind verschiedene Interessengruppen, aber auch Einzelpersonen organisiert. Im Netzwerk nehmen nationale und regionale Organisationen teil, welche die Verbraucherinteressen unterprivilegierter Gruppen vertreten, darunter nicht-englisch sprechende, behinderte, indigene oder sozial schwache Konsumenten. Mit dem Netzwerk sollen Single-Issue-Interessen organisatorisch vernetzt werden, um die Konsumentenvertretung in der Telekommunikationsregulierung strukturell zu sichern und insbesondere den Zugang zu Diensten und die Qualität der Telekommunikationsdienstleistungen zu fördern. Das CTN arbeitet u. a. mit der Regierung, den Regulatoren und der Telekommunikationsindustrie zusammen und ist z. B. Mitglied des Consumer Consultative Forum, des Numbering Advisory Committee, des Emergency Services Advisory Committee und des Communications Technical Regulation Advisory Committee der Australian Communications Authority (ACA). Des Weiteren ist die CTN im Standards Australian Council vertreten. Das CTN ist Verbandsmitglied im Australian Communications Industry Forum (ACIF) (vgl. Kasten 9) und stattet Arbeitskomitees des ACIF, die Codes of Practice ausarbeiten, personell aus.

▪ *Offenheit und Zugangsbarrieren*

Die Analyse bestehender Zugangsbestimmungen für die Teilnahme Dritter am Regulierungsprozess gibt Hinweise darauf, ob in einer Institution die *Voraussetzungen* für einen Interessenausgleich gegeben sind. Generell kann angenommen werden, dass mit der Höhe der Zugangsbarrieren die Möglichkeit der Partizipation und des Interessenausgleichs sinkt. Für die Analyse der *Offenheit* von Institutionen wird zwischen *Zugangsbestimmungen* und *ökonomischen Barrieren* unterschieden. Aus diesen Kriterien ergibt sich die *Geschlossenheit* (für Dritte generell nicht zugänglich) vs. *Offenheit* der Institutionen, die durch unterschiedliche Grade der Offenheit gekennzeichnet ist. Der Grad der Offenheit ergibt sich aus der Kombination von *Zugangsbestimmungen* (Zugangsmodus, Zielgruppendefinition) und *ökonomischen Barrieren* (Humanressourcen, finanzielle Barrieren).

Zu den *Zugangsbestimmungen* zählen:

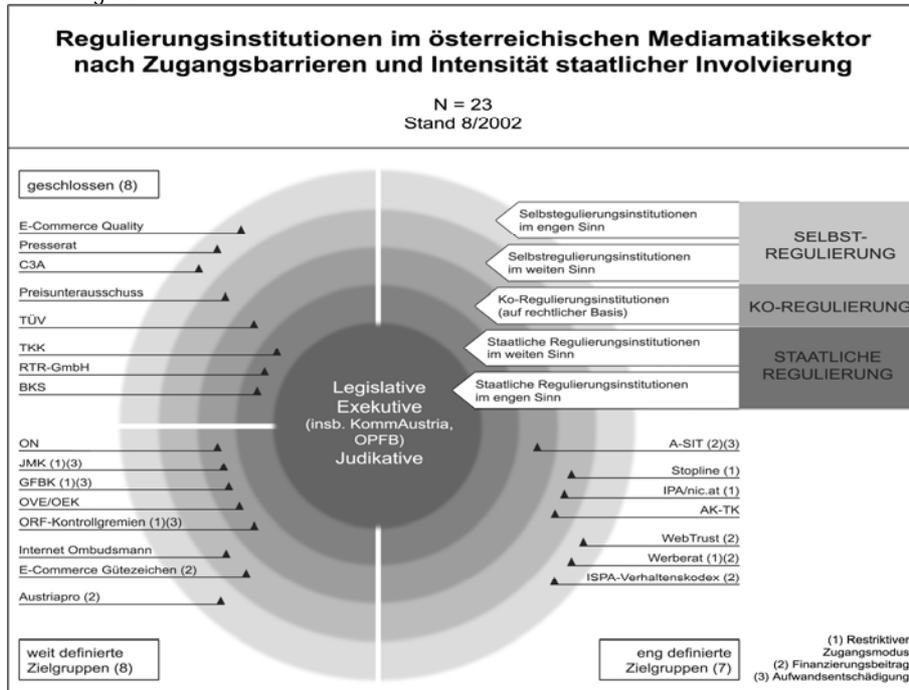
- *Zugangsmodus*: restriktiver Zugangsmodus (völlige Geschlossenheit oder Teilnahme möglich durch z. B. Nominierung, Bestellung, Einladung) vs. offener Zugangsmodus (z. B. rein formelle Aufnahmeentscheidung)
- *Zielgruppendefinition*: eng definierte Zielgruppen (eng gefasste Aufnahmekriterien wie Branchenzugehörigkeit, Unabhängigkeit, Kompetenz) vs. weit definierte Zielgruppen

Zu den *ökonomischen Barrieren* zählen:

- Humanressourcen (mit oder ohne Aufwandsentschädigung)<sup>167</sup>
- finanzielle Barrieren (Mitglieds- oder Finanzierungsbeiträge)

<sup>167</sup> Ökonomische Barrieren in Form von Humanressourcen bestehen bei allen Institutionen mit eng und weit definierten Zielgruppen. Aufwandsentschädigungen werden bei den ORF-Kontrollgremien, bei JMK, A-SIT und der GFBK entrichtet.

Abbildung 10



- Die Partizipationsmöglichkeiten werden durch restriktive Zugangsbestimmungen und/oder finanzielle Barrieren ganz verhindert oder erschwert. Mehr als drei Viertel der Institutionen sind durch einen restriktiven Zugangsmodus, eng definierte Zielgruppen oder vollständige Geschlossenheit gekennzeichnet.
- Etwa ein Drittel der Institutionen (8 von 23) sind *geschlossene Institutionen*.<sup>168</sup> Der Regulierungsprozess wird ausschließlich von den Institutionen selbst vollzogen.
- Ein knappes Drittel sind Institutionen mit *eng definierten Zielgruppen* (7 von 23). Die Partizipationsmöglichkeit ist an spezifische Aufnahmekriterien gebunden. Zu diesen zählen z. B. Branchenzugehörigkeit (Stopline<sup>169</sup>, WebTrust, Werberat, AK-TK, ISPA-Verhaltenskodex), Unabhängigkeit (A-SIT) oder Kompetenz (IPA/nic.at). Bei allen Institutionen mit eng definierten Zielgruppen – mit Ausnahme des AK-TK – bestehen zusätzliche Hürden in Form von *restriktiven Zugangsmodi* (IPA/nic.at<sup>170</sup>, Werberat<sup>171</sup>, Stopline<sup>172</sup>) oder *finanziellen Barrieren* (A-SIT<sup>173</sup>, ISPA-Verhaltenskodex<sup>174</sup>, WebTrust<sup>175</sup>, Werberat<sup>176</sup>).

168 Die Teilnahme am Regulierungsprozess bei staatlichen Institutionen im weiten Sinn erfolgt beispielsweise durch unverbindliche Empfehlungen der Marktakteure bei Konsultationsverfahren der RTR-GmbH.

169 Hier kann darüber hinaus auch die Exekutive teilnehmen.

170 Einladung durch den IPA-Vorstand.

171 Nominierung durch die drei Kurien des Trägervereins.

- Etwa ein Drittel der Institutionen (8) sind Institutionen mit *weit definierten Zielgruppen*. Bei 5 dieser 8 Institutionen bestehen aber Hürden für die Teilnahme in Form von *restriktiven Zugangsmodi* (JMK<sup>177</sup>, GFBK<sup>178</sup>, ORF-Kontrollgremien<sup>179</sup>) oder *finanziellen Barrieren* (E-Commerce Gütezeichen<sup>180</sup>, Austriapro<sup>181</sup>).
- Die *Offenheit* der alternativen Regulierungsinstitutionen (gemessen an den Zugangsbestimmungen und den finanziellen Barrieren) ist bei Ko-Regulierung und Selbstregulierung im weiten Sinn größer als bei Selbstregulierung im engen Sinn – sie nimmt also mit zunehmender staatlicher Involvierung zu:
  - (a) Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn sind großteils entweder geschlossen (3 von 7) oder durch eng definierte Zielgruppen charakterisiert (3 von 7). Sofern eine Teilnahme möglich ist (4 von 7), ist dafür ein finanzieller Beitrag nötig.
  - (b) Bei den Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn findet sich nur eine geschlossene Institution, der Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission (1 von 6). Bei einer möglichen Teilnahme ist bei nur einer Institution ein Finanzierungsbeitrag zu leisten (E-Commerce Gütezeichen).
  - (c) Ko-Regulierungsinstitutionen zeichnen sich v. a. durch Offenheit (6 von 7), eine weite Zielgruppendefinition (5 von 7) und niedrige ökonomische Barrieren aus (6 von 7). Wenn die Möglichkeit einer Teilnahme besteht, ist – mit Ausnahme von A-SIT – kein Finanzierungsbeitrag zu entrichten.<sup>182</sup>

### 3.2.5 Regulierungsprozess und Regulierungsinstrumente

Die Umsetzung von Regulierungszielen erfolgt im Regulierungsprozess. Entlang des Regulierungsprozesses kommen unterschiedliche Regulierungsinstrumente zum Einsatz, die sich u. a. in ihrer Eingriffsintensität voneinander unterscheiden. In Kap. 3.2.5 wird analysiert, auf welchen Stufen im Regulierungsprozess staatliche Institutionen im weiten Sinn und alternative Regulierungsinstitutionen tätig sind, auf welche Instrumente dabei zurückgegriffen wird und wie stark deren Sanktionsfähigkeit ist.

---

172 Der ISPA-Vorstand entscheidet über die Zusammensetzung des Hotline-Beirates.

173 Mitgliedsbeiträge.

174 Mitgliedsbeiträge.

175 Lizenzgebühren.

176 Mitgliedsbeiträge.

177 Einladung durch den BMBWK.

178 Nominierung durch die Länder.

179 Bestellung/Nominierung gem. § 28 ORF-G für den Publikumsrat sowie gem. § 20 ORF-G für den Stiftungsrat. Der Publikumsrat ist auch für sechs gewählte Publikumsvertreter offen.

180 Finanzierungsbeitrag.

181 Mitgliedsbeiträge.

182 Bei den Fachnormenausschüssen des ON, die gemeinsam mit der OVE/OEK betrieben werden, muss allen interessierten Gruppen – unabhängig von Mitgliedsbeiträgen – Gelegenheit gegeben werden, mitzuwirken.

Für die Analyse wird folgende Unterscheidung getroffen:

Allgemein wird zwischen (1) *generell-abstrakter Normsetzung* (Definition des materiellen Maßstabs der Regulierung in zentralen Bezugsdokumenten wie Normen, Verhaltenskodizes etc.) und (2) *individuell-konkretem Normvollzug* unterschieden. Im Normvollzug sind *Instrumente* zu unterscheiden, die (2a) *ex ante* (also vor dem Auftreten von Problemen, z. B. Zulassung, Kennzeichnung durch Gütezeichen, Konformitätsbewertung, präventive Kontrolle) oder (2b) *ex post* (nachdem Probleme aufgetreten sind, z. B. Ombudsstellen, Schlichtungsstellen, Schiedsgerichte, Feststellung von Fehlverhalten, Sanktionierung) zum Einsatz kommen. Von Relevanz ist des Weiteren die (3) Sanktionsfähigkeit der Institutionen, wobei nach Intensität zwischen (3a) existenzieller (z. B. Lizenzentzug, Berufsverbot), (3b) finanzieller und organisatorischer (z. B. Geldstrafen, Verbandsausschluss) und (3c) reputativer Sanktionierung (z. B. Rüge, Entzug von Gütezeichen) unterschieden werden kann. Die Intensität der Sanktionierung kann graduell stärker oder schwächer ausgestaltet sein. Existenzielle Sanktionen bedeuten nicht immer unweigerlich den Marktaustritt oder die Verweigerung des Marktzutritts. IPA/nic.at kann z. B. einen Antrag zur Registrierung eines Domain-Namens ablehnen oder eine Registrierung widerrufen.<sup>183</sup> Der Antragsteller kann hier aber auf andere Namen zurückgreifen oder sich in anderen Ländern registrieren lassen.<sup>184</sup> Tabelle 7 zeigt die alternativen Regulierungsinstitutionen und die staatlichen Institutionen im weiten Sinn im Regulierungsprozess sowie ihre Sanktionsfähigkeit.

Tabelle 7: Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor nach Intensität staatlicher Involvierung; Regulierungsprozess und Sanktionsfähigkeit

	Norm- setzung	Ex-ante- Normvollzug	Ex-post- Normvollzug	Sanktions- fähigkeit
<b>Staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn</b>				
RTR-GmbH		Zuteilung/Vergabe (Adressierungselemen- te)	Schlichtungsstelle	
TKK		Zulassung (Anbieter/ Konzessionierung)	Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Existenziell (Konzessionsent- zug)
BKS			Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Existenziell (Abberufung)
<b>Ko-Regulierungsinstitutionen</b>				
ORF- Kontrollgremien		Genehmigung (Entwicklungspläne)	Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Existenziell (Abberufung)
JMK		Kennzeichnung (Alterskennzeichnung)		Reputativ

<sup>183</sup> Vgl. Allgemeine Geschäftsbedingungen der nic.at, Art. 3.8.

<sup>184</sup> Weitere Beispiele sind ON, OVE, TÜV und A-SIT: Diese Institutionen haben in ihrer Funktion als Zertifizierungs- bzw. Bestätigungsstelle die Möglichkeit, Zertifizierungen bzw. Bescheinigungen zu verweigern. Die Antragsteller haben aber die Möglichkeit, ihre Produkte/Produktgruppen durch Stellen in anderen Ländern bestätigen zu lassen.

	Norm- setzung	Ex-ante- Normvollzug	Ex-post- Normvollzug	Sanktions- fähigkeit
A-SIT		Zulassung/ Bescheinigung (Signaturerstellungseinheiten)		Existenziell (Verweigerung der Bescheinigung)
GFBK		Kennzeichnung/ Prädikatisierung		Reputativ
ON	Norm	Zulassung/ Konformitätsbewertung (Produkte)		Existenziell (Verweigerung der Zertifizierung)
TÜV		Zulassung/ Konformitätsbewertung (Produkte)		Existenziell (Verweigerung der Zertifizierung)
OVE/OEK	Norm	Zulassung/ Konformitätsbewertung (Produkte)		Existenziell (Verweigerung der Zertifizierung)
<b>Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn</b>				
AK-TK	Norm			
Stoptline			Ombudsstelle/Hotline	
IPA/nic.at	Vergabe- richtlinien	Zuteilung/Vergabe (Adressierungselemen- te)	Schlichtungsstelle	Existenziell (Verweigerung der Registrierung)
Internet Ombudsmann			Schlichtungsstelle	
E-Commerce Gütezeichen	Kodex	Kennzeichnung/ Gütesiegel (Anbieter)	Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung, Schlichtungs- stelle	Reputativ (Entzug des Gütezeichens)
Preisunteraus- schuss der Paritätischen Kommission		Preisempfehlung		
<b>Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn</b>				
ISPA- Verhaltens- kodex	Kodex		Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Organisatorisch (Verbandsaus- schluss)
C3A	Kodex	Kennzeichnung/ Gütesiegel (Anbieter)	Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Reputativ (Entzug des Gütezeichens)
WebTrust	Kodex	Kennzeichnung/ Gütesiegel (Anbieter)	Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Reputativ (Entzug des Gütezeichens)
Austriapro	Norm			
Werberat	Kodex		Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Reputativ (Rüge)
Presserat	Kodex		Feststellung von Fehl- verhalten und Sanktio- nierung	Reputativ (Rüge, Entzug des Gütezeichens)

	Normsetzung	Ex-ante-Normvollzug	Ex-post-Normvollzug	Sanktionsfähigkeit
E-Commerce Quality	Kodex	Kennzeichnung/ Gütesiegel (Anbieter)	Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung	Reputativ (Entzug des Gütezeichens)

*Anmerkungen:*

Mit dem geplanten Rechtsrahmen für Telekommunikation soll die RTR-GmbH die Möglichkeit der Normsetzung durch den Erlass von Verordnungen bekommen, z. B. im Bereich Mehrwertdienste (vgl. Entwurf zum KIG § 24 Abs. 2). Gemäß TKG verfügt die TKK durch die bestehende Konzessionspflicht im Telekommunikationssektor über Kompetenzen im Ex-ante-Normvollzug. Mit dem neuen Rechtsrahmen für den Telekommunikationssektor soll die Konzessionspflicht durch eine Anzeigepflicht ersetzt werden (§ 15 Abs. 1). Ex-ante-Vollzugskompetenzen bleiben der TKK dann noch u. a. durch Verpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht (z. B. Genehmigung von Entgelten und allgemeinen Geschäftsbedingungen gemäß §§ 43 ff.). Die existenzielle Sanktionsfähigkeit der TKK bleibt auch in Zukunft erhalten. Bei Verstößen kann die TKK die Rechte der Betreiber aussetzen (§ 91 Abs. 3).

ON, OVE/OEK, TÜV vergeben in Selbstregulierung verschiedene Gütezeichen, die sie im Ex-post-Normvollzug wieder entziehen können.

Das ON führt zwar keine Konformitätsbewertungen für mediamatikrelevante Produktgruppen durch, verfügt aber über zahlreiche Akkreditierungen zur Konformitätsbewertung in anderen Sektoren (z. B. Bauprodukte) und ist dafür auch als Zertifizierungsstelle notifiziert.

ORF-Kontrollgremien verfügen über Genehmigungskompetenzen, weil gemäß § 21 Abs. 1 ORF-G langfristige Pläne des ORF (Programm, Technik, Finanzen) vom Stiftungsrat vorab genehmigt werden müssen. Die ORF-Kontrollgremien verfügen über existenzielle Sanktionsfähigkeit, weil der ORF-Generaldirektor und die Landesdirektoren gemäß § 21 Abs. 1 Z 2 und 5 ORF-Gesetz vom Stiftungsrat abberufen werden können.

- Alternative Regulierungsinstitutionen sind sowohl in der Normsetzung als auch im Normvollzug aktiv und ergänzen dadurch die staatliche Regulierung. Mehr als die Hälfte der Institutionen (12 von 23) sind normsetzend tätig, z. B. durch die Erstellung von Verhaltenskodizes oder technischen Normen. Alle Institutionen außer AK-TK und Austriapro sind im Normvollzug tätig (21 von 23), z. B. durch Kennzeichnung, Zulassung, Vergabe von Domain-Namen, Konformitätsbewertung, Schlichtungsverfahren und Sanktionierung.
- Staatliche Institutionen im weiten Sinn sind nicht normsetzend, sondern nur im Normvollzug tätig. Sie setzen – entsprechend des Trends der Trennung von politisch-strategischen und operativen Aufgaben<sup>185</sup> – vorgegebene Ziele innerhalb der ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche um.
- Die Tätigkeit der Normsetzung nimmt mit zunehmender staatlicher Involvierung ab: Alle Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn, die Hälfte der Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn, aber weniger als ein Drittel der Ko-Regulierungsinstitutionen und keine staatlichen Institutionen im weiten Sinn sind normsetzend tätig.
- Bei alternativen Regulierungsinstitutionen steigt mit zunehmender staatlicher Involvierung der Ex-ante-Normvollzug und die Eingriffsintensität der verwendeten Instrumente. Alle Ko-Regulierungsinstitutionen (7 von 7) und zwei Drittel der staatlichen Institutionen im weiten Sinn treffen u. a. produkt- bzw. anbieterbezogene *Zulassungsentscheidungen* und können bei Fehlverhalten *existenzi-*

<sup>185</sup> Zur Trennung von politisch-strategischen und operativen Aufgaben als Charakteristikum der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor siehe Kap. 1.2.1.

*ell* sanktionieren (Konzessionsentzug, Verweigerung der Zertifizierung). Der Ex-ante-Normvollzug durch Selbstregulierungsinstitutionen im weiten und engen Sinn beschränkt sich auf Anbieterüberprüfungen, die Vergabe von Gütezeichen, Preisempfehlungen und Domain-Namen-Vergabe. Nur die IPA/nic.at kann durch Verweigerung der Registrierung von Domain-Namen beschränkt existenziell sanktionieren.<sup>186</sup> Die Sanktionsmöglichkeiten der anderen Selbstregulierungsinstitutionen im weiten und engen Sinn sind auf reputative bzw. organisatorische Sanktionen beschränkt.

- Bei alternativen Regulierungsinstitutionen steigt mit abnehmender staatlicher Involvement der Ex-post-Normvollzug und die Eingriffsintensität der Instrumente nimmt ab. Nur eine Ko-Regulierungsinstitution, aber zwei Drittel der Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn und alle Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn, mit Ausnahme der Austriapro, sind ex post im Normvollzug tätig. Instrumente im Ex-post-Vollzug sind z. B. Schlichtungsstellen oder das Verhängen von Sanktionen wie der Entzug von Gütesiegeln.

Die Ergebnisse bestätigen die theoretischen Überlegungen zur Einsetzbarkeit von Selbstregulierung:<sup>187</sup> Selbstregulierung eignet sich in Bereichen mit hohen Risiken eines Regulierungsversagens schlecht, da sie zumeist erst ex post auf Verfehlungen/Probleme reagiert und die Intensität ihrer Sanktionsinstrumente gering ist.

---

186 Siehe weiter oben.

187 Vgl. Kap. 2.

## 4 Resümee und Schlussfolgerungen aus Theorie und Praxis

Selbst- und Ko-Regulierung sind keine neuen Phänomene, sie haben eine lange Tradition, sind vielseitig anwendbar und in ihrer institutionellen Ausgestaltung dementsprechend facettenreich (Kap. 1.1). Mit der zunehmenden staatlichen Steuerungskrise seit den 1980er-Jahren gewinnen Selbst- und Ko-Regulierung an Relevanz und Aktualität, sowohl in der Praxis als auch in der wissenschaftlichen Analyse. Aktuelle Anwendungen reichen vom Umweltschutz über das Banken- und Versicherungswesen bis hin zu Berufsverbänden. Auch im konvergenten Mediamatiksektor, der Medien, Telekommunikation und das Internet umfasst, werden damit eine Fülle von Regulierungszielen verfolgt, wie die systematische Erhebung am Fallbeispiel des österreichischen Mediamatiksektors verdeutlicht (Kap. 3.2).

- ***Von der Steuerungskrise zur transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor***

Es ist mittlerweile ein Gemeinplatz, dass die traditionelle staatliche Steuerung seit geraumer Zeit in der Krise steckt. Das Steuerungsprimat der Politik gegenüber gesellschaftlichen Teilsystemen existiert *de facto* nicht mehr. Die Konsequenz, welche die Politik daraus zieht, ist eine strategische Neupositionierung, denn der kooperative Staat kann seine politischen Ziele nicht mehr in hierarchischer Manier durchsetzen – er ist u. a. auf Konsensfindung mit gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Dies hat auch elementare Auswirkungen auf den Staat als die zentrale institutionelle Ausprägung des politischen Systems. Die Einsicht, dass mit Hilfe direkter Interventionsformen politische Zielsetzungen immer seltener in effektiver und effizienter Weise erreicht werden können, führt in der Folge zu vielschichtigen Veränderungen der Staatstätigkeit – so auch im konvergenten Kommunikationssektor, der Mediamatik. Die politische Steuerungskrise manifestiert sich hier in Informationsdefiziten in einem komplexen Umfeld, in zu geringer Reaktionsgeschwindigkeit angesichts eines raschen technischen Wandels, in Akzeptanz- und Implementierungsproblemen der Rechtsnormen und hohen Regulierungskosten sowie in mangelnder Wirksamkeit nationaler Regulierung bei zunehmend transnationalen Diensten. Darüber hinaus ist es Mitgliedstaaten der Europäischen Union in vergemeinschafteten Politikfeldern wie der Telekommunikation nicht mehr möglich, nationale Sonderwege der Regulierung zu bestreiten. In Reaktion darauf zeichnet sich eine neue Rolle des Staates ab, die als *transformierte Staatlichkeit im Mediamatiksektor* bezeichnet wird. Diese ist aus einer an den Staatsfunktionen, insbesondere der Steuerungs- und Regulierungsfunktion, orientierten Sicht durch Veränderungen der institutionellen Struktur (Polity), der Politikinhalte (Policy) und der Politikprozesse (Politics) gekennzeichnet. Latzer (2000b) leitet in einer vorangegangenen Untersuchung

aus diesen Veränderungen im Telekommunikations- und Mediensektor und insbesondere aus den Erfahrungen mit Internet und eCommerce acht *Entwicklungstrends* ab, die diese transformierte Staatlichkeit charakterisieren (Kap.1.2): (a) Von der Protektion zur Wettbewerbsförderung, (b) Trennung von politisch-strategischen und operativen Aufgaben, die ausgelagert werden, (c) von der vertikalen zur horizontalen Regulierung, (d) von der nationalen zur transnationalen Regulierung, (e) von der sektorspezifischen zur sektorübergreifenden Regulierung, (f) von der detaillierten Regulierung zu breiten Parametern, (g) von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung, (h) von der zentralen, staatlichen Regulierung zur dezentralen, technikgestützten Selbstbeschränkung.

Erst die genauere Analyse der einzelnen Trends kann Aufschluss darüber geben, ob die Konsequenz einer derartig veränderten Staatlichkeit ein *schlanker* oder gar ein *magerer* Staat im Mediamatiksektor ist und wie es um die demokratische Qualität und den Interessenausgleich bestellt ist.

Das vorliegende Buch greift einen Trend heraus: „Von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung“ – d. h. die Stärkung *alternativer Regulierungsformen*, die v. a. durch eine zunehmende Überantwortung von Regulierungsaufgaben an die Industrie charakterisiert ist. Lässt sich dieser Trend empirisch bestätigen? Wann sind derartige Regulierungsformen aus einer Public-Policy-Perspektive den staatlichen Regulierungsformen vorzuziehen – mit welchen Vorteilen und Risiken? Die kombinierte theoretische und empirische Analyse kann dazu erste Antworten liefern. Als adäquates analytisches Instrumentarium für die empirische Erhebung wurde ein operationalisierbares Klassifikationsschema von Regulierungsinstitutionen erarbeitet (Kap. 2.1) und in ein Analyseraster integriert (Kap. 3.2.1).

Neue Regulierungsformen sollen helfen, die Steuerungskrise zu beheben. Die Analyse der *EU-Politik* (Kap. 3.1) liefert bereits einen deutlichen Hinweis für den Trend von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung als Baustein der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor. Es kommt nicht nur zu einer entsprechenden Willensbildung, sondern auch zur vermehrten Anwendung von alternativen Regulierungsformen. Die politischen Präferenzen deuten hierbei v. a. auf die Propagierung von Ko-Regulierung hin: Dies kann aus dem Auftrag des Rates an die Kommission, das Potenzial der Ko-Regulierung auf EU- und internationaler Ebene systematisch zu prüfen und dem auf das Weißbuch „Europäisches Regieren“ folgenden Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelumfeldes“ abgeleitet werden. Des Weiteren können durch eine verstärkte Etablierung von Ko-Regulierung Spannungen hinsichtlich der Einführung alternativer Regulierungsformen reduziert werden, wie sie bereits zwischen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament entstanden sind. Denn im Fall der Ko-Regulierung wird aufgrund des gesetzlichen Rahmens garantiert, dass sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament mit allen einschlägigen Vorschlägen befasst werden. Das mögliche Fehlen demokratischer Legitimation kann damit reduziert werden. Die Untersuchung der Anwendungsbeispiele von Selbst- und Ko-Regulierung auf EU-Ebene zeigt, dass sie in den unterschiedlichsten Bereichen eingesetzt werden, wobei eine Ausweitung von stark technikzentrierten (z. B. Normen) zu anderen Anwen-

dungen (z. B. Jugend-, Minderheiten-, Konsumentenschutz, eCommerce) ersichtlich ist.

▪ ***Institutionalistische Untersuchung im Kontext des Governance-, Steuerungs- und Regulierungsdiskurses***

Die vorliegende Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung setzt primär bei der Wahl des *institutionellen Regulierungsarrangements* (Normen und Organisationsdetails) und erst in zweiter Linie bei den *substanziellen* Formen der Regulierung an. Sie fügt sich in den interdisziplinären, wissenschaftlichen Diskurs über Governance-, Steuerungs-, und Regulierungskonzepte ein (Kap.1.2). Der Neue Institutionalismus zeichnet sich durch die Komplementarität unterschiedlicher disziplinärer Ansätze mit gleichem Fokus und gleicher Grundannahme aus: Institutionen machen den Unterschied. Für die Untersuchung von staatlicher, Selbst- und Ko-Regulierung wäre es zu wenig, sich ausschließlich auf das beobachtbare Handeln der Akteure zu konzentrieren, ohne gleichzeitig die institutionelle Prägung dieses Handelns mitzuberechnen. Es sind folglich die institutionellen Faktoren wie formelle und informelle Normen, Organisationsdetails (z. B. Bestellung, Finanzierung), die Zusammensetzungen von Regulierungsnetzwerken auf nationaler sowie supra- und internationaler Ebene etc., die theoretisch, v. a. aber unter Zuhilfenahme einer empirischen Erhebung, erfasst werden sollen. Die fehlende Standarddefinition von Institutionen im Neuen Institutionalismus erweist sich so als Vorteil, soll doch die Black Box zwischen politischen Inputs (Anforderungen und Zielen) und Outputs (Ergebnissen), das Regulierungssystem, untersucht werden. Diese Black Box beruht im Kontext der alternativen Regulierungsarrangements nicht nur auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen, sondern weist auch unterschiedliche Systembeiträge von Staat und Privat auf. Die nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch auf EU-Ebene breit debattierten *Governance-Konzepte* basieren ebenfalls auf keinem einheitlichen theoretisch methodischen Ansatz. Der Staat erfährt durch die europäische Integration eine Erweiterung in *vertikaler* Hinsicht in Richtung einer Multilevel-Governance. Für unsere Untersuchung entscheidend ist primär die *Konzentration* auf die *horizontale Erweiterung* der traditionellen staatlich-institutionellen Struktur (*government*) durch die Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Steuerungsprozess. Die *Steuerungsdebatte*, vereinfacht gesagt die deutsche Variante bzw. Vorgängerin der Governance-Debatte, verdeutlicht die staatliche Steuerungskrise im Sinne deterministischer Steuerungskonzepte. Die Erwartungen an Selbststeuerung und Netzwerke bzw. an alternative Steuerungsformen wie Selbst- und Ko-Regulierung steigen an. Aus der Regulierungstheorie wird schließlich eine operationalisierbare Abgrenzung des *Regulierungsbegriffs* für die vorliegende Untersuchung abgeleitet, wobei Regulierung als intentionale *Verhaltensbeschränkung* einen Teilbereich der zielorientierten Steuerung (Verhaltenslenkung) abdeckt, welche die Gewerbe- und Vertragsfreiheit über die allgemeinen Spielregeln hinaus einschränkt. Des Weiteren helfen institutionalistische, politisch-ökonomische Regulierungstheorien bei der Beurteilung von Regulierungsarrangements, von möglichem Staatsversagen bis hin zu Selbst- und Ko-Regulierungsversagen.

▪ **Analyseinstrumentarium für komparative, institutionalistische Regulierungsforschung**

Für die institutionalistische Analyse der Phänomene Selbst- und Ko-Regulierung, also von alternativen Regulierungsformen im Kontext der staatlichen Regulierung, wird eine Kombination aus theoretischen und empirischen Ansätzen verwendet. Andere Untersuchungen leiten Annahmen zu Selbst- und Ko-Regulierung meist von einzelnen Fallbeispielen, Best Practice oder fehlgeschlagenen Institutionen ab. Im Unterschied dazu setzen wir bei einer systematischen Gesamterfassung von Regulierungsinstitutionen im Mediamatiksektor an, wofür ein Klassifikationsschema und ein Analyseraster entwickelt werden. Der angestrebte Mehrwert gegenüber auf Einzelbeispielen beruhenden Analysen lässt sich folgendermaßen fassen: Die gegenwärtige *Positionierung der einzelnen Institution* im gesamten Regulierungssystem des Mediamatiksektors kann vorgenommen werden; der *institutionelle Wandel*, im Sinne eines Modernisierungsprozesses zur Bewältigung neuer Herausforderungen bzw. von Regulierungsproblemen, kann im Zeitablauf beobachtet werden; *spezifische Phänomene*, im Mediamatiksektor etwa die Frage der regulatorischen Konvergenz, können erfasst werden; *Muster* bzgl. der erfolgreichen Anwendbarkeit lassen sich ebenso ablesen wie etwaige demokratische Defizite.

Voraussetzung für eine umfassende Analyse ist ein *Klassifikationsschema*, das die begriffliche Heterogenität in der Literatur überwindet und sich auch als Basis einer umfassenden empirischen Untersuchung des gesamten Mediamatiksektors eignet.

Selbst- und Ko-Regulierungen sind kollektive, intentionale Verhaltensbeschränkungen, deren vielfältige Ausprägungen sich auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat bewegen. Häufig handelt es sich bei den Regulierungsinstitutionen um ein kooperatives Arrangement aus privaten und öffentlichen Systembeiträgen, seien sie nun rechtlicher, organisatorischer, finanzieller oder personeller Natur. Um Regulierungsinstitutionen auf dem Kontinuum analytisch zu verorten, werden sie nach dem *Intensitätsgrad der staatlichen Involvierung* abgegrenzt. Die hier unterschiedenen Kategorien von Regulierungsinstitutionen und ihre wesentlichen Kennzeichen sind:

(1) *staatliche Regulierung*

- (1a) staatliche Regulierung im engen Sinn: ‚klassische‘ hoheitliche Tätigkeit (Legislative, Exekutive, Judikative)
- (1b) staatliche Regulierung im weiten Sinn: (exekutive) hoheitliche Tätigkeit, Distanz zur Hoheitsverwaltung durch
  - (i) Weisungsfreiheit oder
  - (ii) ‚gelockerten‘ Weisungszusammenhang (Begründung, schriftliche Form, Veröffentlichung)

(2) *Ko-Regulierung*: explizite einseitige rechtliche Grundlage; keine hoheitliche Tätigkeit

(3) *Selbstregulierung*

- (3a) Selbstregulierung im weiten Sinn: leichte staatliche Involvierung (z. B. finanziell, personell, Verträge)
- (3b) Selbstregulierung im engen Sinn: keine explizite staatliche Involvierung

Wir unterscheiden also grundlegend zwischen staatlicher Regulierung, Ko-Regulierung und Selbstregulierung, wobei als *alternative Regulierungsinstitutionen* die Kategorien 2, 3a und 3b zusammengefasst werden, in denen gesellschaftliche Akteure involviert sind.

Angesichts der durch die Liberalisierung und Privatisierung im Mediamatiksektor ausgelösten Veränderungen innerhalb des staatlichen institutionellen Arrangements empfiehlt es sich jedoch, zwischen staatlicher Regulierung im engen und im weiten Sinn zu unterscheiden. Staatliche Regulierung im engen Sinn umfasst sämtliche regulatorische Aktivitäten durch die Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative. Staatliche Regulierung im weiten Sinn ist zwar ebenso eine dem Staat zurechenbare hoheitliche Regulierung, im Unterschied zur ersten beschränkt sie sich aber hauptsächlich auf eine exekutive Regulierung, die in Distanz zur hoheitlichen Verwaltung (Weisungsfreiheit bzw. gelockerter Weisungszusammenhang) operiert. Formen der Ko-Regulierung stellen eine weitere Entfernung von der staatlichen Regulierung im engen Sinn dar. Sie findet zwar auf einer expliziten einseitigen rechtlichen Grundlage statt, agiert aber nicht hoheitlich. In der Kategorie der Selbstregulierung muss abermals differenziert werden. Während Selbstregulierung im weiten Sinn noch eine residuale staatliche Involvierung kennt, gibt es im Bereich der Selbstregulierung im engen Sinn überhaupt keine staatliche Involvierung.

Der *Vorteil* dieses Klassifikationsschemas liegt in der differenzierten Abstufung staatlicher und privater Involvierung im Regulierungsprozess. Erst dadurch wird eine nuancierte Einschätzung und Bewertung über die tatsächlichen Beiträge von Staat und Privat möglich. Gerade die Differenzierung entlang des staatlichen Beitrages im Regulierungsprozess fehlt in vielen Definitionen von Selbst- und Ko-Regulierung. Wie man in unserem Klassifikationsschema erkennen kann, reicht das Spektrum staatlicher Involvierung von der direkten staatlich-politischen Regulierung (1a), über eine staatliche, aber weitgehend ‚entpolitisierte‘ Regulierung durch unabhängige Regulatoren (1b), einer auf expliziter einseitiger rechtlicher Grundlage operierenden nicht-hoheitlichen Regulierung (2), bis hin zu einer privaten, aber staatlich unterstützten Regulierung (3a). Erst die Selbstregulierung im engen Sinn (3b) kennt keine explizite staatliche Involvierung. Vergegenwärtigt man sich diese vielfältig abgestuften Interventionsmöglichkeiten des Staates, so verwundert es, falls Selbstregulierung als einzige Alternative zur direkten staatlichen Regulierung angesehen wird. Denn die Konsequenz dieser dichotomen Fixierung ist eine weitgehende Ausblendung regulatorischer Mischformen, die hier staatliche Regulierung im weiten Sinn, Ko-Regulierung und Selbstregulierung im weiten Sinn genannt werden. Einige Autoren dehnen den Begriff der Selbstregulierung wiederum derart aus, dass er auch den Markt als Form der Selbstregulierung mitumfasst. Durch dieses conceptual stretching verliert der Begriff der Selbstregulierung jedoch seine zentrale analytisch-erklärende Bedeutung, die im intentionalen Handeln (und Zusammenschluss) privater Akteure zum Zwecke der Erreichung von Regulierungszielen liegt.

Da der Schwerpunkt des Klassifikationsschemas auf der Identifizierung staatlicher und privater Systembeiträge liegt, eignet es sich auch für länderübergreifende Studien, wobei zu berücksichtigen ist, dass es für die Staaten Kontinentaleuropas – angesichts eines relativ ähnlichen Verständnisses von Staat und Recht und somit

auch des Regulierungssystems – vermutlich besser geeignet ist als für eine Untersuchung in angelsächsischen Ländern. Darüber hinaus kann es mit Adaptionen im Bereich der Regulierungsziele und Anwendungsbereiche auch für eine Untersuchung alternativer Regulierungsformen in anderen Politikbereichen dienen.

▪ ***Kontrollliste zum Einsatz alternativer Regulierungsformen: Bedingungen und Konsequenzen***

Aus der theoretischen und empirischen Analyse von Vorteilen, Nachteilen und Erfolgsfaktoren von Selbst- und Ko-Regulierung lässt sich folgende Entscheidungshilfe für die Wahl der adäquaten Regulierungsform – unabhängig vom Politikfeld – ableiten.

Ausgehend von der Festlegung der *Steuerungsziele* für ein Politikfeld (für den Mediamatiksektor siehe Abb. 1) und der Feststellung eines *Regulierungsbedarfes* stellt sich aus der an öffentlichen Zielen orientierten Public-Policy-Perspektive die Frage, auf welche Weise diese Ziele erreicht werden können. Zur Disposition stehen staatliche und alternative Regulierungsformen (Selbst- und Ko-Regulierung).

Die potenziellen *Vorteile* von Selbst- und Ko-Regulierung gegenüber der staatlichen Regulierung liegen

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

Dem steht eine Reihe von möglichen *Nachteilen* bzw. *Risiken* gegenüber, wie

- 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 Frage nach der Wahl der konkreten Regulierungsform ist eine elementare politische Entscheidung und kann *nicht generell* beantwortet werden, One-size-fits-all-Lösungen existieren nicht. Es können jedoch im Folgenden Kernpunkte einer *Kontrollliste* angeführt werden, die bei der Entscheidung, ob sich eine Regulierungsfrage grundsätzlich für Selbst- und Ko-Regulierung eignet, aus einer Public-Policy-Perspektive zu beachten sind, um Vorteile zu realisieren und Risiken entgegenzu-

wirken. Neben der Festlegung von Steuerungszielen ist insbesondere der staatliche regulatorische *Gestaltungsspielraum* in der konkreten Sachfrage vorab zu klären (Kap. 2.2).

(i) Ein *geringer* Gestaltungsspielraum des Staates – etwa bei transnationalen Regulierungsproblemen – resultiert daraus, dass Regulierungsziele mit Hilfe traditioneller staatlicher Intervention tendenziell nicht erreicht werden. Trotzdem muss dies nicht notwendigerweise zum Verzicht auf Regulierung führen. Vielmehr verbleiben zur Sicherstellung der Steuerungsziele – im Sinne einer *Notlösung* – alternative Regulierungsformen. Insofern existiert nach wie vor ein – wenn auch modifizierter – Gestaltungsspielraum des Staates. Statt einer direkten substanziellen Intervention im konkreten Politikfeld bleibt dem Staat die Möglichkeit, seine Aktivitäten auf die Steuerung alternativer Regulierungsinstitutionen (Initiierung, Kompensation von Risiken, personelle Beteiligung, Finanzierung etc.) zu konzentrieren.

(ii) Ein *hoher* Gestaltungsspielraum des Staates ermöglicht – im Sinne einer *Ideallösung* – eine rationale Entscheidung des konkreten Regulierungsarrangements auf dem Kontinuum zwischen Markt und Staat bzw. über den Grad staatlicher Involvierung. Aus einer Public-Policy-Perspektive sind dabei im Zuge der Entscheidungsfindung zumindest folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Je höher die *Risiken* eines Regulierungsversagens (z. B. Gefahr für Leben und Gesundheit) bzw. je höher der Bedarf an einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards (z. B. Arbeitnehmer- und Konsumentenschutz), desto eher erscheint eine stärkere staatliche Involvierung notwendig.
- Je höher die *Eingriffsintensität* einer Regulierung, desto eher erscheint eine stärkere staatliche Involvierung notwendig. Eine Regulierung ist v. a. dann eingriffsintensiv, wenn sie in die Grundrechtsposition Einzelner eingreift, als eine ‚politische‘ Entscheidung (z. B. Liberalisierung des Telekommunikationssektors) qualifiziert werden kann und/oder erhebliche ökonomische Auswirkungen nach sich zieht.
- Je höher die *Interessengegensätze* zwischen den öffentlichen und den partikularen Interessen in einer Regulierungsfrage, desto eher erscheint eine stärkere staatliche Involvierung notwendig.
- Je geringer die *Marktmachtunterschiede* und je niedriger die Marktzutrittsbarrieren, desto weniger staatliche Involvierung erscheint notwendig.
- Je *reputationssensitiver* eine Regulierung für die davon betroffene Industrie, desto weniger staatliche Involvierung erscheint notwendig.
- Sofern bereits *anerkannte Organisationen* im Bereich der Selbst- und Ko-Regulierung existieren, spricht dies für die Übertragbarkeit weiterer Aufgaben an diese Institutionen und desto weniger staatliche Involvierung scheint notwendig.

Im konkreten Entscheidungsfall können oftmals nicht sämtliche Kriterien überprüft werden bzw. können sich aus der Beurteilung einzelner Kriterien widersprüchliche Hinweise bzgl. der Wahl des Regulierungstypus ergeben. So kann es sein, dass etwa das Risiko einer Fehlregulierung sehr hoch und der betreffende Markt durch

eine hohe Reputationssensitivität gekennzeichnet ist. Während Ersteres tendenziell für eine staatliche Involvierung spricht, spricht Letzteres dagegen. Dies verdeutlicht, dass bei der konkreten Entscheidung nicht sämtliche hier angeführten Kriterien erfüllt sein müssen, sondern dass es vielmehr auf den Intensitätsgrad, das Zusammenwirken und die Gewichtung der einzelnen Kriterien ankommt.<sup>1</sup> Die Kontrollliste fungiert als Entscheidungshilfe bei der Wahl der geeigneten Regulierungsform und nicht als technokratische Formel, die mechanisch angewendet werden kann.

Will man beispielsweise im Bereich des Steuerungszieles Wettbewerbsförderung die Frage klären, wo die Regulierung der Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen auf dem Kontinuum von Markt und Staat angesiedelt werden kann, so ist in einem ersten Schritt die Frage nach dem Gestaltungsspielraum des Staates zu klären. Trotz der Vergemeinschaftung des Bereiches der Zusammenschaltung ist dieser – wenn auch in modifizierter Form – nach wie vor gegeben (Mitwirkung auf EU-Ebene; Umsetzung von Richtlinien). Es stellt sich somit die Frage nach dem effektiven und effizienten regulatorischen Arrangement. Das Risiko des Regulierungsversagens ist angesichts der Bedeutung einer funktionierenden Telekommunikationsinfrastruktur als hoch einzuschätzen. Aufgrund der Notwendigkeit, den Ex-Monopolisten zu adäquaten Zusammenschaltungsbedingungen (Preis, Qualität) zu verpflichten, ist die Eingriffsintensität ebenfalls hoch. Der zu regulierende Markt zeichnet sich ferner durch erhebliche Interessengegensätze zwischen den öffentlichen (umfassende Zusammenschaltung) und den partikularen Interessen, insbesondere seitens des marktdominierenden Ex-Monopolisten sowie durch erhebliche Marktmachtunterschiede zwischen den ökonomischen Akteuren aus. Da jedoch die einzelnen Kunden die Zusammenschaltungsvereinbarungen nicht unmittelbar verfolgen, ist dieser Bereich als wenig reputationssensitiv einzuschätzen. Eine Gesamtschau der Kriterien ergibt, dass die Regulierung eher nach einer stärkeren staatlichen Involvierung verlangt. Damit soll jedoch nicht ausgesagt werden, dass im Bereich der Zusammenschaltung überhaupt keine privaten Elemente vorgesehen werden können und sollen. Im Gegenteil, gerade im hier behandelten Beispiel sehen die einschlägigen Bestimmungen des österreichischen und deutschen Telekommunikationsgesetzes die Möglichkeit vor, dass sich beide Zusammenschaltungsparteien auf eine Zusammenschaltungsvereinbarung einigen sollen. Erst wenn eine solche Vereinbarung nicht zustande kommt, wird eine staatliche Institution im weiten Sinn aktiv und ordnet eine entsprechende Zusammenschaltung behördlich an.

In einem zweiten Beispiel gilt es, das Regulierungsziel Markttransparenz bzw. die Anzahl informierter Kunden zu erhöhen. Auch hier ist der Gestaltungsspielraum des Staates grundsätzlich hoch, so dass sich die Frage stellt, welche Regulierungsform zur Anwendung kommt. Vor dem Hintergrund der – oben geschilderten – Risiken des Regulierungsversagens, können diese im Bereich der Markttransparenz als vergleichsweise gering eingestuft werden. Auch die Eingriffsintensität ist mangels einer grundlegenden ‚politischen‘ Entscheidung bzw. eines Grundrechtsbezugs und aufgrund begrenzter ökonomischer Auswirkungen niedrig. Die Interessengegensätze sind ebenfalls vergleichsweise gering. Ob es Marktmachtunterschiede gibt

---

<sup>1</sup> Für den Bereich der Rechtswissenschaften vgl. die Lehre vom „beweglichen System“ nach Wilburg (1950).

bzw. ob die betreffende Regulierung reputationssensitiv ist, kann nur im Einzelfall geklärt werden. Sämtliche abschätzbaren Kriterien sprechen eher für alternative Regulierungsformen als für eine staatliche Regulierung, wobei sich v. a. Formen wie Gütezeichen sowie die Erhöhung der Preistransparenz durch Veröffentlichung anbieten. Natürlich können auch hier staatliche Regulierungsinstitutionen aktiv werden, im Speziellen dann, wenn es starke Marktmachtunterschiede zwischen den einzelnen Marktakteuren gibt und alternative Regulierungsformen nicht effektiv sind.

Hat man sich grundsätzlich für eine alternative Regulierungskategorie entschieden, so ist im nächsten Schritt eine Reihe von Faktoren zu berücksichtigen, die eine erfolgreiche Selbst- und Ko-Regulierung aus Public-Policy-Perspektive wahrscheinlich werden lassen (*Erfolgsfaktoren*):

- Operationale Zielsetzungen und definierte Aufgabenbereiche
- Partizipationsmöglichkeiten und Einbindung aller Stakeholder
- Transparente Regulierungsprozesse
- Transparente und messbare Ergebnisse
- Hoher Bekanntheitsgrad der Regulierungsinstitution
- Adäquate Sanktionsfähigkeit der Regulierungsinstitution
- Regelmäßige externe Kontrolle und Evaluierung durch Politik und Öffentlichkeit
- Definierte Fallback-Szenarien bei Fehlentwicklungen der alternativen Regulierung
- Unterstützung von alternativer Regulierung durch staatliche Institutionen

Auch hier gilt, dass oft nicht sämtliche Aspekte berücksichtigt werden können. Die angeführten Erfolgsfaktoren sind mit den im konkreten Fall angestrebten Vorteilen, befürchteten Risiken, der Einschätzung der Eingriffsintensität etc. rückzukoppeln. Daraus kann eine Gewichtung der Erfolgsfaktoren abgeleitet werden. Wichtig ist auch, dass sowohl staatliche als auch private Regulierungsinstitutionen stets prüfen sollen, *ob* man diese hier genannten Erfolgsfaktoren normieren bzw. optimieren kann. Damit erhöhen sich die Chancen, die vielfach genannten Vorteile alternativer Regulierungsformen zu realisieren und drohende Nachteile bzw. Risiken zu vermeiden.

- ***Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Regulierungsstruktur im österreichischen Mediamatiksektor***

#### *Rückschlüsse auf mehrere Kennzeichen der transformierten Staatlichkeit*

Die Untersuchungsergebnisse zum österreichischen Mediamatiksektor lassen nicht nur Rückschlüsse auf den Trend von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung, sondern auch auf andere Kennzeichen der transformierten Staatlichkeit zu: Mit der Stärkung alternativer Regulierungsformen bestätigt sich der Trend zur Trennung von strategischen und operativen Aufgaben, die an Ko-Regulierungsinstitutionen ausgelagert werden. Des Weiteren kommt es zu einer

zunehmenden Konvergenz auf regulatorischer Ebene. Aufgrund der Rechtssetzungstätigkeit der EU und der verstärkten Kooperation alternativer Regulierungsinstitutionen auf internationaler Ebene kommt es zu einer stärkeren supra- bzw. internationalen Regulierung auf Kosten einer rein nationalen. Der Trend von der detaillierten Regulierung hin zu breiten Parametern bestätigt sich bei der staatlichen und supranationalen Regulierung und auch für den Trend von der zentralen, staatlichen Regulierung hin zu einer technikzentrierten Selbstbeschränkung finden sich empirische Beispiele, insbesondere auf internationaler Ebene.

#### *Mehr Selbst- als Ko-Regulierungsinstitutionen*

Die Analyse der Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor zeigt, dass staatliche Regulierung durch Selbst- und Ko-Regulierung ergänzt wird. Es zeichnen sich keine signifikant dominanten Regulierungsmuster ab, Selbstregulierung überwiegt aber gegenüber Ko-Regulierung (Abb. 2). Die von der EU-Kommission propagierte Stärkung der Ko-Regulierungsinstitutionen als probates Mittel gegen die Steuerungskrise schlägt sich bisher nicht in Neugründungen entsprechender Institutionen nieder (Abb. 3). Hierbei ist der Zeitfaktor zu beachten. Ko-Regulierung erfolgt auf rechtlicher Grundlage. Insofern kann ihre Einführung im Vergleich zur Selbstregulierung länger dauern.

#### *Anwendungsschwerpunkt Internet*

Die Regulierungsstruktur im Internetsektor ist durch eine hohe Akteursdichte gekennzeichnet. Hier agieren die meisten alternativen Regulierungsinstitutionen. Der Internetboom der späten 1990er-Jahre spiegelt sich deutlich in Neugründungen wider (Abb. 3 und 4). Die hohe Anzahl an Selbstregulierungsinstitutionen lässt keine Rückschlüsse auf die Regulierungsintensität zu. Sie ist u. a. durch das Fehlen einer anerkannten Organisation mit Zuständigkeit für mehrere Bereiche erklärbar. Der überwiegende Anteil der im Internetbereich tätigen Institutionen sind Single-Issue-Organisationen, die einzelne Aufgaben wahrnehmen. Des Weiteren ist die Ausweitung der Kompetenzen von Regulierungsinstitutionen aus traditionellen Sektoren (Rundfunk, Print, Telekommunikation) auf das Internet deutlich erkennbar (Abb. 5). Dies kann als Konsequenz des Konvergenztrends interpretiert werden.

#### *Neue Anwendungsbereiche im Zeitverlauf*

Die Ergebnisse zeigen, dass alternative Regulierungsinstitutionen zum Teil seit langem etabliert und integrative Bestandteile der Regulierungsstruktur im Mediamatiksektor sind (Abb. 3). Traditionell werden Selbst- und Ko-Regulierung in der politisch sensiblen Medieninhaltsregulierung und in technischen Bereichen wie Normung und Konformitätsbewertung verwendet. Durch neue Technologien und Dienste, aber auch bedingt durch die Liberalisierung kommt es zu einer Ausweitung der Anwendungsbereiche. Diese reichen von der technisch administrativen Koordination im liberalisierten Telekommunikationssektor über internetspezifische Regulierungsfragen wie Konsumentenschutz im B2C eCommerce bis hin zur Domain-Namen-Verwaltung und elektronischen Signaturen.

*Keine alternative Regulierung bei starken Interessendivergenzen*

Die Analyse der Anwendungsbereiche zeigt nicht nur neue Tätigkeitsfelder, sondern auch Grenzen für alternative Regulierungsinstitutionen. Selbst- und Ko-Regulierung werden zwar für die Umsetzung unterschiedlicher öffentlicher Steuerungsziele im Mediamatiksektor eingesetzt, nicht aber im Bereich der Marktmachtkontrolle (Abb. 6). Dies entspricht der Annahme, dass die Möglichkeiten zur Selbstregulierung mit zunehmenden Interessengegensätzen abnehmen und nach einer stärkeren staatlichen Involvierung verlangen. Andere Regulierungsziele eignen sich gemäß der – oben dargestellten – Kriterien tendenziell besser für Selbst- und Ko-Regulierung. Mehr als die Hälfte der Selbstregulierungsinstitutionen verfolgt nutzerspezifische Ziele. Bei der Regulierung der Medieninhalte zeichnen sich keine dominanten Regulierungsmuster ab. Regulierungsinstitutionen sind über alle Kategorien verteilt, wobei die Förderung meritotischer Inhalte unter starkem staatlichen Einfluss erfolgt, während inhaltliche Mindeststandards und damit die Vermeidung demeritorischer Inhalte auch in Selbstregulierung umgesetzt werden.

*Steigende internationale Einbindung*

In einem Sektor, der durch transnationale Dienstleistungen und Politik gekennzeichnet ist, bedürfen auch Regulierungsstrategien und -entscheidungen einer verstärkten internationalen Abstimmung. Insgesamt ist auch eine starke internationale Einbindung der österreichischen Regulierungsinstitutionen erkennbar (Abb. 7). Die internationale Vernetzung ist im Telekommunikations- und Internetbereich stärker als im Print- und Rundfunksektor. Während bei Telekommunikation und Internet vielfach eine Koordination der Regulierungstätigkeit angestrebt wird, beschränkt sich die internationale Einbindung bei Rundfunk und Presse bislang meist auf den Erfahrungsaustausch. Eine steigende internationale Zusammenarbeit ist im Bereich der Medieninhaltsregulierung, insbesondere für Internet (Werbestandards, technikgestützter Jugendschutz, Bekämpfung illegaler Internetinhalte) und im Konsumentenschutz bei B2C eCommerce feststellbar. Traditionell besteht eine starke internationale Zusammenarbeit in technischen Bereichen wie der Normung und der Konformitätsbewertung.

*Erfolgsfaktor Stakeholdereinbindung nur teilweise erfüllt*

Ein Erfolgsfaktor für alternative Regulierungsinstitutionen ist der Interessenausgleich durch die Einbindung aller relevanten Stakeholder. Die Ergebnisse zeigen, dass Sozialpartner und Verbrauchervertreter in den Regulierungsinstitutionen des Mediamatiksektors mehrheitlich nicht vertreten sind und im Zeitverlauf an Einbindung verlieren (Abb. 8 und 9). Alternative Regulierungsinstitutionen sind überwiegend durch keine oder eine einseitige sozialpartnerschaftliche Involvierung gekennzeichnet. Die traditionelle Form des Interessenausgleichs durch die Einbindung von BAK – die auch als Verbrauchervertreter fungiert – und WKÖ findet nur in knapp einem Viertel der untersuchten Institutionen statt, die Berücksichtigung von Verbrauchervertretern in weniger als der Hälfte. Innerhalb der einzelnen Regulierungskategorien sind die Möglichkeiten des Interessenausgleichs unterschiedlich: Bei Ko-Regulierung und bei Selbstregulierung im weiten Sinn sind sie stärker gegeben als

bei reiner Selbstregulierung, bei staatlicher Regulierung im weiten Sinn – also bei unabhängigen Regulatoren – existiert keine Einbindung.

*Alternative Regulierungsinstitutionen sind durch hohe Zugangsbarrieren gekennzeichnet*

Die Ergebnisse zur Involvierung von Stakeholdern in alternative Regulierungsinstitutionen werden durch die Analyse der Offenheit der Institutionen für Dritte zusätzlich bestätigt. Alternative Regulierungsinstitutionen zeichnen sich durch hohe Zugangsbarrieren aus. Die überwiegende Mehrheit der alternativen Regulierungsinstitutionen ist entweder durch völlige Geschlossenheit oder zumindest durch eine enge Zielgruppendefinition, einen restriktiven Zugangsmodus oder ökonomische Zugangsbarrieren gekennzeichnet. Die differenzierte Analyse zeigt, dass die Offenheit alternativer Regulierungsinstitutionen mit steigender staatlicher Involvierung zunimmt. Während die meisten Selbstregulierungsinstitutionen entweder geschlossen sind oder die Branchenzugehörigkeit zum entscheidenden Kriterium für die Partizipationsmöglichkeiten machen, zeichnen sich Ko-Regulierungsinstitutionen stärker durch Offenheit und eine weite Zielgruppendefinition aus, wodurch der Regulierungsprozess nicht ausschließlich branchenintern vollzogen und der Interessenausgleich zwischen Staat, Sozialpartnern, Verbrauchern und Industrie gefördert wird.

*Normsetzung vor allem durch Selbstregulierung*

Alternative Regulierungsinstitutionen sind sowohl in der Normsetzung als auch im Normvollzug tätig. Im Rahmen der Normsetzung werden zentrale Bezugsdokumente wie Verhaltenskodizes, technische Normen oder Vergaberichtlinien erarbeitet. Im Normvollzug wird auf Konformitätsbewertung, Zulassung, Kennzeichnung, auf Streitschlichtung oder auf die Feststellung von Fehlverhalten gegebenenfalls mit anschließender Sanktionierung zurückgegriffen, um Steuerungsziele umzusetzen. Während fast alle Institutionen im Normvollzug tätig sind, nimmt die Normsetzung – innerhalb des Spektrums von der Selbstregulierung bis zur staatlichen Regulierung im weiten Sinn – mit zunehmender staatlicher Involvierung ab. Alle Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn und die Hälfte der Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn, aber weniger als ein Drittel der Ko-Regulierungsinstitutionen und keine staatlichen Institutionen im weiten Sinn sind derzeit normsetzend tätig. Normsetzung erfolgt demnach v. a. durch Selbstregulierung, weniger durch Ko-Regulierung und bislang nicht durch staatliche Regulierung im weiten Sinn.

*Geringe Interventionsmöglichkeiten für Selbstregulierung charakteristisch*

Im Normvollzug zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen den alternativen Regulierungsinstitutionen. Mit zunehmender staatlicher Involvierung steigen sowohl die Aktivitäten im Ex-ante-Normvollzug als auch die Eingriffsintensität der verwendeten Regulierungsinstrumente. Staatliche Regulierungsinstitutionen und Ko-Regulierungsinstitutionen treffen häufig produkt- oder anbieterbezogene Zulassungsentscheidungen und können bei Fehlverhalten zum Teil ‚existentiell‘ sanktionieren, beispielsweise durch einen Konzessionsentzug oder die Verweigerung von

Zertifikaten oder Bescheinigungen, die für einen Marktzutritt erforderlich sind. Mit abnehmender staatlicher Involvierung verlagert sich der Schwerpunkt der Regulierungstätigkeit hingegen auf den Ex-post-Normvollzug und damit hin zur Reaktion auf bereits existierende Fehlleistungen. Gleichzeitig nimmt mit abnehmender staatlicher Involvierung auch die Eingriffsintensität der eingesetzten Regulierungsinstrumente ab. Die Sanktionsmöglichkeiten der Selbstregulierungsinstitutionen im weiten und engen Sinn beschränken sich auf reputative bzw. organisatorische Sanktionen, wie den Entzug vergebener Gütezeichen, öffentliche Rügen oder den Verbandsausschluss. Hier zeigt sich v. a., dass Selbstregulierung bei hohen Risiken eines Regulierungsversagens schlecht einsetzbar ist, da sie zumeist ex post – und damit bei hohen Risiken mitunter zu spät und mit geringer Sanktionsfähigkeit – auf Verfehlungen reagiert. Regulierungsaufgaben, die nach Ex-ante-Interventionsmöglichkeiten und einer hohen Sanktionsfähigkeit verlangen, sollten – nicht zuletzt aus Legitimationsgründen – unter stärkerer staatlicher Involvierung umgesetzt werden.

▪ ***Demokratiapolitische Probleme bei Selbst- und Ko-Regulierung***

Die Einschätzung, dass Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen ein demokratiopolitisches Problem darstellen, kann in ihrer Pauschalität nicht aufrecht erhalten werden (Kap. 2.3). Zuerst ist der Grad der Eingriffsintensität einer regulatorischen Maßnahme zu klären. Dabei gilt als Grundsatz, je höher die Eingriffsintensität (z. B. im Grundrechtsbereich) bzw. der ‚politische Charakter‘ und die ökonomischen Auswirkungen einer Maßnahme sind, desto eher sollte die Regulierung von den demokratisch legitimierten Institutionen des Staates durchgeführt werden. Je weniger ‚politisch‘ und eingriffsintensiv eine Maßnahme ist, desto eher kann sie von alternativen Regulierungsinstitutionen, insbesondere in Selbstregulierung, getroffen werden. Die im Mediamatiksektor gewonnenen Ergebnisse zeigen, dass es zur Zeit kaum demokratiopolitische Risiken in Bezug auf Selbst- und Ko-Regulierung gibt. Sämtliche einschlägige Institutionen agieren mit relativ geringer Eingriffsintensität und treffen keine grundlegenden ‚politischen‘ Entscheidungen. Als problematisches transnationales Regulierungsbeispiel wird oft ICANN angeführt, deren regulatorische Aktivität im Zuge der Domain-Namen-Vergabe und -Verwaltung sowohl in einem politisch und ökonomisch überaus sensiblen Bereich stattfindet als auch äußerst eingriffsintensiv ist. Begründet wird dies damit, dass ICANN mangels entsprechender Repräsentation und intransparenter Verfahrensvorschriften nicht ausreichend demokratisch legitimiert sei.

Abgesehen von der Eingriffsintensität muss auch geklärt werden, *welche* demokratischen Standards die in Frage stehenden Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen einhalten sollen. Das europäische Mehrebenensystem weist derzeit zwei demokratische Paradigmen auf. Zum einen das parlamentarisch-repräsentative und zum anderen das regulatorische Modell. Während Ersteres seine Legitimation primär auf die von den Staatsbürgern gewählten Parlamente stützt, legt das regulatorische Modell das Hauptaugenmerk auf die konkreten polit-ökonomischen Ergebnisse, die primär durch unabhängige Regulierungsbehörden sowie durch Selbst- und Ko-Regulierung erreicht werden (Kap. 2.3.3). Es liegt in der Logik des regulatorischen Modells, dass autonom operierende Institutionen ihre demokratische Qualität

nicht auf eine demokratische Wahl stützen, sondern ihre Legitimation aus anderen Quellen beziehen (nicht-majoritäre Institutionen). Ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit muss sich somit auf das Vorhandensein adäquater Verfahren (effektive Partizipation, gleiches Stimmrecht, Reflexivität, Kontrolle der Abstimmungsagenda und gleiche Möglichkeit der Akteure) sowie auf entsprechende Transparenzregelungen (z. B. Veröffentlichungspflicht von Jahresberichten) stützen. Bei den Verfahren ist zu berücksichtigen, dass die von einer Regulierung Betroffenen im Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess ausreichend Gelegenheit haben, effektiv zu partizipieren, d. h. über ein gleiches Stimmrecht verfügen, ausreichend Zeit zur Reflexion haben, die Abstimmungsagenda kontrollieren können sowie über die formelle Gleichheit hinaus auch materiell gleiche Teilhabemöglichkeiten besitzen. Von den die Teilhabe sicherstellenden Verfahren, sind die Transparenzregelungen zu unterscheiden, denen primär eine Ex-post-Kontrolle durch potenziell interessierte Kreise zukommt. Ansätze wären hier, regulatorische Entscheidungen zu veröffentlichen, die Einbettung der Regulierungsinstitution in ein Politiknetzwerk zur Sicherstellung von *peer reviews* sowie umfassende Informationsmöglichkeiten der Stakeholder. Sobald Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen über diese Standards verfügen, können die Bedenken hinsichtlich einer etwaigen mangelnden demokratischen Qualität nicht aufrecht erhalten werden.

Dieses Buch erfasst die Phänomene von Selbst- und Ko-Regulierung aus einer institutionalistischen Perspektive sowohl auf theoretischer wie empirischer Ebene mit Fokus auf das Politikfeld Mediamatik. Die Entwicklung eines Analyserasters und Klassifikationsschemas ermöglicht es, Selbst- und Ko-Regulierung in einer differenzierten Form hinsichtlich unterschiedlicher institutioneller Parameter einzufangen, und sie auf einem Kontinuum zwischen Markt und Staat nach dem Grad staatlicher und privater Involvierung zu verorten. Die Kombination aus theoretischer und empirischer Untersuchung erlaubt Entscheidungshilfen – unabhängig vom Politikfeld – für die Anwendung von alternativen Regulierungsformen abzuleiten, und Rückschlüsse auf die Merkmale der transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor zu ziehen. Zur Vertiefung und Erweiterung der Ergebnisse könnten komparative Forschungsarbeiten auf Basis unseres Analyserasters beitragen, welche die unterschiedlichen Ausprägungen von Selbst- und Ko-Regulierung in den Mediamatiksektoren verschiedener Länder sowie in anderen Politikfeldern entlang des Analyserasters untersuchen. So könnte zusätzlich geprüft werden, inwieweit die für die Staatlichkeit im Mediamatiksektor gewonnenen Erkenntnisse auch darüber hinaus Gültigkeit haben.

## Anhang: Regulierungsinstitutionen im Detail

Im Folgenden sind jene 25 Regulierungsinstitutionen im Detail dargestellt, die für die Analyse der Regulierungsstruktur im österreichischen Mediamatiksektor (vgl. Kapitel 3.2) herangezogen wurden. Diese sind entsprechend unserer Klassifikation von Regulierung (vgl. Kapitel 2.1) angeordnet. Die Beschreibung erfolgt anhand der 17 Kategorien des entwickelten Analyserasters (vgl. Tabelle 4).

Die Informationen bieten einen umfassenden Überblick zur Regulierungsstruktur im österreichischen Mediamatiksektor unter besonderer Berücksichtigung alternativer Regulierungsinstitutionen (Ko- und Selbstregulierung). Einen Überblick zu den Tätigkeiten der Institutionen liefert Tabelle 5 in Kapitel 3.2.

<b>Staatliche Regulierungsinstitutionen im engen Sinn</b>	
Oberste Post- und Fernmeldebehörde (OPFB)	162
Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)	163
<b>Staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn</b>	
Bundeskommunikationssenat (BKS)	166
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)	167
Telekom-Control-Kommission (TKK)	169
<b>Ko-Regulierungsinstitutionen</b>	
Gemeinsame Filmbewertungskommission der Länder (GFBK)	171
ORF-Stiftungsrat und ORF-Publikumsrat (ORF-Kontrollgremien)	172
Technischer Überwachungsverein Österreich (TÜV)	174
Österreichisches Normungsinstitut (ON)	176
Jugendmedienkommission (JMK)	179
Österreichischer Verband für Elektrotechnik/Österreichisches Elektrotechnisches Komitee (OVE/OEK)	180
Zentrum für sichere Informationstechnologie Austria (A-SIT)	183
<b>Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn</b>	
Arbeitskreis technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK)	185
Internet Ombudsmann	186
Internet Privatstiftung Austria/Network Information Center – Internet Verwaltungs- und Betriebsgesellschaft (IPA/nic.at)	187
Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission (Preisunterausschuss)	188
Stopline	189
Österreichisches E-Commerce Gütezeichen	190
<b>Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn</b>	
Austriapro	192
Certified Austrian Advertising Agency (C3A)	193
Internet Service Providers Austria – Verhaltenskodex (ISPA-Verhaltenskodex)	194
WebTrust	195
Österreichischer Werberat	196
Österreichischer Presserat	197
E-Commerce Quality	198

### **Staatliche Regulierungsinstitutionen im engen Sinn** **Oberste Post- und Fernmeldebehörde (OPFB)**

Gründungsjahr	1993 <sup>1</sup>
Rechts- bzw. Organisationsform	Oberste Fernmeldebehörde ist der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) <sup>2</sup>
Wirkungsbereiche <sup>3</sup>	Telekommunikation, Rundfunk, <sup>4</sup> Internet, <sup>5</sup> andere Sektoren (v. a. Postsektor)
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> z. B. Universaldienst, Wahlmöglichkeiten für Konsumenten, Markttransparenz <i>Wettbewerbsförderung:</i> effiziente Ressourcennutzung <i>Marktmachtkontrolle:</i> Anbiervielfalt <sup>6</sup>
Regulierungsansatz	<i>Strategische, regulatorische Vorgaben:</i> für die Marktstrukturregulierung, die ergebnisorientierte Verhaltensregulierung und die transparenzorientierte Verhaltensregulierung <sup>7</sup> <i>Marktstrukturregulierung:</i> v. a. durch Frequenzzuteilung (Fernmeldebüros) <i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> z. B. durch die Universaldienstverordnung (BGBl. II 173/2000), mit der Qualitätskriterien für den Universaldienst festgelegt werden (BMVIT) oder durch die Typenzulassung von Funkanlagen (Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen)
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> v. a. BMVIT, BReg, Parlament, Telekommunikationsbeirat (noch nicht eingerichtet)
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> der BMVIT ist gem. § 105 TKG Oberste Fernmeldebehörde; das Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen ist Fernmeldebehörde gem. Richtlinie 1999/5/EG und wie die Fernmeldebüros gem. § 105 TKG eingerichtet

- 1 Bis 1993 wurden hoheitliche und betriebliche Aufgaben im österreichischen Telekommunikationssektor von der Österreichischen Post- und Telegraphenverwaltung (ÖPTV) wahrgenommen. Die ÖPTV war im Besitz des Bundes und Teil der öffentlichen Verwaltung. 1993 begann die Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben. Mit Änderungen im Bundesministerengesetz wurden Kompetenzen zur Umsetzung hoheitlicher Aufgaben dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (jetzt: BMVIT) als Oberste Fernmeldebehörde, der Post- und Telegraphen Direktionen und den Fernmeldebüros zugewiesen. 1996 folgte mit dem Poststrukturgesetz die formelle Privatisierung der ÖPTV durch die Gründung der Post- und Telekom Austria AG. 1997 wurden mit dem TKG operative Regulierungsaufgaben an die Telekom-Control GmbH (jetzt Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH) und die Telekom-Control-Kommission übertragen.
- 2 Gemäß aktueller Geschäftseinteilung werden die Angelegenheiten des Telekommunikationswesens von der Sektion IV des BMVIT wahrgenommen. Die BMVIT Sektion IV ist in fünf Abteilungen und fünf Referate untergliedert. Dienststellen sind das Postbüro, die vier Fernmeldebüros, das Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und das Frequenzbüro. Das Frequenzbüro ist keine Behörde, sondern für die operativ-exekutive Koordination des Frequenzmanagements zuständig.
- 3 Die Darstellung der OPFB bezieht sich hier nur auf die Tätigkeit als Oberste Fernmeldebehörde. Kompetenzen im Postsektor bleiben unberücksichtigt.
- 4 Die Aufsicht über die Rundfunksendeanlagen obliegt den Fernmeldebehörden. In erster Instanz sind die Fernmeldebüros in Wien, Linz, Innsbruck und Graz zuständig, in zweiter Instanz die Oberste Post- und Fernmeldebehörde.
- 5 Abteilung IV/2 des BMVIT ist u. a. für die Angelegenheiten der Internetverwaltung zuständig.
- 6 „Bei der Zuteilung von Frequenzen für Richtfunkstrecken ist, sofern wegen Frequenzmangels nicht allen Anträgen stattgegeben werden kann, der Antragsteller zu bevorzugen, der auf dem relevanten Telekommunikationsmarkt nicht marktbeherrschend im Sinne des § 33 ist, es sei denn die beantragte Richtfunkstrecke ist in diesem Fall zur Erbringung des Universaldienstes unbedingt erforderlich.“ (§ 49 Abs. 8 TKG)
- 7 Die operativen Aufgaben der Regulierung (z. B. Konzessionsvergabe oder Preisregulierung) werden von der RTR-GmbH und der TKK wahrgenommen (siehe Tabelle RTR-GmbH und Tabelle TKK in diesem Anhang). Die OPFB ist für die Erfüllung der strategischen Aufgaben zuständig. Diese umfassen in erster Linie die Festlegung der grundsätzlichen politischen Rahmenbedingungen und Ziele für den Telekommunikationssektor sowie die grundsätzlichen Vorgaben für die Tätigkeit der Regulierungsbehörde und die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Sektors. Siehe dazu [http://www.bmv.gv.at/sixcms/detail.php/template/i/\\_e1/2/\\_e2/6/](http://www.bmv.gv.at/sixcms/detail.php/template/i/_e1/2/_e2/6/).

	<i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben und Aufgabendefinition v. a. gem. TKG, TWG, FTEG <i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> der BMVIT ist weisungsberechtigt gegenüber den vier Fernmeldebüros und dem Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen. Es besteht die ‚politische Verantwortlichkeit‘ des BMVIT gegenüber dem Parlament
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung:</i> Mitarbeit und Vertretung Österreichs in EU-Gremien und internationalen Organisationen (ITU, CEPT, ETSI, WTO, OECD)
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung: 100 %</i> Öffentliche Finanzierung
Normsetzung <sup>8</sup>	<i>Verordnungen:</i> des BMVIT Konkretisierung gesetzlicher Bestimmungen (breiter Parameter) aus dem TKG
Ex-ante-Normvollzug <sup>9</sup>	<i>Zulassung</i> <i>Vergabe/Zuteilung</i> <i>Proaktive Kontrolle/Aufsicht</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Existenzielle Sanktionierung</i> z. B. Verweigerung einer Typenzulassung
Beschwerde/Berufung	Der BMVIT ist als Oberste Fernmeldebehörde gem. § 106 Abs. 5 Z 3 TKG zuständig für die Entscheidung über Rechtsmittel gegen Bescheide der Fernmeldebüros und des Büros für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen. Gegen Entscheidungen der OPFB ist eine Beschwerde an VfGH und VfGH möglich.
Evaluierungsindikatoren	k. A.

### Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)

Gründungsjahr	2001
Rechts- bzw. Organisationsform	Dem Bundeskanzler unmittelbar nachgeordnete Rundfunkregulierungsbehörde
Wirkungsbereiche	Rundfunk, Internet <sup>10</sup>
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> z. B. Meinungsvielfalt, Qualität der Inhalte, regionale Inhalte, Jugendschutz <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Wahlmöglichkeiten für Konsumenten, Konsumentenschutz <i>Wettbewerbsförderung:</i> z. B. Senkung der Marktzutrittsbarrieren, Schutz von Eigentumsrechten, effiziente

- 8 Die Tätigkeit der OPFB umfasst insbesondere grundsätzliche Vorgaben für die Regulierungsbehörde sowie die Erlassung und Handhabung der zur Durchführung der internationalen Verträge erforderlichen Vorschriften (z. B. über die Nutzung des Frequenzspektrums). Bisher ergingen außerdem Verordnungen betreffend Gebühren, Universaldienst, elektronische Signatur, Funkanlagen/Endgeräte, Frequenzen, Zusammenschaltung, Überwachung, Tarifgestaltung, Rundfunk und Fernsehen, Nummerierung und Entgelte.
- 9 Die Tätigkeit der Fernmeldebüros umfasst u. a. Frequenzzuteilung gem. § 49 Abs. 1 TKG; Bewilligungserteilung, -änderung und -widerruf zur Errichtung, Einfuhr, Vertrieb und Besitz von Funkanlagen gem. §§ 68, 70, 78 TKG; Aufsicht über Telekommunikationsanlagen gem. § 83 Abs. 5 TKG. Die Tätigkeit des Büros für Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen umfasst u. a. Typenzulassungen von Funkanlagen und Endgeräten gem. §§ 71, 72, 106 TKG.
- 10 Internetrelevante Kompetenzen der KommAustria bestehen derzeit, weil Zusatzdienste (u. a. Internetzugang) bei digitalem Fernsehen anzeigepflichtig sind. Im Bereich des Multiplex ergeben sich indirekte Kompetenzen v. a. durch die Regulierung internetrelevanter technischer Parameter.

	Ressourcenutzung, Innovationsförderung <i>Marktmachtkontrolle:</i> z. B. Verhinderung wettbewerbsgefährdender Praktiken, Sicherung von Anbieter- und Medienvielfalt
Regulierungsansatz	<i>Marktstrukturregulierung:</i> v. a. Regulierung der Anbieterstruktur durch Zulassung/Lizenzvergabe <i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> z. B. Berücksichtigung von Qualitätsstandards im Rahmen der Zulassung/Lizenzvergabe
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> Bundeskanzler, RTR-GmbH, Rundfunkbeirat <sup>11</sup>
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> die KommAustria ist mit § 1 Abs. 1 KOG eingerichtet <i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben: gem. § 2 Abs. 2 KOG (v. a. Förderung des Marktzutritts neuer Anbieter, Sicherung der Meinungsvielfalt) Aufgabendefinition: Festlegung allgemeiner Aufgaben gem. § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 KOG sowie konkreter Aufgaben gem. PrTV-G, PrR-G und ZuKG (v. a. Verwaltungsführung in Angelegenheiten der Rundfunkregulierung, Zulassung von Veranstaltern unter gesetzlich definierten Zulassungsvoraussetzungen, Bewilligung von technischen Einrichtungen, <sup>12</sup> Rechtsaufsicht über private Rundfunkveranstalter) <i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> die KommAustria ist gem. § 3 Abs. 3 eine weisungsgebundene, dem Bundeskanzler unmittelbar nachgeordnete Behörde <i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Bestellung: Bestellung des Behördenleiters gem. § 3 Abs. 2 durch den Bundeskanzler nach einem Ausschreibungsverfahren Verfahren: Verfahrensvorschriften gem. § 14 Abs. 1 KOG Organisation: die RTR-GmbH ist gem. § 5 Abs. 1 KOG zur administrativen Unterstützung der KommAustria eingerichtet; zur Beratung der KommAustria ist gem. § 4 KOG ein Rundfunkbeirat eingerichtet. Die KommAustria bildet gem. § 3 Abs. 3 KOG hinsichtlich ihrer Geschäftsgebarung nach außen hin eine selbständige Behörde. <i>Informationspflicht/Transparenz:</i> KommAustria Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung sind gem. § 7 Abs. 1 KOG zu veröffentlichen <i>Finanzielle Involvierung: ja</i> (vgl. Tabelle RTR-GmbH)
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung <sup>13</sup>	<i>Starke internationale Einbindung</i> über CEPT und DBEG <i>Leichte internationale Einbindung</i> über die EPRA
Finanzierung <sup>14</sup>	<i>Akteursfinanzierung:</i> Öffentliche Finanzierung Industrie
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Zulassung/Lizenzvergabe:</i> v. a. Erteilung von Zulassungen für die Rundfunkveranstaltung gem. § 5 PrTV-G und gem. § 3 PrR-G

11 Der Rundfunkbeirat wird gem. § 4 KOG von der BReg ernannt. Die Länder geben gem. § 4 Abs. 2 KOG Bestimmungsvorschläge für ein Mitglied des Rundfunkbeirates ab.

12 Die KommAustria ist für die Frequenzzuteilung sowie die Errichtungs- und Betriebsbewilligungen von terrestrischen Rundfunksendeanlagen verantwortlich (§ 78 Abs. 2 TKG sowie § 2 Abs. 2 KOG). Die Aufsicht über die Rundfunksendeanlagen obliegt den Fernmeldebehörden.

13 Vgl. Tabelle RTR-GmbH in diesem Anhang.

14 Die Finanzierung der KommAustria erfolgt über die RTR-GmbH. Siehe zur Finanzierung Tabelle RTR-GmbH in diesem Anhang.

	<i>Vergabe/Zuteilung:</i> v. a. Zuordnung von Übertragungskapazitäten an Rundfunkveranstalter gem. § 12f. PrTV-G und gem. § 10 PrR-G <i>Proaktive Kontrolle/Aufsicht:</i> v. a. im Rahmen der Rechtsaufsicht über Rundfunkveranstalter
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Existenzielle Sanktionierung:</i> v. a. Möglichkeit des Lizenzentzugs gem. § 5 Abs. 7 PrTV-G und des Entzugs von Übertragungskapazitäten gem. § 14 PrTV-G
Beschwerde/ Berufung	<i>Extern/gesetzlich geregelt:</i> Berufungsbehörde gegenüber der KommAustria ist gem. § 11 Abs. 1 KOG der BKS <sup>15</sup>
Evaluierungs- indikatoren	Bestätigende oder gegenteilige Entscheidungen des BKS

---

15 Vgl. Tabelle BKS in diesem Anhang.

### **Staatliche Regulierungsinstitutionen im weiten Sinn Bundeskommunikationssenat (BKS)**

Gründungsjahr	2001
Rechts- bzw. Organisationsform	Beim Bundeskanzleramt eingerichtete, unabhängige Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag
Wirkungsbereiche	Rundfunk, Internet
Steuerungsziele <sup>16</sup>	<p><i>Inhaltliche Ziele:</i> z. B. Meinungsvielfalt, Qualität der Inhalte, Objektivität, Jugendschutz</p> <p><i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Wahlmöglichkeiten für Konsumenten, Universaldienst, informierte Konsumenten</p> <p><i>Wettbewerbsförderung:</i> effiziente Ressourcennutzung, Senkung der Marktzutrittsbarrieren</p> <p><i>Marktmachtkontrolle:</i> Verhinderung wettbewerbsgefährdender Praktiken, Sicherung der Anbieter- und Medienvielfalt</p>
Regulierungsansatz	<p><i>Marktstrukturregulierung:</i> z. B. Regulierung der Anbieterstruktur bei einer Berufung infolge eines Lizenzzugs</p> <p><i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> z. B. bei Anrufungen wegen Verstöße gegen das ORF-G, welche die Berichterstattung oder die Werbetarife betreffen</p> <p><i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> z. B. in Bezug auf die Programmkennzeichnungspflicht im ORF</p>
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> Bundespräsident, BReg, Präsident des OGH, Präsident des OLG Wien
Staatliche Involvierung	<p><i>Rechtliche Handlungsgrundlagen/legitimierung:</i> der BKS ist mit § 1 Abs. 2 KOG eingerichtet</p> <p><i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben: gem. PrTV-G, PrR-G, ORF-G, KOG Aufgabendefinition: gem. § 11 KOG (v. a. Kontrolle der Entscheidungen der KommAustria, Rechtsaufsicht über den ORF)</p> <p><i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> Mitglieder des BKS sind unabhängig und an keine Weisungen gebunden; Entscheidungen unterliegen nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg</p> <p><i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Bestellung: gem. § 12 KOG (Der BKS hat 5 Mitglieder, 3 davon Richter; Mitglieder werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der BReg ernannt)<sup>17</sup> Verfahren: Vorgaben gem. §§ 13 und 14 KOG (Entscheidungsfindung und Verfahrensvorschriften) Organisation: der BKS ist beim BKA eingerichtet</p> <p><i>Informationspflicht/Transparenz:</i> BKS-Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung sind gem. § 7 Abs. 1 KOG zu veröffentlichen.</p> <p><i>Finanzielle Involvierung: ja</i> Finanzierung aus dem Bundesbudget</p>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Geschlossene Institution</i>

<sup>16</sup> In der Funktion als Berufsbehörde gegenüber Entscheidungen der KommAustria und als Rechtsaufsichtsbehörde über den ORF hat der BKS die gleichen gesetzlich definierten Ziele zu verfolgen wie die ORF-Kontrollgremien und die KommAustria. Vgl. die Beschreibungen und die Zielsetzungen der ORF-Kontrollgremien und der KommAustria in diesem Anhang.

<sup>17</sup> Hinsichtlich der richterlichen Mitglieder ist die BReg an Besetzungsvorschläge des Präsidenten des OGH und des Präsidenten des Oberlandesgerichts Wien gebunden. Für die Mitgliedschaft bestehen Unvereinbarkeitsklauseln gem. § 12 Abs. 5 KOG.

Internationale Einbindung	<i>Keine internationale Einbindung</i>
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung: 100 % Öffentliche Finanzierung</i>
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung: Als Rechtsaufsicht über den ORF und als Berufungsbehörde gegenüber Entscheidungen der KommAustria</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Existenzielle Sanktionierung: Beispielsweise durch die Abberufung der ORF-Kollegialorgane oder durch einen abweisenden Bescheid in einem Berufungsverfahren bzgl. der Lizenzierung</i>
Beschwerde/ Berufung	Gegen Entscheidungen des BKS ist eine Beschwerde an VwGH und VfGH möglich.
Evaluierungs- indikatoren	Bestätigende oder gegenteilige Entscheidungen des VwGH

### Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)

Gründungsjahr	2001 gegründet und gem. § 5 Abs. 2 KOG mit der von 1997 bis 2001 tätigen Telekom-Control GmbH verschmolzen
Rechts- bzw. Organisationsform	Nicht gewinnorientierte GmbH
Wirkungsbereiche	Telekommunikation, Rundfunk, Internet <sup>18</sup>
Steuerungsziele <sup>19</sup>	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> z. B. Markttransparenz, Wahlmöglichkeiten für Konsumenten, Konsumentenschutz <i>Wettbewerbsförderung:</i> z. B. effiziente Ressourcennutzung, Schutz von Eigentumsrechten, Kommunikationssicherheit <i>Marktmachtkontrolle:</i> z. B. Sicherung der Anbieter- und Medienvielfalt, Verhinderung wettbewerbsgefährdender Praktiken <i>Inhaltliche Ziele:</i> Meinungsvielfalt, Qualität der Inhalte
Regulierungsansatz	<i>Marktstrukturregulierung</i> z. B. Allokation knapper Ressourcen durch Vergabe von Eigentums- und Verfügungsrechten (Verwaltung der Nummerierungspläne und Vergabe/Zuteilung von Adressierungselementen) <i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> z. B. durch Empfehlungen der RTR-Schlichtungsstelle <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> z. B. durch Veröffentlichung von Tarifvergleichen
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> Bundeskanzler, BMVIT, TKK, KommAustria, Telekommunikationsbeirat (noch nicht eingerichtet), Rundfunkbeirat
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> die RTR-GmbH ist mit § 5 Abs. 1 KOG gegründet <i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i>

<sup>18</sup> Die RTR-GmbH wurde als Konvergenzregulator für Telekommunikation und Rundfunk eingerichtet. Die Internetrelevanz der RTR-GmbH zeigt sich in der Tätigkeit der RTR-Schlichtungsstelle. Im Jahr 2000 häuften sich Abrechnungsprobleme aufgrund von Verbindungen zu Mehrwertdienstnummern, die via PC-Modem und Dialer-Programmen hergestellt worden waren (vgl. RTR-GmbH 2001b, 21).

<sup>19</sup> Die RTR-GmbH fungiert als Geschäftsapparat der TKK und der KommAustria und ist somit denselben gesetzlich definierten Zielen verpflichtet. Vgl. Tabelle KommAustria und Tabelle TKK in diesem Anhang.

	<p>Zielvorgaben: für den Fachbereich Telekommunikation gem. TKG; Zielvorgaben für den Fachbereich Rundfunk gem. KOG</p> <p>Aufgabendefinition: gem. § 109 TKG (Wahrnehmung der Aufgaben aus dem TKG, sofern nicht die TKK zuständig ist), Schlichtungsstelle gem. § 116 TKG und gem. § 8 KOG, Geschäftsapparat der KommAustria und der TKK gem. § 5 Abs. 3 KOG und § 110 Abs. 2 TKG, Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SigG, Frequenzverwaltung und -management für den privaten und öffentlichen Rundfunk (beispielsweise Behandlung von Koordinierungsanfragen aus Nachbarstaaten)</p> <p><i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> Aufsicht über die Tätigkeit der RTR-GmbH hat in Rundfunkangelegenheiten der Bundeskanzler und in Telekommunikationsangelegenheiten der BMVIT; diese können gem. § 5 Abs. 1 KOG begründete schriftliche Weisungen erteilen, die gem. § 8 Abs. 1 KOG veröffentlicht werden müssen; Mitarbeiter der RTR-GmbH sind gem. § 6 Abs. 3 und 4 KOG an Weisungen der TKK und der Komm-Austria gebunden</p> <p><i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Bestellung: gem. § 5 Abs. 1 KOG wird der Geschäftsführer für den Fachbereich Rundfunk vom Bundeskanzler und der für den Bereich Telekommunikation vom BMVIT bestellt Verfahren: Verfahrensvorschriften gem. § 14 Abs. 1 KOG Organisation: Trennung in die Fachbereiche Rundfunk und Telekommunikation gem. § 5 KOG</p> <p><i>Informationspflicht/Transparenz:</i> Auskunftsspflicht gem. § 6 Abs. 2 KOG an Bundeskanzler und BMVIT; jährlicher Tätigkeitsbericht, den der Bundeskanzler und der BMVIT dem Nationalrat vorlegt und der zu veröffentlichen ist (§ 7 Abs. 2 KOG); gem. § 118 TKG sind Entscheidungen der RTR-GmbH von grundsätzlicher Bedeutung zu veröffentlichen</p> <p><i>Fallback-Szenarien:</i> BMVIT und Bundeskanzler können gem. § 6 Abs. 5 KOG die Geschäftsführer der jeweiligen Fachbereiche abberufen (bei Nichtbefolgung von Weisungen und Auskunfts-pflicht)</p> <p><i>Finanzielle Involvierung: ja</i> gem. § 10 KOG; die Anteile der GmbH sind zu 100 % dem Bund vorbehalten</p> <p><i>Personelle Involvierung: ja</i> dem Aufsichtsrat der RTR-GmbH müssen gem. § 5 Abs. 7 KOG jeweils ein Vertreter des BKA und des BMVIT angehören</p>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung	<p><i>Starke internationale Einbindung</i> des RTR-GmbH-Fachbereiches Telekommunikation über die IRG, das ONP Committee der EU-Kommission, das Licensing Committee der EU-Kommission, ETSI und ECTRA<sup>20</sup></p> <p><i>Leichte internationale Einbindung</i> des RTR-GmbH-Fachbereiches Rundfunk über die EPRA;</p> <p><i>Starke internationale Einbindung</i> des Fachbereiches Rundfunk über CEPT, DBEG<sup>21</sup></p> <p>Geplante Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden in der ERG<sup>22</sup></p>

20 Die IRG ist die gemeinsame Plattform der nationalen europäischen Telekommunikations-Regulierungsbehörden und beschäftigt sich u. a. mit Fragen wie Festlegung marktbeherrschender Stellungen, Entbündelung und Zusammenschaltung. Außerdem arbeiteten Vertreter der RTR-GmbH im ONP Committee und im Licensing Committee der Europäischen Kommission, in Arbeitsgruppen von ETSI (u. a. xDSL, Voice over IP) und ECTRA (Nummerierung, technische und wirtschaftliche Aspekte der Zusammenschaltung) sowie in internationalen Fachgremien im Rahmen der OECD und der ITU (vgl. RTR-GmbH 2001a, 30f).

21 Die EPRA ist ein Gremium der europäischen Rundfunkregulierungsbehörden, das vorwiegend dem Meinungsaustausch dient. In Zukunft könnte aber – beispielsweise wegen der Gefahr durch zunehmendes ‚Forum-Shopping‘ – die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards erforderlich werden. Die CEPT befasst sich u. a. mit Fragen des Frequenzmanagements in Zusammenhang mit der Einführung von digitalem terrestrischen Fernsehen (DVB-T). Die DBEG befasst sich u. a. mit technischen, marktpolitischen und regulatorischen Fragen in Zusammenhang mit der Einführung von digitalem Rundfunk.

Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung:</i> Öffentliche Finanzierung: 5,7 Mio. Euro Stammkapital aus Bundesmitteln <sup>23</sup> Industrie: Finanzierung gem. § 10 KOG aus Konzessionsgebühren nach § 17 Abs. 1 TKG und aus Finanzierungsbeiträgen von Marktakteuren (österreichische Rundfunkveranstalter, Konzessionsinhaber lt. TKG und Dienstanbieter im Verhältnis zum Umsatzanteil) <sup>24</sup>
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i> <sup>25</sup>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Vergabe/Zuteilung:</i> v. a. Zuteilung von Adressierungselementen an Anbieter <i>Proaktive Kontrolle/Aufsicht:</i> v. a. Wahrnehmung von Aufsichtsrechten über Telekommunikationsunternehmen
Ex-post-Normvollzug	<i>Schlichtungsstelle</i>
Sanktionsfähigkeit	k. A. <sup>26</sup>
Beschwerde/ Berufung	Gegen Entscheidungen der RTR-GmbH ist eine Beschwerde an VfGH und VfGH möglich.
Evaluierungs- indikatoren	k. A.

### Telekom-Control-Kommission (TKK)

Gründungsjahr	1997
Rechts- bzw. Organisationsform	Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag
Wirkungsbereiche	Telekommunikation, Internet <sup>27</sup>
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> z. B. Universaldienst, Wahlmöglichkeiten für Konsumenten, Markttransparenz, Konsumentenschutz <i>Wettbewerbsförderung:</i> z. B. effiziente Ressourcennutzung, Schutz von Eigentumsrechten, Senkung der Marktzutrittsbarrieren
	<i>Marktmachtkontrolle:</i> z. B. Beschränkung von Marktmacht, Verhinderung wettbewerbsgefährdender Praktiken
Regulierungsansatz	<i>Marktstrukturregulierung:</i> v. a. Regulierung der Anbieterstruktur durch Zulassung/Konzessionsvergabe <i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i>

22 Die Kommission der Europäischen Union hat im Juli 2002 eine europäische Gruppe der Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste eingerichtet (European Regulators Group/ERG), die einen geeigneten Mechanismus zur Stärkung der Zusammenarbeit und der Koordinierung der nationalen Regulierungsbehörden darstellen soll.

23 Vgl. <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Ueber+Uns~RTR>.

24 Die geschätzten Finanzierungsbeiträge für das Jahr 2002 betragen für den Bereich Telekommunikation 7,5 Mio. Euro für den Bereich Rundfunk 2,7 Mio. Euro. Die Beträge sind aus den geschätzten branchenspezifischen Gesamtumsätzen berechnet (Telekommunikation ca. 5,2 Mrd. Euro, Rundfunk ca. 0,4 Mrd. Euro), die Unternehmen zahlen viermal jährlich ihre Beiträge, nach Kenntnis des tatsächlichen Aufwands folgt eine Endabrechnung (vgl. <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk~Regulierung~Rechtsinfos~Rechtsinformationen~VeroeffentlichungspflichtigeRechtsakte~KOGFinanzierungsbeitrag>).

25 Mit dem geplanten Rechtsrahmen für Telekommunikation soll die RTR-GmbH erstmals die Möglichkeit der Normsetzung durch den Erlass von Verordnungen, z. B. im Bereich Mehrwertdienste bekommen (vgl. Entwurf zum KIG § 24 Abs. 2).

26 Der RTR-GmbH verfügt in ihrer Funktion als Geschäftsstelle über keine explizite Sanktionsfähigkeit. Die Sanktionierung von Fehlverhalten wird durch die KommAustria und die TKK vorgenommen.

27 Von besonderer Bedeutung für die Internet-Marktentwicklung war die TKK-Anordnung (Bescheid Z 27/99 vom 22.05.2000), mit der die Telekom Austria dazu verpflichtet wurde, die Zustellung von Online-Verkehr aus alternativen Netzen zu österreichweit erreichbaren ISPs zu ermöglichen (vgl. RTR 2001a, 46).

	z. B. Universaldienst oder Netzzugangsbedingungen
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BReg, BMVIT, Präsident des OGH, RTR-GmbH, Telekommunikationsbeirat (noch nicht eingerichtet)
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> die TKK ist mit § 110 Abs. 1 TKG eingerichtet <i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben: gem. § 1 Abs. 2 und § 32 Abs. 1 TKG Aufgabendefinition: gem. § 111 TKG Zielvorgaben und Aufgabendefinition als Aufsichtsstelle für elektronische Signaturen gem. SigG <i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> die Mitglieder der TKK sind gem. § 114 TKG weisungsfrei gestellt <sup>28</sup> <i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Bestellung der drei TKK-Mitglieder gem. § 112 TKG durch die BReg <sup>29</sup> Verfahren: Verfahrensvorschriften gem. § 115 TKG Organisation: gem. § 110 Abs. 2 TKG ist die TKK bei der RTR-GmbH angesiedelt, der auch die Geschäftsführung der TKK obliegt <i>Informationspflicht/Transparenz:</i> Entscheidungen der TKK von grundsätzlicher Bedeutung sind gem. § 118 TKG zu veröffentlichen <i>Finanzielle Involvierung: ja</i> (vgl. RTR-GmbH)
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung <sup>30</sup>	<i>Starke internationale Einbindung</i> v. a. über die IRG
Finanzierung <sup>31</sup>	<i>Akteursfinanzierung:</i> Öffentliche Finanzierung Industrie
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Vergabe/Zuteilung</i> v. a. Frequenzzuteilung <i>Zulassung/Konzessionierung und Genehmigung:</i> <sup>32</sup> v. a. Konzessionsvergabe, Genehmigung von AGBs und Entgelten marktbeherrschender Unternehmer
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Existenzielle Sanktionierung:</i> <sup>33</sup> Konzessionsentzug gem. § 111 Abs. 1 TKG
Beschwerde/Berufung	Gegen Entscheidungen der TKK ist eine Beschwerde an VwGH und VfGH möglich
Evaluierungsindikatoren	Bestätigende oder gegenteilige Urteile des VwGH, Telekommunikationspreise

28 Allerdings verfügt der BMVIT gem. § 6 Abs. 1 KOG über ein Weisungsrecht gegenüber der RTR-GmbH (Fachbereich Telekommunikation), die als Geschäftsapparat der TKK fungiert.

29 Ein Mitglied hat dem Richterstand anzugehören, bei seiner Ernennung hat die BReg auf einen Dreivorschlag des OGH-Präsidenten Bedacht zu nehmen. Die Bestellung der anderen Mitglieder erfolgt auf Vorschlag des BMVIT. § 112 TKG enthält Unvereinbarkeitsklauseln.

30 Vgl. Tabelle RTR-GmbH in diesem Anhang.

31 Die Finanzierung der TKK erfolgt über die RTR-GmbH. Vgl. Tabelle RTR-GmbH in diesem Anhang.

32 Gemäß TKG verfügt die TKK durch die bestehende Konzessionspflicht im Telekommunikationssektor über Kompetenzen im Ex-ante-Normvollzug. Mit dem neuen Rechtsrahmen für den Telekommunikationssektor soll die Konzessionspflicht durch eine Anzeigepflicht ersetzt werden (§ 15 Abs. 1 KIG). Ex-ante-Vollzugskompetenzen bleiben der TKK dann noch u. a. durch Verpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht (z. B. Genehmigung von Entgelten und allgemeinen Geschäftsbedingungen gemäß §§ 43 ff. KIG).

33 Die existenzielle Sanktionsfähigkeit der TKK bleibt auch mit dem geplanten KIG erhalten. Bei Verstößen kann die TKK die Rechte der Betreiber aussetzen (§ 91 Abs. 3 KIG).





### **Ko-Regulierungsinstitutionen** **Gemeinsame Filmbewertungskommission der Länder (GFBK)**

Gründungsjahr	1962
Rechts- bzw. Organisationsform	Gemeinschaftliche Einrichtung der Bundesländer
Wirkungsbereiche	Rundfunk, (Kino, Film)
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> Qualität der Inhalte <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Markttransparenz, informierte Konsumenten
Regulierungsansatz	<i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> Produktbeurteilung, Qualitätsbeurteilung durch Prädikatisierung
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> Länder <i>Sozialpartner:</i> WKÖ (Fachverband der Audiovisions- und Filmindustrie, Fachverband der Lichtspieltheater und Audiovisionsveranstalter, Fachverband der Filmverleih- und Vertriebsgesellschaften) <i>Wissenschaft/Experten:</i> Medienexperten <i>Industrie:</i> Vertreter der Filmwirtschaft
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/-legitimierung:</i> eingesetzt mit einem 15-a BV-G Staatsvertrag der Länder „Vereinbarung über die Einrichtung der GFBK“ <i>Ratifizierung</i> von Regulierungsergebnissen: Prädikatisierungsentscheidungen können durch Länderverordnungen offiziell anerkannt werden <i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Aufgabendefinition: gem. Art. 1 der Vereinbarung (Begutachtung von Filmen hinsichtlich des kulturellen Wertes); gem. Art. 6 der Vereinbarung (bereite Parameter für die Begutachtung z. B. Handlung, Aussage, Idee) <i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> gem. Art. 5 der Vereinbarung (Veränderungen der Geschäftsordnung bedürfen der Zustimmung der Länder) <i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Bestellung: gem. Art. 2 der Vereinbarung (Bestellung der Mitglieder durch die Länder) Verfahren: gem. Art. 3 der Vereinbarung (Abstimmungsverfahren/Beschwerde für die Filmbewertung) Organisation: gem. Art. 4 der Vereinbarung (Einrichtung der Geschäftsstelle) <i>Fallback-Szenarien:</i> gem. Art. 10 der Vereinbarung (die Vereinbarung kann von jedem Land jederzeit gekündigt werden, bleibt aber für die übrigen Länder aufrecht)
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Begutachungskommission <i>Weit definierte Zielgruppen:</i> Medienexperten aus unterschiedlichen Interessengruppen <i>Restriktiver Zugangsmodus:</i> Bestellung der Kommissionsmitglieder durch die Länder <i>Finanzierungsbeitrag: nein</i> <i>Humanressourcen mit Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Keine internationale Einbindung</i>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung: 100 %</i> (0,28 Euro pro begutachtetem Laufmeter) (keine Akteursfinanzierung, es besteht jedoch eine Ausfallhaftung seitens der WKÖ-Verbände)
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>

Ex-ante-Normvollzug	<i>Kennzeichnung:</i> Filmprüfung und Kennzeichnung („Prädikatisierung“): Konkretisierung breiter Parameter aus der Vereinbarung; die GFBK entwickelt Begutachtungsgrundsätze und Kriterien zur Qualitätsbeurteilung (Thema, Stoff, Motivation, emotionaler Eindruck, Drehbuch, Regie, Handlung, Gestaltung, Idee)
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung</i> (Verweigerung einer reputationsfördernden Prädikatisierung)
Beschwerde/ Berufung	<i>Rechtlich geregelt/intern:</i> gem. Art. 3 Abs. 5 der Vereinbarung (Antragsteller kann Begutachtungswiederholung beantragen)
Evaluierungs- indikatoren	k. A.

### ORF-Stiftungsrat und ORF-Publikumsrat (ORF-Kontrollgremien)

Gründungsjahr	1957 als Österreichische Rundfunk Ges.m.b.H. gegründet und 1974 in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt; 2001 in eine Stiftung umgewandelt <sup>34</sup>
Rechts- bzw. Organisationsform	Der ORF ist eine Stiftung öffentlichen Rechts
Wirkungsbereiche	Rundfunk, Internet <sup>35</sup>
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> keine schädigenden Inhalte, Qualität der Inhalte, meritorische Inhalte, Unabhängigkeit & Unparteilichkeit, Meinungsvielfalt <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Universaldienst, informierte Konsumenten (Programmkennzeichnung)
Regulierungsansatz	<i>Marktstrukturegulierung:</i> v. a. Regulierung der Anbieterstruktur durch die Zustimmung des Stiftungsrates zur Errichtung von Tochtergesellschaften, zur Aufnahme von Geschäftszweigen oder zum Abschluss von Verträgen mit anderen Medienunternehmen <i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> v. a. Qualitätsregulierung (Programmrichtlinien), Preisregulierung (Festsetzung der Rundfunkgebühren und Genehmigung der Werbetarife) <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> v. a. hinsichtlich der Programmkennzeichnung
Involvierte Stakeholder <sup>36</sup>	<i>Staatliche Akteure:</i> BReg, politische Parteien, Länder (jeweils Bestellung von Mitgliedern des Stiftungsrates) <i>Sozialpartner:</i> BAK, ÖGB, PRÄKO-LWK, WKÖ (jeweils Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrates) <i>Verbrauchervertreter:</i> Konsumenten-/Rezipientenvertreter im ORF-Publikumsrat; 6 der 35 Publikumsräte wurden 2001 erstmals direkt von den Gebührenzahlern gewählt <i>Industrie:</i> ORF-Geschäftsführung/ORF-Generaldirektor <sup>37</sup>

34 Der ORF wurde bereits 1957 als Österreichische Rundfunk Ges.m.b.H gegründet. Die Kontrolle durch das ORF-Kuratorium und die ORF-Hörer- und Sehervvertretung (seit 2001 Stiftungsrat und Publikumsrat) wurde jedoch erst mit der Umwandlung des ORF in eine öffentlich-rechtliche Anstalt eingeführt (1974). Als wichtige Vorläufer des ORF gelten die RAVAG (gegründet 1924), die Rundfunkeinrichtungen der Besatzungsmächte und Radio Wien.

35 Zum Versorgungsauftrag des ORF gehört gemäß § 3 Abs. 5 ORF-G auch die Veranstaltung von Online-Diensten, die mit Rundfunkprogrammen in Zusammenhang stehen und der Erfüllung des Programmauftrags dienen.

36 Staatliche Akteure verfügen über eine starke indirekte Involvierung durch die Entsendung der Mitglieder des Stiftungsrates. Die Stiftungsratsmitglieder werden von der BReg (9), vom Publikumsrat (6), vom Zentralbetriebsrat (5) und von den Ländern (9) bestellt. Weitere sechs Mitglieder werden von der BReg unter Berücksichtigung der Kräfteverhältnisse der Parteien im Nationalrat bestellt. Sozialpartner und andere Akteure nehmen Einfluss auf die Kontrolle des ORF durch die Entsendung der Mitglieder des Publikumsrates, der allerdings über geringere Kompetenzen verfügt als der Stiftungsrat.

	<i>Andere Akteure:</i> römisch-katholische und evangelische Kirche, ÖAW, Rechtsträger der Bildungsarbeit im Bereich politischer Parteien, ORF-Zentralbetriebsrat, Kammern der freien Berufe (jeweils Bestellung von Mitgliedern des Publikumsrates), andere gesellschaftlich relevante Gruppen gem. § 28 Abs. 4 ORF-G (Bestellungsvorschläge für Mitglieder des Publikumsrates)
Staatliche Involvierung	<p><i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> eingesetzt mit § 19 Abs. 1 Z 1 ORF-G (Stiftungsrat) und mit § 19 Abs. 1 Z 3 ORF-G (Publikumsrat)</p> <p><i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben für Stiftungs- und Publikumsrat v. a. gem. § 3 ORF-G (Versorgungsauftrag) und § 4 ORF-G (Programmauftrag) Aufgabendefinition für den Stiftungsrat gem. § 21 ORF-G und für den Publikumsrat gem. § 30 ORF-G</p> <p><i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> Stiftungs- und Publikumsrat sind gem. § 19 Abs. 2 ORF-G an keine Weisungen gebunden; die Rechtsaufsicht über den ORF obliegt gem. § 1 Abs. 2 KOG bzw. § 35 Abs. 1 ORF-G dem BKS; gem. § 31a Abs. 1 ORF-G (Verfassungsbestimmung) unterliegt die Gebarung des ORF der Kontrolle des Rechnungshofes.</p> <p><i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Bestellung: gem. § 20 ORF-G für den Stiftungsrat und gem. § 28 ORF-G für den Publikumsrat Verfahren: gem. § 20 Abs. 4ff. ORF-G (u. a. Beschlussfassung) Organisation: gem. §§ 20f. und 28f. ORF-G (z. B. Wahl des Vorsitzenden, Bildung von Ausschüssen)</p> <p><i>Informationspflicht/Transparenz:</i> v. a. Informationspflichten gegenüber Nationalrat, Bundesrat und Bundeskanzler gem. § 8 ORF-G</p> <p><i>Fallback-Szenarien:</i> gem. § 20 Abs. 10 ORF-G hat der BKS die Möglichkeit zur Auflösung des Stiftungsrates</p> <p><i>Personelle Involvierung:</i> über die Bestellung der Stiftungsratsmitglieder durch Länder, Parteien und BReg<sup>38</sup></p>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<p><i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Stiftungsrat und Publikumsrat</p> <p><i>Weit definierte Zielgruppen:</i> gesellschaftlich relevante Gruppen gem. § 28 Abs. 3 ORF-G im Publikumsrat (siehe oben)</p> <p><i>Restriktiver Zugangsmodus:</i> Bestellung gem. § 20 ORF-G für den Stiftungsrat und gem. § 28 ORF-G für den Publikumsrat</p> <p><i>Finanzierungsbeitrag: nein</i> <i>Humanressourcen mit Aufwandsentschädigung</i></p>
Internationale Einbindung	<i>Leichte internationale Einbindung</i> durch Meinungsaustausch über die EBU
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung: 100 %</i> Industrie: Publikums und Stiftungsrat werden aus dem ORF-Budget finanziert, das sich ca. zu 50 % aus den Rundfunkgebühren der Hörer und Seher und zu 50 % aus den Werbeeinnahmen zusammen setzt
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Zulassung:</i>

37 Der Generaldirektor hat dem Stiftungsrat – wie ein Vorstand dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft – zu berichten. Dem Stiftungsrat obliegt die Überwachung der Geschäftsführung. Vertreter von sonstigen Medienunternehmen (andere Industrievertreter) dürfen gem. § 20 Abs. 3 Z 4 ORF-G nicht für den Stiftungsrat bestellt werden.

38 Für die Zugehörigkeit zum Stiftungsrat und zum Publikumsrat bestehen Unvereinbarkeitsklauseln für politische Funktionäre gem. § 20 Abs. 3 und § 28 Abs. 2 ORF-G.

	v. a. durch die Genehmigung der langfristigen Pläne des ORF für Programm, Technik und Finanzen durch den Stiftungsrat
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Existenzielle Sanktionierung:</i> Abberufung des Generaldirektors sowie Abberufung der Direktoren und Landesdirektoren auf Vorschlag des Generaldirektors gem. § 21 Abs. 1 Z 2 und Z 5 ORF-G durch den Stiftungsrat <sup>39</sup>
Beschwerde/ Berufung	<i>Extern/gesetzlich geregelt:</i> der BKS entscheidet gem. § 36f. ORF-G über Beschwerden und Anträge bzgl. der Verletzungen des ORF-G <sup>40</sup>
Evaluierungsindikatoren	Bestätigende oder gegenteilige Entscheidungen des BKS

### Technischer Überwachungsverein Österreich (TÜV)

Gründungsjahr	1872
Rechts- bzw. Organisationsform	Verein
Wirkungsbereiche	Telekommunikation, Rundfunk, Internet, andere Sektoren <sup>41</sup>
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Konsumentenschutz, Markttransparenz <i>Wettbewerbsförderung:</i> leistungsstarke Infrastruktur, effiziente Ressourcennutzung, Kommunikationssicherheit, Produktkompatibilität
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung</i> durch Konformitätsbewertung, Kalibrierung <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung</i> durch Kennzeichnung normkonformer Produkte
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BMWA
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> <i>Anerkennung/Akkreditierung</i> als Regulierungsinstitution für die Konformitätsbewertung: <sup>42</sup> Akkreditierung als Zertifizierungsstelle durch Verordnung (BGBl. II 207/2000). Der TÜV ist zudem ‚Notified Body‘ gem. R&TTE-Richtlinie 1999/5/EG und EMV-Richtlinie 89/336/EWG <sup>43</sup> <i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben und Aufgabendefinition gem. AkkG sowie gem. einschlägiger Rechtsvorschriften und Normen

39 So wurde beispielsweise der Programmintendant E.W. Marboe im September 1993 vom ORF-Kuratorium abberufen (vgl. Fiedler/Merkle 1999, 411).

40 In seiner Funktion als Rechtsaufsichtsbehörde über den ORF entscheidet der BKS darüber, ob das ORF-G verletzt worden ist. Wird vom BKS eine Verletzung festgestellt, so kann er die Entscheidung des betreffenden Organs aufheben. Das betreffende Organ hat einen der Rechtsansicht des BKS entsprechenden Zustand herzustellen. Kommt das betreffende Organ dieser Verpflichtung nicht nach, kann der BKS das betreffende Kollegialorgan auflösen bzw. abberufen (vgl. § 37 ORF-G). Vgl. Tabelle BKS in diesem Anhang.

41 TÜV Österreich ist eine notifizierte Stelle gemäß Richtlinien für Telekommunikations- und Funkendgeräte sowie für Elektromagnetische Verträglichkeit (R&TTE-Richtlinie 1999/5/EG, EMV-Richtlinie 89/336/EWG) und zugelassene Prüfstelle nach dem österreichischen Fernmeldegesetz. Der TÜV verfügt außerdem über zahlreiche Akkreditierungen für Konformitätsbewertungen in anderen Sektoren, beispielsweise für Medizintechnik, Elektrotechnik, Umweltschutztechnologie, Transport oder Bauprodukte. Für einen Überblick über die Tätigkeitsbereiche siehe <http://www.tuev.or.at/deutsch/service/se010.php3>.

42 §§ 1 und 2 AkkG legen fest, dass nur akkreditierte Zertifizierungsstellen berechtigt sind, die Konformität mit einschlägigen Rechtsvorschriften in Bereichen zu bescheinigen, in denen der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist. Gemäß § 17 Abs. 1 AkkG erfolgt die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen unter festgelegten Voraussetzungen durch Verordnung des BMWA.

43 Siehe Fußnote 68.

	<p><i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i>  Akkreditierungsstelle für Zertifizierungs-, Prüf- und Überwachungsstellen ist gem. § 8 AkkG der BMWA. Gem. § 13 AkkG sind akkreditierte Zertifizierungs-, Prüf- und Überwachungsstellen regelmäßig durch die Akkreditierungsstelle zu überprüfen.</p> <p><i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i>  Organisationsvorgaben gem. §§ 17ff. AkkG (v. a. Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit), Verfahrensvorgaben gem. §§ 8ff. AkkG (Organisation der Durchführung von Konformitätsbewertungen und Überwachungen)</p> <p><i>Informationspflicht/Transparenz:</i>  gem. § 32 AkkG müssen Aufzeichnungen über Zertifizierungs- und Überwachungsverfahren und deren Ergebnisse sowie ein entsprechendes Gesamtverzeichnis (§ 33 AkkG) angefertigt werden</p> <p><i>Fallback-Szenarien</i>  gem. § 17 Abs. 6 AkkG können Akkreditierungen für Zertifizierungsstellen abgeändert oder aufgehoben werden, wenn Voraussetzungen für die Akkreditierung entfallen</p>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> über R&TTE CA <sup>44</sup>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung: 100 %</i> durch Einnahmen aus freiwilliger und verpflichtender Konformitätsbewertung
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit:</i> <sup>45</sup>
Ex-ante-Normvollzug	<p><i>Konformitätsbewertung/Begutachtung:</i>  <i>Begutachtung</i> von Verfahren und Produkten hinsichtlich der Normkonformität</p> <p><i>Kennzeichnung/Normkonformitätszeichen:</i>  <i>Vergabe von Normenkonformitätszeichen</i> bei freiwilliger Konformitätsbewertung</p> <p><i>Zulassung/Zertifizierung:</i>  <i>produktbezogene Zertifizierung</i> bei verpflichtender Konformitätsbewertung<sup>46</sup></p>
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i> <sup>47</sup>
Sanktionsfähigkeit	<p><i>Existenzielle Sanktionierung:</i>  durch die Verweigerung von Zertifizierungen für nichtkonforme Produkte, bei denen eine positive Konformitätsbewertung für den Marktzutritt verpflichtend vorgeschrieben ist<sup>48</sup></p> <p><i>Reputative Sanktionierung:</i>  durch die Verweigerung von Zertifizierungen für nichtkonforme Produkte, bei denen eine positive Konformitätsbewertung für den Marktzutritt zwar nicht vorgeschrieben ist, aber aus Reputationsgründen durchgeführt wird</p>

44 In der Radio and Telecommunications Terminal Equipment Compliance Association (R&TTE CA) erfolgt v. a. die internationale Harmonisierung von Prüfverfahren und Prüfkriterien für die Konformitätsbewertung.

45 Der TÜV ist aber in nationale normsetzende Normungseinrichtungen eingebunden. Vgl. Tabelle OVE/OEK und Tabelle ON.

46 Durch die Konformitätsbewertung erfolgt insofern eine ‚Zulassung‘, als das In-Verkehr-Bringen bestimmter Produkte bzw. Produktgruppen ohne Konformitätsbewertung unzulässig ist. So unterliegen beispielsweise gemäß § 3 FTEG jene Funkanlagen einer verpflichtenden Konformitätsprüfung durch notifizierte Stellen, bei denen (beispielsweise wegen technologischer Neuerungen) keine ‚harmonisierten Normen‘ verwendet wurden. Sofern ausschließlich harmonisierte Normen verwendet wurden, kann dies auch vom Hersteller selbst (und ohne externe Konformitätsbewertung) nach einer so genannten internen Fertigungskontrolle in Form einer Herstellererklärung bestätigt werden. Damit wird die Ex-ante-Kontrolle (durch benannte Stellen) hinfällig und der Hersteller unterliegt lediglich der Ex-post-Aufsicht durch staatliche Vollzugsbehörden. Die Sanktionierung von Fehlverhalten erfolgt – beispielsweise bei nichtkonformen und somit widerrechtlich in den Verkehr gesetzten Funkanlagen – durch staatliche Stellen gemäß § 16 FTEG.

47 Dem TÜV obliegen als Ko-Regulierungsinstitution keine gesetzlich definierten Kompetenzen im Ex-post-Normvollzug. Allerdings werden auch im Rahmen der freiwilligen Konformitätsprüfung in Selbstregulierung Konformitätszeichen vergeben, die bei Fehlverhalten ex post entzogen werden können.

48 Siehe Fußnote 56.

Beschwerde/ Berufung	<i>Gesetzlich geregelt/extern:</i> Beschwerden über akkreditierte Stellen gehen gem. § 12 Abs. 3 AkkG an die Akkreditierungsstelle (BMWA)
Evaluierungs- indikatoren	k. A.

### Österreichisches Normungsinstitut (ON)

Gründungsjahr	1920 als ‚Österreichischer Normenausschuss für Industrie und Gewerbe‘ gegründet; 1954 durch das Bundesgesetz über das Normenwesen auf eine gesetzliche Basis gestellt; 1969 in ‚ON Österreichisches Normungsinstitut‘ umbenannt
Rechts- bzw. Organisationsform	Gemeinnütziger Verein
Wirkungsbereiche	Telekommunikation, Rundfunk, Internet, andere Sektoren (u. a. Baugewerbe, Transport, Energie) <sup>49</sup>
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Konsumentenschutz, Markttransparenz <i>Wettbewerbsförderung:</i> leistungsstarke Kommunikationsinfrastruktur, effiziente Ressourcennutzung, Kommunikationssicherheit, Produktkompatibilität
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> v. a. Qualitätsregulierung, Kompatibilitätsregulierung durch Normung und Konformitätsbewertung <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> durch Kennzeichnung/Zertifizierung <sup>50</sup>
Involvierte Stakeholder <sup>51</sup>	<i>Staatliche Akteure:</i> BMWA, BMJ, Ländervertreter <i>Sozialpartner:</i> BAK, ÖGB, WKÖ <i>Verbrauchervertreter:</i> VKI <i>Wissenschaft/Experten</i> <i>Industrie</i>
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlagen/legitimierung:</i> <i>für die Normung:</i> NormenG (gem. § 1 Abs. 1 NormenG kann der Bundesminister für Bauten und Technik (jetzt: BMWA) einem Verein die Befugnis verleihen, die von ihm geschaffenen Normen als ÖNORMEN zu bezeichnen) <i>Anerkennung/Akkreditierung</i> als Regulierungsinstitution für die Konformitätsbewertung; <sup>52</sup> Gesetzliche Grundlage für die Konformitätsbewertungen ist das AkkG bzw. spezifische Vollzugsverordnungen. Das ON wurde beispielsweise mit BGBl. II

49 Für Normungsfragen, die den elektronischen Kommunikationssektor betreffen, sind gemeinsame Fachnormenausschüsse von ON und OVE eingerichtet. Außerdem existieren Fachnormenausschüsse für zahlreiche weitere Industrie-sektoren. Für einen Überblick siehe [http://www.on-norm.at/el\\_fna/index.htm](http://www.on-norm.at/el_fna/index.htm).

50 Folgende Normkonformitätskennzeichen werden vom ON als Produktzertifizierungsstelle im Rahmen der Konformitätsbewertung vergeben: ‚ÖNORM ... geprüft‘ (zur Kennzeichnung der Konformität von Produkten mit ÖNORMEN, die eine solche Kennzeichnung ausdrücklich vorsehen); ‚ON-CERT‘ (zur Kennzeichnung der Konformität von Produkten mit z. B. Europäischen Normen); CEN/CENELEC ‚Keymark‘ (zur Kennzeichnung der Konformität von Produkten mit Europäischen Normen); ‚CENCER‘ (zur Kennzeichnung der Konformität von thermostatischen Heizkörperventilen mit der Europäischen Norm ÖNORM EN 215).

51 Die Involvierung der Institutionen BKA, BMJ, BMWA, ÖGB, und VKI erfolgt jeweils durch ihre Mitgliedschaft im ON-Verbraucherrat, der gemäß einem Ministerratsbeschluss vom 14. Juli 1990 sowohl für die Belange des ON als auch für die Belange des OVE zuständig ist.

52 §§ 1 und 2 AkkG legen fest, dass nur akkreditierte Zertifizierungsstellen berechtigt sind, die Konformität mit einschlägigen Rechtsvorschriften in Bereichen zu bescheinigen, in denen der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist. Gem. § 17 Abs. 1 AkkG erfolgt die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen unter festgelegten Voraussetzungen durch Verordnung des BMWA.

	<p>140/2000 als Produktzertifizierungsstelle akkreditiert. Das ON ist zudem ‚Notified Body/Competent Body‘ gem. Bauprodukttrichlinie 89/106/EG mit der Kennnummer 0988<sup>53</sup></p> <p><i>Ratifizierung</i> von Regulierungsergebnissen: vom ON erarbeitete ÖNORMEN können gem. § 5 NormenG ganz oder teilweise für verbindlich erklärt werden</p> <p><i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i>  für die Normung: Ziele und Aufgabenstellung gem. NormenG  für die Konformitätsbewertung: Ziele und Aufgaben gem. AkkG sowie gem. einschlägiger Rechtsvorschriften und Normen</p> <p><i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i>  für die Normung: die Aufsicht obliegt gem. § 9 Abs. 1 NormenG dem BMWA  für die Konformitätsbewertung: Akkreditierungsstelle für Zertifizierungs-, Prüf- und Überwachungsstellen ist gem. § 8 AkkG der BMWA; gem. § 13 AkkG sind akkreditierte Zertifizierungs-, Prüf- und Überwachungsstellen regelmäßig durch die Akkreditierungsstelle zu überprüfen</p> <p><i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i>  für die Normung: Organisationsvorgaben gem. §§ 1 und 2 NormenG (v. a. keine Gewinnorientierung, Stakeholdereinbindung, Verfahren)  für die Konformitätsbewertung: Organisationsvorgaben gem. §§ 17ff. AkkG (v. a. Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit); Verfahrensvorgaben gem. §§ 8ff. AkkG (Organisation der Durchführung von Konformitätsbewertungen und Überwachungen)</p> <p><i>Informationspflicht/Transparenz:</i>  für die Normung: gem. § 6 NormenG (z. B. Führung eines Registers, in das Einsicht gewährt werden muss; neue, geänderte Normen müssen im Amtsblatt zur Wiener Zeitung veröffentlicht werden)  für die Konformitätsbewertung: gem. § 32 AkkG müssen Aufzeichnungen über Zertifizierungs- und Überwachungsverfahren und deren Ergebnisse sowie ein entsprechendes Gesamtverzeichnis (§ 33 AkkG) angefertigt werden</p> <p><i>Fallback-Szenarien:</i>  für die Normung: gem. § 9 Abs. 2 NormenG hat der BMWA die Befugnis, zur Herausgabe von ÖNORMEN zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Befugnis nicht mehr vorliegen  für die Konformitätsbewertung: gem. § 17 Abs. 6 AkkG können Akkreditierungen für Zertifizierungsstellen abgeändert oder aufgehoben werden, wenn Voraussetzungen für die Akkreditierung entfallen</p> <p><i>Finanzielle Involvierung:</i>  Mitgliedsbeiträge öffentlicher Stellen; öffentliche Subventionen</p> <p><i>Personelle Involvierung:</i>  Staatliche Stellen bzw. Behörden sind in Fachgremien vertreten</p>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<p><i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i>  Fachnormenausschüsse</p> <p><i>Weit definierte Zielgruppen:</i>  gem. § 2 Abs. 1 NormenG hat das ON sicherzustellen, dass in der Normung Stellen der Hoheitsverwaltung, Vertreter der Wissenschaft sowie Interessenvertretungen der Erzeuger und Verbraucher mitwirken.</p> <p><i>Offener Zugangsmodus:</i>  rein formelle Aufnahmeentscheidung durch den Fachnormenausschuss</p> <p><i>Finanzierungsbeitrag: nein</i></p> <p><i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i></p>
Internationale Einbindung	<p><i>Starke internationale Einbindung</i> über ISO und CEN für die Normung</p> <p><i>Starke internationale Einbindung</i> über ISO/CASCO und das CEN-Zertification Board/Conformity-Assessment für die Konformitätsbewertung</p>

53 Das ON wurde am 9. Mai 2001 vom BMWA gegenüber den EU-Mitgliedsstaaten und dem Generalsekretariat der EU-Kommission als Zertifizierungsstelle zur Bauprodukttrichlinie mit der Kennnummer 0988 notifiziert. Das ON ist damit befugt, EU-Konformitätszertifikate sowie Zertifikate über die werkseigene Produktionskontrolle als Voraussetzung für die CE-Kennzeichnung auszustellen.

Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung:</i> überwiegend (beispielsweise durch den Verkauf von Normen, technischen Regelwerken, Zertifizierungsdienstleistungen) <i>Akteursfinanzierung:</i> gering Öffentliche Finanzierung: Mitgliedsbeiträge öffentlicher Institutionen; Subventionen Sozialpartner: Mitgliedsbeiträge sozialpartnerschaftlicher Institutionen Industrie: Mitgliedsbeiträge der involvierten Unternehmen
Normsetzung	<i>Technische Norm:</i> ON erarbeitet ÖNORMEN oder setzt Normen um, die in internationalen Normungseinrichtungen erarbeitet wurden
Ex-ante-Normvollzug	<i>Konformitätsbewertung/Begutachtung:</i> Begutachtung von Verfahren und Produkten hinsichtlich der Normkonformität <i>Kennzeichnung/Normkonformitätszeichen:</i> Vergabe von Normenkonformitätszeichen bei freiwilliger Konformitätsbewertung <i>Zulassung/Zertifizierung:</i> produktbezogene Zertifizierung bei verpflichtender Konformitätsbewertung <sup>54</sup>
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i> <sup>55</sup>
Sanktionsfähigkeit	<i>Existenzielle Sanktionierung:</i> durch die Verweigerung von Zertifizierungen für nichtkonforme Produkte, bei denen eine positive Konformitätsbewertung für den Marktzutritt verpflichtend vorgeschrieben ist <sup>56</sup> <i>Reputative Sanktionierung:</i> durch die Verweigerung von Zertifizierungen für nichtkonforme Produkte, bei denen eine positive Konformitätsbewertung für den Marktzutritt zwar nicht vorgeschrieben ist, aber aus Reputationsgründen durchgeführt wird
Beschwerde/ Berufung	für die Normung: <i>intern:</i> die Einspruchsführung kann innerhalb der Einspruchsfrist durch jede physische und juristische Person erfolgen. Das Verfahren der Einspruchsbehandlung ist in der ON-Geschäftsordnung festgelegt <sup>57</sup> für die Konformitätsbewertung: <i>gesetzlich geregelt/extern:</i> Beschwerden über akkreditierte Stellen gehen gem. § 12 Abs. 3 AkkG an die Akkreditierungsstelle (BMWA)
Evaluierungs- Indikatoren	k. A.

54 Durch die Konformitätsbewertung erfolgt insofern eine ‚Zulassung‘, als das In-Verkehr-Bringen bestimmter Produkte bzw. Produktgruppen ohne positiv abgeschlossene Konformitätsbewertung unzulässig ist.

55 Dem ON obliegen als Ko-Regulierungsinstitution keine gesetzlich definierten Kompetenzen im Ex-post-Normvollzug. Allerdings werden auch im Rahmen der freiwilligen Konformitätsprüfung in Selbstregulierung Konformitätszeichen vergeben, die bei Fehlverhalten ex post entzogen werden können.

56 Der Zertifikatserwerber kann sich allerdings innerhalb der EU eine andere anerkannte (akkreditierte, notifizierte) Zertifizierungsstelle seiner Wahl suchen und im Falle einer positiven Konformitätsbewertung die produktbezogene Zulassung zum Markt erwirken.

57 Das ON legt die ÖNORM-Entwürfe gemäß Abschnitt 6.5. Geschäftsordnung 1974 zur Stellungnahme auf. Will man von der gebotenen Möglichkeit zu Stellungnahmen zu ÖNORM-Entwürfen Gebrauch machen, so sind diese in Form von ‚Einsprüchen‘ beim ON, z. H. des jeweils zuständigen Fachnormenausschusses, einzubringen, allenfalls unter Anschluss von ‚Änderungsvorschlägen‘.

**Jugendmedienkommission (JMK)**

Gründungsjahr	1948 als Jugendfilmkommission, 2001 in Jugendmedienkommission umbenannt
Rechts- bzw. Organisationsform	Beim BMBWK eingerichtete Kommission
Wirkungsbereiche	Rundfunk, Internet, (Film, Kino, Videospiele) <sup>58</sup>
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> keine schädigenden Inhalte, Jugendschutz, Qualität der Inhalte, meritorische Inhalte <sup>59</sup> <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Markttransparenz & informierte Konsumenten, User Empowerment
Regulierungsansatz	<i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> Produktbeurteilung, Qualitätsbeurteilung durch Überprüfung, Alterskennzeichnung und Empfehlungen, in Zukunft verstärkt Positivkennzeichnung für pädagogisch wertvolle Inhalte
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BMBWK, Vertreter der Länder (Jugendschutzsachverständige) <i>Verbrauchervertreter:</i> Vertreter der Medienkonsumenten (z. B. Vertreter von Jugendorganisationen und Elternvertretungen) <i>Wissenschaft/Experten:</i> Pädagogik, Jugendschutz <i>Industrie:</i> Vertreter der Filmwirtschaft
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> Verwaltungsübereinkunft der Länder, der Filmwirtschaft und des Unterrichtsministeriums aus dem Jahr 1948, mit der die JMK eingerichtet wurde; <sup>60</sup> die JMK-Geschäftsordnung wird vom BMBWK festgelegt <i>Ratifizierung von Regulierungsergebnissen:</i> gem. Landesgesetzen können Empfehlungen der JMK von zuständigen Landesbehörden für verbindlich erklärt werden <sup>61</sup> <i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben: gem. JMK-Geschäftsordnung (v. a. Jugendmedienschutz) Aufgabendefinition: gem. JMK-Geschäftsordnung (v. a. Alters- und Positivkennzeichnung) <i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> Aufsicht obliegt dem BMBWK; gem. JMK-Geschäftsordnung erlässt der BMBWK Prüfkriterien, an die sich Filmprüfer zu halten haben; es besteht aber keine Weisungsgebundenheit <i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Bestellung: Bestellung der Mitglieder der Prüfausschüsse durch den BMBWK Verfahren: Verfahren in Prüfausschüssen und Appellationsausschuss gem. JMK-Geschäftsordnung Organisation: Organe und Zusammensetzung der JMK, sowie Kompetenzen der Organe gem. JMK-Geschäftsordnung <i>Informationspflicht/Transparenz:</i> der Geschäftsführer erstellt einen jährlichen Tätigkeitsbericht <i>Finanzielle Involvierung:</i> ja <i>Personelle Involvierung:</i>

58 Die institutionelle Entwicklung der JMK verdeutlicht den Trend zur Konvergenz. Nachdem sich die Kommission von 1948 bis 2000 unter dem Namen ‚Jugendfilmkommission‘ ausschließlich der Beurteilung von Kino- und Fernsehfilmen gewidmet hat, erfolgte im Jahr 2001 im Rahmen einer Reform die Ausweitung des Wirkungsbereiches auf multimediale Inhalte (Internet, DVD, CD-ROM etc.), die Einrichtung zusätzlicher Prüfausschüsse und die Umbenennung in ‚Jugendmedienkommission‘ (vgl. <http://www.bmuk.gv.at/pnews/010703.htm>).

59 Neben der JMK existiert im Bereich der Inhaltskontrolle formal auch die ‚ARGE Filmprüfstelle der österreichischen Filmwirtschaft‘ (Selbstregulierung im engen Sinn), die Filme hinsichtlich ihrer Gesetzeskonformität beurteilen sollte. Die Filmprüfstelle ist aber derzeit nicht aktiv tätig.

60 Der Weg der formellen Institutionalisierung mittels einer ‚Verwaltungsübereinkunft‘ (anstatt eines Gesetzes) wurde 1948 gewählt, um von den Alliierten nicht mit dem Vorwurf konfrontiert zu werden, eine staatliche Zensurbehörde zu schaffen.

61 Beispielsweise kann gemäß § 21 Tiroler Lichtspielgesetz (BGBl. I 5/1986) das Amt der Tiroler Landesregierung unter Verweis auf die Empfehlungen der JMK für jugendgefährdende Filme durch Verordnung Altersbeschränkungen festsetzen.

	Der Geschäftsführer der JMK ist gleichzeitig der Leiter der Jugendmedienschutz-Abteilung im BMBWK; Jugendschutzsachverständige der Länder sind in einem Prüfungsausschuss vertreten
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Prüfungsausschüsse und Kuratorium <i>Weit definierte Zielgruppen:</i> Medienexperten aus unterschiedlichen Interessengruppen <sup>62</sup> <i>Restriktiver Zugangsmodus:</i> Bestellung der Mitglieder der JMK durch den BMBWK <i>Finanzierungsbeitrag: nein</i> <i>Humanressourcen mit Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> u. a. über die European Conference of Film Classifiers und ICRA <sup>63</sup>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung: ca. 30 %</i> Die Begutachtung eines Filmes ist kostenpflichtig und kostet ca. 6,5 Euro-cent/Filmmeter <i>Akteursfinanzierung: ca. 70 %</i> Öffentliche Finanzierung: Bund finanziert u.a. die Geschäftsstelle der JMK
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Kennzeichnung:</i> Prüfung von Medienprodukten, Alterskennzeichnung, Empfehlungen für die Altersfreigabe
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung:</i> Die Empfehlungen der JMK sind unverbindlich, die Verbindlichkeit entsteht erst durch die Länderverordnungen
Beschwerde/ Berufung	<i>Intern:</i> (aber institutionell getrennt) Es besteht eine Appellationsmöglichkeit gegen Entscheidungen. Ein Appellationsausschuss kann über Verlangen des Geschäftsführers, vom Prüfungsausschussvorsitzenden, von Filmverleihern oder von Rundfunkveranstaltern einberufen werden
Evaluierungsindikatoren	k. A.

### Österreichischer Verband für Elektrotechnik/Österreichisches Elektrotechnisches Komitee (OVE/OEK)

Gründungsjahr	1883 als ‚Elektrotechnischer Verein Wien‘ (EVW) gegründet, 1957 vom Minister für Handel und Wiederaufbau gem. Ministerratsbeschluss offiziell mit der elektrotechnischen Normung beauftragt
Rechts- bzw. Organisationsform	Der OVE ist ein Verein (Körperschaft öffentlichen Rechts); das für die Normung zuständige OEK ist eine Abteilung des OVE
Wirkungsbereiche	Telekommunikation, Rundfunk, Internet, andere Sektoren (v. a. Elektrotechnik) <sup>64</sup>

62 Gemäß JMK-Geschäftsordnung setzt sich das Kuratorium der JMK aus Experten aus den Bereichen Medienproduktion, Medienkultur, Massenmedien sowie Jugendmedienschutz und Vertretern der Medienkonsumenten zusammen.

63 Die JMK ist in unterschiedliche internationale Initiativen eingebunden, die sich mit der Kennzeichnung von audiovisuellen Inhalten auseinandersetzen. Im Filmbereich existiert beispielsweise die European Conference of Film Classifiers. Die Kennzeichnung von Internetinhalten wird u. a. von der ICRA weiterentwickelt, jene für Unterhaltungssoftware von der ELSPA.

64 Der Wirkungsbereich des OVE umfasst nach eigenen Angaben Niederspannungs- und Hochspannungsanlagen, Blitzschutz, elektronische Haushaltsgeräte, Leuchten, Installationsmaterial, Schaltgeräte, elektronische Maschinen, Freileitungen, Kabel und Leitungen, Explosionsschutz, Telekommunikationstechnik, Rundfunk, Informationstechnologie, elektronische Geräte und Bauelemente, medizinische Geräte, Mess- und Regelungstechnik, EMV, EMF sowie Werkstoffe der Elektrotechnik.

Steuerungsziele	<p><i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Konsumentenschutz, Markttransparenz, Produktsicherheit</p> <p><i>Wettbewerbsförderung:</i> leistungsstarke Infrastruktur, effiziente Ressourcennutzung, Kommunikationssicherheit, Produktkompatibilität</p>
Regulierungsansatz	<p><i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> v. a. Qualitätsregulierung, Kompatibilitätsregulierung durch Normung und Konformitätsbewertung</p> <p><i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> durch Kennzeichnung/Zertifizierung<sup>65</sup></p>
Involvierte Stakeholder	<p><i>Staatliche Akteure:</i> BMWA</p> <p><i>Sozialpartner:</i> BAK, ÖGB,<sup>66</sup> WKÖ (über den Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie)</p> <p><i>Verbrauchervertreter:</i> VKI, private Anwender</p> <p><i>Wissenschaft/Experten</i></p> <p><i>Industrie:</i> Vertreter aus allen Bereichen der Elektrotechnik, u. a. Elektrizitätsunternehmen</p>
Staatliche Involvierung	<p><i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> für die Normung: gem. § 3 Abs. 5 ETG ist der OVE die zuständige Stelle für die Erarbeitung und Veröffentlichung von ‚Österreichischen Bestimmungen für die Elektrotechnik‘</p> <p><i>Anerkennung/Akkreditierung</i> als Regulierungsinstitution für die Konformitätsbewertung:<sup>67</sup> Akkreditierung als Zertifizierungsstelle durch Verordnung (BGBl. II 298/1997) und als Überwachungsstelle gem. Bescheid (GZ. 92714/632-IX/2/96). Der OVE ist ‚Notified Body/Competent Body‘ gem. 73/23/EWG (Niederspannungsrichtlinie) und 89/336/EWG (EMV-Richtlinie)<sup>68</sup></p> <p><i>Ratifizierung von Regulierungsergebnissen:</i> vom OVE erarbeitete Bestimmungen für die Elektrotechnik können gem. § 3 Abs. 3 ETG vom BMWA für verbindlich erklärt werden<sup>69</sup></p> <p><i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> für die Normung: Ziele und Aufgabenstellung gem. ETG für die Konformitätsbewertung: Ziele und Aufgaben gem. AkkG sowie gem. einschlägiger Rechtsvorschriften und Normen</p> <p><i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> für die Normung: die Aufsicht über den OVE obliegt gem. § 3 Abs. 5 ETG dem BMWA für Konformitätsbewertung: Akkreditierungsstelle für Zertifizierungs-, Prüf- und Überwachungsstellen ist gem. § 8 AkkG der BMWA. Gem. § 13 AkkG sind akkreditierte Zertifizierungs-, Prüf- und Überwachungsstellen regelmäßig durch die Akkreditierungsstelle zu überprüfen.</p> <p><i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i></p>

65 Folgende Normenkonformitätszeichen werden im Rahmen von Konformitätsbewertungen vergeben: (1) Austrian Safety Mark, (2) Austrian Safety Mark for Cables and Cords, (3) OVE Identification Thread, (4) OVE HARMONIZATION Mark, (5) OVE HARMONIZATION Thread, (6) EMC Mark, (7) ENEC Mark, (8) KEYMARK, (9) CECC Mark.

66 Die Involvierung von BAK und ÖGB erfolgt formal durch ihre Mitgliedschaft im ON-Verbraucherrat, der gemäß Ministerratsbeschluss vom 14. Juli 1990 sowohl für die Belange des ON als auch für die Belange des OVE zuständig ist. Der De-facto-Einfluss des ON-Verbraucherrates auf Normungsfragen in der Elektrotechnik ist aber allgemein gering. Derzeit bestehen seitens des Verbraucherrates keine Aktivitäten im Bereich der elektrotechnischen Normung (vgl. <http://www.verbraucherrat.at/projekte.html>). Die Einbindung des Konsumentenschutzes erfolgt im OVE v. a. direkt in den Fachgremien.

67 §§ 1 und 2 AkkG legen fest, dass nur akkreditierte Zertifizierungsstellen berechtigt sind, die Konformität mit einschlägigen Rechtsvorschriften in Bereichen zu bescheinigen, in denen der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist. Gemäß § 17 Abs. 1 AkkG erfolgt die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen unter festgelegten Voraussetzungen durch Verordnung des BMWA.

68 Die Notifizierung ist die Benennung einer (akkreditierten) Stelle durch den jeweiligen Mitgliedsstaat an die EU-Kommission und die anderen Mitgliedstaaten als Eurozertifizierungs- und Zulassungsstelle für eine oder mehrere bestimmte Richtlinien.

69 Die Elektrotechnikverordnung (BGBl. II 105/1996) nennt 71 verbindliche Bestimmungen für die Elektrotechnik.

	<p>für die Konformitätsbewertung: Organisationsvorgaben gem. §§ 17ff. AkkG (v. a. Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit), Verfahrensvorgaben gem. §§ 8ff. AkkG (Organisation der Durchführung von Konformitätsbewertungen und Überwachungen)</p> <p><i>Informationspflicht/Transparenz:</i></p> <p>für die Normung: gem. § 2 Abs. 1 NotifG müssen technische Vorschriften vor der Erlassung dem BMWA zur Notifikation an die Europäische Kommission übermittelt werden</p> <p>für die Konformitätsbewertung: gem. § 32 AkkG müssen Aufzeichnungen über Zertifizierungs- und Überwachungsverfahren und deren Ergebnisse sowie ein entsprechendes Gesamtverzeichnis (§ 33 AkkG) angefertigt werden</p> <p><i>Fallback-Szenarien:</i></p> <p>für die Konformitätsbewertung: gem. § 17 Abs. 6 AkkG können Akkreditierungen für Zertifizierungsstellen abgeändert oder aufgehoben werden, wenn Voraussetzungen für die Akkreditierung entfallen</p> <p><i>Finanzielle Involvierung:</i></p> <p>Beitragsersatz für die Mitarbeit in internationalen Gremien durch den Bund; Mitgliedsbeiträge öffentlicher Stellen</p> <p><i>Personelle Involvierung:</i></p> <p>Staatliche Stellen bzw. Behörden sind in Fachgremien vertreten</p>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<p><i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i></p> <p>Fachnormenausschüsse des OEK (gemeinsame Fachnormenausschüsse von OVE und ON); Lenkungs-gremien (OEK-Lenkungsausschuss und OEK-Aktionskomitee)</p> <p><i>Weit definierte Zielgruppen:</i></p> <p>Industrie, Handel, Gewerbe, Wissenschaft, Konsumenten, Behörden</p> <p><i>Offener Zugangsmodus:</i></p> <p>rein formelle Aufnahmeentscheidung durch das Fachgremium</p> <p><i>Finanzierungsbeitrag: nein</i></p> <p><i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i></p>
Internationale Einbindung	<p><i>Starke internationale Einbindung:</i></p> <p>für die Normung über IEC und CENELEC</p> <p>für die Konformitätsbewertung über IECEE, CENELEC und entsprechende MRAs</p>
Finanzierung	<p><i>Dienstleistungsfinanzierung: überwiegend</i></p> <p>beispielsweise durch Verkauf, Beratung bzgl. Normen, Konformitätsbewertung, Zertifizierung</p> <p><i>Akteursfinanzierung: gering</i></p> <p>Mitgliedsbeiträge (öffentliche Stellen, Sozialpartner, andere Interessenvertreter, Industrie, Private)</p>
Normsetzung	<p><i>Technische Norm:</i></p> <p>OEK erarbeitet Normen oder setzt Normen um, die in internationalen Normungseinrichtungen erarbeitet wurden<sup>70</sup></p>
Ex-ante-Normvollzug	<p><i>Konformitätsbewertung/Begutachtung:</i></p> <p>Begutachtung von Verfahren und Produkten hinsichtlich der Normkonformität</p> <p><i>Kennzeichnung/Normenkonformitätszeichen:</i></p> <p>Vergabe von Normkonformitätszeichen bei freiwilliger Konformitätsbewertung</p> <p><i>Zulassung/Zertifizierung:</i></p> <p>produktbezogene Zertifizierung bei verpflichtender Konformitätsbewertung<sup>71</sup></p>
Ex-post-Normvollzug	<p><i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i></p>
Sanktionsfähigkeit	<p><i>Existenzielle Sanktionierung:</i></p> <p>durch die Verweigerung von Zertifizierungen für nichtkonforme Produkte, bei denen eine positive Konformitätsbewertung für den Marktzutritt verpflichtend vorgeschrieben ist<sup>72</sup></p>

70 Die Aktualität der selbsterarbeiteten nationalen Normen wird in Bezug auf den Stand der Technik periodisch überprüft.

71 Siehe Fußnote 54.

72 Siehe Fußnote 56

	<i>Reputative Sanktionierung:</i> durch die Verweigerung von Zertifizierungen für nichtkonforme Produkte, bei denen eine positive Konformitätsbewertung für den Marktzutritt zwar nicht vorgeschrieben ist, aber aus Reputationsgründen durchgeführt wird
Beschwerde/ Berufung	für die Normung: <i>intern:</i> Einspruchsführung kann innerhalb der Einspruchsfrist durch jede physische und juristische Person erfolgen. Das Verfahren der Einspruchsbehandlung ist in der OEK-ON-Geschäftsordnung bzw. durch die entsprechenden Regelungen von CENELEC und IEC festgelegt. für die Konformitätsbewertung: <i>gesetzlich geregelt/extern:</i> Beschwerden über akkreditierte Stellen gehen gem. § 12 Abs. 3 AkkG an die Akkreditierungsstelle (BMWA)
Evaluierungs- Indikatoren	k. A.

### Zentrum für sichere Informationstechnologie Austria (A-SIT)

Gründungsjahr	1999
Rechts- bzw. Organisationsform	Gemeinnütziger Verein <sup>73</sup>
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Markttransparenz, Datenschutz <i>Wettbewerbsförderung:</i> Kommunikationssicherheit
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> Qualitätsregulierung durch die Überprüfung von Verfahren und Komponenten, die zur Erstellung sicherer elektronischer Signaturen verwendet werden <sup>74</sup>
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BMF <i>Wissenschaft/Experten:</i> Technische Universität Graz <i>Andere Akteure:</i> OeNB
Staatliche Involvierung	<i>Rechtliche Handlungsgrundlage/legitimierung:</i> SigG (gem. § 18 Abs. 5 SigG müssen technische Komponenten und Verfahren zur Erstellung sicherer elektronischer Signaturen von einer Bestätigungsstelle bescheinigt sein). <i>Akkreditierung/Anerkennung</i> als Regulierungsinstitution durch die Feststellung der Eignung von A-Sit als Bestätigungsstelle per Verordnung BGBl. II 2000/31 <i>Zielvorgaben/Aufgabendefinition:</i> Zielvorgaben: gem. § 15 Abs. 3 SigG (Unterstützung der Aufsichtsstelle TKK in technischen Fragen) Aufgabendefinition: Umsetzung von Aufgaben aus dem SigG und der SigV zugewiesen durch § 19 Abs. 1 SigG. <i>Aufsicht/Verantwortlichkeit:</i> gem. § 13 Abs. 2 Z 4 (organisatorische Aufsicht durch die TKK) <i>Struktur-/Organisationsvorgaben:</i> Organisation: Vorgaben gem. § 19 Abs. 2 SigG (v. a. Unabhängigkeit); insbesondere

73 Längerfristige Zielsetzung des Vereins ist die Überführung in eine gesetzlich verankerte Struktur, bei Bedarf besteht deshalb die Möglichkeit den Verein statutengemäß in eine Behörde umzuwandeln.

74 Dargestellt ist A-SIT lediglich in der Funktion als Bestätigungsstelle gemäß § 19 SigG. Weitere Tätigkeitsbereiche umfassen: Die Begleitung der Bürgerkarte (Sozialversicherungskarte mit elektronischer Signatur), Vertrauensverbesserungsmaßnahmen, Forschungstätigkeit im Bereich IT-Sicherheit, Heranziehung bei der Zahlungsverkehrsaufsicht der OeNB, Begutachtung von elektronischen Wahlen (bei Hochschülerschaftswahlen gesetzlich geregelt), Beratung von Institutionen (z. B. Datenerfassungsrichtlinie des BMI, Sicherheitshandbuch der Bundesverwaltung).

	<p>sind die Bedingungen über die Eignung von Bestätigungsstellen gem. Art. 3 Abs. 4 EU-Signaturrechtlinie 1999/93/EG zu erfüllen</p> <p><i>Informationspflicht/Transparenz:</i> Bescheinigungen nach § 18 Abs. 5 SigG sind öffentliche Dokumente und werden auf der A-SIT-Homepage veröffentlicht</p> <p><i>Finanzielle Involvierung:</i> Finanzierungsbeitrag des BMF</p> <p><i>Personelle Involvierung:</i> BMF ist Gründungsmitglied und stellt derzeit den Präsidenten</p>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<p><i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Präsidium und Vorstand</p> <p><i>Eng definierte Zielgruppen:</i> Kriterium: v. a. Unabhängigkeit</p> <p><i>Offener Zugangsmodus:</i> rein formelle Aufnahmeentscheidung durch die Generalversammlung</p> <p><i>Finanzierungsbeitrag: ja</i></p> <p><i>Aufwandsentschädigung für Humanressourcen: ja</i></p>
Internationale Einbindung	<p><i>Starke internationale Einbindung</i> über den Workshop EESSI der CEN/ISSS und über den „Ausschuss für elektronische Signaturen“<sup>75</sup></p>
Finanzierung	<p><i>Dienstleistungsfinanzierung: gering</i></p> <p>Ausstellung von Bescheinigungen gem. § 18 Abs. 5 SigG sind kostenpflichtig</p> <p><i>Akteursfinanzierung: überwiegend</i></p> <p>Öffentliche Finanzierung: Mitgliedsbeiträge der öffentlichen Institutionen BMF, OeNB, TU-Graz</p>
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<p><i>Begutachtung:</i> Überprüfung der zur Erstellung sicherer elektronischer Signaturen verwendeten Verfahren und Komponenten, insbesondere hinsichtlich gesetzlich definierter Sicherheitsanforderungen</p> <p><i>Zulassung/Bescheinigung:</i> Zulassung zum Markt für sichere elektronische Signaturen durch eine Bescheinigung über die verwendeten Verfahren und Komponenten</p>
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i>
Sanktionsfähigkeit	<p><i>Existenzielle Sanktionierung:</i> Verweigerung der Bescheinigung, wenn grundlegende Anforderungen für ‚sichere Signaturen‘ nicht erfüllt werden<sup>76</sup></p>
Beschwerde/Berufung	<p><i>Gesetzlich geregelt/extern:</i> über organisatorische Vorgänge kann Beschwerde bei der TKK erhoben werden, der die organisatorische Aufsicht über A-SIT obliegt</p>
Evaluierungsindikatoren	Nach Angaben der A-SIT: einheitliche, verständliche Regeln und Normen für den Einsatz sicherer Informationstechnik; breites öffentliches Bewusstsein über Informationssicherheit, Normen und Schutzprofile nach Common Criteria

<sup>75</sup> Die internationale Einbindung der A-SIT erfolgt einerseits durch die Entsendung von A-SIT-Vertretern in den „Ausschuss für elektronische Signaturen“ (A9C), der die EU-Kommission gemäß Art. 9 der Richtlinie 1999/93/EG (Signaturrechtlinie) in Fragen der elektronischen Signatur in beratender Funktion unterstützt und der direkt bei der EU-Kommission angesiedelt ist. A-SIT hatte beispielsweise bei der Erstellung eines ISO15408 (Common Criteria) Schutzprofils für sichere Signaturerstellungseinheiten, welches mittlerweile durch das A9C verabschiedet wurde, entsprechend Annex III der EU-Signaturrechtlinie die Projektleitung inne (vgl. [http://www.asit.at/asit/faq\\_asit/faq\\_asit.htm](http://www.asit.at/asit/faq_asit/faq_asit.htm)).

<sup>76</sup> Der Bescheinigungswerber kann sich allerdings innerhalb des Wirkungsraumes der EU-Richtlinie über die elektronische Signatur eine andere Bestätigungsstelle seiner Wahl suchen und so die Zulassung zum Markt für sichere elektronische Signaturen erwirken.





### **Selbstregulierungsinstitutionen im weiten Sinn** **Arbeitskreis technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK)**

Gründungsjahr	1999
Rechts- bzw. Organisationsform	Gemeinschaftsinitiative/Plattform der österreichischen Telekommunikationsbetreiber
Wirkungsbereiche	Telekommunikation, Internet (in Planung) <sup>77</sup>
Steuerungsziele	<i>Wettbewerbsförderung:</i> Kommunikationssicherheit, Produktkompatibilität, effiziente Verfahrens- und Kommunikationsabläufe
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> durch einheitliche, unternehmensübergreifende Lösungen zu administrativen und technisch-betrieblichen Abläufen in der Telekommunikation
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> RTR-GmbH <i>Industrie:</i> Netzbetreiber und Lieferanten, 33 stimmberechtigte Mitglieder (Netzbetreiber), <sup>78</sup> 8 nicht stimmberechtigte Mitglieder (Hersteller)
Staatliche Involvierung	<i>Personelle Involvierung:</i> Der AK-TK wurde von der TKC initiiert; Vertreter der RTR-GmbH beobachten Plenarsitzungen und sind als (nicht stimmberechtigte) Mitarbeiter in Arbeitsgruppen vertreten
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> AK-TK-Arbeitsgruppen <i>Eng definierte Zielgruppen:</i> Kriterium: Branchenzugehörigkeit (Netzbetreiber und Lieferanten) <i>Offener Zugangsmodus:</i> rein formelle Aufnahmeentscheidung durch Arbeitsgruppen <i>Finanzierungsbeitrag: nein</i> <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Keine internationale Einbindung</i>
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung: 100 %</i> Industrie: die Telekom Austria trägt die Kosten der Geschäftsstelle
Normsetzung	<i>Technische Norm:</i> unverbindliche Empfehlungen zu technisch administrativen Abläufen <sup>79</sup>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Keine Sanktionierung:</i> Empfehlungen sind unverbindlich
Beschwerde/Berufung	<i>Keine Beschwerde-/Berufungsmöglichkeit</i>
Evaluierungsindikatoren	Berücksichtigung/Bestätigung der AK-TK-Empfehlungen in Verfahren vor der TKK, Anzahl der Mitglieder, Reaktionsgeschwindigkeit

<sup>77</sup> Im Zusammenhang mit der Einführung von ENUM wird für die technische Koordination die Einsetzung eines österreichischen ENUM-Forums diskutiert, für das u. a. der AK-TK vorgeschlagen wird (vgl. RTR 2001d, 7). Konkrete Schritte zur Einrichtung eines ENUM-Forums im Rahmen der AK-TK wurden bislang nicht gesetzt.

<sup>78</sup> In Österreich gibt es derzeit ca. 80 konzessionierte Netzbetreiber, davon sind 33 im AK-TK vertreten.

<sup>79</sup> Empfehlungen haben keine Rechtskraft, werden aber im Streitfall in den Verfahren vor der TKK von dieser ggf. berücksichtigt.

**Internet Ombudsmann**

Gründungsjahr	1999
Rechts- bzw. Organisationsform	Markenrechtlich geschützte Gemeinschaftsinitiative von ÖIAT und VKI
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Steigerung des Verbrauchervertrauens, Verbesserung des Konsumentenschutzes im B2C eCommerce
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> durch Verhaltensempfehlungen der Ombuds- und Schlichtungsstelle
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BMWA, BMJ <i>Sozialpartner:</i> BAK, WKÖ <i>Verbrauchervertreter:</i> VKI (Trägerinstitution) <i>Wissenschaft/Experten:</i> ÖIAT (Trägerinstitution) <i>Industrie:</i> ISPA <i>Andere Akteure:</i> EU-Kommission
Staatliche Involvierung	<i>Personelle Involvierung:</i> Vertreter von BMWA und BMJ sind in den Expertenbeirat entsandt
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Expertenbeirat, Schlichtungsstelle <i>Weit definierte Zielgruppen:</i> Mitarbeit von Sozialpartnern, Verbrauchervertretern, Industrie und staatlichen Stellen im Expertenbeirat wird ausdrücklich angestrebt <i>Offener Zugangsmodus:</i> rein formelle Aufnahmeentscheidung <i>Finanzierungsbeitrag:</i> nein <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung:</i> in der Arbeitspraxis besteht eine enge Zusammenarbeit mit vergleichbaren ausländischen Ombudsstellen
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung:</i> ca. 5 % für Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle wird ein jährlicher Unkostenbeitrag (25,- Euro Jahresmitgliedsbeitrag) eingehoben <i>Akteursfinanzierung:</i> Sozialpartner und Industrie: ca. 95 % (inklusive Eigenleistungen des ÖIAT) Öffentliche Finanzierung: die EU-Kommission – Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz förderte die Entwicklung des Projekts; derzeit bestehen keine öffentlichen Förderungen
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Schlichtungsstelle:</i> Schlichtungsempfehlungen bei eCommerce Streitigkeiten zwischen Anbietern und Endkunden <sup>80</sup>
Sanktionsfähigkeit	<i>Keine Sanktionsfähigkeit</i>
Beschwerde/ Berufung	k. A.
Evaluierungsindikatoren	Nach eigenen Angaben: Anzahl der Schlichtungsfälle, Erfolgsquote

80 Der Internetombudsmann bezieht sich in seiner Arbeitspraxis auf eCommerce relevante Gesetze (ECG, DSGVO, TKG, FernabsatzG, Gewährleistungsg etc.).

### Internet Privatstiftung Austria/Network Information Center – Internet Verwaltungs- und Betriebsgesellschaft (IPA/nic.at)

Gründungsjahr	1998 als nic.at gegründet, 2001 in Stiftung eingebracht
Rechts- bzw. Organisationsform	Die IPA ist eine Privatstiftung; die operative Einheit der IPA ist die nic.at-GmbH
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Wettbewerbsförderung:</i> Stabilität und Kommunikationssicherheit, effiziente Ressourcennutzung
Regulierungsansatz	<i>Marktstrukturregulierung:</i> Allokation knapper Ressourcen durch Vergabe von Eigentums- und Verfügungsrechten (Verwaltung des DNS unter der ccTLD .at und Vergabe/Zuteilung von Adressierungselementen)
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BMVIT, RTR-GmbH <i>Verbrauchervertreter:</i> Konsumentenvertreter (Vertreter von vibe.at im Expertenbeirat) <i>Wissenschaft/Experten:</i> Universität Wien <i>Industrie:</i> ISPA <i>Andere Akteure:</i> Richtervereinigung
Staatliche Involvierung	<i>Personelle Involvierung</i> Mitarbeiter der RTR-GmbH und des BMVIT sind in den Domainbeirat eingeladen (allerdings nicht als offizielle Vertreter ihrer Behörden, sondern als kompetente Privatpersonen)
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Domainbeirat, Schlichtungsstelle <i>Eng definierte Zielgruppen:</i> Kriterium: Kompetenz <i>Restriktiver Zugangsmodus:</i> Bestellung der Mitglieder des Domainbeirats erfolgt durch die IPA <i>Finanzierungsbeitrag:</i> nein <i>Aufwandsentschädigung für Humanressourcen:</i> k. A.
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> über CENTR und ICANN <sup>81</sup>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung:</i> 100 % Einnahmen pro registrierter Domain
Normsetzung	<i>Vergaberichtlinien:</i> im Domainbeirat werden Richtlinien für die Domainvergabe festgelegt
Ex-ante-Normvollzug	<i>Vergabe/Zuteilung:</i> Vergabe (Registrierung) von Domainnamen durch die nic.at (Verträge)
Ex-post-Normvollzug	<i>Schlichtungsstelle</i> (in Planung): Schlichtungsempfehlungen bei Marken- oder Namensrechtstreitigkeiten
Sanktionsfähigkeit	<i>Existenzielle Sanktionierung:</i> durch den Widerruf oder die Verweigerung einer Registrierung <sup>82</sup>
Beschwerde/Berufung	k. A.
Evaluierungsindikatoren	k. A.

81 Die ICANN koordiniert das DNS, indem es das Management der TLDs delegiert und die Kohärenz der globalen Datenbasis sicherstellt. nic.at ist Mitglied bei Organisationen wie CENTR und ICANN, wo Domain-Namen-Verwaltung und -Delegation koordiniert werden.

82 Gemäß Art. 1.6 AGB kann nic.at Registrierungsanträge bei offensichtlicher Rechtsverletzung oder missbräuchlicher Inanspruchnahme der Dienstleistungen ablehnen. Gemäß Art. 3.8. der AGB kann die Registrierung widerrufen werden u. a. aufgrund wiederholter technischer Probleme, einer rechtswirksamen gerichtlichen Entscheidung sowie auf Anweisung einer zuständigen Behörde.

**Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission (Preisunterausschuss)**

Gründungsjahr	1957 gegründet; als wichtige Vorläufer der Paritätischen Kommission gelten die Wirtschaftskommission und das Wirtschaftsdirektorium <sup>83</sup>
Rechts- bzw. Organisationsform	Der Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission ist eine Einrichtung im Rahmen der Sozialpartnerschaft
Wirkungsbereiche	Rundfunk, andere Sektoren <sup>84</sup>
Steuerungsziele	<i>Marktmachtkontrolle:</i> Missbrauchsaufsicht, Preiskontrolle
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> Preisregulierung durch unverbindliche Empfehlungen zur Preissetzung
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> Bundeskanzler, Innenminister, Wirtschaftsminister, Sozialminister <i>Sozialpartner:</i> BAK, ÖGB, WKÖ, PRAKO-LWK (Trägerinstitutionen)
Staatliche Involvierung	<i>Personelle Involvierung:</i> Bundeskanzler, Wirtschaftsminister, Sozialminister und Innenminister sind in der Paritätischen Kommission (ohne Stimmrecht) vertreten
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Preisunterausschuss <i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung	<i>Keine internationale Einbindung</i>
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung: 100 %</i> Sozialpartner
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Verhaltensempfehlung:</i> Preiseempfehlungen (u. a. zur Preissetzung bei Kabelfernsehgebühren)
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Keine Sanktionierung</i> <sup>85</sup>
Beschwerde/Berufung	k. A.
Evaluierungsindikatoren	k. A.

83 Mit dem Wirtschaftsdirektorium (Ministerratsbeschluss 1951) wurde der Versuch unternommen, dem sozialpartnerschaftlichen Einfluss auf Fragen der Wirtschaftsentwicklung eine gesetzliche Grundlage zu geben (Ko-Regulierung). Die formal festgelegte Bindung des zuständigen Ministers an Gutachten des Direktoriums wurde aber 1952 vom VfGH für verfassungswidrig erklärt (vgl. Tálos 1997, 434).

84 Vom Preisunterausschuss wurden bis zum Anfang der 1990er-Jahre zahlreiche Preiseempfehlungen für unterschiedliche Industriesektoren abgegeben (Bauindustrie, Transport, Lebensmittel, Dienstleistungen etc.). Die Aufgabenbereiche wurden mit dem Sozialpartnerabkommen 1992 vorerst auf Preiseempfehlungen für Milch, Milchprodukte, Schwarzbrot, Zucker, Kartoffel- und Maisstärke, leitungsgebundene Energien, KATV-Gebühren, Heizöl und Diesel beschränkt. Ende der 1990er-Jahre wurden nur noch Preiseempfehlungen für Heizöl und KATV-Gebühren abgegeben. 2000 wurden die Preise für KATV aufgrund des Substitutionswettbewerbs zwischen Kabel- und Satelliten-TV vorläufig freigegeben.

85 Die Möglichkeiten der Paritätischen Kommission beschränken sich auf die Abgabe von unverbindlichen Empfehlungen. Trotz fehlender Sanktionsfähigkeit war die Bereitschaft der Industrie, den Empfehlungen der Paritätischen Kommission zu folgen, sehr hoch.

**Stopline**

Gründungsjahr	1998 als ‚Internet-Hotline‘/ISPA-Meldestelle für illegale Inhalte gegründet, 2001 in Stopline umbenannt
Rechts- bzw. Organisationsform	Initiative im Rahmen der ISPA
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> keine illegalen Internetinhalte
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung</i> durch Hinweise/Information an ISPs bei illegalen Netzinhalten (Stopline sperrt oder löscht selbst aber keine Inhalte)
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BMI, Interpol, Staatspolizei <i>Wissenschaft/Experten</i> <i>Industrie:</i> ISPA (Trägerinstitution), IPA <i>Andere Akteure:</i> EU-Kommission
Staatliche Involvierung	<i>Personelle Involvierung:</i> Vertreter der Staatspolizei, und Interpol sind im Hotline-Beirat; in der Arbeitspraxis besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Stopline und der Meldestelle für illegale Internetinhalte im BMI
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Hotline-Beirat <i>Eng definierte Zielgruppen:</i> ISPs und Exekutive <i>Restriktiver Zugangsmodus:</i> Einladung durch den ISPA-Vorstand <i>Finanzierungsbeitrag:</i> nein <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> über den Safer Internet Action Plan (IAP) – Initiative INHOPE
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung:</i> Öffentliche Finanzierung: Finanzierung der Initiative erfolgt u. a. durch Fördermittel aus dem Safer Internet Action Plan (IAP) der EU (Mittel der Initiative INHOPE) Industrie: Finanzierungsbeiträge von ISPA und IPA
Normsetzung	<i>Keine normsetzende Tätigkeit</i> <sup>86</sup>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Ombudsstellen:</i> Hotline <i>Feststellung von Fehlverhalten (aber keine Sanktionierung):</i> Weitergabe relevanter Informationen an Behörden, Provider und Partnerhotlines
Sanktionsfähigkeit	<i>Keine Sanktionierung</i> <sup>87</sup>
Beschwerde/Berufung	Keine Beschwerde-/Berufungsmöglichkeit
Evaluierungsindikatoren	Bekanntheitsgrad, eingegangene Hinweise, Anzahl der ‚Take downs‘ durch Provider, nachdem diese von der Stopline auf illegale Inhalte hingewiesen wurden

86 Die Stopline agiert in der Arbeitspraxis vor dem Hintergrund des § 207a StGB (Kinderpornographie), des VerbotsG und des AbzeichenG.

87 ISPs verpflichten sich aber mit dem Beitritt zum ISPA-Verhaltenskodex zur Zusammenarbeit mit der Meldestelle und können ggf. bei Fehlverhalten aus der ISPA ausgeschlossen werden (vgl. Tabelle ISPA-Verhaltenskodex in diesem Anhang).

### Österreichisches E-Commerce Gütezeichen

Gründungsjahr	2001
Rechts- bzw. Organisationsform	Verein nach österreichischem Vereinsrecht
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Steigerung des Verbrauchervertrauens, Verbesserung des Konsumentenschutzes, Verbesserung der Markttransparenz im B2C eCommerce
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung</i> durch Schlichtungsempfehlungen <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> durch einen Verhaltenskodex der Kriterien für transparentes und faires Verhalten gegenüber Kunden festlegt (u. a. Preisauszeichnung, Anbieteridentifizierung, Rücktrittsrechte)
Involvierte Stakeholder	<i>Staatliche Akteure:</i> BMWA <i>Sozialpartner:</i> WKÖ (Trägerinstitution), BAK <i>Verbrauchervertreter:</i> Verein für Konsumenteninformation (VKI) <i>Wissenschaft/Experten:</i> ÖIAT (Trägerinstitution) <i>Andere Akteure:</i> EU-Kommission
Staatliche Involvierung	<i>Personelle Involvierung:</i> BMJ und BMWA waren in die Entwicklung des Gütezeichens eingebunden; Vertreter von BMWA und BMJ sind in den Expertenbeirat entsandt
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Expertenbeirat, Vergabestelle für das Gütezeichen, Schlichtungsstelle <i>Weit definierte Zielgruppen:</i> Mitarbeit von Sozialpartnern, Verbrauchervertretern, Industrie und staatlichen Stellen im Expertenbeirat wird ausdrücklich angestrebt <i>Offener Zugangsmodus:</i> rein formelle Aufnahmeentscheidung durch den Verein <i>Finanzierungsbeitrag: ja</i> <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> über Euro-Label <sup>88</sup>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung: ca. 30 %</i> durch Vergabe des Gütezeichens (Erstbegutachtung: zwischen 363,- und 1.090,- Euro; jährliche Nutzungsgebühr 363,- Euro) (kann teilweise durch Förderungen abgedeckt werden) <i>Akteursfinanzierung:</i> Öffentliche Finanzierung: ca. 15 % durch BMWA, EU-Kommission (im Rahmen von Euro-Label) Sozialpartner: ca. 55 % Finanzierungsbeiträge von WKÖ und BAK
Normsetzung	<i>Verhaltenskodex</i> <sup>89</sup>
Ex-ante-Normvollzug	<i>Proaktive Kontrolle/Aufsicht:</i> Überprüfungen vor der Vergabe des Gütezeichens sowie regelmäßige Kontrollen (jährliche Überprüfung und Stichproben) <i>Kenzeichnung/Gütesiegel:</i> Vergabe des österreichischen E-Commerce Gütezeichens an Anbieter, die sich dem Kodex unterwerfen

88 Euro-Label (früher: EUROLOGO) ist ein länderübergreifendes Projekt für ein europäisches eCommerce Gütesiegel unter der Projektleitung von EuroCommerce (Europäischer Dachverband des Einzel- Groß- und Außenhandels).

89 Der Verein E-Commerce Gütezeichen bezieht sich in der Arbeitspraxis auf eCommerce relevante Gesetze (ECG, DSG, TKG, Fernabsatz-G, Gewährleistungs-G).

Ex-post-Normvollzug	<i>Schlichtungsstelle:</i> bei eCommerce Streitigkeiten zwischen Endkunden und Anbietern, die sich dem Kodex unterwerfen <i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung:</i> Entzug von Gütezeichen
Beschwerde/ Berufung	<i>Intern:</i> abgeänderter Neuantrag für den Erwerb des Gütezeichens; keine Beschwerdemöglichkeit bei Gütezeichenentzug
Evaluiereungs- indikatoren	Nach eigenen Angaben: Anzahl der verliehenen Gütezeichen, Informationskontakte mit Unternehmen, Niveau des Qualitätsbewusstseins bei Unternehmen und Konsumenten sowie Anzahl der Beschwerden über Gütezeichenträger

### **Selbstregulierungsinstitutionen im engen Sinn**

#### **Austriapro**

Gründungsjahr	1989
Rechts- bzw. Organisationsform	Verein in Kooperation mit der WKÖ
Wirkungsbereiche	Telekommunikation, Internet <sup>90</sup>
Steuerungsziele	<i>Wettbewerbsförderung:</i> Produktkompatibilität, Kommunikationssicherheit
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> v. a. durch Normung, Promotion von ausgewählten Standards in Übereinstimmung mit der internationalen Normung
Involvierte Stakeholder	<i>Sozialpartner:</i> WKÖ <i>Verbrauchervertreter:</i> Anwender (Unternehmen verschiedener Branchen und Größen, öffentliche Institutionen sind in themenspezifische Arbeitskreise eingebunden) <i>Industrie:</i> Softwareentwickler, Konsulenten
Staatliche Involvierung	<i>Keine staatliche Involvierung</i> <sup>91</sup>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Austriapro-Arbeitskreise, Vereinsvorstand, Geschäftsführung der Geschäftsstelle <i>Weit definierte Zielgruppen:</i> in jedem Arbeitskreis sollen Anwender/Konsumenten, Entwickler, Konsulenten sowie der Wissenschaft mitarbeiten <i>Offener Zugangsmodus:</i> rein formelle Aufnahmeentscheidung durch die Arbeitskreise <i>Finanzierungsbeitrag:</i> ja (Mitgliedsbeiträge) <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> u. a. über eBES (CEN/ISSS) und UN/CEFACT
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung:</i> ca. 20 % aus Verkaufserlösen, Schulungen <i>Akteursfinanzierung:</i> Sozialpartner: ca. 50 %, die Austriapro-Geschäftsstelle wird aus Pflichtmitgliedschaftsbeiträgen der WKÖ finanziert Industrie: 20 % aus Mitgliedsbeiträgen (inklusive Verbrauchervertreterbeiträge) Andere: 10 %
Normsetzung	<i>Technische Norm:</i> (Mit-)Entwicklung von Normen in Kooperation mit dem ON, Normungs- und Standardempfehlungen
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Keine Ex-post-Tätigkeit</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Keine Sanktionierung.</i> E-Business Standardisierung/Normung basiert auf Freiwilligkeit
Beschwerde/Berufung	Kein definiertes Beschwerde-/Berufungsverfahren
Evaluierungsindikatoren	Nach Angaben von Austriapro: Beitrag zum Geschäftserfolg österreichischer KMUs in den von Austriapro betreuten Branchen; Akzeptanz oder Nichtakzeptanz der Nachrichtenstandards auf dem Markt

90 Insbesondere Elektronischer Geschäftsverkehr (B2B und B2G eCommerce), Telekommunikation, Internetlösungen, Nachrichten und digitale Prozess-Standards (EDIFACT, ebXML)

91 In der Praxis besteht eine Zusammenarbeit mit dem BMWA (Technologiebereich) und dem BMF (Zollbereich). Staatliche Akteure beeinflussen hier aber nicht den Normungsprozess, sondern treten als potenzielle Anwender auf.

**Certified Austrian Advertising Agency (C3A)**

Gründungsjahr	2000
Rechts- bzw. Organisationsform	Initiative der WKÖ – Fachverband Werbung & Marktkommunikation
Wirkungsbereiche	Print, Rundfunk, Internet
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> Anstand & Sitte, keine schädigenden Inhalte <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Markttransparenz, keine irreführende Werbung
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> Qualitätsregulierung, Preisregulierung <sup>92</sup> durch Mindeststandards für die Tätigkeit von Werbeagenturen <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> klare Erkennbarkeit von Werbung und keine irreführende Werbung
Involvierte Stakeholder	<i>Sozialpartner:</i> WKÖ – Fachverband Werbung & Marktkommunikation als Trägerinstitution <i>Industrie:</i> Werbeagenturen
Staatliche Involvierung	<i>Keine staatliche Involvierung</i>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Organe des Fachverbandes und der Landesfachgruppen <i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung	<i>Keine internationale Einbindung</i>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung:</i> Zertifizierung von Werbeagenturen ist kostenpflichtig (ca. 100,- Euro/Begutachtung) <i>Akteursfinanzierung:</i> Sozialpartner: Aufwand, der nicht durch Zertifizierungsbetrag abgedeckt werden kann, wird von WKÖ-Landesfachgruppen abgedeckt
Normsetzung	<i>Vergaberichtlinien:</i> Vergaberichtlinien/Zertifizierungsvoraussetzungen nehmen Bezug auf den Selbstbeschränkungskodex des Werberates, den Code d'Athènes und die Richtlinien für Werbung der internationalen Handelskammer
Ex-ante-Normvollzug	<i>Proaktive Kontrolle/Aufsicht:</i> Erstbegutachtung vor der Vergabe des Gütezeichens und Kontrolle/Evaluierung alle drei Jahre <i>Kennzeichnung/Gütesiegel:</i> Urkunde und Gütezeichen für Mitglieder, die sich dem Kodex unterwerfen
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung:</i> Gütezeichenentzug
Beschwerde/Berufung	<i>Intern:</i> Neuantrag
Evaluierungsindikatoren	Anzahl der verliehenen Gütezeichen, Anzahl der Beschwerden über Gütezeichenträger, Anzahl der Gütezeichenentziehungen, Regelmäßigkeit der Kontrollen, Bekanntheitsgrad

92 Das Prinzip der Entgeltlichkeit von Präsentationen in der Werbeindustrie ist Teil der Verhaltensregeln.

**Internet Service Providers Austria – Verhaltenskodex (ISPA-Verhaltenskodex)**

Gründungsjahr	1997
Rechts- bzw. Organisationsform	Verband der österreichischen Internet Service Provider (Verein)
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> keine illegalen Internetinhalte <sup>93</sup> <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> z. B. Datenschutz
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> Qualitätsregulierung u. a. durch Gebote zum Umgang mit Kundendaten und mit Hinweisen auf illegale Inhalte
Involvierte Stakeholder	<i>Industrie:</i> Internet Service Provider (ca. 200 Mitglieder)
Staatliche Involvierung	<i>Keine staatliche Involvierung</i>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Generalversammlung, Vorstand, Beirat des Vorstands <i>Eng definierte Zielgruppen:</i> Kriterium: Branchenzugehörigkeit <i>Offener Zugangsmodus:</i> rein formelle Aufnahmeentscheidung durch den Vorstand <i>Finanzierungsbeitrag: ja</i> Mitgliedsbeitrag <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> über EuroISPA <sup>94</sup> Mitarbeit außerdem bei ICRA, FEDMA und INHOPE (vgl. Tabelle Stopline in diesem Anhang)
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung:</i> gering u. a. Erträge aus Veranstaltungen <i>Akteursfinanzierung:</i> überwiegend Industrie: Beitrittsgebühren und Mitgliedsbeiträge
Normsetzung	<i>Verhaltenskodex:</i> 'ISPA-Verhaltensrichtlinien'
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung:</i> Beschluss über Kodexverletzungen
Sanktionsfähigkeit	<i>Organisatorische Sanktionierung:</i> Verbandsausschluss
Beschwerde/Berufung	<i>Intern:</i> Gegen den Ausschluss kann bei der Generalversammlung berufen werden
Evaluierungsindikatoren	Anzahl der Beschwerden betreffend Mitglieder, die sich dem Kodex unterworfen haben; Mitgliederanzahl

93 ISPs verpflichten sich über den Verhaltenskodex zur Zusammenarbeit mit der Stopline (vgl. Tabelle Stopline in diesem Anhang).

94 EuroISPA ist der europäische Dachverband der europäischen ISPAs. So wie viele nationale ISPAs hat auch EuroISPA einen Verhaltenskodex für ISPs verabschiedet.

**WebTrust**

Gründungsjahr	2001 in Österreich eingeführt <sup>95</sup>
Rechts- bzw. Organisationsform	Markenrechtlich geschützte Initiative der amerikanischen und kanadischen Wirtschaftstreuhändervereinigungen AICPA und CICA
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Steigerung des Verbrauchervertrauens, Markttransparenz, Datenschutz im B2C eCommerce
Regulierungsansatz	<i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> durch einen Verhaltenskodex der Kriterien für transparentes und faires Verhalten gegenüber Kunden festlegt (u. a. Preisauszeichnung, Anbieteridentifizierung, Rücktrittsrechte)
Involvierte Stakeholder	<i>Industrie:</i> Institut Österreichischer Wirtschaftsprüfer als Trägerinstitution in Österreich; einzelne Wirtschaftsprüfer als Sublizenznehmer <sup>96</sup>
Staatliche Involvierung	<i>Keine staatliche Involvierung</i>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> einzelne Wirtschaftsprüfer, die das Siegel vergeben <i>Eng definierte Zielgruppen:</i> Kriterium: Branchenzugehörigkeit (nur Wirtschaftsprüfer) <i>Offener Zugangsmodus:</i> Vergabe der Sublizenzen durch das Institut Österreichischer Wirtschaftsprüfer <i>Finanzierungsbeitrag: ja</i> Lizenzgebühren <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> über WebTrust TM <sup>97</sup>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung:</i> Prüfung und Kennzeichnung sind kostenpflichtig
Normsetzung	<i>Verhaltenskodex: 'Webtrust-Prinzipien'</i> (erstellt von AICPA und CICA)
Ex-ante-Normvollzug	<i>Proaktive Kontrolle/Aufsicht:</i> Ex-ante-Überprüfung (Audit) durch lizenzierte Wirtschaftsprüfer (Sublizenznehmer); Folgekontrollen/laufende Überprüfungen durch lizenzierte Wirtschaftsprüfer (Sublizenznehmer) <i>Kennzeichnung/Gütesiegel:</i> Vergabe des Webtrust-Siegels durch lizenzierte Wirtschaftsprüfer/Sublizenznehmer
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung:</i> durch lizenzierte Wirtschaftsprüfer/Sublizenznehmer
Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung:</i> Gütezeichenentzug durch Sublizenznehmer
Beschwerde/Berufung	<i>Intern:</i> abgeänderter Neuantrag bei Verweigerung der Gütezeichenvergabe
Evaluierungsindikatoren	Anzahl der verliehenen Gütezeichen, der Beschwerden über Gütezeichenträger und der Gütezeichenentziehungen, thematische Breite des Verhaltenskodex, operationalisierbare Vorgaben im Verhaltenskodex (z. B. Lieferzeit), Regelmäßigkeit der Kontrollen

95 Gemäß eines Vorstandsbeschlusses des Instituts österreichischer Wirtschaftsprüfer vom 17. Juli 2002 soll die Initiative durch die Kündigung des Vertrages mit den Lizenzgebern AICPA und CICA ehest möglich eingestellt werden. Als Hauptgründe für die Einstellung werden Vermarktungsprobleme und mangelnde Nachfrage genannt.

96 Derzeit verfügt in Österreich nur Ernst & Young über eine Lizenz zur Vergabe des Gütesiegels.

97 WebTrust ist an eine internationale Initiative, die von AICPA und CIAC initiiert und stufenweise in anderen Ländern auf Basis von (Sub-)Lizenzierungen eingeführt wird.

**Österreichischer Werberat**

Gründungsjahr	1973
Rechts- bzw. Organisationsform	Der Werberat ist ein unabhängiges Organ des Vereins ‚Gesellschaft zur Selbstkontrolle der Werbewirtschaft‘. Der Verein ist bei der Fachgruppe Werbung der Wirtschaftskammer Wien angesiedelt
Wirkungsbereiche	Print, Rundfunk, Internet (Wirtschaftswerbung)
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> Anstand & Sitte, keine schädigenden Inhalte <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Markttransparenz, Konsumentenschutz (u. a. keine irreführende Werbung)
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> Qualitätsregulierung durch Mindeststandards für die Werbewirtschaft <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> klare Erkennbarkeit von Werbung, keine Irreführung von Konsumenten
Involvierte Stakeholder	<i>Sozialpartner:</i> WKÖ <i>Industrie:</i> Auftraggeber, Medien, Werbewirtschaft
Staatliche Involvierung	<i>Keine staatliche Involvierung</i>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Werberat <i>Eng definierte Zielgruppen:</i> Kriterium: Branchenzugehörigkeit (Auftraggeber, Medien, Werbewirtschaft) <i>Restriktiver Zugangsmodus:</i> Bestellung der Mitglieder des Werberates durch die drei Kurien des Vereins ‚Gesellschaft zur Selbstkontrolle der Werbewirtschaft‘ <i>Finanzierungsbeitrag: ja</i> <i>Humanressourcen ohne Aufwandsentschädigung</i>
Internationale Einbindung	<i>Starke internationale Einbindung</i> über die EASA <sup>98</sup>
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung:</i> Industrie: Mitgliedsbeiträge der Vereinsmitglieder ‚Gesellschaft zur Selbstkontrolle der Werbewirtschaft‘
Normsetzung	<i>Verhaltenskodex:</i> ‚Selbstbeschränkungskodex‘
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>
Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung:</i> Entscheidungen des Werberates werden ggf. veröffentlicht
Beschwerde/Berufung	<i>Intern:</i> es bestehen Einspruchsmöglichkeiten; mit Einsprüchen ist ebenfalls der Werberat befasst
Evaluierungsindikatoren	Bekanntheitsgrad, Pressereaktionen auf Entscheidungen

98 Die internationale Einbindung des Werberates erfolgt v. a. über die EASA. Im Jahr 2000 wurde der Werberat in der Arbeitspraxis in drei Fällen im Rahmen eines Cross-Boarder-Verfahrens gemeinsam mit der EASA und mit Selbstbeschränkungsinstitutionen anderer Staaten tätig (vgl. ÖWR 2001, 6).

**Österreichischer Presserat**

Gründungsjahr	1961
Rechts- bzw. Organisationsform	Gemeinschaftliche Einrichtung der vier Trägerorganisationen ÖGB, ÖZV, Presseclub Concordia und VÖZ <sup>99</sup>
Wirkungsbereiche	Print, Internet <sup>100</sup>
Steuerungsziele	<i>Inhaltliche Ziele:</i> journalistische Sorgfalt, Unparteilichkeit, Qualität der Inhalte <i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Transparenz, Persönlichkeitsschutz
Regulierungsansatz	<i>Ergebnisorientierte Verhaltensregulierung:</i> Qualitätsregulierung durch Mindeststandards für die Presse <i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> v. a. Trennung von Werbung und Inhalt
Involvierte Stakeholder	<i>Sozialpartner:</i> ÖGB – Fachgewerkschaft Druck, Journalismus und Papier, VÖZ in seiner Funktion als kollektivvertragsfähiges Organ für Medienberufe <i>Industrie:</i> VÖZ in seiner Funktion als Interessenvertretung für Zeitungen und Magazine, Presseclub Concordia, ÖZV als Berufs- und Standesorganisation der Herausgeber und Verleger österreichischer Zeitschriften und Fachmedien
Staatliche Involvierung	<i>Keine staatliche Involvierung</i>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> Präsidium, Vollversammlung, Senate, Ombudsmann <i>Geschlossene Institution:</i> beschränkt auf die vier Trägerorganisationen <sup>101</sup>
Internationale Einbindung	<i>Leichte internationale Einbindung</i> über AIPCE <sup>102</sup>
Finanzierung	<i>Akteursfinanzierung:</i> <sup>103</sup> Sozialpartner: Finanzierungsbeitrag des ÖGB Industrie: Finanzierungsbeiträge von ÖZV, Presseclub Concordia und VÖZ
Normsetzung	<i>Verhaltenskodex:</i> 'Ehrenkodex der österreichischen Presse'
Ex-ante-Normvollzug	<i>Keine Ex-ante-Tätigkeit</i> <sup>104</sup>

99 Mit Juli 2002 kündigte der VÖZ seine Mitgliedschaft im Presserat. Der ÖZV stellte seine Mitgliedschaft ruhend, beschickte jedoch weiterhin die Gremien des Presserates, um die operative Aufgabenerfüllung vorübergehend sicher zu stellen. Die weitere Entwicklung ist zum Untersuchungszeitpunkt ungeklärt. Erhobene Daten beziehen sich auf den Stand vor dem 1. Juli 2002.

100 Der Presserat entscheidet über Verletzungen des Ehrenkodex in jenen Online-Medien, die auch als Printausgabe erscheinen. Der Presserat ist aber nicht für Publikationen zuständig, die ausschließlich online erscheinen (vgl. <http://www.voez.at/download/Presserat2001.pdf>). Die Programmrichtlinien des ORF nehmen explizit auf den Ehrenkodex des Presserates Bezug. Der Presserat urteilt jedoch nicht selbst über die Verletzung des Kodex in elektronischen Medien.

101 Strittige Punkte die Weiterentwicklung des Presserates betreffend sind u. a. die Öffnung des Presserates für Leservertreter und die stärkere Einbindung journalistischer Repräsentanten in der Selbstkontrolle, beispielsweise durch eine demokratische Wahl der journalistischen Vertreter im Presserat durch die jeweiligen Redaktionsversammlungen (vgl. <http://www.voez.at/dynamicPage.asp?MenuID=309>).

102 Die AIPCE ist ein gemeinsames Gremium der unabhängigen Presseräte in Europa, das v. a. dem Meinungsaustausch dient (vgl. <http://www.aipce.org/>).

103 Das Budget setzte sich bis 1. Juli 2002 aus den Beiträgen der vier Trägerorganisationen zusammen. Im Gegensatz zur Situation in Österreich wird der deutsche Presserat bis zu einem maximalen Anteil von 49 % aus öffentlichen Mitteln finanziert.

104 Der VÖZ vergibt (treuhändisch für den Presserat) zwar ein Gütesiegel („Signet“) an Medien, die sich per Erklärung dem Kodex unterwerfen, mit der Vergabe des Signets sind aber keinerlei Ex-ante-Kontrollen verbunden.

Ex-post-Normvollzug	<i>Ombudsstellen:</i> Vorbearbeitung der eingelangten Beschwerden durch den Ombudsmann, mit dem Ziel, einvernehmliche Lösungen herbeizuführen. Wenn dies nicht möglich ist, werden die Beschwerden an die Senate des Presserates weitergeleitet Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung
Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung:</i> Signetentzug, Veröffentlichung der Presseratsentscheidung bei festgestelltem Fehlverhalten durch Konkurrenzmedien, Selbstverpflichtung zur Veröffentlichung der Feststellungen des Presserates gem. Ehrenkodex
Beschwerde/Berufung	<i>Intern:</i> Einspruchsmöglichkeiten bei Entscheidungen des Presserates sind nur gegeben, wenn neue Fakten auftreten; Fälle können dann vom zuständigen Senat wieder aufgegriffen werden
Evaluierungsindikatoren	Bekanntheitsgrad, Anzahl der Beschwerden, Anzahl der Verurteilungen, Grad der Einhaltung der Selbstverpflichtung hinsichtlich der Publikation der Entscheidungen des Presserates

### E-Commerce Quality

Gründungsjahr	2000
Rechts- bzw. Organisationsform	Initiative des Handelsverbandes
Wirkungsbereiche	Internet
Steuerungsziele	<i>Nutzerspezifische Ziele:</i> Steigerung des Verbrauchervertrauens, Markttransparenz, Datenschutz im B2C eCommerce
Regulierungsansatz	<i>Transparenzorientierte Verhaltensregulierung:</i> durch einen Verhaltenskodex der Kriterien für transparentes und faires Verhalten gegenüber Kunden festlegt (u. a. Preisauszeichnung, Anbieteridentifizierung, Rücktrittsrechte)
Involvierte Stakeholder	<i>Wissenschaft/Experten</i> <i>Industrie:</i> Handelsverband als Trägerinstitution
Staatliche Involvierung	<i>Keine staatliche Involvierung</i>
Offenheit/Zugang zu entscheidungsrelevanten Gremien	<i>Entscheidungsrelevante Gremien:</i> e-Commerce Begutachtungsstelle <i>Geschlossene Institution</i>
Internationale Einbindung	<i>Keine internationale Einbindung</i> <sup>105</sup>
Finanzierung	<i>Dienstleistungsfinanzierung: 100 %</i> Erwerb des Qualitätszeichens, Kosten 545,- Euro für die Erstüberprüfung und Vergabe und 327,- Euro pro jährlicher Folgeüberprüfung, vergünstigt für Handelsbandsmitglieder
Normsetzung	<i>Verhaltenskodex:</i> 'Qualitätsrichtlinien'
Ex-ante-Normvollzug	<i>Proaktive Kontrolle/Aufsicht:</i> Ex-ante-Überprüfung vor der Gütesiegelvergabe und jährliche Überprüfung sowie Stichproben <i>Kenzeichnung/Gütesiegel</i>
Ex-post-Normvollzug	<i>Feststellung von Fehlverhalten und Sanktionierung</i>

<sup>105</sup> Der Handelsverband plant jedoch die internationale Einbindung im Rahmen einer von der EU-Kommission unterstützten internationalen Initiative.

Sanktionsfähigkeit	<i>Reputative Sanktionierung</i> : Entzug des Gütezeichens
Beschwerde/ Berufung	<i>Intern</i> : Abgeänderter Neuantrag bei einer Ablehnung im Rahmen der Erstüberprüfung
Evaluierungs- indikatoren	Nach eigenen Angaben: Seriosität der Gütezeichenträger, Rückmeldungen von Industrie und Konsumenten, thematische Breite und themenspezifische Tiefe des Verhaltenskodex, Anzahl der Kundenbeschwerden, Bekanntheitsgrad

## Literaturverzeichnis

- Ablasser, A. (1998): Medienmarkt und Fusionskontrolle. Die Anwendung der Europäischen Fusionskontrollverordnung auf den Mediensektor. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Andersen, S. S./Burns, T. (1996): The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. A Study of Post-Parliamentary Governance. In: Andersen, S./Eliassen, K. A. (Hg.) (1996): The European Union. How Democratic is it? London: Sage, 227-251.
- Aoki, M. (2001): Toward a Comparative Institutional Analysis. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arnold, M. (2002): Disney to adopt NYSE guidelines. In: Financial Times, August 13, 2002, 16.
- Astheimer, S./Moosmayer, K. (1994): Europäische Rundfunkordnung – Chance oder Risiko? In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 38 (7), 1994, 395-404.
- Ayres, I./Braithwaite, J. (1992): Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Baker, D. I./Miller, W. T. (1997): Privacy, Antitrust and the National Information Infrastructure: Is Self-regulation of Telecommunications-Related Personal Information a Workable Tool? In: U.S. Department of Commerce: Privacy and Self-Regulation in the Information Age. <http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy/selfreg2.htm#2A> (28. August 2002).
- Baldwin R./Cave M. (1999): Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. Oxford: Oxford University Press.
- Bernstein, L. (1992): Opting out of the Legal System. Extralegal Contractual Relations in the Diamond Industry. In: Journal of Legal Studies, 21 (1), 1992, 115-157.
- Bernstein, L. (2001): Private Commercial Law in the Cotton Industry: Creating Cooperation through Rules, Norms and Institutions. [http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/WkngPprs\\_126-150/133.lb.cotton.pdf](http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/WkngPprs_126-150/133.lb.cotton.pdf) (28. August 2002).
- Beyme, K. von (1995): Steuerung und Selbstregulierung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen. In: Journal für Sozialforschung, 35 (3/4), 1995, 197-217.
- Beyme, K. von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Binnenmarktanzeiger, November 2001, Nr. 9.
- Bird & Bird/Carat Crystal (2002): Rapport final. Étude sur le développement des nouvelles techniques publicitaires. [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studpdf/pub\\_rapportfinal.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studpdf/pub_rapportfinal.pdf) (28. August 2002).
- Black, J. (1996): Constitutionalising Self-Regulation. In: The Modern Law Review, 59 (1), 1996, 24-55.
- Bleckmann, A. (1997): Staatsrecht II – Die Grundrechte. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Blinder, A. S. (1997): Is Government too Political? In: Foreign Affairs, 76 (6), 1997, 115-126.
- Blondel, J./Cotta, M. (Hg.) (2000): The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective. Houndsmills: Palgrave.
- Boddewyn, J. J. (1985): Advertising Self-regulation: Organization Structures in Belgium, Canada, France and the United Kingdom. In: Streeck, W./Schmitter, P. C. (Hg.) (1985): Private Interest Government. Beyond Market and State. London: Sage, 30-43.
- Boddewyn, J. J. (1988): Advertising Self-Regulation and Outside Participation. A Multinational Comparison. New York: Quorum.
- Borrmann, J./Finsinger, J. (1999): Markt und Regulierung. Vahlen: München.
- Braithwaite, J./Drahos, P. (2000): Global Business Regulation. Cambridge u. a.: Cambridge University Press.
- Braun, D. (1995): Steuerungstheorien. In: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hg.) (1995): Lexikon der Politik. Band 1. München: Beck, 611-618.
- Buchinger, S. (1999): Freie Berufe. Regulierungssysteme. Wirtschaftstreuhänder, Architekten und Ingenieurkonsulenten, Patentanwälte. Wien: Bundesministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion Wirtschaftspolitik.

- Cabugueira, M. (2000): The Positioning of the Firm on the Environmental Regulation – What makes the Firm Participate and what is its Role. Conference Paper. 2<sup>nd</sup> POSTI meeting, Strasbourg, 27 – 28 May 2000. [www.esst.uio.no/posti/workshops/cabu.pdf](http://www.esst.uio.no/posti/workshops/cabu.pdf) (28. August 2002).
- Campbell, A. J. (1999): Self-Regulation and the Media. In: *Federal Communications Law Journal*, 51 (3), 1999, 711-771.
- Cane, P. (1987): Self Regulation and Judicial Review. In: *Civil Justice Quarterly*, 6, 1987, 324-347.
- CEN/CENELEC/ETSI (2002): The contribution of European standardization to the eEurope Initiative. A rolling Action Plan, Final Version 5.3.0 (July 2002). [http://www.etsi.org/eeurope/Documents/eEurope\\_rolling\\_action\\_plan\\_version530.pdf](http://www.etsi.org/eeurope/Documents/eEurope_rolling_action_plan_version530.pdf) (28. August 2002).
- Christiansen, P. (2000): Selbstregulierung, regulatorischer Wettbewerb und staatliche Eingriffe im Internet. In: *MultiMedia und Recht*, 3 (3), 2000, 123-129.
- Christiansen, T. (1997): Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission Between Accountability and Independence. EUI Working Paper RSC No. 97/74.
- CISC (2001): CRTC Interconnection Steering Committee. Administrative Guidelines. Version 1.1., 31 March 2001. <http://www.crtc.gc.ca/cisc/COMMITTE/C-docs/CISC%202001-03-31.doc> (28. August 2002).
- Coase, R. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*, 4, 1937, 386-405.
- Coates, K. (1998): Competing for the Internet. In: *EC Competition Policy Newsletter*, 1, February 1998. [http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp1998\\_006\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp1998_006_en.html) (28. August 2002).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly (1993a): Resolution 1003 (1993) on the Ethics of Journalism. <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/ERES1003.htm> (28. August 2002).
- Council of Europe, Parliamentary Assembly (1993b): Recommendation 1215 (1993) on the Ethics of Journalism. <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1215.htm> (28. August 2002).
- Council of Europe (2001): Recommendation Rec (2001) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Self-Regulation concerning Cyber Content (Self-Regulation and User Protection against Illegal or Harmful Content on New Communications and Information Services).
- Council of Europe (2002): Convention on Cybercrime. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/projects/FinalCybercrime.htm> (28. August 2002).
- Cowles, M. Green (2001): Who writes the Rules of E-Commerce? A Case Study of the Global Business Dialogue on E-commerce (GBDe). AICGS Seminar Papers. Policy Papers #14. Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies.
- Dahl, R. A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dehousse, R. (1998): European Institutional Architecture after Amsterdam. Parliamentary System or Regulatory Structure? European University Working Paper RSC Nr. 98/11.
- Dehousse, R. (2001): European Governance in Search of Legitimacy: The Need for a Process-Based Approach. In: De Schutter, O./Lebessis, N./Patterson, J. (Hg.) (2001): *Governance in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community, 169-187.
- Demmke, C./Haritz, M. (1998): Die Europäisierung des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedsstaaten und die Rolle der einzelstaatlichen Bediensteten im Entscheidungsprozeß. In: Demmke, C. (Hg.) (1998): *Europäische Umweltpolitik und nationale Verwaltungen: Rolle und Aufgaben nationaler Verwaltungen im Entscheidungsprozeß*. Maastricht: Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung, 9-56.
- Doyle, C. (1997): Self Regulation and Statutory Regulation. In: *Business Strategy Review*, 8 (3), 1997, 35-42.
- ECLG (2001): Soft Law and the Consumer Interest. ECLG/071/2001. [http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/eclg/rep03\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/eclg/rep03_en.pdf) (28. August 2002).
- Eder, M./Hiller, K. (1998): Sektorstudie Sozialpolitik. In: Falkner, G./Wolfgang C. M. (Hg.) (1998): *Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse*. Wien: Signum, 39-78.
- Engel, C. (2001): A Constitutional Framework for Private Governance. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn 2001/4. [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=269310](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=269310) (28. August 2002).
- European Committee on Crime Problems/Committee of Experts on the Criminalisation of Acts of a Racist or Xenophobic Nature committed through Computer Systems (2002): Draft of the First Additional Protocol to the Convention on Cybercrime concerning the Criminalisation of Acts of a Racist or Xenophobic Nature committed through Computer Systems. <http://www.>

- coe.int/T/E/Legal\_Affairs/Legal\_co-operation/Combating\_economic\_crime/Cybercrime/Racism\_on\_internet/PC-RX(2002)15E-8.pdf (28. August 2002).
- Faber, A. (2001): Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- Falkner, G. (1998): Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose? In: Karlhofer, F./Tálos, E. (Hg.) (1998): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf. Wien: Signum, 215-240.
- Fidler, H./Merkle, A. (1999): Sendepause. Medien und Medienpolitik in Österreich. Oberwart: edition lex liszt.
- Finckh, A. (1998): Regulierte Selbstregulierung im Dualen System. Die Verpackungsverordnung als Instrument staatlicher Steuerung. Baden-Baden: Nomos.
- Freeman, J. (1997): Collaborative Governance in the Administrative State. In: University of California Law Review, 45 (1), 1997, 1-98.
- Froomkin, M. (2000): Semi-Private International Rulemaking. Lessons learned from the WIPO Domain Name Process. In: Marsden, C. T. (2000): Regulating the Global Information Society. London: Routledge, 211-232.
- Goodin, R. E. (Hg.) (1996): The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grainger, G. (1999): Broadcasting, Co-Regulation and the Public Good. 1999 Spry Memorial Lecture. 28. Oktober 1999. [http://www.aba.gov.au/abanews/speeches/bcasing\\_info/pdfrtf/gg\\_spry99.pdf](http://www.aba.gov.au/abanews/speeches/bcasing_info/pdfrtf/gg_spry99.pdf) (28. August 2002).
- Greif, A. (1993): Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition. In: The American Economic Review, 83 (3), 1993, 525-548.
- Greif, A./Milgrom, P./Weingast B. R. (1994): Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild. In: The Journal of Political Economy, 102 (4), 1994, 745-776.
- Grimm, D. (1995): Does Europe need a Constitution? In: European Law Journal, 1 (3), 1995, 282-302.
- Gunningham, N./Rees, J. (1997): Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. In: Law & Policy, 19 (4), 1997, 363-414.
- Gunningham, N./Sinclair, D. (1999): Integrative Regulation. A Principle-Based Approach to Environmental Policy. In: Law and Social Inquiry, 24 (4), 1999, 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), 1983, 416-425.
- Habermas, J. (1991): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hall, P. A./Taylor, C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Diskussion Paper 96/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- 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.
- Heitsch, C. (2001): Die Transparenz der Entscheidungsprozesse als Element demokratischer Legitimation der Europäischen Union. In: Europarecht, 36 (6), 2001, 809-825.
- Heller, H. (1983): Staatslehre. Tübingen: Mohr.
- Héritier, A. (2001): New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn 2001/14. <http://papers.ssrn.com/abstract=299431> (28. August 2002).
- Herrmann, H. (1995a): Recht der Kammern und Verbände Freier Berufe. Eine rechtsvergleichende Untersuchung. Band 1: Europäischer Ländervergleich und USA. Erstellt im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. [http://www.precht.wiso.uni-erlangen.de/freie\\_berufe/freie\\_berufe\\_1.pdf](http://www.precht.wiso.uni-erlangen.de/freie_berufe/freie_berufe_1.pdf) (28. August 2002).
- Herrmann, H. (1995b): Recht der Kammern und Verbände Freier Berufe. Eine rechtsvergleichende Untersuchung. Band 2: Deutscher Rechtsvergleich. Erstellt im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. [http://www.precht.wiso.uni-erlangen.de/freie\\_berufe/freie\\_berufe\\_2.pdf](http://www.precht.wiso.uni-erlangen.de/freie_berufe/freie_berufe_2.pdf) (28. August 2002).
- Hoeren, T. (1995): Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht. Karlsruhe: VVW.
- Hoffmann-Riem, W. (2000): Regulierung der duale Rundfunkordnung. Nomos: Baden-Baden.
- Holznagel, B./Kussel, S. (2001): Möglichkeiten und Risiken bei der Bekämpfung rechtsradikaler Inhalte im Internet. In: MultiMedia und Recht, 4 (6), 2001, 347-352.

- Huysse, 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), 1990, 253-272.
- Immergut, E. M. (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Immergut/publications/PoliticsandSociety1998.pdf> (28. August 2002).
- Ipsen, H. P. (1964): *Der deutsche Jurist und das europäische Gemeinschaftsrecht*. Verhandlungen des Deutschen Juristentages, Band 2, 45, Teil L. München u.a.: Beck.
- Ipsen, H. P. (1972): *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr.
- Jarren, O./Sarcinelli, U. (1998): ‚Politische Kommunikation‘ als Forschungs- und als politisches Handlungsfeld. Einleitende Anmerkungen zum Versuch der systematischen Erschließung. In: Jarren, O./ Sarcinelli, U./ Saxer, U. (Hg.) (1998): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Ein Handbuch. Opladen: Westdeutscher Verlag, 13-20.
- Jarren, O./Donges, P. (2000): *Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jayasuriya, K. (2001): Globalization and the Changing Architecture of the State: The Regulatory State and the Politics of Negative Co-ordination. In: *Journal of European Public Policy*, 8 (1), 2001, 101-123.
- Jenkins, R. (2001): *Corporate Codes of Conduct. Self-Regulation in a Global Economy*. Technology, Business and Society Programme Paper Number 2, April 2001. Unites Nations Research Institute for Social Development.
- Just, N. (2000): Die Kontrolle der Marktmacht in der Mediamatik. In: Latzer, M. (Hg.) (2000a): *Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie. eCommerce, Qualifikation und Marktmacht in der Informationsgesellschaft*. Innsbruck/Wien: Studienverlag, 247-285.
- Just, N. (2001): Konvergenz und Fusionskontrolle. Empirische Evidenz und wettbewerbliche Probleme auf EU-Ebene. In: Maier-Rabler, U./Latzer, M. (Hg.) (2001): *Kommunikationskulturen zwischen Kontinuität und Wandel. Universelle Netzwerke für die Zivilgesellschaft*. Konstanz: UVK, 205-218.
- Just, N./ Latzer, M. (2000): EU Competition Policy and Market Power Control in the Mediamatics era. In: *Telecommunications Policy*, 24 (5), 2000, 395-411.
- Just, N./Latzer, M. (2002a): *European Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector as Indicator of a Transformed Statehood*. Paper prepared for the European Concerted Research Action: Government and Democracy in the Information Age (COST A15). WG 5: Regulation and Control.
- Just, N./Latzer, M. (2002b): *Medienökonomie*. In: Weber, S. (Hg.) (2002): *Medien- und Kommunikationstheorien*. Konstanz: UVK-Verlag. Im Erscheinen.
- Karlhofer, F./Tálos, E. (2002): Österreich und EU. Gegenläufige Entwicklungen in der Interessenvermittlung und Interessenpolitik. In: Neisser, H./Puntscher Riekman, S. (Hg.) (2002): *„Europäisierung“ in der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*. Wien: Zentrum für angewandte Politikforschung. Im Erscheinen.
- Kattan, J./Shapiro, C. (1997): Privacy, Self-regulation, and Antitrust. In: U.S. Department of Commerce: *Privacy and Self-Regulation in the Information Age*. <http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy/selfreg2.htm#2B> (28. August 2002).
- Kiefer, M.-L. (2001): *Medienökonomik. Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien*. Oldenbourg: München.
- 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), 2000, 698-716.
- Knill, C. (2001): Private Governance Across Multiple Arenas: European Interest Associations as Interface Actors. In: *Journal of European Public Policy*, 8 (2), 2001, 227-246.
- Koja, F. (1993): *Allgemeine Staatslehre*. Wien: Manz.
- Kroiss, F. (2001): Die Verbandsbeschwerde im Umweltrecht – neue Impulse für Österreich durch die Aarhus-Konvention. In: *Recht der Umwelt*, 8, 2001, 87.
- Latzer, M. (1997): *Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Latzer, M. (Hg.) (2000a): *Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie. eCommerce, Qualifikation und Marktmacht in der Informationsgesellschaft*. Innsbruck/Wien: Studienverlag.
- Latzer, M. (2000b): Transformation der Staatlichkeit – Schlussfolgerungen für die Politik. In: Latzer, M. (Hg.) (2000a): *Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie: eCommerce, Qualifikation und Marktmacht in der Informationsgesellschaft*. Innsbruck/Wien: Studienverlag, 307-330.

- Latzer, M. (2001): Politische Steuerung der Mediamatik in der Krise. Selbst- und Ko-Regulierung sollen helfen. In: *Juridicum*, 4, 2001, 192-194.
- Latzer, M./Schmitz, S. W. (2001): Grundzüge der Digitalen Ökonomie des Mediamatik-Sektors, ICE-Working Paper No. 16, Wien. <http://www.iwe.oeaw.ac.at/workingpapers/WP16LatzerSchmitz.pdf> (28. August 2002).
- Latzer, M./Schmitz, S. W. (2002): Ökonomie des eCommerce. New Economy, Digitale Ökonomie und realwirtschaftliche Auswirkungen. Marburg: Metropolis.
- Latzer, M./Thomas, G. (Hg.) (1993): *Cash Lines. The Development and Regulation of Audiotex in Europe and the United States*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Lehmbruch, G. (1997): Interest Mediation in West European Federal Systems. 3<sup>rd</sup> Workshop of the Federalism and Compounded Representation in Western Europe Project, 9 – 11 October 1997, Emory University, Atlanta, Georgia.
- Lessig, L. (1998): The New Chicago School. In: *The Journal of Legal Studies*, 27 (2), 1998, 661-691.
- Levin, H. (1967): The Limits of Self-Regulation. In: *Columbia Law Review*, 67 (4), 1967, 603-644.
- Liikanen, E. (2000a): 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.
- Liikanen, E. (2000b): Remarks on Better Regulation. Conference Fair Regulation Campaign. Brussels, 28. November 2000.
- Liikanen, E. (2001a): Better Regulation – From Principles to Practice. Alternative Regulatory Models Conference. Brussels, 6 February 2001. [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.Gettxt=gt&doc=SPEECH/01/57/0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.Gettxt=gt&doc=SPEECH/01/57/0|RAPID&lg=EN) (28. August 2002).
- Liikanen, E. (2001b): Standards for Electronic Signature. European Electronic Signature Standardization Initiative (EESSI) Conference. Brussels, 19 June 2001.
- Liikanen, E./Bolkestein, F. (o. J.): Meeting Policy Objectives through Self-Regulation at Community Level: A Reflection Paper presented by Erkki Liikanen and Frits Bolkestein, Members of the European Commission.
- Luhmann, N. (1987): *Rechtssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lutterbeck, B. (2001): Internet Governance Regulierungsansätze für eine Weltordnung für globale Kommunikation. <http://ig.cs.tu-berlin.de/bl/057/index.html> (28. August 2002).
- MacCarthy, M. M. (1995): Broadcast Self-Regulation: The NAB Codes, Family Viewing Hour, and Television Violence. In: *Cardozo Arts and Entertainment Law Review*, 13 (3), 1995, 667-696.
- Machill, M./Rewer, A. (2001): *Internet-Hotlines. Evaluierung und Selbstregulierung von Internet-Inhalten*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Majone, G. (1992): Market Integration and Regulation: Europe after 1992. In: *Metroeconomica*, 43 (1/2), 1992, 131-156.
- Majone, G. (1994): The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17 (3), 1994, 77-101.
- Majone, G. (Hg.) (1996a): *Regulating Europe*. New York/London: Routledge.
- Majone, G. (1996b): Regulatory Legitimacy. In: Majone, G. (Hg.) (1996a): *Regulating Europe*. New York/London: Routledge, 284-301.
- Majone, G. (1996c): Temporal Consistency and Policy Credibility. Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions. EUI Working Papers. RSC No. 96/57.
- Majone, G. (1996d): Regulation and its modes. In: Majone, G. (Hg.) (1996a): *Regulating Europe*. New York/London: Routledge, 9-27.
- Majone, G. (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. In: *European Law Journal*, 4 (1), 1998, 5-28.
- Majone, G./Everson, M. (2001): Institutional Reform. Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control. In: De Schutter, O./Lebessis, N./Patterson, J. (Hg.) (2001): *Governance in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Community, 129-168.
- Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht, 13. November 2001. [http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern\\_gesetze.pdf](http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern_gesetze.pdf) (28. August 2002).
- Marin, B. (1985): Austria – The Paradigm Case of Liberal Corporatism? In: Grant, W. (Hg.) (1985): *The Political Economy of Corporatism*. Houndsmills: Macmillan, 89-125.

- Marsden, C. T. (2000): Introduction: Information and Communications Technologies, Globalisation and Regulation. In: Marsden, C. T. (Hg.) (2000): *Regulating the Global Information Society*. London/New York: Routledge, 1-40.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/Main: Campus.
- MCA – Ministry of Consumer Affairs (1997): *Market Self-Regulation and Codes of Practice*. Discussion Paper. <http://www.consumer-ministry.govt.nz/papers/selfreg1.doc> (28. August 2002).
- Michael, D. C. (1995): Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique. In: *Administrative Law Review*, 47 (2), 1995, 171-253.
- Milgrom, P. R./North, D. C./Weingast, B. R. (1990): The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges and the Champagne Fairs. In: *Economics and Politics*, 2 (1), 1990, 1-23.
- Mosing, M. A./Otto, G. (2002): Internet Administration in Austria: ICANN, Nic.at or the Government. Conference Paper. 17<sup>th</sup> BILETA Annual Conference, 5<sup>th</sup> – 6<sup>th</sup> April 2002, Amsterdam. <http://www.bileta.ac.uk/02papers/mosing.html> (28. August 2002).
- Mueller, M. (1999): ICANN and Internet Governance: Sorting through the Debris of ‚Self-Regulation‘. In: *info*, 1 (6), 1999, 497-520.
- Müller, J./Vogelsang, I. (1979): *Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Nannariello, G. (2001): *E-Commerce and Consumer Protection. A Survey of Codes of Practice and Certification Processes*. Joint Research Centre (European Commission). Institute for the Protection and Security of the Citizen.
- NCC – National Consumer Council (2000): *Models of Self-Regulation. An Overview of Models in Business and the Professions*. London: NCC. [http://www.ncc.org.uk/pubs/pdf/models\\_self\\_regulation.pdf](http://www.ncc.org.uk/pubs/pdf/models_self_regulation.pdf) (28. August 2002).
- Nelson, R. R./Sampat, B. N. (1999): *Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance*. SIPA Working Papers Series, 6, 1999. <http://sipa.columbia.edu/RESEARCH/Paper/99-6.pdf> (28. August 2002).
- Newman, A./Bach, D. (2001): *In the Shadow of the State: Self-Regulatory Trajectories in a Digital Age*. Paper prepared for the 2001 Annual Convention of the American Political Science Association. San Francisco, CA, 30. August - 2. September 2001.
- Niedermeier, R./Damm, M./Splittgerber, A. (2000): *Cybercourt: Schieds- und Schlichtungsverfahren im Internet*. In: *Kommunikation & Recht*, 3 (9) 2000, 431-438.
- Nordemann, J./Czychowski, C./Grüter, P. (1998): The Internet, the Name Server and Antitrust Law. In: *European Competition Law Review*, 19 (2), 1998, 99-105.
- North, D. (1988): *Theorie des institutionellen Wandels – Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*. Tübingen: Mohr.
- North, D. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- O'Malley, T. (2000): *Taking Stock: The Case for the Statutory Regulation of Press Standards*. In: *Journalism Studies*, 1 (2), 2000, 331-335.
- OECD (1997): *Improving the Cost-Effectiveness of Government: Innovative Approaches to Command-and-Control Regulation*. PUMA/REG(97)6. Paris: OECD.
- OECD (1999): *Codes of Corporate Conduct: An Expanded Review of their Contents*. TD/TC/WP(99)56. Paris: OECD.
- OECD (2000): *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*. <http://www1.oecd.org/puma/regref/pubs/compliance.pdf> (28. August 2002).
- OECD (2001a): *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Text, Commentary and Clarifications*. DAFFE/IME/WPG(2000)15/FINAL. Paris: OECD.
- OECD (2001b): *Codes of Conduct: Exploring their Economic Significance*. TD/TC/WP(2001)10/FINAL. Paris: OECD.
- OECD (2001c): *Report on Survey of Electronic Commerce Codes of Conduct in OECD Countries*. DSTI/ICCP(2001)1/FINAL. Paris: OECD.
- OECD (2001d): *Codes of Conduct: Data*. DSTI/ICCP(2001)8. Paris: OECD.
- OECD (2002): *Legal Provisions related to Business-to-Consumer ADR in Relation to Privacy and Consumer Protection*. DSTI/ICCP/REG/CP(2002)1/REV1. Paris: OECD.

- Office of Regulation Review (1998): A Guide to Regulation. Second Edition: December 1998. <http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/reguide2.pdf> (28. August 2002).
- Oftel (2000): Encouraging Self- and Co-regulation in Telecoms to Benefit Consumers, June 2000. [http://www.oftel.org.uk/publications/about\\_oftel/self0600.htm](http://www.oftel.org.uk/publications/about_oftel/self0600.htm) (28. August 2002).
- Oftel (2001): The Benefits of Self and Co-regulation to Consumers and Industry, July 2001. [http://www.oftel.gov.uk/publications/about\\_oftel/2001/self0701.htm](http://www.oftel.gov.uk/publications/about_oftel/2001/self0701.htm) (28. August 2002).
- Ogus, A. (1994): Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford: Calderon Press.
- Ogus, A. (1995): Rethinking Self-Regulation. In: *Oxford Journal of Legal Studies*, 15 (1), 1995, 97-108.
- Öhlinger, T./Potacs, M. (1998): *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich*. Wien: Verlag Orac.
- ÖIAT – Österreichisches Institut für angewandte Telekommunikation (2001): *Der Internetombudsmann. Jahresbericht 2000*. [http://www.oiat.at/OMB\\_Jahresbericht2000.PDF](http://www.oiat.at/OMB_Jahresbericht2000.PDF) (28. August 2002).
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1994): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ÖWR – Österreichischer Werberat (2001): *Geschäftsbericht 2000*. [http://www.werberat.or.at/deutsch/news/oewr\\_gb00.html](http://www.werberat.or.at/deutsch/news/oewr_gb00.html) (28. August 2002).
- Page, A. C. (1986): Self-Regulation: The Constitutional Dimension. In: *The Modern Law Review*, 49 (2), 1986, 141-167.
- Peters, B. G. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London/New York: Continuum.
- 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), 1995, 141-206.
- Pirrong, S. C. (1998): Self-Regulation of Private Organized Markets. In: Newman, P. (Hg.) (1998): *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London: Macmillan, 432-438.
- 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. (Hg.) (2000): *Regulating the Global Information Society*. London/New York: Routledge, 57-78.
- Rees, J. (1988): *Reforming the Workplace: A Study of Self-Regulation in Occupational Safety*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Rees, J. (1994): *Hostages of Each Other. The Transformation of Nuclear Safety Since Three Mile Island*. Chicago: Chicago University Press.
- Reich, S. (2000): The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. In: *Governance*, 13 (4), 2000, 501-522.
- Rhodes, R. A. W. (1996): The New Governance: Governing without Government. In: *Political Studies*, 44 (4), 1996, 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- RTR-GmbH (2001a): *Telekommunikationsbericht 2000*. <http://www.rtr.at/publikationen/tkbericht2000> (28. August 2002).
- RTR-GmbH (2001b): *Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstelle 2000*. <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Telekommunikation~Konsumentenservice~Schlichtungsstelle+RTR~SchlichtungsstelleRTR~Taetigkeitsberichte?OpenDocument> (28. August 2002).
- RTR-GmbH (2001c): *Öffentliche Konsultation zu ENUM. 31. Juli 2001*. <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio~Konsultationen~bisherige~bisherigeKonsultationen~ENUMKonsultation?OpenDocument> (28. August 2002).
- RTR-GmbH (2001d): *Zusammenfassung der Stellungnahmen zur öffentlichen Konsultation zu ENUM. 4. Oktober 2001*. <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio~Konsultationen~bisherige~bisherigeKonsultationen~ENUMKonsultationZusammenfassungStellungnahme?OpenDocument> (28. August 2002).
- RTR-GmbH (2002a): *Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstelle 2001*. <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio~Veroeffentlichungen~Berichte~Berichte~Streitschlichtungsbericht2001?OpenDocument> (28. August 2002).
- RTR-GmbH (2002b): *Konsultation zu Kundenbeschwerden im Zusammenhang mit Mehrwertdiensten. Wie können sie von den Beteiligten optimal bearbeitet und wie generell vermieden werden? 1. März*

2002. <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio-Konsultationen-bisherige-bisherigeKonsultationen-KonsultationMehrwertdienste?OpenDocument> (28. August 2002).
- Sartori, G. (1970): Concept Misformation in Comparative Politics. In: *American Political Science Review*, 64 (4), 1970, 1033-1053.
- Scharpf, F. (1970): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanzer Universitätsreden 25. Konstanz: UVK.
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder/Oxford: Westview Press.
- Scharpf, F. (1998): Demokratie in der transnationalen Politik. In: Beck, U. (Hg.) (1998): *Politik der Globalisierung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 228-253.
- Schauhuber, C. (2002): Mehrwertdienste – Selbstregulierung – Verhaltenskodex. In: Karmasin, M./Winter, C. (Hg.) (2002): *Mediale Mehrwertdienste und die Zukunft der Kommunikation*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 77-84.
- Schmitter, P. C. (2001): What is there to Legitimise in the European Union ... and how might this be accomplished? Jean Monnet Working Paper No. 6/01. Florence: EUJ; New York: University School of Law.
- Schmitz, S. W. (2000): Die Förderung des Business-to-Consumer eCommerce. In: Latzer, M. (Hg.) (2000a): *Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie. eCommerce, Qualifikation und Marktmacht in der Informationsgesellschaft*. Innsbruck/Wien: Studienverlag, 62-219.
- Schneider, V./Kenis, P. (1996): Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: Schneider, V./Kenis, P. (Hg.) (1996): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/New York: Campus-Verlag.
- Schoibl, N. A. (1990): Die Verbandsklage als Instrument zur Wahrung „öffentlicher“ oder „überindividueller“ Interessen im österreichischen Zivilverfahrensrecht. In: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung*, 31, 1990, 3- 34.
- Schubert, K. (1992): Regulation. In: Nohlen, D. (1992): *Pipers Wörterbuch zur Politik. Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*. München/Zürich: Piper, 857-859.
- Schulz, W./Held, T. (2001): *Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens*. Im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien. Zwischenbericht (Oktober 2001). Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- 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.
- Schwarze, J. (1988): *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*. Band I. Baden-Baden: Nomos.
- Scott, C. (2000): Accountability in the Regulatory State. In: Harvey, C./Morison, J./Shaw, J. (Hg.) (2000): *Voices, Spaces and Processes in Constitutionalism*. London: Blackwell, 38-60.
- Spinello, R. A. (2001): Code and Moral Values in Cyberspace. In: *Ethics and Information Technology*, 3, 2001, 137-150.
- Steinberg, P. (1999): *Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung*. Paper des Walter Hallstein-Institutes Nr. 6. Berlin: Walter Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität.
- Streeck, W./Schmitter, P. C. (Hg.) (1985): *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London: Sage.
- Swire, P. P. (1997): *Markets, Self-Regulation, and Government Enforcement in the Protection of Personal Information*. In: U.S. Department of Commerce: *Privacy and Self-Regulation in the Information Age*. <http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy/selfreg1.htm#1A> (28. August 2002).
- Tala, J. (1987): Soft Law as a Method for Consumer Protection and Consumer Influence. A Review with Special Reference to the Nordic Experiences. In: *Journal of Consumer Policy*, 10, 1987, 341-361.
- Tálos, E. (1997): Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung. In: Dachs, H. (u.a.) (Hg.) (1997): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. Wien: Manz, 432-451.
- Task Force on Industry Self-regulation (2000): *Draft Report, June 2000*. <http://www.selfregulation.gov.au/publications/TaskForceOnIndustrySelf-Regulation/DraftReport/report.pdf> (28. August 2002).
- Teubner, G./Willke, H. (1984): Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 5 (1), 1984, 4-35.

- The EU Committee of the American Chamber of Commerce in Belgium (2000): Position Paper on Alternative Regulatory Models. <http://www.eucommittee.be/pop/pop2000/Inst/inst4.htm> (28. August 2002).
- Ukrow, J. (1999): Selbstkontrollen im Medienbereich und Europäisches Gemeinschaftsrecht. Eine europarechtliche Untersuchung erstattet im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien durch das EMR. <http://www.jura.uni-sb.de/FB/LS/Ress/HP-JB/Selbstkontrolle3.pdf> (28. August 2002).
- Vajda, C./Gahnström, A. (2000): E.C. Competition Law and the Internet. In: *European Competition Law Review*, 21 (2), 2000, 94-106.
- Vesely, R. (1997): Network Solutions Target of Antitrust Probe. <http://www.wired.com/news/print/0,1294,4984,00.html> (28. August 2002).
- Vile, M. J. C. (1998): *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Voelzkow, H. (2000): Von der funktionalen Differenzierung zur Globalisierung. Neue Herausforderungen für die Demokratietheorie. In: Werle, R./Schimank, U. (Hg.) (2000): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt/New York: Campus, 270-296.
- Walter, R./Mayer H. (1996): *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manz.
- Waltermann, J./Machill, M. (2000): *Verantwortung im Internet. Selbstregulierung und Jugendschutz*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Weiler, J. H. H. (1991): The Transformation of Europe. In: *The Yale Law Journal*, 100 (8), 1996, 2403-2483.
- Weiler, J. H. H. (1997): The European Union Belongs to its Citizens. Three Immodest Proposals. In: *European Law Review*, 22, 1997, 150-156.
- Werle, R./Schimank, U. (Hg.) (2000): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt/New York: Campus.
- Wessels, W. (1992): Staat und (west)-europäische Integration. Die Fusionsthese. In: Kreile, M. (Hg.) (1992): *Die Integration Europas*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23. Opladen: Westdeutscher Verlag, 36-61.
- Wiedemann, V. (1994): Die 10 Todsünden der freiwilligen Presse-Selbstkontrolle. In: *Rundfunk und Fernsehen*, 42, 1994, 82-94.
- Wilburg, W. (1950): *Entwicklung eines beweglichen Systems im Bürgerlichen Recht*. Graz: Kienreich.
- Williamson, O. E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus – Unternehmen, Märkte, Kooperationen*. Tübingen: Mohr.
- Wulsdorf, H. (1998): *Umweltethik, Gerechtigkeit und verbandliche Selbstregulierung*. Paderborn/München: Schöningh.
- Zapf, W. (1995): Modernisierungstheorien in der Transformationsforschung. In: Beyme, K. von/Offe, C. (Hg.) (1995): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26. Opladen: Westdeutscher Verlag, 169-181.

## EU-Dokumente

### Empfehlungen

Empfehlung 2001/310/EG der Kommission vom 4. April 2001 über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen. Amtsblatt Nr. L 109, 19.04.2001, 56-61.

Empfehlung 98/257/EG der Kommission vom 30. März 1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind. Amtsblatt Nr. L 115, 17.04.1998, 31-34.

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, 48-55.

### Entschlüsse

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16.9.1992 zur Medienkonzentration und Medienvielfalt. Amtsblatt Nr. C 284, 02.11.1992, 44-49.

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“.

Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1989 zu einem Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung. Amtsblatt Nr. C 010, 16.01.1990, 1-2.

Entschließung des Rates vom 25. Mai 2000 über ein gemeinschaftsweites Netz einzelstaatlicher Einrichtungen für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten. Amtsblatt Nr. C 155, 06.06.2000, 1-2.

Entschließung des Rates vom 28. Oktober 1999 über die Funktion der Normung in Europa. Amtsblatt Nr. C 141, 19.05.2000, 1-4.

Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normen. Amtsblatt Nr. C 135, 04.06.1985, 1-2.

### Entscheidungen

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, 1-11.

### Weißbücher

Weißbuch der Kommission KOM (2001) 428, Weißbuch „Europäisches Regieren“.

### Grünbücher

Grünbuch der Kommission KOM (1997) 623, zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen – Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft.

Grünbuch der Kommission KOM (2001) 531, zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union.

Grünbuch der Kommission KOM (2002) 196, über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht.

Grünbuch der Kommission KOM (92) 480. Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion.

### Mitteilungen

Mitteilung der Kommission KOM (1999) 108, an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen – Die Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen – Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch.

Mitteilung der Kommission KOM (1999) 657, an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuss der Regionen Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter.

- Mitteilung der Kommission KOM (2000) 202, an den Rat und das Europäische Parlament. Organisation und Verwaltung des Internet – Internationale und europäische Grundsatzfragen 1998-2000.
- Mitteilung der Kommission KOM (2000) 239. Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen.
- Mitteilung der Kommission KOM (2001) 161, zur „Erweiterung des Zugangs der Verbraucher zur alternativen Streitbeilegung“.
- Mitteilung der Kommission KOM (2001) 198, an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. „Gemeinsam die Dynamik erhalten“. Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2001.
- Mitteilung der Kommission KOM (2001) 534, an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken. Amtsblatt Nr. C 43, 2001, 6-17.
- Mitteilung der Kommission KOM (2002) 136. Der europäische soziale Dialog. Determinante für Modernisierung und Wandel. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung eines Tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung.
- Mitteilung der Kommission KOM (2002) 152, an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Folgemaßnahmen zum mehrjährigen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen. Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 276/1999/EG über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung einer sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen.
- Mitteilung der Kommission KOM (2002) 275. Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung.
- Mitteilung der Kommission KOM (2002) 276, über Technikfolgenabschätzung.
- Mitteilung der Kommission KOM (2002) 277. Konsultationsdokument: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission.
- Mitteilung der Kommission KOM (2002) 278. Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“.

**Richtlinien**

- Richtlinie 73/23/EWG des Rates vom 19. Februar 1973 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen. Amtsblatt Nr. L 77 vom 26.03.1973, 29-33.
- Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte. Amtsblatt Nr. L 40, 12.02.1989, 12-26.
- Richtlinie 89/336/EWG des Rates vom 02. Mai 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die elektromagnetische Verträglichkeit. Amtsblatt Nr. L 139, 23.05.1989, 19-26.
- Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. Amtsblatt Nr. L 298, 17.10.1989, 23-30.
- 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, 31-50.
- Richtlinie 95/47/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen. Amtsblatt Nr. L 281, 23.11.1995, 51-54.
- Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub. Amtsblatt Nr. L 145, 19.06.1996, 4-9.
- Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. Amtsblatt Nr. L 202, 30.07.1997, 60-70.

- Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit – Anhang: Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit. Amtsblatt Nr. L 014, 20.01.1998, 9-14.
- 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, 37-49, geändert mit Amtsblatt Nr. L 217, 05.08.1999, 18-26.
- Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität. Amtsblatt Nr. L 091, 07.04.1999, 10-28.
- Richtlinie 1999/63/EG des Rates vom 21. Juni 1999 zu der vom Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (European Community Shipowners' Association ECSA) und dem Verband der Verkehrsgewerkschaften in der Europäischen Union (Federation of Transport Workers' Unions in the European Union FST) getroffenen Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten – Anhang: Europäische Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten. Amtsblatt Nr. L 167, 02.07.1999, 33-37.
- Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge. Amtsblatt Nr. L 175, 10.07.1999, 43-48.
- Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen. Amtsblatt Nr. L 13/12 19.01.2000, 12-20.
- 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, 1-16.
- Richtlinie 2000/79/EG des Rates vom 27. November 2000 über die Durchführung der von der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften (AEA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der European Cockpit Association (ECA), der European Regions Airline Association (ERA) und der International Air Carrier Association (IACA) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt (Text von Bedeutung für den EWR). Amtsblatt Nr. L 302, 01.12.2000, 57-60.
- 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, 51-77.
- Sonstige Dokumente**
- Bekanntmachung der Kommission. Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit. Amtsblatt Nr. C 3, 06.01.2001, 2.
- Bericht der Kommission KOM (2001) 527, an den Rat und das Europäische Parlament über die Maßnahmen auf Grundlage der Entschlüsse über die Europäische Normung, die 1999 vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedet wurden.
- Beschluss 93/465/EWG des Rates vom 22. Juli 1993 über die in den technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenden Module für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertungsverfahren und die Regeln für die Anbringung und Verwendung der CE-Konformitätskennzeichnung. Amtsblatt Nr. L 220, 30.08.1993, 23-39.
- eEurope 2002. An Information Society For All. Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council 19-20 June 2000.
- eEurope 2002. An Information Society For All. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2002.
- Europäische Kommission (1999): Kommission prüft Internet-Lizenzverträge auf Vereinbarkeit mit EU-Wettbewerbsregeln. IP/99/596, 29.07.1999.
- Europäische Kommission (2000): Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (2001): Von der Generaldirektion Unternehmen erstelltes Konsultationspapier für die Überarbeitung des neuen Konzepts.

- Europäische Rahmenvereinbarungen über Leitlinien zur Telearbeit im Handel (2002). [http://www.union-network.org/unisite/sectors/commerce/Social%20dialogue%20agreements/Telework\\_agreement\\_German.pdf](http://www.union-network.org/unisite/sectors/commerce/Social%20dialogue%20agreements/Telework_agreement_German.pdf)
- Evaluierungsbericht der Kommission KOM (2001) 106, 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.
- Report of the Working Group „Better Regulation“ (Group 2c), Mai 2001.
- Schlussfolgerungen des Rates vom 27. September 1999 zu den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über Konvergenz (insbesondere Medien- und audiovisuelle Aspekte), Amtsblatt Nr. C 283, 06.10.1999, 1-2.
- Schlussfolgerungen des Rates vom 27. September 1999 zur Rolle der Selbstkontrolle unter Berücksichtigung der Entwicklung neuer Medienangebote, Amtsblatt Nr. C 283, 06.10.1999, 2-3.
- Schlussfolgerung des Rates vom 1. März 2002 zum Thema „Normung“. Amtsblatt Nr. C 66, 15.03.2002, 1-2.
- SEK (2000) 405, Arbeitsdokument der Kommission zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für die außergerichtliche Streitbeilegung (EEJ-NET).
- Zwischenbericht der Kommission KOM (2001) 130, an den Europäischen Rat von Stockholm – Verbesserung und Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung.