

# Medienregulierung zwischen Pfadabhängigkeit und Innovationsmöglichkeit

Autor(en): **Jarren, Otfried**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2002)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790685>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Medienregulierung zwischen Pfadabhängigkeit und Innovationsmöglichkeit

## Programmaufträge für Radio und Fernsehen?<sup>1</sup>

### 1 Von der Pfadabhängigkeit der Dinge

Waren Radio- oder Fernsehprogramme für die Kriegspropaganda vor dem 1. Weltkrieg verantwortlich? Haben Radio- und Fernsehprogramme die Menschen auf den Vernichtungskrieg vorbereitet? Für die Kriegspropaganda waren ökonomische, politische und militärische Akteure verantwortlich, die sich der *Presse* bedient haben. Wurde je nach diesen Erfahrungen nach dem 1. Weltkrieg verlangt, «Programmaufträge» für die Presse seien nötig?

An dem zu Beginn des letzten Jahrhunderts in vielen westeuropäischen Ländern heraufziehenden Faschismus mit seiner Ideologie war das Radio keineswegs führend beteiligt: Es war «unpolitisch» ausgerichtet, bot Musik und Unterhaltung nebst staatspolitischer Belehrung, und es fand unter staatlicher Aufsicht statt. Es konnte aufgrund seines Einbezugs in den Staatsapparat, so zumindest in Deutschland, bei der sogenannten Machtübernahme direkt von den Nationalsozialisten übernommen und genutzt werden. Aber dennoch war auch in der historischen Phase des Einflusses faschistischer Bewegungen und Diktaturen in Westeuropa die Presse das zentrale politische Medium. Die Presse wurde wiederum in den Dienst politischer Kräfte gestellt, sie wurde – so in Deutschland – gleichgeschaltet und gelenkt. Wurde je aufgrund dieser Erfahrungen nach dem 2. Weltkrieg verlangt, «Programmaufträge» für die Presse seien nötig?

Das neue Medium Radio wurde von staatlichen Akteuren in den staatlichen Dienst genommen. Ebenso später, Jahre nach Ende des 2. Weltkrieges, das neue Medium Fernsehen. Aus der vormaligen staatlichen Dominanz bei Radio und Fernsehen wurde dann im Verlaufe der Zeit eine staatlich abgesicherte gesellschaftliche Indienstnahme. Doch gibt es beträchtliche Unterschiede: Die Regelungen waren und sind je nach europäischem Land verschieden, auch wegen der unterschiedlichen Staats- und Gesellschaftsverständnisse und historischen Erfahrungen. Einheitlich ist jedoch: Aufträge an Radio und Fernsehen wurden und werden erteilt, an die Presse aber nicht. Warum nicht?

Einem «Kartell» unterschiedlicher Interessengruppen (staatliche Obrigkeiten, Postverwaltung, Industrie) gelang es in gesellschaftlich instabilen Zeiten, die Medien Radio und Fernsehen mit der Behauptung ihrer Wirksamkeit unter Kuratel zu stellen – zu ihrem Vorteil, und mit Unterstützung kultureller, bildungsbürgerlicher Eliten. Was zunächst für das Radio galt, wurde dann Jahrzehnte später ohne Um-

schweife auf das Fernsehen übertragen. Die zeitabhängige Begründung für die Kontrolle des Radios konnte aufrechterhalten und auf das Fernsehen überstülpt werden, weil es eine Institution gab, der man das neue Medium überantworten konnte. Zum Zeitpunkt der Institutionalisierung des Fernsehens wirkten wichtige Akteure, die bereits das Radio etabliert hatten, mit (staatliche Einrichtungen, Post- und Fernmeldeverwaltung, Wirtschaft). Das Fernsehen gehörte damit zum staatsnahen Sektor.

Dann war – zum Ende des letzten Jahrhunderts – mit einem Mal alles anders, als der private Rundfunk etabliert wurde. Den neuen Unternehmen begegnete man in den meisten westeuropäischen Ländern zu Beginn des Privatfunks zwar mit einer gewissen Skepsis. Sie wurden aber nicht unter staatliche Kuratel gestellt, allerdings auf bestimmte, jedoch sehr allgemeine (Programm-)Normen verpflichtet. Die Eigentumsfreiheit wurde von Beginn an garantiert; die Sozialpflichtigkeit nicht festgeschrieben. Auf eine gesellschaftliche Kontrolle oder Mitwirkung wurde beim Modell des aussenpluralen Rundfunks faktisch verzichtet.

Das noch neuere Medium, das Netz, ist in vielen westeuropäischen Ländern gar nicht reguliert, zumindest nicht mittels spezieller Gesetze. Als Multimedien vereint es alle denkbaren Medien, auch Radio- und Fernsehprogramme können verbreitet werden. Ist die Verbreitung von Tönen und Bildern via Netz weniger «gefährlich» als via Fernsehen? Wohl kaum, denn in diesem Medium finden wir das, was weder Radio noch Fernsehen verbreiten: Problematische Parolen, Dominanz von PR-Angeboten, Vermischung von Informations- und Verkaufsangeboten, harte Pornographie usw. und so fort. Das Bild, Ton und Text verbreitende Multimedien – ohne jegliche Regulierung? Auf Normen wird bei den neu institutionalisierten Medien verzichtet oder es wird ein «Rabatt» eingeräumt. Der vorliegende Entwurf für ein neues schweizerisches «Radio- und Fernsehgesetz» (RTVG) sieht vor, ganz auf die Konzessionspflicht für den privaten Rundfunk zu verzichten. Es besteht dann nur eine Meldepflicht.

Betrachten wir die Entwicklung, so lässt sich festhalten:

- Je nach gesellschaftlicher Entwicklungsphase kommt es zu bestimmten Regelungsformen für die Medien. Diese sind stark von der Zeit, in der geregelt wird, abhängig, und zwar von den jeweils vorherrschenden ökonomi-

schen, politischen und kulturellen Paradigmen. Die Begründungen für Regelungen sind nicht beliebig, wohl aber wählbar. Ich nenne das den *situativen Faktor*.

- Die jeweils zu einem Zeitpunkt gefundenen Regulierungsformen entwickeln eine beachtliche Dauer, und es entstehen Entwicklungspfade, die die weitere Medienentwicklung eindrücklich und für relativ lange Zeiträume beeinflussen. Form und Dauer sind von der anfänglichen Institutionalisierung und somit von den jeweils beteiligten Akteuren abhängig. Ich nenne das den Faktor *Akteurskonstellation*<sup>2</sup>.
- Die den Medien ermöglichte Entwicklung in der Phase ihrer Institutionalisierung führt zu Regelungsformen, die in der Folgezeit nicht mehr ohne weiteres durch politisch-rechtliche Regelungen beeinflusst werden können. Dies trifft insbesondere auf den Staat zu, der an Gestaltungsfähigkeit einbüsst. Ich nenne das *Pfadabhängigkeit*<sup>3</sup>.

Dafür zwei Beispiele:

### 1. Beispiel: Pressekonzentration

Selbst massive Formen der Pressekonzentration, d.h. ein vollständiger Ausfall von marktwirtschaftlichen Grundprinzipien in Teilbereichen bei der Tagesspresse, wie wir sie in vielen westeuropäischen Ländern zu verzeichnen haben, ziehen keine politischen Massnahmen von Relevanz nach sich. Für die politisch relevante Tagespresse gilt: Monopolgebiete entstehen, ein Marktzutritt ist – mit wenigen Ausnahmen – nicht mehr möglich. Allerdings vollzieht die Presse in Alleinanbieterposition einen Wandel vom Partei-/Gesinnungsmedium zum Forumsmedium. Das geschieht allerdings aus sozio-ökonomischen Gründen (Rezipientenmarkt), und weniger in Abhängigkeit von politisch-rechtlichen Vorgaben.

### 2. Beispiel: Selbstkontrolle

Selbstkontrollorganisationen (wie Presseräte) schafft die Branche nicht proaktiv, sondern reaktiv: Sämtliche Formen der Selbstkontrolle sind als reaktive Organisationsbildungsprozesse anzusehen<sup>4</sup>. Das hat zur Folge, dass diese Organisationen immer nur bestimmte Felder bearbeiten, kaum zu einem Wandel in der Lage sind, vor allem aber nicht dynamisch mit der Medienentwicklung Schritt halten. Durch Selbstkontrolle ist im engeren journalistischen Bereich keine medienübergreifende Berufskultur begründet worden: So fehlt es für Journalistinnen und Journalisten in den elektronischen Medien an eigenen Selbstkontrollenrichtungen<sup>5</sup>. Und dass es an Selbstkontrollorganisationen im elektronischen Bereich mangelt, das ist wiederum auf die staatsnahe Institutionalisierung zurückzuführen.

Wir können daraus zweierlei erkennen:

- (1) Die Institutionalisierung und Etablierung der Medien im historischen Zeitablauf führt zu einer gewissen Pfadabhängigkeit, die sich auf alle folgenden Re- bzw. Neu-Institutionalisierungsprozesse auswirkt.
- (2) Einmal gefundene institutional environments und spe-

zifische Governance-Strukturen<sup>6</sup> mit ihren Normen und Akteuren bestimmen die Folgeprozesse massgeblich und über längere Zeiträume. Sie präformieren oder determinieren gar bestimmte Entwicklungen<sup>7</sup>.

Die Beziehungen von Handlungen und Strukturen sind in der Regulierung für einander Grundlage und Resultat, sie bilden ein rekursives Konstitutionsverhältnis (vgl. Giddens 1984). Das Verhältnis von politischer Regulierung und regulierten Medienunternehmen ist also nicht als Einbahnstrasse zu begreifen: Indem Regulierung das Handlungsfeld von Medienunternehmen strukturiert, ruft es bei den Unternehmen das strategische Interesse zur Einflussnahme auf die betreffenden wie zukünftigen Regulierungen hervor. Wenn Märkte – wie die Medienmärkte – politisch konstituiert sind, besteht anhaltend ein rekursives Konstitutionsverhältnis. Regulierung ist möglich, kann sich aber nur in Abhängigkeit von den Regulierungsobjekten und den jeweils im Regulierungsraum vorfindlichen Bedingungen vollziehen. Alle an der Regulierung beteiligten Akteure orientieren sich dabei aneinander, um ihre jeweiligen strategischen Ziele durchzusetzen. Diese Formen wechselseitiger Einflussnahmen können als «rekursive Regulation» (vgl. Zimmer 2001, S. 380) begriffen werden<sup>8</sup>.

## 2 Politischer Regulierungsanspruch und Regulierungsinteresse ökonomischer Akteure – Zwei Seiten derselben Medaille

Mit dem Verzicht auf jegliche staatliche Zensur führte der Staat keine Leistungsaufträge für die Presse ein, wohl aber wurde die Presse durch Gesetze auf die Gesellschaft verpflichtet und mit Privilegien wie gewissen Pflichten versehen. Ihr privatwirtschaftlicher Charakter wurde gesichert, ihre Orientierung auf Staat und Gesellschaft erwartet, aber nicht durch positive Zielvorgaben («Programmauftrag») eingefordert. Das musste nicht geschehen, weil die Presse zunächst als Partei-, Gruppen- oder Gesinnungspresse agierte: Man war vor ihr sicher, Überraschungen natürlich nicht ausgeschlossen. Wohl wurden der Presse Auflagen in Bezug auf das Innere des Staates, seine Kerngeschäfte (Krieg, Geheimnisse etc.), und bezüglich Persönlichkeitsrechten gemacht.

Die Pressefreiheit hat sich in einem jahrhundertelangen, keineswegs widerspruchsfreien Prozess entwickelt. Staatlicher Anspruch und publizistische Unabhängigkeitsinteressen der Presse standen und stehen in einem widersprüchlichen, ambivalenten Verhältnis zueinander. Auch wenn es heute in westlichen Demokratien kaum noch grundlegende Konflikte um die Grundfreiheit der Presse gibt, so gibt es einzelne Auseinandersetzungen: Selbstbindung der Presse und Regulierungsanspruch des Staates bestehen beide nebeneinander und sie existieren – bei garantierter Pressefreiheit – fort. Die privatwirtschaftliche Presse profitiert von der politischen Konstitution des Pressemarktes: amtliche Anzeigen, Steuer-

privilegien, Vertriebssubventionen, pressespezifische Wettbewerbsgesetzgebung, Privilegien beim Zugang zu elektronischen Medienmärkten u.a.m. Im Gegenzug gewinnen politische Akteure Einfluss<sup>9</sup>. Presseunternehmen und ihre kollektiven Akteure wirken auf rechtliche und politische Massnahmen zur Erlangung von Vorteilen ein und dadurch gewinnt die Politik ihrerseits Einfluss. Es besteht – aufgrund wechselseitiger Beeinflussungsinteressen wie -möglichkeiten – ein rekursives Regulierungsverhältnis.

Die Selbstbestimmungsmöglichkeiten beim *öffentlichen* Radio und Fernsehen wurden von Beginn an stark eingeschränkt: Die publizistische Programmierung und selbst das journalistische Selektionsverhalten wurden durch Unternehmensform, Finanzierungs- und Organisationsregeln und Personalentscheidungen vorbestimmt. Die Selbstorganisationsfähigkeit bei staatsnahen wie öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen wurde dadurch begrenzt. Noch heute ist das Netz an Genehmigungs-, Aufsichts- und Kontrolleinrichtungen dicht. Im Zeitverlauf hat sich eine enge Verflechtung auf der personellen Ebene ergeben. Der Staat und die ihn tragenden einflussreichen gesellschaftlichen Gruppen, repräsentiert durch Angehörige der Elite, dominieren den öffentlichen Rundfunk. Formelle und informelle Formen der Beeinflussung und Regulierung existieren nebeneinander. Informalität überlagert mehr und mehr die Formen der Formalität.

Für den *privaten* Rundfunk wurde bei der Institutionalisierung das von den Verlegern propagierte «Kiosk-Modell» gewählt, aber ein wenig Staat sollte schon noch dabei sein. Die Wahl der Presse-Modells bei der Etablierung des privaten Rundfunks ist kein Zufall, waren es doch die Tageszeitungsverleger, die vor allem auf das Betätigungsfeld Radio und Fernsehen drängten und privatwirtschaftlichen Rundfunk forderten. Der Staat war Pate, weil er bislang den Rundfunk als staatsnahen Bereich organisiert hat(te). Er handelte pfadabhängig. Und zugleich schufen sich die politischen Akteure damit ein neues Einflussfeld: Konzessionen für den Privatfunk gegen Investitionen (Standortförderung) sowie mediale Aufmerksamkeit für einzelne politische Akteure.

Mehr als eine Patenschaft war zunächst nicht nötig, weil auf die Presse und ihre Vertreter Verlass schien, weil sie für berufskulturelle Stabilität sorgen würden: Sie hatten «Pressefernsehen» oder eine «Fernsehzeitung», auf alle Fälle publizistisch-informierende Programme, versprochen. Das hat sich nun als nicht richtig herausgestellt, aber das ist ein anderes Thema. Man setzte auf die bekannte Branchenkultur: Selbst Formulierungen, die die medienpezifischen Bedingungen von Radio und Fernsehen berücksichtigen, finden sich in den Gesetzen und Konzessionen kaum. So entstammen die Anforderungen an den Journalismus bei privaten Radio- und Fernsehveranstaltern durchweg den Pressegesetzen oder beziehen sich auf die Pressekultur. Ein neuerliches Beispiel für Pfadabhängigkeit.

Wegen des Vertrauens in die bekannten Branchenakteure wurden für die neuen privaten Radio- und Fernsehveranstalter nur allgemeine Zielvorgaben formuliert. Zwar müssen diese Anbieter unter den Bedingungen staatlicher Aufsicht agieren, aber auf eine wirksame Kontrolle der Leistungen, zumal durch gesellschaftliche Gruppen, hat man von Beginn an verzichtet. Der politische Regulierungsanspruch wird in dieser Rundfunksäule zu einem, der weniger dem politischen System mit seinen Akteuren als vielmehr den Bürgern zusteht. Doch die dazu nötigen gesellschaftlichen Akteure hat man nicht institutionalisiert. Nicht einmal ein allgemeines Beschwerdeverfahren wurde institutionalisiert.

Bei der Etablierung des Privatfunks kreuzten sich die Pfade: Es wurde versucht, die im Pressebereich bewährte Regulierungsphilosophie mit dem Modell der Gesellschaftsverpflichtung, bekannt von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, auf die privatwirtschaftlichen Rundfunkunternehmen zu übertragen und beide Ansätze miteinander zu verbinden. Doch es kam nicht zum «Pressefernsehen», zu einem Mehr an publizistischer Vielfalt, sondern zu Formatradios mit munteren Plaudertaschen, zu Reality-Formaten, zu endlosen Wiederholungen von Filmen und Serien und zum Aufstieg der Talkmaster. Der staatlich-politische Regulierungsanspruch aus der Anfangszeit des privaten Rundfunk wirkt fort, doch er bezieht sich auf Organisationen, Programme, Akteure und Berufsgruppen, die es in dieser Form mehrheitlich bei den heute auf Unterhaltung ausgelegten privaten Radio- wie Fernsehsendern gar nicht mehr gibt. Global Player und Rechthändler agieren und dominieren. Die Tageszeitungsverleger sind an den Marktrand gelangt. Eine Erneuerung von Normen und (Regulierungs-) Institutionen wäre angezeigt, ist aber kaum machbar – wie nicht nur das deutsche Beispiel zeigt, wo seit längerem über die Reform der Medienaufsicht diskutiert wird. Ergebnis der verfehlten Institutionalisierung: Faktisch gibt es keine Regulierung bezogen auf den Markt (Konzentration, Marktzutritt) wie auf gesellschaftliche Ziele beim privaten Rundfunk mehr. Die Regulierung läuft ins Leere. Es ist den Medienunternehmen gelungen, dass institutionelle Umfeld der Regulierung und damit auch die Normen zu verändern: So geben «die regulierten Organisationen immer mehr vor, welches die Basis ist, auf der die regulierende Organisation die regulierte regulieren kann» (Zimmer 2001a, S. 398; die Aussage beim Autor bezieht sich allerdings nicht auf das Beispiel, oj)<sup>10</sup>. Den Regulierern bleibt gar nichts anderes übrig, als sich auf das – nun gemeinsame – Spiel einzulassen<sup>11</sup>. Gemeinsam werden Formen der symbolischen Regulierung gefunden und öffentlichkeitswirksam inszeniert: «Kontroll-Possen» hat Hoffmann-Riem das vor 20 Jahren schon genannt<sup>12</sup>.

Eine Folge des Dilemmas: Es etablierte sich mangels Möglichkeiten eine informelle Praxis bei den Regulierungsorganisationen<sup>13</sup> und zugleich eine Regulierungspraxis, die sich auf

Randbereiche konzentriert: Regulierer organisieren «Medientage», finanzieren Programm- und Nutzungsstudien und lassen Werbemärkte für private Medienunternehmen analysieren, sorgen für Standardisierung im technischen Bereich und stellen dafür Subventionen bereit – und sie alimentieren auch die Kommunikations- und die Rechtswissenschaft<sup>14</sup>. Regulierungsversagen der Regulierungsbehörden? Das trifft auch zu, aber die Defizite sind im Kern das Ergebnis der Institutionalisierung dieser Regulierung durch die Politik.

Aus diesem Grund will man, siehe den Entwurf für das neue schweizerische Radio- und Fernsehgesetz, auf eine Konzessionierung beim privaten Radio und Fernsehen ganz verzichten, also auch auf Programmaufträge oder Normen<sup>15</sup>. Ähnlich agiert die EU, die keine positiven Vorgaben für Rundfunkveranstalter macht, sondern nur Regeln für als problematisch anzusehende Felder aufstellt (Werberegeln, Jugendschutz etc.)<sup>16</sup>. Vordergründig erscheint der Normenverzicht überzeugend, denn die internationale Praxis hat gezeigt, dass Leistungsaufträge an private Rundfunkunternehmen wenig Sinn machen, zumal dann, wenn man sie nicht überprüfen kann (Operationalisierungsprobleme) oder überprüfen will. Es kommt hinzu, dass einmal konzessionierte Anbieter häufig ihr Programmschema wie das Programm ändern. Was kann und soll da eine auf den Markt verpflichtete Regulierungsbehörde noch leisten können? Doch aus diesem offenkundigen Dilemma den Schluss zu ziehen, ganz auf Vorgaben oder Normen zu verzichten, das überzeugt nicht. Es bedarf eines anderen Ansatzes.

Denn die knappe Skizzierung zur Medienentwicklung hat gezeigt: Medienmärkte sind politisch konstituiert<sup>17</sup>. Vom Gesetzgeber formulierte rechtliche Regeln sind konstitutiv für Medienmärkte, weil sie damit explizit als politische Märkte konstituiert werden. Markt- und politische Akteure richten sich aufeinander aus und beziehen sich – in Verfolgung ihrer (unterschiedlichen) Interessen – aufeinander. Auch gesellschaftliche Akteure sind legitimiert, Forderungen aufzustellen. Ohne Anforderungen, ohne Normen, kann es keine Form von Selbstverpflichtung in der Medienbranche geben. An die Medienunternehmen müssen also unter Bezug auf Normen Anforderungen gestellt werden, die sowohl von der Politik, von gesellschaftlichen Akteuren, von Konkurrenzunternehmen u.a. kommen können. Es mangelt im Medienbereich aber an einschlägigen Branchenakteuren sowie an zivilgesellschaftlichen Akteuren und an differenzierten, (teil-) öffentlich bekannten Normen.

### 3 Medienregulierung als Prozess: Normen, Akteure, Verhandlungen und Diskurse

In den folgenden Kapiteln wird ein Regulierungsmodell begründet und entwickelt.

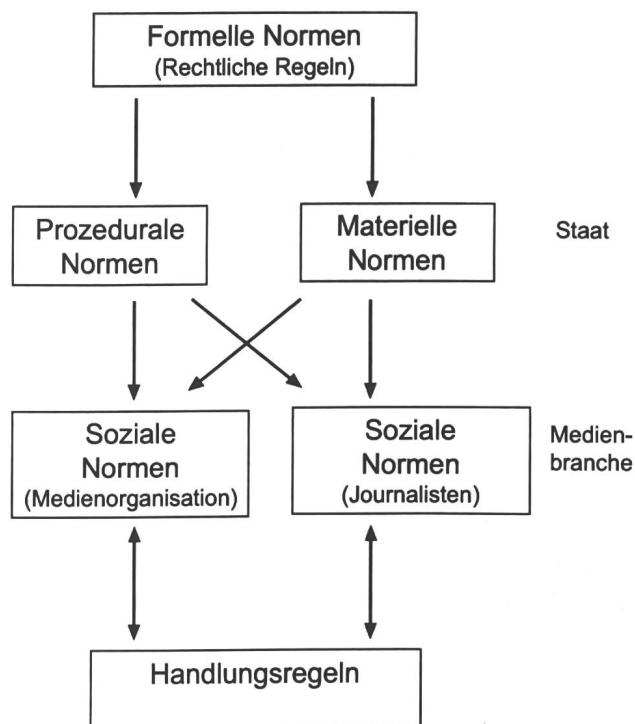
#### 3.1 Zur Bedeutung von Normen

Normen sind für die Ausgestaltung der sozialen Ordnung

zentral, sie werden deshalb von allen Akteuren eingefordert wie durchzusetzen versucht: Sie schaffen Handlungssicherheit, indem sie soziale Beziehungen der wechselseitigen Orientierung konstituieren<sup>18</sup>. Es bedarf selbst dann formeller Normen, wenn die Gesellschaft will, dass sich Akteure im Markt selbst Regeln geben – zumindest wenn diese Regelungen auf Dauer gestellt und verlässlich sein sollen. Selbstregulierung bedarf der Regelung oder der Androhung einer rechtlichen Regulierung. So geht die Initiative für Selbstregulierung zumeist von der Politik aus – zumindest existiert sie in Form einer «Drohgebärde».

Mit der traditionellen Form, Normen zu setzen, kommen wir allerdings nicht weiter. Es sind zu unterscheiden:

- Formelle (rechtliche) Normen
  - materielle Normen
  - prozedurale Normen
- Soziale Organisationsnormen
- Soziale Professionsnormen
- Handlungsregeln



Materielle Normen und prozedurale Normen sind nötig, um auf die Medien in einem doppelten Sinne einzuwirken:

- (1) Vermittels materieller Normen drückt der Staat die allgemeine Verpflichtung der Medien an die Gesellschaft aus. Materielle Normen sind als politische Zielvorgaben aufzufassen, die aufgrund gesellschaftlicher Anforderungen formuliert werden. Sie dürfen wegen der Staatsfreiheit der Medien nur einen allgemeinen Charakter haben. Diese mit den Normen verbundene Unbestimmtheit muss durch die Regulierungsbehörde, durch Branchenakteure wie durch gesellschaftliche Akteure jeweils konkretisiert werden. Die Konkretion erfolgt vor

allem durch Diskurse, die rechtliche Regelungen zu Folge haben könnten<sup>19</sup>.

- (2) Vermittels prozeduraler Normen verpflichtet der Staat Medienunternehmen und Journalisten zur Schaffung sowie zur Explikation von (eigenen) soziale Normen. Prozedurale Normen sind als Regeln zur Selbstorganisation wie zur (Selbst-)Evaluation aufzufassen. Auf Basis prozeduraler Normen wird eine Vielzahl von letztlich reflexiven Massnahmen begründet: Leitbilder, Publizistische Grundsätze, Organisations- und Redaktionsstatute, Beauftragte, Berichtswesen, Qualitätsmanagement u.a.m. sollen interne wie externe Diskussionen und Verhandlungen ermöglichen. Prozedurale Normen werden bislang nur wenig vorgegeben. Prozedurale Vorschriften sollen die Reflexionsfähigkeit in der gesamten Medienbranche erhöhen, was vor allem durch die explizite Festschreibung von Normen geschieht (so in Redaktionsstatuten, Unternehmensleitbildern, redaktionellen Leitlinien).

Mit *materiellen Vorgaben und Verfahrensregeln* soll eine bestimmte Branchenkultur entstehen: Durch diese Vorgaben soll das professionelle Handeln ermöglicht und stabilisiert, und es sollen Organisations- wie Professionsnormen – also vielfältige soziale Normen – begründet werden<sup>20</sup>. Zwar existieren Normen, doch sind diese vielfach selbst den unmittelbar Beteiligten nicht (hinreichend) bekannt<sup>21</sup>. Das Explizieren von Normen auf der Branchenebene wird durch Branchenakteure und Verhandlungs- wie Öffentlichkeitsvorgaben erreicht.

Die rechtliche Regulierung zielt also auf die *Ausbildung expliziter sozialer Professions-Normen* ab, die sich die Akteure selber zu geben haben. Dadurch soll zugleich die Aufnahme wie die Verarbeitung von an Journalisten und Medien adressierten gesellschaftlichen Anforderungen verbessert werden. Zweifellos existieren soziale Normen, doch sind diese unbekannt, auch weil sie nicht expliziert werden. Vielfach kennen nicht einmal die Angehörige der gleichen Organisation oder Profession die geltenden Normen. Durch Normen wird der explizite Charakter von Regulierung deutlich, auf explizierte Normen können sich Akteure in Diskursen beziehen. Schliesslich sind Normen auf das engste verbunden mit Professionalität, die von Berufsangehörigen im Medienbereich postuliert und ja auch erwartet wird.

Das Modell setzt also auf unterschiedliche Normen: rechtliche wie soziale. Rechtliche Normen reichen dabei nicht aus, weitere Normen, soziale Normen, sind nötig: Wenn gesellschaftliche Akteure, publizistische Konkurrenten oder andere Kritik an einem Programm oder Unternehmen üben wollen, so müssen sie sich auf Massstäbe beziehen können. Formelle wie *soziale Normen sind Anknüpfungspunkte für Diskurse*. In Gesetzen formulierte Massstäbe sind vielfach zu allgemein, zu unspezifisch, um Anlass für Diskurse bieten

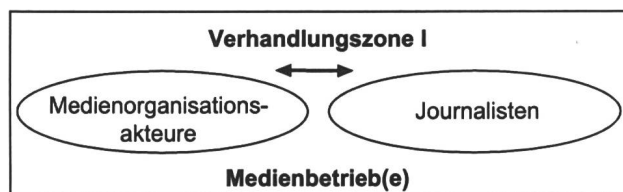
zu können. Und Massstäbe, die bspw. für öffentlich-rechtliche Medien gelten, können nicht ohne weiteres auf den Privatfunk übertragen werden. Eher macht es Sinn, die von einem Anbieter oder einer Berufsgruppe selbst entwickelten Normen – beispielsweise in Form von Programmzielen, festgelegt in Leitbildern – zu debattieren.

### 3.2 Zwei notwendige Unterscheidungen: Akteursgruppen der Medienbranche und Handlungsebenen innerhalb der Branche

#### 3.2.1 Akteursdifferenzierung: Medienorganisationsakteure und Journalisten

Bislang sind in der Regulierungspraxis nicht nur die Normen zu wenig differenziert, sondern es wird auch nicht hinreichend zwischen den an der Produktion publizistischer Inhalte Beteiligten, Journalisten und Medienorganisationsvertreter, unterschieden<sup>22</sup>. Publizistische Produkte werden bekanntlich auf zwei Märkten gehandelt. Journalisten und Medienorganisationsvertreter verfolgen daher unterschiedliche Handlungsorientierungen. Daraus resultieren in Medienbetrieben vielfältige Spannungen – zwischen den ökonomischen und den publizistischen Interessen. Diese Spannungen gilt es produktiv zu nutzen, indem die unterschiedlichen Interessen bereits durch die Etablierung von Akteuren auf der Betriebsebene institutionalisiert und damit sichtbar werden<sup>23</sup>.

Alle unmittelbar mit der publizistischen Produktion befassten journalistischen Rolleninhaber bilden eine eigene organisationale Einheit im Medienbetrieb. Sie stellen entsprechend den für sie geltenden formalen Vorgaben eigene Normen auf, die sie untereinander aushandeln und zu explizieren haben. Das Aushandlungsergebnis wird zum Verhandlungsergebnis zum einen mit den Vertretern ihrer jeweiligen Medienorganisation und zum anderen zum Verhandlungsgegenstand mit dem kollektiven Akteur der Journalisten auf der organisationsübergreifenden Ebene.



Analog verfahren jene Rolleninhaber, die nicht direkt mit der publizistischen Produktion befasst sind, sondern diese ermöglichen (Einkauf, Verkauf, Personal, Werbung, Marketing, etc.), also dem Bereich Medienorganisation zugeordnet werden.

Zweifellos bereitet die Zuordnung von Personen zu den beiden Gruppen Schwierigkeiten: Viele Medienunternehmen sind klein und verfügen daher über eine geringe Rollendifferenzierung ihrer Angehörigen. Und bei manchen publizistischen Organisationen – so im Online-Bereich –

können wir nicht ohne weiteres zu Abgrenzungen kommen. Die Zuordnung muss und soll auf der Betriebsebene erfolgen, sie wird in die Hände der Beteiligten gelegt. Zugleich wirken auf diese Entscheidungen die zu bildenden kollektiven Akteure von der organisationsübergreifenden Ebene ein<sup>24</sup>. Das Modell setzt auf das professionelle Eigeninteresse der Beteiligten und auf die Fähigkeit kollektiver Akteure, im Eigeninteresse Regeln aufzustellen und gegenüber der betrieblichen Ebene durchzusetzen<sup>25</sup>.

### 3.2.2 Ebenendifferenzierung: Innerorganisatorisch und organisationsübergreifend agierende Akteure

Im Modell wird zwischen der betrieblichen oder innerorganisatorischen und einer organisationsübergreifenden Ebene unterschieden. Auf der betrieblichen Ebene soll es zur Aushandlung zwischen den genannten Akteursvertretern (Verhandlungszone I) kommen. Zweifellos ist das heute in einigen Betrieben Praxis, aber es gibt dafür keine allgemeinen Regeln, so hinsichtlich der Themen, Mitteilungspflichten oder Widerspruchsverfahren. Es geht um die Pflicht zur Verhandlung und die Schaffung eines Höchstmasses an Transparenz über die erzielten Ergebnisse.

Durch prozedurale Regeln wird der Rahmen für die Verhandlungen auf allen Ebenen und zwischen Akteuren gesetzt. *Initiiierende Verfahrensregeln* stammen vom Gesetzgeber oder der Regulierungsbehörde. Konkretere Regeln stammen von den überbetrieblichen Akteuren. Diese können beispielsweise Zertifizierungen anstreben. Akteure, die organisationsübergreifend agieren, sind dafür die Voraussetzung: Auf der Ebene eines einzelnen Betriebes sind Prozesse der Normenfindung wie des Regelvollzugs stets unsicher, weil dort Machtverhältnisse vorherrschen können, die generell Aushandlungen behindern. Die Verhandlungsprozesse auf der Betriebsebene – wie übrigens auch die auf der Branchenebene (vgl. Kap. 3.5) – bedürfen der Stabilisierung und der Absicherung: Die Rückbindung der Akteure auf der betrieblichen Ebene an die kollektiven Akteure auf der Branchenebene, also der organisationsübergreifenden Ebene, ist daher notwendig<sup>26</sup>. Zwischen den Vertretern auf beiden Ebenen soll es zu einem Austausch kommen, durch den professionelle

Normen entwickelt, begründet und – vor allem – explizit gemacht werden.

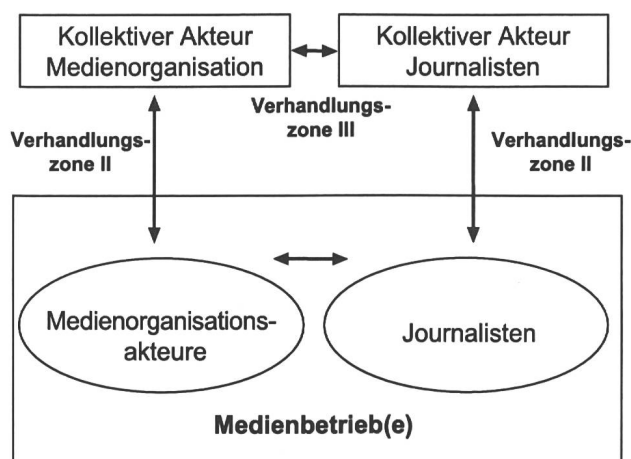
Von den organisationsübergreifenden Akteuren sind also allgemeine Normen und Regeln wie auch Verfahrensvorschriften zu erwarten. Diese Akteure werden, so durch Mitgliedschaftsregeln, *für eine gewisse Ordnung* sorgen, und insoweit auf die ihnen vorgelagerte Ebene einwirken<sup>27</sup>. Sie handeln dabei im eigenen Interesse, da sie ihre Ziele in Verhandlungen auf der Ebene kollektiver Akteure durchsetzen wollen. Dazu müssen sie «mit einer Stimme» sprechen, also strategisch handeln können.

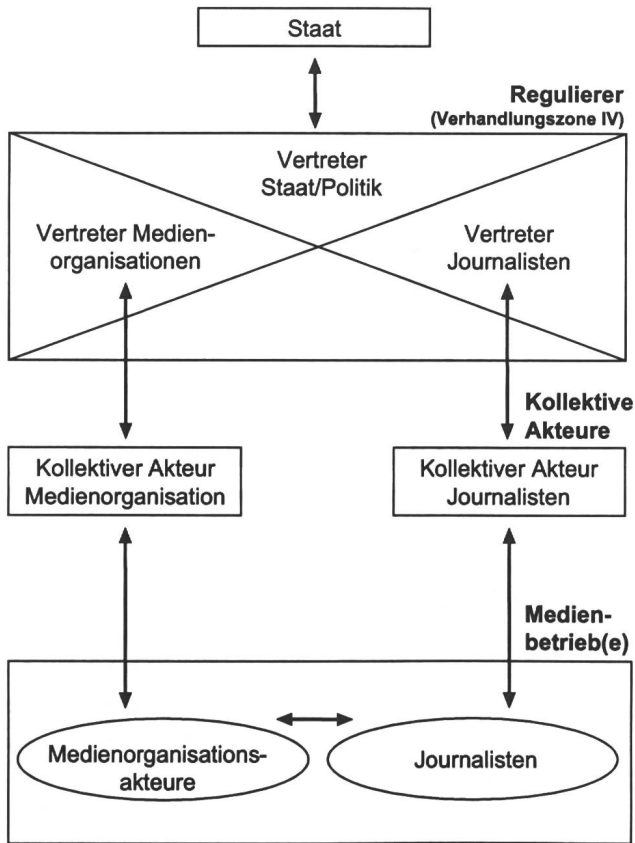
### 3.3 Neue kollektive Akteure: Medienbranche

Um Zufälligkeiten und Beliebigkeiten auf der betrieblichen Ebene zu begrenzen, bedarf es überbetrieblich institutionalisierter kollektiver Akteure. Aber nicht nur deshalb bedarf es überbetrieblicher Akteure: Eine Orientierung an publizistischen Standards kann unternehmensintern allein nicht geleistet werden. Journalisten wie Organisationsvertreter müssen daher über kollektive Akteure, die ihre Interessen branchenübergreifend vertreten, verfügen<sup>28</sup>. In ihnen wird jeweils bezogen auf die eigene Gruppe diskutiert und reflektiert und sie sichern Prozesse wie Ergebnisse auf der betrieblichen Ebene. Die Bildung der Akteure ist rechtlich vorgegeben und es werden formale (bspw. Regelung bezüglich der Mitgliedschaft) und prozedurale (bspw. Berichtspflichten) Anforderungen an sie gestellt. Das Modell setzt zugleich auf selbstbewusste, *nach sozialer Reputation und Anerkennung strebende Rolleninhaber*, auf Profis, die sich zu Gruppen von Rolleninhabern zusammenschliessen, also kollektive Akteure bilden, und dafür Einfluss auf der Ebene der Branche erlangen. Für die Bildung dieser kollektiven Akteure gibt es – neben erwartbaren sozialen Reputationsgewinnen – einen (weiteren) Anreiz: Vertreter dieser Branchenakteure sollen Sitz und Stimme in der Regulierungsbehörde haben. Sie sollen die Interessen ihrer jeweiligen Gruppe andauernd vertreten können. Sie sollen über Regulierungsziele, -formen und -massnahmen mitbestimmen. Durch die Beteiligung werden sie andererseits in die Pflicht genommen, für die Umsetzung von beschlossenen Massnahmen Sorge zu tragen<sup>29</sup>.

Nebenbei bemerkt: Mit dieser Konstruktion verlieren kollektive Akteure, die Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberinteressen vertreten, keineswegs an Bedeutung. Diese Akteure sollen an der Regulierung auf der Bank der gesellschaftlichen Akteure ihren Platz finden.

Durch diese Modellkonstruktion soll der *Prozess der Professionalisierung branchenintern stabilisiert werden*: Profis verfügen über Normen, auf deren Basis sie mit anderen Akteuren verhandeln und ihre Normen wiederum verändern. Vor allem innerprofessionell wird der Diskurs durch die Schaffung von betrieblichen wie überbetrieblichen Akteuren angeregt, die als die Vertretung von Profis wirken. Das ist derzeit nicht der Fall, weil die vorhandenen kollektiven





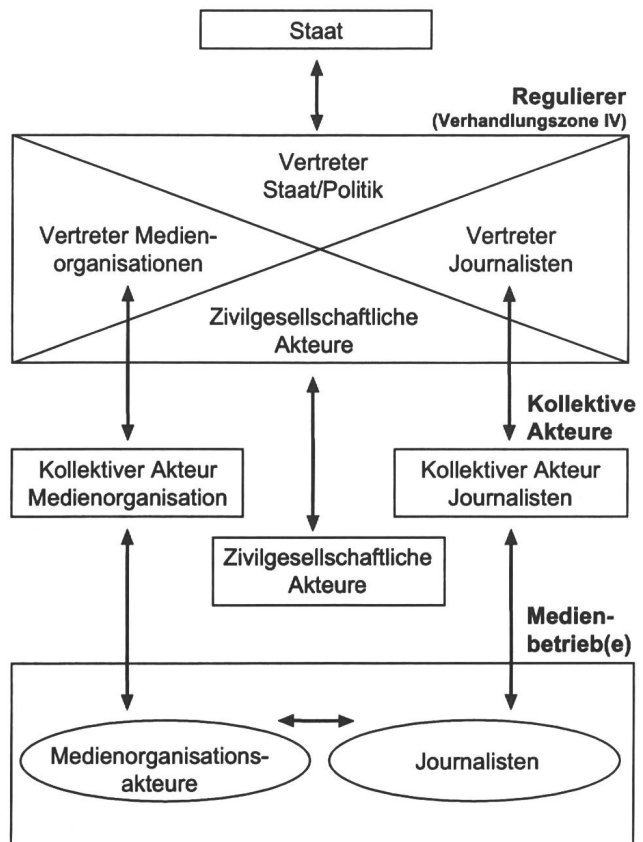
Akteure die Interessen von Kapital und Arbeit organisieren und vertreten.

### 3.4 Neue kollektive Akteure: Zivilgesellschaft

Bleibe es bei den Verhandlungsprozessen nur bei Branchenakteuren, so bestünde die Gefahr einer Verständigung der Profis zu Lasten anderer Akteure und vor allem zu Lasten nicht oder schlecht organisierter gesellschaftlicher Interessen. Die von den Akteuren der Medienbranche ausgehandelten Vorschläge müssen deshalb zusammen mit Vertretern des Staates und mit Vertretern gesellschaftlicher Akteure im Rahmen einer Regulierungsbehörde ausgehandelt werden. *Verhandlungsprozesse mit anderen Akteuren* sind zur Normentwicklung wichtig: Soziale Normen, in denen gesellschaftliche Anforderungen Berücksichtigung finden, können nur durch den Einbezug und die Berücksichtigung politischer wie gesellschaftlicher Anforderungen entstehen und Geltung erlangen.

Während die Politik an Regulierungsprogrammen bereits als normsetzende Instanz beteiligt ist, fehlt es an gesellschaftlichen Akteuren. Zivilgesellschaftliche Akteure sind nötig, weil das Publikum selbst nicht den Status eines Akteurs besitzt. Die Politik hingegen ist relativ präsent, und zwar in Form des Staates: Er bestimmt über materielle wie auch prozedurale Normen. Im Gewand des Staates obliegt es der Politik allerdings nicht, materielle Normen – abgesehen von Strafrechts- oder Persönlichkeitsschutzbestimmungen – oder gar soziale Normen zu evaluieren. Aufgrund der Unabhängigkeit der Medien vom Staat bedarf es staats-

ferner, aber politiknaher Organisationen. Regulierungsbehörden können so institutionalisiert werden, dass sie an Politik gebunden sind und mit unterschiedlichen Akteuren interagieren.



Zivilgesellschaftliche Akteure, die sich genuin mit den Medien befassen, fehlen bislang<sup>30</sup>. Daher gilt es, diese Akteure – bspw. in Form einer «Stiftung Media Watch» – zu schaffen und mit Ressourcen auszustatten (vgl. für die Schweiz Meier 2000). Aber auch andere zivilgesellschaftliche Akteure sind denkbar: sie würden eine entsprechende Förderung von der Regulierungsbehörde erhalten, so in Abhängigkeit ihrer Fähigkeit zur Organisation von (Mitglieder-)Interessen (Anreizpolitik)<sup>31</sup>.

Dieser Schritt, nämlich die Schaffung zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich der Medienregulierung, steht noch aus<sup>32</sup>. Unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Akteure bedarf es, wenn es vielstimmige gesellschaftliche Diskurse geben soll. Zivilgesellschaftlicher Akteure bedarf es in dreifacher Hinsicht:

- (1) Zivilgesellschaftliche Akteure können das politisch-gesellschaftliche Element in die Regulierung einbringen<sup>33</sup>. Politische Akteure wie politische Parteien sind immer mit Staatsinteressen und/oder mit parteipolitischen Eigeninteressen in Verbindung zu bringen. Es muss die Möglichkeit politischer Akteure, im Gewand des Staates zu handeln, aber eigene Ziele zu verfolgen, begrenzt werden. Zivilgesellschaftliche Akteure können dazu einen Beitrag leisten<sup>34</sup>.



- (2) Auf Medien bezogene zivilgesellschaftliche Akteure können dazu beitragen, das mit Regulierung befasste Set an Akteuren zu erweitern, und für neue Normen, neues Wissen und neue Interessen – kurz: für soziale Dynamik in Regulierungsprozessen – zu sorgen.
- (3) Schliesslich bedarf es zivilgesellschaftlicher Akteure, um in der Gesellschaft Lernprozesse bezogen auf Medien und Mediengesellschaft zu initiieren. Es bedarf dieser Akteure, um die Gesellschaft in die Pflicht zu nehmen, und um dort für die Ausbildung von Medienkompetenz Sorge zu tragen. Diese Aufgabe kann nicht allein eine fürsorgliche Bemühung des Staates und auch nicht ein Aktionsfeld der im ökonomischen Eigeninteresse agierenden Akteure aus der Medienbranche sein<sup>35</sup>.

### 3.5 Verhandlungen, Verhandlungszonen und Diskurse

Das Modell setzt auf zahlreiche kollektive Akteure, die durch formelle Normen gebildet werden, und es setzt auf Reflexion sowie Verhandlungen, aus denen soziale Normen hervorgehen. Unterschiedliche Ansprüche an Medien müssen in Verhandlungen wie in öffentliche Diskurse eingebracht werden können<sup>36</sup>. Dazu bedarf es, um diesen Prozess auf Dauer zu stellen und abzusichern, kollektiver Akteure, die dauerhaft oder fallweise unterschiedliche Ziele verfolgen oder Normen vertreten. Soziale Normen sollen durch die Etablierung von kollektiven Akteuren und durch deren Verhandlungen explizit werden.

In der Regulierungsbehörde haben die unterschiedlichen Akteure Sitz und Stimme. Sie erhalten die Möglichkeit, auf die Ausgestaltung der Medieninstitutionalisierung und auf die Normenbildung Einfluss zu nehmen. Das ist der entscheidende Anreiz für eine Beteiligung.

Vier Verhandlungszonen sieht das Modell vor: Zwischen den Akteuren auf betrieblicher Ebene (Verhandlungszone I), zwischen den jeweiligen betrieblichen Vertretern und ihren jeweiligen kollektiven Interessenvertretungen auf der Branchenebene (Verhandlungszone II), zwischen eben diesen kollektiven Akteuren (Verhandlungszone III) sowie deren Verhandlungen mit weiteren Akteuren innerhalb der Regulierungsbehörde (Verhandlungszone IV).

Vermittels der Konstruktion sollen die Möglichkeiten für Diskurse über Probleme im Medienbereich verbessert werden, indem so für ein höheres Mass an Pluralität auf der Akteurs-ebene gesorgt wird. Innerhalb der organisierten Interessen wie auch zwischen den kollektiven Akteuren sind Informations- und Kommunikationsprozesse erwartbar. Diskurse sind für Formen der rekursiven Regulierung relevant, weil dadurch Probleme und Deutungen fokussiert werden, auf die sich Akteure beziehen.

## 4 Kommunikationswissenschaftliche Innovationsforschung – Schlussbemerkung

Die Schaffung, Veränderung und Explikation von sozialen Normen durch Verhandlungen, die letztlich die Journalisten- und Organisationsvertreter selber leisten, ist das Regulierungsziel in dem vorgestellten Modell. Dazu bedarf es entsprechender kollektiver Akteure von Organisations- und Professionsvertretern. Durch ihre Existenz soll Branchenstabilität und eine gewisse Pfadabhängigkeit erreicht werden. Die Entwicklung im Medienbereich wird nicht direkt durch die Politik gesteuert, sondern die Akteure steuern die Entwicklung selbst, allerdings eingebunden in eine formal vorgegebene, jedoch von ihnen mitbestimmte Struktur. Politik gestaltet und moderiert diesen Prozess, gesellschaftliche Akteure wirken mit.

Wie wir gesehen haben: Die Ergebnisse von staatlichen Regulierungsbemühungen vollziehen sich unter spezifischen Bedingungen, die wir generalisiert als Pfadabhängigkeit bezeichnet haben. Bestehende Institutionalisierungen bestimmen den zukünftigen Entwicklungspfad, nämlich

- durch das Vorhandensein und die Einbeziehung (oder Nichteinbeziehung) von bestimmten Akteuren,
- durch das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein spezieller Kontroll- wie Selbstkontrollenrichtungen,
- durch die Entwicklung spezifischer Normen für Individuen wie auch kollektiver Akteure.

«Regulatory Space» schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten ein, setzt auch den Rahmen für Lernprozesse und damit für mögliche Innovationen. Politik hat, weil sie mittels politischer Programme arbeitet und sich dabei vorrangig auf das Recht stützt, bislang für ein «enges» Verhandlungsfeld gesorgt. Es bestehen vielfach «kartellartige» Zusammenschlüsse aus einflussreichen Akteuren. Derartige Akteurskonstellationen verengen die Gestaltungsspielräume und sind bekanntlich nicht sonderlich innovationsfreudig. Andererseits stabilisieren sie Entwicklungspfade. Durch die Erweiterung des Akteursspektrums soll die nötige Balance zwischen Offenheit und Stabilität zugunsten ersterer erreicht und durch neue Spielregeln jenseits der rechtlichen soll die Innovationsfähigkeit bei der Regulierung erhöht werden<sup>37</sup>.

Das Verhandlungsfeld ist zum einen «eng», was die Beteiligten und die von ihnen repräsentierten Interessen anbetrifft. Und es ist zum anderen begrenzt, weil die Politik zugleich zu stark auf das Recht setzt bzw. setzen muss. Gesellschaftliche Anforderungen lassen sich aber *nicht alle in rechtliche Normen bringen*. Und es sollten auch nicht alle Anforderungen in Recht übersetzt werden, weil dass das Recht überfordert – auch aufgrund der Unterschiedlichkeit der Teilbranchen wie der hohen Wandlungsgeschwindigkeit in der Gesamtbranche. Der Staat sollte vor allem durch prozedurale Normen für die Etablierung sozialer Branchennormen und für Verhandlungen sorgen.

Zweifellos ist das ein schwieriges Unterfangen: Im Sinne der rekursiven Regulation haben sowohl politische wie auch Marktakteure ein Interesse daran, möglichst in kleinen und «engen» Verhandlungsfeldern zu agieren. Tauschgeschäfte sind so ungestörter möglich. Das Eigeninteresse der Politik an exklusiven Formen innerhalb der Regulierung im Medienbereich ist ausgeprägt<sup>38</sup>. Neue Akteure zuzulassen beinhaltet, aus Sicht der Politik, das Risiko des Verlustes an exklusiven Möglichkeiten.

Bleiben Akteure aus anderen sozialen Systemen, die sich mit der Medienregulierung befassen. Es bedarf vor allem solcher Akteure, die Wissen bereitstellen. Eine Aufgabe, die im Bereich der Medienregulierung insbesondere der Kommunikationswissenschaft zukommt. Sie war und ist an den das Regulierungsgeschäft begründeten Wissens- und Normenbeständen durchaus beteiligt, so mit Befunden aus der Wirkungsforschung. Vor allem profitierte und profitiert sie von der Medienregulierung – sie agiert im Auftrag wie im Interesse von Staats-, Branchen-, Unternehmens-, Regulierungs- oder Selbstkontrollakteuren. Sie muss sich des Grades ihrer Beteiligung aber bewusst werden, wenn sie in einem zivilgesellschaftlichen Sinne Wirksamkeit erlangen will. Die Zahl der Publikationen, in denen über den Einsatz und die Verwendung kommunikationswissenschaftlichen Wissens reflektiert wird, die ist sehr klein. Das Reflexionswissen, so über die Verwendung von Ergebnissen, ist gering<sup>39</sup>.

Dennoch: Aus vorhandenen sozialwissenschaftlichen Analysen kann man Regulierung generell beschreiben und prognostizieren, und es lassen sich durchaus Modelle entwickeln. Ob diese Ansätze und Modelle soziale Realität werden, das hängt bekanntlich nicht von den wissenschaftlichen Akteuren alleine ab. Aber ohne die wissenschaftliche Fähigkeit und Bereitschaft, aus Analysen zu Modellen zu gelangen, geht es nicht. Diese müssen empirisch gesättigt sein, was beispielsweise durch komparative Studien geleistet werden kann (aus Beispielen und Praxen anderer lernen). Diese müssen theoretisch gehaltvoll sein, wenn der Transfer gelingen soll (vgl. bspw. Hoffmann-Riem 1996). Die Verbindung von System- und Akteurstheorie bietet sich an, weil so Konstanz und Wandel erklärt werden können. Das hier vorgelegte Modell basiert auf strukturationstheoretischen Überlegungen, weil mit diesem Ansatz Handeln und Struktur integrativ betrachtet werden.

Die vergleichende Forschung macht Sinn, wenn wir begreifen wollen, wie in unterschiedlichen Ländern Medienregulierung funktioniert und wann – und warum – es zu Veränderungen kommt<sup>40</sup>. Daraus lässt sich lernen für das eigene System, mit seinen spezifischen Problemen<sup>41</sup>. Ob es dann tatsächlich zu kollektiven Lernprozessen oder gar Innovationen kommt, das steht auf einem anderen Blatt<sup>42</sup>.

Und abschliessend kann damit auch die gestellte Frage nach der Relevanz von Programmaufträgen beantwortet werden:

Durch allgemeine Normen sind Medien auf die Gesellschaft zu verpflichten. Durch prozedurale Normen ist dafür zu sorgen, dass Programm- bzw. Leistungsaufträge von den genannten Akteuren festgelegt bzw. ausgehandelt und öffentlich gemacht werden.

**Prof. Dr. Otfried Jarren**, geb. 1953, ist Ordinarius für Publizistikwissenschaft am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich und Direktor des Swiss Centre for Studies on the Global Information Society (SwissGIS) der Universität Zürich.

#### Anmerkungen

- 1 Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Bearbeitung und Erweiterung meines Vortrages «Programmaufträge für Radio und Fernsehen: Von wem und für wen?», den ich am 25. Januar 2002 im Rahmen des Kolloquiums «Zwischen Kapitallogik und politischem Gestaltungswillen. Der Beitrag der Sozialwissenschaft zur Revision des RTVG» von SwissGIS – Swiss Centre for Studies on the Global Information Society. Kompetenzzentrum Informationsgesellschaft der Universität Zürich gehalten habe. Ich danke Prof. Dr. Hans Bohrmann (Institut für Zeitungsforschung, Dortmund), Dr. Patrick Donges (IPMZ, Universität Zürich), Dr. Wolfgang Schulz (Hans-Bredow-Institut an der Universität Hamburg) und Prof. Dr. Rolf H. Weber (ZIK, Universität Zürich) für kritische Hinweise und weiterführende Anmerkungen. Herrn lic. phil. Matthias Künzler danke ich für Literaturhinweise. Die Anmerkungen sind zum Teil in den vorliegenden Text, für den der Autor die alleinige Verantwortung trägt, eingeflossen.
- 2 Regulierung wird als das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen unterschiedlichen Akteuren aufgefasst, die in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Jeder Akteur, der an einem der Prozesse beteiligt ist, versucht seine Ziele möglichst weitgehend durchzusetzen. Regulierungsprozesse sind andauernde Vorgänge – zumal in politisch konstituierten Märkten – und sie finden in spezifischen raum-zeitlichen Kontexten statt. Hancher/Moran (1989) sprechen von «regulatory space». Diese Räume sind geprägt durch nationale, kulturelle und rechtskulturelle Besonderheiten. Auf die jeweilige Regulierungsentscheidung wirkt in diesen Räumen auch die Geschichte getroffener regulativer Entscheidungen zurück.
- 3 Statt von Pfadabhängigkeit kann man auch von Eigendynamik sprechen, und zwar dann, wenn eine Entwicklung nicht weiter exogen beeinflusst wird, es sich also um eine endogene Entwicklung handelt. «Man spricht (...) von der Pfadabhängigkeit der Abläufe, die, wenn sie einmal in eine bestimmte Richtung gelenkt sind, von alleine weiterlaufen und sich (...) dann selbst tragen» (Esser 2000a, S. 361). Pfadabhängigkeit am Beispiel der Regulierung von Medien- und Telekommunikationsmärkten stellen Werle/Müller (2000, S. 266) fest.
- 4 Eisermann: «National wie international wurde bislang keine Selbstkontrollenrichtung gegründet, ohne dass dem von staatlicher Seite die Drohung vorausgegangen wäre, bei Nichterfüllung gesetzliche Lösungen oder Organisationen auf Gesetzesgrundlage zu schaffen» (2001, S. 80). So ist man auch durch die Etablierung der «Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Dienstleister» (FSM) in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlichen Regelungen, so zum Jugendschutz, zuvor gekommen.
- 5 Die reaktive Institutionalisierung neuer Akteure durch Marktakteure ist ein Beispiel für Möglichkeiten, in regulativen Räumen die Akteursstruktur zu eigenen Gunsten zu verändern.

- Presseunternehmen und -journalisten etablierten den Presserat, um Gesetzesänderungen oder gar der Institutionalisierung von Akteuren durch staatliche Akteure zuvorzukommen. Gleiche Ziele verfolgten die privat-kommerziellen Fernsehunternehmen mit der Etablierung der «Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen» (FSF) in Deutschland. Es wurden im Regulierungsraum Plätze besetzt; die diese Akteure etablierenden Organisationen setzen dabei auf «First-Mover»-Vorteile (vgl. Hancher/Moran 1998). Durch die Etablierung der FSF wurde versucht, die Regulierer (hier: die deutschen Landesmedienanstalten) auf ein bestimmtes Problem hin- und von anderen Problem abzulenken und rechtlichen Regelungen zuvorzukommen. Die Landesmedienanstalten unterliessen es allerdings, wie von den Unternehmen erhofft und von der FSF propagiert, Sitz in dieser Organisation einzunehmen. Durch die Institutionalisierung wird lediglich das Problem der Freigabe von Filmen zu bestimmten Sendezeiten bearbeitet, es werden aber nicht andere privatfunkspezifische Probleme angegangen (bspw. Eigenproduktionen wie Reality-Formate oder Informationssendungen). Von der Praxis profitieren die Fernsehveranstalter, die rasch, kostengünstig und durch Expertenurteile abgesichert zu Entscheidungen kommen. In der öffentlichen Wahrnehmung versucht die Branche von dieser Form der «Selbstregulierung» zudem zu profitieren. Dies geschieht durch z.T. aufwendige Massnahmen, wie die Ermöglichung der Durchführung von Tagungen und die Herausgabe einer Zeitschrift durch die FSF («tv diskurs»). Einflussnahme erfolgt zudem durch personelle Massnahmen: Für die FSF erstatten zahlreiche Kommunikationswissenschaftler, Pädagogen und Psychologen gegen Honorar Gutachten. Andererseits wird durch diese Massnahmen die Regulierung (so durch neues Wissen und weitere Argumente) beeinflusst (vgl. dazu Vowe 1997). Insgesamt aber agiert die FSF symbolisch (vgl. Befunde bei Eisermann 2001; ähnliche Befunde bezogen auf die Programmkontrolle der deutschen Landesmedienanstalten erbrachte schon die empirische Studie von Holgersson 1995).
- 6 In den Governance-Ansätzen werden Märkte nicht – wie in der neoklassischen Ökonomie üblich – als das spontane Ergebnis von individuellen Wahlhandlungen, die durch Eigennutz geprägt sind, begriffen. Märkte werden in der Governance-Perspektive als von einem Bündel nichtökonomischer Entscheidungs- und Koordinationsmechanismen durchzogene soziale Gebilde begriffen. Dabei wird der Staat «als zentrales Element im Spektrum nichtökonomischer Koordinationsmechanismen angesehen. Der Staat kann die Vielzahl nichtstaatlicher Koordinationsmechanismen sanktionieren und regulieren. Er definiert Eigentumsrechte (...). Mit wettbewerbspolitischen Mitteln kann er prinzipiell Marktstrukturen beeinflussen und beispielsweise gegen Monopolbildungen ansteuern. Zudem verfügt er über ein Instrumentarium an Interventionsinstrumenten (wie Geldpolitik, Besteuerung, finanzielle Anreize, Ge- oder Verbote als Teil regulativer Vorgaben), mit dem er je nach Wirtschaftssektor oder Unternehmenstyp sehr spezifisch Einfluss auf das Marktgeschehen nehmen kann» (Lütz/Czada 2000, S. 20 f.).
  - 7 Darauf weisen Dröge/Kopper in ihrem Band «Der Medien-Prozess» hin. Diese Arbeit fand bislang jedoch (zu) wenig Aufmerksamkeit.
  - 8 PR-Aktivitäten sind in diesem Sinne einzuschätzen.
  - 9 Durch staatliches Handeln werden a. Märkte überhaupt erst geschaffen (Beispiele: EG-Raum, Internationale Vertragsregelungen), b. Märkte kontinuierlich gepflegt (Beispiele: Wettbewerbsregeln, Standardisierungen), c. Märkte korrigiert (Beispiele: Preisfestlegungen, verteilungs- und sozialpolitische Massnahmen). Daher kann gesagt werden: «Märkte sind keine voraussetzungslosen, naturwüchsigen Veranstaltungen. Sie sind auf ein konstituierendes Regelsystem (z.B. Eigentumsrechte) und den andauernden Schutz vor selbstzerstörerischen Tendenzen (z. B. Schutz vor Betrug) angewiesen. Regulierung (...) setzt diese Regeln schon voraus» (Eberlein 2000, S. 90).
  - 10 So treten Medienunternehmen und ihr kollektiver Akteur, der Verband VPRT, für eine Konzentration im Medienbereich ein, um starke nationale Unternehmen für den – vermeintlich – europäischen wie globalen Wettbewerb zu besitzen. Und im Bereich Jugendschutz haben die elektronischen Medienunternehmen mit der FSF auf Selbstregulierung gesetzt und sie sind damit staatlichen Massnahmen zuvorgekommen.
  - 11 Und das Spiel geht in Deutschland munter weiter: Die LMA sollen eine «Kommission für Jugendmedienschutz» (KJM) bilden, die in besonderen Fällen Prüfergebnisse der Selbstkontrollorganisation einer «Vertretbarkeitskontrolle» unterziehen kann. Einerseits werden damit Entscheidungen der Selbstkontrolle einer – allerdings sehr eingeschränkten – Prüfung unterzogen. Andererseits sollen aber weiterhin die Selbstkontrollorganisationen über die Gutachter entscheiden können. Die Gutachter werden derzeit von denen bezahlt, die ein Interesse an Begutachtung haben, nämlich von deren Akteur. Das Personennetzwerk ist klein, und lässt sich bspw. an den Autoren der FSF-Zeitschrift «tv diskurs» ablesen.
  - 12 Von «Kontroll-Posse» sprach bereits 1981 (S. 76) Wolfgang Hoffmann-Riem. Er kam zu diesem Urteil aufgrund einer komparativen Studie (FCC in den USA). Damals existierten in der Bundesrepublik Deutschland noch keine Regulierungsbehörden im Medienbereich. Hoffmann-Riem empfahl vor dem Hintergrund ausländischer Erfahrungen mit Blick auf Regulierungsbehörden «deren Nutzen im Hinblick auf ihre symbolisch-rituelle Funktion» (1981, S. 82) zu diskutieren.
  - 13 Zur informellen Regulierungspraxis kommt es nicht allein aufgrund eines Mangels an formalen Kompetenzen, sondern auch durch bewusste Entscheidungen der Regulierer selbst, weil sie sich den Regulierten verbunden wissen. Holgersson (1995) kann am Beispiel von Jugendschutz und Werberegulierung dies empirisch nachweisen; sie spricht von einem deregulierenden Verhalten der deutschen Landesmedienanstalten. «sie handeln auch dort informell, wo sie prinzipiell bürokratisch restriktiv handeln könnten» (Holgersson 1995, S. 50).
  - 14 Die deutschen Landesmedienanstalten verfügen zumeist über eigene Schriftenreihen und publizieren die Auftragsstudien. Sie wirken damit auf den Wissens- und Deutungsmarkt ein und sind für Wissenschaftler reputationsrelevant.
  - 15 Vgl. dazu für die Schweiz die Überlegungen bei Weber (1999) und für die Bundesrepublik Deutschland die Überlegungen bei Hoffmann-Riem/Schulz/Held (2000).
  - 16 Diese Regulierungspraxis ist mit den eingeschränkten Kompetenzen der EG-/EU-Akteure zu erklären: Da sie faktisch keine kulturellen Kompetenzen besitzen, regulieren sie im ökonomischen Feld. Und da ihnen eine normative Grundlage, bspw. in Form einer (Medien-)Verfassung fehlt, können sie keine positiven Vorgaben gegenüber Medien formulieren (also bspw. Programmaufträge definieren), sondern nur minimale Vorgaben bezüglich möglicher Missbrauchsfelder machen. Diese sind zudem minimal, weil selbst das mit ökonomischen Begründungen vorgebrachte Regulierungsinteresse von EG/EU einer breiten politischen Zustimmung der Nationalstaaten bedarf. So finden sich in den Dokumenten nur Regelungen bezüglich Werbung, Jugend- oder Verbraucherschutz. Das Vorgehen der EG/EU kann als pfadabhängig bezeichnet werden. Faktisch erscheint damit die Regulierung der EG/EU als Massnahme zur «Deregulierung» oder zur Privatisierung. Der genaue Blick auf die EU-Kommission wie auf das EU-Parlament zeigt aber, dass dort durchaus unterschiedliche Interessen verfolgt werden – abgesehen von anderen Akteuren wie bspw. dem Ministerrat.
  - 17 Ortmann/Zimmer (2001) vertreten die Auffassung, dass alle Märkte politisch institutionalisiert sind, zumal Unternehmen

- im Rahmen ihres strategischen Managements sich auf politische Akteure beziehen, weil sie Entscheidungen verhindern oder erreichen wollen: Unternehmen streben nach Einfluss auf für sie interessante Regulierungen. Beispiel: Sicherung des return on investment durch die Erhaltung von Marktbarrieren oder die Sicherung des alleinigen Zugriffs auf wettbewerbsrelevante Ressourcen und Regeln. Den Medienmarkt als politisch institutionalisierten Markt betrachten die Autoren ausführlicher (S. 307 f).
- 18 «Soziale Normen sind Standards für ein bestimmtes Handeln. In ihnen sind Soll-Aussagen formuliert, von denen erwartet wird, dass sie erfolgsunabhängig und unbedingt befolgt werden» (...) «Die Befolgung von Normen ist stets mit Sanktionen belegt» (Esser 2000b, S. 51 f.). Sanktionen können sowohl positiv wie auch negativer Art sein und intern als auch extern erfolgen. Sanktionen sind nicht an staatliche Akteure gebunden: Auch andere Akteure können sanktionieren (so durch Abgabe von Bewertungen in öffentlichen Diskursen) und soziale Reputation zuweisen oder entziehen. Diese Differenzierung ist für die Betrachtung hier von Belang.
- 19 Die Erfahrung zeigt jedoch, dass es im Zuge von Diskursen allenfalls zu politisch-rechtlichen Drohgebärden kommt, auf die dann Marktakteure reagieren. Die Etablierung der FSF ist ein Beispiel für diese Praxis, die zugleich zahlreiche Merkmale von Pfadabhängigkeit aufweist: Bei der FSF wird an die Praxis der FSK («Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft» und der «Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften») angeknüpft, die den staatlichen Akteuren bekannt ist. Sachlich, prozedural und personell wird für die FSF auf Akteure (Geschäftsführung, Gutachter) aus der FSK und der BPjS sowie auf FSK-Prozesse zurückgegriffen. Eisermann dazu: «Die gelungene symbolische Aussendarstellung mit Hilfe der Einbindung in die das Organisationsumfeld dominierenden Verfahren und unter Beteiligung ausgewiesener Professionalität im Jugendschutz (Vertreter und Prüfer der FSK und der BPjS) (ein staatlicher Akteur, oj), lässt die fehlende Durchsetzung der Kontrolle kaum sichtbar werden» (2001, S. 221). Damit ist das «Problemthema» in Zukunft zwar nicht vom Tisch, aber es gibt eine zuständige Bearbeitungsinstanz, die in nachfolgenden Diskursen – ohne allerdings auf ihre Herkunft und Finanzierung hinweisen zu müssen – eigenständig und «neutral» agiert und so auf die weiteren regulatorischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzuwirken vermag.
- 20 Rechtliche (kodifizierte) Normen mögen begrenzt sein, insbesondere auch im Medienbereich. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass durch rechtliche Normen auf soziale Normen (auf Institutionen wie auf soziale Praktiken) Einfluss genommen wird, so indem ein Spannungsfeld konstituiert wird: soziale Normen und Regeln nehmen vielfach implizit wie explizit Bezug auf rechtliche (kodifizierte) Normen. Rechtliche Regeln dürfen also nicht unterschätzt werden für die Entstehung einer bestimmten sozialen Ordnung. Zudem sind rechtliche Normen handlungsbeeinflussend bzw. -prägend, weil und wenn sie mit Sanktionsandrohungen verknüpft sind.
- 21 Vgl. dazu den Befund aus einer aktuellen Schweizer Kommunikatorstudie bezüglich der Bekanntheit der «Erklärung der Pflichten und Rechte für Journalistinnen» sowie der Bekanntheit und der Regeln des Schweizer Presserats in Marr/Wyss/Blum/Bonfadelli (2000). Vgl. dazu ferner die differenzierten Befunde in Wyss (2002).
- 22 So setzt die rechtliche Regulierung am Programm an: Es soll ein bestimmtes Programmangebot erreicht werden. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk können dazu wirksam Organisationsvorgaben gemacht werden. Beim privaten Rundfunk aber nicht. Organisationsbezogene Ziele sollten aber allen Medienorganisationen gemacht werden, so in Form von prozeduralen Vorgaben.
- 23 Damit wird an das Modell «Redaktionsstatute» angeknüpft. Das vormalig vorrangig unter dem Aspekt der Mitbestimmung entwickelte Konzept wird heute auch bezogen auf die Autonomie von Journalisten wie auch bezogen auf das Qualitätsmanagement diskutiert. Vgl. dazu Stock (2001).
- 24 Kollektive Akteure sind durchaus regelsetzend, selbst in sozial heterogenen Bereichen. So legen bspw. Journalistengewerkschaften fest, wer Journalistin oder Journalist ist, also Mitglied werden darf, und wer in welcher Teil- oder Fachgruppe mitwirkt. Zugleich vertritt die Gewerkschaft die unterschiedlichen Interessen ihrer Mitgliedsgruppen in den entsprechenden Verhandlungen. Aus diesem Grunde sind interne Regelungen nötig.
- 25 Es bedarf neuer Branchenakteure, weil die herkömmlichen kollektiven Akteure nach dem Unterschied Arbeit und Kapital gebildet wurden: Verlegerorganisationen vs. Journalistengewerkschaften. Auch im Bereich der Selbstkontrollenrichtungen wird dieser Logik bei der Institutionalisierung vielfach gefolgt (bspw. bei Presseräten). Für die Ausbildung sozialer Normen sind jedoch die jeweiligen Professionen allein verantwortlich. Die Vermischung mit anderen Interessen oder Akteurslogiken ist also nicht sachdienlich.
- 26 Auf die Differenzierung zwischen den Ebenen wird auch in der medienethischen Debatte hingewiesen: Vgl. dazu bspw. Saxer (1996, zuerst: 1986), der zwischen extramedialen Faktoren und Medienfaktoren unterscheidet. Für das Mediensystem differenziert er weiter: «Mediengesamtsystem», «Medienethiken», «Organisationsethik», «journalistische Berufsethik», «Rollenethiken» und «Tätigkeitsbezogene Ethiken». Ähnliche Differenzierungen finden sich in der Diskussion zum journalistischen und publizistischen Qualitätsmanagement Grundlegend dazu Russ-Mohl (1994). Vgl. dazu auch Fabris (2000) sowie Wyss (2002).
- 27 Kollektive Akteure sind in der Regel bestrebt, mit einer Stimme zu sprechen und eindeutige Handlungen vorzunehmen. Durch rechtliche Vorgaben wird dies abgesichert, so indem bestimmte (Entscheidungs-)Gremien vorgesehen sind oder Vorgaben für Rechenschafts- und Mitwirkungspflichten existieren (wie bspw. bei Vereinen). Auf Basis formeller Vorgaben geben sich Akteure aber auch weitere Regeln. Und je stärker ein kollektiver Akteur in der allgemeinen Öffentlichkeit Interessen zu vertreten und zu legitimieren hat, desto stärker wirken auch soziale Reputationsanforderungen auf die Organisation und ihre einzelnen Vertreter zurück. Kollektive Akteure verfügen damit über eigene Ressourcen, führen also in gewisser Weise ein Eigenleben von den sie tragenden Organisationen und Einzelpersonen. Diesen Spielraum können sie nutzen, eigenständige Positionen einzunehmen und sie wirken damit auf ihre Mitglieder zurück.
- 28 Es bedarf der Akteure, um die Strukturen des Sozialen, also die Sets von Regeln und Ressourcen, zu reproduzieren und zu transformieren. Die Beziehungen von Handlungen vor allem kollektiver Akteure und Strukturen, die für einander Grundlage und Resultat sind, konstituiert – nach Giddens – ein rekursives Konstitutionsverhältnis, das Anthony Giddens als die «duality of structure» bezeichnet (vgl. Giddens 1984).
- 29 Branchenakteure in Form von Verbänden haben zwei Anforderungen zu erfüllen: Primär sind sie auf die Vertretung und Durchsetzung von Mitgliederinteressen ausgerichtet. Diese Leistung können sie aber nur erbringen, wenn sie eine Vermittlerrolle zwischen dem Staat (oder Regulierungsbehörden) und ihren Mitgliedern (ihren einzelnen Mitgliederunternehmen) erbringen. Sie nehmen damit – wenn auch sekundär – eine regulative Funktion nach Innen wahr, und zwar durch «die Disziplinierung der Mitglieder und die Erzeugung integrativer Symbole» (Offe 1968, S. 169).

- 30 Es bedarf zivilgesellschaftlicher Akteure aus einem zentralen Grund: An regulativen Prozessen, die auf Dauer gestellt sind und institutionalisiert stattfinden, haben zumeist Organisationen Anteil. «Die jeweiligen Interaktionen finden zwar zwischen personalen Akteuren statt, doch erhalten sie ihre Bedeutung für den regulativen Prozess nur aufgrund ihres organisationalen Hintergrundes. Die Beziehungen zwischen den organisationalen und korporativen Akteuren und die regulativen Prozesse haben meist organisierten Charakter, wobei der Grad der (formalen) Organisiertheit von einer informellen Elite-Koalition über Netzwerkstrukturen bis zur formalen Verfasstheit einer eigenen Organisation reichen kann. Regulation lässt sich (...) als das Produkt der Interaktion zwischen Organisationen begreifen, die wechselseitig voneinander abhängig sind» (Zimmer 2001b, S. 364). Akteure und Beziehungsstrukturen sind durch politisch-rechtliche Entscheidungen zu schaffen.
- 31 Ressourcen sind eine zentrale Basis für soziales Handeln, da sie den Akteuren Einfluss und Macht verleihen. In der politischen Ökonomie werden Güter und Ressourcen zumeist als Handlungsmöglichkeiten verstanden. – Zivilgesellschaftliche Akteure sind im Bereich der Medienregulierung erst zu konstituieren und mit Ressourcen auszustatten. Ordnungspolitisch ist diese Institutionalisierung ähnlich aufzufassen wie die Implementation und staatliche Finanzierung von Verbraucherschutzorganisationen. Das Publikum im Medienbereich ist von sich aus kein Akteur und kann daher aus strukturellen Gründen nicht auf medienpolitische Prozesse einwirken.
- 32 Die Etablierung und Ausstattung zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich der Medienregulierung ist von besonderer Bedeutung und kann spezifisch normativ begründet werden: Für regulative Prozesse ist die öffentliche Meinung, die massgeblich durch die Medienberichterstattung beeinflusst wird, relevant. Medienunternehmen als von Regulierungsmassnahmen «betroffene» Akteure verfügen über ein erhebliches, in demokratischen politischen Systemen als problematisch anzusehende Einflusspotential in eigener Sache, also in medienpolitischen Angelegenheiten. Empirische Studien haben wiederholt belegt, dass in medienpolitischen Fällen ein hohes Mass an Einseitigkeit von den Medienunternehmen in der Berichterstattung durchgesetzt wird (vgl. Hinweise dazu bei Jarren 1997).
- 33 Es bedarf neuer zivilgesellschaftlicher Akteure jenseits der traditionellen organisierten Interessen. Das zum einen deshalb, weil diese traditionellen Interessen bereits auf die Regulierung direkt oder indirekt, so vermittelt über politische Parteien, einwirken. Zum anderen verfolgen sie bezogen auf Medien auch ein instrumentelles Interesse: Sie benötigen Einfluss auf und Zugang zu Journalisten, um ihre Ziele zu verfolgen (Werbung, PR). Nun werden auch neue kollektive Akteure, die vorrangig medienspezifische Interessen verfolgen, entsprechende Ziele entwickeln. Dies ist aber unproblematisch, weil es bekanntlich zahlreiche andere Akteure bereits gibt.
- 34 Zivilgesellschaftliche Akteure, an medienpolitischen Aus handlungsprozessen beteiligt, vermögen politische Akteure zum Handeln zu veranlassen bzw. zu «drängen» (vgl. dazu die Überlegungen bei Donges 2002).
- 35 Es verwundert nicht, wenn Marktakteure vermittels ihr verbundener Akteure für Medienkompetenz werben: Die Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung für «Medienkompetenz» sind ein Beispiel dafür. Man erhofft sich dadurch einen Imagegewinn. Zugleich gewinnt der Marktakteur vermittels der Stiftung Einfluss auf politische Programme, so wenn in Form der «Privat-Public-Partnership» schulische, ausserschulische etc. Aktivitäten angegangen werden.
- 36 Die Ermöglichung und Absicherung von medienkritischen Diskursen stellt unter mediengesellschaftlichen Bedingungen ein besonderes Problem dar (vgl. dazu bspw. die Ausführungen bei Jarren/Donges 2000).
- 37 Mikropolitische Analysen zeigen, dass die Macht eines Akteurs über einen anderen nie absolut ist, sondern dass es sich zumeist um wechselseitige Beziehungen handelt. Quellen der Macht in regulatorischen Prozessen sind Expertenwissen, die Möglichkeit zur Nutzung bestehender Regeln, Möglichkeiten einer Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen, Möglichkeiten zur Sanktionierung von Verhalten oder eben die Möglichkeit zum Einsatz von allokativen Ressourcen. Die Etablierung neuer Akteure, die Einführung neuer Deutungs- und Wissensbestände und die damit verbundenen Möglichkeiten einer Veränderung von (Spiel-) Regeln können Innovationen ermöglichen. Zudem bedarf es neuer Steuerungsversuche auf der Basis einer Veränderung der Gesetzgebungslehre (Vgl. dazu und mit weiteren Hinweisen Schulz 1999).
- 38 Eigeninteresse der Politik sollte keineswegs missverstanden werden: Gerade diese Motivation ist es nämlich, die politische Steuerung auf Dauer stellt und damit absichert. Durch den Anspruch auf politische Steuerung gehen politische Akteure zugleich eine – wenn auch nur allgemeine – Verpflichtung gegenüber den Bürgern (Wählern) ein: Sie werden von den Bürgern in dieser Rolle gesehen und beurteilt. Politische Akteure in demokratischen politischen Systemen erhalten ihre Legitimation dadurch, dass sie – wirksam – regulierend tätig werden (vgl. Mayntz/Scharpf 1995).
- 39 Jährlich stellen in der Bundesrepublik Deutschland die Landesmedienanstalten (LMA) in erheblichem Umfang Forschungsmittel bereit (vgl. dazu Jarren 1993). Den LMA geht es mit dem Ressourceneinsatz um zweierlei: Bestandssicherung und Generierung von Wissen. Bestandssicherung: Begründet mit der Notwendigkeit, neue wissenschaftliche Erkenntnisse in die Gesetzgebung einfließen lassen zu können, «wird der Mythos der Effektivität vor allem innerhalb rechtswissenschaftlicher Fragestellungen immer wieder reproduziert. Die LMAs erscheinen empirisch als organisationelle Einheiten, die in ein hochinstitutionalisiertes Organisationsumfeld eingebettet sind. Aus ihrer kulturellen Umwelt übernehmen sie Werte und Anforderungen und sichern dadurch ihren Bestand» (Eisermann 2001, S. 203). Wissen: Am Beispiel der Gewalt- und Wirkungsforschung diskutiert Eisermann die Verwendung von Wissen: «Die im Rahmen der staatlichen Rundfunkaufsicht durchgeführte wissenschaftliche Auftragsforschung soll intern Wissen zu organisationsinternen Problemen beitragen, übernimmt aber ausschliesslich eine Legitimationsfunktion nach aussen. Medienwissenschaftliche Forschungsergebnisse, die zum Teil in der selbstinitiierten Auftragsforschung der LMAs zustande kommen, stellen dabei die Praxis der Jugendschutzprüfung sogar in Frage» (S. 205). Für die Wissenschaft bedeutet dies: «Für die Medienwissenschaft und die Medienpädagogik stellen die LMAs im Rahmen der Drittmittelförderung jedoch eine nicht unerhebliche Finanzierungsquelle dar, die auch anerkannte Wissenschaftler davon abhält, den Sinn der Medieninhaltskontrollen im Sinne des Jugendschutzes in Frage zu stellen» (Eisermann 2001, S. 205).
- 40 Verwiesen sei im Kontext der hier verfolgten Fragestellung auf Arbeiten deutschsprachiger Wissenschaftler: Winand Gellner, Wolfgang Hoffmann-Riem, Bernd Holznapel, Hans J. Kleinstüber, Barbara Pfetsch und Wolfgang Schulz.
- 41 Zur Thema Selbstregulierung wird z.Z. ein interdisziplinäres Forschungsprojekt durchgeführt zwischen dem IPMZ und dem ZIK (beide Universität Zürich). Vgl. auch die Studie Jarren et. al (2001).
- 42 Vgl. dazu auch den im Rahmen des SwissGIS-Kolloquiums gehaltenen Vortrag «Stärken und Schwächen der Selbstregulierung im Medienbereich» von Rolf H. Weber. Vgl. Seiten •• in diesem Heft.

## Literatur

- Donges, Patrick (2002): Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Können und Wollen. Wiesbaden (i. E.).
- Dröge, Franz/Kopper, Gerd G. (1991): Der Medien-Prozess. Zur Struktur innerer Errungenschaften der bürgerlichen Demokratie. Opladen.
- Eberlein, Burkard (2000): Regulierung und die Konstitution von Märkten in Europa. In: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.): Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden, S. 89–106.
- Eisermann, Jessica (2001): Mediengewalt. Die gesellschaftliche Kontrolle von Gewaltdarstellungen im Fernsehen. Wiesbaden.
- Esser, Hartmut (2000a): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 2: Die Konstruktion der Gesellschaft. Frankfurt am Main/New York.
- Esser, Hartmut (2000b): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 5: Institutionen. Frankfurt am Main/New York.
- Fabris, Hans-Heinz (2000): Vielfältige Qualität. Theoretische Ansätze und Perspektiven der Diskussion um Qualität im Journalismus. In: Löffelholz, Martin (Hrsg.): Theorien des Journalismus. Wiesbaden, S. 363–374.
- Giddens, Anthony (1984): The constitution of society. Cambridge. (Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt/New York (3. Auflage; dt. Übersetzung der o.g. englischen Originalausgabe).
- Hancher, L./Moran, M. (1989): Organizing regulatory space. In: Hancher, L./Moran, M. (Eds.): Capitalism, culture, and economic regulation. Oxford, S. 271–299.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Regulating Media. The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries. New York/London.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1981): Fernsehkontrolle als Ritual? Überlegungen zur staatlichen Kontrolle im amerikanischen Fernsehen. In: Juristenzeitung, 36. Jg., 3, S. 73–82.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2000): Konvergenz und Regulierung: Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien. Baden-Baden.
- Holgersson, Silke (1995): Fernsehen ohne Kontrolle? Zur Aufsichtspraxis der Landesmedienanstalten in den Bereichen Jugendschutz und Werbung (1985–1992). Opladen.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Künzler, Matthias/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Jürgens, Uwe (2001): Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public Service. Baden-Baden/Hamburg.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Wiesbaden.
- Jarren, Otfried (1997): Macht und Ohnmacht der Medienkritik. Oder: Können Schwache Stärke erlangen? Medienkritik und medienpolitischen Kommunikation als Netzwerk. In: Wessler, Hartmut/Matzen, Christiane/Jarren, Otfried/Hasebrink, Uwe (Hrsg.): Perspektiven der Medienkritik. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit öffentlicher Kommunikation in der Mediengesellschaft. Opladen, S. 307–328.
- Jarren, Otfried (1993): Forschung zugunsten des Privatfunks? Forschungsförderung und Forschungssteuerung – Das Beispiel der Landesmedienanstalten. In: Jarren, Otfried/Marcinkowski, Frank/Schatz, Heribert (Hrsg.): Landesmedienanstalten – Steuerung der Rundfunkentwicklung? Münster/Hamburg, S. 113–137.
- Lütz, Susanne/Czada, Roland (2000): Marktconstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick. In: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.): Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden, S. 9–35.
- Marr, Mirko/Wyss, Vinzenz/Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz (2000): Journalisten in der Schweiz. Eigenschaften, Einstellungen, Einflüsse. Konstanz.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/New York, S. 9–38.
- Meier, Werner A. (2000): Stiftung Media-Watch. In: Medienwissenschaft Schweiz, 1, S. 36–37.
- Offe, Claus (1968): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In Kress, Günter/Senghaas, Dieter (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt am Main, S. 155–189.
- Ortmann, Günther/Zimmer, Marco (2001): Strategisches Management, Recht und Politik. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturierung. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden, S. 301–350.
- Russ-Mohl, Stephan (1994): Der I-Faktor. Qualitätssicherung im amerikanischen Journalismus. Modell für Europa? Zürich.
- Saxer, Ulrich (1996): Konstituenten einer Medien- und Journalismusethik. Zur Theorie von Medien- und Journalismus-Regelungssystemen. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.): Ethik der Massenmedien. Wien, S. 72–88.
- Schulz, Wolfgang (1999): Rechtsetzung in der «Informationsgesellschaft»: Renaissance für die Gesetzgebungslehre? In: Imhof, Kurt/Jarren, Otfried/Blum, Roger (Hrsg.): Steuerungs- und Regelungsprobleme der Informationsgesellschaft. Opladen/Wiesbaden, S. 342–360.
- Stock, Martin (2001): Innere Medienfreiheit. Ein modernes Konzept der Qualitätssicherung. Redakteursstatute im Rundfunk. Baden-Baden.
- Vowe, Gerhard (1997): Medienpolitik im Spannungsfeld von staatlicher Steuerung und Selbstregulierung. Das Beispiel der «Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen». In: Schatz, Heribert/Jarren, Otfried/Knaup, Bettina (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen, S. 216–243.
- Weber, Rolf H. (1999): Neustrukturierung der Rundfunkordnung. Zürich.
- Werle, Raymund/Müller, Ulrich (2000): Der Kampf um den Markt: Technische Konvergenz, institutionelle Heterogenität und die Entwicklung von Märkten in der technischen Kommunikation. In: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.): Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden, S. 264–286.
- Wyss, Vinzenz (2002): Journalistische Qualitätssicherung als Organisationsfunktion. Deutungsmuster, Normen und Faszilitäten des redaktionellen Qualitätsmanagements. Zürich (Dissertation) (Manuskript).
- Zimmer, Marco (2001a): Wege rekursiver Regulation. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturierung. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden, S. 377–420.
- Zimmer, Marco (2001b): Rekursive Regulation zur Sicherung organisationaler Autonomie. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturierung. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden, S. 351–376.