

Mediengesellschaft oder Zivilgesellschaft? Zur Transformation der publizistischen Selbstkontrolle in Deutschland

von Horst Pöttker

In jüngster Zeit fällt eine Häufung von Initiativen und Konzeptionen auf, die Strukturen der publizistischen Selbstkontrolle in Deutschland zu ändern. Eigens für dieses Ziel wurde im Februar 2004 der „Verein zur Förderung der publizistischen Selbstkontrolle (FPS) (www.publizistische-selbstkontrolle.de) gegründet. Aber auch die seit 2002 bestehende Journalistenvereinigung „Netzwerk Recherche“ (nr) (www.netzwerk-recherche.de) und weitere Autorengruppen sind mit Reformforderungen hervorgetreten. Die folgende Analyse richtet sich auf die Frage, wie die in Aussicht genommene Transformation der publizistischen Selbstkontrolle gesellschafts- und demokratietheoretisch einzuordnen ist. Ich versuche, die Motive hinter den Reformforderungen deutend zu verstehen (vgl. Weber, 1982, 427-474; Pöttker, 1997, 47-53) und auf diese Weise deren Perspektiven abzuschätzen. Dabei benutze ich u.a. den Idealtyp (vgl. Weber, 1982, 189-212) der Mediengesellschaft als heuristisches Hilfsmittel, den ich ebenso wie den Idealtyp des Korporatismus zunächst erläutere, während die Klärung der Begriffe publizistische Selbstkontrolle, Demokratie und Zivilgesellschaft dem Zusammenhang der laufenden Argumentation überlassen wird.

1. Mediengesellschaft

Im „Call for Papers“ zum Mediensymposium Luzern 2004 „Demokratie in der Mediengesellschaft“ liest man Formulierungen, die einer Definition nahe kommen. Auf Seite 9 ist die Rede von „einem Konzept der ‚Mediengesellschaft‘, das sich auf die Ausdifferenzierung der Medien zu einem eigenlogischen Teilbereich sowie auf die damit verbundenen Medialisierungseffekte für die anderen Teilsysteme“ dieser Gesellschaft bezieht. Und auf Seite 10 wird hinsichtlich der Anwendung dieses Konzepts auf der Mesoebene „die Analyse von Adaptionen seitens Organisationen anderer Teilsysteme – vorab jedoch des politischen Systems – an die Folgen der Ausdifferenzierung eines eigenlogisch operierenden Mediensystems“ für zentral erklärt, während für die Mikroebene ein Erklärungsanspruch erhoben wird, der sich „auf die Inszenierungszwänge und Selbstinszenierungsformen aufmerksamkeitsoptimierender Akteure und damit verbundene Rückkoppelungsfolgen auf das politische System (etwa: Charismaeffekte, Populismus) sowie auf die ‚Durchmedialisierung‘ des Alltags“ richtet. Im Anschluss daran will ich unter Mediengesellschaft ein avanciertes Entwicklungsstadium moderner, funktional ausdifferenzierter Gesellschaften verstehen, in dem die Medien als Institutionen, in denen die öffentliche Kommunikation organisiert und produziert wird, zu einer dominierenden Rolle gelangt sind, indem andere

Institutionen und Teilbereiche wie die Politik, der Sport oder auch die Wissenschaft sich zunehmend ebenfalls an der ihnen an sich fremden Logik der Öffentlichkeitsproduktion orientieren und auf diese Weise von den Medien abhängig machen.

Dieser Begriff ist nicht als Realtyp, als Beschreibung etwa des gegenwärtigen Zustands der deutschen oder schweizer Gesellschaft gedacht, sondern als Idealtyp, als übersteigertes und abstraktes Gedankengebilde zu heuristischen Zwecken, „welches nicht die historische Wirklichkeit i s t, welches noch viel weniger dazu da ist, als ein Schema zu dienen, in welches die Wirklichkeit als E x e m p l a r eingeordnet werden sollte, sondern welches die Bedeutung eines rein idealen G r e n z begriffes hat, an welchem die Wirklichkeit zur Verdeutlichung bestimmter bedeutsamer Bestandteile ihres empirischen Gehaltes g e m e s s e n , mit dem sie v e r g l i c h e n wird.“ (Weber, 1982, 194).

Unter Mediengesellschaft den Idealtyp eines charakteristischen Entwicklungsstadiums moderner Gesellschaften zu verstehen, wirft die Frage auf, welches andere Entwicklungsstadium die Dominanz der Medien abgelöst hat, konkreter und in systemtheoretischer Terminologie: welches andere Teilsystem vorher so dominant war, dass es seine Eigenlogik auf andere Bereiche der Gesellschaft übertragen und diese von sich abhängig machen konnte. Haben wir nicht vor kaum mehr als zwei Jahrzehnten noch erhebliche Energien darauf verwendet, die Steuerung der Medien, besonders des an sich zur Staatsferne verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunks, durch die Politik und besonders die Exekutive nachzuweisen (vgl. z.B. Schatz u.a., 1981)? Man kann darin ein Beispiel für den Wankelmut in der Kommunikations- und Politikwissenschaft sehen. Man kann aber auch annehmen, dass der Wandel von der Steuerungs- zur Medialisierungsthese im Gegenstand kommunikationswissenschaftlicher Analysen begründet ist. Dann zeigt er an, dass der „Mediokratie“ (Meyer, 2001), wenn sie denn existiert, eine Vorherrschaft der Politik über die Medien und andere Teilsysteme vorausgegangen ist, die im Übrigen auch theoretisch als ein legitimes Phänomen ausgewiesen wurde und wird (vgl. z.B. Gerhards/Neidhardt, 1991).

Mit dem Begriff der Mediengesellschaft ist in der Regel ein kritischer Blick auf gegenwärtige Realitäten, besonders auf das Phänomen der Medialisierung der Politik verbunden. Diese kritische Dimension lässt sich ihrerseits analysieren (vgl. Pöttker, 2004). Ich begnüge mich hier zunächst mit der relativierenden Bemerkung, dass sich die Akzentverschiebung von der Politik zu den Medien letztlich auf der Grundlage einer selbstverständlichen, nie in Frage gestellten Dominanz der Wirtschaft und ihrer Eigenlogik des rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls über Medien wie Politik vollziehen dürfte, die erheblich schärfere Legitimitätsfragen aufwirft als die Medialisierung der Politik.

Doch zurück zur – relativen – Dominanz der Politik in der Phase vor dem idealtypisch gedachten Anbruch der Mediengesellschaft. Dringlicher als die Durchdringung mit Öffentlichkeitslogik, der universalistische Züge eignen, lenkt das politische Paradigma den Blick auf kulturelle Unterschiede. Schon bei Betrachtung der europäischen Szene springen nationale Besonderheiten ins Auge. Es erscheint evident, dass in England ein liberalistisches, in Frankreich ein zentralistisches, in Russland ein autokratisches und in Italien ein chaotisches Politikmuster prägend sind. Für das deutsche Politikmuster, dessen strukturbildende Kraft durch die Medialisierung mancher Institutionen und Teilbereiche ein wenig nachgelassen haben mag, das aber in seiner prägenden Bedeutung keineswegs verschwunden ist, scheint mir mit Karl Otto Hondrich (vgl. Hondrich/Koch-Arzberger, 1994) der Begriff des Korporatismus am treffendsten.

2. Korporatismus

Da das Stichwort Korporatismus in der aktuellen sozial- und politikwissenschaftlichen Literatur selten zu finden ist, stütze ich mich auf Oswald von Nell-Breuning, der den Begriff Ende der 1960er Jahre nicht nur erläutert, sondern die ihm entsprechende Wirklichkeit auch gerechtfertigt hat, so dass wir seine Formulierung wohl als Beleg für das Vorherrschen des korporatistischen Musters in jener Zeit deuten dürfen. Man werde, so von Nell-Breuning, dem Menschen "nicht gerecht, wenn man ihn nur als Individuum und als Staatsbürger anspricht. [...] Der K[orporati(vi)smus] als Lehre besagt: auf den Flugsand der atomisierten Individuen läßt sich keine Ordnung der menschlichen Gesellschaft gründen, auch nicht auf eine noch so reiche Vielfalt freier (privater) Vergesellschaftungen. Die Gesellschaft muß sich aus fest gefügten und in sich selbst stehenden Gliedkörperschaften aufbauen; damit ist deren Autonomie gefordert." (v. Nell-Breuning, 1969, 594) Der Nestor der katholischen Soziallehre vertritt die Idee, dass zwischen den Einzelnen und den Staat bzw. die ganze Gesellschaft feste, eigenständige soziale Gebilde treten (müssen), die er "Korporationen" nennt. Max Weber spricht in ähnlichem Zusammenhang von "Verbänden" und definiert: "V e r b a n d soll eine nach außen regulierend beschränkte oder geschlossene soziale Beziehung dann heißen, wenn die Innehaltung ihrer Ordnung garantiert wird durch das eigens auf deren Durchführung eingestellte Verhalten bestimmter Menschen: eines L e i t e r s und, eventuell, eines V e r w a l t u n g s s t a b e s, der gegebenenfalls normalerweise zugleich Vertretungsgewalt hat." (Weber, 1972, 26) Führt man die von von Nell-Breuning und Weber genannten Merkmale zusammen und übersteigert sie zu einem Idealtypus, dann bedeutet Dominanz des korporatistischen Politikmusters in einer Gesellschaft:

Die Beziehungen zwischen den Individuen an der Basis und den politischen Entscheidungsgewalten vollziehen

sich typischerweise nicht direkt, sondern werden durch Verbände, Parteien, Kirchen, Vereine usw. vermittelt, die einerseits die Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen bündeln, artikulieren, untereinander durch Verhandlungen und andere Konfliktformen zum Ausgleich bringen sowie gegenüber den Staatsgewalten vertreten, andererseits aber auch den Individuen an der Basis die Belange von Staat und Allgemeinheit näher bringen (können). Als mehr oder weniger bürokratische Organisationen verfahren diese "intermediate powers" nach festen Regel(werke)n (Satzungen, Ordnungen), bilden Entscheidungs- und Verantwortungshierarchien heraus (Leitungsgremien) und streben nach Unabhängigkeit (Autonomie, Eigendynamik). Was ihre Kommunikationsformen betrifft, arbeiten sie typischerweise intern nach dem Prinzip der Vertraulichkeit, extern nach dem der strategischen Informationsselektion, stehen also, auch oder gerade wenn sie erfolgreiche „Öffentlichkeitsarbeit“ betreiben, dem Prinzip Öffentlichkeit im Sinne der Unbeschränktheit von Kommunikation ziemlich fern. Max Weber hat nicht von ungefähr die Geschlossenheit nach außen als ein Merkmal des Verbands hervorgehoben.

Die genannten Eigenschaften von "intermediate powers" lassen sich mit dem Erfordernis begründen, die Wirksamkeit der Interessenvertretung zu optimieren. Ob die Scheu vor einer kritischen, von sich aus nachforschenden Öffentlichkeit im Sinne der Organisationsziele immer produktiv ist, lässt sich zwar bezweifeln. Nicht zu bezweifeln ist aber, dass Entstehungsursache und Stärke des Korporatismus in seinem Potential zur Beschleunigung und Effektivitätssteigerung zweckrationaler Prozesse liegen, auch wenn die ihm innewohnende Tendenz zur Eigendynamik kontraproduktive Effekte mit sich bringen kann. Die funktionale Seite des Korporatismus haben wir Deutsche in den 1950er Jahren erlebt und praktiziert, als es nach dem Zusammenbruch, den die nationalsozialistische Herrschaft herbeigeführt hatte, um den Wiederaufbau ging. Das „Wirtschaftswunder“ ist nicht zuletzt durch die in der deutschen Tradition verwurzelte Organisationsfähigkeit und Delegationsneigung ermöglicht worden, wie es auch umgekehrt das korporatistische Muster erneut bestätigt und verstärkt hat. Die kräftige Entwicklung der repräsentativen Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 mit der Verkümmern direktdemokratischer, plebiszitärer Elemente war ein Ausdruck des Siegeszugs dieses politischen Paradigmas, ein anderer war die starke Stellung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

Sogar in der Hochphase des deutschen Korporatismus wurden allerdings auch schon verbreitete skeptische Einstellungen gegenüber einem bornierten Partikularismus der "intermediate powers" festgestellt. Einer Umfrage Max Kaases zufolge sahen Anfang der 1970er Jahre "67 % der Bevölkerung [...] das Allgemeinwohl durch die Auseinandersetzung zwischen

den V[erbänden] und durch ihre Forderungen an die Regierung gefährdet" (Weber, 1981, 505). Und bereits Mitte der 1970er Jahre warf die Hälfte der Bürger den Verbänden vor, ihre Ziele ganz oder teilweise ohne Rücksicht auf das Allgemeinwohl zu verfolgen, "während nur 36 % die Ansicht vertraten, daß die V[erbände] die Interessen ihrer Mitglieder maßvoll vertreten und dabei auch das Allgemeinwohl im Auge hätten. Als rücksichtslos in diesem Sinne wurde besonders häufig die IG Metall (42 %), die ÖTV (39 %), die Unternehmer- und Arbeitsgeberv[erbände] (30 %) genannt, es folgten Bauernv[erband] (28 %), IG Bau-Steine-Erden (27 %), Beamtenbund (21 %), Dt. Angestellten-Gewerkschaft (19 %)." (Weber, 1981, 505) Seit den 1980er Jahren verstärken sich diese Zweifel offenbar, so dass sich anhand von Symptomen wie Mitgliederschwund oder zurückgehender Wahlbeteiligung eine zunehmende Institutionenverdrossenheit diagnostizieren lässt. Sie als Politikverdrossenheit im Allgemeinen, also im Sinne einer Unzufriedenheit mit den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie zu deuten, erscheint problematisch ist (vgl. Pöttker, 1996, 60f.). Eher dürfte es sich um eine Auflösungstendenz speziell des korporatistischen Politikmusters handeln, die sogar für eine ungebrochene Identifikation mit den demokratischen Prinzipien spricht, weil sie mit den seit jeher bestehenden demokratischen Legitimitätsdefiziten des Korporatismus zusammenhängt.

Diese Defizite sind früh von Robert Michels in seiner berühmten, zuerst 1911 erschienenen Schrift über das Parteiwesen in der modernen Demokratie kritisch analysiert worden (vgl. Michels, 1911). Unter dem Einfluss Max Webers untersuchte Michels die Sozialdemokratische Partei der Kaiserzeit und kam zu dem Ergebnis, dass die solchen Organisationen notwendig innewohnenden Hierarchisierungs- und Verharschungstendenzen dem demokratischen Prinzip der Selbstbestimmung, mindestens der Partizipation der Basis an Entscheidungsprozessen zuwider laufen müssen. Weil Michels in der Tendenz zur Hierarchiebildung und Verharschung ein "ehernes Gesetz" der Oligarchisierung von Parteien, Verbänden und bürokratischen Organisationen schlechthin sah, hat er eine lange Tradition demokratischer Kritik am Korporatismus begründet.

Auch dieser Kritik ist freilich die Frage nach besseren Alternativen entgegen zu halten. Können berechnete partikulare Interessen ohne Organisation und Programmatik wirksam vertreten und mit anderen Interessen in verlässlichen Ausgleich gebracht werden? Auch dem Prinzip der Repräsentation eignen Qualitäten, auf die in einer Demokratie kaum verzichtet werden kann. Michels erhob denn auch nicht, wie ihm gelegentlich unterstellt wird, radikale Forderungen nach direkter plebiszitärer Demokratie, auf deren Kraftlosigkeit bei der Regulierung von Kontroversen er ausdrücklich hinwies. Auch wenn er die unvermeidliche Oligarchisierung scharf angriff, war er sich der produktiven Seite von

Organisationsbildungen durchaus bewusst. Seine Frage lautete daher nicht: "wie ist die Idealdemokratie zu errichten?, sondern vielmehr so: welcher Grad und welches Maß von Demokratie ist möglich und wünschenswert?" (Röhrich, 2001, 337)

Der Gefahr, in der Demokratie etwas Absolutes und daher Unerreichbares zu sehen, entgeht leichter, wer sie nicht nur als Staatsform, sondern als eine Qualität des sozialen, auf das Verhalten anderer Menschen bezogenen Handelns versteht (vgl. Weber 1972, 1-17; Pöttker 1997, 47-72). Ins Zentrum der Demokratietheorie rückt dann die Frage nach der Partizipation, also der Bereitschaft, Fähigkeit und Möglichkeit der Gesellschaftsmitglieder, sich aktiv in die politischen Prozesse einzuschalten, aus denen die Gesetze und andere allgemeine Regeln hervorgehen.

Partizipation setzt das Bewusstsein von der Möglichkeit voraus, durch eigene Handlungen auf die gesellschaftlichen Verhältnisse Einfluss nehmen zu können. Solche Folgenreflexivität und die sich aus ihr ergebende Interaktion zwischen Basis und Institutionen wird erschwert durch den Umgang mit bürokratischen Organisationen, die ihren Klienten fortwährend zu verstehen geben, dass deren Handlungen auf sie keinen Einfluss haben (können), weil sie autonom einem eigenen effizienzorientierten Plan folgen müssen. Solch unnötigen Verzicht auf Folgenreflexivität dort, wo das eigene soziale Handeln tatsächlich Auswirkungen auf das Gegenüber hat oder haben kann, nennen wir Entfremdung (vgl. Pöttker, 1997, 154-191). Nach dieser Begrifflichkeit liegt der demokratiefeindliche Zug des korporatistischen Politikmusters darin begründet, dass die bürokratischen Organisationen, in und zwischen denen das Individuum in einer modernen Gesellschaft lebt, bei ihm fortwährend Entfremdungsempfindungen erzeugen und so seine Partizipationsbereitschaft schwächen.

Wenn Menschen die Vertretung ihrer Interessen und die Verfolgung ihrer Ziele auf Dauer von Verbänden abgenommen wird, die dafür ein Monopol beanspruchen, dann verlieren diese Menschen auf die Dauer die Motivation und die Fähigkeit, sich eigenständig für ihre Interessen und Ziele einzusetzen. Sie gewöhnen sich daran, deren Vertretung an eigens dafür zuständige Institutionen, eben die „intermediate powers“, zu delegieren, anstatt sich selbst darum zu kümmern.

3. Publizistische Selbstkontrolle am Beispiel des Deutschen Presserats

Der Gegenstand, den ich nun mit Hilfe der aufgespannten Begrifflichkeit analysieren will, ist die publizistische Selbstkontrolle in Deutschland, für die der Deutsche Presserat und sein Pressekodex als *pars pro toto* stehen sollen.

Das Selbstkontrollorgan des Journalismus in

Deutschland wurde 1956 gegründet, in einem angespannten Klima zwischen Staat und Presse. Zwar war seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 durch Artikel 5 des Grundgesetzes die Pressefreiheit festgeschrieben. "Doch von Anfang an gab es Überlegungen der Bundesregierung, die Rahmenbedingungen für die Presse festzulegen." (Fliegenschmidt, 2004, 3). 1952 legte das Bundesinnenministerium einen Entwurf für ein Bundespressegesetz vor, das Formen und Inhalte der vom Deutschen Journalisten-Verband (DJV) angeregten publizistischen Selbstkontrolle regeln sollte. U. a. gab es einen Abschnitt zur "Stellung der Presse im öffentlichen Leben", in dem es hieß: "Die Presse darf nicht das Ansehen der Bundesrepublik und ihre freiheitliche demokratische Grundordnung schädigen oder das friedliche Zusammenleben der Völker stören". (zit. Nach Fliegenschmidt, 2004, 3) Außerdem waren sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Presseausschüsse vorgesehen, deren Mitglieder – allerdings auf Vorschlag der Berufsverbände – durch die jeweilige Regierung ernannt werden sollten. Diese Ausschüsse sollten über die Wahrung der Berufspflichten wachen und gegebenenfalls Verwarnungen aussprechen. Gegen Journalisten, die nach gravierenden Verstößen bereits verwarnt worden waren, sollten die Presseausschüsse bis zu fünfjährige Berufsverbote bei Gerichten beantragen können (vgl. Dietrich, 2002, 10).

Man kann sich vorstellen, dass Verleger und Journalisten, die durch die restriktive Informationspolitik der Regierung Adenauer ohnehin gereizt waren, diese Pläne einhellig ablehnten. Dennoch hielt die Regierung daran fest. Anfang 1956 ließ der damalige Innenminister Gerhard Schröder (CDU) in der Öffentlichkeit durchblicken, dass in seinem Ministerium weiter an einem Bundespressegesetz gearbeitet werde (vgl. Bermes, 1991, 99).

Um dem zuvorzukommen, konstituierte sich der Deutsche Presserat am 20. November 1956 in Bonn mit Vertretern des Journalisten- und des Zeitungsverleger-Verbandes (BDZV). Die Parität von Verlegern und Journalisten wird bis heute gewahrt. Von den vier Aufgaben, die der Presserat sich damals gab (vgl. Meyn, 1989, 35), sind zwei, nämlich die Bekämpfung von Missständen im Pressewesen und von journalistischen Fehlleistungen sowie die Abwehr von freiheitsgefährdenden Konzern- und Monopolbildungen, nach innen gerichtet und der Funktion der Selbstkontrolle zuzurechnen, die beiden anderen, nämlich Verteidigung der Pressefreiheit sowie die Lobby-Aufgabe der Vertretung der Presse gegenüber Exekutive und Legislative, sind nach außen gerichtet. Der Deutsche Presserat ist also von Anfang an ein Zwitterwesen, das gleichzeitig die partikularen Interessen der Print-Branche zu vertreten und das Allgemeininteresse an einem Journalismus zu realisieren hat, der die professionelle Öffentlichkeitsaufgabe und die allgemeine Moral (z. B. Persönlichkeitsschutz, Jugendschutz) auf optimale