

Horst Pöttker

Balance of Powers

Medienräte zwischen Selbst- und Fremdkontrolle

„Eine ewige Erfahrung lehrt, daß jeder Mensch, der Macht hat, dazu getrieben wird, sie zu mißbrauchen. Damit die Macht nicht mißbraucht werden kann, ist es nötig, durch die Anordnung der Dinge zu bewirken, daß die Macht die Macht bremse.“

Montesquieu: „Vom Geist der Gesetze“, 11. Buch, 4. Kapitel

„Medienräte zwischen Selbst- und Fremdkontrolle“: Im Folgenden gilt das Hauptinteresse dem Begriff Selbstkontrolle, der vor allem bei der nicht-staatlichen Regulierung von privatwirtschaftlichen Medien, traditionell der Presse, mit einiger Emphase proklamiert wird. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seinen Kontrollgremien dagegen ist der informierten Öffentlichkeit präsent, dass es sich zu einem guten Teil um Fremdregulierung handelt. Denn diese Gremien werden von politischen Parteien, Kirchen und anderen gesellschaftlichen Gruppen besetzt, deren Vertreter nicht im Rundfunk arbeiten. Am Ende der Argumentation wird die These stehen, dass auch im Bereich der privatwirtschaftlichen Medien ein Begriff von Selbstregulierung sinnvoll wäre, der mehr Ähnlichkeit mit der Praxis im öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat, als es heute der Fall ist.

Auf drei Fragen werden im Folgenden Antworten gesucht:

- Ist der Begriff von Selbstkontrolle, wie er heute in der Praxis der Regulierung von privatwirtschaftlichen Medien vorherrscht und wie ihn z. B. der Deutsche Presserat verwendet, der einzig denkbare, oder gibt es dazu sinnvollere Alternativen?
- Sind Struktur und Arbeitspraxis von Medienräten hinreichend effektiv, oder erscheinen hier Reformen geboten? Es ist nicht ausgeschlossen, dass es auch bei den Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Reformbedarf gibt. Um der Prägnanz willen konzentriert sich die Argumentation aber auf Beispiele aus dem privatwirtschaftlichen Bereich: Deutscher Presserat, Deutscher Werberat und Deutscher Rat für Public Relations (DRPR).
- Schließlich: Wie könnte ein effektives System nicht-staatlicher beziehungsweise außerrechtlicher publizistischer Kontrolle jenseits einzelner Medienräte aussehen?

Das Selbstverständnis der Medienräte

Im Selbstverständnis deutscher Medienräte nimmt das Wörtchen „selbst“ eine zentrale Stellung ein. In dem Aufsatz, mit dem Ilka Desgranges und Ella Wassink im „Handbuch Medienselbstkontrolle“ Grundsätze und Struktur des 1956 gegründeten Deutschen Presserats beschreiben, kommt das Wort „Selbstkontrolle“ auf zehn Seiten acht Mal vor, davon sechs Mal mit dem schmückenden Epitheton „freiwillig“ (vgl. Desgranges/Wassink 2005). Und auch der 1972 entstandene Deutsche Werberat spricht zu Beginn seiner Selbstdarstellung durch Volker Nickel von „Selbstverantwortung“, „Selbstregulierung“ und „Selbstdisziplin“ als notwendigen Tugenden der Werbebranche in der Marktwirtschaft, die sicherzustellen das Gremium als seine Aufgabe betrachte, um „Auswüchse und Missbräuche zu vermeiden“ (vgl. Nickel 2005, insbesondere S. 229-231).

Die Worte „Fremdkontrolle“ oder „Fremdregulierung“ kommen in diesen Texten zwar nicht vor, aber aus der Betonung des Selbst geht hervor, dass es sich dabei um etwas Anstößiges handeln muss. Dass sie unausgesprochen bleibt und deshalb kaum Widerspruch erregen kann, lässt die Prämisse von der Illegitimität der Fremdkontrolle zur Selbstverständlichkeit werden.

Dazu tragen auch pejorative Konnotationen des Begriffs „fremd“ bei: So intensiv Aufklärung und kritische Sozialwissenschaft sich anstrengen, auf die Verwerflichkeit und Dysfunktionalität von Fremdenfeindlichkeit zumal in einer Einwanderungsgesellschaft hinzuweisen, so tief ist dieser Impuls seit der vorgeschichtlichen Vergesellschaftung in Clans und Horden, für die Xenophobie nicht dysfunktional und daher auch nicht verwerflich war, in der menschlichen Natur verankert. „Der Gruppenfremde ist zunächst immer ‚Ungenosse‘ und potentiell Feind, also recht- und friedlos soweit nicht besonders gestiftete Regelungen der Gastfreundschaft usw. ihm eine Rechtsstellung gewähren“ (Mühlmann 1969, S. 595).

Von diesem archaischen Moment ist der Begriff des Fremden kaum zu befreien. Auch deshalb erscheint „Fremdkontrolle“ per se unsympathisch, während „Selbstkontrolle“ für unser aller Ohren angenehm klingt. Ähnlich verhält es sich mit „Fremdherrschaft“, „Fremdbestimmung“, „Entfremdung“ – die Silbe „fremd“ taucht das jeweils Gemeinte in ein negatives Licht, während die Silbe „selbst“ eine wohlthuende Ausstrahlung hat: Selbst ist der Mann (oder die Frau); selber essen macht fett; Selbstständigkeit, Selbstbestimmung, Selbstregulierung, Selbstkontrolle, Selbstdisziplin – das alles ist positiv und erstrebenswert.

Bei vielen nationalen Presseräten geht der archaische Reflex, Fremdes zurückzuweisen, so weit, dass sie mitten in der sich formierenden europäischen Gesellschaft (vgl. Münch 2008), die sich auf nahezu allen Gebieten supranationale Institutionen schafft, bereits die Idee außerrechtlicher Medienkontrolle auf europäischer Ebene vehement ablehnen.¹ Wolfgang R. Langenbacher kritisiert diese Denkweise als „journalistischen Nationalismus“, den es zu überwinden gelte (vgl. Pöttker/Schwarzenegger 2010).

Neben dieser semantischen Tradition wird die Beweihräucherung von Medienselbstkontrolle, aus der die Verteufelung von Medienfremdkontrolle folgt, in Deutschland durch eine historische Besonderheit begünstigt, die an die Brüchigkeit des zivilisatorischen Firnis über dem archaischen Ethnozentrismus mahnt und in Selbstdarstellungen von Medienräten an prominenter Stelle Erwähnung findet. In Volker Nickels Text über den Deutschen Werberat heißt es: Das „Bekenntnis zur Selbstregulierung entsprang den Erfahrungen aus der Diktatur der Nationalsozialisten. Sie hatte [...] die Zensurbehörde ‚Werberat der Deutschen Wirtschaft‘ eingesetzt. Deren weitreichende Befugnisse – für Werbemaßnahmen mussten Genehmigungen eingeholt werden – lenkten letztlich per staatlicher Macht das Werbegeschehen in Deutschland. Diese Form permanenter staatlicher Gängelung sollte es nach dem Willen der deutschen Werbewirtschaft im Nachkriegsdeutschland nicht mehr geben. [...] Selbstregulierung hatte ihren Schwerpunkt im Erarbeiten und Durchsetzen von Richtlinien im Zusammenhang mit Wahrheit und Klarheit in der Werbung“ (Nickel 2005, S. 229).

Selbstregulierung wird hier als einzig legitimer Gegensatz zur illegitimen staatlichen Medienkontrolle durch das NS-Regime aufgefasst. Ganz ähnlich sieht der Deutsche Presserat die von ihm ausgeübte Selbstkontrolle als Kontrast zur „totalen Staats- und Parteikontrolle der Presse während der NS-Zeit“ (Desgranges/Wassink 2005, S. 80). So vernünftig der Begriff von Selbstkontrolle als Gegensatz zur totalen Medienlenkung durch das NS-Regime erscheint und so verständlich vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrungen mit zwei Diktaturen die ostentative Abstinenz des gegenwärtigen Staats in Fragen der Medienregulierung, ja der Medienpolitik überhaupt ist: Das Denken in extremen Dichotomien, wie es die Medienräte an den Tag legen – dort die Popanze Joseph Goebbels oder Joachim Herr-

1 Vgl. Pöttker/Schwarzenegger 2010, besonders die Texte von Koene, Pinker und Studer.

mann mit ihren ebenso rigiden wie ridikülen Presseanweisungen, hier das hehre Prinzip der vollkommenen Freiheit der Medienbranche von jeglicher äußeren Einmischung oder auch nur Aufmerksamkeit –, das Denken in extremen Dichotomien ist ein Faktor, der den öffentlichen Diskurs über legitime gesellschaftliche Ansprüche an die Medien in die Falle der fraglosen Akzeptanz einer sehr engen Auffassung von Selbstregulierung lockt. Denn offenbar gibt es mehrere Möglichkeiten, sich davon einen Begriff zu bilden.

Man kann Selbstkontrolle so eng definieren, wie die deutschen Medienräte es bisher tun, nämlich als Eigenbefassung, als selbstreferenzielle Handlungsweise, bei der grundsätzlich und von vornherein illegitim ist, dass unabhängige Andere dem Subjekt dieser Handlungsweise prüfend gegenüberreten. Gerade aus der präzisen Analyse diktatorischer Erfahrungen kann aber auch ein weiterer Begriff folgen, bei dem unter dem „Selbst“ nicht nur die Medienbranche(n), sondern die ganze Gesellschaft verstanden wird, die sich darauf verlassen können muss, dass Medien und Journalismus ihre Öffentlichkeitsaufgabe (vgl. Pöttker 2010b) erfüllen, die notfalls aber auch dem Staat als Verteidigerin der Kommunikationsfreiheit entgegentritt.

Im ersten Fall bleiben die Medienbranchen unter sich und betrachten die Selbstkontrolle als ihre ureigenste Angelegenheit, die sonst niemanden etwas angeht; im zweiten Fall ist die Selbstregulierung der Medien eine Aufgabe, in die sich zwar der Staat nicht mit Gesetzen einmischt, an der aber die ganze Gesellschaft beteiligt ist und die sich des Mittels optimaler Transparenz bedient, um Regeln zu entwickeln und wirksam werden zu lassen. Der Deutsche Presserat neigt zu der engen Auffassung.² Er besteht darauf, dass „Selbstkontrolle [...] auf Vertraulichkeit basiert“ (Desgranges/Wassink 2005, S. 88) und „in Form der Kritik von Insidern (den Journalisten und Verlegern der Gremien)“ (Desgranges/Wassink 2005, S. 84) an journalistischen Fehlleistungen auszuüben ist.

2 Robert Schweizer, langjähriger Sprecher des Presserats und Justitiar des Burda-Verlags, hat mir beispielsweise als Vertreter des „Vereins zur Förderung der publizistischen Selbstkontrolle“ (FPS; www.publizistische-selbstkontrolle.de), der sich die gesellschaftliche Beobachtung der Medienselbstkontrolle zur Aufgabe macht, vorgeworfen, den Begriff der Selbstkontrolle nicht richtig verstanden zu haben. Und der Presserat verteidigt beharrlich den Ausschluss des Medienpublikums von seiner Trägerschaft und von den Beschwerdeverfahren, auch, wie seine Vertreterinnen schreiben, gegen die „immer wieder“ erhobene Forderung einer „Öffnung der Sitzungen des Presserats für Nicht-Mitglieder“ (Desgranges/Wassink 2005, S. 88).

Sollte die Gesellschaft, was den Begriff von außerrechtlicher Medienregulierung betrifft, diesem für real existierende Medienräte typischen Selbstverständnis folgen? Darf sie sich mit dem engen Begriff von journalistischer Selbstkontrolle begnügen? Welche der beiden Vorstellungen von Selbstkontrolle sollten wir alle und sollten auch Medienräte, sofern sie sich als Institutionen mit gesellschaftlichen Funktionen verstehen, in der Praxis verwenden?

Nicht-staatliche Medienkontrolle als Aufgabe von Medienräten

Führen wir uns zunächst vor Augen, welche Aufgabe Medienräte haben. Wenn das die nicht-staatliche Medienkontrolle ist: Was bedeutet „Kontrolle“ eigentlich? Es steht also jetzt das zweite Element des Kompositums Selbstkontrolle zur Debatte.

Was die Aufgabe betrifft, ist es notwendig, dem Selbstverständnis von Medienräten zu folgen, denn man wird freiwillig zustande gekommenen Institutionen keine Ziele vorschreiben können, die sie nicht akzeptieren. Der Deutsche Presserat hat sich in seiner Satzung folgende Aufgaben gestellt:

- „1. Missstände im Pressewesen festzustellen und auf deren Beseitigung hinzuwirken. Dies kann in Eigeninitiative oder auf Anstoß von außen hin geschehen. [...]
2. Beschwerden über einzelne Zeitungen, Zeitschriften oder Pressedienste zu prüfen und in begründeten Fällen Missbilligungen und Rügen auszusprechen. [...]
3. Empfehlungen und Richtlinien für die publizistische Arbeit zu geben. [...] Denn nicht alles, was von Rechts wegen zulässig wäre, ist auch ethisch vertretbar“ (Desgranges/Wassink, S. 82).

Der letzte Satz weist darauf hin, wozu Medienräte in liberalen Demokratien gebraucht werden.³ Der Staat hält sich hier bei der Medienregulierung bewusst sehr weit zurück. Beispielsweise gibt es keine strafrechtlichen Normen, die Journalisten zur Richtigkeit ihrer Informationen verpflichten und falsche Nachrichten mit Sanktionen

3 Er findet sich sinngemäß auch in den Selbstdarstellungen des Deutschen Werberats oder des Deutschen Rats für Public Relations, dessen Repräsentant Horst Avenarius zutreffend schreibt: „Kommunizieren kann zu Unredlichkeiten führen. Sollte in solchen Fällen der Gesetzgeber eingreifen? Um dies zu verhindern, wurden in Deutschland Organe geschaffen, die der freiwilligen Selbstkontrolle der Arbeit der Kommunikatoren dienen“ (Avenarius 2005, S. 295).

bedrohen, hinter denen das Gewaltmonopol des Rechtsstaats steht. Dennoch wollen wir uns darauf verlassen können, dass zutrifft, was wir in der Zeitung lesen oder im Rundfunk hören. Um der Pressefreiheit willen existiert also eine Normierungslücke, und die Aufgabe von Medienräten besteht darin, diese vom positiven Recht bewusst freigelassene Lücke zu schließen.

„Misstände im Pressewesen festzustellen und auf deren Beseitigung hinzuwirken.“ Nicht alle Assoziationen, die dieses Zitat weckt, treffen auf die Praktiken von Medienräten zu. Misstände im Pressewesen – dabei denkt man z. B. an eine die Meinungsvielfalt bedrohende Pressekonzentration oder einen Mangel an qualifizierten Auslandskorrespondenten. Um solche strukturellen Defizite des Pressewesens kümmern sich Medienräte jedoch – jedenfalls bisher – wenig, gemeint sind mit „Misständen“ eigentlich nur Fehlleistungen von einzelnen Pressepublikationen. Medienräte, so kann man sagen, betrachten es als ihre Aufgabe, in verschiedenen Medienbereichen die berufsethische Qualität der publizistischen Arbeit sicherzustellen, indem sie Mängel daran feststellen und an deren Beseitigung mitwirken.

Inwieweit ist diese Aufgabe deckungsgleich mit den gern dafür benutzten Begriffen (Selbst-)Kontrolle oder (Selbst-)Regulierung? Was das Feststellen von Mängeln betrifft, damit sie beseitigt werden (können), haben Medienräte Ähnlichkeit mit anderen Institutionen: Der TÜV stellt Mängel an Kraftfahrzeugen fest, damit sie zu unser aller Sicherheit behoben werden. Das Gesundheitsamt stellt Hygienemängel bei Gaststätten fest, damit sie beseitigt und die Gäste so vor Krankheiten geschützt werden. Und das Bundesverfassungsgericht stellt Mängel an staatlichen Regelungen fest, damit der Gesetzgeber sie so verändert, dass sie verfassungskonform werden. Das alles wird zu Recht Kontrolle genannt, die eine notwendige Voraussetzung von Regulierung ist, aber noch nicht diese selbst. Der TÜV, das Gesundheitsamt, das Bundesverfassungsgericht – sie prüfen Autos, Restaurants, Gesetze auf ihre Qualität und weisen auf Mängel hin; aber deren Beseitigung – das, was die Regulierung letztlich ausmacht – überlassen sie anderen: Kfz-Haltern, Wirten und hinter ihnen dem Staat, der Lizenzen entziehen kann, Parlamenten, Regierungen und hinter ihnen dem Volk, das sie abwählen kann.

Interessant ist die Frage, an wen Medienräte die Beseitigung von Mängeln und Fehlleistungen in den Öffentlichkeitsberufen (Journalismus, Werbung, PR) delegieren können? Da der Staat dafür nicht infrage kommt und auch die Medienräte selbst mangels notwendiger

Ressourcen und geeigneter Instrumente⁴ die Beseitigung der von ihnen festgestellten Mängel nicht leisten können, kommt dafür nur die gesellschaftliche Öffentlichkeit infrage.⁵

Im Licht der Frage nach praktischer Wirkung stellt sich der Begriff Regulierung, der die Beseitigung von „Missständen“ einschließt, als der verbindlichere heraus, während Kontrolle, die sich auf notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen für die Mängelbeseitigung beschränkt, als der weniger anspruchsvolle erscheint. Im Alltag hat der Ausdruck „Kontrolle“ allerdings einen strengeren Klang, weshalb ihm gern der weichere, weniger verbindlich klingende Ausdruck „Regulierung“ vorgezogen wird. So vermeiden der Deutsche Werberat und der Deutsche PR-Rat in ihren Selbstdarstellungen systematisch das Wort „Selbstkontrolle“.

Ein Grund dafür dürfte eine Konnotation des Begriffs Kontrolle sein, die bei Überlegungen zur Aufgabe von Medienräten nicht außer Acht gelassen werden sollte. Einerseits begnügt sich Kontrolle mit kritischem Prüfen und Bekanntgeben von Mängeln. Andererseits erhebt sie, gerade wegen der Spezialisierung auf die kognitive Seite der Regulierung, einen Anspruch auf Systematik und Lückenlosigkeit. Selbst dort, wo nicht, wie beim TÜV, jedes Objekt der zu kontrollierenden Grundgesamtheit einer Einzelprüfung unterworfen wird, sondern nur, wie bei Doping-Kontrollen, Stichproben gezogen werden, ist mit dem Begriff Kontrolle die Vorstellung verbunden, dass hier jeder Qualitätsmangel an jedem Objekt aufgedeckt werden soll. Denken wir z. B. auch an die seriellen Qualitätskontrollen in der industriellen Produktion.

Es ist dieser Anspruch auf Systematik und Vollständigkeit, der dem Begriff Kontrolle das Gepräge von Strenge gibt. Diesem Begriff wohnt die Vorstellung von besonderer Effizienz der Qualitätsprüfung inne. Medienräte, die diesen Begriff nicht scheuen, müssen sich deshalb skeptische Fragen nach ihrer Effektivität gefallen lassen. Das geflügelte Wort vom „zahnlosen Tiger“ zeigt, dass solche Fragen oft

4 In einem Rechtsstaat mit Gewaltmonopol können sie als außerstaatliche Einrichtungen per definitionem nicht über ein wirksames institutionalisiertes Sanktionspotential verfügen.

5 Sie hat durchaus informelle und gewaltfreie Sanktionsmöglichkeiten. So kann das potentielle Publikum es unterlassen, Medien, bei denen wiederholt Mängel und Fehlleistungen festgestellt werden, zu kaufen und zu rezipieren. Das setzt allerdings Bekanntheit, Transparenz, Öffentlichkeit der Fehlleistungen voraus, worauf die Verleger, Journalisten, Werbeleute und Öffentlichkeitsarbeiter in den Medienräten ja spezialisiert wären.

gestellt und in der Regel negativ beantwortet werden, was mit der fehlenden Sanktionsgewalt von Medienräten begründet wird. Ich gehe das Effizienzproblem anders an, indem ich nicht nach den Sanktionsmöglichkeiten, sondern nach der Zweckmäßigkeit des Selbstbezugs der Medienräte frage.

Ist effektive Qualitätssicherung durch Selbstkontrolle möglich?

Kann Selbstkontrolle der Medien effektiv sein, wenn man jene Auffassung zugrunde legt, nach der nur die zu Kontrollierenden „selbst“ die Kontrolle ausüben und andere, „Fremde“, von der kontrollierenden Tätigkeit ausgeschlossen sind? Führt man sich die erwähnten Beispiele vor Augen, erscheint das unwahrscheinlich. Wenn die Kraftfahrzeughalter selbst den Zustand ihrer Autos prüften, die Wirte selbst die Hygiene in ihren Kneipen überwachten und die Sportler selbst kontrollierten, ob sie Dopingmittel anwenden: Wie sicher könnten wir dann sein, dass es im Sport und in der Gastronomie sauber zugeht und dass es im Verkehr nicht zu technisch bedingten Unfällen kommt?

Man könnte hier einwenden, die publizistische Selbstkontrolle sei von den Medienräten ja nicht als Selbstüberwachung des einzelnen Unternehmens oder gar des einzelnen Journalisten gedacht, sondern als Qualitätskontrolle durch ganze Branchen, was effektiver sein mag, weil es Distanz gegenüber untypischen Ausreißern schafft und weil es immerhin am gemeinsamen Interesse der jeweiligen Branche – wenn auch nicht am Gemeinwohl der ganzen Gesellschaft – orientiert ist.

Dadurch wird die Problematik der mangelnden Unabhängigkeit jeder Selbstkontrolle indes nicht gelöst, sondern nur verschoben, denn auch unternehmensübergreifende Gremien einer Branche werden kaum Mängel aufdecken, die mit Missständen in der gesamten Branche zusammenhängen. (Das zeigt bereits die Praxis des Presserats, die Formulierung „Missstände im Pressewesen“ gegen den Wortsinne auf Fehlleistungen einzelner Presseorgane zu beschränken.) Beispielsweise ist nicht damit zu rechnen, dass notorische Verletzungen von Persönlichkeitsrechten von einer auf Branchenebene organisierten Selbstkontrolle regelmäßig aufgedeckt werden, wenn das Eindringen in die Intimsphäre von Prominenten im (ökonomischen) Interesse der Verlagskonzerne liegt, die in der Branche den Ton angeben. Jedenfalls ist nicht zu erwarten, dass eine brancheninterne Selbstkontrolle die Konsequenz aufbringt, solche Fehlleistungen systematisch an den Tag zu bringen und dadurch Voraussetzungen für ihre Vermeidung zu schaffen.

Die Einsicht, dass es kaum wirksam wäre, wenn Gesetze von dem sie erlassenden Parlament, Verordnungen von der sie erlassenden Regierung „selbst“ auf ihre Verfassungskonformität überprüft würden, hat die Schöpfer des Grundgesetzes dazu bewogen, mit dem Bundesverfassungsgericht eine von Legislative und Exekutive unabhängige, ihnen „fremd“ gegenüberstehende Kontrollinstanz einzurichten, die die Judikative als dritte der sich gegenseitig kontrollierenden Staatsgewalten an höchster Stelle repräsentiert.

Das Beispiel führt zum Prinzip der Gewaltenteilung, der ausbalancierten Verteilung von Macht auf voneinander unabhängige Institutionen („balance of powers“), das seit John Locke und Montesquieu in der politischen Kultur von Demokratien verankert ist. Die Klassiker der europäischen Aufklärung haben es formuliert, weil sie in weiser Kenntnis der *conditio humana* wussten, dass effektive Selbstkontrolle im Grunde undenkbar ist. Locke 1689: „Bei der Schwäche der menschlichen Natur, die stets bereit ist, nach der Macht zu greifen, dürfte es [...] eine zu große Versuchung darstellen, wenn dieselben Personen, die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch die Macht in der Hand hätten, sie zu vollstrecken, wobei sie sich [...] auf ihren eigenen persönlichen Vorteil ausrichten könnten und damit schließlich [...] gesonderte Interessen verfolgten, die dem Ziel von Gesellschaft und Regierung zuwiderlaufen“ (Locke 2003, S. 111).

Montesquieu schreibt 1748 ganz ähnlich, dass die „Kontrolle, ob die geschaffenen Gesetze richtig angewendet wurden“ (Montesquieu 1994, S. 221), nur von einer unabhängigen Körperschaft aus Volksrepräsentanten geleistet werden könne. An anderer Stelle formuliert er allgemeiner und damit auf Probleme außerhalb des Staatsrechts, z. B. die außerrechtliche Medienregulierung, anwendbar: „Eine ewige Erfahrung lehrt [...], daß jeder Mensch, der Macht hat, dazu getrieben wird, sie zu mißbrauchen. [...] Damit die Macht nicht mißbraucht werden kann, ist es nötig, durch die Anordnung der Dinge zu bewirken, daß die Macht die Macht bremse“ (Montesquieu 1994, S. 215).

Folgt man Max Weber⁶, bedeutet das Ausüben von Qualitätskontrolle bei Medien zweifellos das Ausüben von Macht; auch hier die Dinge so anzuordnen, dass Macht durch Macht gebremst werden kann, erfordert, dass unabhängige, nicht der Medienbranche angehö-

6 „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ (Weber 1966, S. 42). Ein Jahrhundert nach Webers Definition empfiehlt es sich lediglich, den „eigenen Willen“ durch das „eigene Interesse“ zu ersetzen.

rende Repräsentanten der Gesellschaft an dieser Kontrolle beteiligt werden, also zumindest partiell Fremdkontrolle.

Betont man die kognitive Komponente des Begriffs Kontrolle, bieten sich die Psychoanalyse, aber auch die sozialwissenschaftliche Forschung im Allgemeinen als Erfahrungsfelder an, um die Einsicht zu untermauern, dass systematische Selbsterkenntnis schwer fällt, besonders wenn es sich um die Erkenntnis von eigenen Schwächen handelt. Dass Selbstbeobachtung ein krasser Sonderfall von teilnehmender Beobachtung ist, deren Gefahr in der Trübung der Erkenntnis durch Eigeninteressen liegt, gehört zu den Binsenweisheiten der Methodologie (vgl. Friedrichs 1990, S. 269-309; Atteslander 1995, S. 115-131). Die kognitive Psychologie lehrt seit den fünfziger Jahren, dass Menschen ungern wahrnehmen, was ihren Vorverständnissen widerspricht, um mit sich im Einklang zu bleiben (vgl. Festinger 1957).

Noch klarer wird die Sache, wenn man die Zweckgerichtetheit von Kontrolle auf problemlösende Maßnahmen in Betracht zieht und den Begriff der Selbstregulierung unter die Lupe nimmt. Fehler und Defizite, wenn sie nicht zufällig sind, hängen oft mit kurzfristigen Eigeninteressen zusammen, gegen die sich Maßnahmen der Mängelbeseitigung folglich richten würden. Wer aber handelt schon aktiv gegen etwas, das er hier und heute für das eigene Interesse hält? Selbstregulierung ist genau genommen noch weniger möglich als Selbstkontrolle.

Bleiben noch die von den Medienräten benutzten Begriffe Selbstverantwortung und Selbstdisziplin. Selbstverantwortung ist tautologisch, weil ohnehin nur das Subjekt von Handlungen für deren Folgen verantwortlich sein kann. Dagegen scheint mir, dass der Deutsche Werberat mit dem Begriff Selbstdisziplin am genauesten trifft, was Medienräte in Bezug auf die eigene Branche anstreben können. Disziplin ist etwas, das man sich tatsächlich selbst auferlegen kann, was allerdings Einsicht in die Vernünftigkeit von Grundsätzen und Werten voraussetzt. Mit der Wahl des Begriffs Selbstdisziplin wird daher angedeutet, dass eine Orientierung an langfristigen Eigeninteressen angestrebt wird, beispielsweise an der Erhaltung von Glaubwürdigkeit der öffentlichen Information. Allerdings schließt dieser Begriff Zweifel an der Wirksamkeit des durch ihn bezeichneten Bemühens nicht aus, weil jeder weiß, wie schwer es fällt, greifbare Vorteile ohne äußeren Druck, nur um weiterer Perspektiven willen zurückzustellen.

Dass Medienräte auch wegen ihrer engen Vorstellungen von Selbstkontrolle beim Aufdecken von Mängeln und Fehlern effektiver sein

könnten, zeigt sich z.B. an der in Ziffer 3 des Pressekodex festgehaltenen Pflicht, veröffentlichte Informationen, „die sich nachträglich als falsch erweisen, [...] unverzüglich von sich aus in angemessener Weise richtigzustellen“ (Baum/Langenbucher/Pöttker/Schicha 2005, S. 92). Es ist ein offenes Geheimnis und wird von vielen Journalisten kritisiert, dass diese Korrekturpflicht – etwa im Vergleich zur US-amerikanischen Presse, wo Korrekturspalten üblich sind – von deutschen Zeitungen zu wenig befolgt wird (vgl. Pöttker 2010a, S. 94-98). Gleichwohl hat der Deutsche Presserat nie von sich aus etwas gegen dieses Defizit getan, obwohl er nach seiner Beschwerdeordnung ausdrücklich „in Eigeninitiative“ (Desgranges/Wassink 2005, S. 82) tätig werden kann.

Dass der Presserat auf das Problem der kaum erfüllten Korrekturpflicht nicht systematisch hinweist, wie es der Begriff Kontrolle nahelegt, hängt mit seinem Selbstverständnis als Branchenvertretung der Printmedien zusammen. Als solche ist ihm „gegenüber der Öffentlichkeit“ seine „Verpflichtung für das Ansehen der Presse bewusst“ (Baum/Langenbucher/Pöttker/Schicha 2005, S. 89), wie es in der Präambel des Pressekodex heißt. Im Hinblick auf dieses „selbst“ gesteckte Ziel wären regelmäßige Korrekturspalten problematisch, denn sie kämen dem fortwährenden Eingestehen von Fehlern gleich, was nach einer in der deutschen Kultur verbreiteten Überzeugung dem Ansehen – hier der Zeitungen – schaden würde.

Dabei sind Fehler im Journalismus unvermeidlich, weil Journalisten um der Aktualität willen permanent unter Zeitdruck stehen. Insofern könnte eine mehr am Gemeinwohl orientierte Auffassung in Korrekturspalten gerade die Chance sehen, Aufgabe und typische Arbeitsweisen von Journalisten für das Publikum transparent werden zu lassen.

Medienkontrolle als zivilgesellschaftliche Aufgabe

Wenn der enge Begriff von Selbstkontrolle ein Hemmnis für eine effektive Regulierung der Medien im Interesse der Öffentlichkeit ist, dann empfiehlt es sich, dem Selbstverständnis der Medienräte nicht zu folgen und „Selbstkontrolle“ weiter, nämlich als gesellschaftliche Kontrolle aufzufassen, an der auch unabhängige „Fremde“ beteiligt sind, um jenes Maß an ausbalancierter Verteilung von Macht zu schaffen, das dem Ausdruck „Kontrolle“ erst seinen Sinn gibt. Ideen, wie außerrechtliche Medienkontrolle durch mehr „Gewaltenteilung“ effektiver wird, können in horizontale und vertikale Richtung gehen.

Beginnen wir mit der horizontalen und erinnern uns an die Grundeinsicht Lockes, dass auch bei perfekter Ausbalancierung der Macht zwischen unabhängigen Institutionen die letzte Kontrollinstanz immer das ganze Volk, die Öffentlichkeit ist. „Obwohl es in einem verfassten Staatswesen [...] nur eine höchste Gewalt geben kann, die Legislative“, handle sie nur „treuhänderisch zu bestimmten Zwecken“, und es verbleibe dem Volk dennoch die legitime Möglichkeit, „die Legislative abzuberufen oder zu ändern, wenn es der Meinung ist, dass sie dem in sie gesetzten Vertrauen zuwiderhandelt. Denn aller Gewalt, die im Vertrauen auf ein bestimmtes Ziel verliehen wird, sind durch jenes Ziel die Grenzen gesetzt, und immer wenn dieses Ziel offenkundig vernachlässigt [...] wird, ist dieses Vertrauen notwendigerweise verwirkt, und die Gewalt fällt zurück in die Hände derjenigen, die sie verliehen haben [...]. So behält sich die Gemeinschaft beständig die höchste Gewalt vor“ (Locke 2003, S. 114).

Das gilt nach Locke nicht nur für den Staat, sondern auch für die außerrechtliche Regulierung gesellschaftlicher Probleme, denn wenig später schreibt er: „In allen Lagen und unter jedweden Umständen ist es das beste Heilmittel gegen Gewalt ohne Autorität, ihr Gewalt entgegenzusetzen“ (Locke 2003, S. 119). „Gewalt“ ist dabei wie meistens bei Locke nicht nur als physischer Zwang zu verstehen, sondern als die Ausübung von Macht in jedweder, auch sanfter und von den Beeinflussten gar nicht bemerkter Form (vgl. Weber 1966, S. 42). Damit die Bevölkerung⁷ ihrer Verantwortung als Letztinstanz hinter der geteilten Macht der Institutionen gerecht werden kann, muss sie Kontrollmacht ausüben (können), d.h. kontinuierlich und systematisch prüfen (können), ob die Institutionen das in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigen oder ihre Aufgaben vernachlässigen. Das setzt ein Optimum an Transparenz ihrer Tätigkeit voraus, weshalb wir von der gesamten Bevölkerung bzw. der ganzen Gesellschaft auch von „der Öffentlichkeit“ sprechen.

Aus diesem Grunde führen Parlamente oder Gerichte ihre Verhandlungen in der Regel öffentlich, für jedermann zugänglich und einsehbar. Dies ist auch der Grund, warum Demokratien den Journalistenberuf brauchen, bei dem die Gesellschaft sich darauf verlassen kann, dass seine Angehörigen ihre professionelle Aufgabe, ein Optimum an Transparenz sozialer Vorgänge und Verhältnisse, eben „Öffentlichkeit“ herzustellen, erfüllen wollen und erfüllen können.

7 Als Deutscher ziehe ich aus historischen Gründen diesen Begriff dem des „Volkes“ vor.

Beziehen wir die Einsicht Lockes auf die Medienselbstkontrolle, wenn wir diese als gesellschaftliche Aufgabe verstehen, dann haben Medienräte auch auf sich selbst das Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden, das sie in ihren Kodex-Präambeln und Jubiläumsansprachen gegenüber dem Staat oder ökonomischen Partikularinteressen hochzuhalten pflegen.

Konkret kann das bedeuten, dass Medienräte so viel Fremdkontrolle ihrer Arbeit zulassen, dass das Medienpublikum an ihrer Trägerschaft und ihren Gremien beteiligt wird, dass die Verhandlungen über Beschwerden in der Regel öffentlich stattfinden und dass von der Medienbranche unabhängige Experten in Anspruch genommen werden, um systematisch auf Missstände in Medien und Journalismus hinzuweisen, bei deren Beseitigung die Organe der Selbstkontrolle dann von sich aus aktiv werden.

Lockes Theorem von der notwendigen Selbstkontrolle durch das Volk gibt im Übrigen einen Hinweis, was an die Stelle rechtsförmeriger und deshalb in liberalen Demokratien ungeeigneter Sanktionen treten kann, um nicht-staatliche Medienkontrolle wirksam zu gestalten: optimale Transparenz der Debatten über Missstände in Journalismus, Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit, die von den Medienräten geführt werden. Denn sie ist die mit der Pressefreiheit vereinbare, ja geradezu identische Voraussetzung dafür, dass die Gesellschaft, also das Publikum, auf Qualitätsmängel etwa mit Abbestellen oder Abschalten reagieren kann. Solche informellen und gewaltfreien „Sanktionen“ nach dem Muster des sozialen Ordnungsgefüges Sitte, das einen Großteil menschlichen Verhaltens reguliert und erwartbar macht (vgl. Geiger 1964; Popitz 1980; Pöttker 1997, S. 53-59), werden von den Medien wahrscheinlich ernster genommen als leere Drohungen mit abgestuften rechtsähnlichen Sanktionen wie Hinweisen, Missbilligungen und Rügen, hinter denen, wie jedermann weiß, keine Vollzugsgewalt steckt und im Rechtsstaat auch nicht stecken kann.

Dass die Illustrierte „Stern“, die eine verkaufte Auflage von knapp 900 000 Exemplaren hat, im Frühjahr 2010 die hochtechnisierte Schnüffelpraxis der Konkurrenz angeprangert hat (vgl. Blum 2010; Gathmann 2010), ist vermutlich für die berufsethische Sensibilität in der Gesellschaft, aber auch in den Medien förderlicher gewesen als vieles, was der Presserat tut. Leider geschieht so etwas selten, denn wer im Glashaus sitzt, scheut sich bekanntlich, mit Steinen zu werfen.

Die Gesellschaft, also wir alle, sollten uns im Sinne Lockes als Kontrolleure der Medienräte begreifen. Als unabhängige, aber beteiligte Beobachter können wir darauf dringen, dass dort transpa-

renter, systematischer und wirksamer gearbeitet wird als bisher. Nur wenn die Zivilgesellschaft dank der gegebenen Kommunikationsfreiheit auch das Engagement aufbringt, sich aktiv an der Medienselbstkontrolle zu beteiligen, wird dort jenes Maß an Fremdkontrolle möglich werden, das notwendig ist, damit beispielsweise auch in deutschen Zeitungen Korrekturspalten zur Regel werden.

Nicht-staatliche Medienkontrolle als Mehr-Ebenen-Mechanismus

Auch was die vertikale Richtung betrifft kann man sich bei Locke, dem Schöpfer der Idee der „balance of powers“, Anregungen holen. Neben Legislative und Exekutive unterscheidet er eine dritte Gewalt: noch nicht die das Recht auslegende Judikative, die erst in der Theorie Montesquieus eine Rolle spielen wird, sondern eine oft mit der Exekutive verbundene Gewalt, die den Staat und jeden seiner Bürger nach außen vertritt und „über Krieg und Frieden, über Bündnisse und alle Abmachungen mit allen Personen und Gemeinschaften außerhalb des Staatswesens“ (Locke 2003, S. 112) entscheidet. Locke nennt sie die föderative Gewalt. Ihm kommt es besonders auf die skeptische Einsicht an, dass diese Gewalt sich außerhalb des ausbalancierten Gleichgewichts der anderen Gewalten und damit außerhalb der Kontrolle durch sie oder die kommunikativen Basisprozesse in der Bevölkerung bewegt, denn „wie man sich [...] Fremden gegenüber zu verhalten hat, hängt zum großen Teil von deren Handlungen ab und von der Mannigfaltigkeit ihrer Absichten und Interessen. Es bleibt deshalb weithin der Klugheit derjenigen überlassen, welchen diese [föderative] Gewalt übertragen wurde, sie nach bestem Vermögen zum Wohl des Staates zu gebrauchen“ (Locke 2003, S. 113).

Daran hat sich in den drei Jahrhunderten seit Locke einiges geändert. Im Rahmen von Staatengemeinschaften wie Vereinte Nationen, OSZE oder EU haben sich supranationale Institutionen gebildet, die das, was Staaten oder Personen nach außen, Fremden gegenüber tun und lassen, durchaus nach im Voraus gefassten, positiv formulierten Grundsätzen kontrollieren können, wie sie etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (United Nations 1948) fixiert sind. Locke konnte noch nicht wissen, dass es eines Tages internationale Gerichtshöfe oder eine OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit (<http://www.osce.org/fom/>; Aufruf am 5.7.2010) geben würde, die über jede nationale „Föderative“ Fremdkontrolle ausüben.

Supranationale Kontrolleinrichtungen sind eben auch auf dem Gebiet der nicht-staatlichen Medienregulierung denkbar. Freimut Duve, früherer OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit, hat bereits 2004 von den Aufgaben „eines europäischen Presserates“ gesprochen (Duve 2004, S. 162). Und sein Nachfolger Miklos Haraszi hat 2008 ein „Media Self-Regulation Guidebook“ für alle Mitgliedsstaaten der OSZE herausgegeben (Haraszi 2008) und sich 2009 in aller Öffentlichkeit der Idee einer publizistischen Selbstkontrolle auf europäischer Ebene angeschlossen (vgl. Pöttker/Schwarzenegger 2010).

Roger Blum, früherer Präsident des Schweizer Presserats, präferiert ein zweistufiges System publizistischer Selbstregulierung, in dem neben nationalen Medienräten auch Ombudsleute bei einzelnen Verlagen oder Zeitungen agieren (vgl. Blum 2007). Auch wenn Deutschland von diesem Modell noch weit entfernt ist, weil nur eine einzige von mehr als 300 Zeitungen einen echten Presse-Ombudsmann hat⁸, lassen sich hier als dritte Ebene mühelos unabhängige internationale, z. B. europäische Kontrollinstanzen hinzudenken, die besonders auf das Verhalten von Medien gegenüber Angehörigen anderer Staaten und Ethnien („Fremden“) achten.

In so einem mehrstufigen System außerrechtlicher Medienregulierung gäbe es mehr produktive wechselseitige Fremdkontrolle unabhängiger Organe untereinander, besonders, wenn diese das Öffentlichkeitsprinzip ernst nehmen und dadurch mehr Effizienz im Hinblick auf ihre Aufgabe sichern, Fehlleistungen der Medien zu verhindern.

Der Deutsche Presserat sperrt sich bisher sowohl gegen eine Öffnung zum Publikum als auch gegen journalistische Selbstkontrolle auf europäischer Ebene. Er begründet beide Weigerungen mit seiner rigide eingeeengten Auslegung des Begriffs Selbstkontrolle. Nach den vorangegangenen Überlegungen liegt es nahe, dass der Presserat damit jenes Quantum an Fremdkontrolle zu verhindern sucht, das Kontrolle erst wirksam macht. Zugespitzt könnte man sagen, dass er damit nicht-staatliche, im gesellschaftlichen Interesse liegende Medienkontrolle überhaupt verhindert, die er zu repräsentieren beansprucht und für die er öffentliche Mittel erhält.⁹

8 Anton Sahlender, stellvertretender Chefredakteur und „Leser-Anwalt“ bei der „Main-Post“ in Würzburg.

9 Das „Gesetz zur Sicherung der Unabhängigkeit des Beschwerdeausschusses“ von 1976 garantiert dem Presserat eine öffentliche Finanzierung aus Steuermitteln von bis zu 49 Prozent seines Gesamtbudgets (vgl. Dietrich 2002, S. 17).

Dahinter steckt ein Streben auch der Medienbranche nach Unabhängigkeit, das für unsere Epoche charakteristisch zu sein scheint und zu dem andere Institutionen, die nicht in der Vermeidung staatlicher Kontrolle ihre Aufgabe sehen, sich offener bekennen. Auch Universitäten streben nach mehr Autonomie oder werden von der Hochschulpolitik in diese Freiheit entlassen. Seit Maturana/Varela (1980) und Niklas Luhmann (1984) wird diese Tendenz mit dem griechischen Wort „autopoiesis“ überhöht, nach der alle biologischen und sozialen Systeme streben.

Demokratie freilich, das wissen wir seit Locke und Montesquieu, lebt nicht nur von der Unabhängigkeit ihrer Institutionen, sondern auch davon, dass sie sich wechselseitig kontrollieren und ihre Macht beschneiden. Kontrolle zwischen voneinander Unabhängigen aber bedeutet immer Fremdkontrolle. Angesichts unserer eigennützigen Natur ist Kontrolle ohne Fremdkontrolle überhaupt nicht denkbar. Selbstkontrolle allein ist bequem – und unwirksam. Das sollten Medienräte bedenken, wenn sie das Image loswerden wollen, „zahnlose Tiger“ zu sein.

Literatur

- Atteslander, Peter (1995): Methoden der empirischen Sozialforschung. 8. Aufl. Berlin, New York.
- Avenarius, Horst (2005): Der Deutsche Rat für Public Relations e.V. [1987]. In: Baum, Achim/Langenbacher, Wolfgang R./Pöttker, Horst/Schicha, Christian (Hg.): Handbuch Mediensebstkontrolle. Wiesbaden, S. 295-303.
- Baum, Achim/Langenbacher, Wolfgang R./Pöttker, Horst/Schicha, Christian (Hg.) (2005): Handbuch Mediensebstkontrolle. Wiesbaden.
- Blum, Roger (2007): Ein europäisches Modell für die Struktur der Ethikinstitutionen? In: Zeitschrift für Kommunikationsökologie und Medienethik, 9. Jg., H. 1, S. 76-82.
- Blum, Roger (2010): Enttäuschender Deutscher Presserat (<http://www.kleinreport.ch/meld.phtml?id=56261>, 5.7.2010).
- Desgranges, Ilka/Wassink, Ella (2005): Der Deutsche Presserat [1956]. In: Baum, Achim/Langenbacher, Wolfgang R./Pöttker, Horst/Schicha, Christian (Hg.): Handbuch Mediensebstkontrolle. Wiesbaden, S. 79-89.
- Dietrich, Nicole (2002): Der Deutsche Presserat. Eine Untersuchung aus rechtlicher Sicht. Baden-Baden.
- Duve, Freimut (2004): Die OSZE-Initiative. Perspektiven für Europa. In: Duve, Freimut/Haller, Michael (Hg.): Leitbild Unabhängigkeit. Zur Sicherung publizistischer Verantwortung. Konstanz, S. 159-165.

- Festinger, Leon (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, Ca.
- Friedrichs, Jürgen (1990): *Methoden empirischer Sozialforschung*. 14. Aufl. Opladen.
- Gathmann, Florian (2010): „Bunte“-Spitzelaktion sorgt für Empörung. In: *Spiegel-Online Politik*, 24.2.2010 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,680068,00.html>, 4.7.2010).
- Geiger, Theodor (1964): *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts*. Neuwied, Berlin.
- Haraszti, Miklos (Hg.) (2008): *The Media Self-Regulation Guidebook. All questions and answers*. Wien (http://www.google.de/search?client=safari&rls=en&q=miklos+haraszti+guidebook&ie=UTF-8&oe=UTF-8&redir_esc=&ei=XLmXT11Nxuo4sN-o2AE, 5.7.2010).
- Locke, John (2003): *Über die Regierung (The second treatise of government)*. Mit einem Nachwort hg. von Peter Cornelius Mayer-Tasch. Stuttgart.
- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main.
- Maturana, Humberto R./Varela, Francisco J. (1980): *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*. Dordrecht.
- Montesquieu, Charles-Louis de (1994): *Vom Geist der Gesetze*. Stuttgart.
- Münch, Richard (2008): *Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft. Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration*. Frankfurt a. M.
- Mühlmann, Wilhelm E[mil] (1969): *Krieg und Frieden*. In: Bernsdorf, Wilhelm (Hg.): *Wörterbuch der Soziologie*. 2. Ausg. Stuttgart, S. 595-598.
- Nickel, Volker (2005): *Der Deutsche Werberat [1972]*. In: Baum, Achim/Langenbucher, Wolfgang R./Pöttker, Horst/Schicha, Christian (Hg.): *Handbuch Medienselbstkontrolle*. Wiesbaden, S. 229-239.
- Popitz, Heinrich (1980): *Die normative Konstruktion von Gesellschaft*. Tübingen.
- Pöttker, Horst (1997): *Entfremdung und Illusion. Soziales Handeln in der Moderne*. Tübingen.
- Pöttker, Horst (2010a): *Journalisten in der Mediengesellschaft. Daten zu Innovationsbereitschaft und professionellem Autonomiebewusstsein von DJV-Mitgliedern*. In: Bartelt-Kircher, Gabriele u. a.: *Krise der Printmedien – eine Krise des Journalismus?* Berlin, New York, S. 82-114.
- Pöttker, Horst (2010b): *Der Beruf zur Öffentlichkeit. Über Aufgabe, Grundsätze und Perspektiven des Journalismus in der Mediengesellschaft aus der Sicht praktischer Vernunft*. In: *Publizistik*, 55. Jg., H. 2, S. 107-128.
- Pöttker, Horst/Schwarzenegger, Christian (Hg.) (2010): *Europäische Öffentlichkeit und journalistische Verantwortung. Journalistische Selbstregulierung, europäisch gedacht*. Köln (im Druck).
- United Nations (1948): *Universal Declaration of Human Rights. Deutsch/German*. <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger> (5.7.2010)
- Weber, Max (1966): *Soziologische Grundbegriffe*. 2. Aufl. Tübingen.