

Manuel Puppis

Organisationen der Medienselbstregulierung

Europäische Presseräte im Vergleich

Köln: Halem, 2009. – 379 S.

ISBN 978-3-86962-001-5

(Zugl.: Zürich, Univ. Diss., 2008)

Organisationen und (deren) Organisation als Perspektive für die Analyse der Medienordnung – diesen Ansatz wählt die hier zu besprechende Monografie von *Manuel Puppis*, die als von *Otfried Jarren* betreute Dissertation im Herbstsemester 2008 von der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich angenommen wurde und jüngst – ausweislich des Vorworts des Verfassers in leicht gekürzter Fassung – erschienen ist. Die Frage danach, welche Bedeutung die Organisation von im Medienbereich tätigen (Regulierungs-)Instanzen für das Gelingen ihrer (selbst gestellten) Aufgabe hat, und danach, mit welchen impliziten oder expliziten Vorgaben die Regulierung dieses Sektors eigentlich hantiert, ist der durchgängige Topos des recht umfangreichen Werks. Die Themenstellung ist nicht gänzlich neu, auch aktuell zeigen die tatsächlichen Entwicklungen, dass ihr erhebliche Bedeutung zukommt: Die konkrete Ausgestaltung der Staatsferne der Medien in Bezug auf den Zuschnitt von internen Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Kompetenz- und Inkompatibilitätsregelungen für Mitglieder der unabhängigen Medienaufsichtsbehörden, Zusammensetzung, Befugnisumfang – respektive gerichtliche Kontrolldichte – und Vorgaben für Entscheidungsverfahren in Organen des Jugendmedienschutzes, Stellung und (Unternehmens-)interne Absicherung des Jugendschutzbeauftragten eines Rundfunkveranstalters, Bestimmungen zur Mitgliedschaft und Repräsentanz verschiedener (Gruppen von) Rechteinhaber innerhalb von Verwertungsgesellschaften – diese wenigen Beispiele zeigen, dass Organisationsfragen, zumal als Teil des Kanons an Regelungen, die auch die verfahrensorientierte Sicherung von Menschen-/Grundrechten zum Gegenstand haben, nicht zu unterschätzen sind, vor allem aber erhebliche Bedeutung in der „positiven Ordnung“ und über deren (engeren bzw. eigentlichen) Rahmen hinaus haben.

Mit der Frage nach der Organisation von Presseräten als Teil der Medienordnung wird auch ein Luhmann'sches Thema aufgegriffen: Dieser problematisierte, dass Struktur und Wirkmöglichkeiten von Interessenverbänden als organisierte Sozialsysteme – die nicht Teilsysteme des politischen Systems seien, aber

dennoch vielfältig, auch durch personelle Verflechtung, in dieses hineinwirken – in großer Abhängigkeit von Einzelpersonen stünden (Niklas Luhmann 2010, Kapitel „Grenzen der Ausdifferenzierung“). Ist dann nicht hieraus die Grundannahme abzuleiten, dass (ein) wesentliches Ziel der Organisierung darin bestehen muss, durch geeignete Strukturen und Prozesse diese Dependenz soweit wie möglich zu reduzieren? *Puppis* formuliert einleitend (S. 19): „Strukturen und Prozesse von Organisationen der Medienregulierung prägen die Art und Weise möglicher Problemlösungen. Organisationen handeln strategisch, müssen sich legitimieren, entwickeln eine Eigenlogik und einen Eigeninteresse an ihrem Fortbestehen. Zudem sehen sie sich einer Reihe von Umwelteinflüssen ausgesetzt, die ihr Handeln prägen. Der Fokus auf Organisationen leistet deshalb einen notwendigen Beitrag zur Beschreibung und Analyse von Medienregulierung und zur Ergänzung der bestehenden Forschung.“

In den auf die Einleitung folgenden sieben weiteren Kapiteln widmet sich *Puppis* zunächst der „Begriffsarbeit“, um die Eigenheiten und Bedeutung von Regulierung, Selbstregulierung, Co-Regulierung und Governance herauszuarbeiten und das Fundament für die weitere Untersuchung zu legen. Es schließen sich an die Behandlung der Regulierungs- und Organisationstheorien; die Entwicklung eines „organisationalen Ansatzes der Medienregulierung“; die Darstellung der Arbeitsmethodik; die vergleichende Betrachtung der Strukturen und Prozesse der Presse- und Medienräte in Europa; die vertiefte, vergleichende Analyse von vier Presseräten mit Schwerpunktsetzung auf Entstehungsgeschichte und Entwicklung (Motivlagen sowie insbesondere Reflektion der von außen formulierten Anforderungen); sowie die „Konklusion“ mit zusammenfassender Darstellung der wesentlichen Forschungsbefunde und Vorschlägen u. a. zur Praxis der Medienregulierung.

Die konkrete Herangehensweise der Untersuchung legt der Autor auf S. 140f. fest: Es interessiere vorliegend, in welcher Weise Selbstregulierungsorganisationen wie Presse- und Medienräte mit [externen] institutionellen Anforderungen umgehen, woraus sich die zweifache Beschränkung auf einzelne Räte und deren Reaktionen auf ihre institutionelle Umwelt ergebe. Es gehe mithin um das Management ihrer strukturellen und prozeduralen Legitimität. Sodann formuliert er die forschungsleitenden Thesen (S. 146ff.).

Zu den Ergebnissen des engeren, auf vier Einrichtungen bezogenen Vergleichs: Mit Aus-

nahme der Schweiz stellte die Gründung der Presseräte in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Irland eine Reaktion auf drohende Regulierung dar. Ansprüche an derartige Institutionen – vor allem: unabhängig zu sein, effizient mit Beschwerden umzugehen und wirksame Sanktionen vorzuhalten – wurden meist erfüllt; andere Erwartungen „nur“ mit unterschiedlichem Ergebnis. Angleichungsprozesse an Vorbilder (innerhalb der Gattung oder außerhalb, z. B. Rechts[schutz]systeme) finden statt, allerdings immer vor dem spezifischen, (auch) kulturellen Hintergrund, der den Kontext der Organisation im jeweiligen Land prägt. Änderungen in Strukturen und Prozessen werden dann implementiert, wenn zugrundeliegende Forderungen aus der Umwelt der Einrichtungen als deren Legitimität (stark) steigernd oder aber als ohnehin unausweichlich gesehen werden. Das heißt natürlich zugleich: In anderen Fällen findet oft Abwehr statt.

Die angekündigten und vom Rezessenten mit Spannung erwarteten Vorschläge für die medienpolitische Praxis finden sich zum Schluss und nehmen etwa ½ Seite (!) ein, sie lassen sich weiter dahingehend verdichten, dass das Verständnis dafür, wie Organisationen der Selbstregulierung „funktionieren“, hilfreich sein wird, wenn es um die Erarbeitung und Durchsetzung von (erweiterten und/oder neuen) Anforderungen an die Aufgaben solcher Institutionen geht.

Wo sehe ich die Stärken der Arbeit? Aus Sicht des Juristen zum einen darin, einen Einblick in die Methodik der angewandten Forschung mit politik-/sozialwissenschaftlichem Hintergrund gewonnen zu haben, der allerdings nicht immer durch den (disziplinär bedingten?) Sprachgebrauch erleichtert wurde. Zum anderen vor allem bei der Erfassung und Kritik des Begriffs „Governance“, dessen Antreffen bei mir bislang oft eine gewisse (offenbar nicht unbegründete) Skepsis hervorrief, sowie der konzisen Darstellung der Presse- und Medienräte in 23 europäischen Staaten. Schließlich in der detaillierten Analyse der Anpassungsstrategien der Presseräte in den vier genannten Ländern. Als nicht mit der (diesseits?) geweckten Erwartungshaltung in Deckung zu bringen, empfinde ich allerdings die Herangehensweise, die für die Analyse von Aufbau und Verfahren der Institutionen gewählt wurde; ausgehend von der eigenen, einschlägigen Forschungsarbeit (u. a. HBI/EMR, Studie über Co-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich 2006 – deren Design und Erkenntnisse im Übrigen m. E. nicht umfassend referiert sind, wenngleich deren Darstellung der theoretischen Grundlagen

offenbar größere Beachtung fand) scheint, dass tiefer gehende Erkenntnisse in zwei Richtungen zu erlangen gewesen wären: Welchen Einfluss hat das jeweils gewählte Organisationsmodell (z. B. etwaige Trennung der Finanzierungsaufgabe von der Erstellung von Kodizes – und der letztgenannten von derjenigen der konkreten Anwendung; daneben: Mitgliedschafts- und Stimmrechte der verschiedenen Beteiligten wie (Verbände der Journalisten und Verleger) auf das Funktionieren der Einrichtung? Und: Welche Erfahrungswerte lassen sich aus den jeweils bevorzugten Verfahren (etwa: Vorpräferente der Geschäftsstelle, Instanzenzug bei mehreren [Beschwerde-] Ausschüssen) gewinnen? Auch aus medienpolitischer bzw. -rechtlicher Sicht dürfte es eben wichtig sein zu erfahren, *wie* – in Abhängigkeit vom individuellen, ggf. auch abgeänderten Organisationsmodell – die mit der Tätigkeit der Presseräte von der Gesellschaft und der in den Medien Tätigen verbundenen Erwartungen erfüllt werden.

Alexander Scheuer

Literatur

Luhmann, Niklas (2010): Politische Soziologie. Hrsg. v. André Kieserling, Berlin: Suhrkamp

Jo Reichertz

Kommunikationsmacht

Was ist Kommunikation und was vermag sie?
Und weshalb vermag sie das?

Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften,
2009. – 267 S.

ISBN 978-3-531-16768-8

Jo Reichertz versucht in seinem Buch nicht weniger als den Entwurf einer Kommunikationswissenschaft, die grundlegend anders orientiert ist als die vorliegenden Konkurrenten. Seine Kommunikationswissenschaft heißt Kommunikativer Konstruktivismus und versteht sich als eine „Historische Sozialtheorie der Kommunikation“. Die grundlegenden Orientierungen dafür bezieht Reichertz aus der pragmatischen Philosophie, dem Interaktionismus und der Wissenssoziologie, und nicht, wie sonst üblich, aus der Sprachphilosophie, der Linguistik oder der Psychologie. Sein zentrales Thema ist die alltägliche Macht der interpersonalen Kommunikation diesseits von Gewalt, Herrschaft und Charisma. Dieses Thema muss nach seiner Auffassung deshalb im Zentrum einer Kommunikationswissenschaft stehen, weil sie gesellschaftlich relevant ist und weil ihre Bearbei-