

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

Weise in Einklang bringt.

Die nach innen gerichtete Selbstkontrolle ist jedoch nicht nur eine Branchenaufgabe, sondern liegt im Interesse der ganzen Gesellschaft. Das kommt in einem Gesetz zum Ausdruck, das der Deutsche Bundestag 1976 zur Sicherung der Unabhängigkeit des Beschwerdeausschusses verabschiedet hat und das dem Presserat eine öffentliche Finanzierung aus Steuermitteln von bis zu 49 % seines Gesamtbudgets garantiert (Dietrich, 2002, 17). 1973 hatte der Presserat seine bis heute gültigen, seitdem an einigen Stellen modifizierten, aber nie novellierten "Publizistischen Grundsätze (Pressekodex)" in Kraft treten lassen, auf deren Basis er zusammen mit der 1985 beschlossenen "Beschwerdeordnung" (vgl. Deutscher Presserat 2001) bis heute über Beschwerden gegen Zeitungen und Zeitschriften entscheidet.

Doch zurück zur Gründungsphase. Dass die Entstehung des Presserats als maßgebliche Einrichtung der publizistischen Selbstkontrolle dem bewussten Willen von Journalisten und Verlegern zu verdanken ist, die Printmedien dem Einfluss des Staates zu entziehen, ist ein Markstein des Weges, auf dem die Medien sich auch in Deutschland schließlich von der Dominanz der Politik emanzipiert haben. In liberalen Demokratien hält sich der Staat wegen des Grundrechts auf Meinungs- und Äußerungsfreiheit bei der Regulierung der Medien und des Journalismus bewusst zurück, was die Adenauer-Regierung nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes in einem von den Westalliierten geschaffenen Schutzraum offenbar schon wieder vergessen hatte. Die einzige Möglichkeit, die in einer liberalen Demokratie zur Verfügung steht, um die Regulierungslücke zwischen dem sich bewusst zurückhaltenden Staat einerseits und dem Allgemeininteresse an einem sozial verantwortungsvollen Journalismus andererseits zu füllen, ist Selbstkontrolle des Journalismus unter gesellschaftlicher Beobachtung. Da deren Wirksamkeit, indem sie staatliche Kontrolle überflüssig macht, gleichzeitig eine Verteidigung der Pressefreiheit darstellt, ist auch die gleichzeitig nach innen und außen gerichtete Aufgabenkombination des Presserats per se keineswegs widersprüchlich. In einer liberalen Demokratie spricht viel dafür, die Organe der publizistischen Selbstkontrolle mit der öffentlichen Aufgabe zu betrauen, das Grundrecht auf Äußerungs- und Informationsfreiheit dadurch zu verteidigen, dass sie Vorkommnisse in den Medien verhindern, die in der Gesellschaft als Fehlleistungen empfunden werden und das Bedürfnis nach staatlicher Kontrolle entstehen lassen. Die geschilderte Doppelaufgabe stellt also ein konstitutives Element der liberalen Demokratie selbst dar und ist als solche unproblematisch.

Problematisch ist dagegen, dass die konkrete Ausgestaltung der publizistischen Selbstkontrolle, wie sie der Deutsche Presserat praktiziert, von Anfang an unverkennbare Muttermale des korporatistischen Politikmusters aufweist. Das zeigt sich in allen

Bereichen, vom Selbstverständnis über die Organisationsstruktur, den Pressekodex, das Beschwerdeverfahren, die Beschwerdepraxis, den Rügenabdruck bis hin zur Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Fliegenschmidt, 2004). Ich gehe hier nur auf zwei Bereiche ein, die Organisationsstruktur und den Rügenabdruck:

- Organisationsstruktur/Trägerschaft:

Die Funktion des Presserats als verlängerter Arm der korporatistischen Journalisten- und Verlegerverbände zeigt sich u.a. daran, dass allein sie ihn als Trägerorganisationen beschicken. Dass diese Exklusivität nicht nur de facto besteht, sondern von den Vertretern der Trägerverbände im Presserat bewusst beansprucht wird, zeigt sich z. B. an der Äußerung des von der Deutschen Journalisten-Union in der Dienstleistungsgesellschaft Ver.di entsandten Vorsitzenden des Beschwerdeausschusses, Manfred Protze, wenn ein Journalist sich für die publizistische Selbstkontrolle interessiert, dann solle er sich doch bitteschön in den Journalistengewerkschaften zur Wahl stellen, um sich in den Presserat delegieren zu lassen (vgl. Renner, 2004). Kann man von Bürgerinnen und Bürgern, die sich an der publizistischen Selbstkontrolle beteiligen wollen, als selbstverständlich voraussetzen, dass sie die Programmatik eines Trägerverbands als Vertreter von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberinteressen teilen, selbst wenn sie, wie es die vom Presserat vertretene enge Auslegung des Begriffs Selbstkontrolle verlangt, in der Presse tätig sind? Dass gerade Funktionäre von Arbeiterparteien und Gewerkschaften für korporatistische Borniertheiten anfällig sind, ist seit Robert Michels bekannt. Der exklusive Anspruch Protzes erscheint besonders grotesk, wenn man sich vor Augen hält, dass der Presserat soziale Verantwortung, Professionalität und ethisches Niveau eines Berufes heben soll, dessen Aufgabe gerade im Herstellen von Öffentlichkeit, also von Offenheit und Unbeschränktheit der gesellschaftlichen Kommunikation besteht.

- Rügenabdruck:

Eine öffentliche Rüge ist das schärfste Mittel, das dem Presserat zur Verfügung steht, um Zeitungen oder Zeitschriften zu sanktionieren, deren Journalisten gegen die Berufsethik verstoßen haben. Die Selbstkontrollfunktion gipfelt darin, dass am Ende von Beschwerdeverfahren Rügen ausgesprochen werden können, zu deren Abdruck in dem gerügten Presseorgan sich die Verlegerverbände verpflichtet haben.

Nirgendwo sonst erscheint der Konflikt zwischen der Selbstkontrollfunktion und der Funktion der Branchenpflege so scharf wie hier. Verlage betrachten es offenbar als eine Schädigung ihres eigenen Ansehens wie des Ansehens der Presse insgesamt, wenn Rügen abgedruckt werden (müssen). Das geht nicht zuletzt aus der heftigen Kontroverse zwischen Verleger- und Journalistenvertretern über die Pflicht zum Rügenabdruck hervor, die 1981 zum vorübergehenden Einfrieren des Presserats führte. Wie

sehr die Verleger dabei eine Verpflichtung zum Rügenabdruck als potentielle Beeinträchtigung ihres Eigeninteresses empfanden, zeigt sich u.a. daran, dass die Neukonstruierung des Presserats im Dezember 1985 fast noch an der Weigerung der vier großen Hamburger Verlage "Bauer", "Gruner & Jahr", "Springer" und "Spiegel" gescheitert wäre, die entsprechende Vereinbarung zu unterzeichnen (vgl. Fliegenschmidt, 2004, 10f.). Dass es nach schwierigen Verhandlungen innerhalb der Verlegerverbände doch noch dazu kam, lag bezeichnenderweise an deren Befürchtung, dass "auf Dauer staatliche Aktivitäten nicht zu verhindern sein würden, wenn sich Journalisten und Verleger nicht auf eine neue – wiederum staatsferne – Regelung besännen" (Hickel, 1987, 5, zit. n. Fliegenschmidt, 2004, 11).

Welche der beiden Funktionen, die der Wahrung von Brancheninteressen oder die der Selbstkontrolle zwecks Einhaltung der Berufsethik, die sich mit der Wahrung von Brancheninteressen durchaus überschneidet, aber darin nicht erschöpft, steht für den Presserat im Vordergrund? Die Antwort ergibt sich u.a. aus der Art, in der der Presserat die in Ziffer 16 des Pressekodex vorgeschriebene Pflicht zum Rügenabdruck konkret ausgestaltet, selbst kontrolliert oder der Kontrolle durch Dritte zugänglich macht. Er legt nämlich nicht fest, wie eine Rüge veröffentlicht werden soll. Die Selbstverpflichtung sieht lediglich vor, dass Rügen "aktualitätsnah" zum Spruch des Presserats publiziert werden, wobei eine Präzisierung dieses Begriffs unterbleibt. Es gibt auch keine Anforderungen an Aufmachung, Positionierung und Umfang des Rügenabdrucks oder an die Legitimität von redaktionellen Kommentierungen, so dass es Zeitungen und Zeitschriften leicht fällt, Rügen zu verstecken oder zu relativieren.

Der Presserat geht auch nicht im Einzelfall und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar der Frage nach, ob und in welcher Form Rügen abgedruckt werden. Dabei könnte gerade hier §1, Abs.2 der Beschwerdeordnung greifen, wonach der Presserat "auch von sich aus ein Beschwerdeverfahren einleiten" (Deutscher Presserat 2001, 33) kann. Das ist jedoch noch nie geschehen, auch nicht bei einem unterbleibenden Abdruck von öffentlichen Rügen, wo es sehr nahe liegt. Zwar dokumentiert der Presserat statistisch, wie viele seiner Rügen abgedruckt wurden, doch nur durch sehr aufwändige Untersuchungen lassen sich die abgedruckten, erst recht aber die nicht abgedruckten Rügen aufspüren, da in den Jahrbüchern alle Entscheidungen anonymisiert und nur in einer Übersicht die gerügten Zeitungen – ohne Datum – aufgeführt werden (vgl. Fliegenschmidt, 2004, 32ff.). Die Folgen dieser laxen Praxis: Obwohl seit 1985 erheblich mehr Rügen abgedruckt werden als vor der großen Kontroverse in den 1970er Jahren, sind es noch längst nicht alle. Von den 84 % Rügen, die abgedruckt werden, erscheinen viele oft erst Wochen nach der Entscheidung des Presserats, andere werden in einen Kontext gestellt, der ihren Inhalt verwässert oder das Erschließen des Sinns bei den Lesern

erschwert.

All dem geht der Presserat aber nicht im einzelnen nach. Wenn er dies mit seinen geringen Ressourcen begründet, stützt das exakt die These von der Dominanz der korporatistischen Funktionen dieser Institution. Denn wenn es den Trägerverbänden auf eine effektive Selbstkontrolle ankäme, würden sie dem Presserat wohl ausreichende Ressourcen zur Verfügung stellen, damit er oder Dritte auf der Basis seiner Publikationen den Rügenabdruck überprüfen könnten.

Unverkennbar weist die publizistische Selbstkontrolle nach Art des Deutschen Presserats die Merkmale desjenigen Politikmusters auf, in dem Repräsentation vor Partizipation, Geschlossenheit vor Offenheit bzw. Öffentlichkeit und Planbarkeit vor Spontanität rangiert. Dieses Politikmuster ist mit demokratischen Defiziten verbunden, die bereits Robert Michels erkannt und am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei beschrieben hat. In meiner Terminologie bestehen diese Defizite darin, dass sich die Bevölkerungsbasis von den bürokratischen Institutionen entfremdet, weil deren Geschlossenheit und Eigendynamik die Klienten daran hindert, eigene Einflussmöglichkeiten auf die Organisationen zu erkennen.

4. Mediengesellschaftliche Transformation der publizistischen Selbstkontrolle?

Angesichts der geschilderten Strukturen nimmt es nicht Wunder, dass sich in letzter Zeit Forderungen nach einer tiefgreifenden Reform der publizistischen Selbstkontrolle erheben. Sind diese Forderungen nun (mehr) auf die mediengesellschaftliche Transformation der deutschen Gesellschaft generell, also die Ablösung der Hegemonie des Politischen durch eine Hegemonie des Medialen zurückzuführen oder auf eine Kritik am überkommenen korporatistischen Politikmuster, speziell an dessen demokratischen Defiziten? Ich nehme an, dass in der aktuellen Debatte über eine Reform der publizistischen Selbstkontrolle beide Motive eine Rolle spielen.

Ein Zusammenhang zwischen der mediengesellschaftlichen Transformation und Forderungen nach einer Reform der Selbstkontrolle ergibt sich zunächst daraus, dass die unübersehbare Zunahme des Einflusses der Medien auf die Politik und andere gesellschaftliche Teilbereiche wie Sport oder Wissenschaft die Notwendigkeit deutlicher hervortreten lässt, die Journalisten an ihre gesellschaftliche Verantwortung zu erinnern, und gleichzeitig die Schwäche der Instrumente vor Augen führt, mit denen das bewerkstelligt werden kann. Wo die Macht der Medien in den Himmel wächst, springt die Ohnmacht der Selbstkontrolle besonders ins Auge. Die mediengesellschaftliche Transformation hat also zunächst den Bedarf an einer auf mehr Wirksamkeit gerichteten Reform der Selbstkontrolle erhöht, was noch nichts über deren Art und Weise sagt.

Der Zusammenhang zwischen der mediengesellschaftlichen Transformation und dem Bedarf an Verwirksamung der Selbstkontrolle wird deutlich, wo einerseits von Entgrenzungen der Medienmacht und andererseits von anachronistischen Zuständigkeitsbegrenzungen bei den Organen der publizistischen Selbstkontrolle gesprochen wird. Der Forderungskatalog, den einige Autoren aus Wissenschaft und Praxis für das „Netzwerk Recherche“ aufgestellt haben, konstatiert gleich am Anfang z. B., dass „medienstrukturelle Deregulierungen vorgenommen werden (z. B. bei der Pressefusionskontrolle),“ gleichzeitig aber die Journalistenverbände den Status quo der Selbstkontrolle zementieren wollten, „auch um den Preis mangelnder Effizienz der etablierten Gremien“ mit ihrer auf einzelne Medienbereiche begrenzten Kompetenz (Brosda u.a., 2004). Und der „Verein zur Förderung der publizistischen Selbstkontrolle“ (FPS) regt „angesichts der Dynamik einer modernen Technologiegesellschaft“ und der „Verschiebung der berufsethisch relevanten Grenze zwischen Privatheit und Öffentlichkeit“ (FPS 2004a) an, die verschiedenen Organe der publizistischen Selbstkontrolle sollten sich auf gemeinsame Verhaltensgrundsätze einigen, auf deren Grundlage „besondere Verhaltenskodizes und Zuständigkeiten der einzelnen Gremien nicht mehr für Medien-, sondern für Berufsbereiche [...] gelten, damit neue Medienentwicklungen sofort in die publizistische Selbstkontrolle einbezogen werden können.“ (FPS 2004b). Entsprechend empfiehlt das Netzwerk Recherche „die Entwicklung eines allgemeinen Journalismuskodex, der überall dort gültig ist, wo Journalismus [heute] stattfindet – ganz gleich ob in der Presse, im privaten Rundfunk, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder in Online-Medien.“ (Brosda u.a., 2004) Vor allem an diesen übereinstimmenden Forderungen, die traditionelle Beschränktheit der publizistischen Selbstkontrolle auf einzelne Medienbereiche und Branchen aufzuheben, ist spürbar, dass das aus Kommerzialisierung, Globalisierung und neuen Technologien resultierende Wachstum der Medienmacht als Antriebskraft der Bewegung eine entscheidende Rolle spielt, die eine andere, damit Schritt haltende publizistische Selbstkontrolle verlangt.

Wie evident die zunehmende Diskrepanz zwischen neuer Medienmacht und Ohnmacht der traditionellen Selbstkontrolle ist, zeigt sich u.a. daran, dass auch manche Vertreter(innen) des Deutschen Presserats, sofern sie als Journalist(inn)en für gesellschaftliche Entwicklungen sensibel sind, sich in öffentlichen Stellungnahmen ernsthaft mit der Idee einer Entgrenzung des Pressekodex auf den gesamten Journalismus in allen Medien befassen. So hat Ilka Desgranges, Redaktionsleiterin bei der „Saarbrücker Zeitung“ und 2004/05 Sprecherin des Deutschen Presserats, auf die Forderungen von außen so geantwortet: „Die Geltung des Pressekodex auf andere Medien auszudehnen, kann nicht schlecht sein. [...] Der Presserat denkt [...] darüber nach, seine Tätigkeit auf Online-Publikationen auszuweiten.“ (Desgranges,

2004)

Werden auch die Modalitäten und konkreten Ziele der angepeilten Reform durch die mediengesellschaftliche Transformation vorgegeben? Zugespitzter: Ist die Medialisierung der publizistischen Selbstkontrolle, die bisher nach den Modellen von Recht und Politik gestaltet wird, ein gangbarer, vielleicht sogar notwendiger Weg, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen und zu mehr demokratischer Partizipation der gesellschaftlichen Allgemeinheit daran zu gelangen? Die These, dass die Funktionsweise der sich entwickelnden Mediendemokratie gerade einer Transformation der publizistischen Selbstkontrolle die Richtung weist, liegt nahe.

Das bestätigt sich, wenn man die Konzeptpapiere zur Reform der Selbstkontrolle durchsieht. Die Initiativen zeigen eine auffällige Übereinstimmung in der Forderung, der Presserat müsse sich in Selbstverständnis, Organisationsstruktur und Beschwerdeverfahren stärker am Öffentlichkeitsprinzip orientieren. Der FPS fördert ausdrücklich eine Auffassung von publizistischer Selbstkontrolle, deren Wirksamkeit nicht mehr auf dem Sanktionsmechanismus, sondern auf der Partizipation am öffentlichen Diskurs beruht: „Mit dem am Öffentlichkeitsprinzip orientierten Selbstverständnis ist nicht vereinbar, wenn die Beschwerdearbeit von Selbstkontrollorganen sich hinter verschlossenen Türen vollzieht. Beschwerden über ein Fehlverhalten von Angehörigen der Öffentlichkeitsberufe müssen im Prinzip selbst öffentlich verhandelt werden. [...] Im Zweifel ist der Ausschluss der Öffentlichkeit zu begründen, nicht deren Zulassung.“ (FPS, 2004b). Und der Forderungskatalog des Netzwerks Recherche umfasst „die Etablierung eines Journalismusrates“, in dem auf journalistischer Seite „neben den gewerkschaftlich-verbandlichen Vertretern von DJV und dju (ver.di) auch journalistische Initiativen und einzelne Journalisten Mitglieder“ sind. „Die Arbeit des Rats gehört in die Öffentlichkeit. In einer offenen Demokratie [...] herrscht weitgehend Konsens darüber, dass das Ziel eines besseren Journalismus nicht über eine Verschärfung rechtlicher Sanktionsmöglichkeiten, sondern über eine intensivere öffentliche Diskussion zu Fragen der journalistischen Berufsethik zu verfolgen ist.“ (Brosda u.a., 2004)

Es liegt auf der Hand, dass die zentrale Rolle, die die Forderung nach mehr Öffentlichkeit in den Konzepten für die Reform der publizistischen Selbstkontrolle spielt, als Zeichen dafür verstanden werden kann, dass es sich bei dieser Reform um ein Phänomen der Medialisierung handeln müsse. Indes wirft die Vorstellung von einer Medialisierung der publizistischen Selbstkontrolle Probleme auf, besonders wenn die Transformation zu einer Demokratisierung der Selbstkontrolle führen soll. Diese Probleme hängen mit Unschärfen des Öffentlichkeitsbegriffs zusammen. Wenn man unter Öffentlichkeit das Prinzip der Unbeschränktheit von gesellschaftlicher Kommunikation versteht, wäre die Transformation der

Selbstkontrolle als Implantierung von Öffentlichkeitslogik plausibel, weil sie ihr permanent eine Öffnung für weitere Teilnehmer und Themen abverlangte. Versteht man unter Öffentlichkeit dagegen, wie es heute meistens geschieht, eine Art sozio-kulturelles Gebilde, das von Journalisten nach ihren besonderen professionellen Regeln, z. B. Nachrichtenwertfaktoren wie Neuigkeit, Nähe, Negativismus oder personale Prominenz konstruiert wird, dann ergeben sich gravierende Probleme, die mit der Exklusivität dieses Gebildes zu tun haben. Ich versuche, zwei dieser Probleme zu erläutern, wobei ich zur Kernfrage des Mediensymposiums Luzern 2004 nach den Möglichkeiten und Gefährdungen von Demokratie in der Mediengesellschaft vorstoße.

Das erste Problem ist allgemeiner Natur und wird von der Kritik an allen Medialisierungsphänomenen, insbesondere aber an der „Kolonisierung der Politik durch die Medien“ (Meyer 2001) regelmäßig thematisiert. Es ist der von vielen Seiten befürchtete Schwund an substantieller Rationalität in gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen. Für die Politik wird konstatiert, dass Telegenität und phraseologische Gewandtheit zunehmend die Sachkompetenz in politisch zu regulierenden Fragenkomplexen oder die Fähigkeit zum gekonnten Umgang mit dem Herrschaftsapparat als Selektionskriterien für die Besetzung von Leitungspositionen ersetzen.

Für die Transformation der publizistischen Selbstkontrolle wäre entsprechend zu fragen, wie etwa der vom Netzwerk Recherche geforderte Journalismusrat zu seinen Mitgliedern kommen soll. Nach dem korporatistischen Modell wären es von Rundfunk- und Landesmedienanstalten sowie von Journalisten- und Verlegerverbänden entsandte Funktionäre, was nach allen Erfahrungen etwa mit dem Deutschen Presserat keine Fachkompetenz garantiert. Würden die vom Netzwerk Recherche daneben erwähnten journalistischen Initiativen und Einzelpersonen nach dem medialen Aufmerksamkeitsfaktor Prominenz ausgewählt, würde auch das nicht sicherstellen, dass berufsethischer Sachverstand ausreichend im Journalismusrat vertreten ist. Wenn die Reform der publizistischen Selbstkontrolle garantieren soll, dass diese in Zukunft sachgerecht und frei von Sonderinteressen z.B. einer Medienbranche oder herausgehobener Persönlichkeiten vollzogen werden kann, wird man sich überlegen müssen, wie neben beruflicher Erfahrung, bürokratischer Effizienz und Öffentlichkeitslogik auch fachliches Wissen, Können und Wollen zum Zuge kommen soll. Eine Beteiligung von Wissenschaftlern an der publizistischen Selbstkontrolle wird vom Deutschen Presserat abgelehnt. Der FPS strebt sie nicht an, aber er nimmt sich eine kritische Beobachtung der publizistischen Selbstkontrolle (auch) aus wissenschaftlicher Perspektive vor, um dieses Problem anzugehen.

Das zweite Problem ist spezieller, weil es nur

Medialisierungsphänomene betrifft, bei denen gesamtgesellschaftliche Entscheidungsprozesse der Öffentlichkeitslogik anheimfallen, vor allem Entscheidungsprozesse der Politik, aber eben auch der publizistischen Selbstkontrolle, an denen wie gezeigt ein gesamtgesellschaftliches Interesse besteht. Es ist das Problem der mangelnden Legitimation von Journalisten, wenn sie durch die Medialisierung zu Schlüsselfiguren gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungsprozesse werden. Dass sie nicht gewählt sind, wird auch dadurch nicht behoben, dass dies in anderen gesamtgesellschaftlich relevanten Bereichen wie der Wirtschaft ebenso ist. Im Falle der Medialisierung der publizistischen Selbstkontrolle verschärft sich die Frage nach der Legitimationsbasis der Kontrolleure sogar noch, weil diese nun vollends mit dem kontrollierten Gegenstand identisch sind.

Der enge Begriff der Selbstkontrolle als etwas exklusiv Brancheninternes, wie ihn der Presserat bis heute versteht, ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten immer fragwürdig gewesen, weil das gekonnte Herstellen von Öffentlichkeit (im Sinne eines Optimums an Unbeschränktheit der gesellschaftlichen Kommunikation) zumal in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der Allgemeinheit liegt, so dass die Kontrollmechanismen und -aktivitäten von der Allgemeinheit mitgestaltet, zumindest aber beobachtet werden (können) sollten. Immerhin gab es unter dem Primat des Politischen aber einen Rest von Distanz zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten, weil die Interessen der Trägerverbände oder der gesamten Branche nicht völlig mit den Interessen etwa einer einzelnen Zeitung übereinstimmen müssen. Mit der Auslieferung der publizistischen Selbstkontrolle an die journalistischen Aufmerksamkeitskriterien könnte diese Differenz verloren gehen. Wenn ein Journalismusrat nur noch maximale öffentliche Aufmerksamkeit erregen wollte, könnte es ihm beispielsweise schwer fallen, Rügen von Boulevardmedien wegen der Verletzung von Persönlichkeitsrechten Prominenter im Hinblick auf die Gefahr einer Wiederholung des gerügten Verstoßes nicht-öffentlich auszusprechen, weil der Gesichtspunkt der eigenen Medienpräsenz eine beherrschende Bedeutung gewinnt. Von dieser Gefahr ist der eher öffentlichkeitsscheue Presserat (vgl. Pöttker, 2003, 382f.) gegenwärtig allerdings noch weit entfernt.

Es bleibt schließlich noch ein drittes Problem zu erwähnen. Manchen Medieninhalten eignet ein Potential, beim Publikum Illusionen über Auswirkungsmöglichkeiten des eigenen Handelns auf ein medial konstruiertes soziales Gegenüber zu wecken. Wer schon einmal bei einer Gewinnspiel-Sendung vergeblich anzurufen versucht hat, wird wissen, wovon ich rede. Besonders die sogenannten „interaktiven“ audiovisuellen Medien machen sich das anthropologisch verankerte Grundbedürfnis nach Handlungsfolgen zunutze, um Publikum an sich zu binden, nähren dabei eine trügerische Folgenreflexivität, die (mögliche) Handlungsfolgen dort unterstellt, wo sie nicht stattfinden (können), und