

## Leitartikel

### Verantwortungskultur durch Media Governance

#### Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Medienpolitik

Von: Otfried Jarren

*Die Medienpolitik in Deutschland wird in der Kommunikationswissenschaft als ein Politikfeld verstanden, das überwiegend von staatlichen Institutionen (Europäische Union, Landesregierungen, Landtage) geprägt wird. Sie verabschiedet spezifische Richtlinien, Staatsverträge oder Gesetze, die zuvor mehr oder weniger mit den Medienunternehmen ausgehandelt wurden. Zivilgesellschaftliche Akteure haben hierzulande nur einen begrenzten Einfluss auf die Medienpolitik und die Medien selbst. Nicht zuletzt wegen des technologischen Fortschritts in der Medienbranche (Digitalisierung, Konvergenz) muss die Politik derzeit neue Regulierungsmodelle erarbeiten. Diesbezüglich plädiert Otfried Jarren im folgenden FK-Beitrag für eine „paradigmatische Politikänderung“, und zwar mit dem Kernziel, eine Verantwortungskultur bei allen beteiligten Akteuren zu etablieren (Media Governance statt Government): Ein höheres Maß von Selbstverantwortung müsse zum Gestaltungsziel werden, dadurch ließe sich auch die „kollektive Medienkompetenz“ verbessern. Otfried Jarren, Jg. 1953, ist seit September 1997 Professor für Publizistikwissenschaft am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich (IPMZ), ein Jahr später übernahm er die Institutsleitung. Jarren ist zudem Kodirektor „National Centre of Competence in Research: Challenges to Democracy in der 21st Century“ (gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds). Vor seinem Wechsel nach Zürich war Otfried Jarren von 1989 bis 1997 Professor für Journalistik am Institut für Journalistik der Universität Hamburg. Von 1995 bis 2001 leitete er als Direktor das Hans-Bredow-Institut in Hamburg. FK*

#### I. Government und Governance im Medienbereich

Unter Medienpolitik wird ein eigenständiges, in seinen sozialen, zeitlichen und sachlichen Dimensionen offenes Handlungssystem verstanden, das vorrangig durch Kommunikation konstituiert wird und sich auf die Regelung der öffentlichen Kommunikation, im engeren Sinn auf die Massenmedien als Regelungsfeld, bezieht. Medienpolitik zielt dabei vorrangig auf die Regulierung der Rahmenbedingungen ab, unter denen Kommunikationsaussagen innerhalb der Medienorganisationen entstehen und wie diese verbreitet werden (Medienorganisationen, publizistische Leistungen, Distribution). Medienpolitik versteht sich traditionell in Deutschland als Government, denn es geht um die Herstellung von allgemeinverbindlichen Entscheidungen mittels Recht. Da Recht an das Medium der Macht gebunden ist, kann darüber legitim nur der Staat als Akteur verfügen. Insoweit basieren Maßnahmen, die wir dem Government zurechnen können, auf Formen der hierarchischen Über- und Unterordnung zwischen Akteuren. Regulierung im Sinn von Government meint dann das Vorhandensein eines Steuerungsprogramms, das es staatlichen Akteuren ermöglicht, mit Hilfe der ihnen zu Verfügung stehenden Steuerungsressourcen (wie Recht und Geld) intentional und mit dem Ziel der Erreichung von spezifischen Wirkungen in gesellschaftliche Teilsysteme einzugreifen. Staatliche Akteure schaffen (beispielsweise Markt-)Strukturen und greifen in gesellschaftliche Prozesse vor allem durch Rechtsetzung zur Zielerreichung ein. Die duale Rundfunkordnung ist ein Beispiel für eine strukturbezogene Gestaltungsmaßnahme (Institutionen bzw. Organisationen); Regelungen zum Beispiel bezüglich der Programmleistungen des Rundfunks oder Werberegeln sind zu den Ausgestaltungsregelungen zu zählen.

Blickt man auf das Feld der Medienpolitik jenseits des Rundfunks in Deutschland, so wird deutlich, dass dort vorrangig Regelungsformen vorherrschen, die eher einem Politikverständnis von Governance entsprechen. Im Unterschied zum Begriff des Government, bei dem eine staatszentrierte und rechtliche Sichtweise vorherrscht, werden unter Governance ganz allgemein Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren verstanden. Governance meint die Regelung von Sachverhalten zwischen unterschiedlichen Akteuren aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen. Es wird in der Governance-Perspektive nicht von einem unitarischen Akteur Staat ausgegangen, sondern von einer Vielzahl komplex miteinander verflochtener politischer und gesellschaftlicher Akteure. Die staatszentrierte Perspektive wird aufgegeben.

Empirisch finden wir im Mediensektor Regulierungsformen zwischen Government und Governance, wobei bislang zivilgesellschaftliche Akteure – denen eine besondere Bedeutung in Governance-Modellen zukommt – in der deutschen Medienpolitik kaum institutionell und prozessual berücksichtigt wurden. Dies erweist sich nun als zu lösendes Problem, weil verbunden mit dem Staats-, Politik- und Medienwandel mehr und mehr auf Governance-Modelle zur Regelung von Problemen, vor allem aber zur Ermöglichung einer Verantwortungskultur im Medienbereich, gesetzt werden muss und soll (EU-Politik).

#### II. Delegation von Verantwortung statt Verantwortungskultur

Der Blick auf die Medienpolitik in Deutschland zeigt, dass zwar Formen von Government und von Governance angewandt werden, dass jedoch die Governance-Philosophie eher implizit denn explizit verfolgt wird. Es ist die deutsche Staatstradition, die die Governance-Möglichkeiten präformiert, vor allem aufgrund der relativ starken Stellung staatlicher und zentraler politischer Akteure: Wenige politische Akteure aus der staatlich-parteilpolitischen sowie gesellschaftlichen Elite interagieren mit Medienmarktakteuren zur Bearbeitung von medienpolitischen Problemen. Andere gesellschaftliche Akteure haben zu diesen Aushandlungsarenen und Entscheidungsprozessen in der Regel keinen, zumindest keinen institutionellen und dauerhaften, Zugang.

Es sind vor allem die durch den Staat definierten sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen, die Mitwirkungs- und

Gestaltungsmöglichkeiten beanspruchen können. Für den stark regulierten öffentlichen Rundfunk nehmen die definierten politischen und gesellschaftlichen Gruppen treuhänderisch die Vertretung auch weiterer gesellschaftlicher Interessen in den dafür vorgesehenen Gremien wahr und für sich in Anspruch. Das gelingt in den sich pluralisierenden modernen Gesellschaften aber immer weniger – insoweit ist die bestehende öffentlich-rechtliche Rundfunkratskonstruktion ein Auslaufmodell. Dieses Vertretungsprinzip, in Verbindung mit dem Problem der Nichtorganisation von Interessen der Rezipienten von Medienangeboten, hat die Entwicklung einer breiter abgestützten Verantwortungskultur (wie aber auch der Medienkompetenz der Rezipienten) im Mediensektor negativ beeinflusst.

Verantwortung im Medienbereich erscheint als an den Staat und wenige gesellschaftliche Gruppen verlässlich delegiert. Die Medienorganisationen sehen sich faktisch durch „den Staat“ beaufsichtigt und kontrolliert und wehren sich gegenüber diesen Ansprüchen generell. Öffentliche wie private Rundfunkveranstalter beziehen deshalb allenfalls die ihnen „in die Gremien“ gesetzten Akteure (Rundfunkräte; gesellschaftliche Gremien bei den Regulierungsbehörden) in Verhandlungen ein. Das hat beispielsweise zur Folge, dass selbst beim öffentlichen Rundfunk die Publikumsinteressen institutionell faktisch ausgeschlossen sind. Als Folge der begrenzten Mitwirkungsmöglichkeiten kann sich kein Selbstorganisationspotenzial in der Gesellschaft bilden, und auch der erwünschte Anstieg gesamtgesellschaftlicher Medienkompetenz kann sich so nur äußerst langsam entwickeln, auch deshalb, weil er zur Domäne von Sozialisationsagenturen und gesellschaftlich bereits am „Mediengeschäft“ beteiligten Organisationen gemacht wird. Bei allen Medienorganisationen dominiert eine Abwehrhaltung gegenüber allen Formen von institutionalisierten Ansprüchen.

Insgesamt gesehen hat sich im gesamten deutschen Mediensektor eine politische Praxis etabliert, die einerseits nicht zur Ausbildung einer Verantwortungskultur auf Seiten der Medienbranche und andererseits auch nicht zur Etablierung zivilgesellschaftlicher Akteure, die diese Verantwortungskultur wirksam einfordern könnten, geführt hat. Für letzteres Phänomen ist wesentlich, dass die treuhänderische Wahrnehmung von Aufsichts- wie Kontrollfunktionen an einflussreiche politische wie gesellschaftliche Gruppen delegiert bzw. übertragen wurde – und die aus machtpolitischen Gründen weitere Beteiligte nicht teilhaben lassen wollen.

### **III. Leitideen für eine neue Verantwortungskultur**

Leitideen, Governance-Regime und Mechanismen der Ordnungsbildung stehen in einem engen sachlichen Verhältnis zueinander, wie die Erfahrungen aus anderen Regulierungsbereichen zeigen. Zunächst werden zentrale Leitideen, sodann idealtypisch Governance-Regime und die mit ihnen verbundenen sozialen Basismechanismen zur Herstellung und Gestaltung von sozialen Ordnungen im Bereich der öffentlichen Kommunikation dargestellt und diskutiert.

#### **1. Medienpolitische Leitideen**

Im Zusammenhang mit den Konvergenz-, Transnationalisierungs- und Kommerzialisierungsprozessen im gesamten Mediensektor bedarf es zur Regulierung neuer Leitideen und neuer institutioneller Bearbeitungsformen. Dazu wird anhaltend diskutiert; kaum jedoch im Sinn eines Politikwechsels, sieht man einmal von Forderungen nach einer generellen „Liberalisierung“ ab. Hier wird jedoch postuliert: Es bedarf zur Bewältigung der offenkundigen Veränderungen im gesamten Bereich der öffentlichen Kommunikation einer paradigmatischen Politikänderung, und zwar mit dem Kernziel, eine Verantwortungskultur zu etablieren, die zur Verbesserung kollektiver Medienkompetenz beiträgt. Insoweit steht ein medienpolitischer Wechsel an, der ein höheres Maß von Selbstverantwortung nicht allein postuliert, sondern zum Gestaltungsziel werden lässt. Dabei hat sich Medienpolitik, die sich mit den vielfältigen Folgen des durch neue Medientechnologien ausgelösten sozialen Wandels konfrontiert sieht, klar zu begrenzen, nämlich auf die Kernbereiche der öffentlichen Kommunikation. Unbestritten ist, dass denjenigen Medien, die Anteil an der Ermöglichung öffentlicher Kommunikation haben, eine zentrale gesellschaftliche Funktion zukommt, nicht nur – aber auch – bezogen auf demokratiepolitische wie soziokulturelle Zielsetzungen.

Die Herstellung von Öffentlichkeit und die Wahrnehmung öffentlicher Interessen wird von den publizistischen Medien erwartet, und für die Wahrnehmung dieser als öffentliche Aufgabe angesehenen Funktion werden den Medienorganisationen wie Medienschaffenden Privilegien zuerkannt. Dabei ist es unerheblich, ob wir es mit privat oder öffentlich verfassten Medienorganisationen zu tun haben. Media as a public trustee: Wie lassen sich diese Zielsetzungen unter den sozialen Modernisierungs- und Wandlungstendenzen erreichen? Lassen sich neue Ordnungsformen für die an der öffentlichen Kommunikation wesentlich beteiligten Medien zwischen Staat, Markt und Gesellschaft finden? Wie lassen sich Formen der Verantwortungsteilung etablieren, wenn Medienpolitik mehr und mehr jenseits des (National-)Staates sowie zwischen Markt, Staat und Gesellschaft entwickelt und umgesetzt werden muss?

Ziel aller Maßnahmen bezogen auf die Medien und die von ihnen zu gewährleistende öffentliche Kommunikation ist es, sowohl Formen des Markt- als auch des Staatsversagens wenn nicht zu verhindern, so doch Folgen zu vermindern oder zu vermeiden. Dies ist für staatlich-politische Akteure eine paradoxe Anforderung, sollen sie doch eine Medienordnung schaffen, die explizit aus öffentlichkeits- und demokratietheoretischen Begründungen heraus einen hohen Bezug einerseits zum politischen System haben soll, die aber andererseits keine Verpflichtung auf den Staat mit seinen jeweils konkreten Repräsentanten und Akteuren beinhalten darf. Medienpolitik soll also zugleich die konkrete staatlich-politische Macht begrenzen, aber dennoch für eine Orientierung der Medien auf die Gesellschaft, und somit auch auf die Politik und die politischen Prozesse, sorgen. Überdies gilt es, einen dominanten oder übermäßigen Einfluss anderer gesellschaftlicher Akteure auf die Medien zu verhindern oder zu begrenzen (Eigentums- und Besitzverhältnisse), also den Autonomiespielraum der Medien wie des Journalismus dauerhaft abzusichern. Und zugleich ist auch dafür Sorge zu tragen, dass die Medien ihre Autonomie selbstverantwortlich wahrnehmen können und sich zu einer Good Governance verpflichten.

Da dies nicht allein von staatlich-politischen Akteuren erreicht werden kann, obliegt es dem politischen System, weiteren gesellschaftlichen Akteuren Mitwirkung an medienpolitischen Arenen und Prozessen zu ermöglichen. Zugleich sind die

Medienorganisationen wie aber auch die professionellen publizistischen Berufsgruppen stärker auf entsprechende Dialoge, Aushandlungsprozesse und Formen der Selbstbindung (Ethikregelungen) zu verpflichten (Media Governance). Eine breit abgestützte Verantwortungskultur ist anzustreben. Eine Verantwortungskultur im Medienbereich kann – abgesehen von den ohnehin beteiligten politischen Akteuren und Medienorganisationen – nur durch die Beteiligung zahlreicher gesellschaftlicher Akteure, vor allem aber zivilgesellschaftlicher Akteure, an medienpolitisch relevanten Arenen und Prozessen erreicht werden.

Medienpolitische Leitideen zur Konstituierung einer angemessenen sozialen Ordnung im Bereich der öffentlichen Kommunikation sollten daher sein:

- ein Höchstmaß an Autonomie der Medien gegenüber Staat und Wirtschaft zu sichern (Medien- und Kommunikationsfreiheit, freedom of communication),
- einen hinreichenden Bezug der Medien auf die Gesellschaft zu ermöglichen, also Responsivität der Medien gegenüber gesellschaftlichen Akteuren und Prozessen einzufordern (Pluralität bei der Berücksichtigung von Themen, Meinungen und soziokulturellen Ausdruckformen sowie deren Reflexion) (Responsivität, responsiveness),
- gleichrangige Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten für möglichst alle Gesellschaftsmitglieder zu den Medien (Wahrnehmungs- und Publikationschancen durch/in die Medien) und zu publizistischen Angeboten (Rezeption) zu gewähren (Zugang, access) und
- für die Wahrnehmung von Verantwortung im Rahmen der publizistischen Tätigkeiten zu sorgen und von den Medienorganisationen die Entwicklung und Einhaltung gewisser Regeln und Standards zu verlangen. Dazu gehören die Beteiligung von weiteren Akteuren inner- wie auch außerhalb des Mediensystems wie auch die Beteiligung von Professionsgruppen sowie die Nutzung informeller, situativer Arrangements (Verantwortungskultur, accountability and responsibility).

Die genannten Leitideen sind ohne jeden Zweifel medienpolitische Ziele von hoher demokratiepolitischer Bedeutung, und zur Bearbeitung der damit verbundenen Probleme bedarf es auch Formen des Government. Eingriffe in den Markt oder marktbezogene Zugangs- oder Kostenregelungen sind allerdings in besonderer Weise öffentlich begründungspflichtig. Bereits das Ziel, Medien- und Kommunikationsfreiheit in allen seinen Facetten zu ermöglichen, setzt Offenheit und Responsivität auf Seiten der Medien und den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu verschiedenen Medienanbietern und -angeboten voraus. Die institutionelle Ordnung des Medienmarktes (Marktstruktur) und der Zugang zum Markt (Anbieter) und zu den Angeboten (Rezipienten) ist und bleibt daher eine zentrale politische, ja sie ist und bleibt eine wesentliche staatlich-politische Aufgabe, weil nur der Staat zu entsprechenden Entscheidungen und deren Durchsetzung zur Erhaltung der Medienautonomie berechtigt und legitimiert ist. Eingriffe in die institutionelle Ordnung und in den Markt bedürfen – zumal im Mediensektor – der Begründung und daher eines entsprechenden öffentlichen Diskurses unter Beteiligung aller Interessenten, was auf das Vorhandensein zahlreicher gesellschaftlicher Akteure in medienpolitischen Diskursen verweist. Hier ist nun nicht der Platz, um sich detaillierter mit den drei erstgenannten medienpolitischen Leitideen und deren Umsetzung zu befassen. Im Mittelpunkt der Darstellung steht ausschließlich die vierte Leitidee: Verantwortungskultur.

## **2. Verantwortungskultur als neues medienpolitisches Kernziel**

Die soziale Ordnung im Sinn einer Verantwortungskultur im Medienbereich kann nicht als gegeben vorausgesetzt, sondern muss im Prozess erzeugt werden. Verantwortung meint die Festlegung von Verantwortungsbereichen und Zuständigkeiten, und diese müssen für möglichst alle Gesellschaftsmitglieder erkennbar und zugänglich sein. Dies ist aber bislang nicht der Fall, weil Medienpolitik als Staats- bzw. machtvolle Parteipolitik betrieben wird. Eine Verantwortungskultur im Medienbereich wird sich aber nur entwickeln können, wenn konsequent eine Governance-Philosophie verfolgt wird. Für Deutschland gilt dabei die folgende Ausgangssituation:

- Öffentlicher Rundfunk: Hier sollten die an sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen übertragenen Aufsichts- und Kontrollfunktionen auf einen größeren Kreis an Beteiligten ausgedehnt werden. Und zwar einerseits durch den Aufbau von unmittelbaren Leistungsbeziehungen zwischen den Gebührendzahlern und den öffentlichen Rundfunkanstalten, und andererseits durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Die im öffentlichen Rundfunk bestehende Verantwortungskultur ist derzeit stark partei- bzw. machtpolitisch und zudem kulturell-elitistisch geprägt. Zwar hat sich die binnenplurale Struktur beim öffentlichen Rundfunk grundsätzlich bewährt, aber diese Form hat auch zu einer Minderberücksichtigung nicht organisierter Interessen geführt und zu einem geringen unmittelbaren Einbezug der Hörer und Zuschauer (der Rezipienten). Zuschauer oder Zuhörer werden zumeist als schutzbedürftige Individuen, aber nicht als Partner oder gar als Inhaber von Rechten gegenüber den (öffentlich-rechtlichen) Medienorganisationen angesehen. Deshalb sollte der öffentliche Rundfunk regulatorisch zum Einbezug der Gebührendzahler bzw. Rezipienten verpflichtet werden. Hier sind neue Modelle zu entwickeln und zu erproben.
- Privater Rundfunk: Hier ist der Bezug zur Gesellschaft allenfalls nur indirekt vorhanden, und zwar über die mit Vertretern gesellschaftlicher Gruppen besetzten Gremien bei Regulierungsbehörden oder über andere – allerdings selten vorkommende – Formen der Beteiligung (beispielsweise Beiräte), sofern diese durch Lizenz- bzw. Konzessionsentscheidungen als Auflage aufgegeben wurden. Der außenplural verfasste Privatrundfunk verfügt durchweg nicht über organisationsinterne Beteiligungsformen. Zugleich sind bei den Organisationen Formen der Qualitätssicherung etc., in denen Interessen von Anspruchsgruppen institutionalisiert verarbeitet werden können, kaum vorhanden.
- Presse: Die Aussagen bezogen auf den Privatrundfunk treffen auch für die Presse zu.
- Beschwerdeinstanzen und Formen der Selbstkontrolle: Die Anzahl an externen wie internen Ansprech- oder Beschwerdestellen ist in Deutschland als sehr gering zu bezeichnen. Vor allem fehlt es an medienübergreifenden und

allgemein öffentlich bekannten Beschwerdeinstanzen. Bei den privatwirtschaftlich verfassten Medien haben sich allenfalls reaktiv, aufgrund des Drohpotenzials von staatlich-politischen Akteuren, Formen der ethischen Selbstverpflichtung oder Selbstkontrolle ausgebildet. Presseräte oder Jugendschutzeinrichtungen verarbeiten zwar gesellschaftliche Anforderungen, sind aber auf der Ebene der gesamten Branche institutionalisiert. Anforderungen an einzelne Redaktionen oder Medienunternehmen werden somit 'wegdelegiert' – zu eben diesen zentralen Instanzen. Selbstkontrollenrichtungen wie Presseräte weisen aufgrund ihrer Institutionalisierung eine Reihe von Mängeln im Hinblick auf die öffentliche Wirkung oder die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen auf. Professionelle bleiben unter sich, überwiegend sind die Presseräte zudem noch nach der Logik der Sozialpartnerschaft (Journalistengewerkschaftsvertreter und Verlegervertreter) zusammengesetzt – ein nicht mehr zeitgemäßes Organisationsprinzip insbesondere im Hinblick auf das Ziel der Wahrnehmung von professioneller Verantwortung in der modernen Gesellschaft. Sozialpartnerschaftliche Regelungsmodelle sind zudem nicht dazu geeignet, dass sich eine professionelle Berufskultur entwickeln kann, zumal im Sinn einer gesellschaftlichen Verantwortungskultur. So vertreten die in der Medienbranche üblichen Organisationen Standes- und Einkommensinteressen und treten für die Aufrechterhaltung von Privilegien ein.

Partiell entsteht zwar Verantwortungskultur durch den Markt, auf dem sich publizistische Produkte zu behaupten haben, aber aufgrund der Besonderheiten der publizistischen Produktion und Rezeption kann nicht allein auf den Reputationsmechanismus gesetzt werden. Es bedarf daher eines umfassenderen Konzepts sowie entsprechender Governance-Formen zur Erreichung des Ziels Verantwortungskultur. Darin wären zu regeln: Mitwirkungsmöglichkeiten bei Medienorganisationen für interne und externe Akteure; Transparenzvorgaben; Berichts- und Rechenschaftspflichten.

#### **IV. Governance-Formen und Mechanismen zur Etablierung einer Verantwortungskultur**

##### **1. Governance-Formen**

Governance zielt auf die Ausbildung sozialer Ordnungen ab. Governance-Formen können als institutionalisierte Sets und Ensembles von Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren aufgefasst werden, die zu spezifischen sozialen Ordnungen jeweils führen. Akteuren kommt darin eine besondere Bedeutung zu. Es können, mit Blick auf die Akteursstruktur, vier Governance-Formen idealtypisch unterschieden werden:

- Governance by Government,
- Governance without Government,
- Governance with Government,
- Governance with Government and Civil Society.

Wie bereits dargestellt und diskutiert, weist Governance by Government eine Reihe von Faktoren auf, die die Ausbildung einer Verantwortungskultur, zumal in einem zivilgesellschaftlichen Sinn, eher behindern als fördern. Nicht zuletzt aufgrund der (noch immer relativ) starken Dominanz staatlich-politischer Akteure haben sich keine weiteren zivilgesellschaftlichen Akteure ausgebildet und hält sich die Medienbranche bezogen auf einen intensiveren Austausch mit Akteuren der Gesellschaft zurück, weil sie Staatseinfluss, gleichsam durch die parteipolitische Hintertür der vermeintlich politisch unabhängigen gesellschaftlichen Kräfte, fürchten muss. Insoweit hat das parteipolitische Modell des deutschen öffentlichen Rundfunks erhebliche negative Weiterungen.

Governance without Government bietet sich im Medienbereich grundsätzlich deshalb nicht an, weil nur durch staatlich-rechtliche Entscheidungen die Marktstrukturen und -bedingungen im Medienbereich legitim durchgesetzt werden können. Und bislang war es nur aufgrund des vorhandenen politisch-rechtlichen Drohpotenzials des Staates möglich, dass sich Formen der Selbstregulierung im Medienbereich ausgebildet haben (zum Beispiel Presserat). Diese Nichtausbildung von Formen der Selbstregulierung wie auch das gering entwickelte Qualitätsmanagement bei den Medien – wohl ursächlich auf die nicht ausgeprägten direkten marktlichen Beziehungen zu den Rezipienten zurückzuführen – weisen auf die Bedeutung staatlich-politischer Akteure hin. Eine allein auf Reputationszuweisung und -entzug zielende Governance-Struktur beinhaltet Risiken hinsichtlich der Qualität der publizistischen Angebote und auch bezogen auf öffentlichkeits- und demokratietheoretische Postulate. Dies kann auch medienökonomisch begründet werden.

Die beiden letztgenannten Governance-Formen stehen in einem engen Verhältnis zueinander: Vor allem Formen der Co-Regulierung – im Sinn einer Verantwortungsteilung zwischen staatlich-politischen Akteuren und Medienorganisationen – bieten sich an, um gesellschaftlichen Ansprüchen an die Medien im Sinn der oben genannten medienpolitischen Leitideen zur Durchsetzung zu verhelfen (Governance with Government). Vor allem durch Co-Regulierung entstehen neue Organisationen im Medienbereich, in der Gesellschaft, innerhalb der Medienbranche als auch innerhalb von Medienorganisationen: Horizontal wie vertikal kommt es zu einer Ausdehnung bei den an einer Problembearbeitung beteiligten Akteuren. Das lässt sich am deutschen Beispiel des Jugendschutzes im Fernsehbereich empirisch zeigen: Neben der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) als einem neuen (und von der Medienbranche selbst gegründeten) Akteur, haben sich bei den Regulierungsbehörden aufgrund gesetzlicher Aufgabenzuweisungen neue Kompetenzfelder ausgebildet. Und auch die privaten Rundfunkveranstalter, durch Gesetz zur Etablierung von Jugendschutzbeauftragten verpflichtet, haben entsprechende Stellen geschaffen. Diese Stellen agieren sowohl unternehmensintern und bezogen auf die FSF wie aber auch fallweise gegenüber der Öffentlichkeit in Bezug auf Jugendschutzfragen und damit wird – zumindest in einem Teilbereich – eine neue Form von Verantwortungskultur institutionalisiert.

Es lässt sich also empirisch zeigen, dass Formen der Co-Regulierung Akteure zum Handeln stimulieren, eben weil Co-Regulierung oder staatlich-politische Maßnahmen drohen oder weil man ihnen zuvorkommen will. So entstehen Formen der Selbstverpflichtung wie der Selbstkontrolle. Das führt häufig dazu, dass neue Gremien, Handlungsrollen oder

Organisationen entstehen, die sich dann im Lauf der Zeit durchzusetzen vermögen und an Eigenständigkeit gewinnen können. Auch bei allen Unzulänglichkeiten bzw. Defiziten dieser Formen einer reaktiven Institutionalisierung ist anzuerkennen, dass durch diese Institutionalisierung organisationale Lernprozesse ausgelöst werden können.

Und schließlich: Durch Formen der Co-Regulierung können – im Sinn von Governance with Government and Civil Society – weitere Akteure etabliert werden. Es können sich neue Akteure (zivilgesellschaftliche Akteure) ausbilden, weil durch spezifische Austausch- und Aushandlungsformen die Gründung neuer Akteure angeregt wird. Dazu wurden wiederholt Vorschläge unterbreitet (beispielsweise „Stiftung Medientest“). Auf diese Weise kann sich – im Sinn eines Lernprozesses – eine auf breiterer Basis getragene Verantwortungskultur im Mediensektor entwickeln.

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure kann einerseits als ein Gewinn für Formen des Government angesehen werden, weil im Medienbereich entstehende Probleme unmittelbarer und schneller als durch staatlich-rechtliche Entscheide gelöst, aber durch Thematisierung und als Folge der Kritik eine Form von Selbstbindung (beispielsweise die Absetzung oder Änderung einer Fernsehserie) erreicht werden können. Zudem erhalten politische Akteure durch die Thematisierung von Problemen durch andere Akteure medienpolitische Unterstützung, um ihrerseits tätig zu werden. Andererseits profitiert aber auch die Medienbranche von dieser zivilgesellschaftlichen Beteiligung: Die Wahrnehmung von Verantwortung gegenüber der Gesellschaft rechtfertigt die Zurückweisung von staatlich-politischen Steuerungs- und Eingriffsversuchen. Und zugleich können Medienunternehmen durch eine engere Bindung an zivilgesellschaftliche Akteure sowie an die Rezipienten ebenso die Autonomie gegenüber den Einflussversuchen ökonomischer Akteure stärker behauptet werden.

Mit der Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Akteure können zwar Formen des Markt- wie auch des Staatsversagens im Medienbereich nicht verhindert, wohl aber in anderer Weise bearbeitet und kompensiert werden. Das Entstehen und die Ausbildung einer Verantwortungskultur im Medienbereich kann weder angeordnet noch durch Einzelmaßnahmen erreicht werden. Sie setzt die Etablierung einer sozialen Ordnung voraus, die von den Akteuren gewollt und entwickelt werden muss. Hier kommt den politischen Akteuren eine Initiativfunktion zu. Eine soziale Ordnung im Medienbereich im Sinn von Accountability setzt also die bewusste Etablierung von Governance-Formen voraus.

## **2. Beobachtungs- und Beeinflussungsmöglichkeiten: Zentrale Mechanismen der Ordnungsbildung**

Übergreifendes politisches Ziel ist die Etablierung einer sozialen Ordnung im Sinn der Ausbildung einer Verantwortungskultur im Medienbereich und deren Ausgestaltung durch die Etablierung spezifischer institutioneller Arrangements mit Hilfe unterschiedlicher Governance-Formen. Die Governance-Perspektive strebt die Gestaltung einer sozialen Ordnung an und nimmt die in diese soziale Ordnung eingebetteten Akteure in den Blick (Uwe Schimank). Spezifische soziale Ordnungen können erst dann entstehen, wenn eben alle Beteiligten die Regeln kennen. Das setzt zum einen die Möglichkeit zur wechselseitigen Beobachtung voraus und wird durch die auf Dauer gestellte Kommunikation über diese Beobachtungen erst relevant. Zum anderen bedarf es institutionalisierter Formen der (wechselseitigen) Beeinflussung. Beobachtung und Beeinflussung als zentrale Mechanismen für alle Formen von Governance sind wiederum auf Kommunikation, vor allem auf Diskurse, angewiesen.

Beobachtung erfolgt im Medienbereich zunächst in Form der üblichen Konkurrenzperspektive: Mit welchen Programmen, mit welchen Moderationsstilen, mit welchen Werbe- oder Marketingstrategien hat die Konkurrenz Erfolg und somit Vorteile? Durch einseitige Beobachtung wird bereits ein Beitrag zur Interdependenzbewältigung geleistet, weil ein Akteur aufgrund seiner Beobachtung sich an gewissen Formen, Regeln etc. orientiert oder anpasst. Es kann aber auch zu einer wechselseitigen Anpassung durch Beobachtung kommen, um der möglichen Kritik des Konkurrenten über ein bestimmtes Marktverhalten zuvorzukommen. Kurz: Man orientiert sich aneinander, zunächst ohne dass es dazu spezieller Verhandlungen bedarf. Wechselseitige Beobachtung und Anpassung können nun punktuell geschehen oder dauerhaft werden. Punktueller Anpassungen können beispielsweise erfolgen, wenn eine bestimmte Fernsehsendung in der Gesellschaft auf massive Kritik stößt – und deshalb vom Fernsehanbieter nicht mehr ausgestrahlt wird. Das konkrete Sendeformat kann dann in der Folge aber auch generell aus dem Programm genommen werden, weil es als problematisch angesehen und nicht mehr gesendet wird (dauerhafte Anpassung).

Wechselseitige Beobachtung ist im Medienbereich empirisch festzustellen: So nimmt sich vor allem die Presse den Entwicklungen im gesamten elektronischen Medienbereich an und verfolgt sie zumeist kritisch („Medienseiten“). Publizistische Kulturen im Bereich Print unterscheiden sich etwa von denen des Rundfunks, und aus diesem Spannungsfeld ergibt sich ein Beobachtungs- und Kritikinteresse. Auch der anhaltende Beitrag von (medienunternehmens)unabhängigen Institutionen wie den Kirchen zur Medienbeobachtung und -kritik („Funkkorrespondenz“, „epd Medien“) lässt sich so begreifen.

Institutionell liegt die Idee der wechselseitigen Beobachtung auch der dualen Rundfunkordnung – zumindest implizit – zugrunde: Der öffentliche Rundfunk wird dabei als „Qualitätsrundfunk“ angesehen und es wird erwartet, dass sich private Anbieter an diesem Maßstab orientieren („Qualitätswettbewerb“). Unabhängig davon, ob es tatsächlich eine Art Qualitätswettbewerb gibt, ist die mit der dualen Ordnung entstandene Beobachterkonstellation relevant, weil mittels der konkreten Diskussion über Programmleistungen oder -qualität über die Medienordnung fallweise wie auch dauerhaft reflektiert wird. Mit der dualen Ordnung im Rundfunksektor wurde wechselseitige Beobachtung institutionalisiert. Ein nennenswerter Teil von Medienkritik wie aber auch der Medienforschung (beispielsweise Programmkonvergenz) bezieht sich auf dieses soziale Ordnungsschema.

Wechselseitige Beeinflussung geht über die Beobachtung hinaus, ist aber eine Folge von Beobachtung: Beeinflussen lässt man sich von Vorbildern, durch eine erfolgreiche Praxis eines anderen oder aufgrund des Rates von Experten. Zwar sind grundsätzlich auch einseitige Beeinflussungskonstellationen möglich, doch basieren diese zumeist auf der Ausübung von Macht. Formen des Government wären dazu zu zählen. Wechselseitigkeit setzt in der Regel aber Freiwilligkeit voraus,

wenn auch der Grad an Entscheidungsmöglichkeiten eines Akteurs begrenzt sein kann. Schon punktuelle Handlungsabstimmungen können es erforderlich machen, sich auf Vorstellungen eines anderen Akteurs einzulassen, um etwa Schlimmeres zu verhindern. So ist der Verzicht auf Ausstrahlung eines selbst entwickelten Fernsehformats, das zwar nicht kritisiert wurde, aber im Kontext einer öffentlichen Debatte um bestimmte Fernsehformen der Branche in die Diskussion geraten könnte, durch die Entscheidung eines Konkurrenten beeinflusst. Bei einer Beeinflussung können Größen- oder Machtpositionen eine Rolle spielen, müssen es aber nicht. Neben punktuellen Formen sind auch verstetigte Formen wechselseitiger Beeinflussung auszumachen. Ein Beispiel dafür ist die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen, die für die privaten Rundfunkveranstalter definitiv regelt, wann und für welche Zielgruppe (Jugendschutz) welche Spielfilme ausgestrahlt werden dürfen. Trotz aller Konkurrenz auf dem Markt überwiegen durch Beteiligung an dieser Organisation und durch die Verpflichtung, deren Voten zu übernehmen, die Vorteile: Es kommt rasch, kostengünstig und verbindlich zu einheitlichen Regeln, die für alle gelten und die innerhalb der Branche bleiben. Das heißt, es gibt im Normalfall keine Beteiligung von Behörden. Damit bringt sich der einzelne Anbieter zwar um Aufmerksamkeitsvorteile im Bereich der Filmausstrahlungen, zugleich aber wird damit auch ein kostspieliger PR-, Werbe- und Marketingwettkampf vermieden. Durch FSF-Entscheidungen findet schließlich eine wechselseitige Beeinflussung statt, ohne dass die Marktakteure direkt miteinander verhandeln (müssen).

## **V. Verantwortungskultur durch Formen von Media Governance**

Die Institutionalisierung von wechselseitiger Beobachtung als eine Voraussetzung für Formen der wechselseitigen Beeinflussung kann als ein zentrales medienpolitisches Ziel im Sinn der Etablierung einer Verantwortungskultur angesehen werden. Zu medienkritischen Formaten und Beiträgen wären Medienorganisationen sowie Journalisten anzuregen und zu ermutigen. Zugleich wären entsprechende unabhängige Organisationen zu fördern, wie dies partiell bereits, durch die Landesmedienanstalten, geschieht. Durch politische Initiativen sollten zudem zivilgesellschaftliche Akteure begründet werden, die über die Formen der üblichen Medienkritik in und durch die Medien hinaus Medienbeobachtung leisten. Dadurch werden Probleme thematisiert, können Lernprozesse ermöglicht und kann Medienkompetenz entwickelt werden. Wechselseitige Beeinflussung kann vor allem durch Formen der Co-Regulierung verstärkt werden, indem so neue Akteure auf Seiten der Medienbranche wie auch in der Gesellschaft angeregt werden. Diese neuen Institutionen werden ihrerseits versuchen, eigenständige Einflussfelder zu finden und sich darüber dauerhaft zu legitimieren – und insoweit eigenständig Einfluss auf bestimmte Entwicklungen in der Branche zu nehmen.

Wechselseitiges Verhandeln wird erst möglich, wenn Beobachtungs- und Beeinflussungsstrukturen gegeben sind, wenn sich Akteure etabliert, Regeln und Normen herausgebildet und Rollen definiert sind. Verhandeln setzt zudem die Etablierung von unterschiedlichen Verhandlungsforen voraus. Verhandeln ist eine sozial höchst voraussetzungsvolle Kompetenz, für die beispielsweise Medienunternehmen wie Journalisten als Profession die Voraussetzung schaffen müssen. (Medienunternehmen bzw. -organisationen: medienspezifische Regelungen für ein publizistisches Qualitätsmanagement oder Regeln für die interne redaktionelle Verantwortungsübernahme durch ein Ombuds- oder Beschwerdesystem auf der Unternehmens- wie der Branchenebene. Journalisten: Regeln für die Etablierung und Durchsetzung professioneller Berufsstandards etc.). Diese Regeln sind zumeist aber erst noch zu formulieren und branchenintern als verpflichtend umzusetzen (etwa mit Hilfe von Zertifizierungsorganisationen).

Aus institutionalistischer Perspektive gesehen wird sich allerdings nur dann eine Veränderung hin zu Formen einer Verantwortungskultur ergeben können, wenn ressourcenstarke Akteure diesen Veränderungsprozess einleiten. Dies weist im Grundsatz auf die anhaltend bedeutende Initiativ-, Moderations- und Gestaltungsfunktion politischer Akteure hin. Zugleich aber wird eine Verantwortungskultur im Medienbereich nur dann entstehen können, wenn im Grundsatz explizit eine Governance-Philosophie der geforderten politischen Initialzündung zugrunde liegt. Dies bedeutet die Bereitschaft zu einem Politikwandel und somit ein Umdenken in der deutschen Medienpolitik. Aber nicht nur in diesem Politikfeld müssen politische Verantwortliche umdenken, wenn sie nachhaltig gesellschaftsdienliche Ziele erreichen wollen.

FK