



Universität Zürich

IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung

ZIK – Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht

**Manuel Puppis, Matthias Künzler, Edzard Schade**

**Patrick Donges, Bianka Dörr**

**Andreas Ledergerber, Martina Vogel**

# **Selbstregulierung und Selbstorganisation**

**Unveröffentlichter Schlussbericht**

zuhanden des

**Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM)**

**Projektleitung:**

**Prof. Dr. Otfried Jarren (IPMZ)**

**Prof. Dr. Rolf H. Weber (ZIK)**

**Zürich, März 2004**



# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	7
<b>I Einleitung.....</b>	<b>9</b>
1 Selbstregulierung, Co-Regulierung, Selbstorganisation und Selbstkontrolle – Hohe Erwartungen an mehrdeutige Begriffe.....	9
2 Gegenstand, Fragestellung und Relevanz .....	12
3 Empirisches Vorgehen .....	13
4 Aufbau der Studie .....	15
<b>II Strukturen, Regeln und Reflexivität – Übergreifende theoretische Perspektiven .....</b>	<b>17</b>
1 Strukturations- und Organisationstheorie.....	19
1.1 Begriff der Regel in Giddens' Theorie der Strukturation.....	19
1.2 Begriff der Regel in der Organisationstheorie .....	24
1.3 Schlussfolgerungen .....	28
2 Reflexives Recht .....	32
2.1 Theoretische Grundlagen.....	32
2.2 Begriff des reflexiven Rechts.....	34
2.3 Neuere Tendenzen .....	37
2.4 Schlussfolgerungen.....	37
<b>III Selbstkontrolle, Selbstregulierung, Selbstorganisation – Theoretische Perspektiven auf einen komplizierten Sachverhalt.....</b>	<b>39</b>
1 Selbstkontrolle – Ein unpräziser Begriff .....	41
1.1 „Selbstkontrolle“ aus historischer Perspektive .....	41
1.1.1 Historische Grundkonflikte um die Medienkontrolle in liberalen Gesellschaften.....	41
1.1.2 Selbstkontrolle in Medienbranchen .....	44
1.2 „Selbstkontrolle“ als Kontrolltätigkeit aus rechtswissenschaftlicher Perspektive .....	47
1.3 Schlussfolgerung: Nötige Begriffsdifferenzierung .....	48

<b>2</b>	<b>Selbst- und Co-Regulierung – Begriffe, Implementation und Erfolgsbedingungen .....</b>	<b>49</b>
2.1	Begriff der Regulierung .....	50
2.2	Begriff der Selbstregulierung .....	54
2.2.1	Rechtliche Verbindlichkeit .....	55
2.2.2	Differenzierungen von Selbstregulierung .....	56
2.2.3	Gründe für und gegen Selbstregulierung .....	58
2.3	Begriff der Co-Regulierung .....	61
2.4	Selbst- und Co-Regulierung im Rundfunksektor .....	64
2.5	Erfolgsbedingungen von Selbst- und Co-Regulierung .....	69
<b>3</b>	<b>Selbstorganisation – Zwischen Medienfreiheit und Controlling .....</b>	<b>74</b>
3.1	Spannbreite des Begriffes Selbstorganisation .....	74
3.2	Redaktionsstatute als Form der Selbstorganisation .....	78
3.2.1	Pressefreiheit .....	79
3.2.2	Rundfunkfreiheit .....	83
3.3	Interne Richtlinien und Beschwerdeverfahren .....	88
3.3.1	Normen für die Programmarbeit .....	89
3.3.2	Interne Beschwerdeverfahren .....	90
3.4	Controlling .....	91
3.4.1	Controlling in der Organisation .....	94
3.4.2	Aufgaben und Ziele .....	96
3.4.3	Controlling im Rundfunksektor .....	99
3.5	Erfolgsfaktoren von Instrumenten der Selbstorganisation .....	102
<b>4</b>	<b>Zwischenfazit und Thesen .....</b>	<b>104</b>
4.1	Definitionen und Abgrenzungen .....	104
4.2	Thesen .....	106
4.2.1	Selbst- und Co-Regulierung .....	106
4.2.2	Selbstorganisation .....	109
<b>IV</b>	<b>Methoden .....</b>	<b>113</b>
<b>1</b>	<b>Gegenstand und qualitative Methoden .....</b>	<b>113</b>
<b>2</b>	<b>Design, Geltungsbereich und Fallauswahl .....</b>	<b>116</b>
<b>3</b>	<b>Dokumentenanalyse .....</b>	<b>121</b>
<b>4</b>	<b>Expertinnen- und Experteninterviews .....</b>	<b>131</b>

<b>V</b>	<b>Empirie.....</b>	<b>139</b>
<b>1</b>	<b>Rahmen von Selbstregulierung und Selbstorganisation .....</b>	<b>140</b>
1.1	Darstellung der Rundfunksysteme .....	140
1.1.1	Dänemark .....	140
1.1.2	Schweden.....	142
1.1.3	Finnland.....	145
1.1.4	Grossbritannien.....	147
1.1.5	Deutschland .....	149
1.1.6	Österreich .....	151
1.1.7	Schweiz.....	153
1.2	Ausgewählte Rechtsgrundlagen von Selbstregulierung und Selbstorganisation.....	157
1.2.1	Schweden.....	157
1.2.1.1	Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit .....	157
1.2.1.2	Radio- und Fernsehgesetz von 1996 .....	159
1.2.1.3	Instruktionen für den Presseombudsman .....	160
1.2.2	Grossbritannien: Communications Act 2003.....	163
1.2.3	Deutschland .....	168
1.2.3.1	Gesetzliche Grundlage der Rundfunkräte .....	168
1.2.3.2	Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) .....	174
1.2.3.3	Satzung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) .....	179
1.2.4	Österreich .....	182
1.2.4.1	Gesetzliche Grundlage des privaten Rundfunks .....	182
1.2.4.2	ORF-Gesetz .....	183
1.2.5	Schweiz.....	189
<b>2</b>	<b>Formen der Selbstregulierung und Instrumente der Selbstorganisation.....</b>	<b>192</b>
2.1	Pressenævnet (Dänischer Presserat).....	192
2.1.1	Dokumentenanalyse.....	193
2.1.2	Perspektive der Akteure.....	195
2.2	Allmänhetens Pressombudsman – Pressens Opinionsnämnd (PO-PON; Schwedischer Presseombudsman und Presserat) .....	196
2.2.1	Dokumentenanalyse.....	197
2.2.2	Perspektive der Akteure.....	199
2.3	Julkisen Sanan Neuvosto (JSN; Finnischer Medienrat).....	201
2.3.1	Dokumentenanalyse.....	202
2.3.2	Perspektive der Akteure.....	204
2.4	Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) .....	206
2.4.1	Dokumentenanalyse.....	206
2.4.2	Perspektive der Akteure.....	209
2.5	Rundfunkräte von SWR, WDR und MDR.....	212
2.5.1	Dokumentenanalyse.....	213
2.5.2	Perspektive der Akteure.....	215
2.6	ORF Stiftungs- und Publikumsrat.....	218
2.6.1	Dokumentenanalyse.....	219
2.6.2	Perspektive der Akteure.....	220
2.7	BBC Producers’ Guidelines und BBC Programme Complaints Unit (PCU).....	221
2.7.1	Dokumentenanalyse.....	222
2.7.2	Perspektive der Akteure.....	225

2.8	Sveriges Television AB (SVT; Schwedisches Fernsehen).....	228
2.8.1	Dokumentenanalyse.....	228
2.8.2	Perspektive der Akteure.....	228
2.9	Programmcontrolling von SWR, WDR und MDR.....	229
2.10	ORF-Programmcontrolling .....	236
2.11	SF DRS- und SR DRS-Programmcontrolling .....	240
<b>3</b>	<b>Bewertung von Selbstregulierung und Selbstorganisation durch die Akteure .....</b>	<b>246</b>
3.1	Selbstregulierung.....	246
3.1.1	Gründe für Selbstregulierung.....	246
3.1.2	Ziele und Erwartungen.....	247
3.1.3	Rolle des Staates .....	249
3.1.4	Sanktionierung .....	251
3.1.5	Erfolgsfaktoren .....	252
3.1.6	Selbst- und Co-Regulierung des Public Service .....	260
3.2	Selbstorganisation .....	263
3.2.1	Zusammenhang von Selbstregulierung und Selbstorganisation.....	263
3.2.2	Ziele und Zielerreichung.....	264
3.2.3	Sanktionierung .....	267
3.2.4	Rolle Dritter .....	268
3.2.5	Erfolgsfaktoren .....	271
3.2.6	Erfolgseinschätzung und Selbstevaluation.....	279
<b>VI</b>	<b>Schlussfolgerungen .....</b>	<b>283</b>
<b>1</b>	<b>Zusammenfassung der empirischen Befunde .....</b>	<b>284</b>
1.1	Selbstregulierung.....	284
1.1.1	Vergleich der untersuchten Gremien .....	284
1.1.2	Gründe für Selbst- und Co-Regulierung .....	287
1.1.3	Bewertung von Selbst- und Co-Regulierung .....	288
1.1.4	Erfolgsfaktoren .....	289
1.2	Selbstorganisation .....	291
1.2.1	Vergleich der untersuchten Gremien .....	291
1.2.2	Gründe und Ziele der Selbstorganisation.....	293
1.2.3	Bewertung von Selbstorganisation.....	294
1.2.4	Erfolgsfaktoren .....	295
1.2.5	Rolle Dritter .....	297
<b>2</b>	<b>Synthese und Lehren.....</b>	<b>298</b>
2.1	Gegenseitiges Lernen trotz und dank Pfadabhängigkeit .....	298
2.2	Beantwortung der Fragestellung und weiterführende Forschung.....	304
2.3	Hypothesen.....	305
2.4	Lehren für Selbst- und Co-Regulierungsformen .....	308
2.5	Lehren für Selbstorganisationsinstrumente .....	310
<b>3</b>	<b>Schlussbetrachtung .....</b>	<b>311</b>

<b>VII</b>	<b>Bibliographie .....</b>	<b>313</b>
<b>1</b>	<b>Literatur.....</b>	<b>313</b>
<b>2</b>	<b>Dokumente.....</b>	<b>325</b>
<b>3</b>	<b>Rechtsdokumente.....</b>	<b>328</b>





## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklungstrends in Richtung einer transformierten Staatlichkeit.....	11
Abbildung 2:	Untersuchte Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumente der Selbstorganisation.....	14
Abbildung 3:	Dimensionen der Dualität von Struktur (nach Giddens).....	21
Abbildung 4:	Hauptmerkmale von Regeln (nach Giddens).....	21
Abbildung 5:	Argumentationskette der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie .....	25
Abbildung 6:	Argumentationskette des institutionalistischen Ansatzes .....	27
Abbildung 7:	Controlling als Gemeinschaftsaufgabe von Manager und Controller.....	92
Abbildung 8:	Elemente einer Controlling-Konzeption .....	93
Abbildung 9:	Controlling als Teilbereich der Unternehmensführung .....	95
Abbildung 10:	Drei Aktionsebenen des Controlling und dazugehörige Arbeitsfelder .....	97
Abbildung 11:	Controllingaufgaben bei Steuerungsprozessen .....	99
Abbildung 12:	Untersuchte Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumente der Selbstorganisation.....	119
Abbildung 13:	Ausgewertete Rechtstexte.....	125
Abbildung 14:	Ausgewertete Organisationstexte .....	126
Abbildung 15:	Ausgewertete Sekundärliteratur.....	127
Abbildung 16:	Analyseraster Selbst-/Co-Regulierung .....	128
Abbildung 17:	Analyseraster Selbstorganisation.....	130
Abbildung 18:	Liste der interviewten Expertinnen und Experten.....	132
Abbildung 19:	Themen des Leitfadens.....	135
Abbildung 20:	FSF-Prüfanträge nach Kategorien und insgesamt (Stand: 30.11.2003) .....	208
Abbildung 21:	Organigramm der BBC-Division „Policy & Legal“.....	222
Abbildung 23:	Beurteilungsmodell zur Qualitätssicherung von SF DRS.....	241
Abbildung 24:	Von den Experten genannte Gründe für Selbstregulierung .....	247
Abbildung 25:	Von den Experten genannte Ziele von Presseräten.....	249
Abbildung 26:	Beurteilung der staatlichen Rolle in Selbstregulierung.....	251
Abbildung 27:	Sanktionierungsmöglichkeiten in der Selbst-/Co-Regulierung.....	252
Abbildung 28:	Von den Experten genannte Erfolgsfaktoren für Selbstregulierung .....	260
Abbildung 29:	Genannte Ziele von Selbstorganisationsinstrumenten .....	267
Abbildung 30:	Sanktionierung bei Selbstorganisationsinstrumenten .....	268
Abbildung 31:	Beteiligung Dritter an Selbstorganisationsinstrumenten.....	271
Abbildung 32:	Genannte Erfolgsfaktoren für Selbstorganisationsinstrumente.....	279
Abbildung 33:	Einschätzung des Erfolges von Selbstorganisationsinstrumenten .....	281
Abbildung 34:	Vergleich der Selbst- und Co-Regulierungsorganisationen.....	286
Abbildung 35:	Ziele von Selbstorganisationsinstrumenten .....	294
Abbildung 36:	Als wichtig erachtete Erfolgsfaktoren für Selbstorganisation .....	297
Abbildung 37:	Rolle Dritter in der Selbstorganisation .....	298
Abbildung 38:	Pyramide der Verbindlichkeit und Öffentlichkeit von Regeln .....	303



# I Einleitung

## 1 Selbstregulierung, Co-Regulierung, Selbstorganisation und Selbstkontrolle – Hohe Erwartungen an mehrdeutige Begriffe

Vom Bankensektor bis hin zum „adult content“ im Internet: In vielen gesellschaftlichen Teilbereichen, in denen eine staatliche Regulierung unerwünscht ist oder von den betroffenen Akteuren leicht umgangen werden kann, wird über Selbstregulierung nachgedacht. Die Erwartungen an diese „Form modernen Regierens“ (vgl. Schulz/Held 2002) sind hoch, und die Motive für ihre Einführung unterschiedlich: Private Akteure, wie etwa Medienunternehmen, fordern mit Selbstregulierung häufig einen Rückzug des Staates. Dabei verwechseln sie aber Selbstregulierung mit einem Regulierungsverzicht. Staatliche Akteure wiederum denken über Formen der Co-Regulierung (oder regulierten Selbstregulierung) auch deshalb nach, weil die Regulierungsgegenstände immer komplexer werden und private Akteure beim Vollzug – und damit auch bei der Verantwortung – von Regulierungsentscheidungen besser eingebunden werden sollen. Für die Bürgerinnen und Bürger aber ist es immer noch der Staat, an den im Zweifel bei auftauchenden Problemen Forderungen gestellt werden.

Angesichts der Vielzahl der Anwendungsfelder und der Vielfalt der Anwendungen ist es nicht verwunderlich, dass der *Begriff der Selbstregulierung* selbst blass und mehrdeutig geblieben ist. Je nach wissenschaftlicher Disziplin, kultureller Tradition oder schlicht aus politischen und wirtschaftlichen Interessen heraus wird der Begriff anders definiert und gedeutet: „Selbstregulierung hat von Sektor zu Sektor und von Staat zu Staat verschiedene Bedeutungen. Und das wird auch so bleiben. Zudem ist ‚Selbstregulierung‘, was immer damit impliziert oder angedeutet wird, fast immer eine unzutreffende Bezeichnung“ (Price/Verhulst 2000: 143; vgl. ebenso Ogus 1994: 108-109). Selbst in Rechtsakten, die sich einer Selbstregulierung widmen, wird der Begriff vielfach nicht definiert, sondern als bekannt vorausgesetzt (vgl. Ukrow 1999: 12).

In einer früheren Studie, in der es um allgemeine Modelle der Rundfunkregulierung ging, haben die Autoren versucht, den Begriff der Selbstregulierung, der Co-Regulierung sowie der Selbstorganisation zu definieren (vgl. Jarren et al. 2002b: 107). Das Ergebnis der dort formulierten Überlegungen kann für die vorliegende Studie als Ausgangspunkt genommen werden:

- Beziehen sich die Regeln nur auf eine Institution oder Organisation, sollte von *Selbstorganisation* gesprochen werden.
- Als *Selbstregulierung* sind jene Formen zu verstehen, in denen private Akteure, wie z.B. Medienunternehmen, bindende Regeln für die gesamte Branche aufstellen und diese auch selbst durchsetzen.
- Sind mit Selbstregulierung Arrangements gemeint, in denen die Formulierung, Aufstellung und Durchsetzung von Regeln durch einen Akteur oder eine Gruppe von Akteuren für den eigenen Sektor in Zusammenarbeit oder im Auftrag staatlicher Akteure vorgenommen wird, sollte dies als *regulierte Selbstregulierung* bzw. *Co-Regulierung* bezeichnet werden.

Es mag überraschen, dass der Begriff „Selbstkontrolle“ in dieser Studie keine Beachtung findet. Ein Blick in die Literatur und die Aufarbeitung der Begriffsgeschichte offenbaren aber, dass die Verwendung höchst uneinheitlich ist, weshalb Selbstregulierung und -organisation im Mittelpunkt stehen.

Mit diesen Arbeitsdefinitionen wird deutlich, dass der Begriff der Selbstregulierung immer auch auf die *grundlegende Frage nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft* verweist. Seit den 1970er Jahren kam das Konzept der Regulierung zunehmend unter Beschuss. Neben der ideologischen Forderung nach einem Rückzug des Staates werden in der Literatur auch tatsächlich Probleme genannt, bestimmte Ziele mittels rechtlicher Massnahmen zu erreichen: Klagen über Ineffizienz und Bürokratisierung, „Normenflut“ und „Überregulierung“, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und Standortnachteile, der Bedarf nach Regelharmonisierung, Implementations- und Durchsetzungsschwierigkeiten sowie die Gefahr eines „Capturing“ der Regulierungsbehörde durch die regulierte Industrie (vgl. Benz 1995: 45/50; Dyson/Humphreys 1989: 137ff.; Baldwin/Cave 1999: 36f.; Francis 1993: 25ff.). Im Rundfunksektor wird Regulierung weiter durch die technologische Entwicklung und Overspill-Phänomene erschwert (vgl. Dyson/Humphreys 1989: 141ff.). Nicht zu vergessen sind auch soziale und kulturelle Entwicklungen, welche den Rundfunk direkt betreffen. „The traditional concept of broadcasting regulation has proved too static to cope with such changes“ (Dyson/Humphreys 1989: 151). Trotzdem herrscht aber überwiegend Einigkeit darin, dass Rundfunk weiterhin reguliert werden soll:

„Now if we all share the view that media are important in our societies, I am sure that we agree that it would be hazardous to leave them unregulated and unmonitored, if only because this could lead to the media being controlled either by the State or by any particular group of interest“ (Oreja 1999).

Neue Formen der Regulierung erscheinen daher unumgänglich und zugleich auch wünschenswert, um auf die neuen Herausforderungen effizient reagieren zu können (vgl. Donges/Puppis 2003: 15). Latzer et al. (2002: 20) sprechen aufgrund technischer und ökonomischer Veränderungen von einer politischen Steuerungskrise und einer daraus resultierenden „transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor“. In den letzten zehn Jahren ist denn auch ein Vordringen des Selbstregulierungsprinzips als Steuerungsinstrument auf Gesetzesebene

und seine weite Verbreitung in verschiedenen Politikbereichen zu beobachten. Offensichtlich handelt es sich dabei um eine allgemeine Bewegung im Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat, weil das Recht hier nur der gesellschaftlichen Entwicklung hin zu einer zunehmenden Vermischung öffentlicher und privater Bereiche folgt (vgl. Capus 2002: 697f.).

**Abbildung 1: Entwicklungstrends in Richtung einer transformierten Staatlichkeit**

Traditionelle Staatlichkeit	Transformierte Staatlichkeit
Protektion	Wettbewerbsförderung
Vertikale Regulierung	Horizontale Regulierung
Nationale Regulierung	Transnationale Regulierung
Sektorspezifische Regulierung	Sektorübergreifende Regulierung
Detaillierte Regulierung	Breite Parameter
Staatliche Regulierung	Selbst- und Co-Regulierung
Zentrale Regulierung (staatlich)	Dezentrale Regulierung (technikgestützt)

nach Latzer et al. (2002: 21)

Das Modell von Latzer lässt gewisse Fragen offen und stellt zwei Extreme einander gegenüber, die so nicht existieren. Die Aussagen – etwa dass Wettbewerbsförderung protektive Medienpolitik ausnahmslos ablöse – sind lediglich idealtypisch zu verstehen. Dennoch lassen sich einige Trends ablesen, welche für die aktuellen Entwicklungen auch im Rundfunk von Bedeutung sind. Eine Möglichkeit der Reregulierung besteht darin, zugunsten von Selbst- oder Co-Regulierung auf Regulierung zu verzichten (vgl. Dörr 2001: 12), respektive traditionelle staatliche Regulierung durch Formen der Selbst- und Co-Regulierung zu ergänzen. Allgemeiner ausgedrückt: Der Staat stellt in der „Mediengesellschaft“ nicht länger eine übergeordnete Instanz dar, sondern ist ein Akteur neben anderen (vgl. Schulz/Held 2002: A-2), wenn auch ein Besonderer.

In der Debatte um zukünftige Ordnungsvorstellungen und Modelle der Medienregulierung sind die Begriffe „Selbstregulierung“ und „Selbstorganisation“ immer wichtiger geworden. Mit der Untersuchung von Formen der Selbst- und Co-Regulierung auf der einen und Instrumenten der Selbstorganisation auf der anderen Seite wurde bewusst eine doppelte Perspektive gewählt. Während mit ersterem – dies impliziert der Begriff der Regulierung – der Blickwinkel des politisch-administrativen Systems (Ministerien, Verwaltung und unabhängige Regulierungsbehörden) eingenommen wird, versteht sich Selbstorganisation als ein Handeln der Medienorganisationen, speziell der Rundfunkveranstalter. Die Frage nach den Möglichkeiten der Selbstregulierung kann nicht beantwortet werden, ohne auch die Perspektive der Medienunternehmen zu berücksichtigen, die dabei eine doppelte Rolle einnehmen. Sie sind sowohl Objekte von (regulierter) Selbstregulierung als auch handelnde Subjekte der Selbstorganisation, indem sie bestimmte Organisationen und Strukturen implementieren. So ist neben diesen Veränderungen der Rundfunkregulierung auch innerhalb von Medienorganisationen ein Wan-

del feststellbar: Qualitätssicherungsinstrumente, etwa das Programmcontrolling, haben seit den 1990er Jahren an Bedeutung gewonnen.

Empirische Untersuchungen über Selbstregulierung – inklusive Gründe für deren Implementation, die Bewertung derselben und speziell die Frage nach Erfolgsfaktoren – stehen gerade im Rundfunkbereich noch ganz am Anfang. Die stärker regulierungstheoretische Literatur listet zwar – neben etlichen Nachteilen – diverse Vorteile von Selbstregulierung gegenüber herkömmlicher gesetzlicher Regulierung auf. Eine Untersuchung der tatsächlich genannten Vor- und Nachteile erscheint nur schon im Hinblick auf einen Vergleich mit den in der Theorie genannten Vorzügen interessant. Empirische Befunde darüber, welche Vor- und Nachteile Selbstregulierung hat, inwiefern sich die in sie gesteckten Erwartungen erfüllt haben, welche Risiken und Chancen verschiedene Formen der Selbst- und Co-Regulierung bieten, sind also notwendig. Hier setzt die vorliegende Studie an.

## **2 Gegenstand, Fragestellung und Relevanz**

*Gegenstand* der Studie sind Formen der Selbstregulierung und Instrumente der Selbstorganisation im Rundfunksektor in verschiedenen europäischen Ländern, darunter der Schweiz. Von Selbstregulierung wird dann gesprochen, wenn die Perspektive des Staates eingenommen wird, es bei der Selbstregulierung also um eine Ergänzung oder Alternative zur staatlichen Regulierung geht. Selbstregulierung bezieht sich in der Regel auf einen gesamten Sektor, beispielsweise die privaten Rundfunkveranstalter, während es bei der Selbstorganisation um (freiwillige) Massnahmen innerhalb eines Medienunternehmens geht. Selbstorganisation kann, muss aber nicht die innerorganisatorische Umsetzung einer Regulierungsmassnahme sein, es können auch andere Zielsetzungen verfolgt werden, etwa im Bereich der innerbetrieblichen Qualitätskontrolle.

Betrachtet man Selbstregulierung, Co-Regulierung und Selbstorganisation, fällt das Augenmerk auch auf die Frage nach dem Erfolg solcher Arrangements. Doch was bedeutet Erfolg? Die vorliegende Studie will keine Evaluation (d.h. Messung der Zielerreichung) von Selbst-/Co-Regulierungsformen und Selbstorganisationsinstrumenten durchführen. Vielmehr wird versucht, die in der Literatur genannten „Erfolgsfaktoren“ zu systematisieren, weiter zu entwickeln und zu überprüfen, inwiefern diese auch tatsächlich erfüllt sind. Ob diese Faktoren für den Erfolg tatsächlich ausschlaggebend sind, wurde den beteiligten Akteuren zur Beurteilung überlassen, die gleichzeitig auch eine Bewertung des Erfolgs bestimmter Selbst-/Co-Regulierungsformen und Selbstorganisationsinstrumenten vornahmen. Die Klassifizierung von Selbstregulierung und Selbstorganisation als erfolgreich wird klar aus der Perspektive der Akteure vorgenommen, was einen kritischen Umgang mit den Aussagen erfordert. Die *Fragestellung* lautet deshalb:

*Welche Faktoren müssen erfüllt sein, damit Formen der Selbst-/Co-Regulierung und Instrumente der Selbstorganisation hinsichtlich der von den beteiligten Akteuren angestrebten Zielen wirksam werden können?*

Diese Fragestellung wird interdisziplinär aus einer sozialwissenschaftlichen – d.h. sowohl publizistik- als auch politikwissenschaftlichen – und einer rechtswissenschaftlichen Perspektive verfolgt. Das Ziel der Studie besteht darin, anhand ausgewählter Fallbeispiele Anhaltspunkte für die Bedingungen der Wirksamkeit existierender Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumenten der Selbstorganisation im Rundfunkbereich zu gewinnen. Es geht darum aufzuzeigen, weshalb Selbstregulierung staatlichen Regulierungsmaßnahmen vorgezogen wird und welche Rolle der Staat dabei einnimmt. Bezüglich der für den Erfolg nötigen Bedingungen ist zu prüfen, ob die in der Literatur postulierten Erfolgsfaktoren tatsächlich erfüllt sein müssen und inwiefern sie von den Beteiligten auch als relevant erachtet werden. Neben einer theoretischen Betrachtung von Begrifflichkeiten wie Selbstregulierung, Co-Regulierung und Selbstorganisation und der genannten empirischen Analyse ist es das Ziel, Vorschläge für die mögliche Ausgestaltung von Selbst- und Co-Regulierung sowie Selbstorganisation zu formulieren.

### **3 Empirisches Vorgehen**

Die empirische Untersuchung der Erfolgsfaktoren von Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie von Instrumenten der Selbstorganisation konzentriert sich in der vorliegenden Studie auf ausgewählte Fälle in verschiedenen europäischen Ländern. Diese werden einem Vergleich unterzogen. Eingesetzte Methoden sind sozial- als auch rechtswissenschaftliche Dokumentenanalysen sowie qualitative Expertinnen- und Experteninterviews in Form von Leitfadengesprächen mit den relevanten Akteuren vor Ort (siehe auch Kapitel IV).

Mittels der Aufarbeitung von Literatur sollen die Rundfunksysteme und die untersuchten Fälle kurz vorgestellt werden, um die notwendigen Hintergrundinformationen für das Verständnis der Analyse bereitzustellen. Die *rechtswissenschaftliche Analyse* von rechtlichen Grundlagen liefert einen detaillierten Überblick über die relevanten Gesetze und Satzungen der untersuchten Fälle.

Eine rein deskriptive *qualitative Dokumentenanalyse* aus sozialwissenschaftlicher Sicht vermag anhand der ausgearbeiteten Analyseraster die relevanten Aspekte der untersuchten Fälle kurz darzustellen und dient der Vergleichbarkeit. Dieser Schritt der Untersuchung ist notwendig, um anschliessend in einem nächsten Schritt die Perspektive der involvierten Akteure zu ergründen.

Hierzu wurden *qualitative Expertinnen- und Experteninterviews* als Erhebungsinstrument gewählt. Wie diese die untersuchten Fälle vor allem hinsichtlich kritischer Erfolgsfaktoren einschätzen, steht dabei im Mittelpunkt. Im Verlaufe der Auswertung werden die Aussagen

der Interviewpartnerinnen und -partner unterteilt in Äusserungen zu den konkret untersuchten Fällen und in allgemeinere Ausführungen. Allerdings ist keine Evaluation angestrebt und man muss sich bewusst sein, dass die mit den gewählten Methoden erhaltenen Informationen nicht unreflektiert übernommen werden dürfen. Vielmehr handelt es sich um eine Analyse der Phase der Politikimplementation des so genannten Policy-Zyklus.

**Abbildung 2: Untersuchte Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumente der Selbstorganisation**

<b>Selbstregulierung</b>	<b>Beschreibung</b>
Pressenævnet	Dänischer Presserat: Co-Regulierungsorganisation mit Zuständigkeit für sämtliche Print- und elektronischen Medien
Allmänhetens Pressombudsman (PO) Pressens Opinionsnämnd (PON)	Schwedischer Presserat und -ombudsman: Selbstregulierungsorganisation mit Zuständigkeit für Printmedien
Julkisen Sanan Neuvosto (JSN)	Finnischer Medienrat: Selbstregulierungsorganisation mit Zuständigkeit für sämtliche Print- und elektronische Medien
Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)	Co-Regulierungsorganisation mit Zuständigkeit für die Zertifizierung von fiktionalen Sendungen privater deutscher Fernsehanbieter
WDR Rundfunkrat SWR Rundfunkrat MDR Rundfunkrat	Co-Regulierungsorganisationen; interne Aufsichtsgremien der ARD-Anstalten WDR, SWR und MDR
ORF Stiftungsrat & Publikumsrat	Co-Regulierungsorganisationen; interne Aufsichtsgremien des Österreichischen Rundfunks
<b>Selbstorganisation</b>	<b>Beschreibung</b>
SVT Programmsekretariat	Programmsekretariat des öffentlichen schwedischen Fernsehens: Erlass interner publizistischer Regeln und Behandlung von Beschwerden
BBC Programme Complaints Unit BBC Producers' Guidelines	Interne Abteilung für Behandlung von Programmbeschwerden und interne publizistische Regeln der British Broadcasting Corporation
WDR Programmcontrolling SWR Programmcontrolling MDR Programmcontrolling (Radio) ORF Programmcontrolling SF und SR DRS Programmcontrolling	Programmcontrolling öffentlicher Rundfunkorganisationen im deutschsprachigen Raum als Instrumente der Selbstorganisation

Um ein möglichst dichtes Bild zu erhalten, erfolgt die empirische Analyse somit aus zwei Perspektiven: sowohl die Sichtweise der Unternehmen (intern implementierte Selbstorganisationsinstrumente) als auch der Blickwinkel des Staates (Selbst- und Co-Regulierung) werden einbezogen.



Für die Untersuchung von Formen der Selbst- und Co-Regulierung sind in erster Linie die Ausgestaltung, die Gründe, weshalb Selbstregulierung staatlichen Regulierungsmassnahmen vorgezogen wird, sowie die Rolle des Staates von besonderem Interesse. Bezüglich der für den Erfolg nötigen Bedingungen wird in einer Dokumentenanalyse überprüft, ob in der Literatur postulierte Erfolgsfaktoren tatsächlich erfüllt sind und inwiefern diese von den Beteiligten auch als relevant erachtet werden. Hinsichtlich der untersuchten Selbstorganisationsinstrumente stehen die konkrete Ausgestaltung und die unternehmensinternen Strukturen im Mittelpunkt.

Der Vergleich verschiedener ausgewählter Fälle bietet einige Vorteile: Hiermit wird der Blick für andere Möglichkeiten der Ausgestaltung von Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie von Selbstorganisationsinstrumenten geöffnet. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass die einzelnen nationalen Rundfunksysteme in einem spezifischen, kulturellen Kontext stehen, aus dem sie sich historisch herausgebildet haben. Diese methodischen Probleme gilt es insbesondere bei der Analyse und den Schlussfolgerungen für die Schweiz zu berücksichtigen. Sie sind jedoch kein Grund, dieses Verfahren nicht anzuwenden.

## **4 Aufbau der Studie**

Das folgende Kapitel II widmet sich *übergreifenden theoretischen Ansätzen*, die auf den Gegenstandsbereich – Selbst- und Co-Regulierung sowie Selbstorganisation – angewandt werden sollen. Konkret sind dies die Theorie der Strukturierung, organisationstheoretische Ansätze und systemtheoretisch geprägte Ausführungen zum reflexiven Recht.

Kapitel III der Studie setzt zunächst am Begriff der Selbstkontrolle an und versucht aufzuzeigen, weshalb dieser für eine weitere Beschäftigung mit dem Thema nicht geeignet ist. Vielmehr wird eine Konzentration auf die Begriffe der (regulierten) Selbstregulierung und Selbstorganisation gefordert und im weiteren Verlauf der Studie auch konsequent eingehalten. Auf regulierungstheoretische Ansätze wird mit Blick auf bereits geleistete Arbeiten nur kurz eingegangen. Die Ausführungen sollen aber trotzdem die theoretische Verortung der Rundfunkregulierung ermöglichen. Daran anschliessend bilden die verwandten Begriffe der Selbst- und Co-Regulierung einen ersten Schwerpunkt des Kapitels. Ziel ist es, die weiter oben vorgestellten Definitionen weiterzuentwickeln. Zudem sind die Fragen nach der Anwendung von Selbst- und Co-Regulierung im Medienbereich sowie nach möglichen Erfolgsfaktoren zentral. Anschliessend wird der Stand der Forschung hinsichtlich des Begriffes der Selbstorganisation aufgearbeitet. Die Erkenntnisse aus dem Kapitel erlauben die Formulierung von Thesen und die Ausarbeitung zweier Analyseraster für die sozialwissenschaftliche Dokumentenanalyse.

Detaillierte Angaben zu Design und Geltungsbereich der Studie, zur Fallauswahl und zu den angewandten Methoden der Datenerhebung und -auswertung finden sich in Kapitel IV.

Die eigentliche Auswertung erfolgt in Kapitel V, in welchem die Ergebnisse der Literaturarbeit und der durchgeführten Erhebung ausführlich dargestellt werden. Dabei wird dreistufig vorgegangen. Zunächst werden dabei die Rundfunksysteme und die untersuchten Fälle kurz vorgestellt, um die notwendigen Hintergrundinformationen für das Verständnis der Analyse bereit zu stellen. Die rechtswissenschaftliche Analyse von rechtlichen Grundlagen liefert einen detaillierten Überblick über die relevanten Gesetze und Satzungen der untersuchten Fälle. Im zweiten Teil erfolgt die fallspezifische Auswertung der Dokumentenanalyse und der Expertinnen- und Experteninterviews, bevor die Bewertung von Selbstregulierung und Selbstorganisation durch die Akteure dargestellt wird.

In Kapitel VI schliesslich steht die Beantwortung der Fragestellung im Vordergrund. Dabei soll auch versucht werden, die Resultate mit den theoretischen Erkenntnissen in Verbindung zu setzen. In einem letzten Schritt werden weiterführende Hypothesen formuliert. Das Kapitel mündet im Versuch, Vorschläge für die Ausgestaltung von Formen der Selbst- und Co-Regulierung zu unterbreiten und Erkenntnisse bezüglich Instrumenten der Selbstorganisation aufzuzeigen.

## II Strukturen, Regeln und Reflexivität – Übergreifende theoretische Perspektiven

Bevor in Kapitel III detailliert auf Begriffe wie Selbstkontrolle, Selbstregulierung und Selbstorganisation eingegangen wird, sind vorerst zwei übergreifende theoretische Perspektiven zu diskutieren, die mit den genannten Phänomenen in Zusammenhang stehen: die Anwendung des Regelbegriffs in der Theorie der Strukturation, Organisationstheorien sowie der systemtheoretisch inspirierte Begriff des reflexiven Rechts.

Die erste, sozialwissenschaftliche Perspektive umfasst die von Anthony Giddens entwickelte Theorie der Strukturation sowie Theorien der Organisation, die sich mit dem Begriff der Regel auseinandersetzen (siehe Abschnitt 1). Die Begriffe der Selbstregulierung und der Selbstorganisation sind in zweifacher Hinsicht mit dem Begriff der Regel verbunden:

- Zum einen kann bereits der Begriff der Selbstregulierung – wie erwähnt – in seiner reinen Form definiert werden als Aufstellung und Durchsetzung bindender Regel für eine Branche durch private Akteure, während Selbstorganisation die Formulierung, Aufstellung und Durchsetzung von Regeln innerhalb einer Institution oder Organisation bezeichnet (vgl. dazu auch Jarren et al. 2002b: 107). Mit dem Begriff der regulierten Selbstregulierung wird der Aspekt der Regelsetzung dann sogar in doppelter Hinsicht angesprochen, denn er meint, dass staatliche Akteure die Regelsetzung privater Akteure regeln.
- Der zweite Zusammenhang besteht darin, dass Selbstregulierung und Selbstorganisation Strukturen voraussetzen. Solche Strukturen können im Fall der Selbstregulierung neue Organisationen, im Fall der Selbstorganisation neue Strukturen innerhalb bestehender Organisationen sein. Strukturen sind die Voraussetzungen dafür, Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation auf Dauer zu stellen, ihre Einhaltung zu überwachen, und die Kompatibilität mit rechtlichen oder kulturellen Normen der Gesellschaft zu gewährleisten. Ohne solche Strukturen können Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation nicht wirksam werden. Auf die Bedeutung von Strukturen für die Selbstregulierung wird auch in der Literatur hingewiesen (vgl. u.a. Baldwin/Cave 1999: 63). Strukturen aber sind aus Sicht der Strukturationstheorie von Anthony Giddens nichts anderes als „Regeln und Ressourcen, die rekursiv in Institutionen eingelagert sind“ (Giddens 1995: 76) – womit der zweite Bezug zum Begriff der Regel hergestellt wäre.

In der zweiten, rechtswissenschaftlichen Perspektive wird der Begriff des reflexiven Rechts diskutiert (siehe Abschnitt 2). Dieser, im Kontext von Niklas Luhmanns autopoietischer Systemtheorie entwickelte Begriff geht davon aus, dass sich die moderne Gesellschaft in ungleichartige und gleichrangige Teilsysteme differenziert hat, die operativ geschlossen sind

und sich daher wechselseitig einer direkten Steuerung entziehen. Auch das Recht als ein soziales Teilsystem kann daher, so die Grundannahme der Theorie, nicht mehr direkt hierarchisch in andere Teilsysteme intervenieren, sondern muss deren Eigenständigkeit akzeptieren. An die Stelle der hierarchischen Intervention setzt das Modell daher die Selbststeuerung autonomer Teilsysteme, die von aussen aber teilweise beeinflusst werden kann. Mit anderen Worten: Der Staat ist auch nach diesem Ansatz weiterhin in der Lage, mit Hilfe des Rechts zumindest prozedural zu regulieren sowie sich an Formen einer regulierten Selbstregulierung zu beteiligen.

In den hier diskutierten übergreifenden Theorien wird der Gegenstand dieser Studie – Selbstregulierung und Selbstorganisation – damit aus sehr unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Diese Unterschiede betreffen nicht nur die Begrifflichkeiten, sondern auch grundlegende Annahmen über die Gestaltbarkeit von Gesellschaft, die in der Strukturationstheorie wesentlich optimistischer eingeschätzt wird als in der Theorie autopoietischer Systeme. Gerade wegen dieser Differenzen liefern diese Theorien jedoch wertvolle Hinweise für den weiteren Gang der Argumentation, die in zwei getrennten sozial- und rechtswissenschaftlichen Schlussfolgerungen (siehe Abschnitt 1.3 und 2.4) vorgestellt werden.

## 1 **Strukturations- und Organisationstheorie**

Strukturen der Selbstregulierung und Selbstorganisation sind, wie erwähnt, strukturationstheoretisch übersetzbar als Regeln der Regelsetzung. Was aber sind „Regeln“, und wie kann eine Differenzierung des Regelbegriffs für die Analyse von Strukturen der Selbstregulierung und der Selbstorganisation fruchtbar gemacht werden? Die Beantwortung dieser Frage erfolgt im Folgenden in mehreren Schritten: Zunächst wird die Verwendung des Regelbegriffs in der Architektur der Strukturationstheorie von Giddens beschrieben (siehe Abschnitt 1.1). Giddens selbst würde die Begriffe Selbstregulierung und Selbstorganisation wohl nicht verwenden, da man sie nur schwer von dem allgemeinen Begriff der Strukturation abgrenzen kann. Handeln findet nach Giddens immer innerhalb von Strukturen statt, und diese Strukturen werden dadurch, dass in ihnen gehandelt wird, auch fortwährend verändert. Akteure beziehen sich in ihrem Handeln immer rekursiv auf Regeln und Ressourcen und schreiben diese durch ihr Handeln fort. Giddens spricht in diesem Zusammenhang von Selbststeuerung. Damit ist die Strukturationstheorie auf allen Theorieebenen anschlussfähig, schafft sie doch eine Verbindung zwischen Makro- bzw. Strukturebene und Mikro- bzw. Handlungsebene. Selbstorganisation als die Formulierung, Aufstellung und Durchsetzung von Regeln innerhalb von Organisationen, wäre für Giddens etwas, das Organisationen ständig tun.

In einem zweiten Schritt wird dann eine Perspektive eingenommen, die Organisationen stärker aus der Mikroperspektive betrachtet. Auch im Rahmen der Organisationstheorien haben, unter anderem mit Bezug auf Giddens, die Analyse organisatorischer Regeln und ihrer Veränderungen im Zeitverlauf als Untersuchungsgegenstand in den letzten Jahren an Beachtung gewonnen (siehe Abschnitt 1.2). Aus Sicht der Organisationstheorie lassen sich mehrere mögliche Antworten auf die Frage finden, wie Regeln in Organisationen entstehen und unter welchen Bedingungen sie sich verändern. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Selbstorganisation von Bedeutung. Als Konklusion werden aus beiden theoretischen Perspektiven heraus einige Schlussfolgerungen gezogen (siehe Abschnitt 1.3).

### 1.1 **Begriff der Regel in Giddens' Theorie der Strukturation**

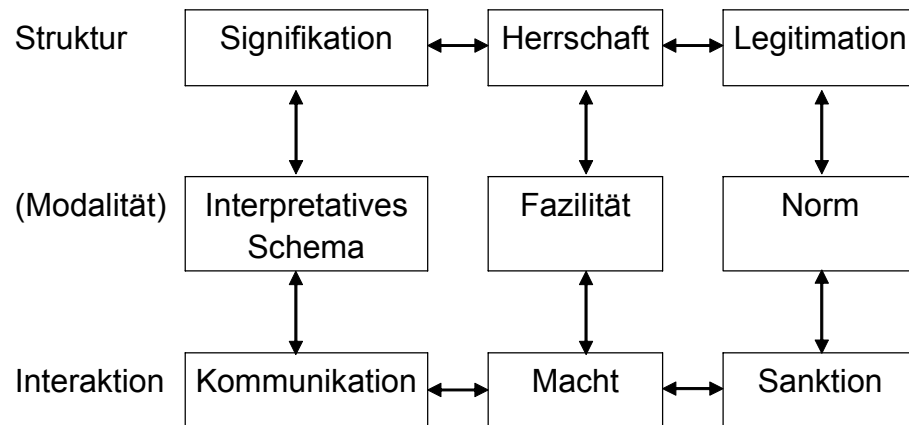
Giddens definiert den Begriff der Strukturen – wie erwähnt – als Ressourcen und Regeln. Ressourcen werden weiter differenziert nach allokativen Ressourcen (wie die Herrschaft über Objekte, Güter oder materielle Phänomene) oder autoritativen Ressourcen (Herrschaft über Personen oder Akteure). Erst Ressourcen in diesen beiden Formen versetzen Akteure überhaupt in die Lage zu handeln, und in jeder ihrer Handlungen setzen Akteure alloкатive oder autoritative Ressourcen ein. Regeln definiert Giddens als die „Techniken oder verallgemeinerbare Verfahren [...], die in der Ausführung/Reproduktion sozialer Praktiken angewendet

werden“ (Giddens 1995: 73). Sie bilden das Wissen, dass Akteure in ihren Handlungen einsetzen. Regeln und Ressourcen ermöglichen und begrenzen damit soziales Handeln. Die Kernaussage der Strukturierungstheorie besteht nun darin, dass die Regeln und Ressourcen, die in die Produktion und Reproduktion sozialen Handelns einbezogen sind, zugleich die Mittel der Systemreproduktion darstellen (vgl. Giddens 1995: 70). Oder in anderen Worten: Strukturen ermöglichen und begrenzen soziales Handeln, und soziales Handeln wiederum produziert und reproduziert Ressourcen und Regeln.

Zur Differenzierung des Regelbegriffs greift Giddens zunächst die auf den Linguisten Searle zurückgehende Unterscheidung von konstitutiven und regulativen Regeln auf. *Konstitutive Regeln* schaffen oder definieren neue Verhaltensweisen, sie erzeugen und regeln Handlungsvollzüge, die ohne die Regeln so nicht möglich wären. Klassisches Beispiel: ein Schachspiel. *Regulative Regeln* hingegen dienen der Regelung von Verhaltensformen, die bereits unabhängig von den Regeln existieren, d.h. nicht durch sie konstituiert werden. Sie beschreiben Praktiken, die logisch unabhängig von der Regelformulierung sind (zum Beispiel Verkehrsregeln oder Anstandsregeln).

Giddens (1995: 71) kritisiert an dieser Unterscheidung, dass sie Regeln nicht trennscharf nach Typen klassifiziere. Konstitutive Regeln seien immer auch regulativ – da die Regeln des Schachspiels beispielsweise dieses nicht nur konstituieren, sondern während des Spiels auch regeln. In regulativen Regeln wiederum stecke immer ein konstitutiver Kern. Die Differenzierung von konstitutiven und regulativen Regeln drücke daher eher unterschiedliche Aspekte von Regeln aus als unterschiedliche Typen. Gegen Giddens Kritik kann wiederum eingewandt werden, dass die meisten Differenzierungen keine reinen Typen bilden, sondern lediglich auf unterschiedliche Akzentuierungen des Gegenstandes abheben und deshalb ihre Sinnhaftigkeit nicht verlieren. Entscheidend ist bei Giddens Regelbegriff jedoch, dass er beide Aspekte umfasst: Regeln konstituieren auf einer strukturellen Ebene einerseits Sinn (Signifikation). Damit begründen sie die kognitive Ordnung einer Institution oder Organisation. Sie sind zweitens mit Sanktionen verbunden, indem sie Rechte und Verpflichtungen festlegen (Legitimation). Damit begründen sie zugleich die normative Ordnung innerhalb der Institution oder Organisation (vgl. Ortmann/Sydow/Windeler 1997: 320f.).

**Abbildung 3: Dimensionen der Dualität von Struktur (nach Giddens)**



(Quelle: Giddens 1995: 81)

Signifikation und Legitimation als Dimensionen auf der Strukturebene finden ihre Entsprechung auf der Ebene der Interaktion in den Begriffen der Kommunikation und der Sanktion (vgl. Abbildung 3). Regeln der Signifikation fließen, vermittelt über interpretative Schemata, in die alltägliche Kommunikation ein, Regeln der Legitimation, vermittelt über Normen, in Sanktionen. Signifikation und Legitimation sind dabei für Giddens untrennbar mit Herrschaft verbunden, die er als Verfügungsgewalt über allokativen Ressourcen (Herrschaft über Objekte, Güter oder materielle Phänomene) und autoritative Ressourcen (Herrschaft über Personen oder Akteure) definiert: „Regeln können nicht ohne Bezug auf Ressourcen konzeptualisiert werden, die sich auf die Weisen beziehen, durch die Transformationsbeziehungen wirklich in die Produktion und Reproduktion sozialer Praktiken inkorporiert sind“ (Giddens 1995: 69f.).

Die Hauptmerkmale von Regeln beschreibt Giddens in folgenden Gegensatzpaaren:

**Abbildung 4: Hauptmerkmale von Regeln (nach Giddens)**

intensiv	stillschweigend	informell	schwach sanktioniert
:	:	:	:
oberflächlich	diskursiv	formalisiert	stark sanktioniert

(Quelle: Giddens 1995: 74)

*Intensive Regeln* sind jene „Formeln, die in den Prozess des Alltagshandelns dauernd eingebunden sind, die also für die Strukturierung eines grossen Ausschnittes des Alltagslebens verantwortlich sind“ (Giddens 1995: 74). Als Beispiel nennt Giddens Sprachregeln oder Verfahrensregeln der Interaktion. Diese intensiven Regeln können zum Teil trivial sein, ihnen kommt nach Giddens für das soziale Handeln jedoch eine grosse Rolle zu, während etwa in Gesetzen formulierte abstrakte Formeln *oberflächliche Regeln* bleiben können, die keinen prägenden Einfluss auf das gesellschaftliche Leben haben. Intensive Regeln müssen auch

nicht zwingend schriftlich fixiert werden, im Gegenteil: Giddens geht davon aus, dass es sich bei den meisten Regeln sozialen Handelns um *stillschweigende Regeln* handelt, die von den Akteuren ohne weiteren Aufhebens verstanden und angewandt werden. Mit dem Begriff der *diskursiven Regel* meint Giddens jene, die von den Akteuren expliziert und verbal ausgedrückt werden, um Geltung zu erlangen (z.B. Einigungen über Verfahrensabläufe). Diese Unterscheidung von stillschweigenden und diskursiven Regeln ist für Giddens deshalb bedeutsam, da die diskursive Formulierung einer Regel für ihn bereits eine Interpretation dieser Regel darstellt (vgl. Giddens 1995: 74). Mit einer solchen Diskursivität einer Regel – ein besserer Ausdruck hierfür wäre Formulierung oder Explizierung – geht häufig ihre *Formalisierung* einher, etwa in Form der Niederschrift einer Regel bis hin zur Form eines Gesetzes. Und schliesslich können Regeln danach unterschieden werden, ob im Falle ihrer Missachtung eine *schwache* oder *starke Sanktionierung* droht, wobei hier wiederum zwischen formeller und informeller Sanktionierung differenziert werden muss. So betont Giddens, dass formelle Sanktionierungen, etwa in Form von juristisch kodifizierten Bestrafungen, schwächer sein können als informelle Sanktionierungen, etwa in Form von Reputationsverlust, sozialer Missachtung etc.

Bezüglich der diskursiven und formalisierten Regeln muss an Giddens' Definition der Regel erinnert werden: Regeln sind dadurch definiert, dass sie in der sozialen Praxis angewandt werden, d.h. sie „stecken“ im Handeln der Akteure und nirgends sonst. Regeln als Teil von Strukturen existieren nicht „an sich“, sondern dadurch, dass in diesen Strukturen gehandelt und die Regeln befolgt werden. Formulierten Regeln, wie etwa ein Gesetz oder ein Hinweisschild, sind deshalb „eher kodifizierte Interpretationsregeln denn Regeln als solche“ (Giddens 1995: 73). Dieser Unterschied ist deshalb bedeutsam, da Regeln aller Art „nicht noch selbst die Art und Weise ihrer Anwendung regeln können und daher streng genommen erst *in* dieser situativen Anwendung sich vollends entscheidet, was sie – auch und gerade für das Geschehen in Organisationen – bedeuten“ (Ortmann/Sydow/Windeler 1997: 329).

Für die empirische Analyse der Institutionalisierung von Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation ist daher entscheidend, diese nicht nur auf eine Analyse der formalen Regeln – in Giddens' Begriffen: Kodifikationen von Regeln – zu beschränken, sondern primär die Anwendung der Regeln zu berücksichtigen.

„Die nur scheinbar sekundäre, nämlich aus der formalen ‚Regel‘ abgeleitete Anwendung, ist in Wirklichkeit durchaus konstitutiv für den Sinn dieser ‚Regel‘, und der Begriff der formalen Organisation verweist ja darauf, dass diese vermeintlich so marginale Anwendung von allergrösster Wichtigkeit für das Funktionieren einer jeden Organisation ist, auch und gerade dann, wenn die Anwendung in einer Abweichung, im Unterlaufen, ja sogar dann, wenn sie in der Verletzung des formalen ‚Regel‘werks besteht“ (Ortmann/Sydow/Windeler 1997: 329-330).

Akteure handeln innerhalb von Strukturen, die sich aus Regeln und Ressourcen zusammensetzen, und durch dieses Handeln verändern sie diese Strukturen, d.h. die Ressourcen und Regeln wandeln sich fortwährend. Diese Wechselwirkung lässt sich auch auf Regulierung als



Gegenstand dieser Studie beziehen: Regulierung schafft formelle Strukturen, ist eine „Organisation auf der Ebene der Gesellschaft“ (Ortmann/Zimmer 2001: 311). Gleichzeitig wirken die Regulierten, wie etwa die Medienunternehmen, wiederum auf die Regulierung ein und versuchen, diese in ihrem Sinne zu beeinflussen. Ortmann und Zimmer sprechen daher von einer „rekursiven Regulation“ (Ortmann/Zimmer 2001: 312), denn die Einflussnahme auf Regulierung erfolgt immer aus der Struktur heraus, die Regulierung schafft. Auch die Selbststeuerung von Strukturen erfolgt rekursiv. Giddens definiert solche Formen der reflexiven Selbststeuerung etwas umständlich als „Kausalschleifen, die in der Systemreproduktion einen Rückkopplungseffekt produzieren, wobei diese Rückkopplung ihrem Wesen nach von dem Wissen, das die Akteure von den Mechanismen der Systemreproduktion haben und das sie einsetzen, um diese zu steuern, beeinflusst wird“ (Giddens 1995: 431).

Akteure nehmen also durch ihre Handlungen Einfluss auf die Reproduktion der Strukturebene, und diese Form der Einflussnahme ist Teil der Struktur. Regulierung ist damit, wie schon an anderer Stelle ausgeführt (vgl. Jarren et al. 2002b: 362-363), kein einseitig gerichteter Prozess, sondern das Ergebnis vielfältiger Aushandlungsprozesse mit unterschiedlichen Akteuren aus zahlreichen gesellschaftlichen Teilsystemen. Regulierung darf, das ist das Hauptargument der Strukturierungstheorie, nicht mit einer Einschränkung von Handlungsalternativen gleichgesetzt werden, sondern sie ermöglicht Handeln eben auch. Die Reflexivität der Regulierung besteht darin, dass Akteure, die sich an der Regulierung beteiligen, häufig auch das Ergebnis von Regulierung sind, wie etwa Regulierungsbehörden, öffentliche Rundfunkveranstalter etc. Auch für Selbstregulierung und Selbstorganisation kann eine solche Reflexivität angenommen werden, weil sie Akteure bzw. Organisationseinheiten schafft, die dann den weiteren Verlauf des Prozesses gestalten und voranbringen.

Der Verweis auf das Wissen der Akteure führt jedoch auch zu einem Kritikpunkt an Giddens Theorie der Strukturierung: Etwas unklar bleibt bei Giddens, inwieweit die Akteure die Regeln, nach denen sie ihr Handeln ausrichten, kennen müssen. Dies hängt damit zusammen, dass Giddens nicht deutlich macht, ob er Handeln nun als rational begreift oder nicht. Auf der einen Seite sind Akteure für Giddens rational Handelnde: „Unter Rationalisierung des Handelns verstehe ich, dass Akteure – ebenfalls routinemässig und meistens ohne viel Aufhebens davon zu machen – ein ‚theoretisches Verständnis‘ für die Gründe ihres Handelns entwickeln“ (Giddens 1995: 55f.). Auf der anderen Seite definiert Giddens im Glossar Rationalisierung als „das Vermögen kompetenter Akteure, mit den Beweggründen für das, was sie tun, während sie es tun, ‚auf Tuchfühlung zu bleiben‘, und zwar so, dass sie, falls sie von anderen danach gefragt werden, Gründe für ihr Handeln angeben können“ (Giddens 1995: 431). In beiden Zitaten reicht das Reflexionsvermögen sozialer Akteure unterschiedlich weit, zudem taucht mit „kompetenten Akteuren“ ein Typ auf, den Giddens gelegentlich benennt, aber nicht definiert (vgl. Walgenbach 2001: 370).

Die Strukturierungstheorie lässt sich zusammengefasst sowohl auf Strukturen zwischen Organisationen (Selbstregulierung) als auch auf Strukturen innerhalb von Organisationen (Selbst-

organisation) anwenden. Sie verweist in beiden Fällen auf die Pfadabhängigkeit, da spezifische Formen von Regeln, die als Selbstorganisation bzw. Selbstregulierung bezeichnet werden können, immer eine Transformation von bestehenden Regeln sind, die erst durch ihre Beachtung im Rahmen des Handelns Wirksamkeit erlangen. Entscheidend ist daher nicht die reine Existenz von Regeln der Selbstregulierung und Selbstorganisation, sondern ihre Wirksamkeit im Alltagshandeln der Organisationsmitglieder.

## **1.2 Begriff der Regel in der Organisationstheorie**

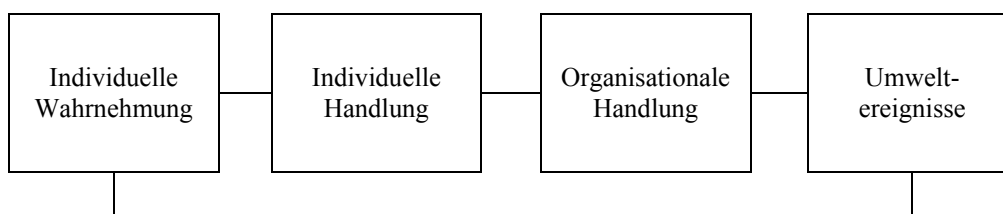
Aus der Perspektive der Organisationstheorie können organisatorische Regeln definiert werden als „generell akzeptierte und zumeist formalisierte Handlungsketten in Organisationen“, die typischerweise beschreiben, „von wem welche Handlungen in welchen Situationen auf welche Art ausgeführt werden sollen“ (Schulz/Beck 2002: 119). Der Begriff der Regel wird damit bewusst breit definiert, er umfasst beispielsweise auch „Strategien, Arbeitsabläufe, Stellenbeschreibungen, informelle Routinen, Technologien, sogar unterschiedliche Formen der Organisationskultur sowie mentale Modelle der Organisationsmitglieder“ (Schulz/Beck 2002: 119f.). In dieser breiten Definition zeigt sich eine Gemeinsamkeit zum Regelbegriff Giddens': Regeln sind eben nicht nur explizierbare Normen, sondern auch Momente der Signifikation, die, vermittelt über interpretative Schemata, Kommunikation überhaupt erst ermöglichen. Zum Beispiel wäre auch das Publikumbild, das Journalistinnen und Journalisten haben, als Regel zu begreifen, sofern es ihr Handeln, und damit auch Arbeitsabläufe innerhalb der Organisation, beeinflusst (vgl. Wyss 2002: 92).

Für die Organisationstheorie ist daher die Frage bedeutsam, wie Regeln entstehen, nach welchen Mustern sie sich innerhalb ihres „Lebens“ verändern und wie es schliesslich zur Abschaffung oder Ablösung von Regeln kommt. Innerhalb der Forschung, die sich mit organisatorischen Regeln, ihrer Entstehung und ihrer Veränderung im Zeitverlauf befasst, ist umstritten, ob die Regelentwicklung stärker aus den Organisationen heraus erklärt werden kann oder ob sie von der Umwelt der Organisationen determiniert wird.

Die erste, auf die Organisation selbst bezogene Erklärung lässt sich organisationstheoretisch vor allem auf die *verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie* zurückführen. Dieses organisationstheoretische Paradigma geht von zwei Prämissen aus: Erstens, dass sich Organisationen vor allem über die Entscheidungsprozesse verstehen lassen, die in ihnen ablaufen, und zweitens, dass diese Entscheidungsprozesse nicht einer abstrakten Entscheidungslogik folgen – etwa der Handlungsorientierung eines Systems –, sondern auf menschliches Entscheidungsverhalten zurückzuführen sind, dessen Merkmale und Bestimmungsgründe es empirisch zu untersuchen gilt (vgl. Berger/Bernhard-Mehlich 1995: 123). Der Ansatz setzt also an den individuellen Wahrnehmungen der Organisationsmitglieder an, aus denen heraus individuelle Handlungen erklärt werden. Aus der Summe der individuellen Handlungen entstehen organisationale Handlungen. Diese organisationalen Handlungen wirken auf die Umwelt einer

Organisation ein, und über diese vermittelt wiederum auf die individuellen Wahrnehmungen der Organisationsmitglieder (vgl. Berger/Bernhard-Mehlich 1995: 143).

**Abbildung 5: Argumentationskette der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie**



(Quelle: nach Berger/Bernhard-Mehlich 1995: 143)

In der mikrotheoretischen Fundierung dieser Argumentationskette wird auf die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität und Rationalität von Individuen sowie auf ihre fehlende Bereitschaft, Ressourcen in Organisationen zu investieren, abgehoben. Darauf wird im Folgenden nicht mehr eingegangen, da dies für die in dieser Studie verfolgte Fragestellung eine zu geringe Rolle spielt. Entscheidend ist vielmehr auf der Mesoebene die Frage, wie aus den individuellen Handlungen der Organisationsmitglieder Handlungen einer Organisation entstehen, denn genau an dieser Stelle werden ja die organisationalen Regeln wirksam. Im Paradigma der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie werden Organisationen dabei als Koalitionen einzelner Individuen mit jeweils eigenen Interessen verstanden. Einige dieser Individuen sind wiederum in so genannten Subkoalitionen organisiert, d.h. Netzwerken innerhalb der Organisation, die gemeinsame Ziele verfolgen. Die Mitglieder einer Organisation sind nach dem Ansatz der Entscheidungstheorie nun bestrebt, aus dem kollektiven Handeln mit anderen Mitgliedern der Organisation sowie der eigenen Subkoalition einen individuellen Nutzen gemäss den eigenen Interessen zu ziehen. Aus den Interaktionen der Individuen und ihrer Subkoalitionen innerhalb einer Organisation, ihren Verhandlungen und konfliktiven Auseinandersetzungen, entstehen nach Cyert und March überhaupt erst die Ziele einer Organisation (vgl. Cyert/March 1995: 29-33). Flankiert wird der Prozess der Zielspezifizierung einer Organisation durch so genannte „Ausgleichszahlungen“, mit deren Hilfe die individuellen Ziele der Organisationsmitglieder befriedigt werden.

Auch organisationale Regeln – so kann der Ansatz der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie hier ergänzt werden – lassen sich demnach vorrangig als Ergebnis von Verhandlungen und Auseinandersetzungen innerhalb von Organisationen interpretieren. Bezogen auf die Fragestellung nach der Wirksamkeit von Selbstorganisation hiesse dies: Selbstorganisation ist dann wirksam, wenn einzelne Individuen oder Subkoalitionen innerhalb einer Organisation Vorteile aus ihnen ziehen, sich gegen mögliche divergierende Interessen durchsetzen und/oder in der Lage sind, Ressourcen in Form von Ausgleichszahlungen dafür zu mobilisieren. Es kann sich dabei beispielsweise um Interessen der um Professionalisierung bemühten Berufsangehörigen handeln. Professionalität setzt in der Regel Zugangskontrollen, die

Weitergabe von Wissen und dessen Zertifizierung voraus – und beides kann in Form von Selbstorganisation organisiert werden. Strukturen der Selbstorganisation können mit einer Aufwertung der Ressource (professionsspezifisches) Wissen verbunden sein und daher im Interesse der Professionsangehörigen liegen. Dies kann im Übrigen auch auf die Selbstregulierung übertragen werden: Auch Selbstregulierung erfordert einerseits professionsspezifisches Wissen als Ressource und wertet diese Ressource zugleich auf.

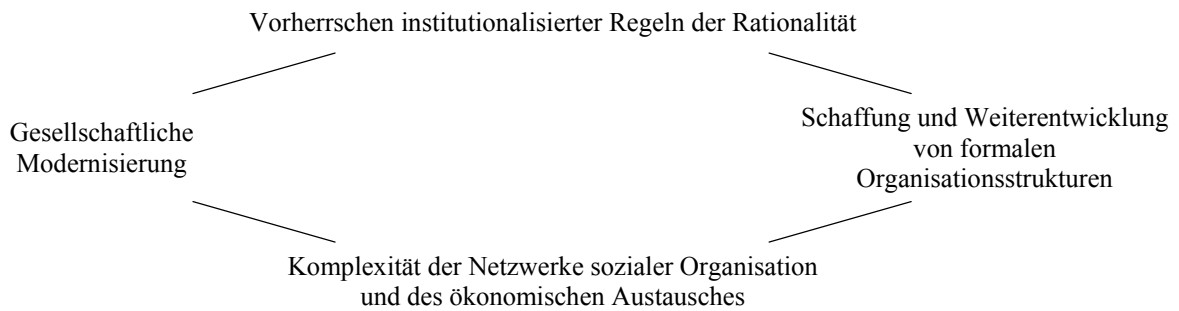
Selbstorganisation entwickelt sich nach dem Ansatz der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie in jedem Fall immer innerhalb bestimmter Beziehungen und Interaktionsmuster einzelner Individuen und/oder Gruppen und verändert diese auch. Regeln innerhalb von Organisationen und ihre Entwicklung sind damit – wie schon bei Giddens – eng mit der Frage nach der Verteilung von Ressourcen verknüpft.

Konträr dazu steht der zweite Erklärungsansatz, der die Entwicklung von organisationalen Regeln vor allem aus einem Umweltdeterminismus heraus erklärt. Basis hierfür ist der *institutionalistische Ansatz* der Organisationstheorie. Dieser geht im Kern davon aus, dass Organisationen ihre Strukturen entsprechend den Anforderungen und Erwartungen in ihrer Umwelt gestalten. Die Umwelt ist dabei primär das „organisationelle Feld“, das um eine Organisation herum entsteht: „By organizational field, we mean those organizations that, in aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products“ (DiMaggio/Powell 1983: 148). Innerhalb dieser „organizational fields“ lasse sich eine grosse Homogenität der bestehenden sowie der neu in das Feld eintretenden Organisationen beobachten. Das „organizational field“ definiere – oder, in Anlehnung an Giddens, strukturiere – die einzelnen Organisationen:

„The process of institutional definition, or ‚structuration‘, consists of four parts: an increase in the extent of interaction among organizations in the field; the emergence of sharply defined interorganizational structures of domination and patterns of coalitions; an increase in the information load with which organizations in a field must contend; and the development of a mutual awareness among participants in a set of organizations that are involved in a common enterprise“ (DiMaggio/Powell 1983: 148).

Organisationen richten dem institutionalistischen Ansatz zufolge ihre Strukturen – und damit auch ihre organisationalen Regeln – an den Regeln ihrer Umwelt aus, d.h. sie orientieren sich an den „institutionalisierten Regeln, die in einer Gesellschaft existieren“ (Walgenbach 1995: 272). Damit lässt sich die Entwicklung von organisationalen Regeln im Kern auf die Modernisierung der Gesellschaft zurückführen.

**Abbildung 6: Argumentationskette des institutionalistischen Ansatzes**



(Quelle: nach Meyer/Rowan 1977: 346; deutsche Begriffe nach Walgenbach 1995: 275)

Die Gesellschaft und das unmittelbare Umfeld der Organisation beeinflussen vor allem ihre Grundstruktur, den „blueprint for activities, which includes, first of all, the table of organization: a listing of offices, departments, positions, and programs. These elements are linked by explicit goals and policies that make up a rational theory of how, and to what end, activities are to be fitted together“ (Meyer/Rowan 1977: 342). Dabei müssen die formalen Strukturen für die Organisation selbst nicht zwingend rational in dem Sinne sein, dass sie die Zielerreichung der Organisation fördern: „Formal structures of many organizations [...] dramatically reflect the myths of their institutional environments instead of the demand of their work activities“ (Meyer/Rowan 1977: 341).

Der Prozess der Anpassung einer Organisation an ihre Umwelt vollzieht sich nach DiMaggio und Powell (1983: 148) durch drei relevante Mechanismen, die sie als Isomorphismus bezeichnen.

1. *Erzwungener Isomorphismus* („coercive isomorphism“) ist häufig auf Intervention der Politik zurückzuführen, etwa wenn Massnahmen der Selbstregulierung gesetzlich vorgeschrieben sind oder wenn die Organisation ihre Legitimität durch Massnahmen der Selbstorganisation steigern könnte. Ein Beispiel hierfür wäre, einer drohenden staatlichen Regulierung durch Formen der Selbstregulierung zuvorzukommen – nach Eisermann (2001: 80) ja eine der Hauptantriebskräfte von Selbstregulierung und Selbstorganisation. Insgesamt stellt das Rechtssystem eine besonders wichtige Institution dar, an deren Regeln sich Organisationen anpassen müssen.
2. *Mimetischer Isomorphismus* („mimetic isomorphism“) meint, dass Organisationen Strukturmuster ihrer Umwelt übernehmen, weil sie selbst keine eigene Handlungsalternative entwickeln können. Diese Form des Isomorphismus ist häufig auf Unsicherheit zurückzuführen, etwa wenn bestimmte Strukturmuster bei anderen Organisationen erfolgreich waren. Schimank bezeichnet so übernommenen Strukturmuster als „Rationalitätsfiktion“ der Organisation: „Eine Rationalitätsfiktion fixiert – eher spezifisch oder eher generell – ein Entscheidungsmuster, das gesellschaftlich als rational gilt, so dass derjenige, der sich an diesem Muster orientiert, in den Augen aller nichts falsch macht“ (Schimank 2002: 49).

Die Anpassung an die Umwelt und ihre Erwartungen selbst ist für eine Organisation aus Sicht des Institutionalismus bereits ein Akt rationalen Handelns.

3. *Normativer Isomorphismus* („normative isomorphism“), bei dem die Anpassung von bestimmten Gruppen eingefordert wird. Beispiele hierfür wären etwa, dass Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation von den Berufsangehörigen eingefordert werden, um die Professionalität der Organisation zu gewährleisten.

Sind organisatorische Regeln nun primär auf interne Interaktionen in Organisationen zurückzuführen oder auf Umweltdetermination? Schulz und Beck weisen in ihrer Übersicht darauf hin, dass beide Formen der Regelentwicklung – innere Dynamik oder Umweltdeterminismus – empirisch vorzufinden seien. Die bisherige Forschung deute darauf hin, dass Regelentstehung und Regelauflösung vor allem auf Umweltfaktoren zurückzuführen seien, während Regelrevisionen sich vor allem aus der Vergangenheit einer Regel ergäben, d.h. stärker aus den internen Interaktionen einer Organisation heraus (vgl. Schulz/Beck 2002: 144). Schulz und Beck vergleichen Regeln daher auch mit Individuen:

„Wir glauben, dass es reichlich Evidenzen für die These gibt, dass organisatorische Regeln – wie Individuen – einer Eigendynamik folgen. Regeln können als ‚Viren‘ bürokratischer Rationalität wirken; sie können andere Regeln mit Veränderungsimpulsen infizieren; sie treten mit anderen Regeln um die Regulierung von Problemen in Organisationen in Wettbewerb; sie speichern Erfahrungen aus der Vergangenheit; und häufig existieren sie sogar weiter, auch wenn ihre Schöpfer die Organisation längst verlassen haben. So gesehen besitzen Regeln also ein beträchtliches Mass an Autonomie. Dementsprechend ist ihre Evolution auch in signifikanter Weise durch Individualität und Pfadabhängigkeit gekennzeichnet“ (Schulz/Beck 2002: 144).

Regeln der (regulierten) Selbstregulierung und Selbstorganisation entwickeln daher – einmal implementiert – ein Eigenleben, das sich sehr stark aus der Organisation und den Interessen ihrer Mitglieder heraus erklären lässt. Sie verändern sich und müssen – um bei diesem Bild zu bleiben – von aussen ständig „am Leben“ gehalten werden. Dies kann durch Veränderungen der Umweltbedingungen geschehen, an denen sich Organisationen orientieren und denen sie sich anzupassen versuchen.

### **1.3 Schlussfolgerungen**

Beide hier eingenommenen theoretischen Perspektiven weisen für die Fragestellung nach der Wirksamkeit von Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation auf eine Reihe von Kontexten hin, die auch bei der empirischen Untersuchung zu beachten sind.

#### *Selbstregulierung und Selbstorganisation als Transformation von Regeln*

In Giddens' Theoriesprache gibt es keine Formulierung und Aufstellung von Regeln, mit der wir Selbstorganisation definiert haben. Regeln entstehen immer aus Strukturen heraus, d.h. aus bereits existierenden Regeln, die durch Handeln verändert werden. Somit bauen Selbstregulierung und Selbstorganisation immer auf bestehenden Strukturen auf. Formen der Selbstregulierung und Instrumente der Selbstorganisation lassen sich daher als Transformationen

von Regeln oder auch Re-Strukturierung begreifen. Die Formulierung einer Regel wäre dann zu interpretieren als die Transformation einer stillschweigenden in eine diskursive Regel, ihre Formalisierung und/oder stärkere Sanktionierung. Auch kann sich der Grad der Intensivität einer Regel verändern. Unter Umständen wären Selbstregulierung und Selbstorganisation dann einfach eine schriftliche Fixierung bereits vormals existierender und stillschweigend befolgter Regeln. Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation sind damit zum einen in hohem Masse pfadabhängig.

#### *Selbstregulierung und Selbstorganisation in Form kodifizierter und angewandter Regeln*

Für die empirische Analyse von Formen der Selbstregulierung und Selbstorganisation – aber auch anderer Regelwerke – ist entscheidend, diese nicht nur auf formale Regeln zu beschränken, wie sie etwa in Form von Statuten, Codes etc. vorliegen. Durch seinen Verweis darauf, dass Regeln dem Handeln nicht äusserlich sind, sondern erst durch konkretes Handeln entstehen, zeigt Giddens auf, dass nicht die Existenz, sondern die Anwendung der Regel entscheidend ist.

#### *Selbstregulierung und Selbstorganisation als Aspekt von Herrschaft*

Giddens' Modell der Dualität von Struktur verweist darauf, dass Regeln mit ihren Dimensionen der Signifikation und Legitimation untrennbar mit der Dimension Herrschaft verbunden ist. Regeln weisen den Akteuren immer auch unterschiedliche Formen von Ressourcen zu. Mehr noch: Genau wie Regeln existieren auch Ressourcen nicht „an sich“, sondern werden erst in der Praxis als sozial bedeutsam hervorgebracht (vgl. Ortman/Sydow/Windeler 1997: 331). Gleichzeitig führen Selbstregulierung und Selbstorganisation zu neuen Strukturen, und auch für diese neuen Strukturen gilt, dass sie erst im Handeln von Akteuren wirksam werden. Sie müssen daher auf allen drei Ebenen, der Signifikation, der Legitimation und der Herrschaft, abgesichert werden. In seiner Studie über das strategische Qualitätsmanagement in Redaktionen weist Wyss beispielsweise darauf hin, dass Leitbilder ohne normative Absicherung durch Sanktionen wirkungslos bleiben (vgl. Wyss 2002: 158). Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation haben damit sowohl konstitutive als auch regulative Aspekte. Sie begründen nicht nur eine normative Ordnung, sondern konstituieren auch Sinn. Selbstregulierung und Selbstorganisation regeln damit immer auch, was eine Herrschaftsressource ist und wer sie wie nutzen darf. Sie wirken nicht nur auf das Verhalten von Individuen ein, sondern verändern auch die Verteilung von Ressourcen. Entscheidend ist daher die Frage, inwieweit durch Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation Ressourcen neu geschaffen, neu verteilt oder vernichtet werden. Die Annahme von Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation erfolgt dadurch, dass in ihnen gehandelt wird.

#### *Selbstregulierung als Form der rekursiven Regulation*

Selbstregulierung existiert selten in reiner Form, sondern ist zumeist eine Reaktion auf staatliche Regulierungsversuche (vgl. Jarren et al. 2002b: 107). In Giddens Theoriesprache kann Selbstregulierung daher als eine Form der rekursiven Regulation bezeichnet werden, d.h. eine

Einflussnahme der Medienunternehmen auf Regulation. Umgekehrt baut Regulation immer auf vorhandenen Strukturen auf. Selbstregulierung wirkt damit zum einen über die Organisation bzw. die Branche hinaus, indem sie auch auf staatliche Strukturen Einfluss nimmt (vgl. Ortmann/Zimmer 2001: 311-313). Zum anderen wird die Wirksamkeit von Massnahmen der Selbstregulierung dadurch erhöht, dass es für Organisationen rational und sinnvoll erscheint, diese zu implementieren. Eine Regulierung der Selbstregulierung kann daher an den Umweltbedingungen ansetzen, durch die es für Medienunternehmen rational erscheint, entsprechende Strukturen zu implementieren.

Für die weiteren theoretischen Ausführungen muss darauf hingewiesen werden, dass der hier dargestellte *breite Regelbegriff* der Strukturierungstheorie bzw. der Organisationstheorie von den meisten Theorieansätzen, die sich mit Selbstregulierung und Selbstorganisation befassen, nicht geteilt wird. Der Regelbegriff wird dort zumeist enger gefasst, insbesondere in rechtswissenschaftlichen Zusammenhängen, wo beispielsweise die Organisationskultur oder andere interpretative Schemata nicht zu den Regeln einer Organisation gezählt werden würden. Gleichwohl lenkt der breite Regelbegriff den Blick damit auf Phänomene, die für die Frage nach der Wirksamkeit von Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation von hohem Interesse sind. Denn gerade stillschweigende oder informelle Regeln innerhalb von Branchen oder Organisationen können Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation zuwiderlaufen oder sie fördern.

Für die *methodische Umsetzung* der empirischen Analyse ergibt sich aus diesen Punkten die Schlussfolgerung, dass Regeln der Selbstregulierung und Selbstorganisation nicht nur in ihrer formulierten und formalisierten Form analysiert werden dürfen, etwa in Form einer Dokumentenanalyse. Ebenso relevant sind zum einen die Umsetzung dieser Regeln und die Frage, ob die Akteure sie in ihrem alltäglichen Handeln befolgen oder nicht. Zum anderen existieren neben den formulierten Regeln immer auch informelle und stillschweigend akzeptierte, die für die Frage nach der Wirksamkeit von Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation vermutlich ebenso bedeutsam sind. Dies verweist auf die Notwendigkeit, die von Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation betroffenen Akteure selbst zu interviewen.

Durch Expertinnen- und Experteninterviews lassen sich auch Hinweise darauf gewinnen, inwieweit im Rahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation eingeführte Regelwerke auch die Beziehungen der Akteure untereinander verändern. Wie ausgeführt kommt es durch Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation – wie bei allen Formen der Regulierung – zu Verschiebungen der autoritativen und allokativen Handlungsressourcen, d.h. der Herrschaftsaspekt darf nicht vernachlässigt werden.

Schliesslich ist aus Dokumenten auch nicht immer ersichtlich, aus welchen Motiven heraus Massnahmen der Selbstregulierung und Selbstorganisation eingeleitet wurden und welche



Akteure an dieser Form der „rekursiven Selbststeuerung“ beteiligt waren. Auch diese Frage lässt sich eher durch qualitative Interviews klären.

## **2 Reflexives Recht**

### **2.1 Theoretische Grundlagen**

Die Theorie des reflexiven Rechts, auf die im Folgenden näher eingegangen wird, steht im Kontext systemtheoretischer Ansätze. Vertreter der Systemtheorie interpretieren das Verhältnis der Gesellschaft zu ihren Teilen und formulieren mit ihrem theoretischen Instrumentarium grundlegende Veränderungen in der Gesellschaft. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Übertragung des Systembegriffs aus der Biologie (vgl. Maturana 1985; Varela 1979; Maturana/Varela 1980) auf die Sozialwissenschaften; soziale Systeme werden somit ebenfalls als Einheiten verstanden, die sich selbst gegen eine Umwelt abgrenzen. Innerhalb dieser Systeme kann es zur Entstehung von Subsystemen kommen. Subsysteme sind hierarchisch neutrale Einheiten, welche nur einen Teil eines Systems umfassen (vgl. Luhmann 1988: 37f.). So bilden beispielsweise Wirtschaft oder Recht Subsysteme des Systems Gesellschaft. Systeme sind überdies durch einen Selbstbezug (Selbstreferenz) gekennzeichnet, der unterschiedliche Formen von Selbstbeobachtung und Selbststeuerung bis hin zur Selbstreproduktion annehmen kann (vgl. Teubner 1989: 25). Die am meisten ausgeprägte Form des Selbstbezugs ist mit der Selbstreproduktion (Autopoiesis) erreicht.

Luhmann geht davon aus, dass das Gesellschaftssystem als autopoietisches Sinn-System (vgl. Luhmann 1988: 92) Teilsysteme im Hinblick auf spezifische Probleme herausgebildet hat (funktional differenziert) (vgl. Luhmann 1987: 34); einige dieser Teilsysteme gelten als autopoietisch geschlossen (z.B. Wirtschaft, Recht, Wissenschaft und Politik). Das Wesen solcher autopoietisch geschlossener Systeme besteht darin, dass sie sich nicht nur selbst, sondern auch aus sich selbst organisieren und auf die Aufnahme äußerer Einflüsse verzichten (vgl. Luhmann 1990: 143). Da auch das Rechtssystem als autopoietisch geschlossen gilt, bedeutet der Versuch der Steuerung mittels Recht, aus einem geschlossenen System (politisches System) mittels eines geschlossenen Systems (Rechtssystem) in ein geschlossenes System (zu regulierendes Teilsystem) zu wirken (vgl. Teubner 1989: 89).

Im wissenschaftlichen Diskurs wird mittlerweile darüber gestritten, ob rein geschlossene Systeme tatsächlich existent sind bzw. überhaupt existent sein können, weil solche Systeme in einen Stillstand (Stagnation) münden (vgl. Willke 1991: 46ff.; Schlupe 1990: 153ff.; Ladeur 1992: 121). Auf der Grundlage dieser Erkenntnis werden gesellschaftliche Systeme heute, auch von Vertretern der Systemtheorie und der Autopoiese gesellschaftlicher Systeme, als Systeme verstanden, die sich aus einer Kombination von offenen und geschlossenen Elementen zusammensetzen (vgl. Teubner 1992: 189ff.; Willke 2000: 65f.).

Das entscheidende Element, damit diese Kombination von offenen und geschlossenen Elementen überhaupt funktionieren kann, ist *Kommunikation*. Damit wird eine Wechselbeziehung zwischen Selbst- und Fremdreferenz ermöglicht und durch das Element *Sinn* als System strukturiert (vgl. Willke 1991: 46ff.; Willke 2000: 64, 249). Bezogen auf das Rechtssystem bezeichnet Teubner diesen Vorgang der Inter-System-Beziehungen als *Interferenz* (vgl. Teubner 1989: 106ff.). In der Vorstellung von Interferenz kommt eine besondere Form der informativen Offenheit von Teilsystemen zum Ausdruck. Nur weil das steuernde System, das Steuerungsmedium Recht und das Zielsystem miteinander interferieren, wird ein Steuerungserfolg überhaupt möglich (vgl. Grothe/Schulz 1993: 69f.). Mittels Interferenz wird überdies bewerkstelligt, dass gesellschaftliche Teilsysteme durch Organisationen gekoppelt sind, die in ihnen und auch zwischen ihnen existieren. Die Entstehung von Organisationen und Verbänden innerhalb eines Teilsystems bedeutet die Herausbildung einer mehrstufigen Binnenstruktur mit kollektiven Akteuren (vgl. Teubner 1989: 106ff.; Grothe/Schulz 1993: 70).

Die Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme führt dazu, dass eine zentrale politische Steuerung immer weniger möglich ist und auch das Recht nicht mehr unmittelbar in abgeschlossene Gesellschaftsbereiche eingreifen kann, um dort die im steuernden System beabsichtigten Wirkungen umzusetzen. Gleichwohl aber ist die Gesellschaftsteuerung auf die Fähigkeit dieser Teilsysteme zur Selbstorganisation und Selbststeuerung angewiesen (vgl. Teubner/Willke 1984: 14ff.).

Recht ist auf die indirekte Steuerung gesellschaftlicher Selbststeuerung beschränkt. In autonomen gesellschaftlichen Teilbereichen muss die inhaltliche Dimension von Entscheidungen konkreten Verhandlungsarrangements innerhalb der Teilsysteme überlassen bleiben (vgl. Teubner/Willke 1984: 14ff.). Rechtsformen, die auf die Regulierung einer solchen Selbstregulation ausgerichtet sind, werden von Teubner als „reflexives Recht“ bezeichnet (vgl. Teubner 1982). Sie stellen den Versuch einer Neuorientierung des Rechts, gestützt auf autonome Strukturen sozialer Teilsysteme, dar.

Reflexives Recht als indirektes Steuerungskonzept kann auch für den Rundfunk fruchtbar gemacht werden. Bereits heute finden sich in Rundfunkgesetzen Verbindungen von imperativen Regelungen mit solchen, die eine Einflussnahme auf Selbststeuerungsprozesse zum Ziel haben (vgl. Grothe/Schulz 1993: 73). Im Regelungsbereich Medien (dazu zählt auch Rundfunk) kommt es zu einer Überlappung von mehreren gesellschaftlichen Teilsystemen, nämlich des Wirtschafts-, Politik-, Kultur-, Bildungs- und Publizistiksystems (vgl. Saxer 1981: 77). Diese Konstellation hat für Steuerungsmassnahmen zur Folge, dass sie Prozesse in unterschiedlichen autonomen Subsystemen beeinflussen. Die aufgezählten Subsysteme im Regelungsbereich Medien verfügen über eine typische Binnenstruktur, zu der auch Grossorganisationen wie z.B. Gewerkschaften, Unternehmen oder Verbände, gehören, welche wiederum über die Fähigkeit verfügen, als kollektive Akteure über die Grenzen funktionaler Teilsysteme hinweg miteinander zu kommunizieren (vgl. Teubner 1989: 118). Ein solcher Aufbau führt zweifellos zu einer Erhöhung der Komplexität des Regelungsfeldes (Vervielfältigung der zu

berücksichtigenden autonomen Systeme), in ihm ist aber auch die Möglichkeit zur Ausnutzung der Systeminterferenzen für die reflexive Steuerung eröffnet (vgl. Grothe/Schulz 1993: 73).

## 2.2 Begriff des reflexiven Rechts

Den Begriff des reflexiven Rechts haben Gunther Teubner und Helmut Willke vor 20 Jahren geprägt (vgl. Teubner 1982: 13ff.; Teubner/Willke 1984: 4ff.). Abstrakt formuliert ist reflexives Recht das Recht, „das mit den reflexiven (empathischen) Fähigkeiten sowohl des Rechtssystems wie auch der zu regulierenden Systeme arbeitet“ (Amstutz 1993: 111). Diese Definition beinhaltet zwei notwendige Anforderungen der Aufrechterhaltung der Selbstreferentialität des Rechtssystems, nämlich (1) die Fähigkeit, „die von ihm ausgelösten Effekte auf die Umwelt sowie deren Rückkoppelungen auf sich selbst zu beobachten und zugleich von den Emissionen und Operationsmodi anderer Teilsysteme zu differenzieren“ (Amstutz 1993: 111) und (2) die Fähigkeit, den operativ gewonnenen Informationen zu begegnen (vgl. Teubner 1982: 13ff.; Teubner/Willke 1984: 4ff.). Nach Teubner (1989: 29) kann reflexives Recht im engeren Sinne nur dann gemeint sein, „wenn Rechtstheorie und Rechtsdogmatik die aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen des Rechts [...] thematisieren und wenn das Recht in seiner Entscheidungspraxis daraus operative Konsequenzen zieht“. Als eine wesentliche Möglichkeit der Steuerung beinhaltet die Theorie des reflexiven Rechts das Instrument der Optionenpolitik. Diese überlässt es den Aushandlungen im Zielsystem, ob und inwieweit von verschiedenen Optionen Gebrauch gemacht wird. Um es mit den Worten Teubners (1989: 115) zu sagen: „Man kann die Optionen ausüben oder nicht, wenn man sie aber ausübt, ist man an ihre Bedingungen gebunden“.

### *Rationalität*

Die Bedeutung und Dimension dieses reflexiven Rechts kann nach Ansicht von Teubner/Willke (1984: 19) jedoch erst dann vollständig erfasst werden, wenn dieser Rechtstyp vor dem Hintergrund der bereits oft analysierten Entwicklung des klassischen Formalrechts (formale Rationalität) hin zur Herausbildung eines materialen Rechts (materiale Rationalität) betrachtet wird. Herangezogen wird dazu das Habermas'sche (1976: 262) Deutungsraaster zur näheren Analyse der Rationalität des modernen (formalen) Rechts. Folgende Dimensionen werden dabei unterschieden: (1) „*Interne Rationalität*“ (interne Systematisierung des Rechtsstoffes), (2) „*Normrationalität*“ (spezifischer Modus der Rechtfertigung von Geltungsansprüchen) und (3) „*Systemrationalität*“ (Beitrag zur sozialen Integration der Gesellschaft).

### *Formale Rationalität*

Die Definition von *formaler Rationalität* des modernen Rechts ergibt sich durch die nachfolgend erläuterten, drei miteinander verbundenen Elemente: (1) In seiner „*Internen Rationalität*“ ist Recht formal rational in dem Sinne, dass es an Kriterien analytischer Begrifflichkeit, deduktiver Strenge und Normanwendung (eindeutige Tatbestandsorientierung) ausgerichtet ist. Rechtsgelehrte wenden im formalen Recht formal-operatives Denken auf ihr professionel-

les Wissen in universalistischer Weise an (vgl. Weber 1967: 123; Weber 1976: 507; Brüggemeier 1980: 21; Teubner 1982: 24). Somit erweist sich die operative Geschlossenheit des Rechtssystems in dieser internen formalen Rationalität als eigenständig ausdifferenziertes Sozialsystem. (2) Anders dagegen die „*Normrationalität*“: Sie nimmt Bezug auf die grundlegenden Prinzipien, welche die Art und Weise rechtfertigen, in der Rechtsnormen menschliches Handeln ordnen sollen. Recht garantiert somit nur eine „formale“ Rahmenordnung, während die „materialen“ Entscheidungen von privaten Akteuren getroffen werden. Formalrecht ermöglicht also Selbstorganisation durch spontane Ordnungsbildung, es beruht auf der Indifferenz des Gesetzgebers gegenüber der Frage, welche alternativen Beziehungen die privaten Akteure eingehen sollen. Formalrecht ordnet keine konkreten Pflichten und inhaltlichen Verhaltensregeln an (vgl. Kennedy 1976: 1691; Amstutz 1993: 23; Reich 1985: 156; Teubner 1982: 24). (3) „*Systemrationalität*“ bezieht sich schliesslich auf die Kapazität der Rechtsordnung, auf Kontrollprobleme der Gesellschaft zu antworten. Das Formalrecht ist insoweit rational, indem es die normativen Imperative einer entwickelten Marktgesellschaft erfüllt, und insoweit es die „Erschliessung, Mobilisierung und zweckmässige Allokation von natürlichen Ressourcen und von Arbeitskraft fördert“ (Habermas 1976: 262). In dieser Funktion hat Recht einen Operationsmodus gefunden, in welchem es auf die operative Geschlossenheit ausdifferenzierter gesellschaftlicher Teilsysteme reagiert (vgl. Teubner/Willke 1984: 21).

#### *Materiale Rationalität*

*Materiale Rationalität* wird dann in einem weiteren Schritt von Teubner/Willke (1984: 21) als ein Versuch verstanden, auf die Defizite des liberalen Steuerungsmodus zu reagieren. Insbesondere bestünden die Steuerungsmängel des Formalrechts darin, dass zwar die Autonomie der Teile, nicht aber der Zusammenhang des Ganzen gewährleistet sei. Greift man nun das Habermas'sche Deutungsgerüst der Rationalität des modernen Rechts wieder auf, um damit den materialen Rechtstypus näher zu analysieren, ergibt sich Folgendes: (1) Die „*Interne Rationalität*“ materialer Rechtssätze zeichnet sich durch deren Folgenorientierung aus (vgl. Luhmann 1974: 31ff.). Statt einer strikten Anwendung präzise definierter Rechtsnormen (Konditionalprogramme) werden eher offen definierte Standards und vage Generalklauseln (Zweckprogramme) verwaltet (vgl. Teubner 1982: 25). Daraus resultieren Strukturprobleme für die Rechtsdogmatik. (2) Bezüglich der „*Normrationalität*“ findet eine Verschiebung des Fokus des Rechts von der Autonomie zur Regulierung statt. Materiales Recht tendiert dazu, soziales Verhalten direkt und ergebnisorientiert zu steuern, anstatt Freiheitssphären für autonomes Handeln zu garantieren (vgl. Amstutz 1993: 43). Insofern definiert die Rechtsordnung selbst konkrete Pflichten und inhaltliche Verhaltensregeln und verliert gleichzeitig seine universalistische Orientierung, welche das Rechtssubjekt von sämtlichen Statusbeziehungen abstrahiert hat. Rehbinder (1968: 163ff., 169) bezeichnet dies als Tendenz zu einem neuen Partikularismus, einer neuerlichen Orientierung der Rechtsnormen an gesellschaftlichen Rollenzusammenhängen. (3) Schliesslich gewinnt materiales Recht „*Systemrationalität*“ in dem Masse, in dem es dogmatische Figuren und Verfahrensmodi herausbildet, welche für die politischen Interventionen des modernen Wohlfahrtsstaates adäquate Rechtsformen darstellen. Für

die Zwecke des politischen Systems ist materiales Recht instrumentalisierbar; es übernimmt für gesellschaftliche Prozesse die Verantwortung, und zwar in der Definition von Zielen, in der Auswahl normativer Mittel, im Anordnen konkreter Verhaltensprogramme und in der Implementierung der Normen (vgl. Teubner/Willke 1984: 22; Amstutz 1993: 43; Hart 1984: 72; Ott 1972: 365).

### *Reflexive Rationalität*

*Reflexive Rationalität* bedeutet einen Versuch der Neuorientierung des Rechts auf selbstreferentielle Strukturen sozialer Teilsysteme. Dieser Rationalitätstyp ist relativ neu und hat sich herausgebildet, als der Wohlfahrtsstaat in eine Krise geraten ist. Reflexives Recht verfügt über einen Rechtsaktivismus, welcher in soziale Prozesse zu intervenieren sucht; angesichts der Undurchschaubarkeit komplexer Systeme zieht es sich jedoch aus der vollen Verantwortung für konkrete soziale Ergebnisse zugunsten einer abstrakten Steuerung zurück (vgl. Teubner/Willke 1984: 23).

Reflexives Recht lässt sich unter abermaliger Heranziehung des Habermas'schen Deutungsrahmens der Rationalität modernen Rechts deutlich von den soeben dargestellten formalen und materialen Rechtstypen differenzieren: (1) Die „*Interne Rationalität*“ des reflexiven Rechts baut weder auf ein System von präzise definierten Normen und Rechtsbegriffen, noch auf der Zweck-Mittel-Logik von materialen Rechtsprogrammen auf. Vielmehr ist reflexives Recht auf abstraktere prozedurale Programme ausgerichtet, welche auf die Meta-Ebene der Regulierung von Prozessen, von Organisationsstrukturen, auf die Verteilung und Neudefinition von Steuerungsrechten und von Entscheidungskompetenzen ausgerichtet sind (vgl. Teubner/Willke 1984: 23). Um es mit den Worten Teubners (1982: 26f.) zu sagen: Bei der internen Rationalität wird eine „Sozialverfassung“ für die Gesellschaft angestrebt, welche durch organisationale und prozedurale Entscheidungsprämissen nach integrativer Nutzung der vorhandenen Reflexionsmechanismen sucht. (2) Bei der „*Normrationalität*“ des reflexiven Rechtstyps sind deutliche Parallelen zu neoliberalen Rechtskonzeptionen erkennbar (vgl. Teubner 1982: 26). Indem dieser reflexive Rechtstyp soziale Autonomie mit Rechtsmitteln schafft, fördert und neu definiert, greift er lediglich auf „invisible hand“-Mechanismen zurück. Er bleibt nicht nur darauf beschränkt, sich an „natürliche soziale Ordnungen“ anzupassen bzw. deren Wiederherstellung mit der „sichtbaren Hand des Rechts“ zu betreiben, sondern reflexives Recht zielt vielmehr auf „regulierte Autonomie“. Dabei würden einerseits aktiv selbstregulierende „lernende“ Sozialsysteme gefördert und andererseits werde zugleich versucht, deren negative externe Effekte mit kompensatorischen Korrekturen abzubauen (vgl. Teubner 1982: 26; Teubner/Willke 1984: 24). (3) Die „*Systemrationalität*“ des reflexiven Rechts orientiert sich schliesslich an einem Zentralproblem pluralistischer Gesellschaften, nämlich dem Problem der Integration autonomer Subsysteme. Die Rolle des reflexiven Rechts besteht darin, einerseits integrative Mechanismen für Verfahren und Organisation innerhalb der betroffenen Teilsysteme selbst bereitzustellen und andererseits Vorgaben und Organisation externer Verhandlungssysteme zu regulieren (vgl. Teubner/Willke 1984: 24).

## 2.3 Neuere Tendenzen

Anknüpfend an die Ausführungen zur Systemtheorie ist in den späten 1980er Jahren die „Frage der Möglichkeit und der Entstehung selbstreproduktiver Systeme und die Frage der Weiterentwicklung von Sozialsystemen“ (vgl. Willke 1987: 104) aufgeworfen worden. Systemtheoretiker antworteten in diesem Kontext mit der Kategorie der so genannten *Systememergenz*. Emergenz beschreibt den Zustand eines Systems, welches auf der Grundlage bestehender Systeme neuartige Kommunikationszirkel (Elemente) ausbildet, die sich autonom verknüpfen und dergestalt neue, oder eben emergente Systeme konstituieren. Emergenz auf der gleichen Phänomenebene bleibt im Rahmen dieser analytischen Konstruktion möglich (vgl. Teubner 1989: 42); hingegen gehören emergente Systeme einer anderen Ebene an als die „Ausgangssysteme“.

Emergente Systeme sind in diesem Sinne Systeme höherer Ordnung (vgl. Teubner 1989: 42). Als Beispiel eines emergenten Zustandes im Subsystem Recht nennt Teubner (1992: 193) ein *Netzwerk von Verträgen* bzw. von *Organisationsmustern* (ein joint venture oder stark strukturierte Vertriebsorganisationen), die aus den bekannten Systemen zweiter Ordnung Vertrag und Organisation entstehen. Das Netzwerk ist dann das neue, emergente System dritter Ordnung.

## 2.4 Schlussfolgerungen

Das vorstehend erläuterte Konzept des reflexiven Rechts lässt Querbezüge zu den in dieser Studie thematisierten Regulierungsformen der prozeduralen Regulierung und der Co-Regulierung erkennen.

### *Prozedurale Regulierung als Form „innerer Rationalität“*

Innere Rationalität im Theoriekonzept des reflexiven Rechts von Teubner/Willke stützt sich nicht auf ein System von präzise definierten Normen und Rechtsbegriffen, sondern tendiert zu abstrakten prozeduralen Programmen. Diese sind auf der Meta-Ebene der Regulierung von Prozessen, von Organisationsstrukturen und von Entscheidungskompetenzen zu verorten. So kann reflexiv verstandenes Recht über die Festlegung von Verfahren, in denen die Inhalte ausgehandelt werden, einwirken. Der Gesetzgeber kann dabei nicht nur über die Bestimmung der verhandlungsberechtigten Akteure, über die Definition der Voraussetzungen für die Teilnahme an Verhandlungen, über konkrete Bestimmungen zum Ablauf der Verhandlungen etc. Einfluss ausüben, sondern beispielsweise auch über die Schaffung zusätzlicher Organisationen und deren Ausstattung mit bestimmten Verfahrenskompetenzen (vgl. Grothe/Schulz 1993: 71).

### *Co-Regulierung als Form von „Normrationalität“*

Das Modell der Normrationalität als reflexiver Rechtstypus in Teubner/Willkes' Theoriesprache strebt nach „regulierter Autonomie“. Davon umfasst sind die Kombination der aktiven

Förderung selbstregulierender Systeme und die Vermeidung negativer externer Effekte mittels eines korrigierenden Eingreifens. Es werden also Verhandlungssysteme oder Verfahren geschaffen, innerhalb derer die jeweiligen gesellschaftlichen Teilbereiche ihre Konflikte autonom regulieren können (vgl. Grothe/Schulz 1993: 70). Bei Co-Regulierung handelt es sich somit um Systeme, in denen Selbstregulierung bereits durch die entsprechende Ausgestaltung des Rechtsrahmens bzw. der Schaffung von Strukturen vorgesehen ist und es den Betroffenen selbst überlassen wird, Regeln zu implementieren und für deren Überwachung besorgt zu sein. „Regulierte Autonomie“ bedeutet dann, dass ein neuer Akteur (z.B. der Staat) in den Selbstregulierungsprozess involviert wird, wenn und soweit die Regulierungsziele durch Selbstregulierung nicht erreicht werden und in der Folge die erforderlichen Korrekturen vornimmt, um unerwünschte Nebeneffekte zu vermeiden.



### **III Selbstkontrolle, Selbstregulierung, Selbstorganisation – Theoretische Perspektiven auf einen komplizierten Sachverhalt**

Sowohl in der sozial- als auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur werden die Begriffe der Selbstkontrolle, Selbstregulierung und Selbstorganisation weder einheitlich verwendet, noch ist ihre Abgrenzung untereinander immer eindeutig bestimmbar. Jeder der drei Begriffe ist dabei auch mit unterschiedlichen Konnotationen verbunden – je nachdem, ob der Aspekt der Kontrolle betont werden soll, oder ob an ein breiteres Verständnis von Regulierung angeknüpft wird, das Regulierung nicht nur als Kontrolle oder Handlungsbegrenzung begreift, sondern auch als Ermöglichung und Gestaltung von Handlungsfeldern (vgl. Jarren et. al 2002b: 362f.). Die Begriffe Selbstkontrolle, Selbstregulierung und Selbstorganisation schließen an jeweils unterschiedliche normative Vorstellungen über die Aufgaben des Staates und das Ziel politischen Handelns an. Dies macht eine ausführlichere Beschäftigung mit den Grundbegriffen notwendig.

Zunächst wird dabei in Abschnitt 1 der Begriff der Selbstkontrolle thematisiert. Historisch gesehen ist er der älteste der drei hier thematisierten Begriffe. Insbesondere in der deutschen Diskussion um die Rolle der Medien nach dem zweiten Weltkrieg spielt der Begriff, wie in Abschnitt 1.1 dargelegt wird, eine prominente Rolle. Organisationen wie die „Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft“ (gegründet 1949) weisen darauf hin. Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur hat der Begriff Eingang gefunden (siehe Abschnitt 1.2). Ergebnis der Betrachtung ist jedoch, dass der Begriff der Selbstkontrolle unpräzise bleibt, da mit ihm keine Aussagen darüber verbunden sind, ob die Kontrolle auf der Ebene einzelner Unternehmen oder innerhalb einer Branche angewandt wird. Daher wird in den darauf folgenden Abschnitten den Begriffen der Selbstregulierung und der Selbstorganisation der Vorrang eingeräumt.

Der Begriff der Selbstregulierung muss zunächst im Kontext der verschiedenen Facetten des Begriffs der Regulierung gesehen werden, die in Abschnitt 2.1 vorgestellt werden. Dies betrifft zum einen unterschiedliche Auffassungen darüber, was Regulierung ist, zum anderen auch, welche Aufgaben der Staat mittels Regulierung wahrzunehmen hat. Die Bandbreite der hier vertretenen Ansätze zeigt sich dann beim Begriff der Selbstregulierung wieder (siehe Abschnitt 2.2). Selbstregulierung, so wird hier gezeigt, umfasst unterschiedliche Grade der rechtlichen Verbindlichkeit und muss je nach Begründungs- und Entstehungszusammenhang differenziert betrachtet werden.

Von einer rein privaten Selbstregulierung analytisch zu trennen sind jene Formen der Selbstregulierung, in denen der Staat beteiligt ist. Solche Formen werden hier als regulierte Selbstregulierung oder Co-Regulierung bezeichnet und in Abschnitt 2.3 eingeführt. Im Rundfunkbereich sind solche Formen der Co-Regulierung auch bereits empirisch analysiert worden (siehe Abschnitt 2.4). Die Differenzierung von Selbst- und Co-Regulierung ist insbesondere deshalb notwendig, weil in der Literatur von der Beteiligung staatlicher Akteure an der Selbstregulierung ein höheres Mass an Verbindlichkeit erwartet wird. Solche und andere in der Literatur genannten Erfolgsbedingungen von Selbst- und Co-Regulierung werden in Abschnitt 2.5 beschrieben.

Mit dem Begriff der Selbstorganisation werden im folgenden Abschnitt 3 rein innerbetriebliche Normgebungs- und Normdurchsetzungsprozesse beschrieben. Die Spannbreite solcher Normgebungs- und Normdurchsetzungsprozesse reicht von der Ausformulierung einfacher Redaktionsstatute (siehe Abschnitt 3.2) über die Aufstellung interner ethischer Kodizes und die Einrichtung von Stellen zur Beschwerdebehandlung (siehe Abschnitt 3.3) bis hin zur Ausbildung komplexer Prozesse des Programmcontrollings (siehe Abschnitt 3.4). Sie werden hier in rechts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive beschrieben.

Die hier vorgenommenen Begriffsdifferenzierungen von Selbstregulierung, Co-Regulierung und Selbstorganisation werden in Abschnitt 4.1 nochmals zusammengefasst. Schliesslich werden, als Ergebnis der theoretischen Betrachtungen, Thesen für die empirische Analyse formuliert (siehe Abschnitt 4.2).

# 1 Selbstkontrolle – Ein unpräziser Begriff

*Edzard Schade*

## 1.1 „Selbstkontrolle“ aus historischer Perspektive

Die Debatte um die Selbstregulierung, Selbstkontrolle und Selbstorganisation der Medien ist nicht neu, vielmehr erlebt sie unterschiedliche Konjunkturen. Die dabei verwendete Begrifflichkeit wechselte wiederholt. Ein Blick in die Kommunikationsgeschichte zeigt, wie sich das Problembewusstsein bezüglich der Kontrolle publizistischer Produkte bzw. der durch Medien vermittelten Kommunikation schubweise schärfte. Dabei bildeten Irritationen über die Ausdehnung des Mediensystems häufig den Ausgangspunkt medienpolitischer Debatten.

### 1.1.1 Historische Grundkonflikte um die Medienkontrolle in liberalen Gesellschaften

Eindruckliche Dokumente medienpolitischer Auseinandersetzungen liefert das Zeitalter der liberalen Revolutionen im 18. und 19. Jahrhundert, als mancher Staatsvertreter und Politiker mit der frisch proklamierten Pressefreiheit haderte. Die junge helvetische Republik beispielsweise sah sich rasch in ihren politischen Grundsätzen herausgefordert, als regierungsfeindliche Schmähschriften für Unruhe in den eigenen Reihen und in der Bevölkerung sorgten. Die Grundsatzfrage lautete: Kann und darf ein liberaler Staat kontrollierend in die Publizistik eingreifen, ohne seine eigenen normativen Grundlagen zu zerstören? Die Formulierung und die praktische Umsetzung einer demokratisch legitimierten Medienpolitik des Staates erwies sich als eine grosse Herausforderung an die liberale Revolution, wie der Bericht der Pressekommission des Senats der helvetischen Republik vom 2. November 1798 dokumentiert: Es sei „der Prüfstein des weisen Mannes“, sich nie zu irgend einer Massregel verleiten zu lassen, die auf den ersten Blick „nur den Feind der Freiheit“ treffe, tatsächlich jedoch der Freiheit selbst „gefährlichere Wunden“ als dem Schuldigen schlage (vgl. Kommission des Senats 1798: 25ff.).

Die Durch- und Umsetzung der Pressefreiheit erforderte von allen Gesellschaftsbereichen Lernprozesse, wie bereits die beiden liberalen Vorkämpfer Ludwig und Wilhelm Snell in ihren 1829 in Zürich veröffentlichten „Beherrzigungen bei der Einführung der Pressfreiheit in der Schweiz“ erkannten: In der langen Phase aristokratischer Herrschaft sei die Fähigkeit, mit der Pressefreiheit umgehen zu können, eben nicht nur in den aristokratischen Eliten abhanden gekommen. Umfassende staatliche Kontrollmassnahmen lehnten sie entschieden als Beleidigung der Nation bzw. des Volkes ab, denn dieses sei auf Grund seiner eigenen Kultur fähig, selbstständig einen kritischen Umgang mit Medientexten zu lernen:

„Dieses Volk ist viel zu ernst, ruhig und besonnen, das sittlich-religiöse Gemüth bildet einen viel zu tiefen Grundzug seines Charakters, es ist zu selbständig im Urtheil, zu gerecht gegen wahres Verdienst, zu gewissenhaft gegen Ehre und Sitte, als dass es von einem leichtfertigen Schriftsteller in seinen Ansichten und Meinungen so verführbar wäre, wie man fürchtet“ (Snell/Snell 1829: 16).

Damit lieferten die beiden Autoren schon früh den wichtigen Hinweis, dass die Formen einer praktikablen Medienkontrolle stark auf die kulturellen Strukturen einer Gesellschaft bezogen sein müssen.

Die Erziehung zum mündigen Leser bzw. Publikum ist zwar noch heute ein wichtiges bildungspolitisches Votum, in der Praxis jedoch wurde damit der Regulierungsbedarf auf der Seite der Medien bislang nicht hinfällig. Als zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine vertiefte wissenschaftliche Reflexion der Medienentwicklung einsetzte, rückten zunehmend die Rolle der Kommunikatoren und ihre gesellschaftliche und ethische Verantwortung in den Fokus kritischer Betrachtungen. Den Ausgangspunkt vermehrter wissenschaftlicher Auseinandersetzungen mit der öffentlichen Kommunikation bildete der durch einen Ökonomisierungs- und Expansionsschub ausgelöste Strukturwandel der Medienlandschaft. Der Zürcher Publizistikwissenschaftler Oskar Wettstein analysierte die negativen Folgen der Ökonomisierungs- und Boulevardisierungstendenzen in der Presse und forderte schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts die damals jungen Presseverbände auf, selbst um die Hebung des Qualitätsbewusstseins besorgt zu sein (vgl. Wettstein 1912: 7f.). Er sprach sich insbesondere für eine Professionalisierung der Journalisten aus und forderte die Branchenorganisationen auf, selber vermehrt in die Ausbildung zu investieren (vgl. Wettstein 1902: 54f.).

Die Erfahrungen im Ersten Weltkrieg mit der nationalistisch geprägten Pressearbeit der kriegführenden Staaten nährten auch in liberalen Kreisen die Skepsis gegenüber dem Verantwortungsbewusstsein der Medien und förderten die Bereitschaft, deren staatliche Unabhängigkeit einzuschränken. Die Irritationen über die Ausdehnung der Medienöffentlichkeit verstärkten sich seit dem Ersten Weltkrieg in mehrfacher Hinsicht, wie der Wiener Historiker Wilhelm Bauer in seiner 1930 publizierte Studie über „Die Öffentliche Meinung in der Weltgeschichte“ festhielt. In den von den Journalisten „entworfenen“ Spiegelbildern sah er meist verzerrte Realitäten, deren Wirkungsmacht sich jedoch auch kritische Zeitgenossen kaum entziehen konnten, weil „es ein geistiges Fürsichsein überhaupt nicht gab oder doch ein solches sehr erschwert war“ (Bauer 1930: 13). Er erkannte auch für demokratisch verfasste Gesellschaften die Gefahr eines mit publizistischen Mitteln gesteigerten „Massenwahns“, der durch „Entwirklichung“ die Errungenschaften der Aufklärung zu Nichte machen drohte: Die Entwirklichung „vollzieht sich eben in der Weise, dass sich zwischen die Wirklichkeit und das Erkennungsvermögen der in der Masse Denkenden und Fühlenden gleichsam eine Nebelwolke drängt. Die Verzerrungen, die dadurch hervorgerufen werden, schreiten oft bis zur Vernichtung der logischen wie der moralischen Beziehungen vor, die zwischen dem Ganzen der Tatsachen und seinen Teilen bestehen“ (Bauer 1930: 13).

Das skeptische Empfinden und die Analysen von Bauer dokumentieren jene medienpolitische Grundströmung, die – mit Unterbruch – bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts die Entwicklung der Medienlandschaft in Europa prägte: Die zumindest ambivalenten Erfahrungen mit der durch nationalistische, ideologische Polemik „verseuchten“ Presse veranlassten nämlich anfangs der 1920er Jahre die medienpolitischen Entscheidungsträger der meisten europäischen Industriestaaten, das neue Massenmedium Radio von Beginn weg im Bereich der aktuellen politischen Berichterstattung durch staatliche Kontrollvorschriften und Normsetzungen zu bändigen. Das Radio sollte als Vermittler im Dienste gesamtgesellschaftlicher Interessen einen Kontrapunkt zur polarisierenden Meinungs-Presse setzen (vgl. Schade 2000: 39-71, 412f.).

Die politischen Auseinandersetzungen um die Kontrolle des Rundfunks der 1920er bis 1940er Jahre liefern aufschlussreiches Anschauungsmaterial über das diffizile Ausbalancieren von gesellschaftspolitisch begründeten Kontrollbedürfnissen des Staates bzw. der Politik und dem liberalen Gebot möglichst weitgehender Kommunikationsfreiheiten. In der Folge fand die revolutionäre liberale Errungenschaft der Pressefreiheit keine Analogie beim Rundfunk. Besonders bei den nationalen Monopolbetrieben (in Deutschland, Grossbritannien, Österreich, der Schweiz und in anderen Staaten) stellten sich angesichts eines fehlenden äusseren Wettbewerbs verschiedene Probleme bei der Definition von Kommunikationsfreiheiten. In der Schweiz argumentierte der Rechtsdienst der Rundfunkaufsichtsbehörde (Obertelegraphendirektion OTD), die Verweigerung einer bundesrechtlich garantierten Radiofreiheit sei eine den Umständen angemessene Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit, wie sie ja faktisch auch bei öffentlichen Vorträgen und Reden gelte. Die „beschränkte Zahl der Rundspruchsender und der Studios und die Mitwirkung staatlicher Organe“ nötige eben zu „einer Auslese einerseits nach Bedürfnis und Qualität und andererseits nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung“ (Buser 1932: 61). Das nationale Monopolunternehmen hatte also im Auftrag der Bundesbehörden für eine landesweite Gleichbehandlung zu sorgen und erhielt deshalb das Recht, aber auch die Pflicht, Rundfunkbeiträge nach bestimmten Kriterien auszuwählen. Dem in den 1930er Jahren besonders von oppositionellen Kreisen häufig vorgebrachten Zensurvorwurf entgegnete die Aufsichtsbehörde mit einem gewagten Vergleich:

„Die Kontrolle ist mit der Redaktionstätigkeit einer Zeitungsunternehmung zu vergleichen und ist keine Zensur, wie oft irrtümlich behauptet wird. Wie einer Zeitung nicht zugemutet werden kann, Einsendungen ungelesen zu drucken, so darf auch am Mikrophon grundsätzlich nicht ohne Kontrolle gesprochen werden. Die Unparteilichkeit verlangt vielmehr obligatorische Kontrolle der Manuskripte, nicht nur fakultative“ (Buser 1932: 65).

Damit trat das liberale Gebot möglichst weitgehender Kommunikationsfreiheit beim Rundfunk in den Hintergrund. Der Anspruch auf Gleichbehandlung diente als zentrales Argument für die mehr oder weniger direkte politische Kontrolle des Rundfunks. Der Staat konnte sehr unterschiedlich stark an den Kontrollgremien und Normgebungsprozessen beteiligt sein. Die Schweizer Bundesbehörden waren stets bestrebt, die Schweizerische Radio- und Fernsehge-

sellschaft (SRG) trotz direkten staatlichen Kontrollmassnahmen möglichst weitgehend als privatrechtliche Organisation bestehen zu lassen (vgl. Schade 2000: 410-424).

Die skeptische rundfunkpolitische Grundorientierung der 1920er Jahre fand ihre tragische Bestätigung während des Zweiten Weltkrieges, als ein Grossteil der Radiostationen zu Propagandamaschinen degradiert wurde. Sie wirkte noch bei der Einführung des Fernsehens in den 1950er Jahren prägend mit: Die meisten (west-)europäischen Staaten übertrugen den beim Radio erprobten Organisationstypus des öffentlichen Rundfunks auf das Fernsehen. Der Begriff der Rundfunkkontrolle blieb dementsprechend eng an jenen der staatlichen Aufsicht geknüpft. Die skeptische Medienpolitik gegenüber dem Rundfunk wurde erst in den 1980er Jahren zu einer marginalisierten Position, als im Zuge der Liberalisierung und Kommerzialisierung von Radio und Fernsehen private und kommerzielle Veranstalter Sendekonzessionen erhielten. Damit gewannen die Formen branchenweiter und innerbetrieblicher Kontrollmassnahmen an Bedeutung.

### **1.1.2 Selbstkontrolle in Medienbranchen**

Neben direkten staatlichen Aufsichtsmaßnahmen entwickelten die Medien und deren Branchen selber auch Formen der Kontrolle, die in der Literatur teilweise als „Selbstkontrolle“ bezeichnet werden. Die Debatte um die Selbstkontrolle erreichte eine besonders hohe Intensität in der wirtschaftlichen Aufschwungphase nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, als die Medien nicht nur in den besiegten totalitären Staaten, sondern auch in alten Demokratien wie England mit der Entmilitarisierung des Alltags einen zusehends grösseren publizistischen Spielraum erhielten. Trotz Liberalisierung kam es nicht zu einem medienpolitischen Laissez-faire, denn gewichtige gesellschaftliche Akteure wie Kirchen, Parteien und Familienorganisationen erneuerten ihre Erwartung, Medien hätten moralische Normen und Qualitätsstandards einzuhalten. Da entsprechende Zensur- oder Kontrollaufgaben möglichst nicht mehr direkt durch staatliche Gremien wahrgenommen werden sollten, kam es bei der (Re-)Demokratisierung in Europa zur Schaffung zahlreicher Gremien zur Selbstkontrolle des Mediensektors (Beispiele für Gründungen in Deutschland: Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) (1949), Deutscher Presserat (1956); Selbstkontrolle der Illustrierten (SdI) (1957); Gründung in Grossbritannien: General Council of the Press (1953)). Solche Einrichtungen wurden als eine geeignete Form zur Umsetzung gesellschaftlicher Ziele in liberalen Gesellschaften angesehen. Die Siegermacht USA spielte eine Vorbildrolle, denn sie verfügte mit publizistischer Selbstkontrolle bereits über reiche Erfahrungen, die bei der Filmindustrie bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts zurück reichen (vgl. Mueller 1960: 34f.).

Ein kurzer Rückblick auf die medienpolitischen Fragestellungen in der jungen Bundesrepublik Deutschland eignet sich als Einstieg in die kritische Auseinandersetzung mit Formen der Selbst- und Co-Regulierung (siehe Abschnitt 2) und Instrumenten der Selbstorganisation (siehe Abschnitt 3), weil damals das Bewusstsein um die Fragilität demokratischer Kommunikationsstrukturen besonders geschärft war. Tatsächlich entwickelte sich in der Bundesrepublik

Deutschland nach der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 eine rege Debatte über die Rolle der Medien im neuen Staat, in die sich schliesslich auch die Wissenschaft einmischte (vgl. Schneider/Spangenberg 2002: 11f.). Die Deutsche Studiengesellschaft für Publizistik widmete sich an ihrer zweiten Arbeitstagung 1959 ausschliesslich dem „Problem der publizistischen Selbstkontrolle“ und formulierte eine Reihe „vordringlicher Fragen“, die noch heute als Ausgangspunkt für ein Frageraster dienen können (vgl. Löffler 1960: Vf.):

- Welche der verschiedenen Kontrollformen haben sich besonders bewährt?
- Genügt die moralische Einwirkung oder sind Sanktionen erforderlich?
- Ist eine Mitwirkung aussen stehender Kräfte (Kirche, Schule, Jugendorganisationen etc.) empfehlenswert und – wenn ja – in welcher Form?
- Soll sich die Selbstkontrolle auf die defensive Funktion einer Missbrauchsverhütung beschränken oder darf sie darüber hinaus eine erzieherische Funktion in Anspruch nehmen?

Der Begriff „Selbstkontrolle“ stand für unterschiedliche Formen der branchenmässigen Regulierung, die vordringlich die Sicherung von Qualitätsstandards bzw. die Abwehr staatlicher Zensurmassnahmen zum Ziel hatten. Helmut Cron, der in der nationalsozialistischen Presse als Medienschaffender gedient hatte und nach dem Krieg Berater der amerikanischen Medienlizenzbehörde und erster Vorsitzender des „Deutschen Journalistenverbandes“ war, begrüsst in seinem Referat die Einrichtung von Organisationen der Selbstkontrolle als „Möglichkeit der Selbstbesinnung der Gesellschaft auf ihre eigenen Kräfte“, da sie dazu geeignet sei, dem „Expansionsdrang des Staates und seinem Bevormundungsbedürfnis entgegenzuwirken“ (Cron 1960: 8). Dennoch wurde auch Skepsis laut, die von Cron pointiert formuliert wurde: „Selbstkontrolle [ist] nicht das Element einer starken und intakten Gesellschaft [...], sondern umgekehrt das notgedrungen unfreiwillige Ergebnis einer schwachen und nicht intakten Gesellschaft. Weil unsere Gesellschaft auf allen Gebieten nicht mehr das von sich aus leistet, was sie früher getan hat, müssen Hilfskonstruktionen als Gesellschaftersatz erfunden werden. Auch die Selbstkontrolle ist nichts anderes als ein Stück Lückenbüsserei für Tugenden, die die Gesellschaft nicht mehr besitzt“ (Cron 1960: 2).

An welches Ideal dachte Cron? Es erscheint das Bild vom idealen Staatswesen, in welchem jeder Bürger von sich aus ethische und moralische Normen hochhält und verteidigt – als Medienschaffender und als Medienkonsument. Aus einer solchen Perspektive erscheinen die Richtlinien wie jene der „Selbstkontrolle der Illustrierten (SdI)“ von 1958 tatsächlich als Zeugnis eines bereits erfolgten Sündenfalls. Demnach sollten Illustrierten in Deutschland all jene Texte und Bilder ablehnen, welche die „Schaffung einer gesunden Gesamtatmosphäre stören“ würden. Die Richtlinien beschränkten sich nicht auf die Ächtung unterschiedlicher Formen der Ausgrenzung, Diskriminierung, Gewaltverherrlichung und Kriegstreiberei, sondern verpflichteten sich auch einer strengen christlichen Moral. Abzulehnen waren beispielsweise „die Herabwürdigung der Ehe und Familie sowie Darstellungen, die den Eindruck er-

wecken, dass die aussereheliche geschlechtliche Vereinigung und der Ehebruch übliche und annehmbare Erscheinungsformen sind“ (abgedruckt in Löffler et al. 1960: 80).

So überrascht es schliesslich kaum, dass die Selbstkontrolle an der erwähnten Tagung der Deutschen Studiengesellschaft für Publizistik auch auf ganz grundsätzliche Kritik stiess, indem moniert wurde, Formen der Selbstkontrolle würden gegen das Zensurverbot im deutschen Grundgesetz verstossen. Die Verfassung gehe von der Unverzichtbarkeit der Presse-, Film- und Rundfunkfreiheit aus, denn die Massenmedien hätten als Träger der öffentlichen Meinung nicht nur das Recht, sondern die Pflicht zur Meinungsfreiheit.

Hans Albert Kluthe forderte als Verleger und Präsident des Verbands Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) in seinem Diskussionsbeitrag, die Selbstkontrolle dürfe „die redaktionelle Autonomie der einzelnen Verlage nicht antasten“. Weiter verlangte er eine Dezentralisation der Selbstkontrolle und kritisierte damit den Deutschen Presserat: „Eine Kontrolle durch eine Elite ist keine Selbstkontrolle“ (Kluthe 1960: 41).

Trotz der Kritik an der branchenmässig organisierten Aufsicht wurden Strategien zur Verbesserung der betriebsinternen Kontrolle im Sinne einer Selbstorganisation nicht thematisiert, ja, die Tagungsteilnehmer analysierten nicht einmal explizit, weshalb es von einzelnen Medien notorisch zu Tabu- oder gar Rechtsbrüchen kam.

Die Entwicklung beim Rundfunk wurde skeptisch beobachtet. Die Rundfunkanstalten hätten kaum den Spielraum für selbst gewählte Entscheidungen, diagnostizierte Helmut Cron und bezeichnete die diversen Aufsichtsgremien des Rundfunks in Deutschland als Formen der Fremdkontrolle, da weitgehend die politischen Parteien die Herrschaft darüber hätten (vgl. Cron 1960: 6ff.).

Zusammenfassend lassen sich aus der Lektüre des Tagungsberichtes von 1959 und aus den Satzungen diverser Selbstkontrollgremien folgende Gefahren und Ziele/Funktionen auflisten: Als Gefahren werden die Beschneidung der Meinungsfreiheit, der Verlust an Selbstverantwortungsgefühl sowie die Kartellbildung und die damit verbundenen negativen Folgen für den publizistischen Wettbewerb genannt. Mögliche Ziele oder Funktionen dagegen seien die Verhinderung staatlicher Eingriffe (siehe Ausführungen zur rekursiven Regulation gemäss Giddens, Kapitel II Abschnitt 1.1), die Stabilisierung von Marktstrukturen bzw. branchenmässigen Machtstrukturen, die Qualitätskontrolle, die Innovationsförderung und die Professionalisierung (z.B. durch Weiterbildung).

Es handelte sich somit zusammenfassend massgeblich um demokratiepolitische, medienpolitische und medienethische Motive. Die Institutionalisierung von Selbstkontrollprozessen kann somit als Beitrag zur stärkeren Orientierung des Mediensystems an medienethischen Werten betrachtet werden.



## 1.2 „Selbstkontrolle“ als Kontrolltätigkeit aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

In der rechtswissenschaftlichen Literatur findet der Begriff der „Selbstkontrolle“ häufige Verwendung. „Selbstkontrolle“ wird dabei oft in einer Weise gebraucht, dass der Eindruck entsteht, es handle sich um einen klar definierten und feststehenden Begriff sowie um eine mit diesem Begriff korrespondierende Kontrollpraxis. Beides trifft jedoch nicht zu, denn es mangelt vor allem mit Bezug auf die in Europa vorherrschenden Formen der Selbstkontrollen im Medienbereich an einem allgemeingültigen Ansatz für deren Konstruktion und Wirkungsweise (vgl. Münch 2001: 144; Ukrow 1999: 11).

Suhr (1998: 21) und Calliess (2002: 467) definieren den Begriff der Selbstkontrolle als eine Kontrolltätigkeit, die regelmässig komplexere Einheiten ausüben, um ein Fehlverhalten in ihrem bzw. dem Binnenbereich, aus dem sie hervorgehen, zu vermeiden oder zu beseitigen. Sehr ähnlich nähert sich auch Ukrow (1999: 11-22) diesem Begriff: Er spricht von Selbstkontrolle als Kontrollaktivität einer bestimmten Organisationseinheit, um ein Fehlverhalten in ihrem Binnenbereich zu vermeiden oder zu beseitigen, wobei diese von Fremdkontrolle im Sinne staatlicher Steuerung abzugrenzen sei. „Damit klingt in der Unterscheidung von Selbst- und Fremdkontrolle thematisch der Gegensatz von Gesellschaft und Staat, von Freiheit und imperativem Zwang, von Kooperation und Subordination, von privatem und öffentlichem Recht an“ (Ukrow 1999: 13). Ukrow unterscheidet zwischen zwei Ausprägungen: (1) *Selbstkontrolle im Sinne einer Selbstregulierung*. Bei dieser legislativen Entlastung der Hoheitsgewalt unterliegt die Befolgung der Regeln nicht dem staatlichen Durchsetzungszwang. (2) *Selbstkontrolle als Überprüfung der Vereinbarkeit mit Massstabsnormen*. Hierbei liegt eine exekutive bzw. judikative Entlastung der Staatsgewalt vor. Nach Scholz (1981: 339f.) zeichnet sich Selbstkontrolle insbesondere durch eine professionalisierte Aufgabenorientierung und eine berufsständische Kollegialität aus. Keine Selbstkontroll-Einrichtungen sind nach Wiedemann (1990: 23) diejenigen Organisationen, denen nur die berufsständische Interessenvertretung nach aussen obliegt.

Diese Kennzeichen entsprechen aber weitgehend denjenigen, die vorliegend dem Begriff der Selbstregulierung zugeordnet sind. Wie die vorerwähnte Darstellung der Begriffsverwendung von „Selbstkontrolle“ gezeigt hat, finden die Wesensmerkmale der Selbstkontrolle in der wissenschaftlichen Literatur keine klare Konturierung und Selbstkontrolle wird sogar oft als Synonym von Selbstregulierung verstanden.

### **1.3 Schlussfolgerung: Nötige Begriffsdifferenzierung**

Wie ausgeführt bezeichnet der Begriff Selbstkontrolle ganz unterschiedliche Formen der Kontrolle. Schon Cron verwies 1960 auf die Unschärfe des Begriffes, die er als eine „grundsätzliche Schwierigkeit“ betrachtete:

„Entweder beruhen [die Formen der Selbstkontrolle] auf dem Prinzip der Freiwilligkeit ohne staatlichen Einfluss, oder sie besitzen Zwangscharakter und müssen staatliche Mitbeteiligung in Kauf nehmen. Im ersten Fall hätten wir eine Selbstverwaltung im Stil des privatrechtlichen Vereins, im zweiten Fall eine Selbstverwaltung als Körperschaft des öffentlichen Rechts“ (Cron 1960: 8)

Neben der gebotenen Differenzierung entsprechend dem Vorhandensein einer staatlichen Beteiligung drängt sich für die Studie eine weitere Unterscheidung auf. So werden Formen der Kontrolle auch danach unterschieden, ob sie auf der Ebene einzelner Unternehmen (siehe: „Selbstorganisation“) oder innerhalb einer Branche (siehe: „Selbst-/Co-Regulierung“) angewendet werden. In der Studie wird der Begriff der Selbstkontrolle angesichts seiner begrifflichen Unschärfe nicht weiter verwendet. Dabei spricht noch ein weiterer Umstand gegen dessen Verwendung: Mit „Kontrolle“ wird in erster Linie der Aspekt der Überprüfung und Durchsetzung von Normen angesprochen. Die Studie untersucht jedoch auch, wie und vor allem weshalb Normen formuliert und aufgestellt werden.

## **2 Selbst- und Co-Regulierung – Begriffe, Implementation und Erfolgsbedingungen**

Zur Regulierung der Medien lassen sich mit Nordenstreng (2000: 77f.) vier Vorgehensweisen unterscheiden: mittels Gesetzen, über den Markt, durch die Medienunternehmen selbst sowie durch Bürger und Zivilgesellschaft. Die letzte Möglichkeit wird immer wieder gefordert, für die Schweiz etwa in Form eines Medienrates und eines „Observatoire Suisse des Médias“ auch von unserer Seite (vgl. Jarren et al. 2002a). Die Implementation dagegen gestaltet sich nicht völlig problemlos. Die Ansicht, eine reine „Regelung“ oder Steuerung über den Markt („Laisser-faire“) funktioniere, wird hier nicht vertreten. Damit bilden Gesetzgebung (Regulierung) und Regelungsbemühungen der Branche (Selbstregulierung) die Schwerpunkte dieses Abschnitts. Diese sollen denn auch nicht, wie dies häufig der Fall ist, als Gegensätze aufgefasst werden. Vielmehr kann von einem Zusammenspiel ausgegangen werden (Co-Regulierung). Im Folgenden werden die theoretischen Ausführungen zu Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung eher knapp gehalten, da dies an anderer Stelle bereits ausführlich erörtert wurde (vgl. Jarren et al. 2002b: 43-108; Puppis 2002b: 13-50; Donges 2002: 65-109).

## 2.1 Begriff der Regulierung

Eine genaue Definition des Begriffes der Regulierung fehlt (vgl. u.a. Hancher/Moran 1989: 129). Zudem wird er sowohl zwischen wissenschaftlichen Teilfeldern wie der Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaft als auch zwischen einzelnen Ländern unterschiedlich verstanden und interpretiert. Einen Versuch, die verschiedenen Bedeutungen von Regulierung zu gliedern, haben Baldwin/Cave (1999: 2) unternommen:

1. Regulierung als alle Formen sozialer Kontrolle oder sozialen Einflusses;
2. Regulierung als intendierter Staatseinfluss (deliberate state influence);
3. Regulierung als Befehlssetzung (specific set of commands).

(1) *Regulierung als alle Formen sozialer Kontrolle* ist die wohl breiteste Definition von Regulierung, da hier alle Mechanismen – ob diese nun staatlich sind oder nicht – darunter fallen, die in irgendeiner Form das Verhalten von Subjekten beeinflussen. Baldwin/Cave gehen noch weiter und sprechen dieser Form von Regulierung auch ab, dass sie intendiert sein muss. Hierunter lässt sich ebenfalls die weit gefasste Begriffsbestimmung von Ogus (1994: 1) fassen, wonach Regulierung „any form of behavioural control, whatever the origin“ bezeichnet. Nach dieser Definition setzt Regulierung nicht notwendigerweise einen Akteur voraus. Da sie so allgemein gehalten ist, lässt diese Definition die Identität von Regulierer und Reguliertem sowie den Zweck der einzuhaltenden Regel noch offen.

(2) *Regulierung als intendierter Staatseinfluss* benennt hingegen den Regulierungsakteur. Darunter fallen alle staatlichen Handlungen mit dem Ziel, wirtschaftliches oder soziales Verhalten zu beeinflussen (vgl. Baldwin/Cave 1999: 2). Dabei muss Regulierung nicht nur im Sinne von Befehlen verstanden werden, sondern umfasst auch andere Arten der Einflussnahme, etwa das Setzen ökonomischer Anreize oder die Bereitstellung von Informationen. Francis (1993: 5) definiert Regulierung dementsprechend als „state intervention in private spheres of activity to realize public purposes“.

(3) *Regulierung als Befehlssetzung* schliesslich engt den Begriff noch weiter ein, indem es um die Verkündung bindender Regeln sowie deren Überwachung und Anwendung durch einen hierzu bestimmten Akteur geht (vgl. Baldwin/Cave 1999: 2). Hierbei handelt es sich um den Staat oder eine staatlich eingesetzte Regulierungsbehörde (vgl. Baldwin/Scott/Hood 1998: 3). Bei Regulierung des Typs „command and control“ – zu deutsch: „imperative Regulierung“ (Schulz/Held 2002: A-3) – geht es um die Ausübung von Einfluss durch „imposing standards backed by criminal sanctions“ (Baldwin/Cave 1999: 35). Dies soll nicht heissen, dass bei Regulierung – verstanden als intendiertes staatliches Handeln – keine Regeln nötig wären, doch

geht es bei „command and control“ um Regeln in der Art von Geboten und Verboten, um Intervention oder imperative Regulierung.

In politikwissenschaftlicher Perspektive fällt auf, dass der Begriff der Regulierung zwischen den USA und Europa in unterschiedlichen Kontexten angewandt wird. So definiert Majone (1996a: 9): „When one speaks of regulation today, in America and increasingly also in Europe, one usually refers to sustained and focused control exercised by a public agency, on the basis of a legislative mandate, over activities that are generally regarded as desirable to society.“ Deutschsprachige Begriffsbestimmungen sind stärker auf den Staat als Akteur und Macht als Medium fixiert (so etwa Schubert 1991: 176); zudem wird Regulierung häufig mit einer steuerungstheoretischen Perspektive in Verbindung gebracht (vgl. u.a. Schulz/Held 2002: A-2; Donges 2002).

Rechtswissenschaftlich kann Regulierung beschrieben werden als die „Veränderung des Marktmechanismus, und zwar durch Einführung und Durchsetzung von Regeln, welche den Marktzutritt von Unternehmen, die Preise von Gütern, Qualität und Produktionsaspekten fest-schreiben“ (Weber 1986: 96f.). Bei Betrachtung des Regulierungsbegriffs in einem weiten Sinne zählen „alle Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit sowie der zivilrechtli-chen Annexfreiheiten durch staatliche Eingriffe, welche nicht die allgemein geltenden Spiel-regeln der Marktwirtschaft festlegen“, dazu. Dagegen umfasse Regulierung in einem engeren Sinne „nur solche interventionistischen Massnahmen des Staates, die ein Marktsegment als wettbewerbspolitischen Ausnahmebereich erheblich strukturieren, in der Meinung, angesichts von tatsächlichen oder vermeintlichen Marktineffizienzen sei ein ungebundener Wettbewerb nicht verwirklichtbar“ (Weber 1986: 3f.). Bartelt (1989: 9) identifiziert als zentrales Merkmal von Regulierung die Beziehung zwischen dem Regulator und dem Regulierten, welche eine nicht „interne hierarchische“ sein soll. Nach amerikanischem juristischem Verständnis sind von dem Begriff der „regulation“ grundsätzlich alle Gesetze, Rechts- und Verwaltungsver-ordnungen sowie u.U. auch nicht-hoheitliche Regelungen umfasst (vgl. Weber 1986: 30f.; Kleinstauber 1983: 176; Noll 1983: 378; Hoffmann-Riem 1984: 18ff.).

Betrachtet man die in der Forschungsliteratur genannten Definitionen des Begriffs der Regu-lierung, so lässt sich feststellen, dass die Fähigkeit zur Regulierung hauptsächlich dem Staat oder einer von ihm konstituierten Behörde zugeschrieben wird, Objekte der Regulierung Wirtschaftsunternehmen (ökonomische Perspektive) oder allgemein die Gesellschaft (politik-wissenschaftliche Perspektive) sind, die Regulierung sich rechtsförmig vollzieht und damit an den Staat gekoppelt ist.

Es lassen sich drei Komponenten ausmachen, welche auf Regulierung zutreffen müssen, da-mit von einer solchen überhaupt gesprochen werden kann. Der Begriff Regulierung verweist auf die Tätigkeit des handelnden Akteurs und besteht laut Campbell (1999: 714f.) aus:

1. Regelsetzung (legislation);
2. Durchsetzung (enforcement);
3. Urteilsfällung oder Sanktionierung (adjudication).

Im Hinblick auf die empirische Umsetzung lassen sich gesetzte Regeln differenzieren in (1) inhaltliche Vorgaben (Programminhalte), (2) strukturelle Vorgaben (Zusammensetzung und Finanzierung des Regulierers) und (3) prozedurale Vorgaben (etwa Transparenzvorschriften, Bestimmungen zum Ablauf der Verfahren etc.). Mit Durchsetzung ist in erster Linie die Aufsicht über die Einhaltung der Regeln gemeint, während die Sanktionierung eine Regelverletzung bereits ahndet (finanziell, organisatorisch, reputativ oder existenziell, z.B. durch Lizenzentzug).

Die theoretischen Ansätze zu Regulierung können anhand der Themen *Interessen*, *Institutionen* und *Ideen* unterschieden werden. Während interessentheoretische Ansätze vorrangig nach der Entstehung und Legitimation von Regulierung fragen, konzentrieren sich die institutionenzentrierten Ansätze stärker auf die Art von Regulierung innerhalb spezifischer institutioneller Arrangements. Ideenorientierte Ansätze schliesslich kommen vor allem zur Anwendung beim Vergleich unterschiedlicher Regulierungstraditionen und Kulturräume.

Normative Theorien wie die *Public Interest Theorie* beschreiben Regulierung als Mittel zur Erreichung kollektiver Ziele. Im öffentlichen Interesse soll ein Marktversagen verhindert werden: „Regulation is required – and only required – in the face of some market failure. It follows immediately that each regulatory regime should be targeted on the relevant failure or failures“ (Kay/Vickers 1990: 248). Als solche relevanten Bedingungen von Marktversagen gelten beispielsweise natürliche Monopole, die Versorgung mit öffentlichen Gütern, negative Externalitäten und Informationsprobleme. Soziale Ziele sind hingegen die Versorgungsgerechtigkeit oder auch gesellschaftliche Ziele, die individuellen Interessen übergeordnet werden können. Auch die Regulierung des Rundfunks wurde von Beginn an mit einem Marktversagen begründet, da die knappen Frequenzen ein öffentliches Gut darstellen. Allerdings gab es immer auch soziale Gründe für Regulierung. Die Rundfunkpolitik in vielen westlichen Demokratien mit einem öffentlichen Rundfunkveranstalter folgte einem kulturellen Modell (cultural or civic model):

„One model suggests that to sustain the general well-being of this society and its culture the state [...] has not just the right but a duty to make strategic decisions and interventions through its nominated decisions [...]: policy guided by the hand of ‚public‘ regulation, employing ‚public‘ values, serving the ‚public‘ interest“ (Tracey 1998: 11).

Ziele wie qualitativ hochwertige Unterhaltungs-, Informations- und Bildungsprogramme, Unparteilichkeit, grösstmögliche Reichweite und Unabhängigkeit sollten mittels Regulierung erreicht werden (vgl. Grainger 1999: 17-20). Diesem Ansatz diametral entgegengesetzt ist das ökonomische Modell der Rundfunkregulierung (economic or circus model), dessen Vertreter

aus ideologischen Gründen staatliche Eingriffe ablehnen und die „Konsumentensouveränität“ hervorheben (vgl. Tracey 1998: 11).

Unter den aus der Kritik an normativen Erklärungen entstandenen positiven Ansätzen ist die *Capture Theory* besonders prominent. Sie geht im Grundsatz davon aus, dass eine Regulierungsbehörde im Laufe ihrer Existenz von ressourcenstarken Akteuren „gefangen genommen“ oder vereinnahmt wird. Die *Private Interest Theorie* postuliert, dass Regulierung nicht aufgrund öffentlicher, sondern privater Einzelinteressen erfolge. Regulierung diene vorwiegend der regulierten Industrie selbst.

Die institutionenzentrierten Ansätze legen das Augenmerk stärker auf institutionelle Arrangements denn auf Interessen. Gemeinsam ist allen Ansätzen des Neoinstitutionalismus die Annahme, dass Institutionen – etwa Selbst- und Co-Regulierungsarrangements – einen Unterschied machen (vgl. Latzer et al. 2002: 27), Entscheidungen und Präferenzen der Akteure also beeinflussen. Neben politischen Strukturen, Ideologien und Organisationskulturen liegt das Hauptaugenmerk vor allem auf der politischen Kontrolle der Bürokratie, wie sie die *Principal-Agent-Theorie* anspricht, und der *Delegation von Macht* an die Regulierer.

Faktoren, welche die Regulierungstradition eines Landes prägen (vgl. Dyson 1992: 3f.), können schliesslich mit dem Begriff der ideenorientierten Ansätze gefasst werden. „Statutory Regulation“ etwa hat in den USA eine lange Tradition. Dabei geht es um von einer „public agency“ ausgeübte Regulierung um freien Wettbewerb zu gewährleisten. In Europa dagegen wurde lange auf staatliche Lösungen gesetzt. Mittelfristig zeichnet sich eine *Konvergenz der Regulierungskulturen* ab:

„Statutory regulation by independent agencies – sometimes called, for historical reasons, ‚American-style regulation‘ – is rapidly becoming the most important mode of regulation, indeed the leading edge of public policy-making in Europe“ (Majone 1996b: 47).

## 2.2 Begriff der Selbstregulierung

Was sich bereits bei den Ausführungen zum Begriff der Regulierung abzeichnete, ist bei der Selbstregulierung nicht anders: Es existiert weder eine einheitliche Definition des Begriffes, noch wird in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und Ländern darunter dasselbe verstanden. Zusätzlich erschwert wird die Auseinandersetzung mit Selbstregulierung dadurch, dass häufig der hier nicht weiter verwendete Begriff Selbstkontrolle (siehe Abschnitt 1) synonym verwendet wird.

„In fact, self-regulation is a broad concept, covering a wide range of institutional arrangements. Regimes differ according to several variables, notably: the degree of monopolistic power [...]; the degree of formality [...]; their legal status [...]; and the degree to which outsiders participate in rule formulation and enforcement, or in other ways supervise the system. Thus, for example, at one extreme ‚self-regulation‘ may simply refer to standards which are established within an individual (competitive) firm or within an industry but which are not legally binding [...]. And, at the other extreme, there are regimes under which the rules formulated by a SRA [self-regulatory agency/M.P.] must be approved by a government minister or some independent authority“ (Ogus 1994: 108f.).

So erfasst der Begriff Selbstregulierung am einen Ende des Spektrums auch Regelungsanstrengungen des privaten Sektors, während am anderen Ende nur jene Lösungen damit bezeichnet werden, bei denen die Regierung formal Regulierungsmacht delegiert hat (vgl. Campbell 1999: 714). Es existieren also unterschiedlichste Formen der Selbstregulierung, von freiwilligen Arrangements bis zu komplexen Regeln innerhalb eines rechtlichen Rahmens (vgl. BRTF 1999: 3).

Ogleich die Bandbreite des Begriffs Selbstregulierung sehr gross ist, gilt für ihn genauso wie für den Regulierungsbegriff, dass die drei Komponenten von Regulierung – Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung – vorhanden sein müssen. Damit lenkt Campbell (1999: 714f.) die Aufmerksamkeit auf die Tätigkeit des handelnden Akteurs. Wer dieser Akteur, das „Selbst“ im Begriff der Selbstregulierung, ist, bleibt aber unklar. Black (1996: 26) spricht von einer kollektiven Selbstverwaltung, d.h. einer Organisation, die eine regulierende Funktion in Bezug auf sich selbst und andere, die ihre Autorität anerkennen, ausübt. In ihrer kollektiven Form sei Selbstregulierung eine bewusste Delegation gesetzgeberischer Vollmachten an Institutionen, die aus Vertretern derjenigen Unternehmen bestehen, deren Verhalten reguliert werden soll (vgl. Price/Verhulst 2000: 178). Auch Baldwin/Cave (1999: 63) schliessen sich dieser Argumentation an: „Self-regulation typically involves an organization regulating the standards of behaviour of its membership“. Eine nicht-staatliche Organisation oder Vereinigung arbeitet ein Regelsystem aus, deren Einhaltung sie überwacht und für deren Durchsetzung sie sorgt. Hierbei stellt sich ferner auch die Frage, wie die Mitglieder dieser Selbstregu-



lierungsorganisation bestimmt werden. Da die Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung durch einen privaten Akteur – und nicht den Staat – geschieht, sind (sofern überhaupt vorgesehen) lediglich zivilrechtliche Sanktionen, die sich aus der internen Satzung ergeben, möglich (Bussen, Ausschluss aus der Selbstregulierungsorganisation) (vgl. Palzer 2003: 32).

Ausgehend von der Theorie des Liberalismus impliziert der Begriff der Selbstregulierung die Herstellung eines sozialen und marktmässigen Gleichgewichts durch die Gesellschaft anstelle einer heteronomen Ordnung des Staates (Regulierung). Das Privatrecht wird dabei als selbstregulative Verfassung verstanden; die Privatautonomie enthält und konkretisiert die liberale These der Selbstregulierung (vgl. Langhart 1993: 93). Im Wirtschaftsrecht bezieht sich Selbstregulierung regelmässig auf die Sicherung der Lauterkeit und der Leistungsgerechtigkeit im Wettbewerb. Sie kann einerseits zum Ziel haben, bestimmte Verhaltensweisen als unseriös und mit bestimmten Standesethiken unvereinbar repressiv zu sanktionieren oder diese präventiv zu vermeiden helfen (vgl. Hoeren 1995: 4). Zudem kann Selbstregulierung auf die Erhöhung der betriebswirtschaftlichen oder technischen Effizienz beim einzelnen Unternehmen gerichtet sein. Im juristischen Sinne sind diejenigen Regeln bzw. Normen gemeint, die innerhalb von nicht-staatlichen Stellen privatautonom aufgestellt, organisiert und durchgesetzt werden. Dies geschieht in der Absicht, dass sich die Gruppenmitglieder auch zukünftig bewusst an diese Regeln halten wollen (also eine so genannte Sollensordnung). Besondere Bedeutung erlangen im Rahmen von Selbstregulierungsmassnahmen die Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden und Berufsvereinigungen (vgl. Enderle 1993: 945). Die Charakteristik der Selbstregulierung besteht darin, dass bestimmte Regeln nicht von aussen aufoktroziert, sondern aus der jeweiligen gesellschaftlichen Gruppe heraus selber aufgestellt und geschaffen und damit auch akzeptiert werden (vgl. Marti 2000: 564). Grundlage hierfür können konkludente Verhaltensweisen oder aber schriftliche oder mündliche Verträge zwischen Gesellschaftsgruppen und insbesondere Beschlüsse von privatrechtlichen Organisationen bilden. Dieses Recht basiert auf einer privatrechtlichen Grundlage und beansprucht nur für die den betreffenden Verträgen oder Organisationen angeschlossenen Mitglieder Geltung. Ein weiteres Merkmal der Selbstregulierung stellt die Absicht dar, staatliche Regulierung überflüssig zu machen oder zu vermeiden (vgl. Weber 1987: 21f.).

### **2.2.1 Rechtliche Verbindlichkeit**

Materiell lassen sich verschiedene Selbstregulierungsmuster nach Rechtsverbindlichkeit, Regelungsinhalt und Teilnehmerkreis unterscheiden (vgl. Weber 1987: 22). Der rechtlichen Verbindlichkeit staatlicher Gesetze stehen die rechtlich nicht verbindlichen Gentlemen's Agreement, Verhaltenskodizes, Verbandsempfehlungen sowie Verbandsrichtlinien gegenüber. Inhaltlich vermag Selbstregulierung sowohl materielle Regelungen wie Verfahrensregelungen vorzusehen. Mit Bezug auf den Teilnehmerkreis kommt Selbstregulierung sowohl zwischen Unternehmen derselben Branche bzw. innerhalb derselben Interessengruppe als auch zwischen Interessengegnern vor (vgl. Langhart 1993: 94). Zudem wird unterschieden, ob

die Regelungen allein unter Privaten (z.B. Kartelle) oder unter Beteiligung staatlicher Behörden (z.B. Kollektivvereinbarungen wie Gesamtarbeitsverträge) getroffen werden.

- *Gentlemen's Agreements*: Die Bindungswirkung der Einigung liegt statt auf der rechtlichen auf der soziologischen, moralischen oder einer anderen faktischen Ebene, die nicht, wie beim Rechtsgeschäft, eine Durchsetzungsgarantie der staatlichen Rechtsordnung erfährt (vgl. Weber 1987: 26; Hoeren 1995: 16; Bahntje 1982: 34ff.; Sandrock 1968: 248ff.).
- *Verhaltenskodizes*: Unternehmen können sich wechselseitig zu Handlungsbeschränkungen verpflichten. Solche Abkommen werden typischerweise zur Durchsetzung privatwirtschaftlicher Ziele geschlossen (vgl. Zezschwitz 1978: 497f.; Hoeren 1995: 17).
- *Verbandsempfehlungen*: Die Beachtung ist den einzelnen Verbandsmitgliedern überlassen. Eine Reihe nicht-rechtlicher Sanktionen steht zur Verfügung (vgl. Maitland 1985: 137, 143).
- *Verbandsrichtlinien und -beschlüsse*: Die wirtschaftliche Handlungsfreiheit des einzelnen Verbandsmitglieds wird eingeschränkt. Solche Richtlinien sind im Rahmen des Verbandsrechts verbindlich. Verstöße werden mit Strafen geahndet. Theoretisch besteht auch die Möglichkeit, dass Beschlüsse kraft einer staatlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärung Nichtmitglieder bzw. die übrigen Angehörigen der betreffenden Branche binden (vgl. Hoeren 1995: 18f.).

### 2.2.2 Differenzierungen von Selbstregulierung

Black (1996: 27) unterscheidet vier verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung:

1. Freiwillige Selbstregulierung (voluntary self-regulation);
2. Erzwungene Selbstregulierung (coerced self-regulation);
3. Genehmigte Selbstregulierung (sanctioned self-regulation);
4. Angeordnete Selbstregulierung (mandated self-regulation).

(1) *Freiwillige Selbstregulierung* würde dem gängigen Verständnis von Selbstregulierung insofern entsprechen, als dass der Staat weder bei der Anregung noch bei der Anordnung von Selbstregulierung eine aktive Rolle spielt.

(2) *Erzwungene Selbstregulierung* bezeichnet Arrangements, bei denen eine Gruppe – aufgrund einer Regierungsdrohung Gesetze zu erlassen – dazu bewegt wird, selbst Regeln auszuarbeiten. Auch wenn freiwillige Selbstregulierung existieren mag: „More commonly, the development of such regimes may be carried out to discourage the government from legislating“ (Baldwin/Scott/Hood 1998: 28). Damit ist Selbstregulierung meist reaktiv und dient dazu, den Staat vom Erlass neuer Gesetze abzuhalten (vgl. etwa Evers 2000: 261; Eisermann 2001: 80).

(3) *Genehmigte Selbstregulierung* sieht bereits eine weitergehende Beteiligung des Staates vor. Eine Gruppe formuliert Regeln, welche jedoch der Zustimmung durch die Regierung bedürfen.

(4) *Angeordnete Selbstregulierung* geht darüber hinaus, indem die Regierung eine Gruppe beauftragt, Normen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens zu formulieren und durchzusetzen.

Selbstregulierung bedeutet keinen Rückzug des Staates aus der Regulierung. Genehmigte und angeordnete Selbstregulierung sind nach den gewählten Definitionen bereits Formen der Co-Regulierung. Hoffmann-Riem/Schulz/Held (2000: 50) bezeichnen es als unklar, ob Regulierungsziele durch „reine“ Selbstregulierung überhaupt erreicht werden können, womit sich die Frage aufdrängt, ob der Staat nicht sogar beteiligt sein sollte. Eine reine Selbstregulierung scheint es in der Realität denn auch selten zu geben (vgl. Price/Verhulst 2000: 146). In den meisten Fällen ist Selbstregulierung eine Reaktion auf staatliches Handeln. Abhängig von der staatlichen Beteiligung ist die Durchsetzbarkeit der Regeln. Sind sie formal verbindlich, zieht ein Verstoß juristische Konsequenzen nach sich, während die Missachtung von Normen allenfalls eine Ächtung zur Folge hat. „To ensure that these schemes operate effectively, government needs to monitor their operation and to retain a credible mechanism for intervening if problems arise“ (BRTF 1999: 5).

Selbstregulierung und staatliche Regulierung als unvereinbare Gegensätze zu begreifen erscheint nicht sinnvoll. Deshalb wird hier die Ansicht vertreten, dass – gerade im Rundfunkbereich – Selbstregulierung eine nützliche Ergänzung zu staatlicher Regulierung sei, wobei letztere dadurch nicht überflüssig werde (vgl. Jarren et al. 2002b: 83-94; in Anlehnung an Campbell 1999: 772). Eine Beteiligung des Staates sollte deshalb vielmehr als Möglichkeit gesehen werden, um Nachteile von Selbstregulierung auszugleichen: „Even in areas where self-regulation may be presumed to enjoy a comparative advantage, the presence of a forceful public regulator is needed in order to ‚guard the guardians‘“ (Majone 1996a: 26).

Wird von einem solchen Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung und von einem rechtlichen Rahmen gesprochen, so handelt es sich eigentlich um mehr als Selbstregulierung. Oreja (1999) unterscheidet denn auch zwei Arten von Selbstregulierung:

- Selbstregulierung als Einigung der betroffenen Parteien auf gewisse Verhaltensregeln unter sich selbst: Das „Selbst“ in Selbstregulierung meint hier die Industrie und – über Beschwerdemechanismen – allenfalls die Öffentlichkeit.
- Selbstregulierung als regulierte Selbst- oder Co-Regulierung: Über einen gesetzlichen Rahmen geben die Behörden gewisse zu erreichende Ziele vor, überlassen es den Betroffenen aber selbst, Regeln zu formulieren, zu implementieren und zu überwachen. Das „Selbst“ in Selbstregulierung meint hier eine Partnerschaft von Behörden und Industrie.

Schulz und Held (2002: A-10f.) nennen zusammenfassend unterschiedliche Techniken, die der Staat nutzen kann, um den Prozess der Selbstregulierung zu beeinflussen: strukturelle Sicherungen, Rahmensetzungen, Initiierung von Prozessen, Gründung und Unterstützung von Akteuren, Ansetzen staatlicher Massnahmen bei Institutionen der Selbstregulierung, Erstellung/Befolgung eines Verhaltenskodex als Lizenzaufgabe sowie Moderation und Supervision. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine systematische Klassifizierung, wie die Autoren gleich selbst anmerken.

### **2.2.3 Gründe für und gegen Selbstregulierung**

Selbst- und Co-Regulierung können als „Notlösung“ oder als „Ideallösung“ gesehen werden (vgl. Latzer et al. 2002: 48): Notlösung deshalb, weil traditionelle staatliche Regulierung wie ausgeführt an Grenzen stösst. Ideallösung, weil Selbst- und Co-Regulierungsformen eine Reihe von potentiellen Vorteilen mit sich brächten (vgl. ausführlich Puppis 2002b: 33-36, mit vielen Literaturhinweisen; zusammenfassend Puppis 2003). Folgende allgemeinen Argumente für Selbstregulierung seien kurz genannt:

- Selbstregulierung kann kostengünstiger sein als Regulierung (zumindest für den Staat und die Steuerzahlenden);
- Selbstregulierungsorganisationen mögen über mehr Fachwissen verfügen (Fachleute können selber im Rahmen bestehender Gesetze erforderliche Regeln erlassen, was einen qualitativ hohen Regulierungsstandard sicherstelle (vgl. auch Marti 2000: 578);
- Selbstregulierung ist äusserst flexibel und bietet einen Geschwindigkeitsvorteil gegenüber staatlicher Regulierung mit komplizierten und langwierigen Rechtsetzungsverfahren (Expertenkommission, Vernehmlassung, parlamentarische Beratungen, Referendum);
- Unternehmen können sich ihren eigenen Regeln stärker verpflichtet fühlen, da diese u.U. als sinnvoller wahrgenommen werden;
- Selbstregulierung ist unabhängig von Landesgrenzen und kann international ausgerichtet werden (besonders bei der Regulierung des Internet);
- Innovative Lösungen lassen sich einfach und zeiteffizient realisieren;
- Bei komplexen Themen (Vielzahl von Beteiligten mit unterschiedlichsten Interessen) ist Selbstregulierung von Vorteil, da der Staat Probleme bekunden kann, das öffentliche Interesse wahrzunehmen.

Für den Rundfunk als äusserst komplexes Politikfeld dürfte in erster Linie die Flexibilität von Selbstregulierung sehr wichtig sein. So können ökonomische, technologische und soziokulturelle Veränderungen, welche den Rundfunk betreffen, problemlos in der Regelsetzung berücksichtigt werden. Gesetze dagegen haben, da die zukünftige Entwicklung der Medienmärkte nicht vorhergesehen werden kann (vgl. Oreja 1999), den Nachteil, dass sie schnell veralten und der Gesetzgebungsprozess mitunter lange dauert (aktuelles Beispiel: RTVG).

Ein letzter Punkt darf jedoch nicht vergessen werden: Überall dort, wo der Staat aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht eingreifen darf, hat Selbstregulierung ihre Stärken, gerade auch im Medienbereich (vgl. Campbell 1999: 717). Die anzustrebende möglichst grosse Distanz des Rundfunks vom politischen System, über welches schliesslich auch kritisch berichtet werden soll, würde durch zu starke Regulierung gefährdet. Der Staat darf deshalb, abgesehen von allgemeinen Programmvorgaben, keinen Einfluss auf die Programminhalte nehmen. Doch auch diese generellen Ziele, die im öffentlichen Interesse formuliert werden (etwa Qualität und Vielfalt), sind nur schwer in Gesetzen zu fassen, weshalb sich Selbstregulierung anbietet.

Doch Selbstregulierung muss nicht im öffentlichen Interesse liegen. Unternehmen haben ein klares Eigeninteresse an Selbstregulierung und hoffen, so noch mehr Einfluss auf die Gesetzgebung und -durchsetzung nehmen und die Regierung auf Distanz („at an arm’s length“) halten zu können (vgl. Hanf 1989: 203f.). Selbstregulierung ist im Normalfall reaktiv. Nicht der Wunsch nach mehr Regeln veranlasst die Industrie zur Ausarbeitung eines Kodex, sondern das Bestreben, die Regierung von der Formulierung neuer Gesetze abzuhalten. Die potentiellen Nachteile von Selbstregulierung können wie folgt kurz zusammengefasst werden:

- Die Durchsetzung eigennütziger wirtschaftlicher oder politischer Interessen erscheint nahe liegend: „With self-regulation, regulatory capture is there from the outset“ (Kay 1988: 34, zit. nach Ogus 1994: 108) – Selbstregulierung kann folglich zu kartellistischen Absprachen und zur Verhinderung von Wettbewerb missbraucht werden;
- Zwischen Staat und Selbstregulierungsakteur besteht eine Informationsasymmetrie, womit das Verhalten der Selbstregulierung nur unzureichend beurteilt werden kann;
- Die demokratische Legitimität von Selbstregulierungsorganisationen ist zumindest fraglich. Selbstregulierung ist letztlich ein modernes Beispiel für (Neo-)Korporatismus (vgl. Ogus 1994: 108), d.h. finanzielle, prozedurale (Fairness, Unparteilichkeit) und materielle (Berücksichtigung des öffentlichen Interesses) Verantwortlichkeit müssen nicht gegeben sein. Speziell hinzuweisen ist auf die Punkte Transparenz und Einbezug der Öffentlichkeit, über welche Verantwortlichkeit am ehesten erreicht werden kann. Auch halten sich Selbstregulierer – indem sie Regeln aufstellen, durchsetzen und Fehlverhalten sanktionieren – nicht an das Prinzip der Gewaltenteilung (Ogus 2000: 587);
- Der Rechtsschutz ist weniger gut als bei staatlicher Gesetzgebung. Da es sich um privatrechtliche Regeln handelt, können Selbstregulierungsmassnahmen und die gestützt darauf erlassenen Anwendungsakte grundsätzlich nicht mit öffentlich-rechtlichen Rechtsmitteln angefochten werden, sondern nur mit den hinsichtlich Prozessführung und Kosten risikoreicheren Mitteln des Zivilprozessrechts. Drittbetroffenen, die häufig bereits durch die Nichtmitwirkung bei der Selbstregulierung benachteiligt sind, stehen in der Regel auch die erwähnten zivilrechtlichen Mittel nicht zur Verfügung. Soweit nicht auch noch anfechtbare staatliche Anwendungsakte ergehen, können sie sich daher lediglich mit aufsichtsrechtli-

chen Mitteln an die zuständige staatliche Behörde wenden, wobei ihnen aber grundsätzlich keine Parteirechte zustehen;

- Die mit der Selbstregulierung beauftragte Organisation könnte über zuwenig Mittel verfügen, um ihren Aufgaben nachzukommen;
- Ein Mangel an öffentlichem Vertrauen in Selbstregulierung und in die Unparteilichkeit der Organisation – die Solidarität unter Journalisten etwa könnte die Wirksamkeit von Selbstregulierung einschränken (vgl. Evers 2000: 261) – ist denkbar;
- Da Selbstregulierung auf freiwilliger Basis beruht, müssen sich nicht alle Unternehmen den Regeln verpflichtet fühlen;
- Selbstregulierung birgt die Gefahr, dass sie lediglich der Kosmetik dient und die propagierten guten Absichten keine Konsequenzen für die tägliche Arbeit der Medienschaffenden haben (vgl. Nordenstreng 2000: 79).

Man sollte sich jedoch bewusst machen, dass ein Grossteil der Kritik an Selbstregulierung auf einem sehr engen Verständnis des Begriffes beruht und nicht auf Formen zutrifft, an welchen der Staat beteiligt ist.

Die erläuterten potentiellen Vorteile sind gleichzeitig Gründe für die Implementation von Selbst- und Co-Regulierungsformen – also für die Tatsache, dass man diesen den Vorzug gegenüber staatlicher Regulierung gibt. Gründe wie tiefere Kosten (für den Staat) und eine höhere Bereitschaft zur Einhaltung selbst auferlegter Regeln scheinen, wie bisherige empirische Ergebnisse zeigen (vgl. Jarren et al. 2002b: 347ff.; Puppis 2002b: 101f., 108f.), kaum eine Rolle zu spielen. Deshalb flossen in die empirische Erhebung der vorliegenden Studie (siehe Kapitel V) lediglich folgende als besonders wichtig erachtete Aspekte ein: (1) Flexibilität und Geschwindigkeit von Selbstregulierung, (2) Komplexität des Politikfeldes und (3) Unabhängigkeit der Medien (Staatsferne des Rundfunks).

## 2.3 Begriff der Co-Regulierung

Bei Co-Regulierung<sup>1</sup> nimmt der Staat somit eine weitaus grössere Rolle ein, als dies bei Selbstregulierung der Fall ist, womit Co-Regulierung „eine Mischform aus imperativer Regulierung und Selbstregulierung“ (Schulz/Held 2002: A-2f.) darstellt: „The idea [...] is to have public regulation in tandem with self-regulation“ (Kay/Vickers 1990: 240). Wie bei Selbstregulierung existiert ein privater Akteur, jedoch muss sich dieser nicht (alleine) um alle drei Komponenten von Regulierung kümmern. Eine Aufteilung der Verantwortung zwischen Staat und Selbstregulierungsorganisation, und damit das Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung, ist nicht nur möglich (vgl. Campbell 1999: 715; Puppis 2002a: 32), sondern sinnvoll und erwünscht. Das „Co“ bezieht sich also auf die Beziehung zwischen den privaten und staatlichen Akteuren, d.h. auf den Grad der staatlichen Beteiligung (vgl. Latzer et al. 2002: 42). Co-Regulierung ist eine Form von Selbstregulierung, welche nicht nur gesetzeskonform ist, sondern auf gesetzlichen Regelungen basiert. Damit ist Co-Regulierung als „cooperative approach to governance“ zu verstehen, in dem die Verantwortung zwischen einem öffentlichen und privaten Partner geteilt wird (vgl. Liikanen 2000).<sup>2</sup> Der Staat respektive eine unabhängige Regulierungsbehörde kann beispielsweise an der Sanktionierung beteiligt sein oder die Selbstregulierungsorganisation lediglich die Einhaltung gewisser staatlicher Vorgaben überwachen (was Palzer (2003: 32) als Selbstkontrolle bezeichnet – dem wird hier wie bereits ausgeführt nicht gefolgt).

Generell betrachtet gehe es beim Konzept Co-Regulierung um die zweckgerichtete Formulierung von Rahmenbedingungen, Verfahren und Zielwerten für nichtstaatliches Handeln, welche die Risiken in das ökonomische System zurückverlagern, ohne dass der Staat seine eigene Verantwortung aufgeben müsse (vgl. Finckh 1998: 48). Mittels Co-Regulierung sollen also Nachteile reiner Selbstregulierung, etwa die Verfolgung von Eigeninteressen durch die In-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden soll der Begriff Co-Regulierung synonym für Begriffe wie regulierte Selbstregulierung, Ko-Regulierung, Co-Regulation oder audited self-regulation verwendet werden.

<sup>2</sup> Eine weitere theoretische Perspektive zu Co-Regulierung nehmen Rose/Miller (1992: 173ff.) mit ihrem Ansatz „governance at a distance“ ein, welche aus der Theorie der „Gouvernementalität“ von Michel Foucault entwickelt wurde. Kennzeichnend für diese Form der Regulierung ist, dass der Staat zunächst versucht, indirekt mittels nicht-staatlicher Organisationen zu agieren. Die damit einhergehende Auslagerung staatlicher Funktionen mündet in die Entstehung einer fragmentierten Kontrollstruktur (vgl. Rose/Miller 1992: 180; O'Malley 1992: 252ff.). Wenngleich der Staat seinen Steuerungsanspruch behält, werden andere Akteure ermutigt, die Verantwortung zu übernehmen. „Governance at a distance“ geht also gerade nicht von hierarchischen, staatsorientierten Verhältnissen aus, sondern zielt auf partnerschaftliche Kooperation (Rose/Miller 1992: 180; Capus 2002: 713ff.). Insofern kann Co-Regulierung auch als anschlussfähig an die Diskussion um „Public Private Partnership“ verstanden werden. Das Konzept wird aber – zurecht – auch scharf kritisiert. Hierfür ist vor allem der inflationäre Gebrauch für jedwede Form der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor verantwortlich (vgl. u.a. Budäus/Grüning 1997).

dustrie, vermieden werden: Selbstregulierungsorganisationen „regulate with some oversight or ratification by government, or officials representing the public interest“ (Ogus 2000: 596). Es besteht damit ein durch staatliche Regulierung gesetzter Rahmen, innerhalb dessen die Industrie Regeln entwickelt.

„The establishment by parliament of such an agency and the interaction of such an agency between citizens, policy makers and industry bodies produces a regulatory framework [...] which is [...] called co-regulation – that is to say, a balance is struck between the need of a mature and rapidly evolving industry such as broadcasting to accept responsibility for itself, and the need of the individual citizens to have the means to ensure that their interests are being guarded in the implementation of self-regulatory regimes“ (Grainger 1999: 5).

Co-Regulierung könne erreicht werden durch die Integration eines bestehenden Selbstregulierungssystems in einen gesetzlichen Rahmen oder durch die Initiierung eines Co-Regulierungsarrangements durch den Staat (vgl. Palzer 2003: 33).

Im deutschen Sprachraum ist für Co-Regulierung vor allem der Begriff der regulierten Selbstregulierung gebräuchlich, wie er von Hoffmann-Riem (1996: 300f.) geprägt wurde. Er verortet solche Arrangements zwischen den beiden Polen staatlich imperativer Regulierung und privater Selbstregulierung:

„Der Staat beschränkt sich darauf, die Strukturen zu schaffen, die eine Selbstregulierung ermöglichen, und gegebenenfalls in den Selbstregulierungsprozess einzugreifen, wenn und insoweit die Regulierungsziele durch Selbstregulierung nicht erreicht werden oder unerwünschte (Neben-)Effekte eintreten“ (Hoffmann-Riem/Schulz/Held 2000: 50).

Co-Regulierung kann Nachteile von Selbstregulierung insofern beseitigen, als dass ein allfälliges Fehlverhalten von Selbstregulierungsorganisationen kaum unentdeckt bleibt. Die Verfolgung von Eigeninteressen wird zumindest erschwert. Zusätzlich dürfte die Präsenz einer unabhängigen Regulierungsbehörde auch die Anreize der Selbstregulierungsorganisation erhöhen, ihre Arbeit gut zu erledigen (vgl. Kay/Vickers 1990: 240). Die Vorteile von Selbstregulierung können so mit einer funktionierenden Aufsicht durch den Staat kombiniert werden:

„One of the fundamental needs of any self-regulatory system is that there be some umpire to oversee and ensure industry’s compliance with its obligations to the public interest self-regulatory scheme“ (Grainger 1999: 39).

Co-Regulierung funktioniere aber nur dann, wenn die Industrie „reif“ genug sei, ihre Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit zu akzeptieren und einzusehen, dass Co-Regulierung nicht keine Regulierung oder keine Kosten für die Industrie bedeute: „Above all, regulators must resist the siren call of industry capture“ (Grainger 1999: 43). Was dies konkret bedeutet, bleibt unklar. Kritisch zu hinterfragen ist zudem, dass Co-Regulierung als Kooperation zwischen dem Staat und privaten Akteuren bezeichnet wird. Bei Co-Regulierung sollte man sich deshalb durchaus bewusst sein, dass diese nicht auf Freiwilligkeit der privaten Akteure beruht. Dies ist im Übrigen auch bei Selbstregulierung der Fall, die selten freiwillig (autonom) entsteht, sondern meist mit dem Ziel, staatliches Handeln zu verhindern (heteronom). Private



Akteure und der Staat arbeiten zwar vermehrt zusammen, doch hätten sie nicht identische Rollen, da nur der Staat auf das öffentliche Interesse verpflichtet sei (vgl. Ukrow 1999: 11ff.).

Aus dem bisher Gesagten lassen sich für die empirischen Arbeitsschritte (siehe Kapitel V) verschiedene Möglichkeiten einer staatlichen Beteiligung bei Selbst- und Co-Regulierung ableiten. Während die Rolle des Staates bei Selbstregulierung aus der Androhung von Gesetzen – um die Industrie zur Regelsetzung zu bewegen – oder deren Implementation bei Versagen des privaten Sektors besteht, muss für Co-Regulierung als Grundbedingung die Setzung eines rechtlichen Rahmens gelten, innerhalb dessen Selbstregulierung möglich ist. Der Staat oder eine von ihm eingesetzte unabhängige Regulierungsbehörde kann zudem (1) die Industrie zu Selbstregulierung verpflichten, (2) inhaltliche, strukturelle und prozedurale Vorschriften erlassen (d.h. an der Regelsetzung beteiligt sein) sowie Kompetenzen bei (3) der Durchsetzung (Überwachung der Einhaltung) und (4) der Sanktionierung inne haben.

## **2.4 Selbst- und Co-Regulierung im Rundfunksektor**

Neben den aufgezeigten Problemen herkömmlicher Regulierung, welche auch den Rundfunksektor betreffen, hat sich das Regulierungsobjekt Rundfunk ebenfalls gewandelt. Verwiesen sei hier neben der rasanten technologischen Entwicklung (Stichwort Digitalisierung und Konvergenz) vor allem auf eine starke Ökonomisierung und Kommerzialisierung des gesamten Rundfunksystems, auf die hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gründen stattfindende Internationalisierung von Medienkonzernen und auf festzustellende sozio-kulturelle Veränderungen, etwa die zunehmende Individualisierung (vgl. Jarren et al. 2001: 19-34). Rundfunk wird heute auch als Wirtschaftsgut mit starker Konkurrenz zwischen den verschiedenen Anbietern betrachtet. Nationalstaatliche Regelungen sind immer einfacher zu unterlaufen. Und aus einer zunehmend fragmentierten Gesellschaft werden unterschiedlichste Anforderungen an den Rundfunk gestellt. „The traditional concept of broadcasting regulation has proved too static to cope with such changes“ (Dyson/Humphreys 1989: 151). Ein für den Rundfunk relevanter Aspekt betrifft folglich die rasche Veränderung der Umwelt. Während Gesetze oft von der Realität überholt werden, bietet Selbstregulierung hier klare Vorteile. Und Co-Regulierung vermag die Flexibilität von Selbstregulierung mit der Garantie einer funktionierenden staatlichen Aufsicht, welche ein eigennütziges Verhalten der Industrie verhindern soll, zu verbinden. Gesetzliche Rahmenbedingungen, welche lediglich grundsätzlich zu befolgende Regeln festlegen, erlauben es, dass kulturelle, soziale, ökonomische und technologische Veränderungen, wie sie den Rundfunk betreffen, flexibel in der Regelsetzung berücksichtigt werden können (vgl. Oreja 1999).

Zudem muss staatliche Tätigkeit, damit sie die Unabhängigkeit des Rundfunks nicht gefährdet, mit äusserster Zurückhaltung erfolgen und bedarf einer besonderen Legitimation. Gerade wegen der anzustrebenden möglichst grossen Unabhängigkeit des Rundfunks von der Regierung – oder allgemeiner: dem politisch-administrativen System – sei Co-Regulierung im Medien- und Rundfunksektor eine Möglichkeit, von den Vorteilen von Selbstregulierung zu profitieren, Nachteile dagegen zu vermeiden: Einerseits hat der Staat die Aufgabe, eine funktionsfähige Rundfunkordnung zu garantieren, andererseits soll er das Rundfunkprogramm nicht beeinflussen (vgl. Finckh 1998: 407). Zwar sind gewisse inhaltliche Vorgaben darüber möglich (mitunter aber nicht unbedingt sinnvoll), was gesendet werden soll, etwa der prozentuale Anteil von europäischen Produktionen am Gesamtprogramm. Auch muss der Staat sicherstellen, dass grundlegende Werte (wie z.B. der Schutz Minderjähriger oder Pluralismus) nicht verletzt werden und diese den ökonomischen Interessen der Rundfunkunternehmen gegenüber verteidigen. Doch inhaltliche Entscheide – wie Programme umgesetzt werden sollen – darf der Staat weder fällen, noch sind diese problemlos in rechtliche Vorgaben umzusetzen.

Probleme rechtlicher Instrumente (u.a. aufgrund der raschen Umweltveränderungen) und normative Einwände gegen eine Staatsnähe des Rundfunks sind somit gewichtige Argumente für die Setzung eines gesetzlichen Rahmens, innerhalb dessen Selbstregulierung möglich ist. Co-Regulierung bietet sich auch im Rundfunksektor als Regulierungsform an, da der Staat so seine Doppelrolle als Garant und Bedrohung der Rundfunkfreiheit erfüllen kann, indem er rechtliche Vorgaben bezüglich der Struktur des Rundfunks und der Prozesse der Selbstregulierung formuliert (vgl. Finckh 1998: 407). Das politische System müsse sich – unabhängig von allen gesellschaftlichen und technologischen Veränderungen – darüber klar werden, welche Ziele im Namen des öffentlichen Interesses für den Rundfunk gelten sollen und eine unabhängige Behörde einrichten, welche diese vertritt und die Selbstregulierungsorganisation überwacht. „Such bodies will be assisted by the clear articulation of the legislature’s public interest objectives to guide the regulator in its efforts to allow the public good in specific cases“ (Grainger 1999: 53). Den Verbänden privater Rundfunkveranstalter respektive den öffentlichen Rundfunkanstalten fiel dabei die Rolle zu, sich innerhalb eines vom Staat festgelegten Rahmens der Selbstregulierung anzunehmen.

Die genannten Probleme und der Legitimationsbedarf von Regulierung widerspiegeln allerdings nur die eine Sichtweise auf das Politikfeld Medien und dort insbesondere auf den Rundfunk. Ebenso müssen Ansprüche und Erwartungen der Gesellschaft an die Massenmedien betrachtet werden: Auf Seite des Mediensystems besteht geradezu eine Verpflichtung zur Selbstverpflichtung. Denn die Medien und insbesondere der Rundfunk befinden sich in einem konstitutionellen Dilemma: Einerseits besteht das Recht auf eine Medienfreiheit ohne Eingriffe des Staates, andererseits tragen die Medien auch eine Verantwortung für die Gesamtgesellschaft (vgl. Nordenstreng 2000: 78). Die Formulierung, Durchsetzung und Sanktionierung von Regeln kann damit von den Medien auch erwartet werden.

„Between state media control on the one hand and a widening cultural demand for social responsibility in journalism on the other, a regulatory gap develops in liberal democracies. [...] This [...] explains why [...] unofficial institutions (for example, press councils) have arisen to remind journalists of their social responsibility and to encourage ethical standards of professional performance“ (Pöttker/Starck 2003: 48).

Unabhängige Presse- und Medienräte sowie die Aufstellung professioneller Kodizes („Codes of Ethics“ oder „Codes of Conduct“) sind zentrale Bestandteile einer Selbstregulierung des Mediensektors. Bertrand (1990: 12) spricht von einem „Media Accountability System“, zu welchem alle „Personen, Gruppen, Publikationen und Methoden gehören, die den Medien dabei helfen, der Öffentlichkeit besser zu dienen“ (Appelquist-Schmidlechner 1996: 79). Zu nennen wären etwa Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Journalisten, die Kommunikatorforschung und die Medienkritik („media criticism“), also Berichterstattung von Medien über Medien. Den Erfolg von Presseräten schätzt er kritischer ein als auch schon (vgl. Bertrand 1977), denn diese dürften sich nicht auf die Beschwerdebehandlung beschränken und müssten Bestandteil eines informellen Netzwerkes eines „Media Accountability System“ sein.

„However, the most important and internationally recognised mechanisms of self-regulation are independent media councils and professional codes of ethics“ (Nordenstreng 2000: 80). Die Stärke solcher Einrichtungen sieht Appelquist-Schmidlechner (1996: 84) in deren Unabhängigkeit von den Medien, den klar festgelegten Verhaltensregeln und in der Tatsache, dass alle Beteiligten (Medieninhaber, Journalisten, Publikum) zusammen gebracht werden. Solche Presse- und Medienräte sowie die von ihnen überwachten Kodizes stehen im empirischen Teil der vorliegenden Studie – was Selbstregulierung betrifft – denn auch im Mittelpunkt. Presse- und Medienräte stammen ursprünglich aus den nordischen Ländern und existieren vornehmlich in Europa. Diese lassen sich nach inhaltlicher Zuständigkeit, Zusammensetzung und geographischer Zuständigkeit kategorisieren (vgl. Appelquist-Schmidlechner 2001: 171f.; Rüttimann 1993: 83f.):

- Inhaltliche Zuständigkeit
  - für alle Medien,
  - nur für die Presse,
  - nur für Teilbereiche des Mediensektors;
- Zusammensetzung
  - nur Vertreter der Berufsgruppen,
  - zusätzlich Vertreter der Öffentlichkeit,
  - nur Vertreter der Regierung oder des Parlaments;
- Geographische Zuständigkeit
  - lokale Presseräte,
  - regionale Presseräte,
  - nationale Presseräte,
  - internationale Presseräte.

Ein Grossteil der Räte – die vornehmlich auf nationaler Ebene existieren – kümmern sich um den gesamten Mediensektor, während andere lediglich für den Pressesektor zuständig sind (vgl. Dewall 1997: 13). Am häufigsten bestehen Presse- und Medienräte aus Journalisten und Verlegern. Die Beteiligung von Vertretern aus der Öffentlichkeit ist eher selten (vgl. Sonninen/Laitila 1995: 11f.). „It is widely felt that a press council [...] should include representatives of the public as well as of media-owners and journalists“ (UNESCO 1980: 246). Ein Rat, der aus Vertretern von Regulierung und Parlament besteht, würde sich allerdings nicht als Selbstregulierung qualifizieren. So konstatiert Nordenstreng (2000: 82) denn auch, dass Medienräte unabhängig von Politik und Justiz sein müssen. Formen, bei denen der Staat an der Gründung beteiligt ist dagegen, stellen einen klassischen Fall von Co-Regulierung dar. Die Sanktionen der meisten Räte beschränken sich auf den Abdruck von Rügen; nur die wenigsten können auch Bussgelder verhängen (vgl. Sonninen/Laitila 1995: 16ff.). Auch wenn es zwischen den Räten grosse Unterschiede gibt, haben sich doch etwas gemeinsam: Ihre Aufgaben lassen sich in zwei Bereiche differenzieren. Zum einen sollen sie die Rechte der Öffent-

lichkeit schützen (Publikum, Informanten), etwa in dem eine Beschwerdemöglichkeit gegeben wird, zweitens geht es um den Schutz der Massenmedien selbst, indem demonstriert wird, dass die Branche fähig ist, ihre Verantwortung wahrzunehmen (vgl. Nordenstreng 2000: 84). Zwei weitere Funktionen lassen sich nennen: die Mediation zwischen Medien und Öffentlichkeit sowie die Erhöhung der journalistischen Qualität (vgl. Sonninen/Laitila 1995: 4f.).

Das aus Schweden stammende Ombudssystem lässt sich an dieser Stelle ebenfalls anführen; in Schweden ist denn auch dem Presserat ein Presseombudsman vorgeschaltet. Ombudsstellen dienen dem Zweck, Zuhörern, Zuschauern oder den von der Berichterstattung betroffenen Personen die Möglichkeit zu geben, Kritik an der Leistung der Redaktion zu üben (vgl. Karmasin 1998: 403; Evers 1999). Der gängige Begriff „Ombudsperson“ leitet sich aus dem schwedischen Wort „ombud“ ab und bezeichnet die Rolle einer Person, die als „Mittler und Schlichter zwischen tatsächlichen und vermeintlichen Opfern der Berichterstattung und der Redaktion“ fungieren (Ruß-Mohl 1994: 170). Ombudspersonen verstehen sich als Anlaufstellen, die Beschwerden nachgehen, Anregungen aufgreifen und gegebenenfalls die Kommunikation zwischen Publikum und Redaktion steuern (vgl. Ruß-Mohl 2000: 15). Die Aufgabe einer Ombudsstelle liegt in der Überwachung und Weiterentwicklung gültiger Richtlinien für den Umgang mit Anspruchsgruppen oder Einzelpersonen und in der Vermittlung bei auftretenden Konflikten (vgl. Blum 2000: 339f.). Die Institutionalisierung solcher Stellen macht Entscheidungs- und Vorzugsregeln transparent und ermöglicht es so, dass auch externe Anspruchsgruppen Informationen über Aufgaben und Ziele des Unternehmens erlangen und darauf reagieren können (vgl. Karmasin 1999).

Presse- und Medienräte sowie ethische Kodizes hängen eng zusammen, da letztere häufig durch einen Rat überwacht werden (vgl. Dewall 1997: 13; Heinonen 1995: 63f., zit. nach Appelquist-Schmidlechner 1996: 36f.). Allerdings existieren Codes in weitaus mehr Ländern als Presse- und Medienräte (vgl. Nordenstreng 2000: 80f.). Solche „Codes of Conduct“ seien auf den Punkt gebracht eine Liste von „dos and don'ts“ (Frost 2000: 95). Es handelt sich bei diesen Kodizes damit um Standesregeln, welche sich mit der publizistischen Verantwortung, journalistischer Fairness und Sorgfalt sowie einer ethischen Verhaltensweise befassen (vgl. Appelquist-Schmidlechner 1996: 41). Die Funktion von Berufskodizes lässt sich mit Verantwortung (gegenüber Öffentlichkeit, Quellen, Staat und Arbeitgeber) sowie Schutz der professionellen Identität umschreiben (vgl. Laitila 1996: 34, zit. nach Appelquist-Schmidlechner 1996: 44). Die Ziele von Kodizes lassen sich wie folgt umschreiben:

„(a) to protect the consumer [...]; (b) to protect and inspire the working journalist [or] broadcaster [...]; (c) to guide editors [...]; (d) to define the responsibilities of proprietors, shareholders and governments who are in a position of absolute control over any particular form of mass media communications activity; (e) to deal with issues of advertisers and others who buy into the services of the media“ (UNESCO 1980: 243)

Häufig geht es nicht um die Aufstellung neuer Regeln, sondern darum, bestehende Normen zu verschriftlichen und zu bestätigen (vgl. Evers 2000: 265). Eine Befürchtung, die teilweise

hinsichtlich solcher Kodizes vorgebracht wird, ist, dass diese zu einer Grundlage für Gerichtsentscheide und juristische Klagen werden könnten (vgl. Evers 2000: 271ff.).

Die Beteiligung von Medienschaffenden, Medienunternehmen und Vertretern der Öffentlichkeit an der Selbstregulierung zeigt, dass – auch wenn der Staat (gerade wenn es um Co-Regulierung geht) – eine wichtige Rolle spielt, die Beziehungen zu anderen Akteuren nicht vergessen werden dürfen. Damit hängt ein Verständnis von Medienpolitik zusammen, das diese als ein Handlungssystem oder Policy-Netzwerk interpretiert. Neben dem politisch-administrativen System spielen im Netzwerk Medienpolitik auch ökonomische und gesellschaftliche Akteure eine Rolle (vgl. Donges 2002: 30). Fussend auf diesem Ansatz entwickelten Jarren/Donges (2000: 257-261) ein normatives Mehrebenen-Akteur-Modell, mit dem die in der (europäischen) Rundfunkregulierung bislang vorherrschende staatszentrierte bzw. staatsgerichtete Sichtweise aufgegeben werden soll. Dem politischen System obliegt es danach vor allem, Regulierungsinstanzen zu etablieren sowie Verhandlungssysteme und gesellschaftliche Akteure zu schaffen. Rundfunkpolitik wird in diesem Modell als ein anhaltender Informations-, Kommunikations- und Interaktionsprozess mit unterschiedlichen Beteiligten begriffen, in denen politischen Akteuren eine auf das gesamte Feld bezogene Gestaltungsaufgabe bezüglich Akteuren, Verhandlungssystemen und der Regelung der Prozesse zukommt (vgl. Jarren/Donges 2000: 242-250).

Die Kontakte einer Selbstregulierungsorganisation zu Vertretern der Öffentlichkeit und der Mediennutzer, zu Medienschaffenden sowie dem Management von Medienunternehmen müssen im empirischen Teil der vorliegenden Studie (siehe Kapitel V) also ebenfalls betrachtet werden. So sitzen wie gezeigt teilweise Vertreter der Öffentlichkeit in Medienräten. Neben (1) einer Beteiligung an Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung ist hier in erster Linie an (2) einen (institutionalisierten) Informationsaustausch zu denken. Aber auch (3) die Erwartungen dieser Akteure an Selbst- und Co-Regulierung dürften von Belang sein.

## 2.5 Erfolgsbedingungen von Selbst- und Co-Regulierung

Um den Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung beurteilen zu können ist es notwendig, Kenntnisse über die von Selbstregulierungsorganisation und Staat verfolgten *Ziele* zu haben (etwa inhaltliche Ziele, nutzerspezifische Ziele, Wettbewerbsförderung, Marktmachtskontrolle). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass möglicherweise Zielkonflikte bestehen und die verschiedenen involvierten Akteure den Erfolg unterschiedlich einschätzen. Aus diesem Grund darf die Frage „Erfolg für wen?“ – insbesondere bei der Auswertung der empirischen Daten – nie aus den Augen gelassen werden.

Neben einem Vergleich von Zielen und deren Erreichung können auch *statistische Daten* (z.B. Anzahl behandelter Fälle) Hinweise bezüglich des Erfolgs von Formen der Selbst- und Co-Regulierung liefern.

Da eine Evaluation – letztlich eine Messung der Zielerreichung und damit des Erfolgs – hier weder angestrebt noch durchführbar ist, muss in erster Linie die Erfüllung von *Faktoren für den Erfolg von Selbst-/Co-Regulierung* analysiert werden. Um den Erfolg von Selbst- und Co-Regulierungsformen sicherzustellen, d.h. ihre potentiellen Nachteile zu vermeiden, lassen sich denn auch verschiedenste Kriterien für eine funktionierende Regulierung formulieren.

Die der britischen Regierung mit Ratschlägen zur Seite stehende „Better Regulation Task Force“ (BRTF), hat ihre Prinzipien „guter“ Regulierung auf Selbstregulierung übertragen (vgl. BRTF 2000). Diese sollen staatlichen Akteuren helfen, existierende oder vorgeschlagene Selbstregulierungsorganisationen bezüglich deren Effektivität zu beurteilen. Die fünf Grundprinzipien lauten (vgl. BRTF 1999: 6f.):

1. Transparenz (Transparency):  
Veröffentlichung von Jahresberichten;
2. Verantwortlichkeit/Rechenschaft (Accountability):  
Einfache Verfahren; Einbezug unabhängiger Dritter; Unabhängigkeit von der Branche;
3. Zielgerichtetheit (Targeting):  
Klare Zieldefinition und Verfahrensregeln; Messung der Zielerreichung;
4. Stetigkeit (Consistency):  
Abstimmung auf nationale und internationale Regulierung;
5. Verhältnismässigkeit (Proportionality):  
Verlässliche Sanktionierung.

Von Schulz/Held (2002: A-11) zwar nicht als Erfolgsfaktoren – sondern als für das Zusammenspiel von staatlichen und privaten Akteuren in der Co-Regulierung zentrale Bereiche – bezeichnet, trotzdem aber hier zu nennen, sind:

- Art der Aufgabendefinition;
- Organisation der Selbstregulierungsorganisation;
- Evaluation;
- Sanktionsmechanismen;
- Zusammenwirken/Kooperation mit staatlicher Regulierung;
- „Fallback“-Szenarien bei einem Versagen von Selbstregulierung („Auffangnetz“).

Latzer et al. (2002: 55f., 66-75) nennen ebenfalls eine Reihe von Punkten. Diese können in leicht modifizierter Form danach unterteilt werden, ob sie das Zustandekommen von Selbst- und Co-Regulierung begünstigen, die Funktionsweise solcher Formen verbessern oder demokratischen Anforderungen genügen:

- Die Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen von Selbst- und Co-Regulierung ist umso grösser/steigt an,
  - je grösser die potentiellen Vorteile der Industrie;
  - wenn die Kosten ohne Selbstregulierung höher sind;
  - wenn ein industrieweites Entscheidungsfindungssystem (Branchenverband) existiert;
  - je weniger fragmentiert die Industrie;
  - je geringer die Machtunterschiede innerhalb der Industrie.
- Selbst- und Co-Regulierung funktionieren umso besser,
  - je höher die Interessenübereinstimmung zwischen den (Markt-)Beteiligten;
  - je besser die Voraussetzungen für staatliche Regulierung;
  - je höher der Bekanntheitsgrad der Regulierungsinstitution;
  - je stärker die öffentliche Partizipation;
  - je stärker die Unterstützung durch staatliche Institutionen.
- Selbst- und Co-Regulierung genügen demokratischen Anforderungen, wenn
  - Verantwortlichkeiten (accountability) geklärt sind (wer ist wem gegenüber wofür verantwortlich?);
  - Verfahrensregeln transparent und gerecht sind;
  - Transparenz gegeben ist (periodische Kontrolle und Veröffentlichung von Berichten);
  - eine Rückkoppelung an staatliche Stellen existiert.

Auch wenn bestimmte Bedingungen das Zustandekommen von Selbst- und Co-Regulierung begünstigen, so sind diese nicht Erfolgsfaktoren. Solche *Entstehungsgründe* können verkürzt umschrieben werden mit (1) wirtschaftliche Vorteile für die Branche, (2) Einigkeit der Branche, (3) Drohung durch den Staat, (4) Industriemoral und (5) politisches Klima. Ein Beispiel für letzteres wäre etwa Neuseeland, wo ideologische Gründe („Staatsentlastung“) die Imple-



mentation von Selbst- und Co-Regulierung beschleunigten (vgl. Jarren et al. 2002b: 349; Puppis 2002b: 109). Diese sollten aber analytisch von den bereits erläuterten Gründen getrennt werden, welche dafür ausschlaggebend waren, Selbst- respektive Co-Regulierung anstelle staatlicher Regulierung zu implementieren (siehe Abschnitt 2.2.3).

Es zeigt sich deutlich, dass trotz der umfangreichen Literatur zu Selbst- und Co-Regulierung nur sehr wenige Erkenntnisse zu Erfolgsfaktoren existieren. Kommt hinzu, dass viele der zu findenden Kriterien nicht theoretisch begründet sind. Häufig werden in Aufzählungen Kriterien genannt, welche dem Alltagswissen entstammen, ohne jedoch eine empirische Überprüfung durchgeführt zu haben. Auch sind die genannten Bedingungen für den Erfolg von Formen der Selbst- und Co-Regulierung sehr heterogen; Systematisierungsversuche wurden nur selten unternommen. Mitunter aus diesem Grund befasst sich die vorliegende Studie genauer mit potentiellen Erfolgsfaktoren. Aus bisherigen Untersuchungen (vgl. die Ergebnisse aus Puppis 2002b) und den wenigen vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen wurde deshalb versucht, die wichtigsten Punkte zu identifizieren.

Bei der Zusammenstellung von Erfolgsbedingungen wird versucht, diese nach unmittelbaren strukturellen und prozeduralen Faktoren und Charakteristika des Umfeldes zu systematisieren:

#### *Strukturelle Merkmale als Erfolgsfaktoren*

- *Einbindung in bestehende Regulierungsarrangements*: Selbstregulierung muss kompatibel mit der bestehenden (Medien-)Gesetzgebung auf nationaler und europäischer Ebene sein, was auch mit „Pfadabhängigkeit“ umschrieben werden kann (vgl. Jarren 2002: 13);
- *Unabhängigkeit*: Die Selbstregulierungsorganisation muss unbeeinflusst durch die zu regulierenden Unternehmen handeln können, d.h. sie darf beispielsweise nicht zugleich das Repräsentationsorgan der Branche sein;
- *Beteiligung des Staates*: Co-Regulierung scheint in einem Grossteil der Literatur eine höhere Erfolgsaussicht zugeschrieben zu werden denn „reiner“ Selbstregulierung. Dies würde heissen, dass der Staat nicht nur über die Drohung, Gesetze für einen bestimmten Bereich zu erlassen, beteiligt ist, sondern einen gesetzlichen Rahmen vorgibt (vgl. NCC 2000: 47f.) und die Tätigkeit der Selbstregulierungsorganisation überwacht.
- *Ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung*: Um die vorgesehenen Aufgaben auch erfüllen zu können, muss die Selbstregulierungsorganisation über genügend Ressourcen verfügen;
- *Fachwissen/Expertise*: Die Zusammensetzung der Selbstregulierungsorganisation kann ebenfalls als struktureller Erfolgsfaktor bezeichnet werden. Diese braucht genügend Fachwissen – und Motivation –, damit sie die an sie delegierten Aufgaben ausführen kann (vgl. Michael 1995, zit. nach Campbell 1999: 719). Aber ihre Sachnähe zur Problematik und ihre spezifische Interessenlage beeinflussen ihre Handlungsfähigkeit ebenfalls (vgl. Finckh

1998: 391). Auch die öffentliche Regulierungsbehörde benötigt Fachwissen, um die Selbstregulierungsaktivitäten überwachen zu können (vgl. Michael 1995, zit. nach Campbell 1999: 719f.). Nur dann gelingt es den staatlichen Steuerungssubjekten, gesellschaftliche Ressourcen und Informationen für staatliche Steuerung zu instrumentalisieren (vgl. Finckh 1998: 389).

#### *Prozedurale Merkmale als Erfolgsfaktoren*

- *Klar festgelegte Verfahren und Verantwortlichkeiten;*
- *Verantwortlichkeit (Accountability) durch Einbezug der Öffentlichkeit:* Mechanismen, welche es der breiten Öffentlichkeit erlauben, ihre Meinung in einer Selbstregulierungsorganisation einzubringen, tragen dazu bei, dass diese das öffentliche Interesse nicht vergessen (vgl. Grainger 1999: 42);
- *Verantwortlichkeit (Accountability) durch Transparenzregeln:* Um ein verantwortliches Verhalten der Mitglieder einer sich selbstregulierenden Branche bei der Durchsetzung und Überwachung von Regeln sichern zu können, müssten einerseits Informationen über die normativen Standards, auf welche man sich verpflichtet hat, andererseits über deren Einhaltung generiert werden (z.B. durch die Publikation von Jahresberichten). Prinzipien und Verfahren müssten allgemein bekannt sein (vgl. Price/Verhulst 2000: 179f.);
- *Wirksame Sanktionierung:* (Selbst-)Regulierung muss, wie ausgeführt, neben der Regelsetzung auch die Durchsetzung der Regeln und die Sanktionierung von Regelverstößen beinhalten. Die fehlende Sanktionierung ist einer der Hauptkritikpunkte an Selbstregulierung. Um erfolgreich zu sein, scheinen wirksame Sanktionsmechanismen unabdingbar. Hierbei darf allerdings interner Tadel durch Berufskollegen nicht unterschätzt werden, dessen Wirkung weit einschneidender sein mag als die Verhängung von Strafen;
- *Zielgerichtetheit/Effizienz:* Ziele müssen klar definiert, Leistungsindikatoren identifiziert sein. Nur dann ist auch eine Überprüfung der Zielerreichung verlässlich möglich.

#### *Charakteristika des Umfeldes als Erfolgsfaktoren:*

- *Bekanntheitsgrad der Selbstregulierungsorganisation und der Beschwerdeverfahren bei den Bürgerinnen und Bürgern als Rezipienten;*
- *Akzeptanz durch die Marktteilnehmer:* die regulierten Unternehmen müssen die Selbstregulierungsorganisation nicht nur anerkennen, sondern auch deren Entscheidungen akzeptieren und befolgen;
- *Professionalisierung:* Je stärker sich Medienunternehmen und journalistische Rollenträger den eigenen professionellen Standards verpflichtet fühlen, umso eher lassen sich diese Standards in Form von Branchen- und/oder Organisationsregeln formulieren und umsetzen.

zen. Selbstregulierung hängt damit auch davon ab, inwieweit die Professionalisierung im Journalismus vorangeschritten ist;

- *Interessenübereinstimmung der Akteure*: Einem Erfolg von Formen der Selbst- und Co-Regulierung wäre es abträglich, wenn zwischen den Interessen der Öffentlichkeit (vertreten durch staatliche Akteure) und den Interessen der privaten Akteure starke Divergenzen bestünden.

Die genannten Erfolgsfaktoren sind allerdings nicht immer völlig trennscharf. Zweck dieser Erfolgskriterien ist denn auch in erster Linie eine zusammenfassende Darstellung der für den Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung relevanten Aspekte, um diese anschliessend einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. Eine systematische Untersuchung dieser Erfolgsfaktoren und deren Beurteilung durch Expertinnen und Experten aus Ministerien, Regulierungsbehörden, Rundfunkanstalten und Selbstregulierungsorganisationen verspricht wichtige Einblicke in die Funktionsweise von Selbst- und Co-Regulierung sowie Erkenntnisse über Möglichkeiten, wie Formen der Selbst- und Co-Regulierung positiv beeinflusst werden können.

Strukturelle und prozedurale Merkmale können bei der Ausgestaltung einer Selbstregulierungsorganisation direkt beeinflusst werden, etwa indem einige dieser Aspekte in einer Rahmengesetzgebung geregelt werden oder in der Satzung der Organisation selbst festgelegt werden. Die Charakteristika des Umfeldes sind lenkbar, jedoch handelt es sich dabei nicht um Faktoren, die schriftlich angeordnet werden können. Vielmehr hängt deren Erreichung mittel- und langfristig mitunter von der konkreten Tätigkeit der Selbstregulierungsorganisation ab. Die Auflistung ist auch nicht so zu verstehen, dass alle Faktoren bedingungslos erfüllt sein müssen, damit Selbst- und Co-Regulierung erfolgreich sind.

Es kann davon ausgegangen werden, dass Selbstregulierungsarrangements normalerweise mit bestehender Regulierung vereinbart werden können. Vorhandenes Fachwissen, klar festgelegte Verfahren, Zielgerichtetheit sowie eine den Aufgaben angemessene Finanzierung und Personalausstattung dürften offensichtlich für den Erfolg notwendig sein. Die übrigen Faktoren – Unabhängigkeit von der Industrie, Beteiligung des Staates, Verantwortlichkeit (durch Einbezug der Öffentlichkeit und durch Transparenzregeln), wirksame Sanktionierung, Bekanntheitsgrad und Akzeptanz durch die Regulierten – erscheinen zwar zentral, sollen aber einer genaueren empirischen Analyse unterzogen werden. Deshalb wurden auch lediglich für diese Faktoren Thesen gebildet (siehe Abschnitt 4.2) und in den durchgeführten Interviews in erster Linie diese Aspekte diskutiert.

### **3 Selbstorganisation – Zwischen Medienfreiheit und Controlling**

*Edzard Schade*

#### **3.1 Spannbreite des Begriffes Selbstorganisation**

Die Studie untersucht publizistische Normierungsprozesse nicht nur im Zusammenspiel von Staat, Branchen und Rundfunkorganisationen in den Formen der Selbst- oder Co-Regulierung, sondern auch auf der Ebene einzelner Rundfunkbetriebe. Solche innerbetriebliche Normgebungs- und Normdurchsetzungsprozesse werden fortan als „Selbstorganisation“ bezeichnet.

Die möglichen Formen der innerbetrieblichen Selbstorganisation reichen von einfachen Regelwerken bis hin zu hoch komplexen Organisationseinheiten. Selbstorganisation beginnt häufig mit dem Erstellen eigener Regelwerke zur Lösung bestimmter Probleme. Der Grad ihrer Institutionalisierung steigt mit der Schaffung innerorganisatorischer Gremien, die mit der kritischen Selbstreflexion beauftragt sind. Der Anstoss zur Entwicklung von Instrumenten der Selbstorganisation kommt vielfach von der Betriebsleitung, aber teilweise auch von den unteren Ebenen, wie dies das Beispiel der Redaktionsstatute bzw. der Statutenbewegung in Deutschland belegt (siehe Abschnitt 3.2). Angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsformen interessiert insbesondere die Frage nach den verschiedenen Erfolgsfaktoren von Selbstorganisation (siehe Abschnitt 3.5). Heute haben viele Rundfunkunternehmen integrierte Controlling-Organisationen und Prozesse implementiert, die bisweilen die ganze Palette von Instrumenten der Selbstorganisation in sich einschliessen (siehe Abschnitt 3.4). Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive stellt sich vor allem die Frage, ob die innere Presse- und Rundfunkfreiheit durch Selbstorganisation eingeschränkt wird. Die diesbezüglichen Ausführungen dienen primär einer ergänzenden, problemorientierten Bestandaufnahme mit historischer Perspektive.

In Westeuropa dominierten bis zur rundfunkpolitischen Liberalisierungswelle in den 1980er Jahren nationale Public-Service-Rundfunkveranstalter, die sich zu einem grossen Teil über Gebühren finanzierten. Die Veranstalter verfügten über gut planbare Einnahmen und bewegten sich über Jahrzehnte in einem relativ stabilen Markt. Bereits damals waren die Rundfunkunternehmen stets mit zahlreichen, teilweise gegensätzlichen Ansprüchen und Aufgabenstellungen aus ihrer Umwelt konfrontiert, welche die Entwicklung im Bereich der Selbstorganisation mehr oder weniger stark beeinflussten. Bis heute sind die Aufgabenstellungen und Ansprüche mit der schrittweisen Liberalisierung des Rundfunks noch komplexer geworden.

Nachfolgend werden in einem kurzen historischen Überblick zentrale Gründe für die Implementation von Formen der Selbstorganisation dargestellt.

Im Rundfunkbereich entwickelten sich zur Lösung bestimmter Aufgaben oft Formen der Regulierung und der Selbstorganisation parallel. Dies lässt sich am Beispiel der staatlichen Finanzaufsicht der SRG illustrieren. Die nationale Rundfunkanbieterin der Schweiz entwickelte als Public-Service-Unternehmen schon bei ihrer Gründung 1931 auf Betreiben staatlicher Regulierung ein Berichtswesen, mit dem sie die Verwendung der Gebühren gegenüber den Aufsichtsbehörden und der Gesellschaft belegen und rechtfertigen musste. Das Ziel des Berichtswesens war aus behördlicher Perspektive eine nach aussen hin transparente Ressourcensteuerung. Gleichzeitig baute die SRG im Sinne der Selbstorganisation ein nach innen gerichtetes professionelles Berichtswesen auf, das der Optimierung der Betriebsführung diente. Die strikte Kontrolle der Rechnungsführung sollte eine möglichst wirtschaftliche Verwendung der Gebührengelder garantieren, was auch die Optimierung von betrieblichen Arbeitsabläufen mit einschloss. Der Rhythmus der Kontrollprozesse war von den Jahresberichten geprägt. Aber auch in zahlreichen anderen Arbeitsbereichen lässt sich eine Gleichzeitigkeit von Regulierung und Selbstorganisation beobachten. Im publizistischen Bereich beispielsweise entwickelten die nationalen Rundfunkbetriebe Frühformen der Selbstorganisation, indem sie Regulative für die redaktionelle Arbeit zur Qualitätssicherung aufstellten. Insbesondere die aktuelle gesellschaftspolitische Berichterstattung erfuhr starke Normierungen (vgl. Schade 2000: 301-307, 336-340).

Mit der Liberalisierung des Rundfunks wandelten sich die Rahmenbedingungen der Public-Service-Veranstalter in Europa nachhaltig. Die Gründerwelle von privaten kommerziellen Radio- und Fernsehstationen in den 1980er und 1990er Jahren führte zu einer komplexeren „Umwelt“ der einzelnen Veranstalter: Die über Jahrzehnte eingespielten Beziehungen zu Politik und Wirtschaft veränderten sich, die Konkurrenz auf dem Zuschauer- und Werbemarkt wurde intensiver. Seither kann eine beschleunigte Ökonomisierung des Rundfunks beobachtet werden, die unter anderem bei den Programmverantwortlichen zu einer stärkeren Orientierung an den Publikumswünschen bzw. Einschaltquoten führt (vgl. Meier/Jarren 2001: 148-154).

Obschon Selbstorganisation per Definition bedeutet, dass ein Unternehmen selbstständig handelt, spielen die Ansprüche und Aufgabenstellungen Dritter (der Umwelt) eine bedeutende Rolle bei der Ausgestaltung konkreter Formen der Selbstorganisation. Neben den Beziehungen zu staatlichen Stellen und Formen der Regulierung interessiert sich die Studie deshalb auch für die Kontakte, welche das Unternehmen beziehungsweise die für Selbstorganisationsinstrumente zuständige Abteilung zu weiteren (potentiellen) Anspruchsgruppen unterhält – also für allfällige Kontakte zu Arbeitnehmerverbänden (z.B. Journalistengewerkschaften), Branchenverbänden (Selbstregulierungsorganisationen), Wissenschaft und Forschung, Medienkritik bzw. Medienjournalisten und auch zu Vertretern der Mediennutzer oder der allgemeinen Öffentlichkeit.

Die dynamisierten Beziehungen der Rundfunkveranstalter zu ihrer Umwelt finden seit den späten 1980er Jahren immer stärker ihren Niederschlag in einer organisatorischen Weiterentwicklung der Betriebsführung, mit der als Hauptziel eine raschere und flexiblere Anpassung an Umweltveränderungen angestrebt wird (vgl. Kayser 1993: 48). Dieser organisatorische Wandel lässt sich in den Unternehmensberichten anhand der bisweilen inflationären Verbreitung neuer Schlagworte aus der Managementlehre beobachten. Einige Begriffe wie „Controlling“, „Monitoring“, „Qualitätsmanagement“ oder „Management by Objectives (MbO)“ haben sich heute bei zahlreichen Rundfunkbetrieben fest eingebürgert. In den letzten zehn Jahren investierten besonders im deutschsprachigen Raum viele Public-Service-Rundfunkunternehmen bedeutende Ressourcen in den Aufbau des Controlling, häufig aus dem Motiv, dem Problem erodierender Marktanteile zu begegnen (vgl. Breunig 1999: 94; einzelne Beispiele: Hessen Fernsehen siehe Metzger/Oehmichen 2000: 207ff.; ORF siehe Bretschneider/Hawlink 2001: 44-48; Wolf 2001: 53-58; SRG/Fernsehen siehe Krähenbühl 2002: 314f.; Bretschneider/Hawlink 2001: 34f.; SWR siehe Blumers 2000: 201f.; Buß 2003; WDR/Fernsehen siehe Tebert 2000: 85f.).

Auch die vermehrten Investitionen von Rundfunkbetrieben in das Programmcontrolling seit den 1990er Jahren lassen sich im Kern mit der Liberalisierung des Rundfunkmarktes erklären: Der verschärfte Wettbewerb durch neue private Anbieter und der anhaltende Legitimationsbedarf des Public-Service-Rundfunks erhöhen den Druck auf die Unternehmen, das Programmcontrolling im Allgemeinen und die Qualitätsbewertung im Speziellen zu professionalisieren. Tatsächlich hat sich das Programmcontrolling im Sektor der privaten Anbieter und bei den Public-Service-Unternehmen zu einem viel genutzten Bewertungs- und auch Führungsinstrument entwickelt. Beispielsweise setzt sich die SRG SSR idée suisse in ihrem Strategiepapier 2001-2006 (SRG SSR idée suisse 2003b) zum Ziel, das Programmcontrolling auf alle Unternehmenseinheiten auszudehnen und damit die Erfolgskontrolle zu verstetigen. Dazu haben die einzelnen Unternehmenseinheiten quantitative und qualitative Zielvorgaben zu definieren, „welche die von der Geschäftsleitung SRG SSR vorgegebenen Grundanforderungen an den Service public konkret umsetzen“ (SRG SSR idée suisse 2003b: 6). Da die Public-Service-Unternehmen ihre Legitimation nicht alleine über Einschaltquoten, sondern über einen Qualitätsdiskurs zu rechtfertigen suchen, erhöhen sich die Anforderungen an die theoretische Qualitätsdefinitionen und empirische Qualitätsbeurteilung. Die Sicherung der Qualitätskontrolle wird denn auch seit einigen Jahren auf der Ebene der einzelnen Unternehmen viel stärker thematisiert und problematisiert (vgl. Wyss 2000: 159). Gleichzeitig hat die Evaluationsforschung an Bedeutung gewonnen und ist theoriegeleiteter geworden (vgl. Buß/Gumbel 2000: 194f.). Die Anstrengungen beim Qualitätsmanagement können als Hinweis gelesen werden, dass Qualität als wichtiges Wertschöpfungsziel betrachtet und behandelt wird.

Zusammenfassend lässt sich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive eine Reihe von Gründen für die Implementation von Formen der Selbstorganisation beobachten. Darunter befinden sich, historisch betrachtet, ältere Implementationsgründe wie die Optimierung der Ressour-

censteuerung und Arbeitsabläufe (Gebot der Wirtschaftlichkeit) oder die Qualitätskontrolle. Diese beiden Gründe verweisen indirekt auf ein weiteres mögliches Implementationsmotiv: Formen der Selbstorganisation können nämlich (weiter)entwickelt werden mit dem Ziel, staatliche Eingriffe zu verhindern oder zumindest in ihrem Ausmass zu begrenzen. Seit der Liberalisierung des Rundfunkmarktes sehen sich die Rundfunkorganisationen verstärkt mit dem Anspruch konfrontiert, sich möglichst rasch und flexibel an Umweltveränderungen anpassen zu können. Aus dieser neueren Entwicklung ergeben sich weitere Implementationsgründe. So gilt es angesichts eines dynamisierten publizistischen Wettbewerbes, die Programmplanung und -entwicklung zu optimieren, um beispielsweise innert nützlicher Frist eine programmpolitische Antwort auf neue Konkurrenzprodukte finden zu können. Im Zuge der verstärkten Orientierung der Programmmacher an den Einschaltquoten gewinnt auch die regelmässige Kontrolle der Programmakzeptanz beim Publikum an Bedeutung. Die Ökonomisierung der Rundfunkbranche macht für die einzelnen Unternehmen zudem eine Optimierung ihrer Personalführung und ganz generell eine Steigerung ihrer Wirtschaftlichkeit erforderlich.

### 3.2 Redaktionsstatute als Form der Selbstorganisation

Redaktionsstatute als eine Form der Selbstorganisation und innere Presse- und Rundfunkfreiheit sind Themen, die seit vielen Jahren die medienrechtliche Diskussion beleben. Besonders in Deutschland ist über sie im Zeichen der so genannten Statutenbewegung um 1970 in der Zeitungs- und Zeitschriftenpresse viel debattiert worden (näher Holtz-Bacha 1986: 12ff., 24ff.). Diese Diskussionen wurden auch in der Schweiz fortgesetzt (vgl. Weber 1982: 7; Hailbronner 1974: 221; Riklin 1996: 78).

Den Begriffen innere Pressefreiheit und innere Rundfunkfreiheit liegt – allgemein gesprochen – dieselbe Frage zugrunde, nämlich, ob dem einzelnen Redaktor gegenüber seinem Verleger ein grundrechtlicher Anspruch aus der Pressefreiheit zusteht (innere Pressefreiheit) bzw. ob sich der einzelne Rundfunkjournalist gegenüber der Rundfunkanstalt auf das Grundrecht der Rundfunkfreiheit berufen kann (innere Rundfunkfreiheit). Von diesen Begriffen sind zudem auch Forderungen nach der Existenz von Redaktionsstatuten und der Einrichtung von Redaktionsräten umfasst. Vom klassischen Grundrechtsverständnis her, welches die Pressefreiheit und die Rundfunkfreiheit als Abwehrrechte des Einzelnen gegenüber dem Staat definiert, können die Pressefreiheit und die Rundfunkfreiheit grundsätzlich nicht auf das Verhältnis von Redaktor und Verleger bzw. Rundfunkjournalist und Rundfunkanstalt angewendet werden (keine direkte Drittwirkung). Dieses abwehrrechtliche Verständnis der Grundrechte führt jedoch nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen. Aus diesem Grund hat vor allem die deutsche Rechtsprechung dieses abwehrrechtliche Verständnis durch die wertordnungsmässige Geltung der Grundrechte im Verhältnis der Privatpersonen untereinander erweitert.

Redaktionsstatute der Presse und Redakteursstatute des Rundfunks sind angewandte Formen der Selbstorganisation, welche die innere Presse- und Rundfunkfreiheit ermöglichen, aber auch bedrohen können. Während – wie noch zu erläutern ist – im Bereich der inneren Pressefreiheit auch heute noch das erforderliche gesetzgeberische Fundament für Redaktionsstatute nahezu nicht bereit gestellt worden ist, gibt es im öffentlich-rechtlichen Rundfunk mittlerweile zahlreiche auf unabhängigen, am Programmauftrag orientierten Journalismus angelegte und auf eine entsprechende Binnenkonstitutionalisierung abzielende Redakteursstatute (vgl. Stock 2001: 5). Einige deutsche Bundesländer verfügen gar schon über eine tragfähige rundfunkgesetzliche Basis.

Die Presse-, Rundfunk- und die Filmfreiheit bilden in der Regel die grundrechtliche Basis der Medienfreiheit und konstituieren eine freiheitliche Kommunikationsverfassung in demokratischen und sozialen Rechtsstaaten. Diese Kommunikationsgrundrechte sind im klassischen Grundrechtsverständnis zunächst Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat (subjektiv-



rechtliche Komponente); ihnen wohnt aber auch eine programmliche Dimension inne, welche den Staat anhält, „gefährdete Freiheit aktiv zu schützen, zu sichern und zu festigen“ (vgl. Hoffmann-Riem 1994: 205ff.), also eine freiheitliche Medienordnung zu gewährleisten (objektiv-rechtliche Komponente) (vgl. Weber 2000: 19f.).

### **3.2.1 Pressefreiheit**

#### *Grundlagen*

Die Pressefreiheit steht in der Tradition der klassischen liberalen Freiheitsrechte. Sie verkörpert ein individuelles Freiheitsrecht (status negativus), also ein subjektives Recht des Grundrechtsträgers auf Abwehr staatlicher Eingriffe, hoheitlichen Zwangs und staatlicher Meinungsmanipulation (vgl. Müller 1999: 249ff.; Riklin 1996: 32f.; Nuspliger 1980: 33ff.; Rehbinder 1975: 25f.; Kloepfer 1996: 22; Paschke 2001: 77; BVerfGE 66, 116, 133; BVerfGE 77, 346, 354). Die Presse ist sowohl vermittelndes Medium als auch aktiver Faktor im öffentlichen Meinungsbildungsprozess. Von ihrem Schutz sind nicht nur die Presseunternehmen und die in der Massenkommunikation tätigen Mitarbeiter umfasst; sie weist darüber hinaus auch eine objektive Komponente auf, welche die Freiheit der „Institution der Presse“ garantiert (vgl. Müller 1999: 254; Barrelet 1998: 18f.; Saladin 1982: 303f.; Müller 1980: 31ff., 33f.; Nuspliger 1980: 77ff.; Löffler/Ricker 1994: 37, 39; Paschke 2001: 78; Fechner 2002: 170f.; BVerfGE 10, 121; BVerfGE 20, 162, 176; BVerfGE 66, 116, 135; BVerfGE 80, 124, 133).

Vom Begriff der Presse sind alle zur Verbreitung an die Allgemeinheit geeigneten und bestimmten Druckerzeugnisse umfasst (BGE 96 I 589). Dies sind nicht nur Zeitungen und Zeitschriften aller Art, sondern auch Bücher, Plakate, Handzettel und andere Informationsträger (vgl. Schürmann/Nobel 1993: 28; Krummenacher 1988: 13ff.; Paschke 2001: 78; Fechner 2002: 170; BGE 96 I 588). Der Inhalt der Presseerzeugnisse ist für den verfassungsrechtlichen Schutz unbedeutend; in Deutschland umfasst er sogar Klatsch- und Anzeigenblätter ohne jede Einschränkung, weil auch diese schutzfähige Aussagen enthalten (BVerfGE 21, 271, 278; BVerfGE 64, 108, 114). Nach neuerer Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts sind im Rahmen der Medienfreiheit nicht mehr nur Presseerzeugnisse mit ideellem Inhalt geschützt (BGE 100 Ia 453; BGE 96 I 589), sondern auch kommerzielle Kommunikationen wie Werbung, Marketing etc. (vgl. Weber 2000: 24; BGE 123 II 416f.; BGE 123 IV 215f.).

In den Schutzbereich der Pressefreiheit fällt der gesamte, wesensmässig mit der Presse zusammenhängende Tätigkeitsbereich von der Informationsbeschaffung bis zur Verbreitung von Nachrichten und Meinungen (BVerfGE 20, 162, 176). Umfasst wird insbesondere der freie Zugang zu Presseberufen; die Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit (BVerfGE 20, 162, 176; BVerfGE 66, 116, 133); das als Tendenzautonomie bezeichnete Recht, frei von staatlicher Einwirkung die Meinungsrichtung zu bestimmen (BVerfGE 52, 283, 301) sowie das Vertrauensverhältnis zwischen Informant und Presse (BVerfGE 64, 108, 115). Ebenso werden die Vertriebswege und pressetechnischen Hilfstätigkeiten erfasst, sofern sie „notwendige Bedingung einer freien Presse“ sind (BVerfGE 77, 346, 354).

Der durch den individualrechtlichen Aspekt der Pressefreiheit geschützte Personenkreis ist weit gezogen. Grundrechtsträger sind alle Personen und Unternehmen, die in enger organisatorischer Bindung zu den geschützten Tätigkeiten stehen, so z.B. Verlage, Verleger, Redaktoren, Presseagenturen, Grossisten etc. (vgl. Schürmann/Nobel 1993: 30; Fechner 2002: 172).

Ein Eingriff in die Pressefreiheit kann durch jede staatliche Massnahme erfolgen, welche die Pressetätigkeit unterbindet oder auch nur behindert. Denkbar sind ein Berufsverbot für einen Redaktor, eine Beschlagnahme von Unterlagen, eine Durchsuchung von Redaktionsräumen, die Einführung staatlicher Genehmigungsverfahren, eine Aussageerzwingung etc. (vgl. Riklin 1996: 29f.; Paschke 2001: 79).

### *Tendenzschutz*

Gleichfalls als Ausdruck der objektiv-rechtlichen Garantie der Pressefreiheit umfasst dieses Grundrecht nach deutschem Verständnis auch den so genannten Tendenzschutz, d.h. die Freiheit, die Tendenz eines Presseerzeugnisses festzulegen, beizubehalten, zu ändern und die festgelegte Tendenz zu verwirklichen (vgl. Kloepfer 1996: 42; Rüthers 1980: 2ff.; Fechner 2002: 177; BVerfGE 52, 283, 296). Tendenzschutz ist Ausdruck und Voraussetzung des privatwirtschaftlich organisierten, marktmässigen Wettbewerbs zwischen Presse- und Buchverlagen mit unterschiedlicher politischer, weltanschaulicher bzw. kultureller Richtung (Tendenz), die vom Verleger als demjenigen bestimmt wird, der die wirtschaftliche Macht zur Tendenzfestlegung besitzt und dafür das wirtschaftliche Risiko trägt (vgl. Paschke 2001: 81; BVerfGE 52, 283, 296). Dem Staat sind unmittelbare Eingriffe vor allem in Form eigener Einflussnahme auf die Tendenz von Presseunternehmen untersagt. Darüber hinaus darf der Staat die Tendenz nicht durch rechtliche Regelungen pressefremden nichtstaatlichen Einflüssen unterwerfen oder öffnen, welche mit der Pressefreiheit nicht mehr vereinbar wären. Dies gilt auch im Verhältnis des Verlegers zum Betriebsrat, welchem kein Recht zur Festlegung der Tendenz einer Zeitung zukommt (vgl. Fechner 2002: 177; BVerfGE 52, 283, 296ff.).

### *Innere Pressefreiheit*

Seit den 1960er Jahren verstehen zahlreiche Autoren unter dem Begriff „Innere Pressefreiheit“ die Gesamtheit der Regeln, welche der Redaktion gegenüber dem Verleger ein ausreichendes Mass an Unabhängigkeit garantieren und die plurale Berichterstattung im Interesse der Öffentlichkeit sichern soll (vgl. Müller 1999: 264; Riklin 1996: 77; Wyss 1994: 38; Nuspliger 1980: 175ff.; Weber 1982: 6; zu dieser Thematik auch Barrelet 1987: 280ff.; Barrelet 1998: 547ff.; Chevalier 1983: 179ff.; Bois 1984: 137ff.). Nach Riklin (1996: 78) ist die innere Pressefreiheit „ein Instrument, welches sich gegen die Allmacht des Verlegers richtet und Ausdruck des Versuchs ist, diese zu durchbrechen“. Im Mittelpunkt der Diskussion steht also die Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen Zeitungsverlegern, Redaktoren und Mitarbeitern. Konkret geht es also um die Frage, ob der Zeitungsredaktion eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Verleger in Fragen der grundsätzlichen Tendenz oder auch des redaktionellen Tagesgeschäfts zuzuerkennen ist; dies trage nicht zuletzt zur Gewährleistung

der Meinungsvielfalt in der periodischen Presse und zur Sicherung der publizistischen Freiheit von Journalisten und Redaktoren bei.

Auslöser für Diskussionen über die innere Pressefreiheit waren in der Schweiz die mit der Pressekonzentration einhergehenden Probleme (vgl. Weber 1982: 7; Hailbronner 1974: 221; Chevalier 1983: 179ff; Bois 1984: 137ff.). Gestützt auf die ihnen in der Verfassung gewährleisteten Grundrechte haben die Verleger das Recht, Zeitungen durch angestellte Redaktoren herstellen zu lassen, ihnen Bedingungen für ihre Tätigkeit zu stellen und sie gegebenenfalls zu entlassen (vgl. Hailbronner 1974: 234; Riklin 1996: 78). Ein Redaktor hingegen ist nach schweizerischem Recht in seiner Pressefreiheit nur gegenüber dem Staat, nicht aber gegenüber dem Verleger geschützt (vgl. Weber 1982: 56; Rehbinder 1975: 34f.). Die zur gleichen Thematik in Deutschland vertretenen Standpunkte sind überaus kontrovers (vgl. Scholz 1978: 39f., 54ff.; Lerche 1974: 12f.; Säcker 2003: 529f.). Die in der neueren Literatur vertretenen Meinungen gehen nunmehr davon aus, dass sich der Journalist auch gegenüber dem Verleger auf die Pressefreiheit berufen könne bzw. dass dieses Grundrecht Drittwirkung entfalte, indem es das Weisungsrecht des Verlegers einschränke (vgl. Löffler/Ricker 1994: 255ff.). Das Bundesverfassungsgericht hat bislang aber offen gelassen, ob die Statuierung innerer Pressefreiheit überhaupt zulässig wäre (BVerfGE 52, 283, 297). Immerhin hat in der deutschen Rechtsprechung das abwehrrechtliche Verständnis der Grundrechte inzwischen eine deutliche Erweiterung durch die wertordnungsmässige Geltung der Grundrechte im Verhältnis der Privatpersonen untereinander erfahren. Das heisst nicht, dass jedes privatrechtliche Verhältnis durch die Grundrechte festzulegen wäre, denn im Zweifel könnte die Annahme der inneren Pressefreiheit beispielsweise zu einer zwangsweisen Durchsetzung der Veröffentlichung von Artikeln gegen den Willen des Verlegers führen.

Soweit nicht das allgemeine Persönlichkeitsrecht eines Journalisten betroffen ist, kommt die Tendenzautonomie des Verlegers zur Anwendung. Wird das Persönlichkeitsrecht des Redaktors durch eine bestimmte Weisung betroffen, ist sie indessen gegen die Tendenzautonomie des Verlegers abzuwägen. Die Veröffentlichung eines Artikels muss sich somit innerhalb der vom Verleger festgelegten Tendenz halten. Umgekehrt wäre es hingegen unzumutbar, wenn der Redaktor gezwungen würde, einen Artikel zu verfassen oder zu unterzeichnen, der seinen Überzeugungen widerspricht (vgl. Fechner 2002: 180).

#### *Formen der Ausgestaltung von innerer Pressefreiheit*

(1) Das so genannte *Mitbestimmungsmodell* ist in der Schweiz und in Deutschland gebräuchlich. Es beruht auf einer Beschränkung des Eigentums des Verlegers; durch Einschränkung des Weisungsrechts des wirtschaftlichen Eigentümers erhofft man sich die Sicherstellung einer gewissen Autonomie der Redaktion (vgl. Riklin 1996: 90; Müller 1999: 264). Ihm steht das so genannte *Miteigentumsmodell* gegenüber, welches zuletzt bei der französischen Zeitung „Le Monde“ umgesetzt worden war. Bei diesem Modell wird allen an der Zeitung Beteiligten eine Mitbestimmung insofern zugesichert, als man sie am Eigentum beteiligt. Ständen wichtige Beschlüsse an, so bedurfte es einer qualifizierten Mehrheit der am Unternehmen

beteiligten. Bei Dissens zwischen Verleger und Mitarbeitern brachten die Stimmen des Verwaltungsdirektors und des Chefredakteurs gemeinsam die Entscheidung (vgl. Riklin 1996: 90).

(2) Die rechtliche Absicherung der inneren Pressefreiheit kann auch in Form von *gesetzlichen Normen* erreicht werden. Erste (wenn auch nicht mehrheitsfähige) Bestrebungen dieser Art reichen in der Schweiz mittlerweile 30 Jahre zurück; verwiesen sei auf den Gesetzesentwurf Schürmann aus dem Jahre 1972, den Bericht der Kommission betreffend eine Mediengesamtkonzeption sowie die Bestrebungen zur Einführung eines Verfassungsartikels 55<sup>bis</sup> BV betreffend Presseförderung im Gefolge der Initiative Muheim (vgl. Riklin 1996: 81f.). Bis heute wurde in der Schweiz auf gesetzlicher Ebene die Absicherung der inneren Pressefreiheit aber nicht realisiert.

Als einziges deutsches Bundesland hat Brandenburg die innere Pressefreiheit in § 4 seines Landespressegesetzes vom 13. Mai 1993 mit folgendem Wortlaut normiert:

#### **§ 4 Zusammenarbeit zwischen Verleger und Redaktion; Stellung des Redakteurs**

(1) Die Zusammenarbeit von Verleger bzw. Herausgeber und Redaktion ist auf der Grundlage der arbeitsvertraglichen Rechte und Pflichten bestimmt durch die öffentliche Aufgabe der Presse. Die vom Verleger bzw. Herausgeber schriftlich aufgestellten publizistischen Grundsätze sind regelmässig, mindestens einmal jährlich, zu veröffentlichen. Nähere Einzelheiten zur Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Verlag und Redaktion können in einer Vereinbarung zwischen Verleger und Redakteursvertretung oder den Redakteuren festgelegt werden.

(2) Kein Redakteur darf veranlasst werden, eine Meinung, die er nicht teilt, als seine eigene zu publizieren. Aus seiner Weigerung darf ihm kein Nachteil entstehen. Seine Pflicht zu sorgfältiger Berichterstattung (§ 6) bleibt unberührt. Gegen den Willen des Verfassers dürfen Beiträge, die unter seinem Namen veröffentlicht werden, in ihrem Wesensgehalt nicht verändert werden.

Danach werden Verleger bzw. Herausgeber also nicht nur verpflichtet, ihre publizistischen Grundsätze schriftlich zu fixieren, sondern auch diese jährlich zu veröffentlichen. Ausdrücklich verweist das Gesetz auf so genannte Redaktionsstatute (oder ähnliche Vereinbarungen). Es nimmt im Ergebnis nahezu alle Merkmale auf, welche die bundesdeutsche Diskussion um die „Innere Pressefreiheit“ in der Vergangenheit geprägt haben; beispielsweise darf kein Redaktor veranlasst werden, eine Meinung, die er nicht teilt, als seine eigene zu publizieren; aus seiner Weigerung darf ihm kein Nachteil entstehen.

(3) Schliesslich kann die Wahrung innerer Pressefreiheit auch auf der Grundlage von Gesamtarbeitsverträgen erfolgen. So sieht beispielsweise der *„Gesamtarbeitsvertrag 2000 für Journalistinnen/Journalisten und das technische Redaktionspersonal des Verbandes Schweizer Presse, des Schweizer Verbandes der Journalistinnen und Journalisten sowie der comedia – die Mediengewerkschaft“* vom 27. Januar 2000 (vgl. VSP/SVJ/comedia 2000) in seinem Art. 40 Bestimmungen zur Unabhängigkeit der Redaktion und zur Aufstellung von Redaktionsstatuten vor. Die relevanten Vorschriften dazu finden sich in Absätzen 3 und 4:

Abs. 3: „Die Rechte und Pflichten der Redaktion und deren interne Organisation können schriftlich in einem Redaktionsstatut festgehalten werden; das Redaktionsstatut ist integrierter Bestandteil des Arbeits- bzw. Arbeitsvertrages“;

Abs. 4: „Das Redaktionsstatut bedarf der Zustimmung der Redaktion. Davon ausgenommen sind Inhalte, die im Leitbild/der Standortbestimmung geregelt werden können“.

### *Aufbau und Inhalt von Redaktionsstatuten*

Die publizistische Grundhaltung (politische, weltanschauliche Ausrichtung etc.) der Zeitung ebenso wie ihr allgemeiner Charakter (Auflage, Aufmachung, Markt, Niveau, Umfang) werden vom Verleger definiert. Diesem steht insofern eine Rahmenkompetenz, ein Tendenzschutz zu. In Form eines Statuts werden diese Tendenzen schriftlich fixiert und zum Bestandteil des Anstellungsvertrages eines jeden Redaktors gemacht. Eine darüber hinausgehende Detailkompetenz hat der Verleger nicht, insbesondere stehen ihm keine Weisungsbefugnisse zu. Die Gestaltung des redaktionellen Teils obliegt im Rahmen der publizistischen Grundhaltung der Redaktion (vgl. Riklin 1996: 80; Barrelet 1998: 546ff.).

Unterschiedliche Regelungen bestehen mit Bezug auf die Mitwirkung der Redaktion bei Personalentscheidungen (Anstellung von Redaktoren, Ernennung des Chefredaktors). Oft ist eine Mitsprache vorgesehen, neuere Formen sind bereits auf eine Mitbestimmung ausgerichtet. So müssen die Redaktionsmitglieder rechtzeitig vor wesentlichen inhaltlichen oder gestalterischen Änderungen, bei personalpolitischen Entscheidungen (insbesondere über leitende Funktionen in der Redaktion), vor Änderungen der Arbeitsbedingungen und Betriebsordnungen sowie vor der Einführung neuer Technologien informiert und konsultiert werden (vgl. dazu die in Art. 41 Abs. 5 GAV 2000 für Journalistinnen/Journalisten und das technische Redaktionspersonal vorgesehenen Bestimmungen zur Ausgestaltung von Redaktionsstatuten).

### **3.2.2 Rundfunkfreiheit**

#### *Grundlagen*

Die Rundfunk- bzw. Radio- und Fernsehfreiheit ist sowohl in der Schweiz (Art. 17 BV) als auch in Deutschland (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) auf Verfassungsebene verankert.

Nach schweizerischem Verständnis ist die Radio- und Fernsehfreiheit ein zentraler Unterbereich des allgemeinen Grundrechts der freien Meinungsäußerung. Schon früh hat das Bundesgericht angenommen, dass sich die Meinungsäußerungsfreiheit im Bereich Radio und Fernsehen im „Spannungsfeld zwischen der Forderung nach Freiheit der Programmgestaltung und dem schützenswerten Interesse des Bürgers an einer möglichst objektiven und umfassenden Behandlung der in einer Sendung aufgegriffenen Themen“ befinde (BGE 98 Ia 73, 82). Das Bundesgericht erkennt die Radio- und Fernsehfreiheit als Individualrecht an, welches im Lichte der besonderen Anforderungen an die elektronischen Medien einen Beitrag zur Konkretisierung der Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit leistet (vgl. Zimmerli 1999: 15; BGE 98 Ia 73, 82). Nach geltendem Verfassungsrecht besteht die Radio- und Fernsehfreiheit demnach aus zwei Elementen, nämlich (1) der Freiheit, welche die Institution in der Gestal-

tung der Programme genießt mit der Verpflichtung des Staates, sich insoweit zurückzuhalten und (2) der Pflicht des Staates, die Normen festzusetzen, in deren Grenzen diese Freiheit ausgeübt werden kann (vgl. Zimmerli 1999: 15).

Der Schutzbereich der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit umfasst nach deutschem Verständnis die Beschaffung von Informationen ebenso wie die Produktion von Sendungen und die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen (BVerfGE 77, 65, 74). Ähnlich wie bei der Pressefreiheit ist vor allem die Redaktionsarbeit gegen staatlichen Zugriff abgesichert und die Staatsfreiheit der Berichterstattung garantiert (vgl. Hesse 1998: 59ff.; Fechner 2002: 210ff.; Paschke 2001: 84f.). Von der Rundfunkfreiheit ist auch die Auswahl der Rundfunkmitarbeiter durch den Intendanten umfasst, denn nur unter der Voraussetzung dieser Befugnis kann der Intendant die Verantwortung für das Programm tragen. Das gilt jedenfalls für solche Mitarbeiter, die mit der inhaltlichen Gestaltung von Sendungen betraut sind, aber nicht für das technische Personal und die für die Verwaltung des Senders zuständigen Personen (BVerfGE 59, 231, 260). Träger der Rundfunkfreiheit sind neben den privaten Rundfunksendern auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Diese Tatsache stellt eine Ausnahme vom Grundsatz dar, dass sich eigentlich der Staat oder Teile des Staates nicht auf Grundrechte berufen können, weil diese grundsätzlich Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat sind. Die privaten Rundfunksender hingegen stehen in dem von den Grundrechten vorgesehenen klassischen Verhältnis zum Staat. Darüber hinaus ist die Rundfunkfreiheit für die privaten Rundfunkveranstalter nicht identisch auszulegen wie für die öffentlich-rechtlichen Anstalten. So tritt insbesondere der „dienende Aspekt“ der Rundfunkfreiheit bei den Privaten zurück, während die individualrechtliche Komponente stärker betont ist. Die sich daraus ergebenden gewichtigen Unterschiede zeigen sich beispielsweise an der Tendenzautonomie, welche den öffentlich-rechtlichen Anstalten generell versagt ist (vgl. Fechner 2002: 215).

### *Innere Rundfunkfreiheit*

Die Diskussion über die innere Rundfunkfreiheit wird praktisch nur in Deutschland geführt. Daher erscheint es gerechtfertigt, im folgenden Abschnitt über die innere Rundfunkfreiheit, auch die rundfunkspezifisch deutsche Terminologie anstelle der schweizerischen zu verwenden. Im Kern geht es bei der inneren Rundfunkfreiheit, ähnlich wie bei der Pressefreiheit, um die Frage, ob sich der einzelne Rundfunkjournalist gegenüber der Rundfunkanstalt auf die Rundfunkfreiheit berufen kann (vgl. Hoffmann-Riem 1972: 28; Donges/Steinwälder 1998: 101ff.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll durch eine weit reichende Beteiligung der Redakteure an der Programmgestaltung und die Anerkennung ihrer eigenen journalistischen Verantwortung eine Stärkung derjenigen Berufsgruppe erzielt werden, welche die Funktion des Rundfunks als „Medium“ und der „Faktor“ der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung unmittelbar erfüllt (BVerfGE 83, 238, 321).

Zu beachten ist jedoch, dass die Fragen der inneren Rundfunkfreiheit nicht identisch sind mit jenen der inneren Pressefreiheit. Vielmehr ist eine Unterscheidung zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunkveranstaltern zu treffen. Den öffentlich-rechtlichen

Rundfunkanstalten obliegt die Wahrung der Binnenpluralität aufgrund der Entscheidungen des Rundfunkrates; der Einfluss der gesellschaftlichen Gruppen im Rundfunkrat darf nicht durch Entscheidungen einzelner Rundfunkjournalisten überspielt werden. In privaten Rundfunksendern besteht keine derartige Bindung an ein die gesellschaftlichen Kräfte widerspiegelndes Gremium. Im Gegenteil, hier kann sich eine intern festgelegte Beschränkung der Tendenzfreiheit im Sinne grösserer Meinungsvielfalt vorteilhaft für die Rundfunklandschaft auswirken. Aus diesem Grund ist eine organisatorische Gewährleistung der inneren Rundfunkfreiheit auch ein anerkanntes Auswahlkriterium bei mehreren die Zulassung erstrebenden Antragstellern (vgl. Fechner 2002: 214).

#### *Formen der Ausgestaltung der inneren Rundfunkfreiheit*

Während sich Formen der inneren Rundfunkfreiheit bei den privaten Rundfunkveranstaltern wenig durchsetzen konnten, gibt es Redakteursstatute und verwandte Regelwerke beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk teils seit vielen Jahren in grosser Zahl und erheblicher Vielfalt. Bald wird auf Institutionen und Instrumente des Personalvertretungsrechts zurückgegriffen, bald stehen in den jeweils einschlägigen rundfunkrechtlichen Staatsverträgen oder Gesetzen geeignete rundfunkspezifische Fundamente bereit. Manchmal findet sich aber auch eine Kombination beider Ansätze, oder aber keiner von beiden ist nutzbar, so dass – ohne stabile Rechtsgrundlage – Statute hausintern ausgehandelt und vom Intendanten durch Dienstanweisung in Kraft gesetzt werden (vgl. Stock 2001: 55; Donges/Steinwälder 1998: 101ff.).

Folgende Beispiele veranschaulichen das mögliche Spektrum der Sicherstellung innerer Rundfunkfreiheit:

#### *Statuten ohne formellgesetzliche Grundlage*

Die „Mutter aller rundfunkspezifischen Redakteursstatute“ (vgl. Stock 2001: 56) war das NDR-Redakteursstatut aus dem Jahre 1973, welches ohne ausdrückliche formellgesetzliche Grundlage von Intendant und Programmmitarbeitern vereinbart wurde. Dieses Regelwerk bescheinigte den Programmmitarbeitern bereits eine „eigene publizistische Verantwortung“ und bildete ein auf diesbezügliche Programmkonflikte und deren Auflösung ausgerichtetes prozedurales Reglement (Art. 2 ff. NDR-Statut 1973). Bereits wenige Jahre später trat an die Stelle dieses Statuts das inhaltlich abgeschwächte und durch Dienstanweisung in Kraft gesetzte NDR-Statut 1982. Erst ein politischer Wechsel im Norden und die Aushandlung eines neuen NDR-Staatsvertrags führten dazu, dass der NDR 1991 zu einer tragfähigen zwingenden staatsvertraglichen Grundlage der Redakteursmitwirkung gelangte. Das daraufhin ausgehandelte NDR-Redakteursstatut 1994 ist noch heute in Kraft (vgl. Stock 2001: 56, 62f.).

#### *Einseitig-monokratische Vorschriften*

In anderen Funkhäusern, wie z.B. beim ZDF oder dem Bayerischen Rundfunk (BR), war ebenfalls in den 1970er Jahren das Modell einer Redakteursbeteiligung kraft einfacher Dienst-anweisung des jeweiligen Intendanten verbreitet. Der Rechtsform nach waren dies einseitig-monokratisch erlassene und jederzeit wieder aufhebbare Vorschriften, die aber meist mit den

Personalvertretungen abgestimmt waren. In ihnen ging es vornehmlich um ein „Prinzip der Kollegialität“ bzw. es wurden umfangliche, inhaltlich statutenähnliche Partizipationsregeln gesetzt (vgl. Stock 2001: 57). Die Dienstanweisung für Redakteure des BR aus dem Jahre 1971 gilt noch heute, während das ZDF 1996 eine neue Leitordnung auf spezialgesetzlicher rundfunkrechtlicher Grundlage erarbeitet und verabschiedet hat.

### *Dienstvereinbarungen*

Ebenfalls in den 1970er Jahren kam es beim Saarländischen Rundfunk, beim Hessischen Rundfunk und beim Sender Freies Berlin zu einer rechtsförmlichen Einbeziehung von Redakteursbelangen in das allgemeine Personalvertretungsrecht. In Form einer Dienstvereinbarung nach allgemeinen Regeln wurde vom Hessischen Rundfunk (HR) und seinem Gesamtpersonalrat eine HR-Beteiligungsregelung geschaffen, welche den Redakteuren den Zusammenschluss und die Bildung einer Fachgruppenvertretung in Belangen des Personalvertretungsrechts ermöglichte. In der Folge gab sich diese Fachgruppe der Redakteure mit Zustimmung des HR und seines Gesamtpersonalrats 1977 ein veritables Redakteursstatut in Gestalt eines Fachgruppenstatuts, welches noch heute Geltung beansprucht (vgl. Stock 2001: 58f., 68).

### *Aufgrund Gesetzeserlass*

Im Rahmen der WDR-Reform wurde 1985 in Nordrhein-Westfalen eine funktionell angemessene Gesetzesgrundlage für journalistische Eigenverantwortung und Redakteursmitwirkung geschaffen und erstmals bundesweit formuliert (§§ 30-32 WDR-Gesetz). § 31 WDR-Gesetz sah die obligatorische Aufstellung eines Redakteursstatuts durch den Intendanten und die Redakteursvertretung nach den personalrechtlichen Vorgaben des § 32 WDR-Gesetz und den organisations- und verfahrensrechtlichen Massgaben des § 30 WDR-Gesetz vor sowie die Einholung der gesetzlich geforderten Zustimmung des Rundfunkrats. Es entstand das WDR-Redakteursstatut 1987, welches in der Folge für einige andere Bundesländer Motivation war, ebenso gesetzgeberisch tätig zu werden (z.B. Saarland, Niedersachsen, Brandenburg) und noch heute in Kraft ist.

### *Aufbau und Inhalt von Redakteursstatuten*

Redakteursstatute im Rundfunk legen ihre inhaltlichen Schwerpunkte in der Regel auf folgende Aspekte: Zunächst wird der Programmauftrag der Rundfunkanstalt und die eigene journalistische Verantwortung der Programmmitarbeiter beschrieben. So dürfen Programmmitarbeiter beispielsweise nicht veranlasst werden, in Beiträgen eine ihrer Überzeugung widersprechende Meinung oder künstlerische Auffassung als ihre eigene zu vertreten, eine ihrer Informationen widersprechende Sachangabe als richtig zu bezeichnen oder Sachangaben oder Meinungen zu unterdrücken, die im Rahmen der Aufgaben des Rundfunksenders zu einer umfassenden, wahrheitsgemässen Information der Öffentlichkeit gehören (vgl. dazu Art. 1 Abs. 3 WDR-Redakteursstatut vom 25. August 1987). Besonders detaillierte Ausgestaltung erfahren oft auch die Bestimmungen zur Organisation der Programmmitarbeiter, zur Redakteurversammlung (Anzahl Sitzungen, Beschlussfähigkeit, Teilnahmevoraussetzungen etc.), zur Re-



dakteurvertretung (Wahl, Stimmverfahren, Zusammensetzung etc.) sowie zu Verfahren bei Programmkonflikten und der Einsetzung eines Schlichtungsausschusses. Redakteursstatute gelten auf unbestimmte Zeit; Änderungen dieser Statuten können aber im Einvernehmen von Intendant und Redakteurvertretung verhandelt werden.

### 3.3 Interne Richtlinien und Beschwerdeverfahren

Die Untersuchung der Entstehungsbedingungen betriebsinterner Richtlinien oder Kodizes führt früher oder später immer wieder zur selben Frage: Sind solche internen Normensammlungen als eine zwangsläufige Reaktion auf externe medienpolitische Entwicklungen zu werten oder entspringen sie einer eigenständigen und freiwilligen Aufgabenstellung oder Zielsetzung? Dabei können sich ursprünglich ganz freiwillig aufgestellte Richtlinien natürlich später als bewusste oder unbewusste Vorwegnahme staatlicher Regulierungsabsichten erweisen. Die Frage der Freiwilligkeit und Autonomie ist deshalb nicht müßig, da sie mit der Abgrenzung von Regulierung und Selbstorganisation eng verknüpft ist. Gemäss der für die Studie gewählten Definition (siehe Abschnitt 4.1) kann nämlich ein Rundfunkbetrieb von staatlicher Seite dazu verpflichtet werden, in bestimmten Aufgaben- oder Problembereichen durch Formen der Selbstorganisation tätig zu werden. Die Freiwilligkeit ist somit für die Begriffsbestimmung kein ausschlaggebendes Kriterium, hingegen liefert sie (bzw. deren Grad) wichtige Hinweise auf die Entstehungsbedingungen von Normen und auf die Verteilung medienpolitischer Definitionsmacht. Entscheidend für die Begriffsbestimmung ist, dass der betroffene Betrieb die Formen der Selbstorganisation grundsätzlich autonom – d.h. ohne staatliche Beteiligung – ausgestalten kann.

Exemplarisch lässt sich die bisweilen enge Verflechtung von staatlicher Regulierung und Selbstorganisation an den von der SRG formulierten „Richtlinien für Gegendarstellungen vom 26. Februar 1981“ aufzeigen. Ganz freiwillig handelte die SRG damals nicht, denn sie war besonders mit ihren aktuellen gesellschaftspolitischen Informationssendungen in den 1970er und frühen 1980er Jahren häufig von verschiedenster Seite teilweise heftig angegriffen worden (vgl. Schade 2003: 65). So erklärte die SRG in ihrem Kommentar, es gehe bei der Einführung von Gegendarstellungen in erster Linie darum, „unnötige Spannungen zwischen Programmveranstalter und Publikum zu vermeiden“ (SRG 1981: 2). Zugleich sollte das aufwändige behördliche Beschwerdeverfahren entlastet werden. Einige Zeilen später ist im Kommentar zu lesen, dass bereits eine bundesrätliche Expertenkommission die Einführung eines Gegendarstellungsrechts auf gesetzlicher Ebene am Vorbereiten sei, jedoch mit einer langen Phase der Gesetzesarbeit gerechnet werden müsse. Ganz pragmatisch meinte die SRG, sie wolle mit einer eigenen Institution dem offenbar vorhandenen Bedürfnis entgegenkommen und bereits erste Erfahrungen sammeln. Die SRG betonte zugleich, die von ihr geschaffene Möglichkeit der Gegendarstellung könne keinen Ersatz für eine gesetzliche Regelung bilden, denn ihre Richtlinien seien freiwilliger Natur und hätten dementsprechend „nur SRG-intern Rechtscharakter“ (SRG 1981: 3). Der nationale Rundfunkveranstalter gestaltete den Umgang mit Programmbeschwerden aktiv mit und behielt damit einen Teil der Definitionsmacht in der

Diskussion um die gesetzliche Regelung des Beschwerdeverfahrens. Das Bestreben, durch ein selbstorganisiertes Beschwerdeverfahren das staatliche Beschwerdewesen zu entlasten, kann als Versuch zur Beschränkung staatlicher Regulierung gedeutet werden.

### 3.3.1 Normen für die Programmarbeit

Ein wichtiger Teil betriebsinterner Normen bezieht sich auf die Herstellung von Medieninhalten. Dazu gehört auch die Gestaltung und Regelung von externen Beziehungen. Ein typisches Beispiel dafür sind Richtlinien für die Zusammenarbeit mit Dritten im Programmbereich, in denen unter anderem die Rahmenbedingungen für Sponsoring und Werbung abgesteckt werden. Bei solchen Regulativen besteht für das einzelne Rundfunkunternehmen ein gewisser Gestaltungsspielraum, jedoch sind dabei allfällige Vorschriften des Gesetzgebers bzw. der staatlichen Aufsichtsbehörde zu berücksichtigen. Die SRG und ihre Unternehmensbereiche rekapitulieren in ihren internen Kodizes denn auch regelmässig die normativen Vorgaben von staatlicher Seite (Rundfunkgesetz, Konzession), aber auch andere relevante interne Richtlinien, womit den Programmverantwortlichen der Gestaltungsspielraum bzw. dessen Grenzen verdeutlicht werden (anschauliches Beispiel für ausführliche Querverweise zwischen diversen Regulativen: SR DRS 2003). Dies verweist auf einen wichtigen Erfolgsfaktor von Selbstorganisation: Die verschiedenen betriebsinternen Regulative dürfen sich nicht widersprechen und müssen insgesamt ein konsistentes Normengefüge bilden. Zudem müssen sie an die geltenden staatlichen Rechtsnormen angepasst sein.

Betriebsinterne Richtlinien unterscheiden sich in ihrem *Geltungsbereich* und teilweise auch in der *Geltungsdauer*. Von ganz kurzer Geltungsdauer sind zum Beispiel auf einzelne Sendungen bezogene Normen, etwa die Richtlinien des SRG-Generaldirektors für bestimmte eidgenössische Wahlsendungen. Solche ganz konkret programmbezogene Regulative für die Programmschaffenden sind eingebettet in übergeordnete, weniger direkt an das Tagesgeschäft gebundene Normen. So erwähnte die SRG in ihrem Regulativ „für die Wahlsendungen anlässlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen 1987“, sie orientiere ihre publizistischen Leistungen bei der Wahlberichtstattung an ihrem „Leitbild“, das zuhanden einer breiten Öffentlichkeit formuliert war (vgl. SRG 1987). Der *Adressat* verweist somit auf ein weiteres Unterscheidungskriterium von Normensammlungen. Zudem zeigt sich, dass die unterschiedlichen internen Regulative zueinander in einem Hierarchieverhältnis stehen können. Ausformulierte Leitbilder, Unternehmensstrategien und auch Programmgrundsätze stellen dem Tagesgeschäft übergeordnete Normengefüge dar.

Am Beispiel der „Producers’ Guidelines“ der BBC lässt sich zeigen, wie Formen der Selbstorganisation zwar von aussen (in der Lizenz) aufgetragen, aber intern selbständig formuliert werden (siehe Kapitel V Abschnitt 2.6). Während die „Producers’ Guidelines“ eine direkte Verpflichtung gegenüber dem Publikum darstellen (vgl. Jarren et al. 2001: 143), dienen die Programmgrundsätze der SRG primär als Arbeitsinstrument für die eigenen Programmschaffenden, wie dies in der Fassung aus den 1980er Jahren explizit formuliert ist:

„Die Programmgrundsätze legen aufgrund der Konzession und des Leitbildes den Rahmen für die Programmarbeit bei Radio und Fernsehen fest. Sie stärken die Unité de doctrine innerhalb des Unternehmens und sind den Mitarbeitern bei der Erfüllung ihrer Aufgabe eine Hilfe“ (SRG 1986: 4).

### **3.3.2 Interne Beschwerdeverfahren**

Die Bearbeitung von Programmbeschwerden stellt für Rundfunkunternehmen – besonders für Public-Service-Organisationen – traditionell ein heikles Arbeitsfeld dar. Wie in anderen Aufgabenbereichen existieren bei der Bearbeitung von Beschwerden vielerorts staatlich geprägte und innerbetriebliche Verfahren nebeneinander. Bei der BBC besteht für Programmbeschwerden neben der OFCOM die interne Programme Complaints Unit (PCU) als Instrument der Selbstorganisation. Die PCU behandelt Verstösse gegen die „Producers’ Guidelines“ (vgl. Jarren et al. 2001: 117f., 143). Dieser Umstand verweist auf einen weiteren Erfolgsfaktor von Formen der Selbstorganisation: So bedarf es für die innerbetriebliche Durchsetzung von Normen im Konfliktfall auch wirkungsvoller Sanktionsmassnahmen.

Sanktionsmassnahmen gegenüber Programmschaffenden sind jedoch medienpolitisch als heikel zu beurteilen (vgl. Dumermuth 1992: 159). Gerade deshalb kommen den Formen der Selbstorganisation bei Programmbeschwerden eine wichtige schlichtende und deeskalierende Funktion zu. Nicht zufällig erfuhr das Programmbeschwerdewesen in der Schweiz in den gesellschaftspolitisch bewegten 1970er und 1980er Jahren einen starken Ausbau sowohl auf bundesbehördlicher (1979 Schaffung der Beschwerdekommision Radio/Fernsehen, seit 1983 Unabhängige Beschwerdeinstanz UBI) wie auch innerbetrieblicher Ebene (vgl. Beschwerdekommision Radio/Fernsehen 1980: 1). Ziel des gesamten Beschwerdewesens in der Schweiz ist es, den Dialog zwischen Veranstalter und Publikum zu fördern – auch die Tätigkeit der UBI ist darauf ausgerichtet (vgl. Dumermuth 1992: 165). Das interne Beschwerdewesen hat dann gute Erfolgsaussichten bei der Vermittlung zwischen Veranstalter und Publikum, wenn es im Unternehmen auf eine breite Akzeptanz stösst und nach aussen hin glaubwürdig argumentieren kann. Die betriebsinterne Akzeptanz von Selbstorganisationsmassnahmen muss als Erfolgsfaktor besonders bei Programmfragen differenziert betrachtet werden: Beschränkt sich nämlich beispielsweise die Akzeptanz eines Beschwerdeverfahrens auf die Unternehmensleitung, so muss mit Durchsetzungsproblemen beim betroffenen publizistischen Bereich gerechnet werden. Deshalb sollte ein Verfahren auch bei der publizistischen Leitung und den Redaktionen auf eine grundsätzliche Akzeptanz stossen. Auf die nötigen Kompetenzen, bei festgestellten Verstössen Rügen auszusprechen und notfalls auch Massnahmen veranlassen zu können, wurde bereits hingewiesen.

### **3.4 Controlling**

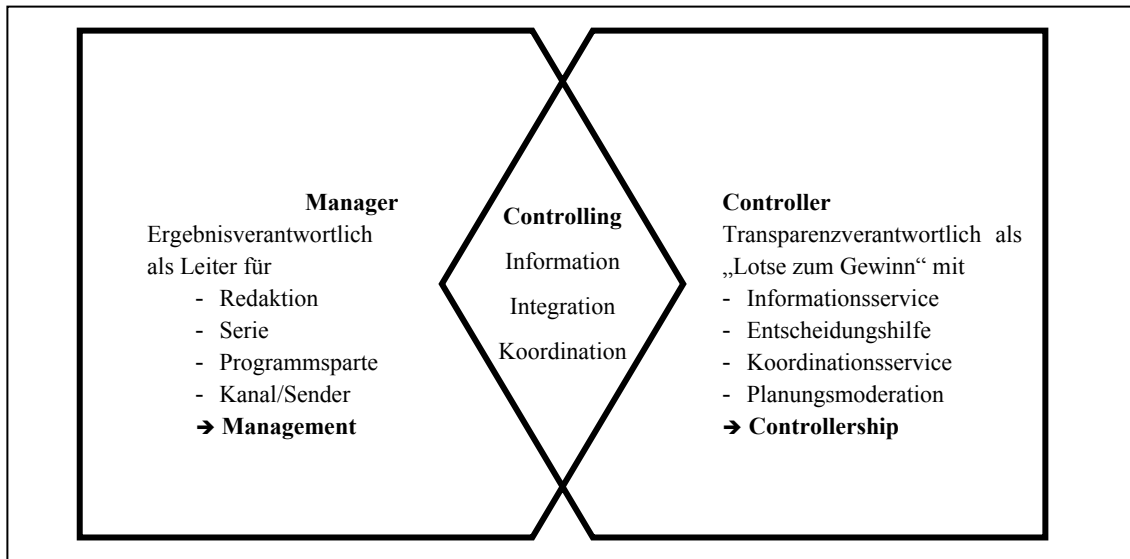
Die Formulierung und Aufstellung innerbetrieblicher Normen garantiert noch keine erfolgreiche Umsetzung in den betrieblichen Arbeitsprozessen. Normen müssen bekannt gemacht werden, auf Akzeptanz stossen, und es bedarf zuständiger Personen oder Gremien, die für die Einhaltung bzw. Umsetzung von Regelwerken sorgen. Besonders im deutschsprachigen Raum bauten zahlreiche (öffentliche) Rundfunkunternehmen in den letzten Jahren Controlling-Organisationen auf, um den Erfolg der Selbstorganisation zu sichern oder zu erhöhen. In der Medienbranche ist die Diskussion um die Einführung von Controlling-Organisationen noch jung. Andere Wirtschaftsbranchen mit gewinnorientierten privatwirtschaftlichen Unternehmen begannen spätestens in den 1960er Jahren, sich intensiv mit dem Controlling auseinander zu setzen. Dementsprechend ist für den privaten Wirtschaftsbereich eine über Jahrzehnte gewachsene, reichhaltige wissenschaftliche Literatur vorhanden. Für die Medienbranche im Allgemeinen und für Non-Profit-Organisationen wie Public-Service-Unternehmen im Speziellen sind erst in den letzten Jahren Literatursammlungen entstanden (vgl. u.a. Kayser 1993; Sieben/Schwertzel 1997; Schneider/Knobloch 1999; Köcher 2000; Geisler 2001).

Die Fachliteratur stimmt bei aller Verschiedenartigkeit darüber ein, dass Controlling mehr ist, als unter dem deutschen Begriff der „Kontrolle“ verstanden wird. Es beinhaltet vor allem Planungs-, Steuerungs- und Informationsaufgaben. Frey und Geisler (1999: 23) definieren Controlling als eine vielschichtige Gemeinschaftsaufgabe des Managements und der Controller:

„Controlling ist somit ein Führungsinstrument, das das betriebliche Handeln für mehr Effektivität und Effizienz immer wieder unternehmerisch anstossen und auf die Wertschöpfungszwecke des Betriebs ausrichten soll. Dies wird einerseits durch die Koordination von Führung und Ausführung und andererseits durch eine zielgerichtete Informationsversorgung im Unternehmen erreicht. Dazu bedient sich das Controlling in erster Linie Informationen in Geldgrößen (Kosten, Erlöse, Renditen, Deckungsbeiträge, Verrechnungspreise, Cash-flow, Unternehmenswert etc.). Daneben spielen zunehmend auch andere quantifizierbare Leistungsgrößen wie Zeit, Qualität, Liefertreue und ähnliches eine wichtige Rolle. Die Betreuung bei der Quantifizierung, Planung, Messung und Analyse solcher Größen gehört zu den Hauptaufgaben des Controllings“ (Frey/Geisler 1999: 23).

Wenn Controlling als eine Gemeinschaftsaufgabe der Manager und Controller betrachtet wird, ergeben sich sehr vielfältige Möglichkeiten, die konkrete Arbeitsteilung bei der Koordination von Informations-, Integrations- und Innovationsprozessen auszugestalten. Jedoch bleibt immer eine klare Rollenteilung bestehen: Das Controlling ist eine Führungsaufgabe, die auf der Ebene strategischer Entscheide letztlich immer vom Management selber wahrgenommen werden muss.

**Abbildung 7: Controlling als Gemeinschaftsaufgabe von Manager und Controller**



in Anlehnung an Geisler (2001: 39)

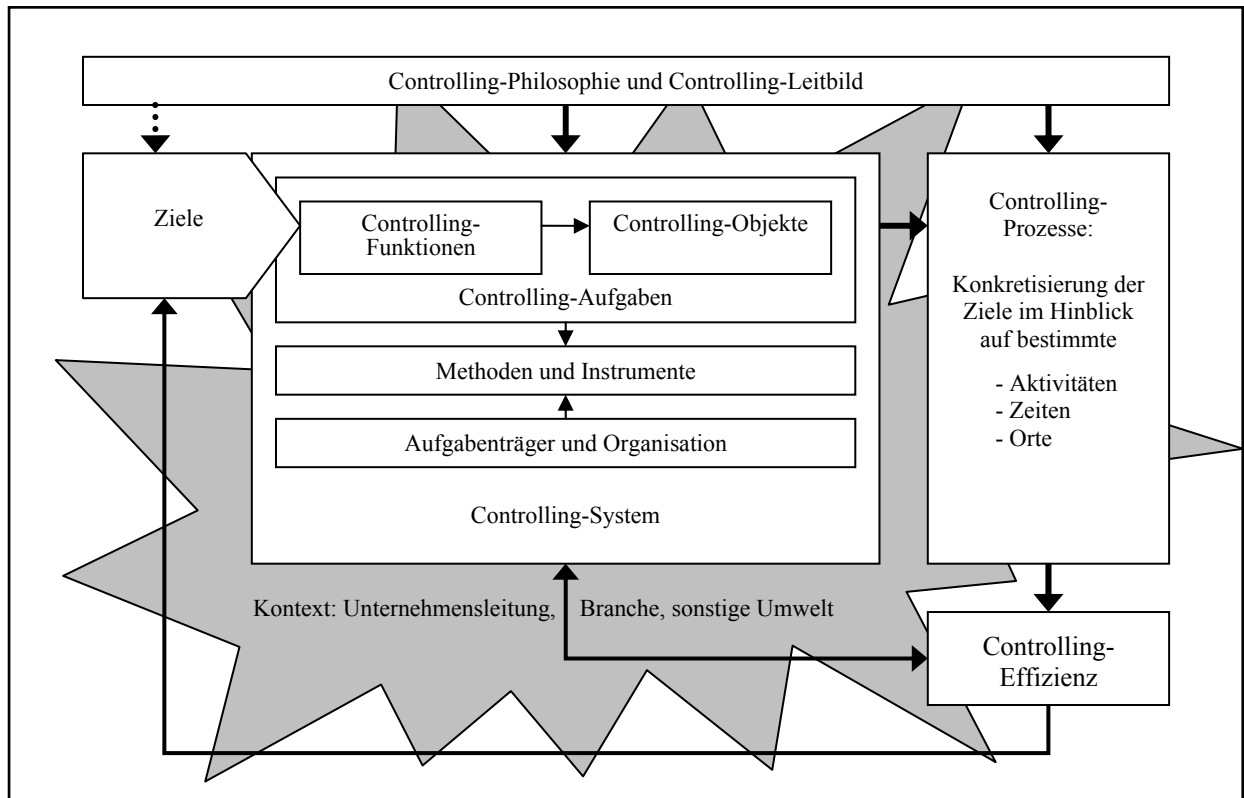
Abbildung 7 folgt der in der deutschsprachigen Literatur durchgängig geforderten Trennung der Begriffe „Controlling“ und „Controller“. Die angelsächsische Literatur kennt als weiteren Begriff das „Controllership“, womit die Tätigkeiten und Aufgaben von Controllern als handelnde Personen beschrieben wird (vgl. Stoffel 1995). Geisler (2001) schlägt zur Klärung des Begriffsfeldes vor, alle drei Begriffe zu verwenden und zu definieren:

- *Controlling als Funktion:* Durch Information, Integration, Koordination und Innovation soll der Betrieb auf seine eigenen Wertschöpfungszwecke ausgerichtet werden. Manager und Controller verwirklichen das Controlling gemeinsam.
- *Controllership als Tätigkeit des Controllers:* Controllership ist somit die konkrete Anwendung und Umsetzung des Controlling, die durch die Person des Controllers wahrgenommen wird. Das Controllership kann aber auch im Team von mehreren Personen, die andere Funktionsbezeichnungen als „Controller“ tragen können, ausgeführt werden.
- *Controller als Person:* Controller sind in der Regel betriebswirtschaftlich qualifizierte Betreuer der Unternehmensführung, die häufig aber zusätzlich Planungs- und Kontrollaufgaben übernehmen.

Die Unterscheidung zwischen Funktion, Tätigkeit und Person mag auf den ersten Blick als unnötiger Komplexitätsaufbau erscheinen. Im Hinblick auf die Empirie und die Auswahl ganz unterschiedlicher Fallbeispiele erweist sie sich jedoch als sehr hilfreich. So kann das Controlling als Funktion eines bestimmten Unternehmens auch dann beschrieben werden, wenn in der Betriebs-Terminologie weder „Controlling“ noch „Controller“ auftauchen, oder ganze Teams mit dem Controlling und dem Controllership beauftragt sind. Besonders bei den deut-

schen Fallbeispielen ist darauf zu achten, dass die Controller-Tätigkeit häufig einfach mit „Controlling“ bezeichnet wird (vgl. Geisler 2001: 38f.).

**Abbildung 8: Elemente einer Controlling-Konzeption**



in Anlehnung an Becker (1999: 12) und Geisler (2001: 41)

Die Controlling-Organisation lässt sich beschreiben über die ihr übertragenen Aufgaben (Funktionen und Objekte des Controlling), die bei der Aufgabenerfüllung angewandten Methoden und Instrumente sowie über die Aufgabenträger. Die Ausgestaltung des Controllings steht in einem engen Zusammenhang mit den Zielen, die das Unternehmen mit Controllingprozessen verfolgen will.

Weitere wichtige Hinweise auf die Eigenschaften einer Controlling-Organisation (siehe Abbildung 8) liefert die von einem Unternehmen mehr oder weniger explizit verfolgte „Controlling-Philosophie“, die in einem Controlling-Leitbild festgehalten sein kann. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal von Controlling-Philosophien bildet der Zeithorizont, auf den sie ausgerichtet sind. In der Fachliteratur wird daran anknüpfend eine Einteilung in drei Typen vorgenommen: So gibt es passiv-vergangenheitsorientierte, aktiv-zukunftsorientierte und innovativ-antizipative Controlling-Leitbilder (vgl. Amshoff 1993: 140). Der Wechsel von Controlling-Leitbildern bzw. -Philosophien kann als Indikator herangezogen werden, um Wandlungsprozesse des Mediensystems zu erkennen: Das traditionelle Berichtswesen in Form von Jahresberichten kann in weiten Teilen als „passiv-vergangenheitsorientiert“ bezeichnet

werden. Die in den letzten Jahren eingerichteten Controlling-Organisationen beanspruchen hingegen vielfach „aktiv-zukunftsorientiert“ oder gar „innovativ-antizipativ“ zu sein.

Die notwendige innerbetriebliche Verständigung auf eine gemeinsame Controlling-Philosophie verweist schliesslich auf einen weiteren wichtigen Erfolgsfaktor für das Controlling selber (vgl. Geisler 2001: 41f.), aber letztlich auch für die gesamte Unternehmensentwicklung: Die Arbeitsweisen und Ziele der Selbstorganisation müssen klar verständlich festgelegt sein. Nur so kann die betriebliche Orientierung an gemeinsamen Normengefügen gelingen. Die Notwendigkeit der innerbetrieblichen Verständigung beinhaltet zugleich, dass die Form der Selbstorganisation möglichst bei der ökonomischen und der publizistischen Leitung auf Akzeptanz stösst.

### **3.4.1 Controlling in der Organisation**

Der Aufbau des Controlling beim Rundfunk fällt, historisch betrachtet, in eine noch nicht abgeschlossene Phase, während der sich die Umweltbedingungen von Radio und Fernsehen rasch wandeln. Für die Untersuchung von System-Umwelt-Beziehungen bietet sich die Systemtheorie an. Peter Horváth, der für die Theorie des Controllings wichtige Grundlagenarbeit geleistet hat, analysiert und beschreibt das Controlling aus systemtheoretischer Perspektive als ein Koordinationssystem der Unternehmensführung, das die Systemumwelt aufmerksam und regelmässig beobachtet:

„Controlling ist – funktional gesehen – dasjenige Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd ergebniszielorientiert koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt“ (Horváth 1996: 138).

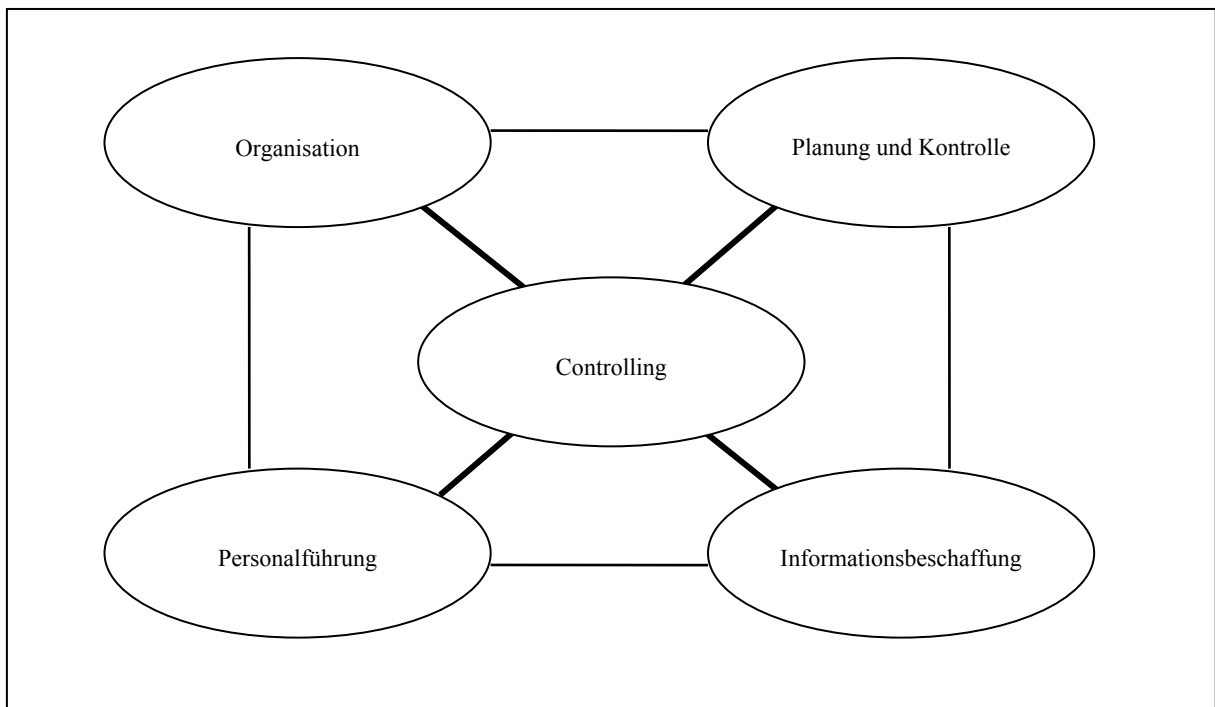
Das Controlling übernimmt solche betriebsinternen Koordinationsaufgaben einerseits gegenüber den Teilbereichen der Unternehmensführung, andererseits aber auch auf der Schnittstelle zwischen der Unternehmensführung (und ihren Teilbereichen) und der Leistungsorganisation, also jenen Unternehmensbereichen, welche die publizistischen Produkte erzeugen bzw. verbreiten. Seine zentrale Funktion besteht darin, die verschiedenen Unternehmensbereiche optimal auf gemeinsame Ziele auszurichten (vgl. Kayser 1993: 54f.). Nun können die Betriebsziele von Medienunternehmen beträchtlich variieren. So ist zu erwarten, dass bei kommerziellen Rundfunkbetrieben die Erhöhung des operativen Gewinnes oder des Börsenwertes im Vordergrund steht. Bei mit Gebühren finanzierten Public-Service-Veranstaltern hingegen sollten entsprechend ihrem Leitbild publizistische Qualitätsziele im Vordergrund stehen (vgl. Köcher 2000: 223). Unter dem gewissermassen neutralen Begriff der „Wertschöpfung“ können die diversen, teilweise gegensätzlichen Zielsetzungen des Controllings zusammengefasst werden (vgl. Geisler 2001: 44f.).

Das Controlling erfüllt zudem die Funktion, das organisatorische Lernen zu optimieren, indem es Planungs- und Kontrollprozesse managt. Um diese Funktion erfüllen zu können, muss es insbesondere Folgendes leisten können:



- Schwachstellen im Führungsprozess erkennen und aufdecken: z.B. unzureichende Zielformulierungen, Diskrepanzen zwischen Strategien und organisatorischen Strukturen;
- (Weiter-)Entwicklung der Planungs-, Kontroll- und Informationsinstrumente fördern: z.B. Aufbau von „Frühwarnsystemen“ wie regelmäßige Publikumsbefragungen.

**Abbildung 9: Controlling als Teilbereich der Unternehmensführung**



nach Kayser (1993: 51)

Die in Abbildung 9 schematisch dargestellte Koordinationsfunktion zwischen den Teilbereichen der Unternehmensführung macht deutlich, dass ein leistungsfähiges Controlling auf gute Zulieferdienste angewiesen ist: So ist es beispielsweise nicht die originäre Aufgabe des Controlling, Informationen bereit zu stellen oder beim Budgetierungsprozess Soll-Ist-Vergleiche durchzuführen (vgl. Kayser 1993: 54-57).

Die bisherigen Ausführungen vermitteln das Bild, in Unternehmen werde das Controlling jeweils von einer einzigen Controlling-Organisation durchgeführt. Genauer betrachtet existieren jedoch ganz unterschiedliche Organisationsformen des Controlling. Bei der Wahl der Organisationsform stellt sich die Grundsatzfrage, ob das Controlling als zentrale Stelle oder dezentral bei den verschiedenen Unternehmenseinheiten aufgebaut werden soll. Bei grossen nationalen Rundfunkunternehmen können beispielsweise mehrere, aber kleinere Controllingeinheiten für die verschiedenen Kanäle oder die unterschiedlichen Fachbereiche (z.B. Nachrichten/Information, Unterhaltung, Kultur etc.) geschaffen werden. Ein zweiter organisatorischer Grundsatzentscheid stellt sich bei der Frage, ob das Controlling als Stabs- oder als Linienfunktion aufgebaut werden soll. Im Hinblick auf die als zentral erachtete Koordinations-

funktion scheint die Form der Stabstelle geeigneter zu sein. Das Controlling kann sich so optimal als Beratungs- und Servicestelle profilieren, jedoch kann sich dabei das Problem mangelnder Durchsetzungskompetenzen ergeben. Diese Schwäche kann behoben werden, indem das Controlling mit Linienkompetenzen ausgestattet wird. Dann wächst aber die Gefahr, dass die Aufgaben- und Rollenteilung zwischen Management und Controlling verwischt werden (vgl. Frey/Geisler 1999: 26).

Je nach bestehender Unternehmenskultur werden ganz unterschiedliche Organisationsformen realisiert, denn schliesslich hängt davon unter anderem die Akzeptanz des Controlling im Unternehmen stark ab. Die Wahl einer praktikablen Organisationsform und besonders die geeignete innerbetriebliche Verortung der Selbstorganisation bilden somit einen wichtigen Erfolgsfaktor für das Controlling. Bezüglich der Organisationsform interessiert sich die Studie insbesondere für das Zusammenspiel von Management, Redaktionen und Selbstorganisation bzw. für die Gestaltung der entsprechenden Schnittstellen. Innerhalb des Managements ergeben sich, genauer betrachtet, weitere Schnittstellen: Die Studie unterscheidet zwischen ökonomischer und publizistischer Leitung, können sich doch zwischen diesen beiden Entscheidungsbereichen Interessenskonflikte ergeben, welche im Extremfall zur Behinderung der Selbstorganisation führen. Die Selbstorganisation kann die erwähnten Schnittstellen auf zwei Arten überbrücken und „pflegen“: Sie kann als Koordinationsstelle das Management (oder dessen Teilbereiche) und die Redaktionen entweder direkt personell oder durch einen geregelten indirekten Informationsaustausch miteinbeziehen. Je nach Unternehmenskultur können die Redaktionen am Prozess der Ausarbeitung von Normen, Regeln und Verfahren beteiligt werden. Dies kann solche Prozesse erschweren, jedoch kann bei einer erfolgreichen Integration die Akzeptanz von Formen der Selbstorganisation erhöht werden. Beim Controlling stehen – ähnlich wie bei internen Beschwerdeverfahren – zwei wichtige Erfolgsfaktoren von Selbstorganisation in einem gewissen Konkurrenzverhältnis; so lassen sich die Akzeptanz im Unternehmen und die Kompetenz zu wirksamen Sanktionierungen kaum gleichzeitig maximieren: Als Stabstelle ohne direkte Weisungsbefugnisse kann das Controlling seine Koordinationsfunktion optimal entfalten und wird bei einer geeigneten personellen Besetzung eine gute Akzeptanz bei den verschiedenen Unternehmensbereichen erreichen können. Die Möglichkeit der Sanktionierung ist dann jedoch nur über Umwege gegeben. Bei der Ausstattung mit Linienkompetenzen, die Sanktionierungen zulassen, kann die Akzeptanz im Unternehmen, besonders gegenüber Redaktionen, sinken.

### **3.4.2 Aufgaben und Ziele**

Der Aufgabenbereich des Controlling kann stark variieren und bezieht sich keineswegs schwerpunktmässig auf den hier untersuchten publizistischen Bereich. Grundsätzlich lassen sich alle Teile eines Rundfunkunternehmens zum Controlling-Objekt machen, also der Programm-, Produktions- und Technikbereich, aber natürlich auch die Bereiche Finanzen, Marketing und Personal (vgl. Sieben/Schwartzel 1997: 11). Bezüglich der Strukturierung und Benennung des Aufgabenfeldes besteht in der Praxis eine grosse Vielfalt, wie dem ganz unter-

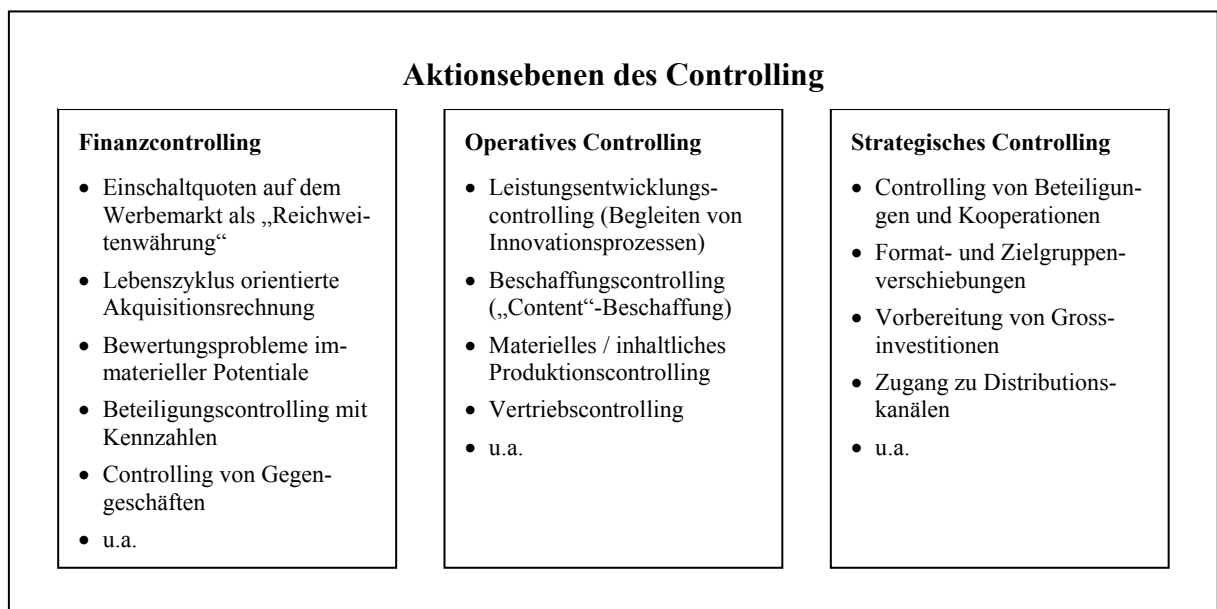
schiedlichen Sprachgebrauch von Rundfunkunternehmen entnommen werden kann. Auch in der Fachliteratur werden je nach Fokussierung der Fragestellung ganz unterschiedliche Systematisierungen des Aufgabenfeldes vorgeschlagen. Im Hinblick auf den empirischen Teil der international angelegten Studie werden deshalb mehrere gebräuchliche Systematisierungen kurz vorgestellt.

Frey und Geisler (1999: 28f.) ordnen die Aufgaben einer umfassenden Controlling-Organisation drei zentralen *Aktionsebenen* zu:

- Das *Finanzcontrolling* dient der Sicherung der Finanzkraft, der Liquidität und der Attraktivität für Kapitalgeber.
- Das *operative Controlling* bildet den Kern der Controlling-Organisation und befasst sich mit der Steuerung der betrieblichen Prozesse.
- Das *strategische Controlling* koordiniert und kontrolliert die strategische Planung, indem sie diese gezielt mit Informationen versorgt.

Die Controlling-Organisation kann auf einzelne Sendeplätze (z.B. Serien) oder ganze Programmbereiche (z.B. Information), aber auch integral für einen Kanal bzw. Sender aufgebaut werden (vgl. Geisler 2001: 60). Die nachfolgende Auflistung der wichtigsten Arbeitsfelder in Abbildung 10 illustriert die mögliche Funktions- und Tätigkeitsvielfalt des Controllings.

**Abbildung 10: Drei Aktionsebenen des Controlling und dazugehörige Arbeitsfelder**



in Anlehnung an Frey/Geisler (1999: 38-44)

Der Nachteil einer solchen Systematisierung zeigt sich rasch beim Versuch, konkrete Aufgabenbereiche einer der drei Aktionsebenen zuzuordnen. Viele Aufgabenbereiche sind viel-

schichtig und umfassen alle drei Aktionsebenen. Zudem sind die Grenzen zwischen den verschiedenen Aktionsebenen in der Praxis fließend.

Geisler (2001: 59f.) schlägt vor, die Systematisierung der Arbeitsbereiche stärker an den Ablauf von Produktionsprozessen in Medien anzulehnen. Ausgehend von klassischen Einteilungen des betrieblichen Leistungsflusses (z.B. Beschaffung, Produktion und Absatz) definiert er folgende drei *Kernprozesse von Medienunternehmen*: Leistungsentwicklungs-, Leistungserstellungs- und Leistungsverwertungsprozesse. Darauf lassen sich fünf bedeutende Arbeitsfelder des Controlling beziehen:

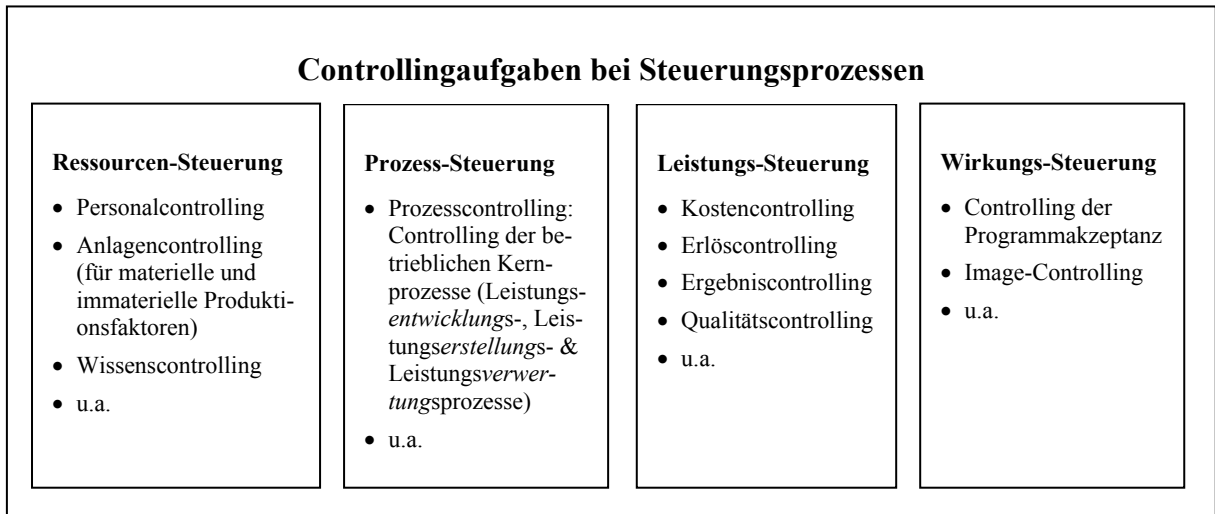
- Forschungs- und Entwicklungscontrolling;
- Beschaffungscontrolling;
- Produktionscontrolling;
- Vertriebscontrolling;
- Marketingcontrolling.

Eine solche Systematisierung ist besonders dann angemessen, wenn der Produktionsprozess selber untersucht werden soll. Die Studie fokussiert jedoch nicht auf konkrete betriebliche Produktionsprozesse, sondern auf die Steuerung von Normgebungsprozessen, welche in einem engen Bezug zur publizistischen Leistungserbringung stehen.

Eine weitere Gliederungsmöglichkeit ergibt sich auf Grund einer Einteilung in drei zentrale *Steuerungsbereiche*: Ressourcen-Steuerung (Input-Steuerung), Prozess-Steuerung (Verhaltenssteuerung) und Leistungs-Steuerung (Output-Steuerung). Einen vierten Bereich bildet die Wirkungs-Steuerung (Impact-Steuerung). Die Medien verfügen jedoch nur über begrenzte Möglichkeiten, die Wirkung ihrer publizistischen Produkte zu steuern. Auf diese vier Steuerungsbereiche lassen sich folgende Controlling-Massnahmen beziehen.

Bei dieser Systematisierung sind die Aufteilung der Steuerungsbereiche und die Zuteilung der Controlling-Aufgaben leicht nachvollziehbar. Die Verständlichkeit ist bei dieser Studie ein wichtiger Vorteil, deshalb dient diese Systematisierung als Vorlage für die Definition des Begriffes der Selbstorganisation (siehe Abschnitt 4.1). Der direkte Bezug zur Praxis ist auch hier, je nach Fallbeispiel, natürlich nur begrenzt gegeben.

**Abbildung 11: Controllingaufgaben bei Steuerungsprozessen**



in Anlehnung an Geisler (2001: 60f.)

Folgende mögliche Aufgabenbereiche bzw. Ziele von Selbstorganisation werden als zentral erachtet:

- Optimierung des Einsatzes der finanziellen Mitteln und der personellen Ressourcen (Ressourcen-Steuerung);
- Verbesserung der Personalführung und der Arbeitsabläufe (Ressourcen-Steuerung/Prozess-Steuerung);
- Verbesserung der Programmplanung und -entwicklung (Prozess-Steuerung/Leistungs-Steuerung);
- Sicherstellung der Qualitätskontrolle (Leistungs-Steuerung);
- Erhöhung der Programmakzeptanz und des Image (Wirkungs-Steuerung);
- Interne Anwendung und Durchsetzung von Normen, die sich in Gesetzen und Branchenregeln finden (Prozess-Steuerung/Leistungs-Steuerung).

### **3.4.3 Controlling im Rundfunksektor**

Für die Umsetzung der Controlling-Aufgaben stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, die in den letzten Jahren auch für die Medienbranche in Theorie und Praxis weiter entwickelt wurden (guter Überblick in Geisler 2001). Nachfolgend wird jedoch einzig die Entwicklung des Programmcontrolling als Teil der Leistungs-Steuerung thematisiert, steht doch dieser Controlling-Bereich in einem ganz direkten Zusammenhang mit den in der Studie untersuchten Prozessen publizistischer Normgebung und -durchsetzung.

Die Erforschung der Akzeptanz von publizistischen Angeboten hat bereits eine lange Tradition. Neben quantitativen Forschungsergebnissen (z.B. Einschaltquotenmessungen) liefern be-

sonders auch qualitativ orientierte Forschungsmethoden wie Hörer- und Expertenbefragungen den Medienunternehmen rasch Hinweise auf die Erfolgsaussichten von bestimmten Angeboten (vgl. Burns 2000: 23). Daneben etablierten die grösseren Rundfunkunternehmen systematische Programmevaluationen, bei denen sie die selber gesetzten Qualitätsziele periodisch überprüfen lassen (vgl. Buß/Gumbl 2000: 196f.). Gerade in diesem Aufgabenbereich bildet die Kontinuität von Selbstorganisationsmassnahmen einen grundlegenden Erfolgsfaktor. So liefern beispielsweise vielfach nur in regelmässigen bzw. systematisch bestimmten Zeitabständen erhobene Werte eine taugliche Grundlage für vergleichende, der Steuerung dienende Programmanalysen. Die umfangreichen Informationen aus einer kontinuierlichen Programmevaluation sollen den Programmveranstaltern schliesslich dazu dienen, rasch und gezielt auf Marktveränderungen reagieren zu können.

Ein integriertes Programmcontrolling umfasst heute als Kernelemente folgende drei Bereiche (vgl. Horstmann 1997: 58ff.):

- *Programmkosten* (Leistungs-Steuerung/Ressourcen-Steuerung): Eine umfassende Erfolgsbeurteilung und Kontrolle von Programmen muss alle Kosten einer Sendung bzw. eines Sendeplatzes nachweisen und berücksichtigen können. Der organisatorische Aufwand dafür ist gross, denn es müssen alle betriebsinternen Leistungsbeziehungen in Form einer Vollkostenrechnung abgebildet werden. Eine seit Jahren gängige Rechnungseinheit für die Entwicklung der Programmkosten liefert die Umrechnung in Sendeminutenkosten.
- *Programmakzeptanz* (Wirkungs-Steuerung): Für die Messung der Akzeptanz haben sich mehrere Methoden etabliert. Regelmässig gemessen werden vor allem die erreichten Zuhörer bzw. Zuschauer (durchschnittliche Reichweite) und der Marktanteil. Diese Zahlen dienen den Rundfunkunternehmen insbesondere gegenüber der Werbewirtschaft als Beleg für den Kontakterfolg auf dem Werbemarkt. Für die Evaluation der Programmakzeptanz beim Publikum werden vor allem von den nationalen Veranstaltern zusätzlich vertiefende Untersuchungen mit regelmässigen und punktuellen Befragungen durchgeführt.
- *Programmqualität* (Leistungs-Steuerung/Prozess-Steuerung): Die Messung der Programmqualität hat in der Debatte um die Leistungen des Public Service in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Bei der Evaluation der Programmqualität stellen sich jedoch auf theoretischer und empirischer Ebene zahlreiche, teilweise grundlegende Probleme. So muss die Qualitätsmessung immer im Hinblick auf die mit einem bestimmten Programm verfolgten Ziele erfolgen. Die Definition der Qualitätsziele und der Zielkriterien bildet den Ausgangspunkt eines Qualitäts-Controlling.

Fabris (2001: 58) merkt kritisch an, die Medien verfügten auf Grund ihrer anhaltenden Investitionen in das Qualitätsmanagement gegenwärtig über eine starke Definitionsmacht im Qualitätsdiskurs. Er kommt deshalb zum Urteil, heute würden die Medienunternehmen selber weitgehend bestimmen, was als journalistische Qualität zu betrachten ist. Kritisch wäre zu prüfen,

ob die Wissenschaft in der Lage ist, in den Diskurs um publizistische Qualität mit von den Medien unabhängigen Diskussionsbeiträgen prägend einzugreifen.

Die vermehrten Aufwendungen für die Programmanalyse und -kontrolle führen zu immer detaillierteren Informationen über die Programmproduktion. Dieses Datenmaterial könnte die Basis bilden für eine erhöhte Transparenz bezüglich der effektiven publizistischen Leistungen: Transparenz innerhalb des Betriebes, aber auch gegenüber der Öffentlichkeit. Die Ergebnisse der Programmevaluation können lediglich den direkt betroffenen Redaktionen mitgeteilt werden, aber auch ganzen Programmbereichen. Die betriebsinterne Bekanntmachung von guten Leistungsergebnissen kann als positiver Leistungsanreiz, die Veröffentlichung „schlechter Noten“ als Sanktionierung wirken. Jedoch stellt sich bei einer hohen innerbetrieblichen Transparenz rasch das Problem, wie verhindert werden kann, dass die Evaluationsdaten an eine breite Öffentlichkeit geraten.

Die Medienbetriebe können mit dem von verschiedener öffentlicher Seite gestellten Anspruch nach Transparenz ganz unterschiedlich umgehen. So kann ein Public-Service-Unternehmen seine Legitimation durch einen offensiv geführten Qualitätsdiskurs erhöhen. Es besteht aber auch die Gefahr, dass die publizistische Unabhängigkeit nach der Veröffentlichung von „belastendem Zahlenmaterial“ durch einen öffentlichen Diskurs eingeschränkt wird. Zudem sinkt in einer verschärften Wettbewerbssituation die Bereitschaft der Programmorganisationen, Transparenz herzustellen. Nicht nur für kommerzielle Veranstalter, sondern auch für mit Gebühren finanzierte Rundfunkorganisationen gilt in Konkurrenzsituationen, dass sie sich bei der Programmentwicklung nur begrenzt in die Karten blicken lassen wollen.

Die Herstellung von Transparenz über Ergebnisse von Controlling-Prozessen kann nicht als genereller Erfolgsfaktor von Controlling bzw. Selbstorganisation betrachtet werden. Der Einbezug Dritter in Prozesse der Selbstorganisation ist heikel und erfordert Vertraulichkeit. Im Sinne des Einbezuges von externen Fachexperten kann die Beteiligung von Dritten durchaus die Erfolgsaussichten erhöhen. Ein Unternehmen wird Ergebnisse aus Controlling-Prozessen in der Regel nur gezielt, strategisch nach aussen publizieren – beispielsweise im Sinne von Image-Pflege. Auch die Herstellung von betriebsinterner Transparenz wird von der Unternehmensleitung meist nach strategischen Kriterien erfolgen. Die Rechenschaftspflicht der Selbstorganisation muss dementsprechend klar geregelt sein. Das Controlling dient in erster Linie der Unternehmensführung und ist dieser gegenüber auch rechenschaftspflichtig. Durch eine klare Regelung der Rechenschaftspflicht kann zumindest ein Stück weit verhindert werden, dass die Selbstorganisation in Interessenkonflikten zwischen verschiedenen Parteien aufgerieben wird. Insofern stellt die Regelung der Rechenschaftspflichten einen Erfolgsfaktor für Selbstorganisation dar.

### 3.5 Erfolgsfaktoren von Instrumenten der Selbstorganisation

Angesichts der Vielgestaltigkeit der Formen, Aufgabenfelder und Ziele von Selbstorganisation ist anzunehmen, dass auch die Bedingungen für Erfolg von Fall zu Fall variieren. Dennoch lassen sich abschliessend als Rekapitulation des vorangehend diskutierten Forschungsstandes eine Reihe von (potentiellen) Erfolgsfaktoren nennen. Diese Erfolgsfaktoren von Instrumenten der Selbstorganisation wurden, wenn nicht anders vermerkt, in den durchgeführten Expertinnen- und Experteninterviews abgefragt. Die Gliederung der Erfolgsfaktoren erfolgt in Anlehnung an die entsprechende Zusammenstellung für die Formen der Selbst- und Co-Regulierung (siehe Abschnitt 2.5).

- Strukturelle Merkmale als Erfolgsfaktoren:
  - *Innerbetriebliche Verortung der Instrumente der Selbstorganisation*: Die Wahl einer (im Hinblick auf die bestehende Unternehmenskultur) geeigneten innerbetrieblichen Verortung der für Selbstorganisationsinstrumente zuständigen Abteilung bildet einen wichtigen Erfolgsfaktor, weil dadurch die Akzeptanz der Selbstorganisation im Unternehmen stark beeinflusst werden kann. Bei der Einrichtung von Controlling-Organisationen stellt sich die Grundsatzfrage, ob die Selbstorganisation als Stabs- oder Linienfunktion aufgebaut werden soll. Je nachdem werden stärker die Kompetenzen als Koordinations-, Beratungs- und Servicestelle oder als Führungsorgan gewichtet.
  - *Einbindung in bestehende externe und innerbetriebliche Normengefüge*: Die verschiedenen betriebsinternen Normen und Regeln dürfen sich nicht widersprechen und müssen insgesamt ein konsistentes Normen- und Regelgefüge bilden. Zudem müssen sie an die geltenden staatlichen Rechtsnormen angepasst sein. Die Studie beschäftigt sich jedoch nicht mit der Überprüfung der Konsistenz von Normengefügen und hat deshalb diesen Erfolgsfaktor nicht zum Gegenstand der empirischen Erhebung gemacht.
  - *Ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung*: Selbstorganisation ist auf genügende Ressourcen angewiesen, um die gesetzten Ziele erreichen können. Der Ressourcenbedarf kann je nach Form natürlich sehr stark variieren. Die Aufstellung von Richtlinien kann als ein zeitlich begrenztes Projekt durchgeführt werden. Hingegen erfordert eine Controlling-Organisation dauerhaft bedeutende Ressourcen.
- Prozedurale Merkmale als Erfolgsfaktoren:
  - *Klar festgelegte Arbeitsweisen und Ziele*: Die Arbeitsweisen und Ziele der Selbstorganisation müssen klar verständlich festgelegt sein. Nur so kann die betriebliche Verständigung auf und Orientierung an gemeinsamen Normengefügen gelingen.
  - *Rechenschaftspflichten*: Durch eine klare Regelung der Rechenschaftspflichten kann zumindest ein Stück weit verhindert werden, dass die Selbstorganisation bei innerbe-



trieblichen Interessenkonflikten zwischen verschiedenen Parteien aufgerieben wird. Insofern stellt die Regelung der Rechenschaftspflichten einen Erfolgsfaktor für Selbstorganisation dar.

- *Wirksame Sanktionierung*: Die betriebsinterne Verständigung auf verbindliche Normen alleine genügt selten, um auch die Durchsetzung derselben zu garantieren. So bedarf es zur innerbetrieblichen Durchsetzung von Normen im Konfliktfall auch wirkungsvoller Sanktionsmassnahmen. Die betriebsinterne Bekanntmachung von guten Leistungsergebnissen kann als positiver Leistungsanreiz, die Veröffentlichung „schlechter Noten“ als Sanktionierung wirken. Jedoch sind den Unternehmen bei der Herstellung von Transparenz bezüglich der Leistungserbringung Grenzen gesetzt, da sie sich in einer Wettbewerbssituation befinden.
  - *Beteiligung von Dritten*: Der Einbezug Dritter in Prozesse der Selbstorganisation ist heikel und erfordert Vertraulichkeit. Im Sinne des Einbezuges von externen Fachexperten kann die Beteiligung von Dritten durchaus die Erfolgsaussichten erhöhen und die Anpassung des Unternehmens an sich verändernde Umweltbedingungen erleichtern.
  - *Kontinuität von Selbstorganisationsmassnahmen*: Besonders für das Controlling ist es von grundlegender Bedeutung, dass die entsprechenden Massnahmen in bestimmten Zyklen wiederholt werden können. Nur so erhält das Unternehmen vergleichbare Daten, die es zur Steuerung einsetzen kann.
- Charakteristika des Umfelds als Erfolgsfaktoren:
- *Akzeptanz durch Redaktionen und publizistische Leitung*: Die betriebsinterne Akzeptanz von Selbstorganisationsmassnahmen muss als Erfolgsfaktor besonders bei Programmfragen differenziert betrachtet werden: Beschränkt sich nämlich beispielsweise die Akzeptanz eines betriebsinternen Beschwerdeverfahrens auf die Unternehmensleitung, so muss mit Durchsetzungsproblemen beim betroffenen publizistischen Bereich gerechnet werden. Deshalb sollte ein Verfahren, das den publizistischen Bereich tangiert, auch bei der publizistischen Leitung und den Redaktionen auf eine grundsätzliche Akzeptanz stossen.
  - *Akzeptanz durch ökonomische Leitung*: Die Akzeptanz durch die Unternehmensleitung bildet eine grundlegende Voraussetzung. Besonders wenn eine Selbstorganisation als Stabstelle ohne direkte Weisungsbefugnisse ausgestattet ist, bedarf sie im Konfliktfall eines guten Rückhalts bei der Leitung.

Die Suche nach Erfolgsfaktoren ist immer auch eine Frage der Perspektivenwahl. Dass Erfolg kontrovers beurteilt werden und mit gegensätzlichen Interessen verknüpft sein kann, gilt für die Instrumente der Selbstorganisation ähnlich wie für die Formen der Selbst- und Co-Regulierung (siehe Abschnitt 2.5). Die Studie berücksichtigt diesen Umstand, indem sie in den durchgeführten Expertinnen- und Experteninterviews systematisch nach latenten und offenen Interessenskonflikten fragen liess.

## 4 Zwischenfazit und Thesen

### 4.1 Definitionen und Abgrenzungen

Zur Erklärung von Regulierungsmassnahmen müssen sowohl Interessen – von Individuen, Gruppen, aber ebenso der Gesellschaft – als auch institutionelle und kulturelle Aspekte berücksichtigt werden.

*Regulierung soll hier als intendierter Staatseinfluss verstanden werden. Der Akteur Staat greift in ein gesellschaftliches Teilsystem ein, wobei dies nicht in der Form von Geboten und Verboten geschehen muss.*

Mit staatlichen Akteuren sind nicht nur Legislative, Exekutive und Judikative gemeint, sondern ebenso unabhängige Regulierungsbehörden (was Latzer et al. (2002: 43ff.) in staatliche Regulierung im engeren und im weiteren Sinne differenzieren). Regulierung kann hierbei die Merkmale von Individuen und Organisationen, deren Beziehungen untereinander oder Prozesse und sowohl ökonomische als auch soziale Aspekte betreffen. Regulierung besteht – in Anlehnung an Campbell (1999: 714f.) – aus den drei Komponenten Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung.

*Als Selbstregulierung sind jene Formen zu verstehen, in denen private Akteure, wie z.B. Medienunternehmen, bindende Regeln für die gesamte Branche aufstellen und diese auch selbst durchsetzen. Dies kann unter Beteiligung staatlicher Akteure geschehen, wichtig ist jedoch, dass die Entwicklung und Durchsetzung der Regeln von den privaten Akteuren selbst vorgenommen wird.*

Wie im vorangegangenen Abschnitt unter Rückgriff auf die Strukturierungstheorie gezeigt wurde, können diese Regeln unterschiedlichste Formen annehmen (siehe Kapitel II Abschnitt 1.3). Sie „entstehen“ auch in der Regel nicht einfach, sondern werden aus bestehenden Regelwerken abgeleitet oder transformiert. Selbstregulierung ist damit, so die Annahme, immer pfadabhängig.

Zudem bleibt der Staat nur in den wenigsten Fällen völlig unbeteiligt. Selten basiert Selbstregulierung auf reiner Freiwilligkeit, sondern sie ist meist die Reaktion auf eine staatliche Androhung von Gesetzen. „In a regulated industry [...] it would be expected that the regulator would be involved in any self-regulatory initiative, at least of the extent of monitoring progress and the effectiveness of the initiative in meeting the perceived needs“ (DTI/DCMS 2000: 83). Das politische System kann also bei allfälligen Fehlleistungen mit neuen Gesetzen eingreifen – das Machtpotential des Staates kann jederzeit aktiviert werden. Auch darauf wur-

de im vorangegangenen Theorieteil hingewiesen: Selbstregulierung und Selbstorganisation bilden aus Sicht der Strukturierungstheorie eine rekursive Regulation, d.h. eine Einflussnahme der Medienunternehmen auf (möglich) Regulierung (siehe Kapitel II Abschnitt 1.3).

*Co-Regulierung dagegen meint Arrangements, in denen die Formulierung, Aufstellung und Durchsetzung von Regeln durch einen Akteur oder eine Gruppe von Akteuren für den eigenen Sektor in Zusammenarbeit mit oder im Auftrag von staatlichen Akteuren vorgenommen werden.*

Regelmässig existiert ein gesetzlicher Rahmen (respektive eine rechtliche Grundlage), innerhalb dessen Selbstregulierung stattfindet (vgl. Schulz/Held 2002: A-5; Latzer et al. 2002: 46), weshalb von einer Verantwortungsteilung zwischen Staat und Selbstregulierungsorganisation gesprochen werden kann. Co-Regulierung „implies a more active involvement of Government or regulator in seeking a solution to an emerging concern or perceived need for regulation“ (DTI/DCMS 2000: 83). Mit dieser Präzisierung wird deutlich, dass staatliche Akteure in vielerlei Hinsicht auch an solchen, häufig als „Selbstregulierung“ bezeichneten Modellen beteiligt sind, etwa durch die Verpflichtung der Industrie zu Selbstregulierung und eine Beteiligung an den drei Komponenten von Regulierung.

„The regulator may for example set objectives which are to be achieved, or provide support for the sanctions available, while still leaving space for self-regulatory initiatives by industry [...]. The regulator will in any such case have scope to impose more formal regulation if the response of industry is ineffective or not forthcoming in a sufficiently timely manner“ (DTI/DCMS 2000: 83).

Bei Co-Regulierung handelt es sich folglich um ein Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Selbstregulierung. „The trick [...] is to make use of that mix [...] that best serves legitimate governmental purposes and so merits the strongest claims to support“ (Baldwin/Cave 1999: 136). Wie Schulz und Held (2002: A-5f.) richtigerweise konstatieren, fehlt bis anhin ein theoretischer Ansatz, der die Frage, unter welchen Bedingungen welche Art der Regulierung sinnvoll ist, systematisch beantwortet. Eine solche „regulatory choice theory“ müsste einerseits die normativen Grenzen von Regulierung und Selbstregulierung berücksichtigen, andererseits empirische Erkenntnisse über das faktische Funktionieren verschiedener Regulierungsarrangements enthalten. Auch wenn gewisse normative Annahmen einfließen, ist es nicht das Ziel der vorliegenden Studie, eine solche übergreifende Theorie zu formulieren. Vielmehr sollen einzelne Fälle empirisch untersucht werden, um Erkenntnisse über deren Funktionieren und wichtige Faktoren für den Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung zu gewinnen.

Neben dieser regulierungstheoretischen Sichtweise spielt aber auch die Perspektive der Medienorganisationen eine entscheidende Rolle, weshalb analog zur Selbst- und Co-Regulierung auch Fälle der Selbstorganisation empirisch untersucht werden.

*Bei Selbstorganisation handelt es sich um die Setzung (Formulierung und Aufstellung), Durchsetzung (Controlling im Sinne von Planung, Steuerung und Kontrolle) und Sanktionierung von Normen und Regeln innerhalb eines Unternehmens bzw. einer Organisation oder einer Unternehmenseinheit bzw. Organisationseinheit, d.h. auf der Mesoebene.*

Die Selbstorganisation erfolgt auf personeller Ebene strikte *ohne staatliche Beteiligung*. Die Umsetzung bestimmter Aufgaben kann externen Experten übertragen werden. Die möglichen Aufgabenbereiche der Selbstorganisation betreffen die Ressourcen-Steuerung (Input-Steuerung), Prozess-Steuerung (Verhaltenssteuerung), Leistungssteuerung (Output-Steuerung) oder Wirkungs-Steuerung (Impact-Steuerung). Die mit der Selbstorganisation durchzusetzenden Regeln und Normen werden vom Betrieb bzw. von der Betriebseinheit eigenständig formuliert, dabei kann es aber auch um die innerorganisatorische Anwendung von Regulierung gehen.

## **4.2 Thesen**

Obwohl diese Studie durchaus explorativen Charakters ist, bestehen – wenn auch nicht Hypothesen – zumindest Thesen, die sich aus den theoretischen Überlegungen sowie dem vorhandenen Vorwissen ergeben. Viele der Thesen beziehen sich auf die für die vorliegende Studie zentrale Frage nach den Erfolgsfaktoren von Selbst-/Co-Regulierung und Selbstorganisation.

### **4.2.1 Selbst- und Co-Regulierung**

*Erfolg abhängig von Unabhängigkeit von den Regulierten*

Das Verhältnis der Selbstregulierungsorganisation zu den regulierten Unternehmen ist entscheidend für den Erfolg von Selbstregulierung. Während ein „Capturing“, also eine „Gefangennahme“ durch die Branche, auch bei unabhängigen Regulierungsbehörden (public agencies) möglich ist und als Problem von Regulierung bereits thematisiert wurde, so ist diese Gefahr bei Selbstregulierung offensichtlich noch weitaus grösser (siehe Abschnitt 2.2.3). Weder das Management von Medienunternehmen noch die Medienschaffenden selbst dürfen irgendwelchen Einfluss auf eine Selbstregulierungsorganisation ausüben. Diese muss ihre Arbeit *unabhängig von den regulierten Unternehmen* vollziehen können, ansonsten leidet ihre Glaubwürdigkeit bei den betroffenen Akteuren und in der Öffentlichkeit. Der Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung würde so praktisch verunmöglicht.

*Erfolg abhängig von Beteiligung des Staates*

Eine Beteiligung des Staates kann Nachteilen von Selbstregulierung vorbeugen. Tatsächlich sind diese zahlreich, erinnert sei an die Verfolgung privater Interessen oder die Schwierigkeit der Überwachung der Tätigkeit von Selbstregulierungsorganisationen. Bei einer freiwilligen Selbstregulierung hängen sowohl die Formulierung von Regeln als auch deren Durchsetzung allein vom guten Willen derjenigen ab, welche sich hierauf selbst verpflichtet haben. Ob Regelverstöße geahndet werden, ist, wenn nicht völlig offen, dann doch zumindest fraglich. Anders bei der Co-Regulierung, bei welcher der Staat eine Gewährleistungs- und Auffangver-

antwortung wahrnimmt. Durch einen rechtlichen Rahmen werden Mindeststandards festgelegt, und bei einem Versagen der Co-Regulierung springt der Staat ein. Ein Unvermögen der Branche, sich selbst zu regulieren, hat hier Konsequenzen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass der *Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung vom Mass der Beteiligung des Staates abhängig* ist. Oder anders formuliert: Während die Wirksamkeit und der Erfolg von Selbstregulierung durch die fehlende Durchsetzungsgarantie äusserst zweifelhaft ist, kann vermutet werden, dass dies bei Co-Regulierung durch die Beteiligung des Staates nicht der Fall ist (siehe Abschnitt 2.3). Weiter ist davon auszugehen, dass sich die Bindungswirkung der Selbstregulierung erhöht, wenn die Gefahr besteht, dass der Gesetzgeber rechtliche Normen erlässt oder die Selbstregulierung über kurz oder lang in das ordentliche Recht überführt werden soll (vgl. Weber 1987: 32).

#### *Erfolg abhängig von Verantwortlichkeit durch Einbezug der Öffentlichkeit*

Der Erfolg von Formen der Selbst- und Co-Regulierung ist, wie ausgeführt, nicht nur von der Rolle des Staates abhängig, sondern auch von der Ausgestaltung von Verantwortlichkeitsmechanismen. Erinnert sei hierbei an zwei Möglichkeiten: Einbezug der Öffentlichkeit und Transparenzregeln (siehe Abschnitt 2.5). Ersteres tangiert auch Fragen der demokratischen Legitimität von Selbstregulierungsakteuren und der Berücksichtigung des öffentlichen Interesses. Es kann vermutet werden, dass Verantwortlichkeit (accountability) durch den *Einbezug unabhängiger Dritter* für den Erfolg einer Selbstregulierungsorganisation zentral ist.

#### *Erfolg abhängig von Verantwortlichkeit durch Transparenzregeln*

Transparenz durch *Veröffentlichung von Berichten sowie die Offenlegung von Regeln, Prozessen und Verfahren* ist die zweite Möglichkeit zur Herstellung von Verantwortlichkeit und eine Anforderung des demokratischen Grundverständnisses. Die Leitidee dahinter ist, dass diese Transparenz es jeder Bürgerin, jedem Bürger ermöglicht, sich seine eigene Meinung über bestimmte Vorgänge zu bilden und innerhalb seiner von der Verfassung festgelegten Möglichkeiten Stellung zu nehmen. Deshalb ist davon auszugehen, dass Transparenz von Regeln und Verfahren der Selbst- und Co-Regulierung die Legitimität und Akzeptanz solcher Gremien in der Öffentlichkeit oder der betroffenen Branche erhöht. Indem die potentiell betroffenen Akteure die Verfahrensweisen dieser Gremien kennen, wächst auch ihr Vertrauen in sie, die Selbst- und Co-Regulierungsorganisationen gewinnen an Akzeptanz. Es ist ebenfalls anzunehmen, dass durch Transparenz und Befolgung des Öffentlichkeitsprinzips die Bindewirkung von Entscheidungen der Organisation erhöht wird. Die Offenlegung von Regelverstössen kann durchaus negative Auswirkungen auf das Image eines Unternehmens und das Vertrauen in ein Unternehmen nach sich ziehen.

#### *Erfolg abhängig von wirksamer Sanktionierung*

Ein damit zusammenhängender Punkt ist die Wirksamkeit von Sanktionen. Falls *Sanktionen* zwar auf dem Papier vorgesehen sind, Regelverstösse in der Praxis jedoch nicht geahndet werden, ist der Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung ebenfalls zweifelhaft. Wenn ein Fehl-

verhalten Konsequenzen nach sich zieht, dürfte die *Motivation zur Befolgung von Regeln steigen*. Allerdings soll nicht bestritten werden, dass ein ethisches Verhalten von Medienschaffenden nicht auch alleine mit inneren Überzeugungen erklärt werden kann und ein Tadel durch Berufskollegen schwerer wiegt als andere Massnahmen (siehe Abschnitt 2.3).

#### *Erfolg abhängig von Bekanntheitsgrad*

Denkbar ist weiter, dass auch der *Bekanntheitsgrad einer Selbstregulierungsorganisation und allfälliger Beschwerdeverfahren* unter den Mediennutzerinnen und -nutzern einen Einfluss auf die Erfolgsfrage ausübt. Wenn lediglich eine Fachöffentlichkeit von einem Selbstregulierer und dessen Entscheidungen Kenntnis hat, dürfte der Wirkungsbereich seiner Arbeit eingeschränkt bleiben. Sofern die Organisation auch für Beschwerden von Rezipientinnen und Rezipienten (etwa bei der vermeintlichen Verletzung ethischer Kodizes) zuständig ist, ist die Bekanntheit auch der Beschwerdeverfahren offensichtlich entscheidend für das Funktionieren der Selbst-/Co-Regulierung (siehe Abschnitt 2.5).

#### *Erfolg abhängig von Akzeptanz durch die Marktteilnehmer*

Das Verhältnis der Selbstregulierungsorganisation zu den regulierten Unternehmen ist nicht nur hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit entscheidend für den Erfolg von Selbstregulierung. Ebenso entscheidend – letztlich eine Notwendigkeit – ist die *Akzeptanz des Selbstregulierers* durch die Regulierten. Nur wenn die ausgearbeiteten Regeln anerkannt und umge setzt werden, kann Selbstregulierung funktionieren. Bei staatlicher Regulierung stellt sich dieses Problem so nicht. (siehe Abschnitt 2.5).

#### *Flexibilität und Geschwindigkeit als Implementationsgründe*

Betrachtet man die Vor- und Nachteile von Selbst- und Co-Regulierung, so lassen sich – wie gezeigt – in erster Linie drei Gründe für die Tatsache finden, dass Selbstregulierung in gewissen Fällen im Rundfunkbereich implementiert (d.h. staatlicher Regulierung vorgezogen) wird. Als erstes ist die *Flexibilität und Geschwindigkeit* zu nennen: Das Regulierungsobjekt Rundfunk ist starken Veränderungen unterworfen. Neben einer Kommerzialisierung – Rundfunk wird heute auch als Wirtschaftsgut mit starker Konkurrenz zwischen den verschiedenen Anbietern betrachtet – und Internationalisierung – mit der Konsequenz, dass es leichter wird, nationalstaatliche Regelungen zu unterlaufen – ist auch auf die rasante technologische Entwicklung zu verweisen. Die Digitalisierung der Übertragungstechnik erlaubt die Einführung neuer Dienstleistungen; eine Konvergenz mit dem Telekommunikationssektor wird häufig unterstellt. Niemand kann mit Sicherheit voraussagen, wie sich das Politikfeld in den nächsten Jahren entwickeln wird. Bei Co-Regulierung wird lediglich ein rechtlicher Rahmen vorgegeben. Die flexible Anpassung der detaillierten Regeln an eine veränderte Umwelt ist möglich, ohne dass jedes Mal ein völlig neues Rundfunkgesetz erlassen werden muss (siehe Abschnitt 2.2.3).

### *Komplexität des Politikfeldes als Implementationsgrund*

Hinzu kommt noch eine weitere festzustellende Veränderung gesellschaftlicher Natur: die Individualisierung. Aus einer zunehmend fragmentierten Gesellschaft werden unterschiedlichste Anforderungen an den Rundfunk gestellt. Dies verweist bereits auf den zweiten wichtigen Grund für den Einsatz von Selbst- und Co-Regulierungsinstrumenten: In *komplexen Politikfeldern* existiert eine Vielzahl von Beteiligten mit ganz unterschiedlichen Interessen. Staatliche Regulierung steht hier vor dem Problem, dass das öffentliche Interesse nur schwer auszumachen ist. Gleichzeitig erlauben Selbst- und Co-Regulierung es, Ziele, die nur schwer in Gesetzen ausformuliert werden können (z.B. Qualität und Vielfalt), der Branche selbst zu überlassen (siehe Abschnitt 2.2.3).

### *Unabhängigkeit des Rundfunks als Implementationsgrund*

Der dritte Punkt betrifft die *Unabhängigkeit* der Sender wegen der angestrebten Staatsferne des Rundfunks. Anders als in vielen anderen Politikfeldern ist dieser Aspekt im Rundfunk zentral, da durch zu rigide Regulierung ein politischer Einfluss auf die Berichterstattung ausgeübt werden könnte. Selbst- und Co-Regulierung stellen eine Möglichkeit dar, dieses Problem zu umgehen (siehe Abschnitt 2.2.3).

## **4.2.2 Selbstorganisation**

### *Erfolg abhängig von der innerbetrieblichen Verortung*

Die geeignete innerbetriebliche Verortung von Instrumenten der Selbstorganisation bildet einen wichtigen Erfolgsfaktor, weil dadurch die Akzeptanz der Selbstorganisation im Unternehmen stark beeinflusst werden kann. Bei der Einrichtung von Controlling-Organisationen stellt sich die Grundsatzfrage, ob die Selbstorganisation als Stabs- oder Linienfunktion aufgebaut werden soll. Je nachdem werden stärker die Kompetenzen als Koordinations-, Beratungs- und Servicestelle oder als Führungsorgan gewichtet (siehe Abschnitt 3.5).

### *Erfolg abhängig von der Akzeptanz durch die Redaktionen und publizistische Leitung*

Da bei der Selbstorganisation die Möglichkeit rechtlicher Sanktionen sehr begrenzt ist, sollte Selbstorganisation eher als positives Element zur Förderung guter Leistungen denn als negatives Instrument mit Sanktionierungsmöglichkeiten verstanden werden. So kann Selbstorganisation den Betroffenen (z.B. Redakteuren) bei der täglichen Arbeit als Hilfestellung dienen. So oder so ist die *Akzeptanz der Selbstorganisation sowie ihrer normativen Zielsetzung durch die am Arbeitsprozess Beteiligten notwendig*. Nur dann kann die Selbstorganisation jenseits von Sanktionsandrohungen Bindewirkung erzielen. Besonders bei Programmfragen muss die betriebsinterne Akzeptanz von Selbstorganisationsmassnahmen als Erfolgsfaktor differenziert betrachtet werden: Beschränkt sich nämlich beispielsweise die Akzeptanz eines betriebsinternen Beschwerdeverfahrens auf die Unternehmensleitung, so muss mit Durchsetzungsproblemen beim betroffenen publizistischen Bereich gerechnet werden. Deshalb sollte ein Verfahren, das den publizistischen Bereich tangiert, auch bei der publizistischen Leitung und den Redaktionen auf eine grundsätzliche Akzeptanz stossen (siehe Abschnitt 3.5).

### *Erfolg abhängig von der Akzeptanz durch die Unternehmensleitung/ökonomische Leitung*

Die Akzeptanz durch die Unternehmensleitung bildet eine grundlegende Voraussetzung für den Erfolg von Selbstorganisation. Besonders wenn eine Selbstorganisation als Stabstelle ohne direkte Weisungsbefugnisse ausgestattet ist, bedarf sie im Konfliktfall eines guten Rückhalts bei der Leitung. Damit Selbstorganisation nicht zu einem „Feigenblatt“ gegen aussen beziehungsweise einem Legitimationsalibi für bestimmte Privilegien (z.B. Rundfunkgebühren) verkommt, muss sie eine ernst gemeinte Antwort der Unternehmensleitung auf extern formulierte Anforderungen an ihre Medienleistungen darstellen. Und nur wenn die *Führung des Unternehmens hinter den implementierten Instrumenten der Selbstorganisation steht und die zuständigen Abteilungen mit ausreichenden Mitteln ausstattet*, entsteht innerhalb des Unternehmens der notwendige Rückhalt, der in der täglichen Arbeit notwendig ist (siehe Abschnitt 3.5).

### *Erfolg abhängig von klar festgelegten Arbeitsweisen und Zielen*

Die Arbeitsweisen und Ziele der Selbstorganisation müssen klar verständlich festgelegt sein. Nur so kann eine umfassende innerbetriebliche Verständigung auf und Orientierung an gemeinsamen Normengefügen gelingen (siehe Abschnitt 3.5).

### *Erfolg abhängig von geregelten Rechenschaftspflichten*

Durch eine klare Regelung der Rechenschaftspflichten kann zumindest ein Stück weit verhindert werden, dass die Selbstorganisation bei innerbetrieblichen Interessenkonflikten zwischen verschiedenen Parteien aufgegeben wird. Insofern stellt die Regelung der Rechenschaftspflichten einen wesentlichen Erfolgsfaktor für Instrumente der Selbstorganisation dar. Jedoch sind den Unternehmen bei der Herstellung von Transparenz bezüglich der Leistungserbringung Grenzen gesetzt, da sie sich in einer Wettbewerbssituation befinden (siehe Abschnitt 3.5).

### *Erfolg abhängig von wirksamer Sanktionierung*

Die betriebsinterne Verständigung auf verbindliche Normen alleine genügt selten, um auch die Durchsetzung derselben zu garantieren. So bedarf es zur innerbetrieblichen Durchsetzung von Normen im Konfliktfall auch wirkungsvoller Sanktionsmassnahmen. Die betriebsinterne Bekanntmachung von guten Leistungsergebnissen kann als positiver Leistungsanreiz, die Veröffentlichung „schlechter Noten“ als Sanktionierung wirken (siehe Abschnitt 3.5).

### *Erfolg abhängig von Kontinuität der Selbstorganisationsmassnahmen*

Unternehmen setzen Instrumente der Selbstorganisation ein, um für bestimmte betriebliche Arbeitsabläufe handlungsleitende Orientierungsrahmen zu schaffen. Selbstorganisation muss positive und negative Steuerung über einen längeren Zeitraum ermöglichen. Kurzfristige Ex-Post-Eingriffe, welche erst auf Norm- und Regelverstösse reagieren, vermögen dies kaum zu leisten. Besonders für das Controlling ist es von grundlegender Bedeutung, dass Controlling-Massnahmen in bestimmten Zyklen wiederholt werden können. Nur so erhält das Unternehmen vergleichbare Daten, die es zur Steuerung einsetzen kann (siehe Abschnitt 3.5).



*Erfolg abhängig von ausreichender finanzieller und personeller Ausstattung*

Selbstorganisation ist auf genügende Ressourcen angewiesen, um die gesetzten Ziele erreichen können. Der Ressourcenbedarf kann je nach Form natürlich sehr stark variieren. Die Aufstellung von Richtlinien kann als ein zeitlich begrenztes Projekt durchgeführt werden. Hingegen erfordert eine Controlling-Organisation dauerhaft bedeutende Ressourcen (siehe Abschnitt 3.5).

*Erfolg abhängig von der Beteiligung Dritter*

Der Einbezug Dritter in Prozesse der Selbstorganisation ist problembehaftet und erfordert Vertraulichkeit. Im Sinne des Einbezuges von externen Fachexperten kann die Beteiligung von Dritten durchaus die Erfolgsaussichten erhöhen und die Anpassung des Unternehmens an sich verändernde Umweltbedingungen erleichtern (siehe Abschnitt 3.5).



## IV Methoden

### 1 Gegenstand und qualitative Methoden

Die einer wissenschaftlichen Studie zugrunde liegende Forschungsmethode muss den Eigenschaften des Forschungsobjekts und dem Forschungsziel angepasst sein. Um eine dem Gegenstand adäquate Methode zu wählen, sind deshalb einige Vorüberlegungen über die Beschaffenheit des Untersuchungsgegenstands notwendig. Zwei Perspektiven prägen die vorliegende Studie: diejenige des Staates (vgl. Puppis 2002b) und jene der Unternehmen (vgl. Jarren/Donges 2000). Untersuchungsgegenstand sind Selbst- und Co-Regulierungsgremien sowie Instrumente der Selbstorganisation innerhalb von Medienunternehmen, also Organisationen.

Für die zu wählende Methode sind insbesondere zwei *Merkmale von Organisationen* von Bedeutung: ihre Kontextgebundenheit und die Verankerung im institutionellen Umfeld. Erstens besitzen Organisationen zur Koordination der Aktivitäten und der verfügbaren Ressourcen eine formale Struktur, welche die Erreichung bestimmter Organisationsziele erlauben soll. Ein bestimmter Organisationstypus wurde innerhalb eines spezifischen kulturellen Umfelds, innerhalb einer bestimmten Akteurskonstellation zu bestimmten Zwecken gegründet. Organisationen sind das Ergebnis sozialer Handlungen (vgl. Jarren 2001: 144, 148). Zweitens agieren Organisationen immer innerhalb eines institutionalisierten Umfelds und sind damit vielfältigen kulturellen, normativen und politischen Einflüssen ausgesetzt, wirken selber aber wiederum auf diese zurück (vgl. Eisermann 2001: 97, 107). Aus diesen Merkmalen von Organisationen lassen sich für das methodische Vorgehen vorliegender Studie vier Schlussfolgerungen ziehen:

- Das methodische Verfahren muss erstens die Kontextabhängigkeit des Untersuchungsgegenstands berücksichtigen, da der Gegenstand innerhalb eines komplexen institutionellen Umfeld angesiedelt ist und von diesem Kontext geprägt wird, ihn gleichzeitig aber auch selber prägt.
- Zweitens muss die gewählte Methode für empirisch begründbare Kategorien besonders offen sein. Die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes Organisation und insbesondere der geringe Forschungsstand zum Thema Selbstorganisation bringen es mit sich, dass bestimmte Aspekte, Zusammenhänge oder Fragen erst aus der Arbeit am empirischen Gegenstand erkannt werden können.

- Verallgemeinernde Schlussfolgerungen müssen drittens gegenstandsadäquat vorgenommen werden. Werden Verallgemeinerungen vorgenommen, so ist zu berücksichtigen, unter welchen Bedingungen Gemeinsamkeiten und allfällige Unterschiede auftreten. Dafür ist die Methode des Vergleichs besonders geeignet: Sie bietet die Möglichkeit, der Komplexität des Untersuchungsgegenstands gerecht zu werden. Denn Verallgemeinerungen werden nicht aufgrund einer repräsentativen Stichprobe vorgenommen, sondern durch den Vergleich, welcher es erlaubt, den Kontext mit zu berücksichtigen.
- Aufgrund der Eigenschaft von Organisationen, das Produkt sozialer Handlungen zu sein, müssen viertens die Sinnhaftigkeit und soziale Deutungsmuster der Organisationen durch verschiedene im Organisationsfeld beteiligte Akteure berücksichtigt werden.

Um diesen methodischen Anforderungen gerecht zu werden, welche sich aus der Beschaffenheit des Untersuchungsgegenstands (Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumente der Selbstorganisation) ergeben, bieten sich *qualitative Methoden* an. Dabei handelt es sich um heterogene Methoden, denen jedoch bestimmte epistemologische Grundannahmen gemeinsam sind. Je nach theoretischem Zugang spielen einzelne dieser Annahmen eine unterschiedlich starke Rolle.

- In der qualitativen Sozialforschung wird davon ausgegangen, dass es sich beim Forschungsgegenstand um bedeutungsgeladene Phänomene handelt. Das heisst, dass kollektive Deutungs- und Handlungsmuster, welche ihren Ausdruck in immaterielle Formen wie sprachliche Äusserungen, Einrichtungen des Rechts, politische Organisationen sowie materielle Formen wie Gebäude oder Kunst finden, aufgrund bestimmter Vorstellungen und Ideen geschaffen wurden. Das zentrale Forschungsinteresse liegt deshalb auf der Untersuchung des Prozesses der Konstitution von Wirklichkeit und von Prozessen der Konstitution und Durchsetzung von Deutungs- und Handlungsmustern, mit deren Hilfe die Welt gedeutet und praktisch gehandhabt wird sowie auf der Erfassung latenter Sinnstrukturen (vgl. Lamnek 1995: 25; Reh 1995: 211).
- Ein weiteres Merkmal, insbesondere in der traditionellen Hermeneutik, stellt der Subjektbezug des Forschers dar. Um die Sinnhaftigkeit der sozialen Welt zu verstehen, soll sich das forschende Subjekt in seinen Gegenstand hineinversetzen. Dies bedeutet, dass es einen wichtigen Anteil an der Konstitution der Forschung trägt, indem sein Vorverständnis und seine Verortung innerhalb eines bestimmten sozialen Kontexts in den Prozess des Forschens hinein fließt (vgl. Reh 1995: 210; Denzin/Lincoln 2000: 3; Janesick 2000: 380). Allerdings ist dieser Aspekt qualitativer Forschung auch innerhalb der qualitativen Forschung selbst besonders umstritten. Er wird besonders von Geisteswissenschaftlern akzep-

tiert, während sozialwissenschaftliche qualitative Forscher diese Subjektbezogenheit mittels unterschiedlicher methodischen Vorgehensweisen eher einzudämmen versuchen.<sup>3</sup>

- Ein weiteres Anliegen qualitativer Forschungsmethoden ist die Betrachtung von Phänomenen in ihrer Ganzheit. Dies erfordert die Berücksichtigung des Kontexts eines Forschungsgegenstands, beziehungsweise der sozialen Situation der handelnden Akteure. Damit soll der komplexe und prozessuale Kontextcharakter der sozialwissenschaftlichen Forschungsgegenstände besser berücksichtigt werden, als dies bei der Zerlegung des Gegenstands in einzelne, getrennte Aspekte möglich wäre (vgl. Lamnek 1995: 18; Mayring 2003: 18; dazu kritisch Reh 1995: 210).
- Damit in Zusammenhang steht das Postulat der gegenstandsverankerten Methodik und Analyse sowie einer gegenstandsverankerten Theoriebildung. Die wissenschaftliche Untersuchung soll den spezifischen Eigenschaften des Gegenstands dadurch gerecht werden, dass die Problemstellung, die Untersuchung und die Interpretation sich am Gegenstand orientieren (vgl. Lamnek 1995: 27). Konkret bedeutet dies, dass die Forschung sich an der Perspektive des Untersuchungsgegenstands (Subjekts, Organisation etc.), am jeweiligen sozialen Hintergrund, der jeweiligen Situation und an Prozessen der Interaktion orientieren soll (vgl. Mayring 2003: 29).<sup>4</sup> Das methodische Vorgehen ist deshalb zumeist eher induktiv (vgl. Reh 1995: 210).
- Besonders die „Grounded Theory“ postuliert eine Theoriebildung, welche aus der Untersuchung konkreter, spezifischer Gegenstandsbereiche vorgenommen wird (vgl. Lamnek 1995: 113; Böhm 1994: 121). Dabei spielt insbesondere die vergleichende Analyse eine wichtige Rolle: Über Vergleiche können empirische Generalisationen vorgenommen werden aber auch Daten überprüft werden (vgl. Lamnek 1995: 115f.).
- Ein weiteres Merkmal der qualitativen Forschung sind Offenheit und Flexibilität. Das Prinzip der Offenheit erklärt sich aus der Skepsis gegenüber standardisierten Erhebungsinstrumenten quantitativer Forschungsmethoden. Es wird kritisiert, dass solche Methoden nur jene Informationen aus dem Forschungsfeld aufnehmen und verarbeiten, welche durch das methodische Filtersystem gelangen, was letztlich bedeutet, dass nur das untersucht wird, was vermeintlich mit den verfügbaren Methoden und der zugrunde liegenden Methodologie ausreichend exakt erfasst werden kann. Andere Forschungsfragen, welche erst während der empirischen Arbeit am Gegenstand sichtbar würden, gingen dabei verloren (vgl. Lamnek 1995: 12). Die Explorationsfunktion ist deshalb in der qualitativen Forschung besonders wichtig, weshalb auf eine Hypothesenbildung im Voraus oft verzichtet wird. Die Hypothesen sollen erst auf der Grundlage der im Forschungsprozess erhobenen

---

<sup>3</sup> Dies ist insbesondere das Anliegen der „Objektiven Hermeneutik“ (vgl. Wernet 2000: 21f.). Ebenfalls kann dazu gesagt werden, dass der subjektive Standpunkt des Forschers sich durch die Fragestellung auch in quantitativer Forschung findet, die Subjektivität durch eine ausgewiesene theoretische Fragestellung in quantitativer und qualitativer Forschung offen gelegt werden kann.

<sup>4</sup> Letztere Forderungen stammen aus dem Symbolischen Interaktionismus, lassen sich aber problemlos auf qualitative Sozialforschung verallgemeinern.

Daten entwickelt werden, deshalb versteht sich qualitative Forschung oft nicht als hypothesenprüfendes, sondern als hypothesengenerierendes Verfahren (vgl. Lamnek 1995: 22f.). Mit der Offenheit im Zusammenhang steht das Postulat der Flexibilität. Exploration erfordert eine flexible Vorgehensweise, bei der der Forscher von einer Forschungslinie zur anderen wechselt, neue Punkte zur Beobachtung im Verlauf seiner Untersuchung dazu nimmt und sich in neue Richtungen bewegt, die so nicht geplant wurden (vgl. Lamnek 1995: 27).

Damit sind die zentralen Merkmale qualitativer Methoden benannt. Für die vorliegende Studie spielen insbesondere das Postulat des Kontextbezugs, der Offenheit und Flexibilität sowie der gegenstandsverankerten Theoriebildung eine Rolle. So werden gewisse Grundannahmen über Selbstregulierung und Selbstorganisation aus der Literatur empirisch geprüft, durch die Offenheit der Methode des Expertinnen- und Experteninterviews und des Vergleichs aber auch ein Beitrag geleistet, die Theoriediskussion weiterzuentwickeln.

## 2 Design, Geltungsbereich und Fallauswahl

Für den gewählten Untersuchungsgegenstand und zur Beantwortung der Fragestellung bieten sich qualitative Methoden an. Der Einsatz von Instrumenten der Selbstorganisation sowie von Formen der Selbstregulierung und der Co-Regulierung im Rundfunksektor ist noch wenig erforscht. Dies gilt genauso für die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und privaten Akteuren in solchen Arrangements. Die Studie hat deshalb *explorativen* Charakter. Somit wird nicht hypothesentestend, sondern hypothesenentwickelnd vorgegangen. Trotzdem bestehen natürlich Thesen, welche sich aus theoretischen Überlegungen und bisheriger eigener Forschung ergeben haben (siehe Kapitel III, Abschnitt 4.2).

Beim gewählten Vorgehen handelt es sich um eine *Querschnittsanalyse*. Wohl wissend um die Schwierigkeiten, die ein Vergleich von Regulierungsinstrumenten, die in Ländern mit ganz verschiedenen institutionellen und kulturellen Gegebenheiten vorzufinden sind, mit sich bringt, waren die Länder, in welchen sich die Formen von Selbstorganisation und -regulierung befinden, für die Fallauswahl ebenfalls entscheidend. Gemäss der Typologie von Kleinsteuer/Wiesner/Wilke (1991: 35) lassen sich erstens eine Gruppe flächenmässig grosser Nationen (Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien etc.) mit dualen Rundfunksystemen und expandierenden Medienkonzernen, zweitens eine Gruppe von Kleinstaaten (Belgien, Irland, Dänemark, Schweiz etc.), welche sich durch kleinstaatliche Strukturprobleme auszeichnen, und drittens die Gruppe der mediterranen Länder um Griechenland, Spanien und Portugal, deren Staatsform während einigen Jahrzehnten diktatorische Ausprägung hatte und in denen kommerzielle Anbieter erst vor kurzer Zeit zugelassen wurden, unterscheiden. Mit dieser Typologie sind „Ähnlichkeitsfelder“ (Wagner 1999: 167) konstruiert, innerhalb derer die einzelnen Länder in Bezug auf die erwähnten Strukturmerkmale Gemeinsamkeiten aufweisen. Innerhalb des Ähnlichkeitsfelds – also der Ländergruppe – sollen die ausgewählten Fälle aber durchaus Unterschiede aufweisen. In der vorliegenden Studie werden sowohl Länder aus der

Gruppe der flächenmässig grossen Staaten und jene der Kleinstaaten untersucht. In der Auswertung wird sich zeigen, inwiefern dieser Aspekt für den Bereich der Selbstorganisation und Selbstregulierung einer Rolle spielt. Es handelt sich dabei um einen weiteren Faktor, der in der empirischen Auswertung beachtet werden kann.

Zwar sind *vergleichende Fallstudien*, wie sie hier durchgeführt werden, nicht verallgemeinerbar und der Geltungsbereich bleibt sehr eingeschränkt. Wird aber eine Ähnlichkeit der Rundfunksysteme derjenigen Ländern unterstellt, in welchen Selbst- und Co-Regulierungsformen untersucht werden, so kann von einem Performanz-Prozess ausgegangen werden. Das heisst, es dürfte möglich sein, bestimmte Regulierungsarrangements auf andere Länder zu übertragen (vgl. Kleinsteuber 1993: 320f.). Da es sich bei allen Ländern um Demokratien westlicher Ausprägung mit einem dualen Rundfunksystem handelt, scheint diese Annahme nicht abwegig. Mit der Auswahl von Fällen, die sich den ersten beiden Ländergruppen zurechnen lassen, soll die Vergleichbarkeit also verbessert werden.

Ziel des hier durchgeführten *einfachen Vergleiches* ist es, mehrere, mit bestimmten Einschränkungen ähnliche Objekte hinsichtlich ihrer feststellbaren Merkmale oder Merkmalsgruppen miteinander zu vergleichen (vgl. Wagner 1999: 148). Beim einfachen Vergleich kann entweder nach der Konkordanzmethode, bei der die Gemeinsamkeiten der Merkmale der Vergleichsobjekte im Vordergrund stehen, oder nach Differenzmethode, die auf die Unterschiede der Merkmale abstellt, vorgegangen werden. Beide methodischen Ansätze werden in den Kommunikationswissenschaften zur Analyse von Mediensystemen herangezogen. Daneben lassen sich empirisch anspruchsvollere Verfahren finden, die nach den Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Vergleichsobjekten und ihren Merkmalen fragen, also etwa nach Diffusions- und Dependenzverhältnissen (vgl. Kleinsteuber 1993: 320).

Die empirische Analyse der Vergleichsobjekte und ihrer Merkmale geht vorrangig nach der Differenzmethode des einfachen Vergleichs vor. Ziel ist es, für die Beantwortung der Fragestellung nach innovativen neuen Formen einer Regulierung des Rundfunks besonders markante Merkmale herauszustellen, d.h. herauszuarbeiten, inwieweit sich einzelne Regulierungsformen voneinander unterscheiden. Ein umfassender Vergleich aller Merkmalsausprägungen ist daher nicht das Ziel der Studie.

Dadurch, dass die einzelnen Merkmalsausprägungen der Steuerungsformen zum einen zunächst isoliert voneinander betrachtet werden, d.h. aus ihrem jeweiligen politischen und kulturellen Kontext herausgelöst werden, zum anderen, dass die Aufmerksamkeit der Analyse bewusst auf Sonderfälle und Abweichungen voneinander fixiert ist, besteht die Gefahr, die Unterschiedlichkeit der einzelnen Merkmalsausprägungen und Typen überzuinterpretieren. Diese Überinterpretation kann damit vermieden werden, dass man sich immer wieder der jeweiligen politischen und kulturellen Kontexte bewusst wird, innerhalb derer sich eine politische Steuerung des Rundfunks vollzieht und dabei auch die Unterschiedlichkeit der einzelnen Rundfunksysteme der Länder vergegenwärtigt. Daher wird bei der Beschreibung der Akteure der

Regulierung auch grundsätzlich auf die Unterschiedlichkeiten der einzelnen Mediensysteme eingegangen.

Beim Vergleich zu beachten ist ebenfalls die Zeitebene. Grundsätzlich zu unterscheiden sind drei Vergleichsdimensionen.

- Beim synchronen Vergleich werden Fälle auf derselben Zeitebene betrachtet;
- Beim diachronen Vergleich werden verschiedene Zeitebenen betrachtet, jedoch innerhalb derselben Untersuchungseinheit, z.B. innerhalb desselben Staates;
- Der zeitversetzte Vergleich schliesslich ist eine Mischung zwischen diachronem und synchronem Vergleich. So werden beispielsweise phasenverschobene Entwicklungsniveaus untersucht.

Die vorliegende Studie besteht aus einem synchronen Vergleich verschiedener Fälle in unterschiedlichen Ländern. Bei der Dokumentenanalyse gilt es deshalb zu beachten, dass jene Dokumente ausgewählt werden, welche Auskunft über den aktuellen Stand von Co-, Selbstregulierung und Selbstorganisation geben.

Die einzelnen *Fälle* in unterschiedlichen Ländern wurden gezielt ausgewählt, um so ein breites Spektrum an Formen der Selbstorganisation, Selbst- und Co-Regulierung untersuchen zu können. Ein ausführliches Literaturstudium diente dazu herauszufinden, welche Formen überhaupt existieren. Aus diesen wurden schliesslich – unter Zuhilfenahme erster Dokumente – diejenigen für die Studie ausgewählt, welche besonders interessant erschienen. Konkret waren dies bezüglich Selbst- und Co-Regulierung der dänische Presserat (Pressenævnet), der schwedische Presseombudsman und Presserat (Allmänhetens Pressombudsman und Pressens Opinionsnämnd), der finnische Medienrat (Julkisen Sanan Neuvosto), die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (Deutschland), die Rundfunkräte der ARD-Anstalten SWR, WDR und MDR sowie der Stiftungs- und der Publikumsrat des ORF (Österreich). Zum Thema Selbstorganisation wurden interne Verfahren des schwedischen Fernsehens (SVT), die BBC Producers' Guidelines und Programme Complaints Unit sowie das Programmcontrolling von SWR, WDR, MDR, ORF, SF DRS und SR DRS untersucht (siehe Abbildung 12).



**Abbildung 12: Untersuchte Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumente der Selbstorganisation**

<b>Selbstregulierung</b>	<b>Land</b>
Pressenævnet	Dänemark
Allmänhetens Pressombudsman (PO) & Pressens Opinionsnämnd (PON)	Schweden
Julkisen Sanan Neuvosto (JSN)	Finnland
Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)	Deutschland
WDR Rundfunkrat	Deutschland
SWR Rundfunkrat	Deutschland
MDR Rundfunkrat	Deutschland
ORF Stiftungsrat & Publikumsrat	Österreich
<b>Selbstorganisation</b>	<b>Land</b>
SVT Programsekretariat	Schweden
BBC Programme Complaints Unit (PCU) & BBC Producers' Guidelines	Grossbritannien
WDR Programmcontrolling	Deutschland
SWR Programmcontrolling	Deutschland
MDR Programmcontrolling (Radio)	Deutschland
ORF Programmcontrolling	Österreich
SRG Programmcontrolling (SF DRS und SR DRS)	Schweiz

Presseombudsman und Presserat in Schweden wurden deshalb ausgewählt, weil die Institution des Ombudsmans in Schweden eine lange Tradition genießt (und damit auch in vielen anderen Bereichen Anwendung findet) und der „Pressens Opinionsnämnd“ – gegründet 1916 – der Erste seiner Art ist. Auch der finnische Medienrat existiert bereits länger, ist aber neben der Presse auch für den Rundfunk zuständig. Dies trifft zwar auch auf den dänischen Pressenævnet zu, doch beruht dieser nicht auf Freiwilligkeit, sondern wurde durch eine gesetzliche Grundlage ins Leben gerufen. Die untersuchten Fälle in den nordischen Ländern eignen sich ferner für einen Vergleich auch deshalb, da Dänemark, Schweden und Finnland wie die Schweiz Kleinstaaten sind und der Mediensektor damit unter ähnlichen strukturellen Problemen leidet. Als eine der wenigen Selbstregulierungsorganisationen in Deutschland wurde die FSF untersucht. Sie ist deshalb ein interessanter Fall, weil sie auf drohende gesetzliche Eingriffe hin gegründet wurde und ihre Bedeutung mit dem neuen Jugendmedienschutzstaatsvertrag wächst, indem sie kürzlich staatlich zertifiziert wurde.

Die deutschen Rundfunkräte der ARD-Sender WDR, SWR und MDR wurden ausgewählt, weil es sich dabei um Formen von Co-Regulierung bei öffentlichen Rundfunkveranstaltern handelt. Die Räte, ihre Zusammensetzung und teilweise ihr Aufgabenbereich sind gesetzlich

vorgegeben. Dennoch sind es keine staatlichen Behörden, sondern sie sollen eine unabhängige Aufsicht unter Einbezug der Öffentlichkeit gewährleisten. Für die Analyse von Erfolgsfaktoren sind sie deshalb von hohem Interesse, weil ihre Funktionsfähigkeit nicht unumstritten ist (siehe Kapitel V, Abschnitt 2.6). Es sind hier also auch Hinweise auf die Probleme von Co-Regulierung zu erwarten und in den Expertinnen- und Experteninterviews besteht die Möglichkeit die Vertreter der Gremien mit den in der Literatur genannten Vorwürfen – insbesondere jenem der „Verpolitisierung“ – zu konfrontieren. Der Rundfunkrat des WDR existiert bereits seit Jahrzehnten und somit besteht eine lange Erfahrung mit Co-Regulierung. Beim SWR, der 1998 aus der Fusion von SWF und SDR hervorging, musste der Rundfunkrat an die neue Situation angepasst werden. Trotz diesem „Neustart“: die Verantwortlichen verfügen ähnlich wie beim WDR über langjährige Erfahrung. Der Rundfunkrat des MDR ist deshalb von Interesse, weil es sich beim MDR um eine Gründung neueren Datums handelt. Organisatorisch wurde diese öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt jedoch nach dem Vorbild der ARD-Anstalten in den alten Bundesländern aufgebaut – es liegt ein Fall von Isomorphismus, also eine Ähnlichkeit der Organisationsstrukturen in einem Organisationsfeld vor (vgl. Eisermann 2001: 112). Es kann untersucht werden, wie stark sich das Co-Regulierungsgremium des MDR an jene der alten Bundesländer angeglichen hat, wo bewusst versucht wurde aus allfälligen Fehlern zu lernen oder wo versucht wurde, auch Innovationen zu implementieren.

Beim ORF-Stiftungsrat und -Publikumsrat handelt es sich ebenfalls um Co-Regulierungsgremien, allerdings in einem Kleinstaat. Es ist deshalb zu erwarten, dass hier die Aufgaben und Diskussionen um das Gremium etwas anders gelagert sind. Zudem sind beide Gremien deshalb von Interesse, weil sie mit dem neuen ORF-Gesetz von 2001 Neugründungen beziehungsweise Transformationen von Vorgängergremien und deshalb bislang unerforscht sind. Ein weiteres Argument für den Einbezug Österreichs ist die dadurch gegebene Vergleichsmöglichkeit unter den deutschsprachigen Ländern.

Im Bereich der Selbstorganisation wurde das Programmcontrolling der deutschen öffentlichen Rundfunkorganisationen SWR, WDR, MDR sowie des österreichischen öffentlichen Rundfunks ORF und der schweizerischen SRG (Schweizer Fernsehen DRS und Schweizer Radio DRS) untersucht. Die Beschränkung auf öffentliche Rundfunksender rechtfertigt sich dadurch, dass insbesondere öffentliche Rundfunkorganisationen durch das Aufkommen privater Konkurrenz und gleichzeitiger Rechtfertigung ihres öffentlichen Programmauftrags genötigt sind, entsprechende Controlling-Systeme zu implementieren, welche nicht nur finanzielles Controlling umfassen, sondern auch qualitative, publizistisch relevante Aspekte beinhaltet. WDR, SWR und SRG wurden deshalb ausgewählt, weil diese Rundfunkorganisationen zu den Pionieren bei der Einführung entsprechender Systeme gehören. Der MDR fand wiederum Eingang in die Untersuchung, weil von dieser neueren Gründung wiederum Lerneffekte oder Innovationen zu erwarten sind. Das Controlling beim ORF schliesslich wurde untersucht, um alle deutschsprachigen Länder miteinander zu vergleichen, da die deutschsprachigen öffentlichen Rundfunkorganisationen in einzelnen Projekten insbesondere auf Programmebene zu-

sammenarbeiten und davon auszugehen ist, dass die gegenseitige Beobachtung gerade im Bereich des Controllings gross ist. Zudem ist der ORF auch deswegen ein interessanter Fall, weil er sich ebenfalls mit neuen medienpolitischen Herausforderungen konfrontiert sieht und es insofern von Interesse ist zu untersuchen, inwiefern dabei das Controlling eine Rolle spielt.

Bei der BBC finden sich mit der Programme Complaints Unit (PCU) und den Producers' Guidelines zwei weitere Formen der Selbstorganisation. Die PCU ist eine „echte“ Form der Selbstorganisation, welche von der BBC ohne direkte gesetzliche Vorgabe eingeführt wurde, während der Erlass von internen Richtlinien in der Lizenz vorgeschrieben ist. Mit dem Erlass der „Producers' Guidelines“ (und der „Commercial Guidelines“, welche jedoch nicht Gegenstand dieser Studie sind), ist die BBC dieser Forderung auch nachgekommen. Beiden Formen von Selbstorganisation kommt in Grossbritannien deshalb eine grosse Bedeutung zu, weil sie stark zur Legitimation des öffentlichen Auftrags dienen und die BBC mit der Einrichtung dieser Formen eine gewisse Pionierrolle spielt, die auch im deutschsprachigen Raum insbesondere in medienpolitischen Debatten um den Einbezug der Öffentlichkeit und die Legitimation des öffentlichen Rundfunks beobachtet wird. Interne Massnahmen eines Public-Service-Anbieters in einem Kleinstaat werden mit Selbstorganisationsinstrumenten bei SVT angeschaut. Das Programmsekretariat ist für das ethische Verhalten der Redakteure, Programmbeschwerden und die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen zuständig. Zudem ist das schwedische Fernsehen ein interessanter Fall, da die Selbstregulierungsorganisation (PO-PON) für den Public Service gerade nicht zuständig ist.

Ein Einbezug von Fällen in romanischen Ländern ist erwogen worden. Jedoch vertraut das französische Konzept der „régulation“ sehr stark auf zentralistisch gefällte staatliche Entscheidungen, womit wenig Raum für Selbstregulierung bleibt. Der im Gesetz vorgesehene „conseil consultatif des programmes“ hatte zudem zum Zeitpunkt der empirischen Erhebung seine Arbeit noch nicht aufgenommen. Auf eine Sekundärauswertung italienischer Selbstregulierungskodizes Kinder und Medien betreffend wurde wegen der bereits ausführlich vorliegenden Ergebnisse (vgl. Jarren et al. 2002b; Puppis 2002b) und aus forschungsökonomischen Erwägungen verzichtet.

### **3 Dokumentenanalyse**

Zur Beantwortung der Fragestellung ist es notwendig, zuerst die Ausgestaltung der untersuchten Fälle zu betrachten. Dieser eher deskriptive Untersuchungsschritt wird anhand einer *zusammenfassenden qualitativen Dokumentenanalyse* durchgeführt, da sie sich besonders dann anbietet, wenn nur die inhaltliche Ebene des Materials von Interesse ist (vgl. Mayring 1995: 212). Ziel der Analyse ist es, „das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben“ (Mayring 1997: 58). Zwischen Dokumentenanalyse und der von Mayring geprägten qualitativen Inhaltsanalyse kann zwar unterschieden werden, jedoch werden beide Begriffe häufig synonym verwendet. Die Dokumentenanalyse und die qualitative Inhaltsana-

lyse erlauben grundsätzlich Aussagen über Individuen, Akteure, Organisationen, Organisationshandeln etc. Je nach Fragestellung können mittels der qualitativen Analyse von Dokumenten unterschiedlichste Aspekte untersucht werden: Intensionen, Interessen, Absichten und Ziele von Akteuren sowie Aufbau, Beziehungen und Erwartungen an und von Organisationen und Akteuren. Dokumentenanalysen eröffnen damit überhaupt erst Forschungszugänge und erschliessen Material, welches in anderen Methoden wie Beobachtung oder Interviews unter den Tisch fällt (vgl. Mayring 1999: 33). Insofern sollte die Analyse von Dokumenten immer an erster Stelle des Forschungsprozesses stehen. Zudem bietet die Dokumentenanalyse den Vorteil, dass sie nicht reaktiv ist und die Daten zwar beschafft, aber nicht erst erhoben werden müssen. Im Gegensatz zu quantitativen Methoden beschränkt sich die Datenerhebung auf die Sammlung relevanter Dokumente. Mit Alemann/Tönnemann (1995: 131) und Reh (1995: 212) kann man hierbei von Daten sprechen, welche Produkte eines politischen Prozesses darstellen, weshalb die herangezogenen Dokumente den Erhebungseinheiten entsprechen.

*Gegenstand* der Methode Dokumentenanalyse können im Prinzip alle Erzeugnisse menschlichen Schaffens sein, da der Begriff des Dokuments in seiner weitesten Definition alle schriftlichen, technisch übertragenen aber auch gegenständlichen Objekte wie Werkzeuge, Kleidung, Bauten oder Kunstgegenstände umfassen kann (vgl. Atteslander 1975: 62f.). Ein solch breites Verständnis von Dokument macht selbstverständlich wenig Sinn, weshalb hier der Begriff auf schriftlich fixierte Dokumente eingegrenzt werden soll. Schriftliche Dokumente können wiederum unterschiedlich klassifiziert werden. Immer noch hilfreich ist Atteslanders Unterscheidung in systematische und akzidentale Dokumente (vgl. Atteslander 1975: 64f.). *Systematische Dokumente* haben wissenschaftlichen Charakter oder wurden in Bezug auf wissenschaftliche Zielsetzungen erstellt. Dazu gehören etwa Monographien, Forschungsberichte, und Zeitschriftenartikel, aber auch Statistiken und Kompilationen, wobei Letztere nicht unbedingt als wissenschaftlich, jedoch als systematische Unterlagen zu bezeichnen sind, so zum Beispiel Buchhaltungen, Karteien und ähnliches.

Bei *akzidental*en Dokumenten handelt es sich erstens um persönliche Dokumente, in denen eine Person über eigene Handlungen, Erfahrungen oder Einstellungen berichtet (z.B. Briefe, Tagebücher etc.). Diese Kategorie kann jedoch auch auf Organisationen und Institutionen übertragen werden, da diese wie oben dargestellt Akteursstatus besitzen. Das heisst, dass Dokumente der Selbstdarstellung (wie explizite Leitbilder) aber auch interne Dokumente Auskunft über die Ziele der Organisation, die in ihr vorhandenen Normen und Werte sowie die vergangene, momentane und geplante strategische Ausrichtung Auskunft geben. Die zweite Unterkategorie von akzidental

en Dokumenten sind Aufzeichnungen und Berichte. Bei Aufzeichnungen handelt es sich um unmittelbare Wiedergaben von Ereignissen, wie schriftliche Protokolle. Berichte unterscheiden sich davon insofern, als dass sie ein Ereignis nicht unmittelbar, sondern erst nachträglich festhalten. Dazu gehören beispielsweise Berichte von Massenmedien wie Zeitungen etc. (vgl. Atteslander 1975: 71).

Atteslanders Typologie muss an dieser Stelle um eine weitere Dokumentenkategorie ergänzt werden, welche in der vorliegenden Studie ebenfalls eine wichtige Rolle spielt: jene der *Rechtsdokumente*. Rechtsdokumenten kommt eine starke normative Bindungswirkung zu, indem sie beispielsweise Funktionszuschreibungen für Rundfunkanbieter enthalten oder aber auch Co-Regulierung initiieren.

Ein zentraler Punkt bei der Methode Dokumentenanalyse ist die Quellenkritik, deren Ergebnisse Auswirkungen auf die *Auswertung* der Dokumente haben. Erstens muss beachtet werden, dass nicht nur die Verfasser, sondern auch der Status der Texte (von Gesetzen bis zu Informationen auf Internetseiten) variiert.<sup>5</sup> Zweitens müssen die auszuwertenden Dokumente hinsichtlich ihres Zugangs, ihrer Echtheit, ihrer Authentizität und der Gründe ihrer Herstellung überprüft werden (vgl. Reh 1995: 212-215). Das Verfahren zur Prüfung der Quellen wurde massgeblich von der Geschichtswissenschaft entwickelt; die einzelnen Schritte sind folgende (vgl. Borowsky/Vogel/Wunder 1989: 162-174):

- Die *Kriterien*, nach denen der Forscher die Dokumente ausgewählt hat, müssen *expliziert* werden. Es muss begründet werden, welche Arten von Dokumenten in Hinblick auf die Fragestellung ausgewählt wurden. Zur Sprache kommt hier auch der Zugang zu den Quellen.
- Im nächsten Schritt wird eine *Quellenbeschreibung* vorgenommen. Es ist die Art der Quelle beziehungsweise Quellengruppe anzugeben. Wie oben dargestellt, erfolgt die Gruppierung der Dokumente nach dem Schema von Atteslander. Ebenfalls sollte der Fund- und Aufbewahrungsort des Quellenstücks angegeben werden. Letzterer Aspekt spielt gerade bei neueren Quellen zwar eine kleinere Rolle, ist aber gerade bei Internetdokumenten zu beachten.
- Es muss eine *äussere Quellenkritik* vorgenommen werden. Das heisst, es muss Klarheit über Entstehungszeit, Entstehungsort, Verfasser, Adressat, Textstatus und Herkunft des Dokuments geschaffen werden. Diese Informationen sind deshalb wichtig, um die Intensionen des Autors der Quelle zu beurteilen.
- In der *inneren Quellenkritik* wird der Text sprachlich und sachlich aufgeschlüsselt. Der Text wird darauf gelesen, um die Wirkungsabsichten des Autors deutlich zu machen; ebenfalls kann die Übereinstimmung zwischen dem analytischen Instrumentarium und den Sachverhalten in den Texten überprüft werden, womit einem weiteren Aspekt der Validitätssicherung Genüge getan wird (vgl. Reh 1995: 215). Bei der sachlichen Aufschlüsselung wird der Text auf den Informationsgehalt ausgewertet. Wie erwähnt, gibt es hier unterschiedliche Analyseverfahren.

---

<sup>5</sup> Weitere Aspekte der äusseren Quellenkritik (oder Quellensicherung), wie etwa Echtheit, Herkunft u.ä. können hier, da es sich nicht um historische Quellen handelt, vernachlässigt werden.

An letzter Stelle steht die *Quellenauswertung*, beziehungsweise *Interpretation*. Die Vorgehensweisen dabei sind unterschiedlich, gewisse Punkte können aber in jedem Falle beachtet werden. So ergibt die textimmanente Arbeit Auskunft über die Aussagekraft und den Informationswert des Dokuments – der Aussagebereich kann damit eingegrenzt werden. Weiter kann der Vergleich des Kontexts, in welchem das Dokument entstanden ist und die Berücksichtigung der Ergebnisse der äusseren Quellenkritik den Blick auf intendierte und nicht intendierte Wirkungen der beteiligten Akteure, ihre sozialen Deutungsmuster und Intensionen oder Einflüsse aus dem institutionellen Umfeld oder von anderen Akteuren lenken.

In der vorliegenden Studie fanden Rechts-, akzidentale und systematische Dokumente Verwendung. Beigezogen wurden folgende Kategorien von Schlüsseldokumenten:

- Gesetzestexte und rechtliche Verordnungen (bezogen auf den Rundfunk);
- Papiere von Akteuren des politischen Systems;
- Selbstdarstellungen von Selbstregulierungsorganisationen, Regulierungsbehörden, Rundfunkunternehmen, Ministerien;
- Jahres- und Geschäftsberichte von Selbstregulierungsorganisationen, Regulierungsbehörden, Rundfunkunternehmen, Ministerien;
- Sekundärquellen in Form wissenschaftlicher Analysen.

Kriterium für die Berücksichtigung der Dokumente war deren Aktualität, d.h. die Dokumente müssen Aussagen über beziehungsweise rechtliche Bindewirkung für die momentan gültige Ausgestaltung der Mediensysteme enthalten. Gesetzesentwürfe und Dokumente, welche sich auf eine vergangene oder zukünftige Medienordnung beziehen, wurden zusätzlich verwendet, wenn es für das Verständnis der gültigen Rundfunkordnung oder die Genese bestimmter Formen von Co-, Selbstregulierung oder Selbstorganisation vonnöten war (insbesondere auch für die Vorbereitung und Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews).

Die Auswahl der verwendeten Dokumente beruhte bei den systematischen Dokumenten auf der bei wissenschaftlichen Arbeiten üblichen Literaturrecherche. Wie bei den akzidentalen Dokumenten wurde auch weitere Literatur hinzugezogen, welche von den interviewten Expertinnen und Experten im Anschluss an die Interviews auf Nachfrage empfohlen oder mitgegeben wurde. Insofern kann von einer kommunikativen Validierung der Literaturrecherche gesprochen werden. Daneben wurden akzidentale Dokumente hauptsächlich über eine systematische Internetrecherche der offiziellen Websites der untersuchten Organisationen gefunden. Die Authentizität der Dokumente kann durch die Beschränkung auf diese offiziellen Internetseiten als gewährleistet gelten. Der Forderung nach Quellenbeschreibung und Aussagewert der verwendeten Dokumente wird in Abbildung 13, Abbildung 14 und Abbildung 15 nachgekommen.

Ausgewertet werden jene Rechtsdokumente, welche Funktionszuschreibungen für den öffentlichen und privaten Rundfunk enthalten und/oder welche Grundlagen für Co-Regulierung sind.

**Abbildung 13: Ausgewertete Rechtstexte**

Land	Gesetzesdokument
Dänemark	Medieansvarsloven 1998 Forretningsorden for Pressenævnet 1998
Schweden	Tryckfrihetsförordningen 1949 Yttrandefrihetsgrundlagen 1991 Radio- och TV-Lagen 1996 The Charter for Television Broadcasting Services in Sweden 1996
UK	Communications Act 2003 BBC Royal Charter 1996 BBC Agreement 1996
Deutschland	Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (Rundfunkstaatsvertrag RfStV) Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag JMStV) Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR-Gesetz) Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR-Staatsvertrag) Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-Staatsvertrag)
Österreich	Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG-Rundfunk) Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden (Privatradiogesetz) Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privates Fernsehen erlassen werden (Privatfernsehgesetz) Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz)
Schweiz	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) Konzession SRG

Die Dokumente der verschiedenen Akteure – Unternehmensleitbilder, interne Richtlinien, Jahresberichte etc. – sind Selbstdarstellungen. In diesen Selbstaussagen präsentieren sich die Organisationen zumeist derart, wie sie sich in der Öffentlichkeit positionieren wollen. Aus diesen Texten lässt sich entnehmen, wie sie sich selber im Rahmen der rechtlichen Vorgaben innerhalb der jeweiligen Medienstrukturen positionieren möchten.

**Abbildung 14: Ausgewertete Organisationstexte**

<b>Form der Selbstregulierung</b>	<b>Dokument</b>	<b>Zitiert als</b>
Pressenævnet	Årsberetning 2001	Pressenævnet 2002
	Vejledende regler for god presseskik	Pressenævnet o.J.a
	What is the Press Council	Pressenævnet o.J.b
PO-PON	Etiska Regler för press, TV och radio	PO-PON 2001
	Stadgar för Pressens Opinionsnämnd (PON)	PO-PON o.J.a
	Instruktion för Allmänhetens Pressombudsman (PO)	PO-PON o.J.b
	Årsberättelse 2002	PO-PON 2003
JSN	Vuosikertomus 2002	JSN 2003
	Council for Mass Media	JSN 1999
	Julkisen sanan neuvoston perusopimus (Agreement)	JSN 1997
	Journalistin ohjeet (Guidelines)	JSN 1992
FSF	Kuratorium	FSF 2004
	Satzung der FSF	FSF 2003a
	Prüfordnung der FSF	FSF 2003b
	Wie sehen die Prüfergebnisse aus?	FSF 2003c
	Aufbau und Organisation	FSF o.J.a
	Programmprüfung	FSF o.J.b
	Prüferinnen und Prüfer	FSF o.J.c
	Medienpädagogik	FSF o.J.d
SWR, WDR und MDR Rundfunkrat	Der Rundfunkrat (SWR)	SWR 2003
	Satzung des Südwestrundfunks	SWR 1998
	Gremien (WDR)	WDR 2003
	Rundfunkrat und Verwaltungsrat (MDR)	MDR 2003
	Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks	MDR 2001
ORF Stiftungs- und Publikumsrat	Geschäftsordnung des Publikumsrats	ORF 2002
	Der öffentliche Auftrag – Die Charta des ORF	ORF 1997
	Stiftungsrat	ORF o.J.a
	Publikumsrat	ORF o.J.b
	Bundeskommunikationssenat	ORF o.J.c
	Das Kuratorium	ORF o.J.d
Programmrichtlinien	ORF o.J.e	
<b>Instrument der Selbstorganisation</b>	<b>Dokument</b>	<b>Zitiert als</b>
BBC	Producers' Guidelines	BBC o.J.a
	BBC Guidelines for the visually impaired	BBC o.J.b
	PCU Findings	BBC 2002a
	The Governor's Programme Complaints Committee Remit	BBC 2002b
	The BBC Beyond 2000	BBC 1998
	Television Channels	BBC Worldwide o.J.
	About the BSC	BSC o.J.



SVT	Fakta om Sveriges Television 2001/02 Facts about Sveriges Television	SVT 2002 SVT 2001
SF DRS und SR DRS Controlling	SRG-Statuten Geschäftsbericht 2000 Jahresmedienkonferenz 2001	SRG SSR idée suisse 2003a SRG SSR idée suisse 2000 SRG SSR idée suisse 2001

Weiter wurde folgende Sekundärliteratur für die Dokumentenanalyse benutzt:

### Abbildung 15: Ausgewertete Sekundärliteratur

Form der Selbstregulierung	Sekundärliteratur
PO-PON	Wiedemann 1992
JSN	Nordenstreng/Weibull 2000
FSF	Gottberg 2003a Gottberg 2003b Gottberg 2000 Schmid 2003
SWR, WDR und MDR Rundfunkrat	Schuler-Harms 2000 Held/Sankol 2002 Buß 2003
ORF Stiftungs- und Publikumsrat	Steinmaurer 2002
Instrument der Selbstorganisation	Sekundärliteratur
BBC	Donges/Künzler 2000 Woldt 2002 Jarren et. al. 2002b Franklin 1996
SWR, WDR und MDR Controlling	Blumers 2000 Lilienthal 1999 Schröter 2003 Tebert 2000
ORF Controlling	Bretschneider/Hawlik 2001 Breunig 1999
SF DRS und SR DRS Controlling	Arnet 2002 Anker 2003 Färber 2003 Krähenbühl 2002

Nach einem kritischen Umgang mit den gewählten Dokumenten ist es erforderlich, diese planvoll und nachvollziehbar auszuwerten, um auch den Gütekriterien von Forschung zu ent-

sprechen. Anhand der theoretischen Ausführungen zu Selbstorganisation sowie zu Selbst- und Co-Regulierung ist deshalb ein *Analyseraster* für die Dokumentenanalyse erstellt worden, welches die verschiedenen relevanten Aspekte, die zur Beantwortung der Fragestellung notwendig sind, beinhaltet. Das erste Analyseraster (siehe Abbildung 16) wurde für die untersuchten Fälle von Selbst- und Co-Regulierung entwickelt. Ausgangspunkt sind die im Theorieteil behandelten Aspekte, d.h. der Akteur der Selbstregulierung, die Komponenten von Regulierung, die Rolle des Staates und anderer Akteure, die Ziele der Selbstregulierung und wichtige Erfolgsfaktoren, Entstehungsbedingungen und Gründe für die Implementation von Selbst-/Co-Regulierung anstelle staatlicher Massnahmen.

**Abbildung 16: Analyseraster Selbst-/Co-Regulierung**

<b>Akteur der Selbst/Co-Regulierung</b>
<b>Komponenten von Regulierung</b>
Regelsetzung: Inhaltliche Vorgaben
Regelsetzung: Strukturelle Vorgaben
Regelsetzung: Prozedurale Vorgaben
Durchsetzung
Sanktionierung
<b>Entstehungsbedingungen</b>
Wirtschaftliche Vorteile für die Branche
Einigkeit in der Branche
Drohung durch den Staat
Industriemoral
Politisches Klima
<b>Gründe für Selbst- und Co-Regulierung</b>
Flexibilität und Geschwindigkeit von Selbstregulierung
Komplexität des Politikfeldes (grosse Zahl von Akteuren: politische Konsensfindung schwierig)
Unabhängigkeit der Medien (Staatsferne des Rundfunks)
<b>Rolle des Staates</b>
Anregung zu Selbstregulierung
Verpflichtung zu Selbstregulierung
Androhung von Gesetzen
Beteiligung Regelsetzung: Inhaltliche Vorgaben
Beteiligung Regelsetzung: Strukturelle Vorgaben
Beteiligung Regelsetzung: Prozedurale Vorgaben
Beteiligung Durchsetzung (Überwachung der Einhaltung)
Beteiligung Sanktionierung

### **Rolle weiterer Akteure (Öffentlichkeit/Mediennutzer, Medienschaffende, Medienmanagement)**

Erwartungen an die Selbstregulierung

Institutionalisierter Informationsaustausch

Beteiligung Regelsetzung: Inhaltliche Vorgaben

Beteiligung Regelsetzung: Strukturelle Vorgaben

Beteiligung Regelsetzung: Prozedurale Vorgaben

Beteiligung Durchsetzung (Überwachung)

Beteiligung Sanktionierung

### **Ziele der Selbstregulierung**

Inhaltliche Ziele

Beschwerdemöglichkeit für Nutzer/nutzerspezifische Ziele

Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen

Kontrolle von Marktmacht

### **Erfolg anhand statistischer Daten**

Zahl behandelter Fälle/Beschwerden

### **Erfolgsfaktoren**

Einbindung in bestehende Regulierungsarrangements

Unabhängigkeit

Beteiligung des Staates

Ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung

Fachwissen/Expertise

Klar festgelegte Verfahren und Verantwortlichkeiten

Verantwortlichkeit (Accountability) durch Transparenzregeln

Verantwortlichkeit (Accountability) durch Einbezug der Öffentlichkeit

Wirksame Sanktionierung

Zielgerichtetheit/Effizienz

Bekanntheitsgrad der Selbstregulierungsorganisation und Beschwerdeverfahren bei den Rezipienten

Akzeptanz durch die Marktteilnehmer

Interessenübereinstimmung der Akteure

Ein anderes Raster wurde für die Analyse von Fällen der Selbstorganisation (siehe Abbildung 17) benutzt.

## Abbildung 17: Analyseraster Selbstorganisation

<b>Form der Selbstorganisation (Controlling vs. interne Regeln vs. Beschwerdebehandlung)</b>
<b>Akteur des Selbstorganisationsinstruments</b>
Innerorganisatorische Verortung des Akteurs
Beziehung zur ökonomischen Leitung
Beziehung zur publizistischen Leitung
Beziehung zu Redaktionen
<b>Anstoss</b>
<b>Ziele des Selbstorganisationsinstruments</b>
Optimierung der Ressourcensteuerung
Optimierung der Personalführung und der Arbeitsabläufe
Optimierung der Programmplanung und -entwicklung
Optimierung der Qualitätskontrolle
Optimierung der Programmakzeptanz
Anwendung/Umsetzung gesetzlicher Vorgaben
<b>Rolle Dritter</b>
Vertreter der Mediennutzer und der allgemeinen Öffentlichkeit
Wissenschaft und Forschung
Medienkritik (d.h. Medienjournalisten)
Regulierungsbehörden / Ministerien
Selbstregulierungsorganisationen
Arbeitnehmerverbände (z.B. Journalistengewerkschaften)
<b>Erfolgsfaktoren</b>
Innerbetriebliche Verortung der Selbstorganisation
Ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung
Klar festgelegte Arbeitsweisen und Ziele
Rechenschaftspflichten
Wirksame Sanktionierung
Kontinuität von Selbstorganisationsmassnahmen
Akzeptanz durch Redaktionen / publizistische Leitung
Akzeptanz durch Unternehmensleitung / ökonomische Leitung
Beteiligung von Dritten

Es besteht die Möglichkeit, dass nicht alle Aspekte, die in den beiden Analyserastern aufgeführt sind, mit einer Dokumentenanalyse abschliessend beantwortet werden können, zumal gerade bei Selbstorganisationsinstrumenten die Quellenlage als eher schwierig bezeichnet

werden muss. In den durchgeführten Expertinnen- und Experteninterviews wurde deshalb gezielt versucht, Lücken zu füllen und weitergehende Informationen zu erhalten.

In der klassischen sozialwissenschaftlichen Forschung spielen die beiden *Gütekriterien* Reliabilität (Zuverlässigkeit) und Validität (Gültigkeit) der Messung eine wichtige Rolle. Allerdings ist deren Anwendung auf Inhaltsanalysen und vor allem für qualitative Methoden umstritten. Mayring (2003: 111-115) nennt deshalb spezifisch inhaltsanalytische Gütekriterien. Im Hinblick auf die Zuverlässigkeit stellt sich hier insbesondere die Frage nach der Inter-Coder-Reliabilität, da die Auswertung von mehreren Personen durchgeführt wird. Durch den Test des Analyserasters durch die verschiedenen Forscherinnen und Forscher und einen Vergleich der Ergebnisse sollte allerdings die Qualität der Auswertung sichergestellt sein. Lernprozesse und Ermüdungserscheinungen der Beteiligten (intertemporale Reliabilität) sind allerdings nicht völlig auszuschließen. Das vorgestellte Analyseraster soll jedoch helfen, die Reliabilität der Auswertung zu gewährleisten. Durch die theoretische Herleitung der im Analyseraster aufgeführten Aspekte sollte zudem auch sichergestellt sein, dass die für die Beantwortung der Fragestellung relevanten Bereiche tatsächlich erfasst werden. Allerdings ist hierbei kritisch anzumerken, dass sich für qualitative Methoden alternative Gütekriterien aufdrängen. Diese gelten ebenso für die Expertinnen- und Experteninterviews und werden deshalb in Abschnitt 4 vorgestellt.

## 4 Expertinnen- und Experteninterviews

Um die untersuchten Selbst- und Co-Regulierungsformen bewerten, Gründe für die Implementation solcher Regulierungsarrangements eruieren und mögliche Erfolgsfaktoren aufzeigen zu können, wurden *ExpertInneninterviews* (vgl. Meuser/Nagel 1991) durchgeführt. Diese Methode wurde auch für die untersuchten Formen der Selbstorganisation gewählt, um das Zusammenspiel innerhalb von Unternehmen besser fassen zu können. Was die Art der Daten betrifft, handelt es sich um Primär- und um Individualdaten. Die Interviews wurden vor Ort durchgeführt. Methodisch handelt es sich um *qualitative problemzentrierte* (vgl. Mayring 1999: 50-54) oder *theoriegenerierende Interviews* (vgl. Bogner/Menz 2002: 38).

Mit Bogner/Menz (2002: 43f.) lassen sich drei zentrale *Dimensionen des Expertenwissens* unterscheiden. Vom „technischen“ Wissen, das etwa fachspezifische Anwendungsroutinen umfasst, ist das „Prozesswissen“ abzugrenzen, das weniger Fachwissen denn praktisches Erfahrungswissen aus dem eigenen Handlungskontext darstellt. Experteninterviews zielen nun aber auf die Erhebung von „Deutungswissen“, d.h. „subjektiven Relevanzen, Regeln, Sichtweisen und Interpretationen des Experten“ (Bogner/Menz 2002: 43f.). Dieses entsteht allerdings erst durch die Abstraktions- und Systematisierungsleistung des Forschers während der Auswertung, weshalb es sich um eine analytische Konstruktion handelt.

Als Expertinnen und Experten gelten Personen, welche in irgendeiner Weise Verantwortung tragen oder privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse haben (vgl. Meuser/Nagel 1991: 443). Nicht aber die Exklusivität des Wissens, sondern in erster Linie dessen soziale Relevanz macht eine Person zum Experten: Experten haben durch ihr Wissen in einem bestimmten Bereich und ihre Position in einer Organisation politischen Einfluss. Interviewt wurden deshalb neben Vertreterinnen und Vertreter der untersuchten Fälle auch Repräsentanten von Ministerien, Regulierungsbehörden und öffentlichen Rundfunkanstalten. Die Interviewpartnerinnen und -partner (siehe Abbildung 18) sind nach dem Funktionsansatz ausgewählt worden, d.h. es wurde mit den Organisationen Kontakt aufgenommen um die für Fragen wie Selbstregulierung und Selbstorganisation zuständigen Personen ausfindig zu machen. Danach wurde versucht, mit diesen ein Interview zu vereinbaren.

Die an einem offenen Leitfaden orientierten Gespräche wurden zwischen Mitte Juni und Ende August 2003 durchgeführt und dauerten zwischen 45 und 90 Minuten. Alle Interviews wurden auf Tonträger aufgezeichnet.

**Abbildung 18: Liste der interviewten Expertinnen und Experten**

<b>Dänemark: Pressenævnet</b>	
Kommunikationsministerium: Kulturministeriet (KUM)	Vibeke G. Petersen Radio- og TV-Kontoret (Radio and TV Division)
Regulierungsbehörde: Medie- og Tilskudssekretariatet (MTS)	Erik Nordahl Svendsen Direktør (Director)
Presserat/Öffentlicher Rundfunk: Pressenævnet/Danmarks Radio (DR)	Finn Rowold Member Pressenævnet/Direktør DR International
<b>Schweden: Allmänhetens Pressombudsman (PO) &amp; Pressens Opinionsnämnd (PON)</b>	
Kommunikationsministerium: Kulturdepartementet	Kerstin Persdotter Direktör Enheten för Mediefrågor (Director Media Division)  Lars Marén Ämnesråd Enheten för Mediefrågor (Senior Advisor Media Division)
Regulierungsbehörde: Granskningsnämnden för Radio och TV (GRN)	Hack Kampmann Avdelningsdirektör (Senior Advisor)
Presserat & Presseombudsman: Pressens Opinionsnämnd (PON) Allmänhetens Pressombudsman (PO)	Olle Stenholm Allmänhetens Pressombudsman (Press Ombudsman)  Leif Lindstam Ordförande Pressens Opinionsnämnd (Chairman Press Council)
<b>Schweden: SVT Programsekretariat</b>	
Öffentlicher Rundfunk: Sveriges Television (SVT)	Hans Hernborn Chef Programsekretariat (Head of Programme Secretariat)

<b>Finnland: Julkisen Sanan Neuvosto (JSN)</b>	
Kommunikationsministerium: Liikenne- ja Viestintäministeriö (Ministry of Transport and Communications MINTC)	Elina Normo Senior Officer, Media Policy Unit Asta Virtaniemi Ministerial Adviser, Media Policy Unit
Regulierungsbehörde: Viestintävirasto Kommunikationsverket (Finnish Communications Regulatory Authority FICORA)	Jorma Koivunmaa Johtaja Viestintämarkkinat ja -palvelut (Director Communications Markets and Services) Päivi-Maria Virta Ylitarkastaja Viestintäpalvelujen valvonta (Senior Adviser, Supervision of Communications Services)
Presserat/Öffentlicher Rundfunk: Julkisen Sanan Neuvosto/Yleisradio Oy (YLE)	Ari Järvinen Member JSN/Editor in Chief YLE & Director YLE24
Presserat : Julkisen Sanan Neuvosto (JSN)	Juha Hänninen Valmisteleva sihteeri (Secretary)
<b>Grossbritannien: BBC Programme Complaints Unit (PCU) &amp; Producers' Guidelines</b>	
Öffentlicher Rundfunk: British Broadcasting Corporation (BBC)	Fraser Steel Head of Programme Complaints (PCU)
Öffentlicher Rundfunk: British Broadcasting Corporation (BBC)	David Fawcett Chief Adviser, Public Policy (PP)
Öffentlicher Rundfunk: British Broadcasting Corporation (BBC)	Stephen Whittle Controller, Editorial Policy (EP)
<b>Deutschland: SWR Rundfunkrat &amp; FSF</b>	
Ministerium: Staatsministerium (StaMi) Baden-Württemberg	Barbara Kollmeier Referat Rundfunk, Medienrecht, Telekommunikation, Post
Regulierungsbehörde: Landesanstalt für Kommunikation (LFK)	Frank Scherer Stellvertretender Präsident
Selbstregulierungsorganisation: SWR Rundfunkrat	Thomas Gebel Leiter der Geschäftsstelle
<b>Deutschland: WDR Rundfunkrat &amp; FSF</b>	
Regulierungsbehörde: Landesanstalt für Medien (LfM)	Dr. Norbert Schneider Direktor
Selbstregulierungsorganisation: WDR Rundfunkrat	Reinhard Grätz Vorsitzender
<b>Deutschland: MDR Rundfunkrat &amp; FSF</b>	
Regulierungsbehörde: Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM)	Martin Deitenbeck Geschäftsführer
Selbstregulierungsorganisation: MDR Rundfunkrat	Edwin Veit Vorsitzender
<b>Deutschland: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)</b>	
Selbstregulierungsorganisation: Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)	Joachim von Gottberg Geschäftsführer

<b>Deutschland: SWR Programmcontrolling</b>	
Öffentlicher Rundfunk: SWR Controlling	Christian Schröter Programmstrategie
Öffentlicher Rundfunk: SWR Controlling	Michael Buß Strategische Analysen
<b>Deutschland: WDR Programmcontrolling</b>	
Öffentlicher Rundfunk: WDR Fernsehen Controlling	Miriam Tebert Programmcontrolling Fernsehen
Öffentlicher Rundfunk: WDR Radio Controlling	Thomas Kusche Redaktionsgruppe Neues Radio Ulrich Timmermann Leiter Redaktionsgruppe Neues Radio Rudolf Siegers IP-Beauftragter der Hörfunkdirektion Thomas Windgasse WDR-Medienforschung Wolfgang Schmitz Programmchef WDR 5; Stellvertretender Hörfunkdirektor des WDR
<b>Deutschland: MDR Programmcontrolling</b>	
Öffentlicher Rundfunk: MDR Controlling	Wolfgang Reising Wirtschaftsreferent Hörfunkdirektion Pierre Köhler Leiter Unternehmensplanung
<b>Österreich: ORF Stiftungsrat und Publikumsrat</b>	
Ministerium: Bundeskanzleramt (BKA)	Matthias Traimer Abteilungsleiter Verfassungsdienst – Medienangelegenheiten Erich König Bundeskanzleramt, Verfassungsdienst – Medienangelegenheiten
Regulierungsbehörde: Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)	Hans Peter Lehofer Behördenleiter
Regulierungsbehörde: Rundfunk- & Telekom Regulierungs-GmbH (RTR)	Wolfgang Feiel Leiter Recht
Öffentlicher Rundfunk: Österreichischer Rundfunk (ORF)	Wolfgang Buchner Prokurist, Leiter Administration Stiftungs-/Publikumsrat
<b>Österreich: ORF Programmcontrolling</b>	
Öffentlicher Rundfunk: ORF Radio Controlling	Karl Steffek Chefproducer Hörfunk Sigrid Svitek Leiterin Radioforschung
Öffentlicher Rundfunk: ORF Fernsehen Controlling	Hedwig Zehetner Leiterin Markt- und Medienforschung Eva Sassmann Referentin Markt- und Medienforschung



## Deutschschweiz: SRG Programmcontrolling

Öffentlicher Rundfunk: Schweizer Fernsehen DRS (SF DRS)	Peter Krähenbühl Medien- und Programmreferent SF DRS
Öffentlicher Rundfunk: Schweizer Radio DRS (SR DRS)	Heinrich Anker Medienreferent Direktion SR DRS

Das Studium relevanter Literatur über die Länder, in denen Selbst- und Co-Regulierungsformen untersucht wurden, sowie über theoretische Aspekte der Selbstregulierung und Selbstorganisation erlaubte, Thesen zu formulieren, welche für die Ausarbeitung des Interviewleitfadens (siehe Abbildung 19) zentral waren. Im Verlauf der Gespräche wurde versucht, alle für die Beantwortung der Fragestellung relevanten Aspekte abzudecken. In erster Linie folgende für diese Studie relevanten Aspekte wurden erhoben:

### Abbildung 19: Themen des Leitfadens

#### Selbst- und Co-Regulierung

Ziele und Zielerreichung  
Erfolgseinschätzung  
Wichtige Erfolgsfaktoren (key/critical success factors)  
Entstehungsbedingungen und Implementation  
Gründe für Selbst-/Co-Regulierung  
Rolle des Staates und weiterer Akteure  
Gründe für Selbst-/Co-Regulierung

#### Selbstorganisation

Ziele und Zielerreichung  
Erfolgseinschätzung  
Wichtige Erfolgsfaktoren (key/critical success factors)  
Zusammenarbeit mit publizistischer und ökonomischer Leitung  
Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren

#### Fall- und länderspezifische Fragen

Das Ziel der *Interviewauswertung* besteht darin, durch Vergleiche das „Überindividuell-Gemeinsame“ (Meuser/Nagel 1991: 452) herauszuarbeiten. Um dies zu erreichen, wurde ein qualitatives Verfahren angewandt. Man sollte sich bewusst sein, dass es sich bei Interviews um ein reaktives Erhebungsinstrument handelt, somit der Interaktionskontext bei der Auswertung nicht missachtet werden darf: „Qualitative researchers are realizing that interviews are not neutral tools of data gathering but active interactions between two (or more) people leading to negotiated, contextually based results“ (Fontana/Frey 2000: 646).

Der erste Auswertungsschritt zur Verdichtung des Textmaterials bestand dabei aus einer Transkription und einer Paraphrase der mündlichen Interviews. Auf der nächsten Stufe wurden die paraphrasierten Passagen mit Überschriften versehen und ein thematischer Vergleich vorgenommen. Die Passagen mit gleichen Überschriften wurden dabei zusammengestellt. Da die verwendeten Überschriften theoriegeleitet entwickelt wurden, sind sie identisch mit der von Meuser/Nagel (1991: 462f.) genannten Kategorienbildung, welche eine Systematisierung von Relevanzen, Typisierungen, Verallgemeinerungen und Deutungsmustern erlaubt. Deshalb fiel der Schritt der soziologischen Konzeptualisierung (d.h. die Loslösung von der Terminologie der Interviewten) mit dem Schritt des Zuteilens der paraphrasierten Interviews mit Überschriften zusammen. Trotzdem wurde die Kategorienbildung, wo dies als sinnvoll erachtet wurde, teilweise induktiv ergänzt.

Gütekriterien müssen den Methoden angemessen sein. In qualitativer Sozialforschung empfiehlt es sich deshalb, nicht einfach die Gütekriterien quantitativer Forschung zu übernehmen. Für qualitative Forschung braucht es Kriterien, welche dem Vorgehen und Ziel der Analyse angepasst sind. Die Geltungsbegründung der Ergebnisse muss viel flexibler sein. Es empfiehlt sich, argumentativ vorzugehen, da es oft nicht möglich ist, Kennwerte für die Reliabilität zu berechnen. Stattdessen müssen Belege für die Qualität der Forschung angeführt und diskutiert werden, wobei insbesondere der Prozess der Begründbarkeit und Verallgemeinerung der Ergebnisse in den Vordergrund rücken sollte (vgl. Mayring 2002: 140, 142). Neben dem klassischen Kriterium der Inter-Coder-Reliabilität nennt Mayring (1999: 119-122) eine Reihe von Aspekten, welche Rückschlüsse auf die Güte qualitativer Forschung geben. Sie sind forschungspraktisch gut zu handhaben, weswegen im Folgenden darauf zurückgegriffen wird, obwohl andere Autoren weitere solcher Kriterien aufgestellt haben (vgl. u.a. Lamnek 1995: 158; Reh 1995: 211):

- Dokumentation der angewandten Verfahren: Angaben zu den Methoden der Datenerhebung und -auswertung, inklusive Herleitung der Analyseinstrumente;
- Argumentative Absicherung der vorgenommenen Interpretationen: Die Interpretation des erhobenen Materials muss begründet werden, d.h. die Deutungen haben theoriegeleitet zu erfolgen;
- Regelgeleitetheit: Die Analyseschritte müssen offen gelegt und im voraus festgelegt werden;
- Nähe zum Gegenstand: Forschung wird im „Feld“ durchgeführt und muss dem Untersuchungsgegenstand angemessen sein;
- Kommunikative Validierung: Die Gültigkeit der Interpretationen und Ergebnisse kann durch die Rücksprache mit den Expertinnen und Experten sichergestellt werden;
- Triangulation: Die Qualität der Forschung kann durch die Verbindung mehrerer Methoden erhöht werden, um sich aus verschiedenen Perspektiven dem Gegenstand zu nähern.

Diesen Punkten wird in der vorliegenden Studie so weit möglich Rechnung getragen. Die Methoden und die Ausarbeitung des Analyserasters werden in diesem Kapitel detailliert wiedergegeben; Interpretationen werden begründet; die Analyseschritte sind bekannt; es wird an die Alltagswelt der Expertinnen und Experten angeknüpft; Kontakte zu den Interviewpartnerinnen und -partnern bestehen auch nach der Erhebungsphase; mit Dokumentenanalyse und Interviews wird versucht, unterschiedliche Lösungswege für die Fragestellung zu verfolgen, auch wenn die untersuchten Aspekte nicht völlig deckungsgleich sind.



## V Empirie

Das Kapitel ist in drei Teile gegliedert. In Abschnitt 1 wird das Umfeld von Selbstregulierung und Selbstorganisation beleuchtet. Zuerst erfolgt eine kurze Beschreibung jener Rundfunksysteme, in welchen Selbstregulierungsorganisationen und Selbstorganisationsinstrumente untersucht wurden. Dabei fließen auch ergänzende Informationen aus den Interviews ein, die der Literatur nicht entnommen werden konnten. Anschliessend folgt eine rechtswissenschaftliche Darlegung der gesetzlichen Grundlagen und der Statuten von Selbstregulierungsorganisationen. So werden die schwedischen Verfassungsgesetze zur Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit, das schwedische Rundfunkgesetz, die Anordnungen für den schwedischen Presseombudsman, der britische Communications Act, die Rechtsgrundlagen deutscher Rundfunkräte, der deutsche Jugendmedienschutzstaatsvertrag, die Satzung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen sowie die rundfunkrechtlichen Grundlagen in Österreich und der Schweiz genauer betrachtet. Beides soll dem besseren Verständnis der durchgeführten sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalyse sowie der Expertinnen- und Experteninterviews dienen.

Sodann rücken die untersuchten Selbst-/Co-Regulierungsorganisationen und Instrumente der Selbstorganisation in den Fokus (siehe Abschnitt 2). Nach einer kurzen deskriptiven Beschreibung der untersuchten Formen der Selbst- und Co-Regulierung und Selbstorganisationsinstrumente erfolgt eine sozialwissenschaftliche Dokumentenanalyse. Diese wurde anhand des erarbeiteten Analyserasters durchgeführt und hat den Zweck, die für die Forschungsfrage relevanten Aspekte knapp auszuarbeiten und darzustellen. Die Perspektive der Akteure wird im Anschluss daran erläutert. Die fallspezifischen Äusserungen der interviewten Personen werden gebündelt und strukturiert wiedergegeben.

Ganz im Zeichen der durchgeführten Expertinnen- und Experteninterviews steht dann Abschnitt 3, in welchem verallgemeinerbare Erkenntnisse aus den zahlreichen vor Ort durchgeführten Gesprächen im Detail erläutert werden. Im Vordergrund stehen entsprechend der Forschungsfrage Aussagen zu Selbstregulierung und Selbstorganisation im Allgemeinen und zu den Erfolgsfaktoren solcher Formen im Speziellen, welche systematisch aufbereitet werden mit dem Ziel, Zusammenhänge aufzuzeigen und gegensätzliche Positionen herauszuarbeiten.

# 1 Rahmen von Selbstregulierung und Selbstorganisation

*Andreas Ledergerber/Martina Vogel*

## 1.1 Darstellung der Rundfunksysteme

### 1.1.1 Dänemark

#### *Rundfunkanbieter*

Danmarks Radio (DR) wurde 1925 als gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Hörfunkanstalt gegründet. 1951 kam mit DR 1 ein erster Fernsehkanal dazu, 1996 mit DR 2 ein zweiter. Die Monopolstellung von DR im Bereich des landesweiten Fernsehens wurde 1988 mit der Einführung von TV2 gebrochen, einer Sendeanstalt, die sich vorwiegend aus Werbeeinnahmen finanziert. Von den gesamten Einnahmen der Radio- und Fernsehempfangsgebühren der dänischen Haushalte gehen im Jahr 2003 82.8% an DR und 16.0% an TV2. Die restlichen 1.2% fließen zu lokalen Radio- und Fernsehveranstaltern (vgl. DR 2003: 8). Während DR im Bereich des landesweiten Fernsehens seine Monopolstellung verloren hat, bleibt diese im Bereich des landesweiten Hörfunks bestehen.

Die Senderfamilie von DR umfasst vier nationale Radiosender, zwei Fernsehkanäle und Internetangebote. Letztere bieten Sendungen an, die über das Internet abrufbar sind, wie auch Nachrichten und Service-Informationen (Programmhinweise etc.). DR wird ausschliesslich durch Rundfunkgebühren, Sponsoring und den Verkauf von Programmen und Senderechten finanziert; Werbung darf nicht ausgestrahlt und zur Finanzierung der Gesellschaft beigezogen werden. Der Verwaltungsrat von DR setzt sich aus zehn Mitgliedern zusammen: Drei davon, inklusive dem Präsidenten, werden vom zuständigen Kulturministerium (Kulturministeriet) bestimmt, sechs vom Parlament und eines von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von DR (vgl. DR 2003: 11). TV2 ist ausschliesslich im Fernsehbereich tätig und sendet auf zwei Kanälen (einer davon nur über Satellit). Die Programme von acht kleinen Regionalsendern werden in Fenstern des Hauptprogramms von TV2 ausgestrahlt. Der nationale Sender und die acht Regionalgesellschaften finanzieren sich durch Werbeeinnahmen, Gebühren und andere Erträge. Geführt wird die Gesellschaft von einem Verwaltungsrat mit zwölf Mitgliedern: acht eingesetzt durch das zuständige Kulturministerium, zwei von regionalen Gesellschaften, einer von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des nationalen TV2, ein weiteres durch die der regionalen Gesellschaften (vgl. Prehn 2002: 247). Obwohl die Public-Service-Anforderungen in den Gesetzen für TV2 weniger streng gehalten sind als für DR, stehen beide Gesellschaften in den Kernbereichen Qualität, Ausgewogenheit und Pluralität des Programms in derselben Verantwortung (vgl. Jauert/Prehn 2000: 2).

Diese Konstellation könnte sich in absehbarer Zeit ändern. Mit der im Jahr 2001 neu gewählten konservativen Regierung und einer von ihr initiierten neuen Medienpolitik befindet sich die dänische Rundfunklandschaft in einem Umbruch- und Wandlungsprozess. Dieser Prozess ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Erste Ergebnisse dieser Politik lassen sich allerdings schon feststellen: So soll in absehbarer Zeit – bis zum Jahr 2006 – TV2 privatisiert und an einen privaten Konzern verkauft werden. Die Regierung kann Anteile verkaufen, womit gewisse Public-Service-Aufgaben jedoch nicht erlöschen; im Bereich der Nachrichtenproduktion und dem (ökonomischen) Engagement für dänische Filmproduktionen bleiben diese bestehen (vgl. KUM 2002). Überwacht wird die Einhaltung künftig von der Regulierungsbehörde, wobei Vieles noch ausgehandelt werden muss. Schliesslich wäre TV2 der erste nationale private Fernsehsender, der seinen Sitz auch in Dänemark hat. Kommerzielle Sender mit Sitz in London (wie etwa TV3 und das Network TV Denmark 2) strahlen bisher lediglich über Satellit und unter Umgehung dänischer Regulierung ein.

#### *Akteure der Rundfunkregulierung*

Für Fragen des Rundfunks ist in Dänemark das *Kulturministerium* (Kulturministeriet) zuständig. Es liegt in der Kompetenz des Ministeriums, Verordnungen als präzisierende Ausformulierungen von (Medien-)Gesetzen zu erlassen (vgl. Jarren et al. 2002b: 115f.).

Das Gesetz über die Verantwortung der Medien (Medieansvarsloven/Media Liability Act) und das Rundfunkgesetz bilden die rechtlichen Grundlagen für den Medienbereich (vgl. Prehn 2002: 247, 251).

Der *Radio- und Fernseh-Ausschuss* (Radio og TV-Naevn) ist eine Abteilung des Sekretariates für Medien und Zuwendungen (Medie- og Tilskudssekretariatet); dieses ist unabhängig, formal aber dem Kulturministerium zugeordnet. Der Ausschuss ist aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt, die jeweils einen kulturellen, juristischen, ökonomisch-administrativen oder medialen Hintergrund mitbringen (vgl. MTS o.J.; Jarren et al. 2002b: 116). Der Ausschuss ist insbesondere zuständig für folgende Punkte (vgl. Robillard 1995: 48-52; Jarren et al. 2002b: 116):

- Erteilung von Lizenzen für Radio- und Fernsehanbieter, die – unter dänischer Gerichtsbarkeit – Satelliten- oder Kabelprogramme anbieten, sofern diese ein überregionales Gebiet betreffen;
- Ausschreibung und Vergabe von Sendelizenzen im terrestrischen Bereich, sowohl landesweit als auch regional;
- Beurteilung von Werbeinhalten und letzte Entscheidungsinstanz bei inhaltlichen Klagen bezüglich Werbung in Radio und Fernsehen;
- Verteilung der Mittel an nichtkommerzielle Stationen;
- Beurteilung von Gesetzesübertretungen im Rundfunkbereich;

- Beratung des Kulturministeriums in Fragen des lokalen Rundfunks;
- Klageinstanz gegen Entscheidungen lokaler Radio- und TV-Ausschüsse.

Zurzeit verfügt die Regulierungsbehörde nur über eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten. Zwar kann im Extremfall eine Lizenz entzogen oder eine Verwarnung ausgesprochen werden; Bussgelder und weniger harsche Strafen existieren aber bisher nicht. Dies soll sich mit der Aufsicht über ein privatisiertes TV2 ändern, so zumindest der Wunsch der Regulierer, die sich für ein flexibleres System inklusive ökonomischer Sanktionen aussprechen.

Eine spezielle Aufgabe für den Radio- und Fernsehausschuss bildet die Finanzierung nicht-kommerzieller lokaler Rundfunkanbieter: Jeder Station stehen in Abhängigkeit von ihrer Sendezeit Gelder zu, allerdings existiert eine Beitragsobergrenze. Dieses System führt in der Praxis anders als intendiert dazu, dass sich die Sender in immer kleinere Stationen aufteilen, um an Gelder heranzukommen. Weiter können die nichtkommerziellen Sender Gelder für die Produktion von Programmen mit klarem Lokalbezug beantragen.

Bis zur Mitte des Jahres 2002 waren DR wie auch TV2 jeweils verschiedene *Beiräte* auf nationaler und regionaler Ebene zur Seite gestellt. Sie sollten den permanenten Dialog der beiden öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaften mit Repräsentantinnen und Repräsentanten der dänischen Öffentlichkeit institutionalisiert sicherstellen. In den Programmräten von DR und TV2 nahmen bis April 2002 Vertreter von verschiedenen Interessengruppen Einsitz. Kurzzeitig wurden diese daraufhin durch Vertreter der Hörer- und Zuschauervereinigungen und Repräsentanten aller Regionen Dänemarks ersetzt (vgl. Garodkin 2001: 197; Jarren et al. 2002b: 117). Mit der erwähnten Reform der dänischen Rundfunksektors und dem Bestreben, Gremien dieser und ähnlicher Art substanziell zu reduzieren, wurden auch die Programmräte von DR und TV2 zum Missfallen der Sender per Mitte 2002 durch Regierung und Parlament aufgelöst; auch dies eine Folge der erwähnten Reformprojekte im Rundfunkbereich.

Die im Mediengesetz von 2001 stark veränderte Organisation der Regulierungsbehörden (vgl. Jarren et al. 2002b: 116) ist durch die erwähnte neue Medienpolitik in Frage gestellt worden und steht in Teilen wieder zur Disposition. Der *Public-Service-Rat* (Public Service Rådet), im Jahr 2001 eigens zum Zweck der Beurteilung der Rechenschaftsberichte von DR und TV2 und zur Lancierung einer Qualitätsdebatte im Public-Service-Bereich geschaffen (vgl. Jarren et al. 2002b: 117), wurde mit einem Regierungsbeschluss im Mai 2002 ersatzlos abgeschafft (vgl. KUM o.J.). Somit sind sowohl Beiräte als auch Public-Service-Rat aufgelöst worden. Die Aufgabe des Rates, die jährlichen Public-Service-Berichte von DR und TV2 zu überprüfen, wurde dem Radio- und Fernseh-Ausschuss übertragen.

### **1.1.2 Schweden**

#### *Rundfunkanbieter*

Im Jahr 1925 wurde die Schwedische Rundfunkgesellschaft als Vorläuferorganisation von Sveriges Radio (SR) in der Form einer öffentlich-rechtlichen Hörfunkanstalt gegründet (vgl.



Weibull/Jönsson 2000 und Jönsson 2002: 540f.). Der erste Fernsehkanal nahm 1956 seinen Betrieb auf und wurde innerhalb von SR organisiert. Nach Diskussionen in den 1960er Jahren, ob ein kommerzielles Fernsehprogramm zugelassen werden sollte, erteilte die Regierung diesen Plänen eine Absage und machte damit den Weg für einen zweiten Kanal des schwedischen Fernsehens frei; im Jahr 1969 ging TV 2 (Vorläufer von SVT 2) auf Sendung. Er wurde als „Konkurrenz unter dem Dach eines Monopols“ (Haass 2002: 27) ebenfalls bei SR eingerichtet. Statutarisch so als „hausinterner“ Konkurrent zu SVT 1 angelegt, waren Programmabsprachen – bis auf Ausnahmen bei Kinder-, Sport- und Nachrichtensendungen – nicht erlaubt. Während SVT 1 zentral produziert wurde, nährte sich das Programm von TV 2 aus Produktionen zehn regionaler SVT-Distrikte, was die formale und praktische Trennung der beiden Sender wohl vereinfacht haben dürfte. Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz kommerzieller Programme entschied die Regierung im Jahr 1996, die Koordination beider Programme zuzulassen (vgl. Jönsson 2002: 541f.). Die Fernsehsender SVT und TV 2 wurden schon wenige Jahre vor dieser Entscheidung (1992/1993) aus Sveriges Radio (SR) ausgegliedert (vgl. Jönsson 2002: 541); sie bilden seither als Sveriges Television (SVT) eine eigenständige Gesellschaft.

Die Finanzierung von SVT und SR ist seit 1993 in einer aus Regierungsgeldern finanzierten Stiftung organisiert; die beiden Gesellschaften gehören formal also nicht dem Staat (vgl. Jönsson 2002: 542). Dieser Umstand dürfte die Unabhängigkeit der beiden Public-Service-Gesellschaften unterstreichen. Beide Anstalten werden durch die Gebührenzahlungen der schwedischen Haushalte finanziert.

Das Leitungsgremium von SVT, der Verwaltungsrat, setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen. Fünf davon werden durch die Stiftung benannt, der Präsident durch die schwedische Regierung. Der Generaldirektor von SVT wird durch den Verwaltungsrat (Styrelse) bestimmt und nimmt ebenfalls darin Einsitz (vgl. SVT 2001: 5).

Die Hörfunkgesellschaft SR bietet vier Programme im Bereich des nationalen sowie 26 Programme im Bereich des lokalen Hörfunks an (vgl. SR 2003). Das oberste Leitungsorgan von SR, der Verwaltungsrat (Styrelse), ist aus 13 Mitgliedern zusammengesetzt. Der Präsident und ein Mitglied werden durch die schwedische Regierung ernannt, sechs Mitglieder werden durch den Besitzer (die erwähnte Stiftung) bestimmt. Die weiteren Mitglieder sind der Generaldirektor von SR sowie vier Vertreter der Arbeitnehmerseite (vgl. SR 2003).

Der Empfang von Satellitenprogrammen wurde nach 1986 zugelassen. So sendeten wie in Dänemark die ersten privaten, durch Werbung finanzierten Fernsehkanäle (TV3 und Kanal 5) aus dem Ausland unter Umgehung der schwedischen Regulierung. 1991 wurde ein erstes privates schwedisches Fernsehprogramm gegründet: TV 4. Der Sender ist heute der grösste kommerzielle Anbieter, im Verlauf der Jahre gesellten sich noch weitere Private dazu. Mit der Einführung eines ersten kommerziellen Radioprogrammes 1993 endete das öffentlich-rechtliche Monopol auch im Hörfunkbereich (vgl. Jönsson 2002: 540).

### *Akteure der Rundfunkregulierung*

Die Division Medien (Medieenheten) des schwedischen Kulturdepartements (Kultur Departementet) beschäftigt sich mit dem gesamten Rundfunkbereich, also mit den öffentlich-rechtlichen wie auch den privaten Radio- und Fernsehveranstaltern, und kümmert sich um Fragen rund um Medienkonzentration und technologische Aspekte der Medien. Die Division bereitet Sachverhalte, welche die genannten Bereiche betreffen, für Entscheidungen der Regierung auf, behandelt und pflegt Aussenkontakte des Ministeriums in seinem Zuständigkeitsbereich (vgl. Kulturdepartementet 2003).

Die schwedische Rundfunkregulierungsbehörde (Granskningsnämnden för Radio och TV) überwacht formal alle Radio- und Fernsehprogramme Schwedens inklusive den öffentlichen Sendern (vgl. Jönsson 2002: 543f.). Ihre Aufgabenbereiche umfassen für sämtliche schwedischen Rundfunkgesellschaften folgende Punkte (vgl. Robillard 1995: 223f.):

- administrative Verwaltung des Rundfunksektors;
- regulatorische Funktionen: Überwachung der Einhaltung der Rundfunkgesetze und Lizenzvereinbarungen;
- Radio- und Fernseh-Inhaltsforschung.

Die Kommission setzt sich aus einem Vorsitzenden und sechs ständigen Mitgliedern zusammen. Sie alle werden von der schwedischen Regierung ernannt.

Die Details zur Vergabe von Lizenzen werden im Rundfunkgesetz geregelt: „Rundfunklizenzen für terrestrisches Fernsehen und nationale Radioprogramme werden von der Regierung auf der Grundlage von vertraglichen Vereinbarungen für normalerweise fünf Jahre erteilt (früher zehn Jahre)“ (Jönsson 2002: 543).

Die Rundfunkbehörde (Radio- och TV-Verket) gewährt Lizenzen für Lokal- und Nachbarschaftsradio sowie für nichtkommerzielle lokale Fernsehanbieter. Darüber hinaus sind ihre Aufgaben vielfältig: Sie hat den Auftrag, Entwicklungen im Bereich der Medien in Bezug auf ökonomische Faktoren, Sektorstrukturen sowie Technologie zu beobachten und entsprechende Berichte zuhanden der Regierung und der Öffentlichkeit zu verfassen; daneben übermittelt sie die Statistiken des schwedischen Rundfunksektors an die Europäische Union (vgl. RTVV o.J.) Der von der Regierung auf jeweils drei Jahre ernannte Generaldirektor fällt die Entscheidungen aufgrund von Präsentationen von Verwaltungsbeamten oder Juristen (vgl. Robillard 1995: 224). Die Behörde wird von einem dreiköpfigen Rat beaufsichtigt, dessen Mitglieder von der Regierung ernannt werden (vgl. RTVV o.J.).

Wie für private Sender gilt auch für SVT das Radio- und Fernsehgesetz von 1996, das zuletzt 2002 ergänzt wurde (siehe Abschnitt 1.2.1.2). Zusätzlich existiert eine Charter und das jährlich ausgehandelte Anslagsvilkor (Grants Conditions), in welchem die Verwendung der Gebühren geregelt wird. Über die Erfüllung hat SVT jährlich in einem Follow-Up-Report zu

berichten, der an die Granskningsnämnden und über das Kulturdepartement an die Regierung geht.

### **1.1.3 Finnland**

#### *Rundfunkanbieter*

„Yleisradio Oy“, kurz YLE, ist die öffentlich-rechtliche Rundfunkgesellschaft Finnlands: 1926 gegründet, bietet YLE im Bereich des landesweiten Fernsehens Programme auf fünf Kanälen an. Dazu kommen im Bereich des Hörfunks 13 landesweite Radio-Sender von YLE, welche durch 25 regionale Radioprogramme ergänzt werden (vgl. YLE 2001).

Zeitgleich mit dem Start des Fernsehprogramms des öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramms von YLE im Jahr 1957 ging auch der privat-kommerzielle Kanal MTV3 Finland auf Sendung – allerdings drei Jahrzehnte lang in Programmfenstern der YLE und deshalb noch nicht auf einem eigenen Kanal. Privat-kommerzielle Aktivitäten im Bereich des Hörfunks begannen in Finnland ab dem Jahr 1985 (vgl. Jyrkiäinen 2000 und Österlund-Karinkanta 2002: 299).

Der staatliche Fernseh- und Radiofonds hat zum Zweck, die Finanzierung der YLE zu organisieren. Dieser Fonds wird zum Einen aus den durch die finnischen Haushalte zu bezahlenden Gebühren gespeisen, zum Anderen aus Gebühren für die Betriebslizenz der privaten Radio- und Fernsehunternehmen. Letztgenannte Gebühren sind vom Umsatz der Unternehmen abhängig. Der Fonds wird durch die FICORA (Viestintävirasto/Finnish Communications Regulatory Authority) verwaltet; diese ist auch für das Inkasso der Gebühren zuständig. Die Höhe der Gebühren wird durch einen Beschluss der Regierung (Valtioneuvosto) bestimmt. Die genaue Verwendung des Geldes im Fonds wird vom Ministerium für Verkehr, Medien und Kommunikation (Liikenne- ja viestintäministeriö/Ministry of Transport and Communications, MINTC) in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium festgelegt. Die finanziellen Mittel im Fonds kommen beinahe vollumfänglich der YLE zu; nur ein marginaler Anteil für Aufsichtskosten und Kosten der Gebührenerhebung fließen anderweitig ab (vgl. Österlund-Karinkanta 2002: 300f.). Das dargestellte Finanzierungssystem wird sich im Rahmen einer laufenden Gesetzesrevision insbesondere im Bereich der Erhebung von Betriebslizenzen privat-kommerzieller Anbieter verändern. 2003 ist im finnischen Parlament ein neues Mediengesetz verabschiedet worden. Wesentlichste Änderung darin ist die Halbierung der Lizenzgebühren, die private Rundfunkanbieter in den Fernseh- und Radiofonds einzahlen.

Das oberste Leitungsgremium der YLE ist der Verwaltungsrat (Hallintoneuvosto/Administrative Council). Er setzt sich aus 21 Mitgliedern zusammen, die aus den Bereichen Wissenschaft, Kunst, Erziehung, Wirtschaft kommen und verschiedene Sprach- und soziale Gruppen vertreten sollen. Der gesamte Verwaltungsrat wird vom Parlament gewählt. Zu den erwähnten 21 Mitgliedern kommen zwei als Vertreter des Personals der YLE dazu, denen aber ein Stimmrecht verwehrt bleibt. Der Verwaltungsrat wählt den Generaldirektor und bestimmt das Direktorium (vgl. YLE 2003: 24).

Heute strahlen in Finnland zwei private Anbieter Fernsehprogramme aus: neben dem erwähnten MTV3 auch Kanal 4. Im Bereich des Hörfunks senden ungefähr 70 lokale und ein nationaler Radiosender (Radio Nova) (vgl. Österlund-Karinkanta 2002: 301).

#### *Akteure der Rundfunkregulierung*

Die Erteilung von Sendelizenzen im Rundfunkbereich obliegt der Regierung (Valtioneuvosto) (vgl. Jyrkiäinen 2000).

Auf Regierungsseite ist das Ministerium für Verkehr, Medien und Kommunikation (Liikenne- ja viestintäministeriö/Ministry of Transport and Communications, MINTC) verantwortlich für Fragen im Zusammenhang mit Massenmedien. Zum Aufgabenbereich des Ministeriums gehören in Bezug auf den Rundfunk insbesondere (vgl. MINTC o.J.):

- Behandlung von Fragen zum Rundfunk und Gesetzgebung in Bezug auf Massenmedien;
- Ausstellen von kurzzeitig befristeten Sende-/Betriebslizenzen;
- Forschung im Bereich der Massenmedien;
- Verantwortlichkeit für technische Infrastruktur der elektronischen Massenmedien;
- Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen und Lizenzen;
- Internationale Zusammenarbeit.

Die finnische Regulierungsbehörde FICORA (Viestintävirasto/Finnish Communications Regulatory Authority) untersteht administrativ dem MINTC (vgl. Österlund-Karinkanta 2002: 301). Sie ist für den Telecom- und für den Rundfunksektor zuständig. Im Bereich des Rundfunks ist sie im Wesentlichen für nachfolgende drei Aufgabengebiete verantwortlich (vgl. Österlund-Karinkanta 2002: 301; MINTC o.J.; FICORA 2001):

- Überwachung der Einhaltung des Gesetzes zu Aktivitäten im Bereich von Fernsehen und Radio und der Lizenzvereinbarungen;
- Frequenzvergabe im Bereich von Radio- und Fernseh-Aktivitäten;
- Inkasso der Radio-/Fernseh- und Lizenz-Gebühren privat-kommerzieller Fernsehveranstalter.

Die YLE wird von ihrem Verwaltungsrat beaufsichtigt, wobei jährlich ein Bericht an FICORA und Parlament zu liefern ist. Letzterer soll über die Erfüllung des Public-Service-Auftrages Aufschluss geben.

Ferner existiert in Finnland seit Ende der 1990er Jahre ein selbstregulatives Klassifikationssystem für Fernsehsendungen, das die Rundfunkanbieter gemeinsam ausgearbeitet haben. Letztlich handelt es sich dabei um eine „9 o'clock watershed“, die regelt, welche Art von Programmen erst nach 21 Uhr ausgestrahlt werden dürfen. Die FICORA berücksichtigt dies in ihren Entscheidungen über Rechtsverstöße der Rundfunkveranstalter.

#### **1.1.4 Grossbritannien**

##### *Rundfunkanbieter*

Die 1923 gegründete British Broadcasting Company wurde am 1. Januar 1927 in die British Broadcasting Corporation (BBC) umgewandelt. Die Monopolstellung der BBC endete 1954, als die konservative Regierung das kommerzielle Fernsehen einführte. Viel früher als in anderen europäischen Ländern gab es in Grossbritannien parallel öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Rundfunk; das Programm beider Sender zeichnete sich durch eine hohe Qualität, Ausgewogenheit und Überparteilichkeit aus (vgl. Humphreys 2000: 381f.). Da sich die BBC ausschliesslich über Gebühren und ITV, der kommerzielle Sender, nur über Werbeeinnahmen finanzierte, entstand kein direkter finanzieller Wettbewerb.

Der öffentliche Rundfunk in Grossbritannien besteht heute aus der gebührenfinanzierten BBC und den auf Werbung angewiesenen und in unterschiedlichem Masse Public-Service-Leistungen erbringenden Sendern Channel 3 (ITV), Channel 4 und Channel 5 sowie dem walisischen Sender S4C. Weiter existiert eine ständig wachsende Zahl von rein kommerziellen Kabel- und Satellitensendern, allen voran BSkyB.

Die Public Services der BBC sind in Home Services und World Services unterteilt. Während die Home Services sich in erster Linie an die Bevölkerung in Grossbritannien richten, gehören zum World Service Programme für das gesamte Commonwealth und andere Länder.

Als Public Service betreibt die BBC zwei analoge, terrestrische und sieben digitale Fernsehprogramme, die über Rundfunkgebühren finanziert werden. In diesem Angebot enthalten sind auch regionale und lokale Dienste bzw. Programmfenster (vgl. Jarren et al. 2002b: 123). Der Sender BBC 1 ist als Vollprogramm konzipiert, welches eine breite Zuschauerschaft erreichen soll und versucht, eine grosse Anzahl von Programmsparten abzudecken, welche von Information und Aktualität über Unterhaltung zu Kinder-, Jugendprogrammen, Bildungsprogrammen etc. reicht (vgl. Spangenberg 1997: 135-138). BBC 2 hat eher eine ergänzende Funktion. Einerseits werden auf BBC 2 Sendungen für ein kleineres, spezielleres Publikum gezeigt, z.B. Kulturprogramme; andererseits nutzt die BBC diesen Sender auch als Testplatz für neue, experimentelle Programme, welche später auf BBC 1 transferiert werden (vgl. Spangenberg 1997: 139). Hinzu kommen fünf nationale Radioprogramme und etwa 35 regionale und lokale Programme.

Ebenfalls zum Public Service der BBC gehört der World Service. Im Unterschied zum Home Service wird dieser Dienst nicht über Gebühren, sondern über Zuschüsse aus dem Staatshaushalt finanziert. Organisatorisch und redaktionell ist der World Service von der Regierung unabhängig, die rechtlichen Bedingungen sind jedoch in der Royal Charter festgelegt.

Des Weiteren existieren bei der BBC die Commercial Services, welche rechtlich dem privaten Mediensektor zugerechnet werden. Die Commercial Services sind organisatorisch und finanziell strikt von den Public Services zu trennen. Diese Dienstleistungen wurden in die Unter-

nehmenseinheit BBC Worldwide ausgegliedert, welche mehrere private Medienunternehmen besitzt, die wiederum verschiedene kommerzielle Fernsehsender in Grossbritannien, den USA und Australien betreiben (vgl. BBC Worldwide o.J.). Die BBC kann mit den Commercial Services kommerzielle Rundfunk- und Kommunikationsdienstleistungen anbieten, die jedoch über Werbung, Sponsoring etc. finanziert werden. Dabei darf und soll sie auch mit privaten Unternehmen kooperieren (vgl. Jarren et al. 2002b: 124).

Bis 2006 ist die Gebührenfinanzierung (Farbfernsehen: £ 116.00; Schwarzweissfernsehen: £ 38.50) der BBC noch garantiert. Danach soll deren Finanzierung überprüft werden.

### *Akteure der Rundfunkregulierung*

Für die Rundfunkregulierung ist in Grossbritannien das Department for Culture, Media and Sport (DCMS) zuständig, welches 1992 unter dem Namen „Department of National Heritage“ gegründet wurde. Das Departement versucht Wettbewerb und Programmqualität sicherzustellen, kümmert sich um die Entwicklung der digitalen Technologie und stellt die Liste der Sportereignisse im frei empfangbaren Rundfunk zusammen.

Für die Aufsicht der BBC ist das Board of Governors zuständig. Dieses Co-Regulierungsgremium soll die Unabhängigkeit der BBC gewährleisten. Das Gremium ist jedoch nicht in das operative Tagesgeschäft eingebunden und agiert somit als Aufsichts- und Kontrollinstanz zwischen Programmaufsicht und Unternehmensleitung (vgl. Donges/Künzler 2000: 17). Das Board of Governors setzt sich aus 12 Mitgliedern zusammen. Die Mitglieder werden nach Absprache mit der parlamentarischen Opposition und der BBC von der Regierung für den Zeitraum von fünf Jahren gewählt (vgl. Humphreys 2002: 333).

Die BBC gründet auf zwei Rechtsakten, der Royal Charter von 1996 und dem aus dem gleichen Jahr datierten Lizenzvertrag, dem Royal Charter Agreement. Die Royal Charter wird formell und offiziell von der Königin ausgestellt, tatsächlich wird das Dokument aber von der Regierung ausgearbeitet und anschliessend dem Parlament zur Diskussion vorgelegt (vgl. Jarren et al. 2002b: 148f.). Die Charter hat eine Laufzeit von zehn bis fünfzehn Jahren; die derzeitige endet im Jahr 2006. In der Charter werden allgemeine Grundsätze bezüglich Zielen, Funktionen, Organisation und Finanzierung der BBC festgelegt. Das Royal Charter Agreement, auch Rundfunklizenz genannt, ist eine Vereinbarung zwischen der BBC und dem zuständigen Ministerium (Secretary of State; in diesem Falle das DCMS) und wird von der Regierung vergeben (vgl. Jarren et al. 2002b: 149). Das Agreement dient neben der Royal Charter als Grundlage für die Programmvorgaben der BBC.

Im Bereich des kommerziellen Rundfunks war die Regulierungskompetenz bis Ende 2003 auf verschiedene Regulierungsbehörden verteilt. Der Bereich des privaten Fernsehens wurde von der Independent Television Commission (ITC) reguliert (Lizenzvergabe, Überwachung). Die ITC wurde vom DCMS ernannt und setzte sich aus 12 Mitgliedern zusammen, welche aus den unterschiedlichsten Bereichen des öffentlichen Lebens kamen. Der Bereich des kommer-

ziellen Radios wurde durch die Radio Authority reguliert. Des Weiteren war die Broadcasting Standards Commission (BSC) zuständig für die externe Überwachung von Qualitätsstandards und Fairness in den Bereichen Radio und Fernsehen (vgl. BSC o.J.). Ihre Hauptaufgabe bestand darin, Verhaltenskodizes aufzustellen. Zudem kamen ihr weit reichende Befugnisse im Bezug auf den Umgang mit Beschwerden zu.

Um den Anforderungen der durch zunehmende Konvergenz entstehenden Möglichkeiten und Herausforderungen des Mediensystems gerecht zu werden, hat die Regierung ein umfangreiches Reformprojekt in die Tat umgesetzt. Nach umfangreichen Diskussionen und der Veröffentlichung eines White Papers (vgl. DTI/DCMS 2000), trat der neue Communications Act 2003 in Kraft und löste die bisherigen Gesetze für den Rundfunk- und den Telekommunikationssektor ab. Kernstück der Reform war die Schaffung einer konvergenten Regulierungsbehörde namens „Office of Communications“ (OFCOM). Dieses wird die fünf derzeit bestehenden Regulierungsinstanzen vollständig ersetzen (neben den genannten zudem das Office of Telecommunications Oftel und die Radiocommunications Agency). Das OFCOM soll als unabhängige Regulierungsbehörde frei agieren, wird jedoch eng mit dem DCMS zusammenarbeiten. Das Office of Communications hat Ende 2003 offiziell seine Arbeit aufgenommen. Strukturell wird es den bestehenden Behörden sehr ähnlich sein, d.h. es gibt ein Board mit einem Chairman und weiteren Mitgliedern. Gegenüber den bestehenden Behörden hat das OFCOM jedoch weiterreichende Kompetenzen im Bereich der Durchsetzung seiner Entscheidungen und kann auch mit Geldstrafen arbeiten. Zwar soll der „single regulator“ OFCOM, der sowohl für Rundfunk als auch für Telekommunikation zuständig ist, die Kontrolle der Public-Service-Anbieter nicht komplett übernehmen. So sollen die BBC Governors weiterhin die Einhaltung qualitativer Public-Service-Vorgaben überwachen, d.h. in den entscheidenden Kategorien gilt für die BBC weiterhin die Selbstregulierung; in einigen Bereichen – gerade bei Programmkodizes und Beschwerdebehandlung – untersteht sie dem OFCOM oder arbeitet mit ihm zusammen. Es wurden deutliche Schritte in Richtung einer einheitlichen Aufsicht über private und öffentlich-rechtliche Anbieter übernommen.

### **1.1.5 Deutschland**

#### *Rundfunkanbieter*

In Deutschland besteht seit 1984 ein duales System aus öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk.

Die meisten der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten gehen auf die Gründung der Alliierten nach dem 2. Weltkrieg zurück. Die einzelnen Länder wurden schon damals mit allen Kompetenzen im Rundfunkbereich ausgestattet, dem Bund fehlt eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung (vgl. Schuler-Harms 2000: 144). Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird durch die Rundfunkgebühren finanziert, mit dessen Einzug die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) beauftragt ist. Zum Austausch von Programmen und ihrer gemeinsamen Herstellung schlossen sich die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten 1950 aus Kos-

tengründen zu einer Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammen. Neben der ARD existiert auf öffentlich-rechtlicher Seite das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), welches 1961 gegründet wurde, die Deutsche Welle und Deutschlandradio.

Primäre Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die Grundversorgung der deutschen Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen. Um diese Grundversorgung zu gewährleisten, veranstalten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter 16 Fernseh- sowie 54 regionale und zwei bundesweite Hörfunkprogramme. Während sich die öffentlich-rechtlichen Spartensender und die Dritten Programme durch Kultur, Bildung und Information auszeichnen, haben sich die beiden nationalen Vollprogramme ARD und ZDF vor allem durch Nachrichten und Informationssendungen profiliert. Sie konkurrieren im Bereich Unterhaltung mit den Privaten (vgl. Dreier 2002: 264).

Der Privatrundfunk finanziert sich aus Werbeeinnahmen. Unter den kommerziellen Programmen sind vor allem die Programme der Bertelsmann- und der ehemaligen Kirch-Gruppe marktführend. Daneben existieren zahlreiche Spartenkanäle, Sport- und Nachrichtensender, sowie Kinder- und Musikkanäle. Schliesslich gibt es noch zahlreiche weitere regionale und einige lokale Sender. Die Kompetenz der kommerziellen Anbieter liegt im Unterhaltungs- und nicht im Nachrichtenbereich. Bei den privaten Hörfunkprogrammen, deren Zahl nur schwer überschaubar ist, überwiegen musikorientierte Tagesbegleitprogramme, Spartenprogramme und vor allem Musik. An der überwiegenden Zahl der privaten Hörfunkveranstalter sind Zeitungsverlage beteiligt. Insgesamt sei, so Dreier (2002: 265), im privaten Veranstalterbereich eine sehr viel eingeschränktere Vielfalt vorzufinden als im öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

### *Akteure der Rundfunkregulierung*

Für die Rundfunkregulierung in Deutschland zuständig sind aufgrund ihrer Kulturhoheit die Bundesländer. Rechtliche Grundlage ist der Rundfunkstaatsvertrag vom 31.8.1991, zuletzt geändert durch den sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 20. Dezember 2001. Dabei handelt es sich um einen Vertrag aller Bundesländer über den Rundfunk, der die Grundsatzregelungen für den öffentlich-rechtlichen wie für den privatrechtlichen bzw. kommerziellen Rundfunk enthält (Rundfunkstaatsvertrag, ARD-Staatsvertrag, ZDF-Staatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag und Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag).

Die deutschen Bundesländer verfügen jeweils über eigene Rundfunkgesetze, welche die Rundfunkstaatsverträge in diversen Aspekten ergänzen und ausgestalten. Üblicherweise gibt es zwei Arten von rundfunkbezogenen Landesgesetzen: Das Landesrundfunkgesetz bzw. der einschlägige Rundfunkstaatsvertrag normiert die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Landesmediengesetze legen die Pflichten der privaten Rundfunksender fest (vgl. Fechner 2002: 243).



Als Regulierungsbehörden für den privaten Rundfunk sind in den Bundesländern jeweils eigene Landesmedienanstalten (LMAs) eingesetzt worden (vgl. als Überblick Jarren/Schulz 1999: 121-140). Jedes Bundesland, mit Ausnahme von Berlin und Brandenburg, verfügt über eine eigene Landesmedienanstalt, welche die Aufsicht über den privaten Rundfunk ausübt. Aufgabe der Landesmedienanstalten ist die Lizenzierung der Veranstalter und deren Kontrolle. Des Weiteren sind sie für die Beobachtung der Entwicklung des Rundfunkangebotes zuständig (vgl. Dreier 2002: 260f.). Die 15 Landesmedienanstalten arbeiten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bei der Zulassung und Kontrolle sowie beim Aufbau und der Fortentwicklung des privaten Rundfunks in Deutschland in grundsätzlichen, länderübergreifenden Angelegenheiten im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM) zusammen (Jarren et al. 2002b: 119). In der Regel verfügen die Landesmedienanstalten über ein Gremium, in dem Vertreter der Parteien und per Gesetz festgelegten gesellschaftlich relevanten Gruppen Einsitz nehmen, die den Direktor der Landesmedienanstalt wählt.

Neben den Landesmedienanstalten gibt es aufgabenspezifische Regulierungsakteure, welche speziell für einzelne Aufgaben konstituiert werden. Ein solcher Akteur ist die im Mai 1997 gegründete Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). 1975 wurde eine Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) gegründet, welche die Anträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Gebührenerhöhung überprüft und den Landesregierungen Vorschläge für die Gebührenfestsetzung unterbreitet (vgl. Jarren et al. 2002b: 120).

Die Landesrundfunkanstalten verfügen des Weiteren über verschiedene Aufsichtsorgane, welche u.a. für die Kontrolle und Aufsicht der Sender zuständig sind. Organe einer Rundfunkanstalt sind Rundfunkrat (beim ZDF: Fernsehrat), Verwaltungsrat und Intendant (siehe Abschnitt 2.4).

### **1.1.6 Österreich**

#### *Rundfunkanbieter*

Im Oktober 1924 starteten in Österreich erste Rundfunksendungen. Der sehr staatsnah institutionalisierte Rundfunk geriet in den darauf folgenden Jahren in Regierungsabhängigkeit und wurde immer wieder in politische Wirren hineingezogen (vgl. Steinmaurer 2002: 476). Nach der schwierigen Nachkriegszeit wurde der Rundfunk 1954 nach langjährigem Streit zur Bundessache erklärt und die ersten Sender dem „österreichischen Rundspruchwesen“ übergeben, welcher 1957 in die „Österreichische Rundfunk Gesellschaft mbH“ umgewandelt wurde und seit 1967 ORF heisst. Österreich war eines der letzten Länder Europas, in dem bis in die 1990er Jahre öffentlich-rechtlicher Rundfunk ein Monopol besass. Zu einer Änderung kam es Anfang 1994 mit der Zulassung regionaler Privatradios (vgl. Steinmaurer 2002: 478).

Der ORF ist das grösste Medienunternehmen Österreichs und als Stiftung öffentlichen Rechts konstituiert. Er finanziert sich zum grössten Teil durch Teilnehmergebühren und Werbeein-

nahmen. Das neue ORF-Gesetz unterteilt den öffentlichen Auftrag in einen Programm- und einen Versorgungsauftrag. Das bis dahin oberste ORF-Organ, das binnenpluralistische Kuratorium, wurde durch einen Stiftungsrat ersetzt, dem keine Mitarbeiter und Mandatare politischer Parteien angehören dürfen. Dem Stiftungsrat gehörenden 35 Mitglieder an, welche den Generaldirektor für eine Amtszeit von fünf Jahren wählen. Zur Wahrung der Interessen des Publikums existiert neben dem Stiftungsrat ein Publikumsrat, der sich ebenfalls aus 35 Mitgliedern zusammensetzt. Das Unternehmen hat laut Gesetz für mindestens drei Programme des Hörfunks zu sorgen, wovon eines ein Regionalprogramm ist, das von den Länderstudios gestaltet wird. Im Fernsbereich sind mindestens zwei Programme auszustrahlen. In den Programmen des Fernsehens sind die Interessen der Länder zu berücksichtigen. Die einzelnen Bundesländer werden damit in die Programmgestaltung insoweit einbezogen, als dass sie ein eigenes Landesstudio unterhalten und je ein regionales Hörfunkprogramm ausstrahlen. Alle berechtigten Bewohner sollen gleichmässig und ständig in Bezug auf Programm- und Empfangsqualität versorgt werden.

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich der ORF nach und nach von einer Rundfunkanstalt zu einem modernen Wirtschaftsunternehmen umstrukturiert, das mit einem „Spagat zwischen Qualität und Reichweite“ den Konkurrenzkampf insbesondere mit den privaten TV-Anbietern Deutschlands zu begegnen versuchte (vgl. Steinmaurer 2002: 481). Denn schon seit Jahren befindet sich der ORF in einem intensiven Konkurrenzverhältnis mit ausländischen Fernsehsendern.

Was den privaten Rundfunk betrifft, so wurde nach langen Jahren verzögerter Entwicklung die Marktöffnung im Medienbereich in mehreren Schritten vollzogen, welche mit der Verabschiedung des Regionalradiogesetzes im Jahr 1994 eingeleitet wurde. Bis zur vollständigen Liberalisierung im Fernsbereich dauerte es bis zum Jahr 2001, als erstmals eine Zulassung für privates Fernsehen realisiert werden konnte.

Der ORF hat nach wie vor eine dominierende Stellung im österreichischen Rundfunksystem inne, insbesondere im terrestrischen Übertragungsbereich (vgl. Ring 2001: 24). Im Hörfunkbereich können sich die Sender des ORF nach einigen Jahren kommerzieller Konkurrenz durch Privatradios sehr gut auf dem Markt behaupten. Im Bereich des Kabelfernsehens werden inzwischen jedoch einige private lokale/regionale TV-Angebote ausgestrahlt. Auf überregionaler Ebene ist vor allem der Privatsender ATV+ aktiv, welcher inzwischen in zahlreichen österreichischen Haushalten empfangen werden kann. Auch auf dem Radiosektor ist nur eine geringe Angebotsvielfalt auf nationaler Ebene vorhanden. Auf privater Ebene existieren mittlerweile über 50 lokale/regionale Programme (vgl. Ring 2001: 26).

### *Akteure der Rundfunkregulierung*

Gesetzliche Grundlagen des österreichischen Rundfunks (siehe Abschnitt 1.2.4) sind das Bundesverfassungsgesetz über die Unabhängigkeit des Rundfunks, das ORF-Gesetz, das Privatradiogesetz, das Privatfernsehgesetz sowie das KommAustria-Gesetz. Im Bereich der

Rundfunkregulierung ist die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) tätig, welche seit April 2001 besteht. Im Sinne eines „Konvergenzregulators“ fungiert die RTR-GmbH sowohl als Geschäftsstelle der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) als auch der Telekom-Control-Kommission (TKK).

Im April 2001 wurde die Kommunikationsbehörde Austria durch das KommAustria-Gesetz zur Verwaltungsführung in Angelegenheiten der Rundfunkregulierung eingerichtet (vgl. RTR o.J.). Die Rundfunkregulierung umfasst folgende Aufgaben und Ziele:

- die Erteilung von Zulassungen für die Veranstaltung von privatem Rundfunk;
- die Erteilung von Bewilligungen zum Betrieb der für die Veranstaltung von Rundfunk notwendigen technischen Einrichtungen (Sendeanlagen) für private Rundfunkveranstalter und den Österreichischen Rundfunk;
- die Frequenzplanung und internationale Koordinierung;
- die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über private Rundfunkveranstalter.

Durch die Regulierung des Rundfunkmarktes soll neuen Anbietern der Marktzutritt ermöglicht und in weiterer Folge ein Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Förderung der Qualität der Rundfunkprogramme einschliesslich der technischen Voraussetzungen für ihre Verbreitung geleistet werden. Mit dem Telekommunikationsgesetz 2003 wurden der KommAustria auch Zuständigkeiten in der Regulierung der Kommunikationsinfrastruktur zur Verbreitung von Rundfunk und Rundfunkzusatzdiensten übertragen.

Als Rekursinstanz gegenüber Entscheidungen der KommAustria sowie als Rechtsaufsichtsbehörde über den Österreichischen Rundfunk fungiert der beim Bundeskanzleramt eingerichtete Bundeskommunikationssenat (BKS). Die fünf Mitglieder des BKS, von denen drei dem Richterstand angehören müssen, sind gemäss KommAustria-Gesetz in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Die Mitglieder des BKS werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung für die Dauer von sechs Jahren ernannt. Der Rundfunkbeirat wurde als beratendes Gremium der KommAustria zur Seite gestellt. Gemäss KommAustria-Gesetz ist dem Rundfunkbeirat vor der Erteilung von Zulassungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der Rundfunkbeirat besteht aus sechs Mitgliedern, die von der Bundesregierung für die Dauer von sechs Jahren ernannt werden.

### **1.1.7 Schweiz**

#### *Rundfunkanbieter*

Der offizielle Beginn des schweizerischen Hörfunks geht ins Jahr 1922 zurück. Bis 1926 entstanden danach weitere Radiogenossenschaften. Schon bald entbrannte unter diesen eine heftige Kontroverse um die Verteilung der Konzessionsgebühren. So kam es im Februar 1931 zur Gründung der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft (SRG), später umbenannt in Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) (vgl. Schade 2000). In den 1970er

Jahren geriet die SRG sowohl politisch als auch wettbewerbsmässig zunehmend unter Druck. Verantwortlich dafür waren zu einem grossen Teil die Tendenzen zur Liberalisierung des Rundfunks in weiten Teilen Europas und die Zunahme empfangbarer Programme aus dem Ausland dank neuer Übertragungstechniken. Diese veränderte ordnungspolitische Situation löste in der Schweiz erste Konzessionsgesuche für den privaten Rundfunk aus. Der Bundesrat erliess daraufhin eine proberechtliche Verordnung, die es ermöglichte, lokale Radio- und Fernsehprogramme über konzessionierte Gemeinschaftsantennen-Anlagen zu verbreiten. Da die Werbung jedoch für den privaten Rundfunk untersagt war, breitete sich eine Radiopiraterie aus (vgl. Meier 2002: 550). Dies führte schliesslich zu einer Entscheidung des Bundesrates: Im Juni 1982 lancierte der Bundesrat die Verordnung über lokale Rundfunkversuche (RVO) und erteilte 36 Lokalradio- und 7 Lokalfernsehprojekten eine auf fünf Jahre befristete Versuchskonzession. Damit war der Übergang zu einem dualen Rundfunksystem eingeleitet. Im Jahr 1984 erhielt das Nebeneinander von öffentlichem und privatem Rundfunk auch eine gesetzliche Basis, indem Volk und Stände einen Verfassungsartikel über Fernsehen und Radio angenommen haben. Seit April 1992 ist die Verbreitung privater Fernsehprogramme gesetzlich erlaubt. Im Oktober 1998 startete Tele 24 als erster Schweizer Fernsehveranstalter mit einem privaten Programm auf sprachregional-nationaler Ebene. Im März 1999 erhielten TV3 sowie das Gemeinschaftsfenster von RTL und ProSieben vom Bundesrat die Konzession; im Herbst desselben Jahres gingen sie auf Sendung. Alle drei Versuche scheiterten jedoch aus wirtschaftlichen Gründen.

Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft „SRG SSR idée suisse“ ist ein privatrechtlicher Verband von Vereinen und eine Non-Profit-Organisation, welche einen öffentlichen Auftrag wahrnimmt. Organisatorisch ist sie in eine Gesellschaftsstruktur (Trägerschaft) und eine Unternehmensstruktur unterteilt. Die Trägerschaft setzt sich aus vier Regionalgesellschaften zusammen, die in der deutschen und in der französischen Schweiz wiederum in einzelne Mitgliedergesellschaften unterteilt sind:

- RDRS: SRG idée suisse Deutschschweiz (Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz);
- RTSR: SSR idée suisse Romande (Société de radio-télévision suisse romande);
- CORSI: Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana;
- CRR: Cuminanza rumantscha radio e televisiun.

RDRS und RTSR setzen sich wiederum aus sieben regionalen Mitgliedergesellschaften zusammen, die auf lokaler Ebene als Vereine organisiert sind. Die Trägerschaft übt auf regionaler und nationaler Ebene eine Wahl-, Kontroll- und Beratungsfunktion aus.

Das operative Geschäft hingegen wird vom Unternehmen wahrgenommen. Dieses ist als Holding organisiert, welche sich am Aktienrecht orientiert. Die Holding besteht aus sieben Einheiten, welche selbständig und in den einzelnen Sprachregionen der Schweiz verankert sind.

Die Strategien, Ziele und Mittel der SRG sind darauf ausgerichtet, auf dem Schweizer Medienmarkt Erfolg zu erzielen. Der Erfolg wird gemessen am Marktanteil, an der Reichweite, an der Wirtschaftlichkeit und am Ansehen ihrer Programme.

Das grösste Medienunternehmen der Schweiz veranstaltet 18 Radio- und sieben Fernsehprogramme. Mit ihren Radioprogrammen ist die SRG in allen vier Sprachregionen marktführend und die Fernsehprogramme behaupten sich erfolgreich gegen eine Vielzahl von Angeboten aus dem gleichsprachigen Ausland. Die ersten Programme erreichen die grössten Marktanteile in allen Sprachregionen.

Obwohl die rechtlichen Voraussetzungen für privates Fernsehen seit 1992 existieren, konnte sich neben der SRG kein weiteres nationales Fernsehprogramm etablieren. Nach dem Ende von RTL/ProSieben Schweiz, Tele 24 und TV3 gibt es in der Schweiz kein unabhängig operierendes sprachregionales Privatfernsehen mehr (von Spartenprogrammen abgesehen). Der Start des Senders U1 ist für Frühjahr 2004 vorgesehen. Momentan existieren in der Schweiz neben der SRG neun sprachregionale TV-Programme sowie 83 lokale bzw. regionale TV-Sender.<sup>6</sup>

Im Bereich Radio sind in der Schweiz fünf sprachregionale Radioprogramme sowie 48 Lokal- und Regionalradios konzessioniert.

#### *Akteure der Rundfunkregulierung*

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) ist die Regulierungsbehörde für elektronische Medien. Das BAKOM prüft Konzessionsgesuche zuhanden des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) respektive des Bundesrats und verteilt die Gelder aus den Empfangsgebühren. Das Bundesamt wacht darüber, dass die rechtlichen Bestimmungen im Bereich Werbung und Sponsoring befolgt werden. Des Weiteren sorgt das Bundesamt dafür, dass die rechtlichen Gesetzesbestimmungen „mit der rasanten Entwicklung der Informationstechnologien Schritt halten“ (vgl. BAKOM 2003).

Gesamtschweizerisch agiert die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) (vgl. UBI o.J.). Als gerichtsähnliche Instanz hat die UBI Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter zu beurteilen. Die UBI ist im Rahmen ihres Aufgabenbereiches an keine Weisungen von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung gebunden. Sie erstattet dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht. Administrativ gesehen ist die UBI dem Generalsekretariat des BAKOM angegliedert.

Eine revidierte Fassung des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG), das eine neue Aufsichtsstruktur und bessere Bedingungen für kommerzielle Programme bei gleichzeitiger Erhaltung einer starken SRG beinhaltet, soll 2006 in Kraft treten.

---

<sup>6</sup> Enthalten sind TV-Stationen mit hoher, mittlerer und niedriger Sendetätigkeit sowie Bildschirmtext-Dienste.

Als Selbstregulierung im schweizerischen Medienwesen steht der Pressekodex der Mitglieder des Schweizerischen Verbandes für Journalistinnen und Journalisten im Vordergrund, dessen Einhaltung vom Schweizerischen Presserat überwacht wird (vgl. Weber 2002: 28). Der Presserat steht dem Publikum und den Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz für medienethische Fragen zur Verfügung. Er wacht über den Journalistenkodex; er beurteilt Beschwerden von Betroffenen und von Konsumenten, die behaupten, ein Medienbeitrag habe Normen des Journalistenkodex verletzt (vgl. Schweizer Presserat 1999). Ziel dieses Kodex ist es, das Ansehen des Berufsstandes zu heben und Auskunft darüber zu geben, welche medienethischen Prinzipien zu beachten sind (vgl. Weber/Dörr 2002: 312 f.).

Jeder Rundfunkveranstalter ist zudem verpflichtet, eine Ombudsstelle für die Behandlung von Beanstandungen des Programms einzusetzen. Nationale Veranstalter müssen zudem mindestens eine Ombudsstelle pro Sprachregion einrichten. Die Ombudsstelle verfügt über keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis, sie versucht nur zwischen den Beteiligten zu vermitteln (vgl. Weber 2002: 29). Die Einsetzung von Ombudsstellen ist gesetzlich vorgeschrieben, womit von Co-Regulierung gesprochen werden kann (vgl. Puppis 2002a: 33).

## **1.2 Ausgewählte Rechtsgrundlagen von Selbstregulierung und Selbstorganisation**

Die nachfolgend ausgewählten Rechtsgrundlagen zeichnen sich durch besondere Aktualität bzw. durch die Besonderheit ihrer Form aus. Ausserdem sollen die detaillierten Ausführungen dem besseren Verständnis der durchgeführten sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalyse sowie der Expertinnen- und Experteninterviews dienen. So beinhalten die schwedischen Verfassungsgesetze zur Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit das – im deutschsprachigen Rechtskreis unbekannt – Prinzip der verantwortlichen Person, während das schwedische Rundfunkgesetz im Rahmen einer grundlegenden Revision zu Modifikationen der rechtlichen Rahmenbedingungen geführt hat. Die so genannten „Anordnungen für den schwedischen Presseombudsman“ bilden die Grundlage für die Arbeit des schwedischen Presseombudsmans. Der britische Communications Act 2003 hat am 17. Juli 2003 den Royal Assent (königliche Genehmigung) erhalten und weist somit eine besondere Aktualität auf. Daher werden einige interessante Neuerungen des Communications Act 2003 hervorgehoben. Die Ausführungen zu den Rechtsgrundlagen deutscher Rundfunkräte dienen vornehmlich dem besseren Verständnis, während die Darstellung des am 1. April 2003 in Deutschland in Kraft getretenen Jugendmedienschutzstaatsvertrages zum Ziel hat, die für die Regulierung im Medienbereich bedeutsamen Änderungen aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Auswertung der Satzung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) zu sehen. In Österreich ist es kürzlich ebenfalls zu Revisionen in der Rundfunkgesetzgebung gekommen; aus diesem Grund werden die österreichischen rundfunkrechtlichen Grundlagen aufgearbeitet und insbesondere die Aufgabenbereiche des Stiftungs- und Publikumsrats näher erläutert. Auch die schweizerische Rundfunkordnung befindet sich derzeit in einem Wandel. Daher stehen die Ausführungen zum schweizerischen Rundfunksystem ganz im Zeichen der geplanten RTVG-Revision.

### **1.2.1 Schweden**

#### **1.2.1.1 Presse- und Meinungsäusserungsfreiheit**

In Schweden existieren zwei für den Medienbereich entscheidende Verfassungsgesetze, nämlich das Gesetz über die Pressefreiheit („Tryckfrihetsförförordningen“) und das Gesetz über die Freiheit der Meinungsäusserung („Yttrandefrihetsgrundlagen“). Die Einführung der Pressefreiheit datiert in Schweden vom Jahr 1766, womit Schweden wohl als erstes Land der Welt die Pressefreiheit gesetzgeberisch vorgesehen haben dürfte. Wenngleich die Pressefreiheit Ende des 18. Jahrhunderts nochmals durch Zensurmassnahmen eingeschränkt worden ist, hat sie seit der Verfassungsreform 1809 keine Beeinträchtigung mehr erfahren (vgl. Haass 2002: 17).

Das heutige *Pressegesetz* stammt aus dem Jahr 1949 und ist seither mehreren Revisionen unterzogen worden. Die meisten Regelungen dieses Gesetzes beziehen sich auf regelmässig erscheinende Zeitungen und Zeitschriften, doch gelten die Bestimmungen auch für unregelmässige Publikationen. Als entscheidender Unterschied ist dabei auszumachen, dass für den Inhalt unregelmässiger Veröffentlichungen nicht der Herausgeber, sondern die einzelnen Autoren selbst verantwortlich sind. Dies ist Teil eines wichtigen Prinzips des schwedischen Pressegesetzes, dass nämlich der *verantwortliche Herausgeber* jeder Zeitschrift, welche mindestens viermal jährlich oder öfters erscheint, die Alleinverantwortung für den Inhalt trägt und auch als einziger wegen Verstosses gegen das Pressegesetz zur Verantwortung gezogen werden kann (vgl. Schwedisches Institut 1999: 3). Der verantwortliche Herausgeber wird vom Eigentümer der entsprechenden Zeitung oder Zeitschrift ernannt; zu den personellen Anforderungen gehört, dass dieser volljährig ist und in Schweden seinen Wohnsitz haben muss. Es ist davon auszugehen, dass der schwedische Gesetzgeber mit der Einführung eines alleinverantwortlichen Herausgebers bewusst einen „Sündenbock“ für alle Verletzungen des Pressegesetzes schaffen wollte. Denn dadurch, dass der Herausgeber bei jedem Verstoß zur Verantwortung gezogen wird, wird eine absichtliche Entlastung des tatsächlich Schuldigen erreicht (vgl. Schwedisches Institut 1999: 3). Das Gesetz verfügt gar über Bestimmungen, welche es ausdrücklich verbieten, den Nachrichtenquellen und Journalisten nachzuforschen oder diese aufzudecken. Folglich unterstehen Informanten oder Pressereporter einem besonderen Schutz, der sie gegen gesetzliche Verfolgung absichert. Dieser extreme Schutz der Informationsquellen wird damit gerechtfertigt, dass Massenmedien in ihrer Funktion als Überwacher des Reichstags und der Regierung über den grösstmöglichen Einblick in die gesellschaftlichen Geschehnisse verfügen müssen (Schwedisches Institut 1999: 3). Neben dem Recht auf Anonymität und Schutz der Informationsquellen besitzt das Pressegesetz darüber hinaus ein grundlegendes Recht namens „*offentlighetsprincipen*“ (Prinzip der Öffentlichkeit), welches jedermann das Recht auf freie Einsichtnahme in behördliche (staatliche, kommunale oder provinzielle) Dokumente gestattet (vgl. Haass 2002: 17). Dieses Recht sieht vor, dass sich jedermann an die Behörden wenden und Zutritt zu ihren Akten verlangen kann, unabhängig davon, ob ihn die Dokumente persönlich tangieren oder nicht. Die Beamten sind gar gesetzlich verpflichtet, solchen Bitten nachzukommen und ggf. auch Kopien anzufertigen. Hierin kommt erneut die Absicht des schwedischen Gesetzgebers zum Ausdruck, die Massenmedien in ihrer Funktion als „*Wachorgan*“ der Öffentlichkeit zu stärken (vgl. Schwedisches Institut 1999: 3). Schliesslich verfügt das Pressegesetz über detaillierte Regelungen bei Verstössen gegen das Pressegesetz, zu Anklage und Gerichtsverfahren (vgl. Schwedisches Institut 1999: 4).

Das Gesetz über die *Freiheit der Meinungsäusserung* gilt nahezu für alle heute existierenden elektronischen Medien wie Rundfunk, Fernsehen, Film etc. Von Inhalt und Aufbau her ist es an das Pressegesetz angelehnt; jede Zensur von Programmen durch öffentliche Behörden ist verboten. Ähnlich wie im Pressegesetz ist auch für jede Sendung im Voraus eine allein verantwortliche Person zu bezeichnen, welche bei Verstössen gegen das Gesetz über die Freiheit



der Meinungsäußerung zur Rechenschaft gezogen werden kann. Darüber hinaus beanspruchen auch die gesetzlichen Bestimmungen, wie sie im Pressegesetz bezüglich Verleumdung und anderer Verstöße, Anklage und Gerichtsverfahren niedergelegt sind, für Rundfunk und Fernsehen Geltung (vgl. Schwedisches Institut 1999: 4). Eine Ausnahme besteht jedoch mit Bezug auf die Nutzung des Rundfunkfrequenzspektrums. Wegen des Mangels an Sendefrequenzen wurde nur wenigen Unternehmen, unter ihnen der Schwedische Rundfunk, das Schwedische Fernsehen und der unabhängige TV4, das Senderecht für Rundfunk- oder Fernsehübertragungen zum Nutzen der Allgemeinheit übertragen. Diese Monopolstellung führt dazu, dass an die Programmgestaltung besondere Anforderungen gestellt werden. So sind die Rundfunkgesellschaften beispielsweise angehalten, ein hohes Mass an Objektivität und Meinungsppluralität zu wahren. Die Einhaltung dieser Anforderungen an die Programmgestaltung wird von einem von der Regierung ernannten Rundfunkrat überprüft, welcher überdies etwaigen Klagen nachgeht, um den geforderten Standard zu gewährleisten (vgl. Schwedisches Institut 1999: 4).

### **1.2.1.2 Radio- und Fernsehgesetz von 1996**

Die rechtlichen Grundlagen von Rundfunk und Fernsehen in Schweden sowie die allgemeine Rundfunkpolitik sind im „Radio- und TV-Lagen“ (Radio- und Fernsehgesetz), welches Ende 1996 in Kraft getreten und letztmals im Jahre 2002 ergänzt worden ist, festgelegt. Dieses Gesetz verfügt über insgesamt 13 Kapitel mit je einer unterschiedlichen Anzahl von Artikeln.

Das schwedische *Radio- und Fernsehgesetz* hat zu Modifikationen der rechtlichen Rahmenbedingungen geführt, insbesondere werden neu Lizenzen für nationale Rundfunkprogramme (Radio und Fernsehen) von der Regierung vergeben (Kapitel 3 Radio- und TV-Lagen). Diese hat somit die Möglichkeit, gewisse Auflagen in den Lizenzen festzuschreiben (Kapitel 3, Artikel 2 Radio- und TV-Lagen), welche wiederum von einer Behörde, der Granskningsnämnden för Radio och TV, überwacht wird (Kapitel 9, Artikel 2ff. Radio- und TV-Lagen). Das schwedische Radio- und Fernsehgesetz unterscheidet in Kapitel vier und fünf zwischen „Nachbarschaftsradio“ und „Lokalradio“ und legt deren Bedingungen zur Erlangung einer Lizenz fest. Kapitel sechs definiert hauptsächlich die inhaltlichen Programmanforderungen, welche ein von der Regierung lizenziertes Rundfunkveranstalter einhalten muss, doch enthält dieses Kapitel auch gesonderte Bestimmungen für das Nachbarschafts- und das Lokalradio (Artikel 6ff. Radio- und TV-Lagen). Bestimmungen über zulässige Werbung in Radio und Fernsehen regelt Kapitel 7, während Kapitel 8 Anforderungen zur Übertragung in Kabelnetzwerken beinhaltet und Kapitel 9 Vorgaben zur Überprüfung und Supervision der gesendeten Programme enthält, insbesondere Kompetenzen und Aufbau der Granskningsnämnden för Radio och TV definiert. Die Kontrolle der Einhaltung bestimmter Werbevorschriften obliegt dem Konsumentombudsmanen (Konsumentenombudsman) und die Aufsicht bei pornografischen und gewalttätigen Darstellungen dem Büro des Justitiekanslern (Office of the Chancellor of Justice). Für die Lizenzvergabe und Überwachung des Lokal- und Nachbarschaftsradios sowie des kommerziellen Kabelfernsehens ist der Radio och TV-verket zuständig (Kapitel 2,

Artikel 2 Radio- und TV-Lagen). Regelungen über Strafmassnahmen und besondere Strafge-  
lder bei Zuwiderhandlungen (Kapitel 10 Radio- und TV-Lagen), über die Ungültigerklärung  
von Lizenzen (Kapitel 11) sowie den anzuwendenden Verfahrensschritten (Kapitel 12 Radio-  
und TV-Lagen) und zum Berufungsverfahren (Kapitel 13 Radio- und TV-Lagen) schliessen  
das schwedische Radio- und Fernsehgesetz ab.

Überdies gibt es die *Charter for Television Broadcasting Services*, eine Vereinbarung zwi-  
schen dem Staat und der Sveriges Television AB (SVT). Die Charter begründet die Erlaubnis  
zur Ausstrahlung von nationalem Fernsehen durch die SVT (insgesamt 2 Kanäle simultan)  
und garantiert deren Unabhängigkeit von Interessengruppen politischer, wirtschaftlicher und  
sonstiger Prägung. Überdies enthält die Charter detaillierte, von der SVT im Hinblick auf In-  
halt, Recherche, Ausstrahlungszeit, Wahrung der Privatsphäre, Qualität und Vielfalt einzuhal-  
tende Programmgrundsätze (§§ 7-20 Charter). Eine gesonderte Regelung hat auch das Recht  
der Zuschauer auf Gegendarstellung erfahren (§§ 21ff. Charter). Wenn eine Eingabe auf Ge-  
gendarstellung als gerechtfertigt angesehen wird, soll diese so schnell wie möglich vor oder  
nach einer Sendung ähnlichen Charakters gesendet werden (§ 21 Abs. 1 Charter). Stellt sich  
die Eingabe indessen als unberechtigt heraus, hat die SVT die Aufgabe, den Beschwerdefüh-  
rer über „Berufungsmöglichkeiten“ von SVT-Entscheidungen zu orientieren oder die Eingabe  
an die Broadcasting Commission weiterzuleiten mit dem Hinweis auf dessen Zurückweisung  
durch die SVT. Eine Abweisung ist stets zu begründen (§ 21 Abs. 2 Charter). Den Abschluss  
der Charter bilden Bestimmungen zu Werbung und Sponsoring (§§ 22-24 Charter). Darin  
wird festgehalten, dass die SVT keine kommerzielle Werbung senden darf; das gleiche gilt  
auch für gesponserte Programme, bei welchen des Sponsors Geldleistung direkt an die SVT  
gezahlt wird bzw. einen wesentlichen Beitrag zur Kostenreduktion bei der Produktion von  
SVT darstellt (§ 23 Charter).

### **1.2.1.3 Instruktionen für den Presseombudsman**

Der Arbeit des Presseombudsmans liegen die *Instruktionen für den Presseombudsman* (In-  
struktion für Allmänhetens Pressombudsman; vgl. PO-PON o.J.b) zugrunde, für welche die  
Vereinigung der vier den Presserat konstituierenden Presseverbände (Pressens Samarbets-  
nämnd/Joint Committee of Press Associations; vgl. dazu Abschnitt 2.2) verantwortlich zeich-  
net. Nachfolgend werden diese Instruktionen für den Presseombudsman näher analysiert.

#### *Struktur und Aufgabenbereiche des Presseombudsmans*

Nach Art. 1 der „Instruktionen für den Presseombudsman“ ist der Presseombudsman einer-  
seits damit beauftragt, Einzelnen, die sich durch veröffentlichte Beiträge in Zeitungen, Zeit-  
schriften oder bestimmten Internetpublikationen angegriffen fühlen, mit Rat und Tat zur Seite  
zu stehen, und andererseits Abweichungen von guter publizistischer Sitte zu beanstanden, von  
denen er entweder aus eigener Initiative oder aufgrund von Beschwerden aus der Öffentlich-  
keit Kenntnis erhalten hat. Zu seinen Aufgaben zählt es überdies, die Öffentlichkeit zu infor-  
mieren und Anfragen aus der Öffentlichkeit zu presseethischen Fragen zu beantworten. Auf

Wunsch beteiligt er sich durch Vorträge, Gesprächsrunden und Publikationen an der allgemeinen Aufklärungsarbeit über die journalistische Arbeit und wirkt bei der Journalistenausbildung mit. Die Dienste des Presseombudsmans sind kostenlos (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 9).

Gemäss Art. 10 der Instruktionen für den Presseombudsmann soll dieser eine Person mit Fachkenntnissen über presseethische und verwandte Fragen sein. Bei seiner Ernennung sollen auch journalistische Erfahrungen berücksichtigt werden. Gewählt wird der Presseombudsmann von einem Komitee, welchem als Mitglieder der Justiz-Ombudsmann des schwedischen Parlaments, der Vorsitzende des schwedischen Anwaltsvereins sowie der Vorsitzende des Kooperationsrats der schwedischen Presse angehören. Mit der Press Ombudsman Foundation steht der Presseombudsmann in einem Angestelltenverhältnis. Seine Amtszeit beträgt zunächst drei Jahre und verlängert sich automatisch immer wieder um drei Jahre, solange nicht die Press Ombudsman Foundation oder der Amtsinhaber selbst dieses Amt beenden bzw. aufgeben möchte. Als sein Stellvertreter amtiert der Assistent des Presseombudsmans, welcher auf Instruktionen des Presseombudsmans auch eigenständig Beschwerden bearbeiten kann (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 3).

### *Verfahren*

Nach Eingang einer Beschwerde aus der Öffentlichkeit über Verstösse gegen die guten publizistischen Sitten überprüft der Presseombudsmann zunächst ihre fristgerechte Einreichung und anschliessend ihre sachliche Begründetheit. In der Regel darf der beanstandete Artikel oder die Internetpublikation bei Einreichung der Beschwerde nicht mehr als drei Monate zurückliegen (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 5). Besondere formelle oder inhaltliche Vorgaben finden sich nicht in den „Instruktionen für den Presseombudsmann“, es wird in Art. 2 lediglich festgehalten, dass die Beschwerde schriftlich einzureichen und im Falle der Beanstandung einer Internetpublikation ein entsprechender Ausdruck beizulegen sei. Das Fehlen detaillierter Formvorschriften lässt auf eine besonders beabsichtigte Bürgernähe des Presseombudsmans schliessen, der sich grundsätzlich mit jeder an ihn herangetragenen Beschwerde zu befassen hat, solange deren Begründetheit gegeben sein könnte. Nicht zuletzt reflektiere dies auch die Einfachheit des Verfahrens und die damit einhergehende geringe Hemmschwelle für Beschwerdeführer, bei Verletzungen oder Verstössen tatsächlich den Schritt der Beschwerdeeinreichung zu gehen (vgl. Wiedemann 1992: 102).

Grundsätzlich gehen alle Beschwerden über Verstösse gegen die guten publizistischen Sitten zuerst an den Presseombudsmann; dieser hat aber auch unter der Voraussetzung, dass die betroffenen Personen einverstanden sind (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 6), das Recht, Angelegenheiten auf eigene Initiative zu verfolgen. Er versteht sich als Schlichtungsinstanz zwischen Beschwerdeführern und Presseorganen und ist dem Presserat als eine Art erste Instanz vorgeschaltet, von ihm jedoch organisatorisch unabhängig (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 4).

Wie aus Art. 4 der Instruktionen für den Presseombudsmann hervorgeht, ist der Presseombudsmann in begründet erscheinenden Beschwerdefällen zunächst angehalten, durch direkte

Kontaktaufnahme mit der betroffenen Zeitung diese entweder zu einer schnellen Richtigstellung zu bewegen oder aber der betroffenen Partei angemessenen Platz für den Abdruck einer Gegendarstellung zu verschaffen. In diesem Stadium des Verfahrens offenbart sich die eigentliche Schlichtungsfunktion des Presseombudsmans (vgl. Wiedemann 1992: 101).

Grundsätzlich hat der Presseombudsman bei der Beurteilung von Beschwerden folgende Kompetenzen: (1) In eindeutigen Fällen geringerer Verstöße gegen den Pressekodex kann er eine eigene öffentliche Stellungnahme abgeben; (2) er kann den Fall dem Presserat zur weiteren Beurteilung vorlegen (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 5); oder (3) er kann das Verfahren einstellen, wenn die Beschwerde den geforderten Mindestanforderungen nicht genügt. Bei letzterer Entscheidung muss auch berücksichtigt werden, ob die beschuldigte Zeitung bereits eine zufrieden stellende Richtigstellung bzw. eine Gegendarstellung veröffentlicht hat (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 5). Nach der Einstellungsentscheidung durch den Presseombudsman hat der unmittelbar Betroffene die Möglichkeit, sich innerhalb eines Monats nach Entscheidungsverkündung direkt an den Presserat zu wenden (vgl. PO-PON o.J.b: Art. 7).

Wird die Beschwerde zur weiteren Beurteilung dem Presserat vorgelegt, sieht Art. 5 der Instruktionen für den Presseombudsman folgende Mindestanforderungen vor: (1) Die Beschwerde muss sich auf angemessene Gründe stützen; (2) einer Beurteilung durch den Presserat kommt Bedeutung aufgrund der in Frage stehenden presseethischen Prinzipien und des durch die Veröffentlichung hervorgerufenen Schadens zu und (3) die Beschwerde muss sich auf einen zeitlich relativ kurz zurückliegenden Bericht beziehen.

Der Presserat trifft seine Entscheidungen nur aufgrund der schriftlichen Unterlagen; persönlichen Anhörungen der Parteien sind nicht vorgesehen. Dies ist ausdrücklich in Art. 9 der Satzung des Presserates festgeschrieben, wonach keinem Vertreter oder Angestellten des betroffenen Presseorgans bei der Untersuchung des Falles ein Anwesenheitsrecht gewährt wird.

### *Sanktionen*

Gibt der Presserat einer Beschwerde statt und anerkennt er einen Verstoß gegen den Pressekodex, wird das betroffene Presseorgan gerügt. Dieses hat in der Folge die Stellungnahme des Presserats ohne Verzögerung vollständig und an prominenter Stelle zu veröffentlichen. Von der Veröffentlichung hat das Presseorgan den Presserat sodann unaufgefordert in Kenntnis zu setzen (vgl. PO-PON o.J.a: Art. 13).

Zusammen mit der Rüge wird das Presseorgan zur Zahlung eines Bussgeldes aufgefordert. Seit dem Jahr 2002 beträgt diese Summe für Zeitungen bis zu einer Auflage von 10'000 Exemplaren 10'000 schwedische Kronen und für solche mit einer darüber liegenden Auflage 25'000 schwedische Kronen. Bei Internetpublikationen bemisst sich das Bussgeld nach der Zirkulation der Printpublikation, welche das betroffene Presseorgan publiziert; die genaue Zahl wird zudem jährlich unter Berücksichtigung des Konsumentenpreis-Index angepasst (vgl. PO-PON o.J.a: Art. 11). Das Bussgeld ist an den Verein schwedischer Zeitungsverleger

zu zahlen und trägt zur Deckung der Kosten für die Selbstregulierungsorganisation bei (vgl. PO-PON o.J.a: Art. 12).

Festzuhalten ist demnach, dass weder dem Presserat noch dem Presseombudsman rechtliche Möglichkeiten zur Durchsetzung von Sanktionen zustehen. Ihren Entscheidungen kommt ausschliesslich moralische Autorität zu, um die betroffenen Zeitungen zur Anerkennung der Presserats-Entscheidung und zum Abdruck der Rügen zu bewegen.

### **1.2.2 Grossbritannien: Communications Act 2003**

Mit dem am 12. Dezember 2000 unterbreiteten White Paper „A New Future for Communications“ hatte die britische Regierung durch das für den Telekommunikationssektor verantwortliche Department for Trade and Industry (DTI) sowie das für den Rundfunkbereich zuständige Department for Media, Culture and Sport (DCMS) erstmals ihre Pläne und Absichten zur Reform der britischen Medienaufsicht der Öffentlichkeit vorgestellt. In Grossbritannien werden Gesetzgebungsvorlagen regelmässig durch Weissbücher (White Paper) und Grünbücher (Green Paper) vorbereitet, wodurch den betroffenen Akteuren die Möglichkeit gewährt wird, durch Stellungnahmen am Gesetzgebungsprozess zu partizipieren (vgl. Libertus 2001: 292; Walker & Ward 1994: 17ff.; Humphreys 2000: 378ff.; Hoffmann-Riem/Schulz/Held 2000: 115).

In der anschliessenden Vernehmlassungsphase, die bis zum 12. Februar 2001 eröffnet war, äusserten sich die interessierten Kreise dezidiert zu den Plänen der Regierung; eine überarbeitete Gesetzesversion, der Communications Bill, wurde dem House of Commons (erste Kammer des englischen Parlaments) schliesslich am 19. November 2002 vorgelegt. Nach zahlreichen internen Arbeitssitzungen, der Zustellung des Gesetzesentwurfs an das House of Lords (zweite Kammer des englischen Parlaments) am 5. März 2003 und weiteren parlamentarischen Lesungen erhielt der Communications Bill am 17. Juli 2003 den so genannten Royal Assent und ist als Communications Act 2003 in Kraft getreten.

Erkenntnisse über die Motivation, die zum Erlass des Communications Act 2003 geführt haben, lassen sich dem bereits erwähnten White Paper entnehmen. Darin vertritt die britische Regierung die Meinung, dass der zunehmende Einsatz von digitaler Technologie in der Reproduktion, Speicherung und Übermittlung von Daten zu einem Konvergenzprozess der Medien geführt habe, welcher zu einer Straffung der Aufsichtsstruktur und zu einer Streichung marktbehindernder Regeln zwingt (DTI/DCMS 2000: Ziff. 1.2, 1.3). Der Communications Act solle deshalb dazu beitragen, in Grossbritannien einen dynamischen Markt für elektronische Kommunikation mit hoher Wettbewerbsintensität zu entwickeln (DTI/DCMS 2000: Foreword, 2). Überdies plante der Gesetzgeber, dass sektorspezifische Regeln nach einer gewissen Zeit den allgemeinen Wettbewerbsregeln weichen sollten, sobald auf Einzelmärkten eine bestimmte Wettbewerbsintensität nachgewiesen werden könne (DTI/DCMS 2000: Ziff. 2.1; Libertus 2001: 293). Gleichzeitig wurde die Nutzung und Verwaltung des Frequenzspektrums überprüft (DTI/DCMS 2000: Ziff. 2.2.1). Im White Paper wurde weiter die Bestrebung geäuss-

sert, gesetzliche Regulierung in allen Bereichen durch Systeme von Co-Regulierung bzw. freiwilliger Selbstregulierung zu ergänzen bzw. ganz zu ersetzen (DTI/DCMS 2000: Ziff. 6.1). Als nicht mehr zeitgemässe und daher abzuschaffende Bestimmungen qualifiziert die britische Regierung überdies die Begrenzung des Marktanteils kommerzieller Fernsehgesellschaften auf 15% der Zuschauerzahl. Ebenso sind die Beteiligungsregeln, welche bisher das Entstehen von den gesamten Medienbereich abdeckenden Grosskonzernen behindert haben, abgeschafft worden (DTI/DCMS 2000: Annex B).

Der Communications Act 2003 (ComAct) ist ein sehr komplexes und umfangreiches Gesetzeswerk; es besteht aus insgesamt 6 Teilen mit zahlreichen Unterkapiteln. Die Druckversion allein umfasst bereits 600 Seiten. Teil 1 des Gesetzes (§§ 1-31 ComAct) widmet sich den Funktionen des OFCOM. Eine besondere Ausgestaltung haben die übertragenen und neu zugewiesenen Aufgaben des OFCOM erfahren (§§ 1-2 ComAct), ebenso wie die grundsätzlichen Pflichten und Funktionen des OFCOM bei der Verrichtung ihrer Arbeit (§§ 3-9 ComAct) und die Pflicht zur Förderung der Kompetenz aller Bürger im Kommunikations- und Mediensektor (§ 11 ComAct). §§ 12-13 ComAct sehen die Errichtung und Unterhaltung eines OFCOM Content Board vor. Überdies legt Teil 1 die Aufgaben im Bereich des Verbraucherschutzes (§§ 14-19 ComAct), der Advisory Committees (§§ 20-21 ComAct) sowie generelle Regelungen zur Veröffentlichung von Informationen und Auskunftspflichten fest (§§ 24-26 ComAct). Teil 2 des Communications Act 2003 trägt die Überschrift „Netzwerke, Dienstleistungen und Radio Spektrum“ (§§ 32-197 ComAct). Im ersten Kapitel dieses zweiten Teils finden sich die Regelungen eines neuen regulatorischen Rahmens für alle elektronischen Kommunikationsnetzwerke, Kommunikationsdienstleistungen und damit verbundene Einrichtungen (§§ 32-151 ComAct), das zweite Kapitel beinhaltet allfällige Regelungen zum Spektrumsgebrauch (§§ 152-184 ComAct), während sich das dritte Kapitel mit der Streitbeilegung und einem Rechtsbehelfsverfahren auseinandersetzt (§§ 185-197 ComAct). Der anschliessende Teil 3 des Communications Act 2003 steht ganz im Zeichen der Radio- und Fernsehdienste (§§ 198-362 ComAct). Dessen Kapitel 1 regelt die Beziehung des OFCOM zu BBC, C4C, Welsh Authority und Gaelic Media Service (§§ 198-210 ComAct), Kapitel 2 enthält Angaben zur Regulierungsstruktur für unabhängige Fernsehdienste (independent television services) (§§ 211-243 ComAct), während Kapitel 3 die Regulierungsstruktur für unabhängige Radiodienste (independent radio services) (§§ 245-262 ComAct) zum Gegenstand hat, Kapitel 4 sich mit den Regulierungsfragen für Public-Service-Fernsehen und -Radio (§§ 263-347 ComAct) beschäftigt, Kapitel 5 Regelungen zur Medienbeteiligung und -kontrolle enthält (§§ 348-357 ComAct) und schliesslich Kapitel 6 ergänzende Vorschriften zu Radio- und Fernsehdiensten, wie z.B. die Vorlage eines Geschäftsberichts, vorsieht (§§ 358-362 ComAct). Der vergleichsweise kurze Teil 4 (§§ 363-368 ComAct) beinhaltet Regelungen zur Lizenzierung des Fernsehempfangs. Teil 5 fokussiert den Wettbewerb im Kommunikationssektor (§§ 369-389 ComAct) und beinhaltet in seinem Kapitel 2 besondere Bestimmungen zu Medienzusammenschlüssen (§§ 373-389 ComAct). Den Abschluss des umfassenden Communications

Act 2003 schliesslich bilden Teil 6 mit seinen Schlussbestimmungen (§§ 390-411 ComAct) sowie 19 dem Gesetz beigelegte Anhänge.

#### *Schaffung der neuen Regulierungsbehörde „OFCOM“*

Mit dem Communications Act 2003 wird eine neue, medienübergreifende Aufsichtsbehörde, das Office of Communications (OFCOM), in welchem neu das für den Telekomsektor zuständige Office of Telecommunication (OfTel), die für Radio und Fernsehen zuständigen Behörden – Broadcasting Standards Commission (BSC), Independent Television Commission (ITC), Radio Authority und die Radiocommunications Authority – zusammenkommen, geschaffen (§§ 1-2 ComAct; vgl. dazu bereits Jarren et al. 2002b: 299ff.; Weber/Biaggini 2002: 113ff.). Für die BBC sollen allerdings weiterhin – wenn auch in modifizierter Form – die Besonderheiten einer Selbstregulierung gelten (§ 189 ComAct).

Die britische Regierung erhofft sich von der Schaffung einer einheitlichen Behörde („single regulator“) sowohl eine stärkere Vereinfachung des regulatorischen Rahmens als auch die Erhaltung der Fähigkeit, auf die einzelnen Dienste verschiedene Regulierungsmechanismen anzuwenden. Zudem sollen die bislang vorhandenen Unklarheiten bzw. Doppelspurigkeiten, die dazu führen, dass verschiedene Behörden in parallelen Verfahren über denselben Gegenstand entscheiden, ein Ende haben (vgl. Weber/Biaggini 2002: 114).

Das OFCOM ist als unabhängige Behörde ausgestaltet worden, welche mit der britischen Regierung nur auf geschäftlicher Basis verkehrt („at an arm’s length“), jedoch eng mit dem DTI, DCMS und anderen relevanten Departements zusammenarbeitet.

In den Zuständigkeitsbereich des OFCOM fallen neu sowohl die Massen- als auch die Individualkommunikation. Damit ist die Hoffnung verbunden, besser und flexibler auf die fortschreitende Konvergenz elektronischer Medien und Dienste reagieren zu können. Dennoch sollen einzelne Dienste weiterhin eine unterschiedliche Behandlung erfahren, solange diese Unterschiede bezüglich der von dem Dienst ausgehenden Wirkung und den in ihn gesetzten Erwartungen, des Benutzungskontexts und der Wirkungsintensität bestehen (vgl. Weber/Biaggini 2002: 115f.).

Das OFCOM enthält schliesslich eine Reihe von neuen regulatorischen Zielsetzungen, welche folgenden Zwecken dienen: (1) Schutz der Verbraucherinteressen hinsichtlich Auswahl, Preiskontrolle und Qualität der Dienstleistungen durch die Förderung offener und wettbewerbsfähiger Märkte; (2) Beibehaltung der hohen Inhaltsqualität sowie einer grossen Programmauswahl und Meinungspluralität sowie (3) der Schutz der Bürgerinteressen durch Beibehaltung der gemeinschaftsweit anerkannten Inhaltsstandards, interessengerechte Abwägung zwischen dem Recht auf freie Meinungsäusserung und dem Bedürfnis nach Schutz gegen potentielle strafbare Handlungen oder schädliches Material sowie einem Sicherstellen der angemessenen Einhaltung von Fairness und Privatsphäre (§§ 14ff. ComAct).

### *Funktionen des OFCOM mit Bezug auf die BBC*

§ 198 ComAct regelt die Frage, welche Funktion das OFCOM mit Bezug auf die BBC zukünftig wahrnehmen wird. Es ist vorgesehen, dass das OFCOM die Regulierung der BBC Services übernehmen wird, soweit sie dazu in der BBC Charter und dem Agreement sowie im Communications Act und Part 5 des Broadcasting Act 1995 ermächtigt wird (§ 198 Abs. 1 ComAct); ihre Regulierungshandlungen führt sie im Namen des Secretary of State aus.

Die sich derzeit in Kraft befindliche BBC Royal Charter wurde 1996 für weitere zehn Jahre verlängert und enthält allgemeine Vorgaben bezüglich der Ziele, Funktionen, Organisation und Finanzierung der BBC sowie deren Public-Service-Charakter. Daneben ist das Royal Charter Agreement, ebenfalls gültig bis 2006, eine Vereinbarung zwischen der BBC und dem zuständigen Secretary of State als Grundlage für die Programmvorgaben der BBC heranzuziehen; dieses Agreement beinhaltet die von der BBC zu erfüllenden Dienstleistungen, z.B. Anzahl der Programme oder inhaltliche Standards (vgl. Jarren et al. 2002b: 148f.; Weber/Dörr 2001: 179ff.).

Nunmehr ist geplant, diese Regelwerke so anzupassen, dass die neuen Bestimmungen des Communications Act 2003 Anwendung finden können. Im Falle eines Verstosses gegen die neu einzuführenden Vorschriften muss die BBC eine Geldstrafe an das OFCOM zahlen, welche auf einen Betrag bis zu £ 250'000 lauten kann (§ 198 Abs. 3, 5 ComAct). Ausserdem ist die BBC verpflichtet, dem OFCOM einen bestimmten, zwischen der BBC und dem OFCOM ausgehandelten Geldbetrag für die Ausführung ihrer Funktionen mit Bezug auf die BBC zu entrichten (§ 198 Abs. 4 ComAct).

### *Neues Streitbeilegungs- und Beschwerdeverfahren*

Die Bestimmungen zum Streitbeilegungs- und Beschwerdeverfahren in §§ 185-197 Communications Act 2003 reflektieren die Anforderungen aus Art. 4, 20 und 21 der Richtlinie 2002/21/EG vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), welche somit in das englische Gesetzeswerk umgesetzt worden sind (DTI/DCMS 2003: Ziff. 399f.). Es trifft das OFCOM dann eine verbindliche Entscheidung auf Antrag einer Partei, wenn sich Streitigkeiten zwischen Unternehmen, die elektronischen Kommunikationsnetze oder -dienste anbieten, entfacht haben. Ziel dieser Regelung ist es, eine schnellstmögliche Streitentscheidung innerhalb von vier Monaten herbeizuführen. Darüber hinaus ist das OFCOM jedoch in der Lage, eine Beilegung von Streitigkeiten gemeinsam abzulehnen, wenn es andere Mechanismen einschliesslich einer Schlichtung gibt, die sich besser für eine frühzeitige Beilegung der Streitigkeiten eignen.

Überdies etabliert der Communications Act 2003 ein Rechtsbehelfsverfahren. Danach kann jeder Nutzer oder Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und/oder -dienste, der von einer Entscheidung des OFCOM betroffen ist, bei einer von den beteiligten Parteien unabhängigen Beschwerdestelle Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung einlegen (§ 192 ComAct).



Von dieser Beschwerdestelle wird erwartet, dass sie über den angemessenen Sachverstand verfügt, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden.

#### *Neue Lizenzvergabeverfahren*

Der Communications Act 2003 trifft eine Unterscheidung zwischen einer nicht-inhaltebezogenen und einer inhaltebezogenen Lizenzvergabe. Im Bereich der nicht-inhaltebezogenen Lizenzvergabe war es in Grossbritannien bislang obligatorisch, dass für den Betrieb eines Kommunikationsdienstes eine individuelle Erlaubnis eingeholt wurde. Zukünftig ist jedoch in Übereinstimmung mit der am 24. April 2002 in Kraft getretenen Richtlinie auf EU-Ebene zur Genehmigung von Kommunikationsnetzen und -diensten (RL 2002/22/EG) die Voraussetzung für die Veranstaltung eines solchen Dienstes nur noch die Registrierung und die Einhaltung bestimmter Verbraucherschützender Regelungen erforderlich. Eine Einschränkung ergibt sich allerdings dahingehend, dass es solange bei den alten Regelungen bleiben wird, wie das Frequenzspektrum eine begrenzte Ressource („finite ressource“) darstellt (§§ 212ff. ComAct).

Im Bereich der inhaltebezogenen Lizenzvergabe sollen alle terrestrischen Rundfunkveranstalter auch weiterhin einer inhaltebezogenen Zulassung bedürfen, um die Einhaltung der Public-Service-Ziele und des Verbraucherschutzes zu gewährleisten. Die insoweit angestrebte Aufsicht und Kontrolle für den Rundfunkbereich soll auf drei abgestuften Ebenen („three-tier-structure“) stattfinden: (1) Auf der ersten Stufe sind alle Rundfunkveranstalter lediglich bestimmten Mindestanforderungen unterworfen; (2) die zweite Stufe widmet sich der Überprüfung der aufgrund von Gesetzen oder Satzungen bestehenden quantifizier- und messbaren Anforderungen, während (3) auf der dritten Stufe eine generelle Qualitätskontrolle auf der Grundlage der rechtlichen Vorgaben für die jeweiligen Sender stattfinden soll (dazu bereits DTI/DCMS 2000: Ziff. 5.8).

#### *Neue Wettbewerbsbestimmungen*

Das OFCOM erhält neu für die Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Vorschriften besondere Kompetenzen, konkurrierend zu denen des Office of Fair Trading (OFT), der allgemeinen Wettbewerbs- und Kartellbehörde. Es ist vorgesehen, dass beide Behörden in Fällen einer doppelten Zuständigkeit einvernehmlich handeln und sich vor Entscheidungen gegenseitig konsultieren. Die Einhaltung der Wettbewerbsregeln im Medien- und Telekommunikationsbereich fällt dabei in der Regel in die Zuständigkeit des OFCOM, während für Fälle der Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen nach wie vor das OFT zuständig ist. Bei Unternehmenszusammenschlüssen im Kommunikationsbereich soll jedoch ebenfalls das OFCOM konsultiert werden (§§ 369ff. ComAct).

Im Übrigen obliegt es dem OFCOM selbst, sektorspezifische Wettbewerbsregeln zu entwickeln und festzulegen, die sich im Falle bedeutender Marktmacht vor allem auf folgende Bereiche erstrecken: Verbraucherschutz, allgemeine Zugangs- und Interkonnektionsregelungen, Verflechtungsregeln, die Vergabe von Nummern und die Zuweisung von Frequenzen, der

Zugang zu Notrufen sowie die Festlegung und Festsetzung von Verwaltungsgebühren (vgl. Weber/Biaggini 2002: 117f.).

### *Sicherstellung eines universellen Netzzugangs*

Schliesslich ist es ein ganz grosses Anliegen der britischen Regierung, dafür zu sorgen, dass Public-Service-Rundfunkkanäle auch im digitalen Zeitalter unverschlüsselt für die Zuschauer zur Verfügung stehen. Dieses Anliegen wird im Communications Act 2003 durch die Beibehaltung und sogar Ausweitung von Must-Carry-Verpflichtungen auf den Bereich der Kabel- und Satellitenverbreitung gewährleistet (§§ 64ff. ComAct). Insoweit werden also Must-Carry-Verpflichtungen als der beste Weg angesehen, für wichtige Public-Service-Kanäle die allgemeine Verfügbarkeit sicher zu stellen. Auch dürfen diesen Rundfunkveranstaltern von den Netzbetreibern keine Entgelte für die Verbreitung abverlangt werden, umgekehrt haben die Rundfunkveranstalter aber auch keinerlei Ansprüche, welche aus der Verbreitung der Rundfunkprogramme ableitbar wären.

Auf gleicher Ebene wird auch die Bereitstellung von Telefondiensten für jedermann zu angemessenen Preisen geregelt (§ 57 ComAct). Das White Paper stellte diesbezüglich in Aussicht, dass das Internet bis 2005 für alle Bürger zugänglich sein solle (DTI/DCMS 2000: Ziff. 3.8). Damit einher geht also eine Verschmelzung bislang völlig getrennter Regulierungskonzepte des Public-Service-Rundfunks einerseits und des Universaldienstes in der Telekommunikation andererseits. Grossen Stellenwert im Communications Act nimmt überdies das Interesse an einer umfassenden Kompetenz (media literacy) aller Bürger mit Blick auf die Kommunikationstechnologien ein (§ 11 ComAct).

## **1.2.3 Deutschland**

### **1.2.3.1 Gesetzliche Grundlage der Rundfunkräte**

#### *Westdeutscher Rundfunk (WDR)*

Rechtgrundlage des Westdeutschen Rundfunks (WDR) bildet das „Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. April 1998. Dieses Gesetz besteht aus insgesamt sechs Abschnitten. Der erste Abschnitt (§§ 1-12 WDR-Gesetz) enthält als allgemeiner Teil Angaben über Rechtsform (§ 1), Sitz (§ 2), Aufgaben (§ 3), Programmauftrag (§ 4) und -grundsätze (§ 5), über Schutz der Menschenwürde und Jugendschutz (§ 6), Werbeinhalte (§ 6a) und Werberichtlinien (§ 6d) sowie über die Zusammenarbeit mit anderen Rundfunkveranstaltern (§ 7), Sendezeit für Dritte (§ 8), Verpflichtung zur Gegendarstellung (§ 9), über das Anrufungsrecht (§ 11) und über die Beweissicherung (§ 12). Diesem allgemeinen Teil folgt ein zweiter Abschnitt (§§ 13-32 WDR-Gesetz) mit besonderen Vorschriften zur Organisation der Rundfunkanstalt, nämlich den Rundfunkrat (§§ 15-19), den Verwaltungsrat (§§ 20-23), den Intendanten (§§ 24-26), den Schulrundfunkausschuss (§§ 27-29), zur Redakteurvertretung, den Schlichtungsausschuss und Redakteurstatuten (§§ 30-31) sowie zu Programmmitarbeitern (§ 32). Der dritte Abschnitt hat Bestimmungen zum Finanzwesen zum Inhalt (§§ 33-47), d.h. Grundsätze der Haushaltswirtschaft (§ 33) und des

Haushaltsplans (§ 34), des Jahresabschlusses (§ 41), der Verwendung von Überschüssen (§ 46) sowie der Zweckbindung zusätzlicher Rundfunkgebührenmittel (§ 47). Der vierte Abschnitt enthält die Regelungen zum Datenschutz (§§ 48-53), während sich der fünfte Abschnitt der Rechtsaufsicht widmet (§ 54) und letztlich der sechste Abschnitt die Übergangs- und Schlussbestimmungen festlegt (§§ 55-58).

#### *Südwestrundfunk (SWR)*

Der Südwestrundfunk (SWR) ist die gemeinsame Rundfunkanstalt der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Er ist aus den beiden Rundfunkanstalten Süddeutscher Rundfunk (SDR) und Südwestfunk (SWF) hervorgegangen. Der SWR unterhält jedoch zur gesonderten Darstellung jedes Landes und seiner Regionen im Rundfunk zwei Landessender mit Sitz in Mainz und Stuttgart. Seine rechtliche Grundlage bildet der SWR-Staatsvertrag vom 31. Mai 1997, welcher die wesentlichen Bestimmungen enthält, die den Rechtsrahmen dieser Rundfunkanstalt ausmachen.

Der SWR-Staatsvertrag ist inhaltlich sehr ähnlich aufgebaut wie das WDR-Gesetz. In einem ersten Teil (§§ 1-12) werden Aufgaben und Rechtsform (§ 1), Programm und Programmauftrag (§ 3), Programmgrundsätze (§ 6); Jugendschutz (§ 7), Werbung und Sponsoring (§ 8), Sendezeiten für Dritte (§ 9), Pflicht zur Gegendarstellung (§ 10), Beschwerderechte (§ 11) sowie Aufzeichnungs- und Auskunftspflichten (§ 12) geregelt. Daran anschliessend folgen die Bestimmungen über die Organe des SWR, nämlich den Rundfunkrat (§§ 14-19), den Verwaltungsrat (§§ 20-23), die Landesrundfunkräte (§ 24), den Intendanten (§§ 25-27), die Direktoren der Landessender (§§ 28-29) sowie die Geschäftsleitung (§ 30). Diesem Teil schliessen sich die Regelungen über Wirtschaftsführung (§ 31), Jahresabschluss und Geschäftsbericht (§ 32) sowie Finanzordnung (§§ 33-34) und Beteiligungen (§ 36) an. Zudem weist der SWR-Staatsvertrag Bestimmungen zur Rechtsaufsicht (§ 37) und zur Geltung von Datenschutzvorschriften auf (§ 39). Beendet wird das Vertragswerk mit den Schlussbestimmungen (§§ 40-44).

#### *Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)*

Der Freistaat Sachsen, das Land Sachsen-Anhalt und das Land Thüringen haben sich auf die Einrichtung einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR), geeinigt. Am 30. Mai 1991 haben die damaligen Ministerpräsidenten der entsprechenden Länder den „Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk“ (MDR-Staatsvertrag) unterzeichnet. Der MDR ist als gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Leipzig errichtet worden.

Der MDR-Staatsvertrag ist nahezu identisch ausgestaltet wie der SWR-Staatsvertrag. Zu Beginn des Vertragswerkes stehen allgemeine Bestimmungen zu Aufgaben und Rechtsform (§ 1), regionaler Gliederung (§ 2), Programmen (§ 3) und Landesprogrammen (§ 4), Freiheit und öffentlicher Verantwortung des Rundfunks (§ 5), Programmauftrag (§ 6), -realisierung (§ 7) und -grundsätze (§ 8), zu unzulässigen Sendungen (§ 10), Jugendschutz (§ 11), Werbung (§§

12-13), Sendezeiten für Dritte (§ 14), Verpflichtung zur Gegendarstellung (§ 15) sowie zum Beschwerderecht (§ 16) und zur Aufzeichnungspflicht (§ 17). Daran schliessen sich die Vorschriften über die Organe des MDR an, welche vom Rundfunkrat (§§ 19-24), vom Verwaltungsrat (§§ 25-28) und dem Intendanten (§§ 29-31) gebildet werden. Gegenstand der weiteren Regelungen im MDR-Staatsvertrag sind Bestimmungen zur Wirtschaftsführung (§ 32), zum Jahresabschluss- und Geschäftsbericht (§ 33) sowie zum Finanzwesen (§§ 34-35) und zu Beteiligungen (§ 36). Den Abschluss bilden Vorschriften über die Rechtsaufsicht (§ 37), die Personalvertretung (§ 38), den Datenschutz (§§ 39-42) und die obligatorischen Schlussbestimmungen (§§ 43-47).

### *Zusammensetzung der Rundfunkräte*

Die Anzahl der Mitglieder im jeweiligen Rundfunkrat ist in jeder Rundfunkanstalt unterschiedlich. Beim MDR sind es 34 + Variable (§ 19 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag), beim SWR 74 (§ 14 Abs. 1 SWR-Staatsvertrag) und beim WDR 42 (§ 15 Abs. 1 WDR-Gesetz). Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen geben dabei sehr genau vor, aus welchen gesellschaftlichen Gruppen die Mitglieder der Rundfunkräte entstammen sollen und wie viele es von jeder Gruppe sein dürfen. Zum überwiegenden Teil bestehen die Rundfunkräte aus Vertretern der Bereiche Wirtschaft, Kultur, Kunst, Bildung, Wissenschaft, Sport und Kirche. Darüber hinaus gehören dem Rundfunkrat auch Mitglieder staatlicher Provenienz aus Regierung und Parlament an. Zur weitestgehenden Vermeidung eines staatlichen Einflusses liegt die Berechtigung zur Entsendung der Mitglieder unmittelbar bei den repräsentierten Gruppen (§ 15 Abs. 3 WDR-Gesetz; § 14 Abs. 4 SWR-Staatsvertrag; § 19 Abs. 4 MDR-Staatsvertrag), wobei die Rundfunkgesetze keine Regelungen über das Wahlverfahren enthalten.

Als Mitglied des Rundfunkrats kommen nur solche Personen in Betracht, welche die Voraussetzungen für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst der Länder erfüllen (§ 13 Abs. 3 SWR-Staatsvertrag; § 18 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag). Eine Mitgliedschaft sowohl im Rundfunkrat als auch im Verwaltungsrat ist ausgeschlossen (§ 13 Abs. 2 WDR-Gesetz; § 13 Abs. 3 SWR-Staatsvertrag; § 18 Abs. 3 MDR-Staatsvertrag). Die Mitglieder des Rundfunkrates haben darüber hinaus bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten; sie sind in ihrer Amtsführung an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (§ 15 Abs. 12 WDR-Gesetz; § 13 Abs. 4 SWR-Staatsvertrag; § 18 Abs. 7 MDR-Staatsvertrag). Schliesslich darf kein Mitglied des Rundfunkrates für die Rundfunkanstalt gegen Entgelt oder für ein anderes Rundfunkunternehmen oder einen Zusammenschluss von Rundfunkunternehmen tätig sein (§ 13 Abs. 4 WDR-Gesetz; § 13 Abs. 5 SWR-Staatsvertrag; § 18 Abs. 8 MDR-Staatsvertrag). Darüber hinaus darf kein Mitglied des Rundfunkrats wirtschaftliche oder sonstige Interessen haben, die geeignet sind, die Erfüllung seiner Aufgabe als Mitglied des betreffenden Organs zu gefährden. Wird eine Interessenkollision im Sinne der vorstehenden Vorschriften durch den Rundfunkrat festgestellt, endet die Mitgliedschaft (§ 13 Abs. 5 SWR-Staatsvertrag; § 18 Abs. 9 MDR-Staatsvertrag).

Für die Zusammensetzung der Rundfunkräte sind zudem folgende Aspekte von Interesse: Bei der Auswahl der gesellschaftlich relevanten Gruppen hat der Gesetzgeber, wie bei allen organisatorischen Fragen, besonders das Gebot der Gewährleistung von Meinungsvielfalt in Erwägung zu ziehen. Hierbei steht ihm jedoch ein Gestaltungsspielraum zur Verfügung, welcher nach der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur durch das Willkürverbot beschränkt wurde. Dem Rundfunkrat fällt nicht die Aufgabe zu, den Meinungsbildungsprozess in eine bestimmte Richtung zu lenken, sondern er soll ihn für alle Auffassungen offen halten. Dafür ist es aber nicht erforderlich, dass alle gesellschaftlichen und weltanschaulichen Gruppen im arithmetisch exakten Verhältnis vertreten sind (vgl. BVerfG in Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1982, 535; OVG Hamburg in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1985, 124; BVerwG in Juristenzeitung (JZ) 1985, 957; Hesse 1998: 155). Im bekannten WDR-Urteil aus dem Jahre 1991 legte das Bundesverfassungsgericht indessen einen graduell strengeren Massstab an und prüfte, ob eine grob einseitige Zusammensetzung des WDR Rundfunkrats vorliege, welche durch Über- oder Unterrepräsentationen die Schwelle der groben Verzerrung überschritten habe (BVerfGE 83, 238, 332ff.). Die Verpflichtung des Gesetzgebers bei der Auswahl der gesellschaftlich relevanten Gruppen wirkt allerdings nur objektiv-rechtlich, den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen verleiht sie keinen Anspruch auf Beteiligung in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten (BVerfG in Archiv für Presserecht (AfP) 1992, 131 – Landessportbund Hessen; BVerfG Beschluss vom 25.8.1998 – Sinti und Roma). Dies ist auch der Grund dafür, weshalb sich die Zusammensetzung der Rundfunkräte in den einzelnen Bundesländern jeweils unterschiedlich gestaltet.

Besondere Fragen werfen in diesem Zusammenhang auch die politischen Parteien auf. Weil sie zu den gesellschaftlich relevanten Gruppen zählen, erscheint ihre Berücksichtigung durch den Gesetzgeber als durchaus legitim. Trotzdem können sie aus ihrer verfassungsrechtlich garantierten Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes keinen Anspruch auf privilegierte Behandlung ableiten, denn ihre Aufgabe besteht in der Verfolgung ihrer jeweiligen politischen Ziele, während der öffentlich-rechtliche Rundfunk das gesamte Meinungsspektrum wiedergeben soll (BVerfGE 60, 50, 53).

#### *Aufgaben der Rundfunkräte*

„Der Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks; dabei trägt er der Vielfalt der Meinungen der Bürger Rechnung. Er wacht darüber, dass [die jeweilige Rundfunkanstalt] ihre Aufgaben nach dem Staatsvertrag erfüllt, soweit nicht der Verwaltungsrat zuständig ist, und übt die ihm hierzu eingeräumten Kontrollrechte aus.“ So formulieren es fast gleich lautend die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen des WDR, SWR und MDR (§ 16 Abs. 1 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 1 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag). Darüber hinaus obliegt dem Rundfunkrat die Überwachung der Einhaltung der für die Programme geltenden Grundsätze und dazu erlassenen Richtlinien (§ 15 Abs. 2 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag). Auch berät der Rundfunkrat den Intendanten in allgemeinen Programmangelegenheiten (§ 16 Abs. 3 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 2

SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag) bzw. berät und beschliesst über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Anstalt (§ 16 Abs. 2 WDR-Gesetz). Er kann feststellen, dass einzelne Sendungen gegen diese Grundsätze verstossen und den Intendanten auffordern, einen festgestellten Verstoß nicht fortzusetzen oder künftig zu unterlassen. Die Beanstandungen des Rundfunkrates sind schriftlich zu begründen (§ 16 Abs. 4 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 2 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag).

Ferner obliegen den Rundfunkräten folgende Aufgaben: (1) Wahl und Abberufung des Intendanten (§ 16 Abs. 2 Ziff. 3 WDR-Gesetz; § 20 Abs. 4 Ziff. 3 MDR-Staatsvertrag); nur beim SWR muss diese Aufgabe gemeinsam mit dem Verwaltungsrat erfolgen (§ 15 Abs. 3 Nr. 1 SWR-Staatsvertrag); (2) Genehmigung des Haushalts- bzw. Wirtschaftsplanes (§ 16 Abs. 2 Ziff. 9 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 3 Ziff. 2 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 4 Ziff. 6 MDR-Staatsvertrag); (3) Beschlussfassung über die Satzung, teils gemeinsam mit dem Verwaltungsrat (§ 16 Abs. 2 Ziff. 1 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 3 Ziff. 3 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 4 Ziff. 1 MDR-Staatsvertrag); (4) Beschlussfassung über Richtlinien der Programmgestaltung (§ 15 Abs. 3 Ziff. 4 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 4 Ziff. 2 MDR-Staatsvertrag); (5) Zustimmung zur Berufung der Direktoren und des Justitiars (§ 16 Abs. 2 Ziff. 4 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 3 Ziff. 5 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 4 Ziff. 4 MDR-Staatsvertrag); (6) Wahl und Abberufung der vom Rundfunkrat gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates (§ 16 Abs. 2 Ziff. 6 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 3 Ziff. 6 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 4 Ziff. 5 MDR-Staatsvertrag); (7) Genehmigung des Jahresabschlusses (§ 16 Abs. 2 Ziff. 9 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 3 Ziff. 7 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 4 Ziff. 7 MDR-Staatsvertrag); (8) Zustimmung bei der Übernahme von Verpflichtungen im Wert von mehr als € 5 Mio. bei Verträgen über die Herstellung oder den Erwerb von Programmteilen (§ 16 Abs. 5 Ziff. 2 WDR-Gesetz; § 15 Abs. 3 Ziff. 8 SWR-Staatsvertrag; § 20 Abs. 4 Ziff. 8 MDR-Staatsvertrag). § 16 Abs. 2 Ziff. 11 WDR-Gesetz sieht zudem vor, dass der Rundfunkrat des WDR Beschlüsse über Grundsatzfragen der Personalwirtschaft des WDR treffen kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kompetenzen der Rundfunkräte sich grundsätzlich auf die gesamte Anstaltstätigkeit erstrecken, ihr Schwerpunkt jedoch in den Bereichen Programm, Personal und Haushalt zu verorten ist. In diesen Bereichen sehen alle untersuchten Rundfunkgesetze ein abgestuftes Instrumentarium vor, mit dessen Hilfe die Rundfunkräte ihren Kontroll- und Überwachungsaufgaben nachkommen. Als wichtigste Aufgabe der Rundfunkräte kann in diesem Zusammenhang wohl die Beratung des Intendanten in allen Rundfunkangelegenheiten angesehen werden. Das Beratungsergebnis ist zwar rein rechtlich gesehen für den Intendanten nicht verbindlich, weil es sich nur um eine Beratung handelt, aber der Intendant kann sich auch nicht einfach über eine gut begründete Auffassung des Rundfunkrates hinwegsetzen, ohne selbst über einleuchtende Gegenargumente zu verfügen (Hesse 1998: 158).

### *Amtszeit und Verfahren der Rundfunkräte*

Die Dauer der Amtszeit variiert zwischen den verschiedenen Rundfunkanstalten. Beim WDR beträgt die Amtszeit der Mitglieder des Rundfunkrates und ihrer Stellvertreter sechs Jahre. Sie beginnt mit dem ersten Zusammentritt des Rundfunkrates (§ 15 Abs. 8 WDR-Gesetz). Das gleiche gilt auch für die Amtszeit des Rundfunkrats des MDR (§ 21 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag). Lediglich der SWR-Staatsvertrag sieht eine fünfjährige Amtszeit vor, welche ebenfalls mit dem ersten Zusammentritt zu laufen beginnt (§ 16 Abs. 1 SWR-Staatsvertrag).

Die Rundfunkräte tagen in regelmässigen Abständen unter Leitung eines Vorsitzenden. Einzig das WDR-Gesetz sieht mindestens acht Tagungen im Jahr vor (§ 18 Abs. 1), während sowohl der SWR-Staatsvertrag als auch der MDR-Staatsvertrag dazu keine Angaben enthalten. Nähere Massgaben zu den Modalitäten von Sitzungen enthält insbesondere eine Geschäftsordnung oder Satzung, welche sich die Rundfunkräte geben können (§ 22 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag; § 17 Abs. 1 Satz 1 SWR-Staatsvertrag; § 15 Abs. 15 WDR-Gesetz). Mit Bezug auf die Frage der Sitzungshäufigkeit finden sich weitere Details für den SWR in der „Geschäftsordnung des Rundfunkrates des Südwestrundfunks“ vom 10. Juli 1998, welche konkret vorsieht, dass der Rundfunkrat mindestens dreimal im Geschäftsjahr zusammen kommen muss. Beim MDR hat der Rundfunkrat die „Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks“ vom 27. April 1992 (in der derzeit aktuellen Fassung vom 4. Dezember 2001) erlassen, die in Artikel 5 festlegt, dass der Rundfunkrat mindestens vierteljährlich einmal zusammen treffen soll (vgl. MDR 2001).

Die Öffentlichkeit der Sitzungen des Rundfunkrates sieht einzig die SWR-Geschäftsordnung vor (§ 6 Abs. 1); der Rundfunkrat des MDR tagt nicht öffentlich (vgl. MDR 2001: Artikel 5 Abs. 4), beim WDR sind die Sitzungen grundsätzlich ebenfalls nicht öffentlich, doch ist deren Öffentlichkeit zulässig (§ 18 Abs. 2 WDR-Gesetz).

### *Ausschüsse der Rundfunkräte*

Die jeweiligen Rundfunkgesetze sehen vor, dass die Rundfunkräte verschiedene Ausschüsse bilden können. Einheitlich sehen sowohl SWR, MDR als auch der WDR die Gründung eines Programmausschusses für Radio und Fernsehen vor (§ 24 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag; MDR 2001: § 11 Abs. 1; § 19 Abs. 1 SWR-Staatsvertrag; SWR 1998: § 11 Abs. 1; § 17 Abs. 1 WDR-Gesetz). Darüber hinaus statuieren die entsprechenden Bestimmungen des WDR und MDR die Bildung eines Haushaltsausschusses (MDR 2001: § 11 Abs. 1; § 17 Abs. 1 WDR-Gesetz), diejenigen des SWR eines Ausschusses Recht und Technik (SWR 1998: § 11 Abs. 1) sowie diejenigen des WDR eines Finanzausschusses (§ 17 Abs. 1 WDR-Gesetz). Die Bildung weiterer ständiger Ausschüsse oder solcher für besondere Aufgaben ist ausdrücklich vorgesehen (§ 24 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag; MDR 2001: § 11 Abs. 1; § 19 Abs. 1 SWR-Staatsvertrag; SWR 1998: § 11 Abs. 1; § 17 Abs. 1 WDR-Gesetz).

Die Aufgaben dieser Ausschüsse bestehen in der Beratung der ihnen von den Rundfunkräten zugewiesenen Angelegenheiten und der Vorbereitung derer Beschlüsse. Beispielsweise bereitet der Programmausschuss die Beschlüsse des Rundfunkrats in Programmangelegenheiten

vor. Soweit der Rundfunkrat nichts anderes beschliesst, kann der Programmausschuss dem Intendanten Empfehlungen geben. Darüber hinaus vermag der Programmausschuss mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder in dringenden Programmangelegenheiten, in denen eine Beschlussfassung des Rundfunkrates nicht kurzfristig herbeigeführt werden kann, die zur Einhaltung der Grundsätze der Programmgestaltung erforderlichen Beschlüsse zu fassen. Der Vorsitzende des Rundfunkrates ist davon unverzüglich in Kenntnis zu setzen; in seiner nächsten Sitzung entscheidet der Rundfunkrat dann über die Beschlüsse des Programmausschusses (§ 19 Abs. 2 SWR-Staatsvertrag; § 17 WDR-Gesetz; § 24 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag).

### **1.2.3.2 Jugendschutzstaatsvertrag (JMStV)**

Seit dem 1. April 2003 gilt ein neues Jugendschutzrecht, das vor allem für die Regulierung im Medienbereich zahlreiche Veränderungen mit sich gebracht hat. So werden die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG) und des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften (GsJ) in einem neuen Jugendschutzgesetz (JuSchG) zusammengefasst. Für Online-Medien gilt der Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV), in dem sich die Jugendschutzbestimmungen aus gleich drei Gesetzen wieder finden, nämlich dem Rundfunkstaatsvertrag (RfStV), dem Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV) und dem Informations- und Kommunikationsdienstegesetz (IuKDG). Sein Geltungsbereich erstreckt sich auf elektronische Informations- und Kommunikationsmedien (Rundfunk und Telemedien), jedoch nicht auf Telekommunikationsdienstleistungen und das geschäftsmässige Erbringen von Telekommunikationsdiensten nach § 3 des Telekommunikationsgesetzes. Der JMStV bezweckt den einheitlichen Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden, sowie der Schutz vor solchen Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, welche die Menschenwürde oder sonstige durch das Strafgesetzbuch geschützte Rechtsgüter verletzen (Art. 1 JMStV).

Eine Neuregelung des Jugendmedienschutzes war nach allgemeiner Ansicht aufgrund der derzeitigen Zersplitterung der Aufsichtsinstanzen und der Fülle und Komplexität der geltenden Regelungen erforderlich geworden. Die Zuständigkeit für den Jugendschutz im Rundfunk und in den Mediendiensten liegt bei den Ländern, für alles andere (Teledienste, Schriften und Medieninhalte und den allgemeinen Jugendschutz) ist der Bund zuständig. Eine solche Kompetenzverteilung hat zwangsläufig zur Folge, dass die Einhaltung der Jugendschutzregelungen von zahlreichen Behörden auf Bundes- und Länderebene überwacht wird. Zudem gibt es für einzelne Bereiche Selbstregulierungsorganisationen, deren Verhältnis zur staatlichen Aufsicht teilweise ungeklärt war. Ziel der Reform ist es nun, diese Zersplitterung des Jugendschutzrechts weitgehend zu beseitigen und den materiellen Jugendschutz und die Aufsichtsstrukturen in Deutschland zu vereinheitlichen. Im Hinblick auf die geteilten Zuständigkeiten ist zur Umsetzung dieses Ziels ein Bundesgesetz und auf Länderebene ein Staatsvertrag erforderlich. Verzahnungsregelungen für die mit dem Jugendschutz auf Länder- und Bundesebene befasst-



ten Stellen sollen sicherstellen, dass diese nach einheitlichen Kriterien entscheiden (vgl. zu Fragen der Kompetenzzuweisung an Bund bzw. Länder Liesching 2002: 869ff.).

Ein weiteres wichtiges Ziel der neuen Gesetze ist die Stärkung der (regulierten) Selbstregulierung. Mit diesem Vertragswerk gibt der Staat zwar seine Regelungskompetenz nicht grundsätzlich auf, er bietet den Anbietern jedoch die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die gesetzlichen Bestimmungen durch den Auf- oder Ausbau von Selbstregulierungsorganisationen umzusetzen.

### *Regelungssystematik*

Der JMStV setzt sich aus insgesamt sieben Abschnitten sowie der Protokollerklärung der Länder zusammen. Der erste Abschnitt (§§ 1-7 JMStV) bestimmt als allgemeiner Teil in materieller Hinsicht den Schutzzumfang des Staatsvertrages. Neben Zweck (§ 1), Geltungsbereich (§ 2) und Begriffsbestimmungen (§ 3) finden sich hier Vorschriften über unzulässige Angebote (§ 4) bzw. entwicklungsbeeinträchtigende Angebote (§ 5), über Jugendschutz in der Werbung und im Teleshopping (§ 6) sowie über die Bestellung von Jugendschutzbeauftragten (§ 7). Diesem allgemeinen Teil folgt ein zweiter Abschnitt (§§ 8-10 JMStV) mit besonderen Vorschriften für den Rundfunk, nämlich über die Festlegung der Sendezeit (§ 8), über Ausnahmeregelungen (§ 9) und Vorschriften über Programmankündigungen und Kenntlichmachung (§ 10), während der dritte Abschnitt Vorschriften für Telemedien zum Inhalt hat (§§ 11-12 JMStV). Der anschliessende vierte Abschnitt regelt das Verfahren zur Einhaltung des JMStV durch Anbieter mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§§ 13-19); vornehmlich werden Aufbau, Zuständigkeit, Kompetenzen und Verfahren der neu zu schaffenden Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) definiert (§§ 14-17). Zudem werden der KJM die durch die obersten Landesjugendbehörden einzurichtende gemeinsame Stelle Jugendschutz aller Länder („jugendschutz.net“) (§ 18) sowie Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle<sup>7</sup> (§ 19) zur Seite gestellt, wobei auch das Verfahren zur Anerkennung letzterer geregelt wird (§ 19 Abs. 2-5). Gegenstand des fünften Abschnitts ist der Vollzug für Anbieter mit Ausnahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (§§ 20-22); hier wird insbesondere eine nähere Kompetenzabgrenzung zwischen Landesmedienanstalten, der KJM und Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgenommen (§ 20), eine Auskunftspflicht der Anbieter gegenüber der KJM (§ 21) formuliert und die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (§ 22) reglementiert. Im sechsten Abschnitt (§§ 23-24) finden sich Straf- (§ 23) und Ordnungswidrigkeitsbestimmungen (§ 24). Ergänzt werden diese durch Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen (§ 24 Abs. 4-7). Der siebte Abschnitt enthält schliesslich die Schlussbestimmungen über die Änderung sonstiger Staatsverträge (§ 25), die Geltungsdauer (§ 26) und Notifizierung (§ 27) sowie das Inkrafttreten dieses Staatsvertrages (§ 28).

---

<sup>7</sup> Im JMStV ist von Selbstkontrolle die Rede – gemäss der hier verwendeten Definitionen wird im Folgenden allerdings, sofern nicht direkt auf den Staatsvertrag Bezug genommen wird, der Begriff Selbstregulierung benutzt.

### *Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)*

Der JMStV sieht als zentrales Aufsichtsorgan für Rundfunk (und Telemedien) die neu zu errichtende „Kommission für Jugendmedienschutz“ (KJM) vor (§ 14 JMStV), welche sich am 2. April 2003 in Erfurt konstituiert hat. Dennoch bleiben die jeweiligen Landesmedienanstalten zuständige Entscheidungsträger gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern bzw. den Selbstregulierungsorganisationen (§ 14 Abs. 1 JMStV). In diesem Sinne dient die KJM der jeweiligen Landesmedienanstalt als Organ bei der Aufgabenerfüllung, doch obliegt ihr die abschliessende Beurteilung der Jugendschutzfragen (§ 14 Abs. 2 JMStV; § 16 JMStV). Beschlüsse der KJM sind gegenüber den anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt bindend (§ 17 Abs. 1 JMStV).

Die KJM setzt sich aus zwölf Sachverständigen zusammen, von denen sechs Direktoren der Landesmedienanstalten sind (§ 14 Abs. 3 Ziff. 1 JMStV). Vier Mitglieder werden von den für Jugendschutz zuständigen obersten Landesjugendbehörden entsandt (§ 14 Abs. 3 Ziff. 2 JMStV), die übrigen zwei Mitglieder von der entsprechenden obersten Bundesbehörde (§ 14 Abs. 3 Ziff. 3 JMStV). Nach der amtlichen Gesetzesbegründung gewährleistet diese Zusammensetzung hinreichenden Sachverstand der KJM „in sämtlichen ihr zugewiesenen Aufgabenfeldern“ (Bayerischer Landestag 2002: 21). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang freilich, dass der Gesetzgeber insoweit auf eine Gewährleistung der Sachkunde über die Repräsentanz gesellschaftlicher Gruppen in der Kommission verzichtet, obgleich dies für die Prüfungsgremien der Selbstregulierungsorganisationen gesetzliche Voraussetzung der behördlichen Anerkennung ist (§ 19 Abs. 3 Ziff. 1 JMStV; vgl. Liesching 2003: 50f.).

Die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder beträgt fünf Jahre; Wiederberufung ist zulässig. Des Weiteren wird gefordert, dass mindestens vier Mitglieder und stellvertretende Mitglieder die Befähigung zum Richteramt besitzen sollen. Der Vorsitz wird von einem Direktor einer Landesmedienanstalt geführt (§ 14 Abs. 3 JMStV).

Die KJM wird von Amtes wegen tätig; auf Antrag einer Landesmedienanstalt oder einer obersten Landesjugendbehörde hat sie ein Prüfverfahren einzuleiten. Sie fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitglieder, bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Die Beschlüsse sind zu begründen und dabei auch die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe aufzuführen (§ 17 Abs. 1 JMStV).

### *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle (§ 19 JMStV)*

Durch die Aufwertung der Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle im JMStV hat der Gesetzgeber auf Forderungen der Anbieter reagiert, über die bisherige blosse „Einbeziehung“ von Gutachten freiwilliger Selbstkontrollleinrichtungen (vgl. § 3 Abs. 8 Rundfunkstaatsvertrag a.F.) hinaus die „freiwillige Selbstkontrolle“ zu stärken. Gleichzeitig wird damit auch dem Postulat des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen, wonach Entscheidungen im Bereich des Jugendschutzes, welche die Presse- und Kunstfreiheit betreffen, „möglichst in einer gewissen Staatsferne und auf Grund einer pluralistischen Meinungsbildung“ getroffen werden

sollen (vgl. Kreile/Diesbach 2002: 854; BVerfGE 83, 130, 150 – Soldat James Ryan-Entscheidung; dazu auch Ladeur 2002: 859ff.).

Nach § 19 Abs. 2 JMStV können Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle gebildet werden, deren Aufgabe die Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen des JMStV sowie der dazu erlassenen Satzung und Richtlinien der bei ihnen angeschlossenen Anbietern ist; sie übernehmen damit staatliche Aufgaben. Eine Tätigkeit als Selbstregulierungsorganisation setzt mithin voraus, dass die jeweilige Einrichtung zuvor „anerkannt“ worden ist, wofür die Landesmedienanstalten nach Vorgabe der KJM zuständig sind (§ 19 Abs. 4 JMStV). Die Anerkennung, die rechtlich einen Verwaltungsakt darstellt, ist auf vier Jahre befristet (§ 19 Abs. 4 Satz 4 JMStV); eine Verlängerung ist möglich (§ 19 Abs. 4 Satz 5 JMStV).

§ 19 Abs. 3 JMStV listet insgesamt sechs Erfordernisse auf, damit eine Selbstkontrolleinrichtung Anerkennung erfahren kann: (1) Voraussetzung ist zunächst die Unabhängigkeit und Sachkunde der einzelnen Prüfer sowie eine pluralistische Zusammensetzung des Prüfungsgremiums unter Rückgriff auf „gesellschaftliche Gruppen“, die sich in besonderer Weise mit Fragen des Jugendschutzes beschäftigen (§ 19 Abs. 3 Ziff. 1 JMStV). (2) Ferner verlangt § 19 Abs. 3 JMStV die Sicherstellung einer sachgerechten Ausstattung durch eine Vielzahl von Anbietern (Ziff. 2), (3) das Bestehen geeigneter Vorgaben für die Entscheidungsfindung der Prüfgruppen, die einen wirksamen Kinder- und Jugendschutz gewährleisten (Ziff. 3) und (4) das Bestehen einer Verfahrensordnung, welche die Möglichkeit enthält, einzelnen Anbietern Sanktionen aufzuerlegen und eine Möglichkeit der Überprüfung der Entscheidungen auch auf Antrag von landesrechtlich bestimmten Trägern der Jugendhilfe vorsieht (Ziff. 4). (5) Schliesslich ist zu gewährleisten, dass die betroffenen Anbieter vor einer Entscheidung gehört werden, die Entscheidung schriftlich begründet ist und den Beteiligten mitgeteilt wird (§ 19 Abs. 3 Ziff. 5 JMStV). (6) Zudem muss eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle über eine Beschwerdestelle verfügen (§ 19 Abs. 3 Ziff. 6 JMStV).

Nach § 19 Abs. 5 JMStV kann die Anerkennung widerrufen werden, wenn Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind oder sich die Spruchpraxis der Einrichtung nicht im Einklang mit dem geltenden Jugendschutzrecht befindet. In diesem Zusammenhang sei jedoch angemerkt, dass die Entscheidungen der FSF als anerkannter Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle von der KJM nur daraufhin überprüft werden können, ob die Grenzen des ihr eingeräumten Beurteilungsspielraums überschritten worden sind oder nicht (§ 20 Abs. 3 JMStV). Eine Entschädigung für Vermögensnachteile durch den Widerruf der Anerkennung wird nicht gewährt. Falsche Angaben im Anerkennungsverfahren stellen eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 24 Abs. 2 Ziff. 2 JMStV).

Die Anerkennung wird durch die KJM ausgesprochen. Für die FSF ist dies am 18. Juni 2003 geschehen.

### *Co-Regulierung als Steuerungsform für den Jugendschutz*

Eine Analyse des JMStV ergibt, dass dieser einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Selbstregulierung im Medienbereich leistet. Nicht zuletzt gewinnen die Entscheidungen der FSF durch die Anerkennung als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle erheblich an Bedeutung (vgl. Liesching 2003: 51). Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz und Vorsitzender der Rundfunkkommission, beschreibt in einem Interview treffend das im Staatsvertrag angelegte Motto: „So viel Selbstkontrolle wie möglich, aber auch so viel Aufsicht wie nötig“ (Gottberg 2003b: 44).

Beim neuen Vertragswerk handelt es sich um die Regulierungsform der Co-Regulierung, weil sowohl ein gesetzlicher Rahmen als auch die Kontrolle durch eine hoheitliche Ebene gegeben und in diesem gesetzlichen Rahmen die grundlegenden Rechte und Pflichten der Beteiligten ebenso wie hoheitliche Sanktionen für Fehlverhalten enthalten sind. Bei Versagen der Co-Regulierungseinrichtung (hier die FSF), welches beispielsweise durch die Fällung unhaltbarer Entscheidungen eintreten kann, vermag die KJM als hoheitliche Stelle selbst die erforderlichen Massnahmen gegenüber dem Veranstalter zu treffen (§ 20 Abs. 3 JMStV). Im Wiederholungsfalle kann die KJM gar die Aberkennung der Co-Regulierungseinrichtung veranlassen (§ 19 Abs. 5 JMStV). Mithin besteht auch eine Auffangverantwortung des Staates. Das von der entsprechenden Co-Regulierungseinrichtung zu erfüllende Ziel, nämlich der Schutz der Kinder und Jugendlichen vor ihre Entwicklung gefährdenden Inhalten, wird nicht nur allgemein, sondern detailliert von staatlicher Seite geregelt (§§ 4, 5 JMStV). Darüber hinaus ist gewährleistet, dass das Funktionieren der Co-Regulierung kontrolliert und evaluiert wird (§§ 17 Abs. 3, 20 Abs. 7 JMStV; vgl. Palzer 2002: 886). Insbesondere sieht das Gesetz vor, nach fünf Jahren die Erfahrungen mit diesem System auszuwerten und dann möglicherweise Korrekturen vorzunehmen (vgl. Gottberg 2003a: 41).

Die Vorteile dieser Regulierungsform für die Beteiligten lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zunächst bringt die Co-Regulierungseinrichtung den Nutzen, dass sie die Geschwindigkeit des Verfahrens an die Bedürfnisse der Anbieter anpassen kann. Wenn mehr Programme vorgelegt werden, kann die Anzahl der Prüfer relativ schnell erhöht und können zusätzliche Ausschüsse eingerichtet werden. Behörden oder vom Staat eingerichtete Stellen sind in der Regel nicht so flexibel, Benennungen der entsprechenden Prüfer dauern länger und die Finanzierung zusätzlicher Prüfungen gestaltet sich als schwierig. Wichtig ist auch, dass sich alle Mitglieder der Co-Regulierungseinrichtung sicher sein können, nach gleichen Massstäben und Kriterien behandelt zu werden. In jedem Fall hat nämlich der Anbieter ein grosses Interesse daran, möglichst schnell über sichere Entscheidungen zu verfügen. Er möchte wissen, wie er seine Programme unter eventuellen Auflagen einsetzen kann, ohne befürchten zu müssen, dass einmal getroffene Entscheidungen später durch Dritte aufgehoben werden. Gleichzeitig kann die Co-Regulierungseinrichtung auch sehr viel besser in die Sender hineinwirken. Die FSF führt beispielsweise in den Sendern seit Jahren interne Fortbildungsveranstaltungen durch, welche die Redakteure, Einkäufer und Programmplaner für die Interessen des Jugend-

schutzes sensibilisieren. Darüber hinaus hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Beanstandungen im Nachhinein vor allem bei Programmformaten, die sich regelmässig weiterentwickeln, keinen erfolgreichen Weg darstellen, um Jugendschutzinteressen durchzusetzen. Die Selbstregulierung hat hier viel flexiblere Möglichkeiten, um beispielsweise in Konferenzen mit den jeweiligen Redaktionen Jugendschutzprobleme zu besprechen und bestimmte Standards festzulegen (vgl. Gottberg 2003a: 41).

### **1.2.3.3 Satzung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)**

Die FSF ist als Verein organisiert mit Sitz in Berlin; der Verein ist eine mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Personenvereinigung zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Die rechtliche Grundlage eines Vereins bildet eine Satzung, welche sich die Vereinsmitglieder geben. Notwendige Organe des Vereins sind die Mitgliederversammlung und der Vorstand.

#### *Zweck der FSF*

Art. 2 der FSF-Satzung legt Ziele und Zweck der FSF fest. Zweck der FSF ist danach die Wahrnehmung der Aufgaben einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des am 1. April 2003 in Kraft getretenen Jugendmedienschutz-Staatsvertrags (JMStV) durch die Förderung des Jugendschutzes im deutschen Fernsehen. Angestrebt wird dabei eine Zusammenarbeit mit der Kommission für Jugendmedienschutz, den Landesmedienanstalten, der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 1). Zur Wahrung der Belange des Jugendschutzes und der durch den JMStV geschützten Güter bedient sich die FSF fachkundigen und unabhängigen Prüfern, welche die relevanten Programme begutachten. Ziel der Begutachtung ist die Entscheidung über die sachgerechte Programmierung, gegebenenfalls unter besonderen Auflagen (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 2). Darüber hinaus versteht sich die FSF mit ihren Einrichtungen auch als Forum für den kritischen gesellschaftlichen Diskurs über Fragen des Jugendmedienschutzes, insbesondere über die Grenzen der Darstellung von Gewalt und Sexualität im Fernsehen. Dieser Diskurs wird auf Tagungen, Podiumsdiskussionen, Weiterbildungsveranstaltungen etc. geführt, welche von der FSF selbst oder von anderen am Jugendmedienschutz interessierten Institutionen veranstaltet werden (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 3).

#### *Aufbau und Organisation der FSF*

Die Mitgliederversammlung und der Vorstand bilden die Organe der FSF (vgl. FSF 2003a: § 9 Abs. 1). Die *Mitgliederversammlung* tritt mindestens einmal jährlich zusammen und ist für folgende Tätigkeiten zuständig (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2): Die Wahl des Vorstandes und der Mitglieder des Kuratoriums (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. a und b), die Verabschiedung des Haushaltsplanes, die Feststellung der Jahresrechnung sowie die Entgegennahme des Jahresberichts des Geschäftsführers (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. c), die Ernennung von Ehrenmitgliedern (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. d) sowie die Festsetzung der Höhe von

Mitgliedsbeiträgen, Umlagen, Sonderumlagen und Aufnahmegebühren (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. e), die Wahl des Abschlussprüfers (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. f), die Entlassung des Vorstandes (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. g), den Beschluss der Prüfordnung (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. h) sowie den Beschluss der Vorlagesatzung (vgl. FSF 2003a: § 10 Abs. 2 lit. i).

Den *Vorstand* des Vereins bilden sieben von der Mitgliederversammlung gewählte Personen (vgl. FSF 2003a: § 11 Abs. 1). Er amtiert für die Dauer von zwei Jahren; eine Wiederwahl ist zulässig (vgl. FSF 2003a: § 11 Abs. 2). Der Vorstand kann Sachverständige als wissenschaftliche Beiräte auf bestimmte Zeit als ausserordentliche, nicht stimmberechtigte Mitglieder berufen (vgl. FSF 2003a: § 11 Abs. 5). Zudem gibt sich der Vorstand der FSF eine Geschäftsordnung, welche weitere, ihn betreffende Regelungen enthält und der Mitgliederversammlung mitzuteilen sind (vgl. FSF 2003a: § 11 Abs. 7).

Darüber hinaus richtet der Verein ein *Kuratorium* ein (vgl. FSF 2003a: § 9 Abs. 2); zur Durchführung der Prüfungen und Erstellung von Gutachten werden Prüfer bestellt und Prüf- und Berufungsausschüsse eingerichtet (vgl. FSF 2003a: § 9 Abs. 3). Das Kuratorium besteht aus mindestens 10 und höchstens 18 Personen. Diese sollen unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen angehören, zu denen insbesondere Wissenschaft, Kultur, Medienpädagogik, Institutionen, die sich mit Fragen des Jugendmedienschutzes befassen, sowie die Mitglieder des Vereins zählen (vgl. FSF 2003a: § 12 Abs. 1). Die Kuratoren sind bei ihrer Tätigkeit im Kuratorium unabhängig und nur an die FSF-Satzung, die Prüfordnung und Vorlagesatzung sowie die Bestimmungen des JMStV und die dazu erlassenen Satzungen gebunden. Sie sollen bereit und aufgrund ihrer bisherigen beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit in der Lage sein, die Ziele des Vereins sachkundig zu fördern (vgl. FSF 2003a: § 12 Abs. 2). Die Wahl der Kuratoren erfolgt durch die Mitgliederversammlung für die Dauer von vier Jahren; Wiederwahl ist zulässig (vgl. FSF 2003a: § 12 Abs. 3). Das Kuratorium tagt in der Regel mindestens zweimal jährlich (vgl. FSF 2003a: § 12 Abs. 7). Zu seinen Aufgaben zählt die Beratung des Vorstandes und des Geschäftsführers in allen den Jugendschutz betreffenden Angelegenheiten sowie die Förderung der Vereinsziele. Das Kuratorium gewährleistet die Unabhängigkeit der Prüfungen und bestellt die Personen, welche die Programmprüfungen der FSF durchführen. Dem Kuratorium obliegt ferner die Erstellung und Weiterentwicklung der Kriterien für die Programmprüfungen sowie die Entwicklung und Fortschreibung der Prüfordnung im Rahmen der Vereinsziele (vgl. FSF 2003a: § 12 Abs. 5).

Des Weiteren gibt es die *FSF-Geschäftsstelle* in Berlin, welche als Schnittstelle zwischen Sendern, Prüfern, Kuratorium und Öffentlichkeit fungiert. Neben der Organisation und Koordination der Prüftätigkeit ist sie verantwortlich für die Umsetzung der Vereinsziele und -aufgaben. Dazu zählen auch die Durchführung und Planung von Veranstaltungen, Fachtagungen und medienpädagogischen Projekten, die Erstellung von Informationsmaterialien und Publikationen, die Herausgabe der Zeitschrift *tv diskurs* etc. (vgl. auch vgl. FSF 2003a: § 14).

Im Bereich der *Programmprüfung* arbeitet die FSF mit unabhängigen Prüfern zusammen. Die Prüfer müssen über die für die jeweiligen Programmprüfungen erforderliche Sachkunde verfügen. Sie werden vom Kuratorium auf die Dauer von zwei Jahren bestellt, wobei eine Wiederbestellung zulässig ist. Bei der Auswahl der Prüfer sind zudem Personen aus gesellschaftlichen Gruppen zu berücksichtigen, die sich in besonderer Weise mit Fragen des Jugendschutzes beschäftigen. Bei ihrer Prüftätigkeit sind die Prüfer unabhängig und nur durch die Bestimmungen des JMStV, der FSF-Satzung und der Prüfordnung gebunden (vgl. FSF 2003a: § 13 Abs. 3).

#### *Aufgaben der FSF*

Art. 2 Abs. 5 der FSF-Satzung definiert eine Reihe von Aufgaben, welche die FSF im Rahmen der Erfüllung ihrer Tätigkeit wahrnehmen soll. Dies sind: (1) Die FSF hat zunächst sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Organisation der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des JMStV geschaffen werden (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. a). (2) Ihre wichtigste Aufgabe besteht jedoch in der Prüfung von Programmen und der Entscheidung über ihre Zulässigkeit gemäss den Bestimmungen des JMStV. Dabei legen die programmveranstaltenden Mitglieder der FSF alle Programme, die im Hinblick auf die geplante Sendezeit unter den Gesichtspunkten des JMStV und der hierzu erlassenen Satzungen nicht offensichtlich unbedenklich sind, der FSF vor ihrer Ausstrahlung zur Entscheidung vor. Die zu erstellenden Prüfgutachten müssen eine hohe fachliche Qualität aufweisen. Zur Stellung von Prüfanträgen sind alle ordentlichen Mitglieder des Vereins berechtigt (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. b). (3) Darüber hinaus obliegt auch die Initiierung von Forschungsaktivitäten dem Tätigkeitsbereich der FSF. Neben der Anfertigung und Einholung von Gutachten veröffentlicht die FSF Studien zum Thema Gewaltdarstellungen und Jugendschutz im Fernsehen (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. c). (4) Daneben ist sie an der Entwicklung und Durchführung medienpädagogischer Massnahmen beteiligt (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. d). (5) Die FSF veranstaltet Fachtagungen für Mitarbeiter von Fernsehsendern (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. e), (6) erstellt Informationsmaterialien und Publikationen (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. f), (7) beteiligt sich selbst aktiv an Diskussionen zu Themen, die den Aufgabenbereich der FSF tangieren (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. g) und nimmt (8) Zuschauerbeschwerden und Anfragen zu jugendschutzrelevanten Fragen entgegen (vgl. FSF 2003a: Art. 2 Abs. 5 lit. h). (9) Schliesslich sieht Art. 2 Abs. 5 lit. i der FSF-Satzung die Einrichtung und Durchführung einer Programmebeobachtung vor. Damit soll die Einhaltung der Prüfentscheidungen und Auflagen der Prüfungsgremien der FSF überwacht und dem Verein frühzeitig Kenntnis von möglichen Problemen und Veränderungen im Bereich des Fernsehens verschafft werden, welche im Zusammenhang mit den Regelungen und Zielen des JMStV Bedeutung erlangen.

#### *Finanzierung des Vereins*

Die Aufwendungen der FSF werden durch Beiträge und aufwandsbezogene Umlagen gedeckt.

## *Sanktionen*

Grundsätzlich sind die Mitglieder der FSF verpflichtet, die Entscheidungen und Gutachten des Vereins bei der Programmgestaltung zu beachten. Sofern ein Mitglied gegen eine ihm auferlegte Pflicht, insbesondere die Pflicht der Beachtung von Prüfentscheidungen, verstösst, wird dieses Mitglied vom Vorstand der FSF schriftlich auf den Verstoss und die möglichen Folgen weiterer Verstösse hingewiesen. Im Übrigen sind folgende Sanktionen möglich (vgl. FSF 2003a: Art. 7 Abs. 4): (1) Bei schweren oder wiederholten Verstössen kann der Vorstand eine angemessene Vereinsstrafe von bis zu € 100.000 verhängen; (2) bei weiteren schweren Verstössen droht der Vorstand dem Mitglied mit dem Ausschluss aus dem Verein und (3) bei Fortsetzung der schweren Verstösse leitet der Vorstand ein Ausschlussfahren ein. Darüber hinaus kann der Vorstand anordnen, dass der vom Mitglied begangene Verstoss veröffentlicht wird.

### **1.2.4 Österreich**

In Österreich gibt es zahlreiche Gesetze im Bereich des Rundfunks, von denen einige kürzlich revidiert und überarbeitet worden sind. Dazu zählen u.a. das Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, das Privatradiogesetz, das Privatfernsehgesetz sowie das ORF-Gesetz.

Das *Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks* vom 10. Juli 1974 (BVG-Rundfunk, öBGBI. I 396/1974) mit seinen Ausführungsgesetzen bildet die Grundlage für die Veranstaltung von Rundfunk in Österreich. Bei diesem Gesetz handelt es sich um einen Rechtserlass mit Verfassungsrang, bestehend aus insgesamt zwei Artikeln: Art. 1 Abs. 1 BVG-Rundfunk definiert, was unter Rundfunk zu verstehen ist, während Art. 1 Abs. 2 BVG-Rundfunk dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe zuweist, nähere Bestimmungen für den Rundfunk und seine Organisationen festzulegen, und ihn zugleich verpflichtet, die Grundprinzipien der Objektivität, der Unparteilichkeit der Berichterstattung, der Meinungsvielfalt, der Ausgewogenheit der Programme sowie der Unabhängigkeit der Personen und Organe festzuschreiben. Nach Art. 1 Abs. 3 BVG-Rundfunk handelt es sich beim Rundfunk um eine öffentliche Aufgabe; Art. 2 regelt den Vollzug des Gesetzes.

#### **1.2.4.1 Gesetzliche Grundlage des privaten Rundfunks**

Mit dem *Privatradiogesetz* (öBGBI. I Nr. 20/2001) ist das ehemalige *Regionalradiogesetz* (öBGBI. Nr. 506/1993), welches die Grundlage für die Veranstaltung privaten terrestrischen Rundfunks im UKW-Bereich in Österreich geschaffen hat, abgelöst worden. Inhaltlich normiert das Privatradiogesetz gewisse Programmgrundsätze und regelt die Zulassung von Rundfunkveranstaltern durch Festlegung von formellen Voraussetzungen hinsichtlich der Zusammensetzung des Veranstalters. Im Unterschied zum Regionalradiogesetz sieht das Privatradiogesetz keine Beteiligungsgrenzen mehr vor; Medieninhaber können nunmehr über mehrere Zulassungen verfügen und sich zu 100% beteiligen, allerdings nur dann, wenn sich die Versorgungsgebiete nicht überschneiden, die Höchstgrenze von 8 Millionen versorgter Einwohner.



ner nicht überschritten wird und an einem Ort nicht mehr als zwei Programme desselben Medienverbundes ausgestrahlt werden.

Am 1. August 2001 ist das *Privatfernsehgesetz* in Kraft getreten. Es löste das *Kabel- und Satellitenrundfunkgesetz* (öBGBI. I Nr. 49/2000) ab, welches seit dem 1. Juli 1997 die Veranstaltung von Kabel- und Satelliten-Rundfunk (Fernseh- und Radiobereich) geregelt hat. Das Privatfernsehgesetz sieht neben der Vergabe einer bundesweiten terrestrischen (analogen) Lizenz auch vor, dass in bestimmten Ballungsräumen (Wien, Salzburg, Linz) durch ein Frequenzsplitting mit Frequenzen des ORF terrestrisches Lokalfernsehen für Private ermöglicht werden soll. Überdies enthält das Gesetz den Auftrag zur Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens innerhalb der nächsten Jahre. Wie im Privatradiogesetz werden auch in diesem Gesetz die starren Beteiligungsgrenzen aufgehoben und durch ein Modell abgelöst, dass sich an der Überschneidung von Versorgungsgebieten, vor allem aber auch an den Marktanteilen des Lizenzerwerbers bzw. Inhabers in anderen Mediensektoren (Radio, Presse, Kabelnetze) orientiert. Ein Medienverbund soll denselben Ort des Bundesgebiets höchstens mit einem Radio- und einem Fernsehprogramm versorgen dürfen.

#### **1.2.4.2 ORF-Gesetz**

Am 1. Januar 2002 trat das neue *ORF-Gesetz* (öBGBI. I Nr. 83/2001) vollständig in Kraft. Dieses Gesetz sieht vor, den ORF in eine Stiftung sui generis mit eigener Rechtspersönlichkeit umzuwandeln; Sitz der Stiftung ist Wien (§ 1 Abs. 1 ORF-Gesetz). Als Stiftungszweck ist die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags des Österreichischen Rundfunks im Rahmen des Unternehmensgegenstandes definiert worden (§ 1 Abs. 2 ORF-Gesetz), welcher den Versorgungsauftrag, den Programmauftrag und weitere besondere Aufträge umfasst (§ 1 Abs. 2 ORF-Gesetz). Begünstigter der Stiftung ist im Rahmen des Stiftungszwecks die Allgemeinheit.

Das ORF-Gesetz besteht aus insgesamt elf Abschnitten. Der erste Abschnitt (§§ 1-9 ORF-Gesetz) enthält als allgemeiner Teil Angaben über die Einrichtung und Aufgaben des ORF, insbesondere über die Stiftung „Österreichischer Rundfunk“ (§ 1), über den Unternehmensgegenstand und die Finanzierung ihrer Tätigkeiten (§ 2), den Versorgungs- (§ 3) und Programmauftrag (§ 4), über besondere Aufträge (§ 5), Aufrufe (§ 6), Sendeanlagen für andere Rundfunkveranstalter (§ 7), Jahresbericht (§ 8) sowie über Spartenprogramme und den Umfang sonstiger Aktivitäten (§ 9). Diesem allgemeinen Teil folgt ein zweiter Abschnitt (§§ 10-12 ORF-Gesetz) mit besonderen Vorschriften zu Programmgrundsätzen und Jugendschutz (§ 10), zur Sendung europäischer Werke (§ 11) sowie zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung (§ 12). Der dritte Abschnitt hat Bestimmungen zu Werbung und Patronanzsendungen (Sponsoring) zum Inhalt (§§ 13-17 ORF-Gesetz), während der vierte Abschnitt inhaltliche Anforderungen an Teletext und Online-Dienste (§ 18 ORF-Gesetz) und der fünfte Abschnitt Regelungen zur Organisation des ORF enthält (§§ 19-30 ORF-Gesetz). In letzterem Abschnitt finden sich beispielsweise die Vorschriften zum Stiftungsrat (§§ 20-21

ORF-Gesetz), zum Generaldirektor (§§ 22-27 ORF-Gesetz) sowie zum Publikumsrat (§§ 28-30 ORF-Gesetz). Während der sechste Abschnitt Bestimmungen zum Programmengelt beinhaltet (§§ 31-31a ORF-Gesetz), regelt der siebte Abschnitt die Stellung der programmgestaltenden Mitglieder (§§ 32-34 ORF-Gesetz). Der achte Abschnitt enthält schliesslich Vorschriften zur rechtlichen Kontrolle (§§ 35-38 ORF-Gesetz). Diese Bestimmungen regeln die Rechtsaufsicht über den ORF durch den Bundeskommunikationssenat, welcher über behauptete Verletzungen von Vorschriften des ORF-Gesetzes, sei es aufgrund von Beschwerden oder auf Antrag, zu entscheiden hat. Überdies werden in diesem Abschnitt die Verwaltungsstrafen definiert (§ 38), welche derjenige Rundfunkveranstalter zu entrichten hat, der gegen bestimmte, im ORF-Gesetz niedergelegte, Prinzipien verstösst. Der neunte Abschnitt enthält des Weiteren Vorschriften zur finanziellen Kontrolle (§§ 39-41 ORF-Gesetz), der zehnte Abschnitt äussert sich überdies zur Zuständigkeit der Gerichte und den Strafbestimmungen (§§ 42-43 ORF-Gesetz), während der elfte Abschnitt abschliessend die Übergangs- und Schlussbestimmungen festlegt (§§ 44-49 ORF-Gesetz).

Mit der Novelle des ORF-Gesetzes geht auch die Etablierung von neuen Organen des ORF einher: An die Stelle des bisherigen Kuratoriums tritt der Stiftungsrat; die Hörer- und Sehervertretung wird durch einen Publikumsrat ersetzt. Weitere ORF-Organe sind der Generaldirektor und die Prüfungskommission. Von Interesse für die vorliegende Studie sind die neu errichteten Organe des ORF, nämlich der Stiftungsrat und der Publikumsrat, die nachfolgend genauer zu analysieren sind.

### *Stiftungsrat*

Der Stiftungsrat ist das politisch bedeutsamste Organ des ORF; seine Aufgaben und Befugnisse sind an jene des Aufsichtsrats einer Aktiengesellschaft angelehnt. Dies äussert sich z.B. darin, dass die Mitglieder des Stiftungsrats bei ihrer Tätigkeit die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers anzuwenden haben und bei Verletzung ihrer Obliegenheiten der Stiftung zum Ersatz des daraus resultierenden Schadens als Gesamtschuldner verpflichtet sind (§ 20 Abs. 2 ORF-Gesetz). Die Ausübung der Funktion eines Mitglieds des Stiftungsrats wird als Ehrenamt qualifiziert (§ 20 Abs. 3 ORF-Gesetz).

Der Stiftungsrat besteht aus insgesamt 35 Mitgliedern, von denen sechs Mitglieder von der Bundesregierung unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der politischen Parteien im Nationalrat (§ 20 Abs. 1 Ziff. 1 ORF-Gesetz), neun Mitglieder von den Bundesländern bestimmt (§ 20 Abs. 1 Ziff. 2 ORF-Gesetz), weitere neun Mitglieder durch die Bundesregierung vorgeschlagen (§ 20 Abs. 1 Ziff. 3 ORF-Gesetz), sechs Mitglieder vom Publikumsrat (§ 20 Abs. 1 Ziff. 4 ORF-Gesetz) und schliesslich fünf Mitglieder vom Zentralbetriebsrat des ORF bestellt werden (§ 20 Abs. 1 Ziff. 5 ORF-Gesetz).

Als Mitglied des Stiftungsrats kommen nur solche Personen in Betracht, die einerseits über die persönliche und fachliche Eignung durch eine entsprechende Vorbildung oder einschlägige Berufserfahrung in den vom Stiftungsrat zu besorgenden Angelegenheiten verfügen (§ 20

Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ORF-Gesetz) und andererseits Kenntnisse des österreichischen und internationalen Medienmarktes aufweisen oder sich wegen ihrer bisherigen Tätigkeit im Bereich der Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst oder Bildung hohes Ansehen erworben haben (§ 20 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 2 ORF-Gesetz). Bei der Verrichtung ihrer Arbeit obliegt den Mitgliedern des Stiftungsrats dieselbe Sorgfalt und Verantwortlichkeit wie den Aufsichtsratsmitgliedern einer Aktiengesellschaft; bei der Ausübung ihrer Funktion sind sie an keine Weisungen und Aufträge gebunden (§ 19 Abs. 2 ORF-Gesetz). Ansprüche gegen Mitglieder des Stiftungsrats entscheiden die ordentlichen Gerichte (§ 20 Abs. 2 ORF-Gesetz).

§ 20 Abs. 3 ORF-Gesetz sieht allerdings auch eine Reihe von Bestimmungen vor, nach denen u.a. dann Personen nicht zu Mitgliedern des Stiftungsrates bestellt werden dürfen, wenn sie über folgende Eigenschaften verfügen, nämlich (1) in einem Arbeitsverhältnis zum ORF stehen (§ 20 Abs. 3 Ziff. 1 ORF-Gesetz); (2) in einem Arbeitsverhältnis zu einem mit dem ORF verbundenen Unternehmen im Sinne von § 228 Abs. 3 HGB stehen (§ 20 Abs. 3 Ziff. 2 ORF-Gesetz); (3) in einem anderen Organ des ORF tätig sind (§ 20 Abs. 3 Ziff. 3 ORF-Gesetz); (4) in einem Arbeits- oder Gesellschaftsverhältnis zu einem sonstigen Medienunternehmen stehen (§ 20 Abs. 3 Ziff. 4 ORF-Gesetz); (5) Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre, Mitglieder einer Landesregierung, des Nationalrats, des Bundesrats oder eines sonstigen allgemeinen Vertretungskörpers sind, ferner Personen, die Angestellte einer politischen Partei sind oder leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden sowie Volksanwälte, der Präsident des Rechnungshofes und solche Personen, die eine dieser Funktionen in den letzten vier Jahren ausgeübt haben (§ 20 Abs. 3 Ziff. 5 ORF-Gesetz) sowie schliesslich Bedienstete der KommAustria und Mitglieder des Bundeskommunikationssenats sowie Angestellte der RTR-GmbH (§ 20 Abs. 3 Ziff. 10 ORF-Gesetz).

Die Liste der gesetzlich definierten Aufgaben des Stiftungsrates ist lang und sehr umfassend (§ 21 Abs. 1 Ziff. 1-15 ORF-Gesetz). Sie enthält insbesondere (1) die Überwachung der Geschäftsführung; (2) die Bestellung und Abberufung des Generaldirektors; (3) die Festlegung der Zahl der Direktoren sowie der Geschäftsverteilung; (4) die Vertretung des ORF gegenüber dem Generaldirektor, insbesondere die Geltendmachung von Haftungsansprüchen; (5) die Bestellung und Abberufung der Direktoren und Landesdirektoren auf Vorschlag des Generaldirektors; (6) die Genehmigung der langfristigen Pläne für Programm, Technik und Finanzen und von Stellenplänen; (7) die Beschlussfassung über die Festsetzung des Programmentgelts sowie die Genehmigung von Tarifwerken des Werbefunks; (8) die Genehmigung des Abschlusses von Kollektivverträgen, Vertragswerken mit kollektivvertragsähnlicher Wirkung und des Redakteurstutats; (9) die Beschlussfassung für eine Dienstordnung für den ORF; (10) die Beschlussfassung über Massnahmen, die aufgrund von Prüfungsberichten zu ergreifen sind, einschliesslich der Veröffentlichung von Prüfungsberichten; (11) die Prüfung und Genehmigung des Jahres- und Konzernabschlusses sowie die Entlastung des Generaldirektors; (12) die Beratung von grundsätzlichen Problemen des Rundfunks und seiner Programmgestaltung sowie der Einführung von Qualitätssicherungssystemen im Zusammenwirken mit der

Geschäftsführung für Programme, die Entgegennahme von Berichten des Generaldirektors sowie die Beschlussfassung über Empfehlungen hierzu; (13) die Beschlussfassung über Beschränkungen für kommerzielle Werbesendungen; (14) die Bestellung der Mitglieder der Prüfungskommission und die Erteilung von Prüfungsaufträgen an diese sowie (15) die Festlegung des Umfangs und der Art der Verbreitung des Radioprogramms und Online-Dienstes auf Vorschlag des Generaldirektors.

Darüber hinaus sind diverse Handlungen von der Zustimmung des Stiftungsrats abhängig (§ 21 Abs. 2 Ziff. 1-19 ORF-Gesetz), nämlich (1) die vom Generaldirektor zu erlassenden allgemeinen Richtlinien für die Programmgestaltung, -erstellung und -koordinierung in Radio und Fernsehen (§ 21 Abs. 2 Ziff. 1 ORF-Gesetz); (2) die vorzulegenden Sendeschemen für Radio und Fernsehen (Jahressendeschemen) sowie die Veranstaltung von Spartenprogrammen und die Festlegung des Werbeumfangs (§ 21 Abs. 2 Ziff. 2 ORF-Gesetz); (3) der Erwerb, die Veräußerung oder die Belastung von Liegenschaften, sofern der Verkehrswert der Liegenschaft € 500.000 übersteigt (§ 21 Abs. 2 Ziff. 3 ORF-Gesetz); (4) die Festlegung allgemeiner Grundsätze der Geschäftspolitik (§ 21 Abs. 2 Ziff. 17 ORF-Gesetz); (5) die Übernahme von Bürgschaften oder sonstigen Haftungen zugunsten Dritter (§ 21 Abs. 2 Ziff. 4 ORF-Gesetz); (6) die Vornahme aller Geschäfte, die eine dauernde Belastung mit sich bringen (§ 21 Abs. 2 Ziff. 5 ORF-Gesetz); (7) die Investitionsprogramme (§ 21 Abs. 2 Ziff. 7 ORF-Gesetz); (8) zur Aufnahme von Anleihen, Darlehen oder Krediten über € 2 Mio. (§ 21 Abs. 2 Ziff. 10 ORF-Gesetz) sowie zur Erteilung von Prokura und Handlungsvollmacht an Direktoren und leitende Angestellte (§ 21 Abs. 2 Ziff. 16 ORF-Gesetz).

Die Amtszeit des Stiftungsrats beträgt vier Jahre, gerechnet vom Tag seines ersten Zusammentretens bis zu dem Tag, an dem der neu bestellte Stiftungsrat zusammenkommt (§ 20 Abs. 4 ORF-Gesetz).

Der Stiftungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung und wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden sowie dessen Stellvertreter (§ 20 Abs. 6 ORF-Gesetz). Seine Beschlüsse fasst der Stiftungsrat in offener Abstimmung und mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 20 Abs. 6 ORF-Gesetz). Der Generaldirektor und der Vorsitzende des Publikumsrats oder dessen Vertreter haben ebenfalls das Recht, an den Sitzungen des Stiftungsrats mit beratender Stimme teilzunehmen (§ 20 Abs. 8 ORF-Gesetz).

Art. 20 Abs. 7 ORF-Gesetz sieht darüber hinaus vor, dass der Stiftungsrat zur Vorbereitung der Beschlussfassung für bestimmte Angelegenheiten und zur Überwachung der Geschäftsführung aus seiner Mitte Ausschüsse bilden kann. Es ist vorgesehen, dass ein Ausschuss aus mindestens fünf Mitgliedern besteht.

### *Publikumsrat*

Als Nachfolgeorgan der ehemaligen Hörer- und Sehervertretung amtiert der Publikumsrat seit dem 1. Januar 2002. Die Ausübung der Funktion eines Mitglieds des Publikumsrats wird als Ehrenamt angesehen (§ 20 Abs. 3 ORF-Gesetz).

Der ebenfalls 35 Mitglieder umfassende Publikumsrat wird zur Wahrung der Interessen der Hörer und Seher am Sitz des ORF eingerichtet (§ 28 Abs. 1 ORF-Gesetz). Er setzt sich aus je einer Person der Wirtschaftskammer Österreich, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, der Bundesarbeitskammer sowie des österreichischen Gewerkschaftsbundes (§ 28 Abs. 3 Ziff. 1 ORF-Gesetz), je einem Mitglied der Kammern der freien Berufe (§ 28 Abs. 3 Ziff. 2 ORF-Gesetz), der römisch-katholischen und evangelischen Kirche (§ 28 Abs. 3 Ziff. 3 und 4 ORF-Gesetz), des Rechtsträgers der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit im Bereich der politischen Parteien (§ 28 Abs. 3 Ziff. 5 ORF-Gesetz) sowie der Akademie der Wissenschaften (§ 28 Abs. 3 Ziff. 6 ORF-Gesetz) zusammen. Für die weiteren Mitglieder holt der Bundeskanzler Vorschläge von Einrichtungen bzw. Organisationen der Bereiche Hochschule, Bildung, Kunst, Sport, Jugend, Schüler, ältere und behinderte Menschen, Eltern oder Familien, Volksgruppen, Touristik, Kraftfahrer, Konsumenten und Umweltschutz ein (§ 28 Abs. 4 ORF-Gesetz).

Überdies werden sechs Mitglieder mittels Wahl durch die Rundfunkteilnehmer selbst ermittelt; wahlberechtigt sind alle natürlichen Personen (§ 28 Abs. 6 ORF-Gesetz). Die Namen und Funktionen der zur Wahl stehenden Personen sowie die vorschlagende Institution werden im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ veröffentlicht. Gleichzeitig hat auch der ORF durch geeignete Massnahmen, allenfalls mittels einer Fernsehsendung, die Rundfunkteilnehmer über die zur Wahl stehenden Personen und den Wahlmodus zu unterrichten (§ 28 Abs. 8 ORF-Gesetz). Nicht zuletzt hat der ORF im Rahmen der technischen Möglichkeiten und der wirtschaftlichen Tragbarkeit dafür Sorge zu tragen, dass jeder Rundfunkteilnehmer durch Stimmabgabe per Telefon, Fax oder Internet jeweils sechs Personen (eine für jeden Bereich) aus den zur Wahl stehenden Kandidaten innerhalb einer Woche auswählen kann (§ 28 Abs. 9 ORF-Gesetz).

Von einer Mitgliedschaft im Publikumsrat ist bei denjenigen Personen abzusehen, die über folgende Eigenschaften verfügen: (1) In einem Arbeitsverhältnis zum ORF oder zu einem mit dem ORF im Sinne des § 228 Abs. 3 HGB verbundenen Unternehmens stehen (§ 28 Abs. 2 Ziff. 1 ORF-Gesetz); (2) in einem anderen Organ des ORF tätig sind (§ 28 Abs. 2 Ziff. 2 ORF-Gesetz); (3) in einem Arbeits- oder Gesellschaftsverhältnis zu einem sonstigen Medienunternehmen stehen (§ 28 Abs. 2 Ziff. 3 ORF-Gesetz); (4) Mitglieder der Bundesregierung oder Staatssekretäre, Mitglieder einer Landesregierung, des Nationalrats, des Bundesrats oder eines sonstigen allgemeinen Vertretungskörpers sind, ferner Personen, die Angestellte einer politischen Partei sind oder leitende Funktion einer Bundes- oder Landesorganisation einer politischen Partei bekleiden sowie Volksanwälte, der Präsident des Rechnungshofes und solche Personen, die eine dieser Funktionen in den letzten vier Jahren ausgeübt haben (§ 28 Abs. 2 Ziff. 4 ORF-Gesetz); (5) Angestellte von Rechtsträgern der staatsbürgerlichen Bildungsar-

beit im Bereich der politischen Parteien sind (§ 28 Abs. 2 Ziff. 7 ORF-Gesetz) sowie Bedienstete der KommAustria und Mitglieder des Bundeskommunikationssenats sowie Angestellte der RTR-GmbH sind (§ 28 Abs. 2 Ziff. 9 ORF-Gesetz).

Die Aufgaben des Publikumsrats sind umfassend in § 30 Abs. 1 Ziff. 1-8 ORF-Gesetz geregelt. Konkret werden dem Publikumsrat folgende Obliegenheiten übertragen: (1) Die Erstattung von Empfehlungen hinsichtlich der Programmgestaltung und von Vorschlägen für den technischen Aufbau (§ 30 Abs. 1 Ziff. 1 ORF-Gesetz); (2) die Bestellung von sechs Mitgliedern des Stiftungsrats (§ 30 Abs. 1 Ziff. 2 ORF-Gesetz); (3) die Anrufung des Bundeskommunikationssenats (§ 30 Abs. 1 Ziff. 3 ORF-Gesetz); (4) die Genehmigung von Beschlüssen des Stiftungsrats, mit denen die Höhe des Programmengelds (Radio- und Fernsehentgelt) festgelegt wird (§ 30 Abs. 1 Ziff. 4 ORF-Gesetz); (5) die Erstattung von Vorschlägen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags in den gesetzlich vorgesehenen Fällen sowie eine Stellungnahme zur Anrechnung von Programmanteilen für Volksgruppen (§ 30 Abs. 1 Ziff. 5 ORF-Gesetz); (6) die Erstattung von Empfehlungen an den Stiftungsrat hinsichtlich der Jahressendeschemen (§ 30 Abs. 1 Ziff. 6 ORF-Gesetz), (7) zu Qualitätssicherungssystemen (§ 30 Abs. 1 Ziff. 7 ORF-Gesetz) sowie (8) zum Angebot von Sendungen für gehörlose und gehörbehinderte Menschen (§ 30 Abs. 1 Ziff. 8 ORF-Gesetz).

Zur Erfüllung der soeben aufgelisteten Aufgaben ist der Publikumsrat befugt, den Generaldirektor sowie die Direktoren und Landesdirektoren über alle von ihnen zu erledigenden Aufgaben zu befragen sowie alle relevanten Auskünfte innerhalb von zwei Monaten schriftlich zu verlangen. Eine Aussageverweigerung ist nur dann gerechtfertigt, wenn überwiegende Interessen des ORF oder das öffentliche Interesse entgegenstehen (§ 30 Abs. 2 ORF-Gesetz). Hat der Publikumsrat Empfehlungen hinsichtlich der Programmgestaltung erstattet, obliegt es dem Generaldirektor, dem Publikumsrat innerhalb einer angemessenen, drei Monate nicht überschreitenden Frist Bericht darüber zu erstatten, ob und in welcher Form der Empfehlung entsprochen bzw. aus welchen Gründen diese abgelehnt worden ist (§ 30 Abs. 3 ORF-Gesetz). Überdies kann der Publikumsrat zusätzlich zu der vom ORF durchgeführten Meinungsbefragung verlangen, dass der ORF einmal jährlich eine repräsentative Teilnehmerbefragung zu vom Publikumsrat definierten Themenbereichen durchführen lässt und ihn darüber in Kenntnis setzt (§ 30 Abs. 5 ORF-Gesetz).

Die Amtsdauer des Publikumsrats beträgt, gleich wie diejenige des Stiftungsrats, vier Jahre vom Tag des ersten Zusammentretens an gerechnet bis zu dem Tag, an dem der neue Publikumsrat zusammentritt (§ 29 Abs. 1 ORF-Gesetz). Der Publikumsrat gibt sich eine Geschäftsordnung (§ 29 Abs. 2 ORF-Gesetz) und tagt in regelmässigen Abständen, jedoch mindestens dreimal jährlich (§ 29 Abs. 3 ORF-Gesetz). Sofern ein Mitglied des Publikumsrats drei aufeinander folgenden Einladungen zu einer Sitzung ohne ausreichende Entschuldigung ferngeblieben ist, stellt dies der Publikumsrat nach entsprechender Anhörung durch Beschluss fest. Diese Feststellung hat den Verlust der Mitgliedschaft zur Folge. In diesem Fall sowie im

Fall, dass ein Mitglied seine Funktion im Publikumsrat aufgibt, ist für die verbleibende Amtszeit umgehend ein neues Mitglied zu ernennen (§ 29 Abs. 5 ORF-Gesetz).

Allen Mitgliedern des Publikumsrat steht die Möglichkeit offen, an den Sitzungen der Arbeitsausschüsse teilzunehmen, welche zur Vorberatung von Verhandlungsgegenständen und zur Vorbereitung der Verhandlungen des Publikumsrats und seiner Beschlüsse eingesetzt werden (vgl. ORF 2002: § 11 Abs. 1 Ziff. 1-6). Insgesamt werden sechs Ausschüsse eingerichtet, nämlich: (1) der zwölf Mitglieder umfassende *Programmausschuss* für die Behandlung von Fragen künftiger Programmgestaltung einschliesslich der Ergebnisse der Meinungsbefragungen; (2) der zwölf Mitglieder umfassende *Beschwerdeausschuss* für die Behandlung von Beschwerden betreffend die vergangene Programmgestaltung; (3) der acht Mitglieder starke *Finanzausschuss* zur Behandlung finanzieller Fragen; (4) der aus zehn Personen bestehende *Ausschuss für Unternehmens- und Medienpolitik* zur Behandlung der unternehmens- und medienpolitischen Fragen; (5) der acht Mitglieder umfassende *Konsumentenausschuss* zur Behandlung von technischen und wirtschaftlichen Fragen der Versorgung mit Dienstleistungen des ORF sowie zur Wahrung von Konsumenteninteressen und schliesslich (6) der *Präsidialausschuss* zur Koordinierung der Arbeiten des Publikumsrats, bestehend aus dem Vorsitzenden des Publikumsrats und seinem Stellvertreter sowie den Vorsitzenden der anderen Ausschüsse und deren Stellvertreter.

Die Sitzungen der Arbeitsausschüsse sind nicht öffentlich (vgl. ORF 2002: § 11 Abs. 2). Über deren Sitzungsergebnis und die zustande gekommenen Empfehlungen wird ein schriftlicher Bericht an den Publikumsrat verfasst (vgl. ORF 2002: § 11 Abs. 3).

### **1.2.5 Schweiz**

Die verfassungsrechtliche Einbettung von Radio und Fernsehen erfolgt durch *Art. 93 Bundesverfassung* (BV). Diese Bestimmung hält fest, dass die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen Sache des Bundes ist. Insbesondere sollen Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beitragen. Dabei müssen sie auf die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone Rücksicht nehmen, die Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten widerspiegeln. Art. 93 garantiert ferner die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung.

Gesetzliche Grundlage für die Veranstaltung von Rundfunk in der Schweiz sind das *Bundesgesetz über Radio und Fernsehen* (RTVG) vom 21. Juni 1991 und die *Radio- und Fernsehverordnung* (RTVV) des Bundesrates vom 6. Oktober 1997 mit seitherigen Änderungen.

Das *RTVG* ist in acht Titel mit insgesamt 77 Artikeln gegliedert. Im ersten Titel des *RTVG* werden Geltungsbereich und Begrifflichkeiten des Gesetzes definiert (Art. 1-2 *RTVG*). Der zweite Titel trägt die Überschrift „Veranstaltung von Programmen“ und konkretisiert die Grundsätze für Radio und Fernsehen. Dazu zählen insbesondere der Auftrag (Art. 3 *RTVG*),

die sachgerechte Darstellung von Informationen (Art. 4 RTVG), die Unabhängigkeit und Autonomie der Veranstalter (Art. 5 RTVG), die Vorschriften zur öffentlichen Sicherheit und Verbreitungspflichten (Art. 6 RTVG) sowie zu Exklusivverträgen (Art. 7 RTVG), zu Sennetzplänen (Art. 8 RTVG) und zu Leitungskataster (Art. 9 RTVG). Ebenfalls im zweiten Titel sind die Bestimmungen zur Konzession (Art. 10-15 RTVG), zur Organisation der Veranstalter (Art. 16 RTVG), zur Finanzierung (Art. 17-20 RTVG) sowie zur Verbreitung der Programme (Art. 21 RTVG) niedergelegt. Es folgen Regelungen über lokale und regionale (Art. 21-25 RTVG), über nationale und sprachregionale (Art. 26-32 RTVG) sowie über andere internationale Radio- und Fernsehprogramme (Art. 35-36 RTVG). Diesem Teil schliessen sich die Vorschriften über die Weiterverbreitung (Art. 39-49 RTVG), die gemeinsamen Bestimmungen für Veranstalter und Weiterverbreiter (Art. 50-51 RTVG), die Bestimmungen über den Empfang (Art. 52-55 RTVG) sowie diejenigen über die Aufsicht und Berichterstattung (Art. 56 RTVG) an. Es folgen weitere Abschnitte über die Programmaufsicht (Art. 57-66 RTVG) sowie die administrativen Massnahmen und Berichterstattung (Art. 67-69 RTVG). Beendet wird das Vertragswerk schliesslich mit den Strafbestimmungen (Art. 70-73 RTVG) und den Schlussbestimmungen (Art. 74-77 RTVG).

Die RTVV orientiert sich in ihrem Aufbau an den Vorgaben des RTVG und konkretisiert und präzisiert dieses Gesetz.

Rechtlich sind für die SRG SSR idée suisse ferner die *Konzession* und die Statuten von Relevanz. Die Konzession (vgl. Konzession-SRG) zur Produktion von Radio- und Fernsehprogrammen für die Schweiz wird der SRG vom Bundesrat erteilt. Sie schreibt der SRG SSR idée suisse z.B. die Anzahl Radio- und Fernsehprogramme pro Sprachregion vor (Art. 2), gibt den zu erfüllenden Programmauftrag vor (Art. 3), konkretisiert die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Organisation der SRG (Art. 6-9), bestimmt, wie die SRG SSR idée suisse mit den Empfangsgebühren umzugehen hat (Art. 10) und verbietet Werbung in den Radioprogrammen der SRG (Art. 11). In den *SRG-Statuten* (vgl. SRG SSR idée suisse 2003a) erfahren die Vorgaben der Konzession eine weitere Präzisierung, insbesondere wird die Organisation der SRG SSR idée suisse im Detail konkretisiert.

Das schweizerische Rundfunksystem befindet sich derzeit in einem Wandel, welcher seine Ursachen in der Konvergenz, Digitalisierung und Internationalisierung der Medienmärkte hat. Vor diesem Hintergrund steht die *Revision des RTVG*, welche auf der Basis eines Aussprachepapiers über die Grundzüge der künftigen Radio- und Fernsehgesetzgebung des Bundesrates vom 19. Januar 2000 (Bundesrat 2000) eine medienpolitische Diskussion initiiert und nachfolgend zur Erarbeitung der erforderlichen Gesetzgebungsunterlagen im Sinne dieses Aussprachepapiers durch das UVEK bzw. BAKOM geführt hat. Am 20. Dezember 2000 ist der Vorentwurf für ein neues RTVG veröffentlicht und in die Vernehmlassung gegeben worden. Rund 200 Kantone, Parteien, Verbände, Radio- und Fernsehveranstalter sowie weitere Organisationen nutzten die Gelegenheit, ihre Meinung zum Gesetzesentwurf zu äussern. Am 21. November 2001 hat der Bundesrat das Ergebnis der Vernehmlassung zum neuen RTVG



diskutiert und das UVEK bzw. BAKOM beauftragt, eine Gesetzesbotschaft auszuarbeiten. In einer weiteren Aussprache am 23. Januar 2002 hat der Bundesrat vor allem die Stossrichtung für die Erarbeitung der Botschaft definiert. Die Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen ist am 18. Dezember 2002 vom Bundesrat zu Händen der Eidgenössischen Räte verabschiedet worden. Als nächster Schritt im Gesetzgebungsverfahren steht nun die Beratung im Nationalrat an. Mit einem Inkrafttreten des revidierten RTVG wird allerdings nicht vor 2005 gerechnet.

Gemäss Art. 57 RTVG sind die Veranstalter in der Schweiz verpflichtet, für die Behandlung von Beanstandungen des Programms eine Ombudsstelle einzusetzen. Nationale Veranstalter haben zudem mindestens eine Ombudsstelle pro Sprachregion einzurichten. Die Ombudsstelle besteht aus einer oder mehreren Personen, die weder in einem Arbeitsverhältnis zum Veranstalter stehen noch regelmässig an dessen Sendungen mitwirken. Die Ombudsstelle hat jedoch keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnisse, sondern ist bestrebt, eine Vermittlerposition zwischen den Beteiligten einzunehmen. Somit können Prozesskosten eingespart und Imageschäden abgewendet werden. Diese Form der *Selbstregulierung* ist als hoheitlich regulierte Selbstregulierung (also Co-Regulierung) zu bezeichnen, weil der Staat die Einsetzung anordnet, aber die Ausgestaltung den Privaten überlässt (vgl. Weber/Dörr 2002: 314).

Im Rahmen der RTVG-Revision sollen die Art. 97-99 E-RTVG das Beanstandungsverfahren bei einer Ombudsstelle aufrechterhalten, welches ein besonderes, von der üblichen Aufsichtstätigkeit getrenntes Verfahren zur Beurteilung von Programmrechtsverletzungen darstellt. Es ist vorgesehen, dass die Ombudsstellen Beanstandungen gegen ausgestrahlte redaktionelle Sendungen wegen Verletzung von bestimmten Gesetzesbestimmungen oder des für die schweizerischen Programmveranstalter verbindlichen internationalen Rechts (Art. 97 Abs. 3 lit. a E-RTVG) oder gegen die Verweigerung des Zugangs zum Programm schweizerischer Veranstalter aussprechen können (Art. 97 Abs. 3 lit. b E-RTVG). Im Gegensatz zur heutigen Regelung hat aber nicht mehr jeder einzelne Veranstalter eine Ombudsstelle zu bestimmen. Bisherige Erfahrungen haben laut Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des RTVG nämlich gezeigt, dass die beauftragten Ombudsstellen privater Veranstalter oftmals unterbeschäftigt und nicht in der Lage waren, sich die nötige Erfahrung anzueignen. Im Falle einer Anrufung waren sie oft nur unter Schwierigkeiten in der Lage, das Verfahren nach den Vorgaben des Gesetzes durchzuführen (Bundesrat 2002: 173). Der RTVG-Entwurf beabsichtigt nun eine Beseitigung dieser Schwierigkeiten und richtet nur noch je eine sprachregionale Ombudsstelle für die deutsch-rätoromanische, französische und italienische Schweiz ein. Diese steht allen privaten Veranstaltern zur Verfügung (Art. 97 Abs. 1 Satz 1 RTVG). Im Gegensatz zu den eher negativen Erfahrungen mit Ombudsstellen privater Anbieter haben sich die sprachregionalen Ombudsstellen der SRG bewährt (Bundesrat 2002: 173) und erfüllen auch eine wichtige Funktion (vgl. auch BGE 123 II 115). Bei der SRG wird die bisherige Praxis daher beibehalten (Art. 97 Abs. 2 E-RTVG).

## **2 Formen der Selbstregulierung und Instrumente der Selbstorganisation**

Im folgenden Abschnitt erfolgt eine detaillierte Analyse der untersuchten Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie der Instrumente der Selbstorganisation. Im Einzelnen sind dies betreffend Selbst- und Co-Regulierung der dänische Presserat (Pressenævnet), der schwedische Presseombudsman (Allmänhetens Pressombudsman PO) und Presserat (Pressens Opinionsnämnd PON), der finnische Medienrat (Julkisen Sanan Neuvosto JSN), die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF), die Rundfunkräte der ARD-Anstalten SWR, WDR und MDR sowie der ORF Stiftungs- und Publikumsrat. Als Instrumente der Selbstorganisation wurden die BBC Producers' Guidelines und die BBC Programme Complaints Unit (PCU), das Programmsekretariat des Schwedischen Fernsehens (SVT) sowie das Programmcontrolling von SWR, WDR, MDR, ORF, SF DRS und SR DRS untersucht.

Zuerst wird jeweils kurz die Organisation respektive das Instrument beschrieben, bevor die Resultate der sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalyse anhand der ausgearbeiteten Analyseraster (siehe Kapitel IV Abschnitt 3) präsentiert werden. Nach diesen deskriptiven Schritten wird die Perspektive der beteiligten Akteure eingenommen, die im Rahmen von Expertinnen- und Experteninterviews ermittelt wurde. Die Aussagen aus den Interviews, welche über die einzelnen Formen und Instrumente hinausgehen und für Selbstregulierung und Selbstorganisation verallgemeinert werden können, finden sich dagegen in Abschnitt 3.

### **2.1 Pressenævnet (Dänischer Presserat)**

Der dänische Presserat (Pressenævnet) wurde zu Beginn des Jahres 1992 gemäss dem Medienverantwortungsgesetz (Medieansvarloven/Media Liability Act) eingerichtet. Hintergrund der Entstehung dieses Gesetzes ist unter anderem, dass sich die Journalisten von Rundfunk und Presse nicht auf eine gemeinsame Satzung und die Schaffung einer Selbstregulierungsorganisation einigen konnten. Der Pressenævnet ist für den gesamten Rundfunksektor wie auch für die Presse zuständig und behandelt Beschwerden betroffener Bürgerinnen und Bürger. Auf freiwilliger Basis können auch periodisch erscheinende Internetpublikationen (z.B. Webauftritte von Tageszeitungen) sich den Regeln des Presserates unterstellen.

Der Presserat setzt sich aus acht Mitgliedern zusammen: Zu Vorsitzendem und Vizevorsitzendem kommen zwei Journalisten, zwei Vertreter der Herausgeber bzw. der Programmverantwortlichen und zwei Vertreter einer allgemeinen Öffentlichkeit. Alle werden vom Justizminister ernannt, allerdings von verschiedenen Seiten vorgeschlagen: Der Vorsitzende und der Vizevorsitzende, welche Juristen sein müssen, werden vom Präsidenten des Obersten Ge-

richtes vorgeschlagen. Die dänische Journalistengewerkschaft (Dansk Journalistforbund) schlägt zwei Mitglieder vor, zwei weitere repräsentieren jeweils die publizistische Leitung der gedruckten Presse und des Rundfunks (und werden auch von diesen Seiten vorgeschlagen). Die beiden noch ausstehenden Mitglieder werden als Vertreter einer allgemeinen Öffentlichkeit vom Dänischen Erwachsenenbildungs-Rat (Dansk Folkeoplysnings Samråd) dem Justizminister zur Ernennung vorgeschlagen.

Der Presserat trifft sich ungefähr 15 Mal jährlich zu einer Sitzung. Zur gültigen Behandlung von Beschwerden müssen mindestens vier Mitglieder anwesend sein: der Vorsitzende oder der Vizevorsitzende, ein Journalist, ein Herausgeber bzw. Programmverantwortlicher und ein Vertreter der allgemeinen Öffentlichkeit. Der Pressenævnet kann nicht lediglich auf Beschwerden hin handeln, sondern auch von sich aus Ermittlungen starten.

Für den Beschwerdeführer besteht die Möglichkeit, im betreffenden Medium eine Gegendarstellung zu verlangen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- die veröffentlichte Information ist sachbezogener Natur;
- sie ist nicht korrekt;
- es muss die Möglichkeit gegeben sein, dass die Information bedeutenden finanziellen oder anderen Schaden verursacht;
- der Inhalt der Gegendarstellung muss sich auf die notwendigen sachbezogenen Informationen beschränken, und ihr Inhalt darf nicht ungesetzlich sein.

Das Beschwerdeverfahren sieht folgenden Ablauf vor: Grundsätzlich müssen Beschwerden, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter DR und TV2 betreffen, vom Beschwerdeführer zuerst der entsprechenden Anstalt zugestellt werden. Ist er mit deren Antwort nicht zufrieden oder erfolgt diese nicht innerhalb von vier Wochen, kann er seine Beschwerde an den Presserat weiterleiten. Die Presse oder private Rundfunkveranstalter betreffende Beschwerden können direkt dem Presserat zugestellt werden. Der Presserat ist dann berechtigt, sich eines Falles anzunehmen, wenn ein Medium gegen die Presseethik verstossen hat, deren Inhalt im Medienverantwortungsgesetz umrissen und im nationalen Verhaltenskodex des Presserates im Detail erläutert wird. Zusätzlich kann der Rat einen Fall auf eigene Initiative hin beraten. Anschliessend fordert der Presserat das betroffene Medium auf, eine schriftliche Stellungnahme zu verfassen. Kann bei den Beratungen des Falles im Presserat keine Einigung durch Kompromiss erzielt werden, entscheidet der Rat mit einfachem Stimmenmehr. Bei einem Patt entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

### **2.1.1 Dokumentenanalyse**

Beim dänischen Presserat handelt es sich um eine *Co-Regulierungseinrichtung*. Beteiligter *Akteur* ist damit neben der Medienbranche selbst auch der Staat.

Die dänischen Medien wurden mit §41 des Medieansvarsloven (Media Liability Act oder Medienverantwortungsgesetz) verpflichtet, einen Presserat zu gründen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes und dessen Inkrafttreten per 1. Januar 1992 nimmt der dänische Staat eine zentrale Rolle bei der Gründung, der Ausgestaltung und den Regeln des Presserates ein.

Das genannte Gesetz ist in neun Teile unterteilt: (1) Geltungsbereich; (2) Generelle Bestimmungen; (3) Strafbarkeit für Medieninhalte; (4) Haftungsbestimmungen für Schäden im Zusammenhang mit Medieninhalten; (5) Presseethik; (6) Gegendarstellungen, Antworten; (7) Presserat; (8) Strafen; (9) Inkrafttreten. Das Gesetz regelt nicht nur den Betrieb des Presserates, sondern beschreibt in umfassenderer Weise die Verantwortung der Massenmedien sowie strafrechtliche Folgen bei Verstößen.

In Übereinstimmung mit der genannten gesetzlichen Grundlage hat der Presserat eine Satzung sowie presseethische Richtlinien ausgearbeitet; diese wurden vom Justizminister eingesehen und genehmigt. Naturgemäß entspricht die Satzung dem ihr zugrunde liegenden Gesetz und führt dieses in verschiedenen Punkten näher aus. Im Gesetz werden die presseethischen Richtlinien nicht aufgeführt; dies ist Sache des Presserates.

Die presseethischen Richtlinien des Presserates bestehen neben einer Einleitung aus drei Teilen: (1) Korrekte Information; (2) guter journalistischer Praxis zuwiderlaufendes Verhalten; (3) Gerichtsberichterstattung.

Die strukturellen Vorgaben, festgehalten im Medienverantwortungsgesetz, beschreiben die Zusammensetzung des Presserates wie folgt: Neben einem Vorsitzenden und einem Vize-Vorsitzenden sollen sechs weitere Mitglieder im Rat Einsitz nehmen. Alle Mitglieder werden vom Justizminister ernannt. Die Amtszeit beträgt vier Jahre. Eine Wiederwahl ist möglich. Zur Finanzierung der durch den Presserat und dessen Sekretariat anfallenden Kosten lässt sich dem Gesetzestext und der Satzung des Rates entnehmen, dass der Justizminister die Möglichkeit hat, diese nach einem bestimmten Verteilschlüssel auf die Medienorganisationen zu überwälzen.

Der prozedurale Ablauf des Verfahrens sieht folgende Stationen vor: Nach der Fallaufnahme hat der Rat die Möglichkeit, ein allfällig festgestelltes Fehlverhalten eines Mediums zu sanktionieren, indem er die Chefredaktion anweist, innert kurzer Zeit kommentarlos und an prominentem Ort/Sendeplatz die Entscheidung zu veröffentlichen. Dazu kommt das Recht, die Veröffentlichung von Gegendarstellungen zu verlangen.

Neben der Beteiligung an der Gründung und der Regelsetzung wird vom *Staat* im Medienverantwortungsgesetz auch vorgegeben, wie der Presserat zusammengesetzt sein soll. Die Arbeitsweise allerdings hat der Rat selbst bestimmt. Auch gibt es keine staatliche Beteiligung an der Durchsetzung der Regeln und an der Sanktionierung von Regelverstößen.

Im Jahr 2001 sind beim Presserat 132 Beschwerden eingegangen. Auf 88 Fälle wurde eingetreten, die Behandlung von 40 Fällen wurde abgelehnt, drei wurden von den Beschwerdeführern zurückgezogen und eine Beschwerde hat sich aus anderen Gründen erledigt (Jahr 2000: 143/97/37/8/1; Jahr 1999: 151/118/29/3/1).

Anhand der vorliegenden Dokumente lässt sich in Bezug auf die für Selbstregulierung relevanten Erfolgsfaktoren zusammenfassend festhalten, dass das System des Presserates in Dänemark nicht nur in eine bestehende Regulierung eingebunden worden ist, sondern eigens dazu eine solche geschaffen worden ist. Der Staat ist an der Selbstregulierung beteiligt. Die Zusammensetzung des Presserates erfolgt nach einem transparenten Schlüssel und ebenso transparenten Regeln. Diese Umstände ändern allerdings nichts an der Tatsache, dass letztlich alle Mitglieder des Presserates durch den dänischen Justizminister ernannt werden. Eine allgemeine Öffentlichkeit ist mit zwei von acht Sitzen im Rat vertreten. Das Verfahren der Beschwerdebehandlung und die Verantwortlichkeiten sind klar in der Satzung des Presserates festgehalten. Mit dem Zwang zur Bekanntmachung von Rügen und der Möglichkeit, Medienunternehmen zur Veröffentlichung von Gegendarstellungen zu verpflichten, sind Sanktionsinstrumente vorhanden.

### **2.1.2 Perspektive der Akteure**

Beim dänischen Pressenævnet als typische Form der Co-Regulierung war der Staat an der *Gründung* beteiligt. Wie Finn Rowold, Direktor von Danmarks Radio (DR) International und Vertreter von DR im Pressenævnet, ausführt, waren Verlage, Journalisten und DR nicht in der Lage, von sich aus einen Rat zu gründen: „We – the journalists and the publishers – couldn't agree to make our own body. At that time it was felt that radio, television and the written press should have the same rules. So in 1992 we've got a new media liability act. We couldn't do it voluntary. But we agreed on the rules which are still the guiding rules in the act.“ Auch Erik Nordahl Svendsen, Direktor des Medie- og Tilskudssekretariatet, betont, dass private Initiativen zur Gründung eines funktionstüchtigen Presserates vor 1992 gescheitert seien, da zwei führende Zeitungen nicht zur Teilnahme bereit waren. Die Regierung habe deshalb eine gesetzliche Rahmenbedingung für den gesamten Mediensektor ausgearbeitet. Darin würden sich allerdings keine inhaltlichen Regeln für die Medien finden: „The act itself doesn't stipulate very much what good behaviour is, it is very much up to the council to define that“.

Ansonsten beschränke sich die Rolle des *Staates* darauf, so Finn Rowold, zu bestimmen, wessen Vertreter im Rat Einsitz nehmen sollen. Die Festlegung der Arbeitsweise, die eigentliche Arbeit und die Sanktionierung geschehen ohne staatliche Beteiligung.

Als einzige Möglichkeit der *Sanktionierung* kann der Presserat die Veröffentlichung seiner Stellungnahme verlangen. Dies wird auch kritisiert. Während Rowold, ursprünglich aus dem Journalismus kommend, dies für ausreichend hält, ist sich der Direktor der Regulierungsbehörde hier nicht so sicher: „Maybe they should also have some right to fine the media. Maybe only economic sanctions would have an effect. On the other hand they might sell more maga-

zines with a scandal on the front page, so it's a calculated risk“, meint Nordahl Svendsen (MTS). Rowold denkt aber, dass für das Fernsehen das Verlesen von überlangen und von Juristen formulierten Stellungnahmen problematisch sei. Hier versuche man heute Rücksicht zu nehmen und sich an das Medium anzupassen.

Auf die *Ziele* des Pressenævnet angesprochen sieht Finn Rowold Qualität zwar als mittelbares Ziel. Die Chance, dass bei einer Einhaltung des Kodizes Qualität sichergestellt werde, bestehe. Doch letztlich sei die Zielsetzung eine andere:

Finn Rowold (Pressenævnet/DR): „In a way we of course look at the content. But in another way it's more how the content is prepared, how you've got the content. We can't judge what is right or wrong in the newspapers, but we can try to get that they give a fair play. That is our task.“

Die Journalisten würden den Kodex auch kennen und die Zeitungen Urteile des Presserates abdrucken, womit die Ziele erreicht würden. Diese positive Einschätzung wird von Vibeke G. Petersen (KUM) und Erik Nordahl Svendsen (MTS) geteilt. Die Entscheidungen des Presserates würden eine gute Balance zwischen der Verteidigung journalistischer Freiheit und der Rechte der Bürger darstellen.

Erwartungen der Mediennutzer an den Presserat gebe es aber kaum, was sich auch in den wenigen Beschwerden widerspiegeln würde, ergänzt Rowold (Pressenævnet/DR).

Anders, als der Name Presserat es vermuten lässt, ist der Pressenævnet auch für die elektronischen Medien zuständig. Rowold (Pressenævnet/DR) erklärt dies mit dem 1992 eingeführten Gesetz: „When the media liability act was introduced, it was found that you should have the same rules for radio, television and the written press.“ Journalisten beim Rundfunk hätten dieselbe Verantwortung wie solche bei Printmedien, erklärt Vibeke G. Petersen (KUM). Der dänische Presserat kann von sich aus eine Untersuchung starten, ohne dass eine Beschwerde eingereicht wird. Finn Rowold (Pressenævnet/DR) findet dies aber falsch: „We are not equipped to overlook all the media. If you do this, you would give a case more importance than another one.“

## **2.2 Allmänhetens Pressombudsman – Pressens Opinionsnämnd (PO-PON; Schwedischer Presseombudsman und Presserat)**

Der schwedische Presserat (Pressens Opinionsnämnd, PON) wurde 1916 gegründet und gilt weltweit als ältester seiner Art. Er setzt sich aus einem Vorsitzenden, drei Vize-Vorsitzenden sowie vierzehn Mitgliedern zusammen: Der Vorsitzende ist ein Richter und wird, wie die drei Vize-Vorsitzenden auch, von der Vereinigung der Presseorganisationen für jeweils zwei Jahre benannt; die maximale Amtszeit beträgt acht Jahre. Die vier konstituierenden Presseorganisationen (Schwedischer Verband der Zeitungsherausgeber/Tidningsutgivarna; Schwedische Journalistengewerkschaft/Svenska Journalistförbundet; Verband der Magazinherausgeber/Sveriges Tidskrifter; Publizistenverein/Publicistklubben) bestimmen jeweils zwei Mit-

glieder sowie zwei Stellvertreter. Sechs Vertreter einer allgemeinen Öffentlichkeit, die keine Verbindungen zum Pressewesen oder den Presseorganisationen haben dürfen, werden zusammen mit sechs Stellvertretern vom Parlamentarischen Chef-Ombudsman und dem Vorsitzenden der Schwedischen Anwaltschaftsvereinigung (Sveriges Advokatsamfund) benannt. Die Vertreter der Öffentlichkeit sollten geachtete Bürger mit grosser Erfahrung in nationalen Angelegenheiten und zudem in jeder Form unabhängig von den vier Presseorganisationen und ihren Mitgliedern sein.

Im Zuge der im Jahre 1969 erfolgten Reform des Presserates wurde das Amt des Presseombudsmans (Allmänhetens Pressombudsman, PO) geschaffen. In Schweden ist das System des Ombudsmans eine wichtige Grundlage des dortigen Rechts; es soll den Einzelnen Sicherheit vor Machtmissbrauch und Misswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung geben (vgl. Schwedisches Institut 2000: 1). Der Presseombudsman wird durch ein Komitee benannt, das sich aus dem Parlamentarischen Chef-Ombudsman, dem Vorsitzenden der Schwedischen Anwaltschaftsvereinigung sowie dem Vorsitzenden der Vereinigung der Presseorganisationen zusammensetzt. Der PO ist dem PON vorgeschaltet und entscheidet, ob eine Klage nach weiteren Abklärungen an den PON weitergeleitet wird oder ob sie an den Beschwerdeführer zurückgeht. Dieser kann bei abschlägigem Bescheid allerdings auch selbst die Klage vom PON weiter behandeln lassen. Der Ombudsman kann aber auch von sich aus eine Ermittlung beginnen.

Finanziert wird das Büro des Presseombudsmans durch die Stiftung Presseombudsman, die von den vier Presseorganisationen mit Mitteln versorgt und verwaltet wird. Der Presserat PON selbst wird von der Vereinigung der vier Presseverbände (Pressens Samarbetsnämnd/Joint Committee of Press Associations) finanziert. Diese arbeitet neben der Satzung (Charter), welche Aufgaben, Verfahren und Zusammensetzung regelt, auch die Instruktionen für den Presseombudsman und den Ehrenkodex für Presse, Fernsehen und Rundfunk aus. Die Einhaltung des Kodex im Rundfunk wird von PO und PON allerdings nicht überwacht. Für Radio und Fernsehen ist wie erwähnt die Regulierungsbehörde Granskningsnämnden för radio och TV zuständig. Nordenstreng/Weibull (2000: 130) argumentieren, dass damit auch die Einhaltung der Regeln des Presserates zu den Aufgaben der Behörde zählen. Faktisch wird der Kodex aber bei Entscheidungen nicht berücksichtigt.

Ebenfalls in die Zuständigkeit von Presserat und -ombudsman fallen Online-Ausgaben herkömmlicher Presseerzeugnisse. Nach Wiedemann (1992: 103f.) haben sich alle schwedischen Tageszeitungen und die wichtigsten Wochenzeitungen vertraglich gegenüber dem Presserat verpflichtet, dessen Entscheidungen abzudrucken und die auferlegten Bussgelder zu zahlen.

### **2.2.1 Dokumentenanalyse**

Der Presseombudsman (Allmänhetens Pressombudsman, PO) und der Presserat (Pressens Opinionsnämnd, PON) sind als *Akteure der Selbstregulierung* in Schweden für den gesamten

Bereich der gedruckten Presse ebenso zuständig wie für Inhalte im Internet, die von einem Mitglied der vier Presse- und Journalistenverbände herausgegeben werden.

Die Regeln für gute journalistische Praxis (Etiska regler) – auch als Veröffentlichungsregeln bezeichnet – beschreiben in sechs Teilen die *inhaltlichen Grundsätze*, an die sich die Journalistinnen und Journalisten halten sollen. Diese umfassen die Forderungen (1) nach einer genauen und getreuen Berichterstattung; (2) nach einer grosszügigen Behandlung von Widerlegungen und Gegendarstellungen; (3) nach der Einhaltung des Respekts vor der Privatsphäre des Individuums; (4) nach einer sorgfältigen Auswahl von Bildern; (5) nach einer ausgewogenen Berichterstattung unter Einbezug der jeweils anderen Seite; (6) nach einem vorsichtigen Umgang bei der Veröffentlichung von Namen. Damit soll der Kodex ein hohes ethisches Niveau bewahren und Einzelne vor Verletzungen der Privatsphäre, Verleumdungen u.ä. schützen.

*Strukturell* sind PO und PON voneinander getrennt; die Zusammenarbeit erfolgt gemäss dem nachfolgend skizzierten Prozess. Der Presserat selbst teilt sich zur Beschwerdebehandlung für die Zeit von sechs Monaten in zwei gleichberechtigte Kammern.

Der *prozedurale Ablauf* einer Beschwerde sieht folgendes Vorgehen vor: Der Beschwerdeführer (natürliche oder juristische Person, letzteres allerdings nur mit dem Ziel, Anschuldigungen entgegentreten und Fakten korrigieren zu können) richtet eine schriftlich formulierte Klage an den PO. Dieser soll rasch reagieren und damit in einem frühen Stadium des Konfliktes mit Rat sowie dem Angebot einer Mediationsrolle aktiv werden. Wenn er es für richtig hält, kann der PO beim betroffenen Blatt intervenieren und auf die Möglichkeit einer Korrektur oder Gegendarstellung drängen. Wenn der Fall an den Presserat weitergeleitet werden soll, müssen im Wesentlichen folgende Bedingungen erfüllt sein: (1) Der Antrag des Beschwerdeführers muss begründet und vernünftig sein. (2) Eine Betrachtung des Falles muss in zweierlei Hinsicht von Bedeutung sein: einerseits in Bezug auf die ethischen Prinzipien, die in den Veröffentlichungs-Regeln formuliert sind, andererseits in Bezug auf den Schaden, den der Artikel angerichtet haben kann. (3) Der Antrag muss sich auf einen relativ aktuellen Artikel beziehen; in der Regel darf die Veröffentlichung nicht länger als drei Monate zurückliegen. Sollte der PO den Fall aus den genannten oder anderen Gründen zurückweisen, ist es dem Beschwerdeführer möglich, die Klage direkt an den PON weiterzuleiten, unter der Voraussetzung, dass die Angelegenheit von direkter Bedeutung für die Person des Beschwerdeführers ist. Bei einer Behandlung durch den Presserat sollte eine einstimmige Entscheidung angestrebt werden. Ist dies nicht möglich, soll auch die Minderheitsmeinung im Beschluss publiziert werden. Mitglieder des Presserates, die bei der Betrachtung eines Falles direkt betroffen oder von der entsprechenden Unternehmung angestellt sind, sind an der Beratung des Falles nicht beteiligt.

Bei einer Kritik/Rüge durch den Presserat sieht dessen Satzung eine zweiteilige *Sanktionierung* vor: Einerseits ist die entsprechende Publikation verpflichtet, die Entscheidung vollumfänglich und ohne Verzögerung an prominenter Stelle zu publizieren; andererseits muss sie



eine Geldstrafe bezahlen, die sich nach der Auflagenhöhe richtet und deren Höhe jährlich dem Index der Konsumentenpreise angepasst wird. Die Strafsumme wird zur Deckung der laufenden Kosten von PO und PON beigezogen.

Bislang seien die meisten Presseorgane nur ein- oder zweimal gerügt worden. Dieser Umstand wird als Anzeichen dafür gewertet, dass sich die schwedische Presseselbstregulierung bewährt habe. Es sei bekannt, dass die schwedischen Chefredakteure über eine Rüge des Presserates ziemlich unglücklich sind (vgl. Wiedemann 1992: 104).

Der *Staat* ist an Presserat und Presseombudsman nicht beteiligt; entsprechend besteht keine gesetzliche Grundlage. Der Staat ist also weder an der Formulierung, noch an der Durchsetzung und Sanktionierung der Regeln bei Verstößen beteiligt. Zudem habe es angeblich auch keinen politischen Druck gegeben, der zur Gründung führte (vgl. Wiedemann 1992: 96).

Als weitere für die Organisation zentrale Akteure sind die vier in der Fallbeschreibung genannten Presseorganisationen zu erwähnen. Sie konstituieren im Wesentlichen das System von PO und PON.

Im Jahr 2002 sind zu den aus dem Vorjahr noch offenen 29 Fällen 383 neue Beschwerden beim Presseombudsman eingegangen. Davon wurden 321 auf der Stufe des PO erledigt und 49 an den Presserat weitergeleitet beziehungsweise vom Beschwerdeführer weitergezogen. Die Behandlung 49 weiterer Fälle wurde auf das neue Jahr übertragen (Jahr 2001: 41+391/344/61/27; Jahr 2000: 57+396/373/41/41).

Anhand der vorliegenden Dokumente lässt sich in Bezug auf die für Selbstregulierung relevanten Erfolgsfaktoren zusammenfassend festhalten, dass das System von Presseombudsman und Presserat in Schweden in hohem Masse nach allen Seiten hin unabhängig ist: Der Presseombudsman wird durch eine Stiftung finanziert; die Zusammensetzung des Presserates erfolgt nach transparenten Regeln, verschiedene Organisationen und Stellen sind daran beteiligt und die Öffentlichkeit ist mit sechs von vierzehn Sitzen im Rat vertreten. Das Verfahren der Beschwerdebehandlung und die Verantwortlichkeiten sind klar in der Satzung des Presserates festgehalten. Mit dem Zwang zur Veröffentlichung und der Möglichkeit, Geldstrafen zu verhängen, sind im Falle von durch den Rat gutgeheissenen Beschwerden zwei Sanktionsinstrumente vorhanden.

### **2.2.2 Perspektive der Akteure**

Während in der Literatur der schwedische Presserat wegen der Freiwilligkeit der Selbstregulierung hervorgehoben wird, zeigt sich in den durchgeführten Interviews ein differenzierteres Bild. Bei der *Gründung* des Presserates 1916, so Lars Marén vom schwedischen Kulturministerium, habe es in Pressekreisen die Befürchtung gegeben, der Staat werde Gesetze zur Presseethik erlassen, was verhindert werden sollte. Bei der *Restrukturierung* des Pressens Opinionsnämnd 1969, als der Pressombudsman als Anlaufstelle für Beschwerden eingeführt und

der Presserat durch Vertreter der Öffentlichkeit ergänzt wurde, gab es laut Olle Stenholm (PO) im Parlament Bestrebungen, etwas gegen die Boulevardpresse zu unternehmen. Diese hatte ab den 1950er Jahren zunehmenden kommerziellen Erfolg: „The press organisations felt that now was the moment of truth and that they have to do something.“ Die schnelle Reaktion der Branche führte dazu, dass das Thema im Parlament nicht weiterverfolgt wurde. Davon abgesehen ist der *Staat* nicht beteiligt, wie alle interviewten Expertinnen und Experten ausführen.

Anders als in den meisten Ländern üblich, kann der schwedische Presserat als *Sanktion* nicht nur das Abdrucken von Rügen verlangen, sondern auch Bussen verhängen. So führt Leif Lindstam, Vorsitzender des Rates, aus: „The obligation to publish a criticising decision is mainly for the complainant. The fee is to make it hurt a bit for the newspaper. And as a side-effect we finance a part of our organisation with these fees.“ Sollte eine Zeitung sich nicht fügen, könnte diese auch ausgeschlossen werden. Dies sei aber noch nie passiert. Hans Hernborn (SVT) ist skeptischer, was die Busse angeht.

Hans Hernborn (SVT): „I think publishing the decision is the worst, that’s the punishment. You have to publish the decision in your own paper. That works. I don’t know if the fee has any effect at all. It could affect small papers, but the big evening papers? I don’t know whether they even notice it. They just pay it.“

Laut Olle Stenholm (PO) hat das System von PO und PON zwei *Ziele*: die Presse vor staatlichen Eingriffen und die Individuen vor Fehlbehandlung durch die Medien zu schützen, respektive bei einem Verstoß gegen die Regeln moralische Wiedergutmachung zu leisten. Lindstam ergänzt: „There is a balance between what the press actually wants and what they have to accept in order to avoid the interruption by the government.“ Diese Ziele würden auch erreicht und die Presse fühle sich dem System sehr verpflichtet, wie beide betonen. Die Änderungen in der Selbstregulierung der Presse 1969 scheinen sich bis heute zu bewähren. Heute, so Stenholm, seien auch die Parlamentarier der Ansicht, der Presserat funktioniere. „During my eight years on the Press Council I haven’t heard one single word from the government about abolishing this system“, ergänzt Leif Lindstam (PON). Auch Hack Kampmann (GRN) ist der Überzeugung, dass der Presserat gute Arbeit verrichtet und die Entscheidungen von der Presse respektiert würden. Hans Hernborn vom schwedischen Fernsehen erwähnt allerdings, dass gewisse Entscheidungen des Presserates auch fragwürdig seien. Zeitungen, die „kleine Leute“ ausnutzten, würden kaum kritisiert. Auch bemängelt er die Aufteilung des Rates in zwei Kammern, womit sich jeweils nur die Hälfte der Mitglieder um eine Beschwerde kümmern.

Ferner ist anzumerken, dass der ethische Kodex, dessen Einhaltung vom Presserat überprüft wird, auch von den Rundfunkveranstaltern unterzeichnet wurde. Der Presserat beschäftigt sich aber nur mit den Printmedien. „The broadcasters have signed the code, but the strange thing is: you can never try violations of the code. The Granskningsnämnden is not supposed to take the code into consideration“, merkt Hack Kampmann (GRN) an. Olle Stenholm (PO)

erklärt dies damit, dass der Kodex ursprünglich für die Presse geschrieben wurde. Die Rundfunkunternehmen hätten sich zwar einverstanden erklärt, diese Regeln ebenfalls einzuhalten. Doch würden sich häufig auch rundfunkspezifische ethische Fragen stellen, die im Kodex nicht behandelt würden. Da es jedoch eine staatliche Regulierung des Rundfunks bestehe, sei eine Anpassung nie zur Diskussion gestanden. Allerdings würde Stenholm dies gerne ändern und für den Rundfunk eine ähnliche Organisation wie den Presserat einführen. Kampmann (GRN) würde dies nicht begrüßen. Für den Rundfunk sei die Existenz einer unabhängigen Regulierungsbehörde notwendig, gerade auch bezogen auf den Public Service. Zudem sei die Notwendigkeit inhaltlicher Regulierung für Zeitungen und verschiedene Formen privaten Rundfunks nicht gleich gross. Kerstin Persdotter und Lars Marén vom Kulturdepartement stimmen hierbei zu. Hans Hernborn (SVT) verweist darauf, dass Rundfunk weitaus kompliziertere ethische Klippen zu umschiffen habe, weshalb es ein spezialisiertes Gremium brauche. Presseombudsman Stenholm dagegen hätte gerne auch Kompetenzen für den Rundfunk.

Ähnlich wie in Dänemark kann der Presseombudsman von sich aus eine Untersuchung starten, sofern die geschädigte Person einverstanden ist. Stenholm dazu: „Sometimes people want to have a matter treated but they don't want to make a complaint. In these cases I take it up on my own initiative. But I would only do so if I'm personally convinced that this is something that ought to be criticised by the press council.“

### **2.3 Julkisen Sanan Neuvosto (JSN; Finnischer Medienrat)**

Der finnische Medienrat Julkisen Sanan Neuvosto (JSN/Council for Mass Media) wurde 1968 als Selbstregulierungsorganisation der Verleger und Journalisten gegründet. Er ist für das ganze Feld der finnischen Massenmedien, von Zeitungen über Magazine hin zu öffentlich-rechtlichem wie auch privatem, lokalem ebenso wie nationalem Radio und Fernsehen zuständig. Ebenso gehören Online-Ausgaben von Zeitungen in seinen Zuständigkeitsbereich.

Zu diesem Zweck wurde ein Ethikkodex verabschiedet. Neben der Überwachung von dessen Einhaltung durch die Medien gehört es auch zu den Zielen des JSN, die Meinungs- und Publikationsfreiheit zu verteidigen. Neben dem Eingang einer Klage hat der Rat auch die Möglichkeit, auf eigene Initiative hin Themen aufzunehmen und zu diskutieren, welche das Veröffentlichungsrecht oder die Leitlinien guter journalistischer Praxis betreffen.

Der Medienrat setzt sich aus zehn Mitgliedern zusammen: Neben dem Präsidenten nehmen je drei Vertreter der Presse, der elektronischen Medien und der Öffentlichkeit Einsitz. Der Präsident und die drei Vertreter der Öffentlichkeit werden durch den Rat selbst gewählt. Die drei Vertreter der Öffentlichkeit dürfen weder im Bereich der Massenmedien noch in verwandten Positionen tätig sein. Die sechs Journalistinnen und Journalisten werden durch ein spezielles Komitee benannt, das sich aus Vertretern derjenigen Medienorganisationen konstituiert, die der Trägerschaft des Medienrates angehören. Die Wahl der Medienvertreter hat in jedem Fall einstimmig zu erfolgen. Diese Mitglieder sollten grosse Erfahrung in der Arbeit im Bereich

der gedruckten Presse als auch in demjenigen der elektronischen Medien aufweisen und eine gute Vorbildung in der Behandlung ethischer Fragestellungen haben. Zusammen mit den Vertretern von Öffentlichkeit und Medien wird die jeweils gleiche Zahl an Stellvertretern gewählt.

Die Satzung des Medienrates sieht bei einer Beschwerde folgendes Vorgehen vor: Nach deren Eingang wird vor dem Eintreten darauf das angeschuldigte Medium angehört. Mit Ausnahme von dringlichen Fällen oder solchen, wo schwerwiegende Gründe geltend gemacht werden können, wird nicht auf Beschwerden eingetreten, bei denen das betroffene Medium mit einer Behandlung der Sache durch den Medienrat nicht einverstanden ist. Der Rat kann nicht auf Beschwerden eintreten, deren Bezugspunkt schon älter als drei Monate ist oder die auch vor Gericht behandelt werden (sollen). In der darauf folgenden Abklärungsphase werden die betroffenen Parteien, gegebenenfalls aber auch Experten angehört oder ihre Berichte zur Kenntnis genommen. Mitglieder des Rates, deren Unparteilichkeit in einem zu behandelnden Fall in Frage gestellt ist, müssen in den Ausstand treten. Die Beschlussfassung soll bei einer nicht einstimmigen Entscheidung durch eine offene Abstimmung erfolgen. Im Fall eines Patts entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Es besteht keine Rekursmöglichkeit gegen Entscheidungen des Rates.

Die Unterzeichnerorganisationen der Leitlinien guter journalistischer Praxis und des Rahmenvertrages des Medienrates sind: der finnische Verband der Magazine und Periodika (Aikakauslehtien Liitto ry, Finnish Association of Magazines and Periodicals), der finnische Verband lokaler Magazine (Paikallislehtien Liitto ry, Finnish Association of Local Periodicals), der finnische Verband von Radio- und TV-Journalisten (Radio- ja televisiotoimittajien Liitto ry, Finnish Association of Radio and Television Journalists), der finnische Zeitungsverband (Sanomalehtien Liitto ry, Finnish Newspaper Association), die finnische Journalistengewerkschaft (Suomen Journalistiliitto ry, Union of Journalists in Finland), die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt YLE (Yleisradio Oy, Finnish Broadcasting Company), der private Fernsehanbieter MTV (MTV oy, MTV Finnish Commercial TV), der Verband finnischer Rundfunkanbieter (Suomen Radioiden Liitto ry, Association of Finnish Broadcasters), der private Fernsehanbieter Oy Ruutunelonen Ab (Channel Four, Finnish Commercial TV) und der Verband städtischer Presse (Kaupunkilehtien Liitto ry, Finnish Urban Press Association).

Der Medienrat selbst gibt als Ziele an, die Leitlinien guter journalistischer Praxis aufrechtzuerhalten und zu entwickeln sowie eine verantwortungsvolle Freiheit im Bereich der Massenmedien zu kultivieren.

### **2.3.1 Dokumentenanalyse**

Beim finnischen Medienrat handelt es sich um einen *Selbstregulierungsakteur*.

Die *inhaltlichen Vorgaben der Regelsetzung* lassen sich den Leitlinien für gute journalistische Praxis entnehmen. Diese gliedern sich in sechs Teile: (1) Einleitung: grundsätzliche Bemerkungen

kungen zum Inhalt der Leitlinien; (2) beruflicher Status: zentrale Grundsätze der Profession wie der vordringlichen Verpflichtung gegenüber den Rezipienten; (3) korrekte Information: Hinweise auf die Notwendigkeiten von Wahrhaftigkeit, Unvoreingenommenheit und Faktentreue; (4) Informationsbeschaffung: Verwendung „ehrlicher“ Methoden, Schutz der Quellen; (5) Korrigenda und Recht auf Gegendarstellung: unverzügliche Korrektur von Fehlern, Recht auf Gegendarstellung im Falle schwerwiegender Kritik; (6) Schutz des Individuums: Achtung der Menschenwürde, Achtsamkeit bei der Veröffentlichung von Fotografien.

In Bezug auf die personelle Zusammensetzung sind die *strukturellen Vorgaben* der Regelsetzung wie folgt: Der Medienrat setzt sich aus neun Mitgliedern und dem Präsidenten zusammen. Die Amtszeit beträgt für alle Mitglieder drei Jahre; eine Wiederwahl nach Ablauf dieser Frist ist nicht möglich. Die beratenden Sitzungen des Rates sind in der Regel nicht öffentlich. Aus den Dokumenten geht allerdings nicht eindeutig hervor, wie genau und von wem der Vorsitzende zur Wahl vorgeschlagen wird. Auch er hat eine Amtsdauer von drei Jahren; diese kann ebenfalls nicht verlängert werden.

Die *prozeduralen Vorgaben* der Regelsetzung sind in der Satzung des Medienrates klar geregelt und festgehalten. Auf gefällte Entscheidungen des Rates kann nicht zurückgekommen werden, sie sind endgültig; eine Appellations- oder Rekursmöglichkeit gibt es nicht.

Zur *Durchsetzung der Regeln* kann der Medienrat nicht nur Beschwerden behandeln, sondern hat auch die Möglichkeit, Stellungnahmen zu medienspezifischen Themen von allgemeinem Interesse abzugeben.

Bei einem festgestellten Verstoss gegen die Leitlinien guter journalistischer Praxis muss die verurteilte Partei seine Stellungnahme umgehend veröffentlichen. Diese Veröffentlichungspflicht ist die einzige Möglichkeit der *Sanktionierung*, die der Medienrat JSN statutengemäss hat.

Zu den *Entstehungsbedingungen der und den Gründen für die Selbstregulierung* im Medien-sektor in Finnland zitieren Nordenstreng/Weibull ein Memorandum zur Gründung des Medienrates:

„Die Medien schützen die Freiheit der Informationsverarbeitung als eine Grundvoraussetzung, um ihre Funktion in der Gesellschaft erfüllen zu können. Die Medien sind jedoch nicht die Eigentümer der Informationsfreiheit, sondern sie ist das Recht jedes Mitglieds der Gesellschaft. Weil die Medien daran interessiert sind, ihre Meinungsfreiheit zu schützen, müssen sie sich das Vertrauen der Gesellschaft bewahren. Nur ein System, das von den Medien selbst getragen wird, kann das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Medien bewahren und somit die Freiheit der Medien stärken“ (Nordenstreng/Weibull 2000: 141).

Die *Rolle des Staates* beschränkt sich darauf, die Aktivitäten des Medienrates mit einem jährlich entrichteten finanziellen Beitrag zu unterstützen. Entsprechend besteht keine gesetzliche Grundlage für den Betrieb des Medienrates. Der Staat ist folglich weder an der Formulierung, noch an der Durchsetzung und Sanktionierung der Regeln bei Verstössen beteiligt.

Als weitere für die Organisation zentrale Akteure sind die zehn oben aufgeführten Presseorganisationen zu erwähnen, die den Rahmenvertrag des Medienrates JSN und die Leitlinien guter journalistischer Praxis unterzeichnet haben. Sie konstituieren im Wesentlichen das System des Medienrates.

Anhand der vorliegenden Dokumente lässt sich in Bezug auf die für Selbstregulierung relevanten Erfolgsfaktoren zusammenfassend festhalten, dass das System des Medienrates in Finnland weitgehend unabhängig ist. Die Zusammensetzung des Rates erfolgt nach transparenten Regeln, wenngleich der Umstand etwas eigentümlich anmutet, dass der Vorsitzende und die drei Vertreter der Öffentlichkeit durch die sechs Journalisten gewählt werden, die ihrerseits von den konstituierenden Medienorganisationen benannt werden. Dazu kommt, dass die Journalisten im Verhältnis sechs zu vier die Mehrheit der Mitglieder des Rates stellen. Das Verfahren der Beschwerdebehandlung und die Verantwortlichkeiten sind klar in der Satzung des Medienrates festgehalten. Mit dem Zwang zur Veröffentlichung einer Rüge ist – im Falle von durch den Rat gutgeheissenen Beschwerden – ein Sanktionsinstrument vorhanden. Der Medienrat hat zudem statutarisch die Möglichkeit, aus eigener Initiative Stellung zu medien-spezifischen Fragen zu beziehen.

### 2.3.2 Perspektive der Akteure

Bei der *Gründung* des finnischen Medienrates Julkisen Sanan Neuvosto durch die Presse war der Staat nicht beteiligt. Der Kodex stammt von Journalisten für Journalisten, erklärt Juha Hänninen (JSN) und gilt heute für den ganzen Mediensektor. Der öffentliche Rundfunk YLE war allerdings keines der Gründungsmitglieder, wie Ari Järvinen, Chefredaktor von YLE und Mitglied im Medienrat, ausführt: „YLE joined a little bit later. The reason was that it was generally felt that the same rules should apply to the printed press and broadcasting.“ Eine staatliche Beteiligung am Medienrat besteht lediglich darin, dass das Justizministerium jedes Jahr einen Beitrag zur Finanzierung leistet.

Uneinigkeit herrscht bei den Interviewten bezüglich der *Sanktionierung* von Regelverstößen. Heute kann der Medienrat lediglich die Publikation von Entscheidungen verlangen. Ari Järvinen (YLE/JSN) dazu: „I personally think that there should be some more visible sanction. Nowadays there should be some kind of fine. It’s not very important how big the sum is. But something.“ Bei der Regulierungsbehörde FICORA ist man generell skeptisch gegenüber von Selbstregulierungsorganisationen verhängten Strafen. Und Elina Normo (MINTC) betont, dass Bussgelder in Finnland keine grosse Tradition hätten. Man setze vielmehr auf einen Dialog mit allen Akteuren. Juha Hänninen (JSN) gibt zusätzlich zu bedenken: „What does a fine of 1000 Euros mean for a big media company? Nothing! To publish the decision, to make it public, is the most effective sanction.“

Zwei Ziele des Medienrates nennt Juha Hänninen (JSN): die Sicherstellung der Pressefreiheit und der journalistischen Ethik. Ob damit aber auch hohe Qualität erreicht werden kann, bezweifelt er: „I guess that you can follow the code without having good quality.“ Auch Järvi-

nen (YLE/JSN) sieht das so. Regeln für die journalistische Arbeit sein nicht dasselbe wie qualitativ hochwertige Inhalte. Den Mediennutzern eine Anlaufstelle für Beschwerden zu bieten, kann laut Hänninen auch als Ziel bezeichnet werden – auch wenn man natürlich nicht möglichst viele Beschwerden möchte. Dieser letzte Punkt ist für Ari Järvinen (YLE/JSN) sogar zentral: eine von den Medienunternehmen unabhängige Beschwerdestelle steigere auch die Glaubwürdigkeit der Regulierung und der Medien beim Publikum. Auch wenn Hänninen denkt, dass die Ziele erreicht werden, so würde er eine längere Amtsperiode des Ratspräsidenten bevorzugen, um eingearbeitete Personen nicht gleich wieder zu verlieren. Auch Järvinen ist mit der Arbeit des JSN zufrieden. Wie bei allen anderen Beschwerdestellen könne sich der Rat aber nur mit einem kleinen Ausschnitt aller Medieninhalte beschäftigen.

Ein in Järvinens Augen weitaus gravierenderes Problem ist die zunehmende *Verrechtlichung*, d.h. die Tendenz von Gerichten, Entscheidungen und Kodex des Medienrates als Grundlage für Urteile zu verwenden.

Ari Järvinen (YLE/JSN): „Courts are more and more using decisions of the council as an example for what is criminal and what isn't. If the council decided that something is not good journalism, a court might say 'it's criminal. You should pay a fine'. This became quite a problem.“

Damit wird ethisch fragwürdiger Journalismus für „strafbar“ erklärt, was Hänninen (JSN), Järvinen (YLE/JSN) und Koivunmaa (FICORA) für problematisch halten. „If self-regulation becomes a base in the courts it's better to cease the whole thing“, fügt Järvinen an. Ethische Verstöße werden plötzlich strafrechtlich relevant. Wenn der Kodex vor Gericht benutzt werde, um einen Schaden nachzuweisen, sei dies für die journalistische Praxis schädlich und die Rolle der Selbstregulierung, Fälle im Graubereich der Ethik zu behandeln, werde zerstört.

Während Einigkeit darin besteht, dass sich Gerichte bei ihren Entscheidungen nicht vom Kodex leiten lassen sollen, sieht dies bei der Arbeitsteilung zwischen Justizsystem und Selbstregulierung anders aus. Fälle, die bereits von einem Gericht behandelt werden, darf der JSN heute laut Satzung nicht annehmen. Järvinen (YLE/JSN) ist mit dieser Praxis einverstanden, während Hänninen (JSN) eine Veränderung begrüßen würde. Schliesslich könnten Gerichte aufgrund der geltenden Gesetze, der JSN basierend auf dem Kodex ein Urteil fällen.

Wie bereits der Name sagt, ist der Medienrat nicht nur für die Presse zuständig. „We are dealing with editorial content. No matter if it comes from radio or TV, from a newspaper, a magazine or the internet“, erklärt Juha Hänninen (JSN). Asta Virtaniemi und Elina Normo vom Ministerium stimmen zu: für alle Medien würden dieselben ethischen Prinzipien gelten, weshalb sich ein solch technologieneutraler Ansatz eigne. Auch FICORA-Vertreter Jorma Koivunmaa ist der Ansicht, dass für Presse und elektronische Medien sich ähnliche Probleme ergeben. Wie in Schweden und Dänemark kann auch der finnische Medienrat von sich aus eine Untersuchung starten. Hänninen betont, dass davon sehr selten Gebrauch gemacht werde. Denn eine Rechtfertigung zu finden, weshalb ein Fall aufgegriffen werde und ein anderer nicht, sei äusserst schwierig.

## 2.4 Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)

Verschiedene deutsche private Fernsehveranstalter (Kabel 1, Deutsches Sport Fernsehen (DSF), n-tv, Premiere, ProSieben, RTL, RTL 2, SAT.1, VOX) haben im November 1993 die „Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen“ (FSF) als Selbstregulierungsorganisation gegründet, die im April 1994 ihre Arbeit aufnahm. Mittlerweile zählen auch NeunLive, Beate Uhse Television, Tele 5 und Super RTL zu den ordentlichen Mitgliedern. Inzwischen sind 13 Privatsender Mitglieder des Vereins FSF (Stand: September 2003).

Hintergrund war eine öffentliche Diskussion über Gewaltdarstellungen im Fernsehen. Anfang der 1990er Jahre wurden im Rahmen einer breiten Diskussion über sozialschädliche Folgen von Gewaltdarstellungen im Fernsehen Zweifel laut, ob die Landesmedienanstalten allein den Jugendschutz im Fernsehen durchsetzen könnten. Aufgrund des Zensurverbots dürfen sie erst nach der Ausstrahlung tätig werden. Allerdings können die Sender freiwillig vor einer Ausstrahlung Sendungen zur Prüfung vorlegen. Gefordert wurde damals unter anderem, indizierte Filme im Fernsehen ganz zu verbieten. Die Rundfunkpolitik hatte jedoch verfassungsrechtliche Bedenken und forderte die Sender auf, dieses Problem im Wege der Selbstregulierung zu lösen (vgl. Gottberg 2000: 5). Der Verband privater Rundfunkanbieter (VPRT) schlug daraufhin die Gründung der FSF vor. Diese sollte mit unabhängigen Mitgliedern besetzt werden und auf freiwilliger Basis die Programme der Fernsehanbieter auf etwaige Verstöße gegen Jugendschutzbestimmungen prüfen. Flankiert wurde die Gründung der FSF durch eine Änderung des Rundfunkstaatsvertrages, indem die FSF-Gutachten bei Sendezeitbeschränkungen berücksichtigt werden sollten und den Sendern ausserdem auferlegt wurde, Jugendschutzbeauftragte zu installieren (vgl. Vowe 1997: 221-227; Groebel et. al. 1995: 184). Die FSF kam deshalb klar auf Druck der Bundesländer zustande, welche gedroht hatten, die Gesetze zu verschärfen, wenn im Bereich des Jugendschutzes im Fernsehen nichts gemacht werde.

Die FSF ist zuständig für die Prüfung von Filmen, die ihr vom Jugendschutzbeauftragten eines Senders vorab zur Prüfung vorgelegt werden. Die FSF begutachtet Programmbeiträge vor deren Ausstrahlung im Fernsehen im Hinblick auf die Einhaltung von Jugendschutzbestimmungen und Programmgrundsätzen. Sie wird dabei auf Antrag der Fernsehveranstalter tätig, die ihre Programmbeiträge freiwillig zur Prüfung vorlegen können, aber nicht müssen. Ein Prüfungsausschuss muss dann einstimmig entscheiden, ob für eine Sendung andere Sendezeiten oder Schnitte empfohlen werden oder ob die Ausstrahlung gänzlich abgelehnt wird.

Im April 2003 trat in Deutschland ein neuer Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV) in Kraft (siehe Abschnitt 1.2.3.2). Seither ist die FSF eine staatlich anerkannte Einrichtung, für welche gewisse Vorgaben gelten.

### 2.4.1 Dokumentenanalyse

Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) kann als *Akteur der Co-Regulierung* eingestuft werden.



Was die *inhaltlichen Vorgaben* der FSF betrifft, so verfügt die Einrichtung FSF über eine eigene „Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V.“ (vgl. FSF 2003b). Diese Prüfordnung regelt alle mit dem Prüfverfahren zusammenhängenden Fragen und beinhaltet die Kriterien für die Prüfung. Was die *strukturellen Vorgaben* angeht, werden in der „Satzung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V.“ u.a. die Vereinsziele und -aufgaben festgehalten, die Organe und Einrichtungen erläutert etc. In der „Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V.“ schliesslich werden *prozedurale Vorgaben* gemacht, wie die Prüfungen abzuhalten sind.

Die FSF-Mitgliedsender haben sich verpflichtet, die Gutachten und Empfehlungen bei ihrer Programmgestaltung zu beachten. Beachtet ein Sender die Entscheidung der letzten Prüfinstanz nicht, so sind *Sanktionen* vorgesehen: „Verstösst ein Sender gegen die letztinstanzliche Prüfentscheidung, muss er mit Sanktionen seitens der FSF auf Grundlage des JMStV rechnen“ (FSF o.J.b). Wird ein Verstoss festgestellt, kann die FSF öffentliche Rügen aussprechen, die der betroffene Sender bei einem wiederholten Verstoss auch ausstrahlen muss. Bei weiteren wiederholten Verstössen können die Sender aus der FSF ausgeschlossen werden.

Es sei ein *Ziel* der FSF, einerseits den Jugendschutz im Fernsehen zu verbessern und andererseits durch medienpädagogische Aktivitäten, Publikationen und die Unterstützung von Forschungsarbeiten den bewussteren Umgang mit dem Medium Fernsehen zu fördern.

„Ziel der Prüfungen ist der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Sendungen, die geeignet sind, ihre Entwicklung oder Erziehung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu beeinträchtigen oder zu gefährden, sowie der Schutz vor solchen Sendungen, die die Menschenwürde oder sonstige durch das Strafgesetzbuch geschützte Rechtsgüter verletzen“ (FSF 2003b :§ 28).

Die FSF versteht sich selbst als ein wichtiges Instrument, um in einem demokratischen Staat ein vernünftiges Verhältnis zwischen den Freiheitsrechten und den Beschränkungen zum Jugendschutz herzustellen. Die *Rolle des Staates* beschränkte sich lange darauf, dass die Gründung der FSF durch eine Änderung des Rundfunkstaatsvertrages flankiert wurde, wo festgelegt wurde, dass die FSF-Gutachten bei Sendezeitbeschränkungen berücksichtigt werden sollten. Im August 2000 erfolgte hierzu eine wesentliche Änderung: Die Bundesländer einigten sich auf einen Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV), welcher im April 2003 in Kraft getreten ist. Darin wird gesagt, dass die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen auch von den Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle überprüft werden können. Die Einrichtungen benötigen für diese Tätigkeit jedoch die Anerkennung der neu gegründeten Kommission für Jugendschutz (KJM). Die FSF hat am 18.06.2003 die Anerkennung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) nach § 19 Abs. 3 JMStV beschlossen. Künftig sollen die KJM und die von ihr anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle für den Jugendschutz im Fernsehen und im Internet sorgen. Mit der Anerkennung der FSF durch die KJM erhofft man sich eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen staatlich eingerichteter Aufsicht und von ihr anerkannter, unabhängiger Selbstregulierung (vgl. Ring 2002: 2).

Was die *Rolle Dritter* in der Co-Regulierungsorganisation FSF betrifft, so spielt die Wissenschaft eine bedeutende Rolle, insbesondere das Gebiet der Medienpädagogik. Da die FSF der Meinung ist, dass eine Kontrolle von Programmen allein nicht ausreicht, um den notwendigen Jugendschutz zu gewährleisten, engagiert sich die FSF seit einigen Jahren verstärkt im Bereich der Medienpädagogik. Im Vordergrund stehen dabei die praktische Medienarbeit in der Schule sowie Fortbildungen und Workshops. Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) und die Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur (GMK) haben 1997 zudem den medienpädagogischen Preis für wissenschaftlichen Nachwuchs ins Leben gerufen. Jährlich werden herausragende Diplom-, Magister- und Staatsexamensarbeiten aus dem deutschsprachigen Raum mit dem „Medien-WAL“, einem Preis für wissenschaftlich aussergewöhnliche Leistungen, ausgezeichnet. Neben ihrer Prüftätigkeit möchte die FSF den gesellschaftlichen Diskurs über das Fernsehen fördern. Dieser Absicht dient die Herausgabe der Fachzeitschrift „tv diskurs – Verantwortung in audiovisuellen Medien“ ebenso wie die Veranstaltung von Fachtagungen und Durchführung von den oben erwähnten medienpädagogischen Projekten. Auch die *Öffentlichkeit* spielt eine Rolle bei der Tätigkeit der FSF, denn zwischen den Rezipienten und der FSF findet ein von letzterer initiiertes Informationsaustausch statt. Die Geschäftsstelle der FSF hat die Aufgabe, die Vermittlung zwischen den Gremien und der Öffentlichkeit sicherzustellen. Was die Beschwerdemöglichkeiten für die Öffentlichkeit betrifft, so unterhält die FSF selbst eine Beschwerdeline, bei welcher sich die Rezipienten über allfällige Verstösse beschweren können.

Die FSF führt eine genaue *Statistik* über die von ihnen ausgeführten Prüfungen bzw. über die Prüfanträge und über die Prüfergebnisse:

**Abbildung 20: FSF-Prüfanträge nach Kategorien und insgesamt (Stand: 30.11.2003)**

Prüfanträge nach Kategorien		Prüfanträge insgesamt	
Ausnahmeanträge	899	Beantragte Sendezeit und Schnittempfehlungen oder/und sonstige Auflagen	918
FSK-12-Kennzeichen	91		
Berichterstattung	5	Spätere Sendezeit	861
Erotik	1015	Spätere Sendezeit und Schnittempfehlungen oder/und sonstige Auflagen	117
Indizierte Filme	617		
Keine Kennzeichnung	137	Keine Empfehlung für Ausstrahlung	162
Reality	23	<b>Entscheidungen entgegen Senderantrag</b>	<b>2058</b>
Serien	2211	Entscheidungen entgegen Senderantrag	2058
TV-Movies	372	Entscheidungen gemäss Senderantrag	3311
<b>Total geprüfte Sendungen</b>	<b>5369</b>	<b>Total geprüfte Sendungen</b>	<b>5369</b>

Quelle: FSF 2003c

Was die *Erfolgsfaktoren* betrifft, so kann die Unabhängigkeit der FSF von den zu prüfenden Sendern genannt werden. Obwohl die FSF von den privaten Sendern finanziert wird, versucht

die Selbstregulierungsorganisation ihre Unabhängigkeit durch den Aufbau der Organisation zu garantieren (vgl. FSF o.J.a). Des Weiteren arbeitet die FSF mit 100 unabhängigen Prüferinnen und Prüfern zusammen (Stand: Januar 2004), welche im Jugendschutz, im pädagogischen oder medienwissenschaftlichen Bereich tätig sind. Ein weiterer wichtiger Faktor, ist das Expertenwissen der FSF-Prüferinnen und -Prüfer. Die Auswahl dieser Personen erfolgt nach bestimmten Kriterien:

„In die Liste der Prüfer der FSF nimmt das Kuratorium Personen auf, die durch ihre berufliche Erfahrung oder durch ihre Ausbildung Gewähr für eine hohe Qualität der Prüfentscheidungen und -gutachten bieten. Bei ihrer Auswahl werden auch Angehörige gesellschaftlicher Gruppen berücksichtigt, die sich in besonderer Weise mit Fragen des Jugendschutzes befassen. Die Prüfer werden für die Dauer von 2 Jahren bestellt. Wiederbestellung ist zulässig“ (FSF 2003b: § 6).

#### **2.4.2 Perspektive der Akteure**

Joachim von Gottberg, Geschäftsführer der FSF, erinnert sich an die *Gründungsphase* und erläutert, wie er – als sich die Jugendschutzproblematik auch für das Fernsehen zu stellen begann – versuchte, das Modell der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) zu übertragen.

Joachim von Gottberg (FSF): „Letztlich ist das ganz klar auf Druck der Länder zustande gekommen, die ihrerseits unter dem Druck standen, betreffend Jugendschutz und Fernsehen zu handeln. Die haben eine freiwillige Selbstkontrolle vorgezogen, weil sie befürchteten, dass jede Form der gesetzlichen Regelung in den Bereich der unerlaubten Vorzensur käme.“

Neben dem Druck durch die Länder hätten aber auch ganz eigennützige Überlegungen der privaten Sender die Gründung begünstigt: Der Einfluss der Glaubwürdigkeit eines Kanals auf die Glaubwürdigkeit von Werbebotschaften habe das Privatfernsehen zum Handeln veranlasst, so Gottberg. Auch könnten die Sender Geld sparen, wenn Sie bereits vor dem Kauf bestimmter Inhalte wüssten, ob eine Ausstrahlung mit Problemen verbunden wäre.

Der Staat habe aber letztlich nicht den Mut gehabt, dieses System tatsächlich zu etablieren, da die Landesmedienanstalten eine Beschneidung ihrer Kompetenzen befürchteten. Gottbergs ursprüngliches Modell, die LMAs in die FSF einzubeziehen und diese zu je einem Drittel mit Vertretern der Regulierungsbehörden, der Sender und der Wissenschaft zu besetzen, sei an einem grundsätzlichen Misstrauen gescheitert. Auch einige Politiker auf Bundesebene sowie die öffentlich-rechtlichen Sender bekämpften die Gründung der FSF: „Die Öffentlich-rechtlichen befürchteten, dass damit das Image der Privaten erheblich steigen würde.“ Dadurch, dass die Prüfentscheide der FSF nicht verbindlich waren und die LMAs eine andere Einstufung vornehmen konnten, habe die Grundidee „Geschwindigkeit gegen Jugendschutz“ nicht geklappt. „Deshalb hat sich die FSF nicht so etabliert und war in ihrer Auswirkung nicht so sinnvoll, wie ich das zunächst gehofft hatte.“ Diese Probleme bestünden beim Vorbild FSK nicht. Durch die Beteiligung der Ländervertreter könne diese praktisch Verwaltungsakte erlassen. Auch mit dem neuen Jugendmedienschutzstaatsvertrag könnte die KJM theoretisch ein Urteil der FSF ändern.

Der neue *Jugendmedienschutzstaatsvertrag* (JMStV) sei von der Grundidee her gut gewesen, doch sei der ursprüngliche Vorschlag immer mehr aufgeweicht worden, so Gottberg. Die KJM sei für alles zuständig, auch für die Anerkennung von Selbstregulierungseinrichtungen. Dabei gehe es bei der Kommission und den Landesmedienanstalten letztlich um den eigenen Arbeitsplatz. Die Grundidee des JMStV und der Anerkennung der FSF – also deren Überführung in ein Co-Regulierungsarrangement – sei es gewesen, die Regulierung durch 15 Landesmedienanstalten mit unterschiedlichen Massstäben durch ein sinnvoller System abzulösen, erläutert Frank Scherer (LFK).

Auf die Schwierigkeiten während der Ausarbeitung des Gesetzes verweist auch Barbara Kollmeier (StaMi BW): „Ein Problem, gerade beim JMStV, waren die 16 Bundesländer, in denen Jugendschutz unterschiedlich gehandhabt wurde. Das ist nicht nur von Bundesland zu Bundesland, sondern auch von Behörde zu Behörde unterschiedlich“. Laut Frank Scherer (LFK) stehe die FSF durch die Zertifizierung vor einer Entwicklung: „Von einer Organisation, die die Interessen der Sender auch immer gegenüber hoheitlicher Regulierung vertreten hat, hin zu einer Aufsicht über ihre Mitglieder.“ Durch die Gründung der KJM käme auf die Landesmedienanstalten zudem mehr Arbeit zu. Mit der gewählten Lösung ist Martin Deitenbeck (SLM) nicht voll und ganz zufrieden. Die KJM sei insofern problematisch, als dass der Rundfunk Ländersache sei und staatsfern organisiert sein müsse. „Der Gesetzgeber hat jetzt aber sechs direkte Staatsvertreter da hinein entsandt, die teilweise über programmliche Inhalte von privatem Rundfunk entscheiden können und müssen. Das ist verfassungsrechtlich nicht ganz problemlos.“ Allerdings solle man die Evaluierungsphase von drei Jahren abwarten, denn das neue System dürfe sich schon einspielen.

Die *Rolle des Staates* ist mit dem JMStV relativ gross. Die FSF setzt staatlich festgelegte Regeln um, und sowohl Struktur als auch Arbeitsprozesse müssen anerkannt werden. Die Sanktionierung von Regelverstößen fällt sowohl in den Zuständigkeitsbereich der KJM als auch der FSF: „Die FSF kann eine Vereinsstrafe verhängen. Letztlich kann der Verstoß auch von der KJM geahndet werden“, so Gottberg. Insgesamt hält er den staatlichen Einfluss für zu gross. Die FSF werde so zu einem rein ausführenden Organ des Gesetzgebers oder der KJM.

Neben den angesprochenen Bussgeldern kann die FSF als *Sanktion* lediglich Rügen aussprechen. Gottberg (FSF) hat nicht den Eindruck, dass dies unzureichend sei, da sich die Sender an Prüfentscheide hielten. Auch Frank Scherer (LFK) glaubt, dass weitere Sanktionen über das Ziel hinaus schiessen würden. Sanktionen einer Selbstregulierungsorganisationen würden laut Barbara Kollmeier (StaMi BW) an Grenzen stossen: „Was über interne Bussgelder hinausgeht, ist auch eine Frage der rechtlichen Zulässigkeit. Strafen darf nun mal nur der Staat.“

Die *Zielsetzung* der FSF wird von Gottberg mit „so viel Freiheit wie möglich, so viel Schutz und Restriktion wie nötig“ umschrieben. Der Drang zum „Kontrollstaat“ soll reduziert werden, um Medienfreiheit und Jugendschutz unter einen Hut zu bringen. Martin Deitenbeck von der sächsischen Landesmedienanstalt (SLM) erwartet insbesondere eine „bundesweit einheit-

liche Spruchpraxis, die einen effektiven Jugendschutz gewährleistet“. Bisher sei man, so Frank Scherer (LFK) mit der FSF auch zufrieden. Die Zusammenarbeit unter dem neuen JMStV sei gut angelaufen. Norbert Schneider von der LfM merkt an, dass auch „beide Seiten, die Regulierer und die Regulierten, ein grosses Interesse daran haben, dass das Modell funktioniert. Denn es gibt nur eine Alternative: entweder es funktioniert oder die alte Regulierung kommt wieder“.

Einer der Streitpunkte bei der FSF ist die *Einbindung der öffentlich-rechtlichen Sender*. Hier gibt es sowohl zwischen den Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Organisationen sowie zwischen den Länderregierungen Differenzen. Naturgemäss ist Joachim von Gottberg (FSF) klar für einen Einbezug: „Also eigentlich war es von vornherein mein Ziel, eine Einrichtung für das gesamte Fernsehsystem in Deutschland zu machen.“ Natürlich hätten die öffentlich-rechtlichen Sender weniger Jugendschutzprobleme. Doch müssten sie dann einfach weniger zur Prüfung vorlegen. Die Beschränkung auf den Privatrundfunk sei einer der „Strukturfehler“ der FSF. Nicht nur die Öffentlich-Rechtlichen, auch die privaten Sender hätten aber Bedenken – nämlich, dass der Einfluss von ersteren zu gross wäre. So unwahrscheinlich eine Änderung also sei: „Die Hoffnung stirbt zuletzt.“ Die Interviewten in Baden-Württemberg stehen einer Ausdehnung offen gegenüber.

Frank Scherer (LFK BW): „Es wäre unbedingt wünschenswert, eine einheitliche Plattform zu haben, unabhängig davon, ob es öffentlich-rechtliche oder private Sender sind. Das ist auch eine ganz wichtige Frage für die Regulierungsakzeptanz, umso mehr bei Selbst- oder Co-Regulierung. Ich glaube, es gab noch nie ernsthafte Versuche in diese Richtung. Aufgrund der vielfältigen Verflechtungen von Medienpolitik und öffentlich-rechtlichem Rundfunk sowie des Einstimmigkeitsverfahrens bei den Rundfunkstaatsverträgen gebe ich dem kaum eine Chance. Es wird immer ein Land geben, dass dies blockiert.“

Auch Barbara Kollmeier vom baden-württembergischen Staatsministerium betont die Uneinigkeit unter den Ländern. Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen würden eine Ausdehnung der FSF auf die öffentlich-rechtlichen Programme gerne sehen, doch sei dies nicht konsensfähig. Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat) spricht zumindest von einer „interessanten Überlegung“, auch wenn dies wohl unweigerlich Probleme mit den verfassungsrechtlichen Freiheiten gäbe. Norbert Schneider von der in Nordrhein-Westfalen zuständigen Regulierungsbehörde LfM hält einen einheitlichen Jugendschutz ebenfalls für sinnvoll: „Da gibt es ideologische Schwellen, aber es gibt keinen privaten und öffentlich-rechtlichen Jugendschutz. Der Schutzzweck ist derselbe. Jeder Tatort im öffentlich-rechtlichen Fernsehen hat mehr Brutalität als mancher amerikanischer Spielfilm im Privat-TV, der nach 22 Uhr gesendet werden muss.“ Auch sein sächsischer Amtskollege Martin Deitenbeck (SLM) ist „ein grosser Kritiker der Zweiklassengesellschaft zwischen Öffentlich-Rechtlichen und Privaten“. Ein Regelverstoß habe für die privaten Sender konkrete Konsequenzen, etwa in Form von Bussgeldern. Die Rundfunkräte und der Intendant öffentlicher Sender seien zwar zuständig. „Aber dass es da jemals mehr als einen erhobenen Zeigefinger gegeben hätte ist nicht bekannt.“ Die öffentlich-rechtlichen Sender hätten sich erfolgreich gegen eine Regulierung durch die KJM ge-

wehrt. Edwin Veit vom MDR Rundfunkrat ist klar gegen eine Selbstregulierung des Public Service durch die FSF: „Wir haben mit dem Rundfunkrat ja schon ein Gremium. Wir brauchen kein zweites.“

## **2.5 Rundfunkräte von SWR, WDR und MDR**

Die einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verfügen in der Bundesrepublik Deutschland über drei gesetzlich vorgeschriebene Organe: jeweils ein Rundfunk- (ARD) bzw. ein Fernsehrat (ZDF), welcher ein binnenpluralistisch organisiertes Kontrollorgan mit Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen ist; ein Intendant, welcher die Rundfunkanstalt leitet und die Verantwortung für das Programm trägt; sowie ein Verwaltungsrat, der die Geschäftsführung des Intendanten überwacht und ein Vorschlagsrecht für dessen Wahl und Abberufung besitzt (vgl. Schuler-Harms 2000: 152f.). Der Rundfunkrat ist bei allen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Bundesrepublik Deutschland Interessenvertreter der Allgemeinheit und das höchste für die Programmkontrolle zuständige Aufsichtsgremium. Die Zusammensetzung der Rundfunkräte ist jeweils gesetzlich bzw. durch den Staatsvertrag der Länder festgeschrieben. Es sind zumeist Vertreter der jeweiligen Landesparlamente sowie gesellschaftlich relevanter Gruppen, die nach einem von Land zu Land unterschiedlichen Schlüssel in den Rundfunkräten Einsitz nehmen.

Als Anstalten des öffentlichen Rechts haben die Rundfunksender das Recht der Selbstverwaltung; diese Eigenverantwortung nehmen deren Organe wahr. Durch die Gremien Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant erlangen die Rundfunkanstalten als juristische Personen ihre Handlungsfähigkeit. Sogar die Kompetenzverteilung zwischen den Gremien ist in ihren Grundzügen weitgehend identisch.

Grundsätzlich gilt bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Prinzip der Staatsfreiheit, doch kam in den letzten Jahren immer wieder Kritik auf, dass im Rundfunk- und Verwaltungsrat die Vertreter der Politik überrepräsentiert seien (vgl. Held/Sankol 2002). Der Rundfunkrat wird besetzt von „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ inklusive Regierungen, Parlamente und Parteien. Im letzten Jahr wurde die Diskussion um die Staatsferne der internen Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wieder neu belebt. Das Bundesverfassungsgericht hat klar festgehalten, dass Rundfunk weder dem Staat noch bestimmten gesellschaftlichen Kräften ausgeliefert werden darf; im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt es, allzu grosse Staatsnähe zu verhindern (siehe auch Abschnitt 1.2.3.2).

### *WDR*

Der Rundfunkrat wacht über die Wahrnehmung des Programmauftrages und die Einhaltung der Programmgrundsätze. Er berät den Intendanten in allgemeinen Programmangelegenheiten. Ausserdem bestellt er einen Beauftragten für den Datenschutz des WDR. Gleichzeitig ist der Rundfunkrat das oberste Beschlussorgan des WDR, das über alle Fragen von grundsätzli-

cher Bedeutung entscheidet. Die Mitglieder des Rundfunkrates haben die Interessen der Allgemeinheit – also aller Bürgerinnen und Bürger – zu vertreten und sind an Aufträge (etwa ihrer Partei oder ihres Verbandes) nicht gebunden. Von den 42 Mitgliedern des Rundfunkrates wählt 13 der Landtag von NRW, 29 entsenden die wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen des Landes.

### *SWR*

Der Rundfunkrat des Südwestrundfunks setzt sich aus 74 Mitgliedern zusammen. 51 Mitglieder sind aus dem Land Baden-Württemberg und 23 Mitglieder aus dem Land Rheinland-Pfalz entsandt. Die Programmdirektoren für Fernsehen und Hörfunk sowie der Verwaltungsdirektor, der Direktor Technik und Produktion und der Justitiar werden auf Vorschlag des Intendanten mit Zustimmung des Rundfunkrates berufen. Die Amtszeit des SWR Rundfunkrats beträgt fünf Jahre. Der Rundfunkrat wählt seinen Vorsitzenden sowie einen ersten und zweiten Stellvertreter für die Dauer von 30 Monaten, wobei der Vorsitzende und der erste Stellvertreter Mitglieder des Rundfunkrates aus verschiedenen Ländern sein müssen (vgl. SWR 2003). Zu den Aufgaben des Rates zählen unter anderem die Wahl und Abberufung des Intendanten sowie der vom Rundfunkrat gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates und die Zustimmung zur Berufung von Direktoren.

### *MDR*

Auch beim Mitteldeutschen Rundfunk stellt der Rundfunkrat das oberste Aufsichtsorgan dar, welcher über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet. Die Mitglieder des Rundfunkrates vertreten dabei die Interessen der Allgemeinheit und sind nicht an Aufträge von Parteien oder Organisationen gebunden. Dem Rundfunkrat gehören je ein Vertreter der Landesregierungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen an, Vertreter der in mindestens zwei Landesparlamenten durch Fraktionen oder Gruppen vertretenen Parteien, Vertreter der evangelischen und katholischen Kirche und der jüdischen Kultusgemeinde. Mitglieder sind auch Vertreter der Arbeitgeber-Verbände, der Handwerks- und kommunalen Spitzenverbände sowie weiterer wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und Institutionen. Der Rundfunkrat wird für jeweils sechs Jahre gewählt. Die Verantwortung für den Betrieb und die Programmgestaltung trägt ein vom Rundfunkrat auf Vorschlag des Verwaltungsrats ebenfalls für sechs Jahre gewählter Intendant (vgl. MDR 2003).

## **2.5.1 Dokumentenanalyse**

Die Rundfunkräte des SWR, WDR und MDR können nach Definition – auch wenn dies gewisse Probleme mit sich bringt, die noch zu diskutieren sind (siehe Kapitel VI) – alle als *Akteure der Co-Regulierung* eingestuft werden, weshalb sie bei der folgenden sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalyse zusammengefasst werden. Unterschiede werden gesondert aufgeführt.

Der Rundfunkrat wacht darüber, dass die jeweilige Rundfunkanstalt ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllt. Er übt das dazu erforderliche *Kontrollrecht* aus. Seine Mitglieder setzen sich für

die Gesamtinteressen des Rundfunks und für die Interessen der Rundfunkteilnehmer ein. Der Rundfunkrat wirkt zudem bei der Festlegung der Programmgrundsätze und wirkt bei der Beratung des Intendanten bei der Programmgestaltung mit. Ansonsten übt er nachträglich eine Rechtmässigkeitskontrolle des gesendeten Programms aus. Der Rundfunkrat kann auch *Sanktionen* aussprechen, d.h. es besteht die Möglichkeit der Programmrüge. Er kann feststellen, dass einzelne Sendungen gegen die Grundsätze verstossen, und den Intendanten auffordern, einen festgestellten Verstoss nicht fortzusetzen oder künftig zu unterlassen. Verstösst der Sender grob gegen die vom Rundfunkrat vorgegebenen Richtlinien, kann der Intendant gar entlassen werden.

Bezüglich der Anzahl Programmrügen oder anderer *Sanktionen* der Rundfunkräte werden keine Informationen veröffentlicht.

Die *Rolle des Staates* besteht beim Rundfunkrat darin, dass die Rundfunkanstalten gesetzlich zur Selbstregulierung verpflichtet werden. Der Staat schreibt im jeweiligen Staatsvertrag vor, dass drei Organe einzurichten sind: Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant. Der Gesetzgeber schreibt zudem vor, dass der Rundfunkrat die Einhaltung der für die Programme geltenden Grundsätze zu überwachen hat. Wenn festgestellt wird, dass einzelne Sendungen gegen Grundsätze verstossen, wird dem Rundfunkrat die Kompetenz zugesprochen, den Intendanten aufzufordern, einen festgestellten Verstoss nicht fortzusetzen oder künftig zu unterlassen. Was die Androhung von Sanktionen betrifft, so sind im Gesetz bestimmte Vorgaben niedergeschrieben, welche ein Rundfunkrat zu erfüllen hat. Missachtet er diese Vorgaben, endet die Mitgliedschaft im Rundfunkrat. Im Staatsvertrag über den Südwestrundfunk sind insofern inhaltliche Vorgaben zu finden, als dass die Aufgaben des Rundfunkrates präzise umschrieben sind.

Die Rundfunkräte sind an keine Aufträge oder Weisungen gebunden. Im Staatsvertrag sind jedoch *strukturelle Vorgaben* zu finden. Es wird klar festgelegt, wie viele und aus welchen gesellschaftlichen Gruppen die Rundfunkräte zu entsenden sind. Was die *prozeduralen Vorgaben* durch den Staat betrifft, so lassen sich im Rundfunkstaatsvertrag des Weiteren auch Bestimmungen zu den Sitzungen des Rundfunkrates finden, bzw. es wird festgehalten, wer berechtigt ist, an den Sitzungen teilzunehmen. An der Durchsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen oder an der Sanktionierung bei Nichteinhaltung gewisser Vorschriften ist der Staat nicht beteiligt.

Was die *Rolle weiterer Akteure* betrifft, so werden an den Rundfunkrat insbesondere von der Öffentlichkeit Erwartungen gerichtet, da der Rundfunkrat der Vertreter der Allgemeinheit ist. Ansonsten sind keine weiteren Akteure an der Arbeit des Rundfunkrats beteiligt, weder auf inhaltlicher, struktureller noch prozeduraler Ebene.

Die *Erfolgsfaktoren* betreffend lassen sich aufgrund der Dokumentenanalyse keine Aussagen treffen. Lediglich die zumindest zweifelhafte Unabhängigkeit der Rundfunkräte – von Politik



und Rundfunkorganisation – kann als den Erfolg wohl einschränkenden Faktor bezeichnet werden. Der Staat ist insofern beteiligt, als dass er zur Selbstregulierung verpflichtet und die gesetzlichen Grundlagen schafft, weshalb man dessen Beteiligung als Erfolgsfaktor werten kann.

### **2.5.2 Perspektive der Akteure**

Als *Grund* für die Bildung des Rundfunkrats nennt Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat), dass nach dem Zweiten Weltkrieg die BBC jenes Modell gewesen sei, auf das man sich am ehesten einigen konnte: „Man hat es halt so gemacht, weil es damals bei der BBC so gemacht worden ist. Im Nachhinein hat man dann versucht, weitere Gründe dafür zu finden.“ Die verfassungsrechtliche Begründung sei erst 1961 gekommen.

Edwin Veit (MDR Rundfunkrat) erwähnt, dass die Arbeit der Rundfunkräte in den neuen Bundesländern weitgehend wie in den alten Bundesländern aussehe: „Da gibt es kaum Unterschiede.“ Unterschiede zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sieht er in anderen Bereichen. So habe man aus den Erfahrungen der alten Bundesländer gelernt, „dass die kleinen Anstalten geringe Zukunftsperspektiven haben. Man hat deshalb den MDR als gemeinsame Rundfunkanstalt dreier Länder realisiert.“ Ebenfalls habe man wegen der fehlenden Tradition mit bestimmten Themen anders umgehen können, zum Beispiel was das Outsourcing betroffen habe.

Von den *Arbeitstätigkeiten* des Rundfunkrats wurden die Programmebeobachtung und die Behandlung von Beschwerden speziell angesprochen. Zwar, so Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat), hätte der Rundfunkrat die Möglichkeit, Programmrichtlinien zu erlassen. Davon habe man aber keinen Gebrauch gemacht. Lediglich die in der ARD gemeinsam entwickelten Richtlinien für Werbung und Programm sowie im Bereich des Jugendschutzes seien „als eigene Entscheidung bestätigt“ worden. Auch der WDR- und der MDR Rundfunkrat erlassen keine internen Regeln. Er sei, erläutert Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat), in Programmfragen gegenüber dem Intendanten, welcher für alle Bereiche des Programms verantwortlich sei, überwiegend beratend tätig. Der Rundfunkrat habe nur bei Programmstrukturentscheidungen Zustimmungskompetenz, jedoch weder ein Initiativrecht für solche Änderungen, noch eine Weisungsberechtigung bei Einzelsendungen. Edwin Veit (MDR Rundfunkrat) ergänzt, dass Grundsatzentscheidungen des Intendanten teilweise mit dem Rundfunkrat abgestimmt würden. Zudem beschliesse der MDR Rundfunkrat über Produktionen mit hohem Investitionsvolumen. Der WDR Rundfunkrat würde allerdings hin und wieder Positionspapiere publizieren; im Gegensatz zu den Programmrichtlinien des Intendanten seien diese aber nicht verbindlich, fügt Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat) hinzu. Vor zwei Jahren seien beispielsweise als Reaktion auf die zunehmenden Gewalterscheinungen in der Gesellschaft unter Einbezug von Programmachern Grundsätze zur Medienethik erarbeitet worden.

Die Programmberatungstätigkeit beim WDR würde schwerpunktmässig im Programmausschuss stattfinden, wie Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat) erläutert: „Der Programmaus-

schuss nimmt sich manchmal bestimmte Sachthemen vor. Und in all diesen Sitzungen sind die Vertreter des Intendanten, also die Programmleiter und die leitenden Mitarbeiter da, die gerade diese Themen im Haus vertreten.“ Ein weiteres Element der Programmberatung sei die „Nachbetrachtung“ der Programme, wo etwa über die Qualität der Recherche oder der Darstellung eines Beitrags diskutiert werde. Ähnlich sei das Verfahren beim MDR, mein Edwin Veit (MDR Rundfunkrat).

Teilweise in den Bereich der Rundfunkräte fallen auch Programmbeschwerden. Beim SWR und WDR ist der Intendant für die Behandlung von Programmbeschwerden zuständig. Sei der Beschwerdeführer mit der Antwort aber nicht zufrieden, könne er sich innerhalb bestimmter Fristen an den Rundfunkrat wenden, merken Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat) und Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat) an.

Befragt nach der *Rolle des Staates*, respektive nach einer allfälligen Zusammenarbeit des Rundfunkrats mit dem staatlichen Stellen, antwortet Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat), dass es überhaupt keine Berührungspunkte gäbe. Auch Frank Scherer (LFK) erklärt, dass es lediglich informelle Kontakte zwischen Rundfunkrat und Landesmedienanstalt gäbe.

In Zusammenhang mit der Diskussion um einen allfälligen *Erfolg beziehungsweise Misserfolg der Arbeit der Rundfunkräte* ist in den medienpolitischen Diskussionen Deutschlands der *parteiliche Einfluss* oft ein Thema. Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat) sieht in der Zusammensetzung der Rundfunkräte Vor- und Nachteile: „Es ist nicht so, dass Politik die Personalentscheidungen trifft. Und da werden Sie keinen Beleg dafür finden können.“ Allerdings habe jedes Mitglied des Rundfunkrats eine politische Auffassung und die politischen Parteien würden versuchen, „die ihnen zuneigenden Mitglieder des Rundfunkrats auf privater Basis zu organisieren.“ Allerdings:

Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat): „Alle Versuche, die Meinungsbildung im Rundfunkrat in die eine oder andere Richtung zu lenken, sind bisher ganz schnell gescheitert. Weil die Zusammensetzung der Aufsichtsorgane so ist, dass keine politische Gruppe, die sich finden kann, über einen entscheidenden Einfluss verfügen kann.“

Dies sei auch der Grösse des Organs zu verdanken, die es erschwere, bestimmte Interessensgruppen zu organisieren. Ebenfalls beinhalte der Rundfunkrat auch Vertreter von Regierung und Parlament. Dies hält Gebel allerdings nicht für einen Nachteil.

Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat): „Die Einbindung der Politik ist schon auch richtig, weil die Politik ja die Aufgabe hat, den Staat zu steuern und die Demokratie zu sichern. In den Parlamenten die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, dass so etwas wie Rundfunk stattfinden kann. Es ist ja auch gut, dass die Politik sich darum kümmert.“

Auch Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat) hält den parteipolitischen Einfluss der Rundfunkräte nicht für problematisch. Zum einen würden die politischen Parteien zu den wichtigsten gesellschaftlichen Kräften gehören. Zum andern: „Würde man die Parteien völlig verbannen, hätte man damit mögliche Anfechtungen durch Parteipolitik nicht verbannt.“ Die Arbeit des

Rundfunkrats und dessen Konsensfindung werde denn auch nicht durch die Parteizugehörigkeit blockiert, mein Grätz. „Wir haben hier zu 90 und mehr Prozent einstimmige Beschlüsse. Die Einsicht dominiert, dass es keinen Zweck hat, das Parlament künstlich nachzumachen, sondern in Sachfragen übereinzustimmen.“

Während die Vertreter der Rundfunkräte erwartungsgemäss keine Bedenken hinsichtlich des (partei-)politischen Einflusses anbringen, hat Frank Scherer (LFK) klare Vorstellungen, was geändert werden sollte: „Weniger Staat, weniger politische Besetzung, mehr Fachleute, kleinere Gremien.“ Und auch Barbara Kollmeier (StaMi BW) erwähnt die politische Einflussnahme als Grundproblem aller Rundfunkräte.

Martin Deitenbeck (SLM): „Der Rundfunkrat repräsentiert als ein Organ der jeweiligen Rundfunkanstalt eine Binnenkontrolle. Meiner Meinung nach funktioniert dieses System nicht, weil das Kontrollorgan eben nicht unabhängig ist. Er könnte es sein, aber von seiner Einstellung her ist er nicht kritisch gegenüber der Anstalt, sondern sieht sich als Sachwalter der Anstalt selbst. Deswegen ist für mich allein die externe Kontrolle effektiv. Das Kontrollsystem darf nicht eingebettet sein bei den Veranstaltern.“

In Deutschland findet sich in der medienpolitischen Diskussion auch die Forderung, den öffentlichen Rundfunk stärker auf einen *konkretisierbaren Programmauftrag* festzulegen. Doch Werturteile über Programme seien nicht justiziabel:

Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat): „Die Hoffnung, man könnte eine Programmkontrolle in Normen festlegen, geht fehl. Sie ist mit dem Prinzip der Rundfunkfreiheit nicht vereinbar. Ich kann die Qualität einer Sendung nicht in Vorschriften fassen und wenn ich sie fasse, dann sind sie vielleicht am nächsten Tag schon nicht mehr passend. Man muss einfach akzeptieren, dass es einen Bereich gibt, der sich einer Regulierung entzieht, das ist die öffentliche Meinungsbildung.“

In der Grösse des SWR-Rundfunkrats mit 74 Mitgliedern sieht Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat) Vor- und Nachteile. Ein Nachteil sei jener, dass die Möglichkeit eines Meinungsbildungsprozesses in den Sitzungen gering sei: „Es kann immer nur eine Konzentration auf vorbereitete Themen geben.“ Als Vorteil sieht er, dass damit eine Einbindung von Vertretern „aus vielen Teilen der Gesellschaft“ möglich sei. „Insofern wird die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch nach aussen transportiert. Dies ist ein Stück rundfunkpolitisches Marketing in alle gesellschaftlichen Bereiche hinaus. Und das ist umso mehr der Fall, je mehr Vertreter im Rundfunk sind.“ Einen Erfolg sieht Gebel auch im grossen Engagement der Mitglieder des Rundfunks. „Zu meiner persönlichen Verwunderung hat der Arbeitseifer der Mitglieder des Rundfunks nicht nachgelassen. Für mich ist es wirklich erstaunlich, dass die Bereitschaft, so gründlich das Programm unter die Lupe zu nehmen, auch nach Jahren der Mitgliedschaft so ausgeprägt ist.“

Als Problem für die Bewältigung der Aufgabe eines Mitglieds im Rundfunkrat sieht Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat) die Komplexität der Aufgabe:

Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat): „Die Zahl der Programme hat ständig zugenommen, die Probleme sind differenzierter geworden. Die politische, aber auch medienpolitische und medieninhaltliche Umwelt ist sehr differenziert geworden. Mit dem Ehrenamt des Rundfunkratmitglieds kann man dies alles kaum bewältigen und wirklich sagen ‚ich habe jetzt einen Gesamtüberblick‘. Aber dieses Problem ist nicht auf den Rundfunk beschränkt, sondern betrifft auch andere gesellschaftliche Bereiche.“

## 2.6 ORF Stiftungs- und Publikumsrat

Im Jahr 2001 trat das neue ORF-Gesetz in Kraft (siehe Abschnitt 1.2.4.2). Die Wahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erfolgt nun im Rahmen einer Stiftung öffentlichen Rechts. Ein Stiftungsrat trat an die Stelle des Kuratoriums, der Publikumsrat (der zum Teil direkt von den Gebührenteilnehmern gewählt wird) ersetzte die Hörer- und Sehervertretung.

Der *Stiftungsrat* ist das politisch bedeutendste Organ des ORF. Die Mitglieder werden nach Massgabe der Bestimmungen des ORF-Gesetzes bestellt. Die Funktionsperiode des Stiftungsrats dauert vier Jahre: Sechs Mitglieder, die von der Bundesregierung unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der politischen Parteien im Nationalrat unter Bedachtnahme auf deren Vorschläge bestellt werden, wobei jede im Hauptausschuss des Nationalrates vertretene Partei durch mindestens ein Mitglied im Stiftungsrat vertreten sein muss; neun Mitglieder bestellen die Länder, wobei jedem Land das Recht auf Bestellung eines Mitgliedes zukommt; neun Mitglieder bestellt die Bundesregierung; sechs Mitglieder bestellt der Publikumsrat; fünf Mitglieder werden vom Zentralbetriebsrat bestellt.

Die Aufgaben und Kompetenzen des *Publikumsrats* sind in § 30 ORF-Gesetz geregelt. Empfehlungen an die Geschäftsführung des ORF zur Programmgestaltung werden nach Vorbereitung in den Arbeitsausschüssen vom Plenum beschlossen. Weitere Empfehlungsrechte hat der Publikumsrat in Bezug auf Sendungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen, Qualitätssicherungssysteme und Jahressendeschemen.

Der Publikumsrat verfügt über sechs Arbeitsausschüsse, die sich jeweils mit spezifischen Themenschwerpunkten befassen. Der *Programmausschuss* befasst sich in Hinblick auf die Einhaltung des umfassenden Programmauftrags auf Grund des ORF-Gesetzes mit der Beobachtung der ORF-Programme und deren Ausgewogenheit sowie mit der Analyse neuer Programmformate. Er bereitet Empfehlungen zur Programmgestaltung vor, die nach der Beschlussfassung im Plenum an die Geschäftsführung des ORF übermittelt werden. Der *Beschwerdeausschuss* setzt sich mit Publikumsbeschwerden über einzelne Sendungen bzw. Sendungsformate nach deren Ausstrahlung auseinander, wobei vor allem die Einhaltung der Bestimmungen des ORF-Gesetzes und der Programmrichtlinien (Einhaltung des Objektivitätsgebots, Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit und Unparteilichkeit der Berichterstattung) geprüft wird. Der *Finanzausschuss* befasst sich mit der Finanzierung des ORF und Investitionsvorhaben im technischen Bereich. Der *Ausschuss für Unternehmens- und Medienpolitik* beschäftigt sich mit allen Fragen der Entwicklung der elektronischen Medien in Österreich, mit der Rundfunkgesetzgebung und technischen Neuentwicklungen, die

für die Hörer und Seher von Bedeutung sein können. Der *Konsumentenausschuss* befasst sich mit der Behandlung von technischen und wirtschaftlichen Fragen der Versorgung mit Dienstleistungen des ORF. Dem *Präsidialausschuss* schliesslich gehören der Vorsitzende des Publikumsrats, dessen Stellvertreter und die Vorsitzenden der anderen Arbeitsausschüsse und deren Stellvertreter an. Aufgabe des Präsidialausschusses ist die Koordinierung der Arbeiten des Publikumsrats und die Vorbereitung der Plenarsitzungen.

### **2.6.1 Dokumentenanalyse**

Sowohl der Stiftungs- als auch der Publikumsrat des ORF können als *Akteure der Co-Regulierung* eingestuft werden.

Was die Komponenten der Co-Regulierung betrifft, sind sowohl im Publikums- als auch im Stiftungsrat klare Vorgaben vorhanden. So hat sich der Publikumsrat strukturell in sechs Arbeitsausschüsse aufgeteilt, welche verschiedene Aufgaben zu erfüllen und unterschiedliche Interessen zu vertreten haben. Auch sind in beiden Gremien inhaltliche Vorgaben vorhanden und auch prozedural existieren gewisse Richtlinien.

Das inhaltliche Ziel des Publikumsrats ist die Wahrung der Interessen der Hörer und Seher, d.h. der Publikumsrat hat die Aufgabe, sich auf der Grundlage des verfassungsgesetzlich begründeten Programmauftrags für die Interessen des Publikums einzusetzen. Der Publikumsrat hat die Gesamtanliegen des Publikums mit dem gesetzlichen Programmauftrag abzugleichen und die daraus gewonnenen Standpunkte im Rahmen seiner Kompetenzen und auf der Grundlage der Geschäftsordnung zu vertreten.

Ein weiteres Ziel scheint zu sein, eine *Beschwerdemöglichkeit für die Nutzer* zu schaffen. Einer dieser sechs Arbeitsausschüsse des Publikumsrats ist der Beschwerdeausschuss. Dieser befasst sich mit Publikumsbeschwerden über einzelne Sendungen bzw. Sendungsformate nach deren Ausstrahlung, wobei vor allem die Einhaltung der Bestimmungen des ORF-Gesetzes und der Programmrichtlinien (Einhaltung des Objektivitätsgebots, Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit und Unparteilichkeit der Berichterstattung) geprüft werden. Auch aus der Arbeit dieses Ausschusses können Empfehlungen zur Programmgestaltung an die Geschäftsführung resultieren, die dem Plenum zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Betreffend der *Rolle des Staates* bei der Co-Regulierung sind sowohl die Aufgaben und Kompetenzen des Publikumsrats als auch des Stiftungsrats im ORF-Gesetz klar geregelt. Im Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz) vom 1.1.2002 wird der ORF dazu verpflichtet, vier Organe einzurichten: den Stiftungsrat, den Generaldirektor, den Publikumsrat und die Prüfungskommission. Gemäss § 29 Abs. 2 ORF-Gesetz gibt sich der Publikumsrat seine Geschäftsordnung selbst. Der Staat gibt insofern *inhaltliche Vorgaben* vor, als dass er dem Stiftungsrat eine Reihe von Aufgaben überträgt, welche im Gesetz genau festgehalten sind (§ 21). Darunter ist unter anderem festgehalten, dass der Stiftungsrat Pro-

grammrichtlinien aufzustellen hat. Weiter wird der Stiftungsrat angehalten, Qualitätssicherungssysteme einzuführen (Programmcontrolling).

Was die *strukturellen Vorgaben* betrifft, so wird vom Staat vorgeschrieben, wie sich die Organe zusammensetzen haben. Es lassen sich im Rundfunkstaatsvertrag des Weiteren auch *prozedurale Vorgaben* in Form von Bestimmungen zu den Sitzungen des Rundfunkrates finden, bzw. es wird festgehalten, wer berechtigt ist, an den Sitzungen teilzunehmen oder beizuwohnen.

Weder im Publikumsrat noch im Stiftungsrat spielen weitere Akteure eine Rolle.

## **2.6.2 Perspektive der Akteure**

Wolfgang Buchner (ORF Stiftungs- und Publikumsrat) erklärt, dass dem Stiftungs- und Publikumsrat ein Sekretariat zur Verfügung stehe, welches von ihm geleitet werde. Das Sekretariat berate und betreue beide Organe, indem es beispielsweise Rechtsberatung biete, Beschlüsse vorbereite oder bei deren Umsetzung mitwirke.

Über die Zusammensetzung der Räte berichtet Buchner, dass diese aus Vertretern von Interessensgruppierungen bestünden. Dies habe zur Folge, dass der Publikumsrat eher Programmleistungen für Publikumsminoritäten einfordere. „Die breiten Publikumsinteressen sind in diesem Gremium kaum vertreten.“ Die Tendenz bestehe in abgeschwächter Form auch im Stiftungsrat. Allerdings würden beide Gremien einsehen, „dass wenn sie die Attraktivität des Produkts zurückdrängen, die Werbung schwächer wird, die Werbefinanzierung geringer wird und damit das Programmengelt erhöht werden muss, was ja auch nicht populär ist.“

Einen Zielkonflikt in der Austarierung der Interessen des ORF am Publikumsmarkt und den gesetzlichen Leistungsanforderungen sieht Buchner nur teilweise.

Wolfgang Buchner (ORF Stiftungs- und Publikumsrat): „Man muss hier zwischen Schein und Wirklichkeit unterscheiden. Der Schein wird erzeugt durch den gesetzlichen Rahmen. Dieser gesetzliche Rahmen ist aber so unpräzise und in vielfachen Richtungen dehnbar, dass die entscheidende Kompetenz des Stiftungsrats Personalkompetenz ist, indem er einen Geschäftsführer einsetzt, indem er Direktoren einsetzt. Diese Personalentscheidung führt letztlich zu einem Ergebnis in der Programmierung. Es sind also nicht so sehr die Gesetznormen, die das Handeln bestimmen, als die konkreten Personalentscheidungen.“

Als Aussenstehender beurteilt Hans Peter Lehofer (KommAustria, A) die Tätigkeit der beiden ORF-Räte kritischer. „Ich sehe überhaupt keine Legitimation, dass der Stiftungs- und der Publikumsrat als Selbstregulierungsorgane zur Kontrolle des Service public angesehen werden sollen. Die mir bekannten Entscheidungen des Stiftungsrates und Publikumsrates sind ausschliesslich Entscheidungen, die zum Unternehmenswohl des ORF ansetzen.“ Dies sei auch durchaus legitim, da der Stiftungsrat wie ein Aufsichtsrat das Interesse des Unternehmens im Auge haben solle. Aber: „Da ist aus meiner Sicht keine Kontrolle des Service-public-Auftrages drin.“ Damit insbesondere der Stiftungsrat den publizistischen Leistungsauf-

trag konsequenter verträge, bräuchte es in den Augen Lehofers einen klaren Auftrag und eine Loslösung des Gremiums vom Unternehmen. Auch Matthias Tramer (BKA) berichtet von Kritik am Publikums- und Stiftungsrat. So hätten der Publikumsrat und seine Vorgängerorganisation immer wieder die Forderung gestellt, stärkere Rechte zu erhalten, welche über eine reine Empfehlung hinausgingen. Kritik am Stiftungsrat habe es kürzlich in einer Beschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof gegeben: „Er sei zu gross er sei nicht entscheidungsfähig, allerdings entspricht seine heutige Grösse derjenigen seit 1974.“<sup>8</sup> Eine weitere Besonderheit des ORF-Publikumsrats ist die Wahl von sechs Mitgliedern durch das Publikum. Organisationen aus bestimmten gesellschaftlichen Teilbereichen könnten Kandidaten vorschlagen, die dann in einem Wahlprospekt allen Gebührenzahlern vorgestellt werden. Die Wahlbeteiligung sei jedoch sehr gering gewesen (ca. 3%). „Ich glaube nicht, dass der Aufwand von rund 1.3 Millionen Euros dafür stimmt“, kommentiert Buchner (ORF Stiftungs- und Publikumsrat). Auf die allgemeine Situation Österreichs bezogen meint Wolfgang Feiler (RTR), dass Selbstregulierung bisher über weite Strecken nicht stattgefunden habe.

Wolfgang Feiler (RTR): „Jetzt gibt es aber Ansätze zur Co-Regulierung. Wir sehen diese Entwicklung sehr zaghaft aber doch kommen. Die reine Selbstregulierung ist in dieser Branche nicht zu beobachten, ebenso wenig wie nennenswerte Fortschritte. Co-Regulierung scheint hingegen etwas viel versprechender zu sein, aber sehr zaghaft.“

## **2.7 BBC Producers' Guidelines und BBC Programme Complaints Unit (PCU)**

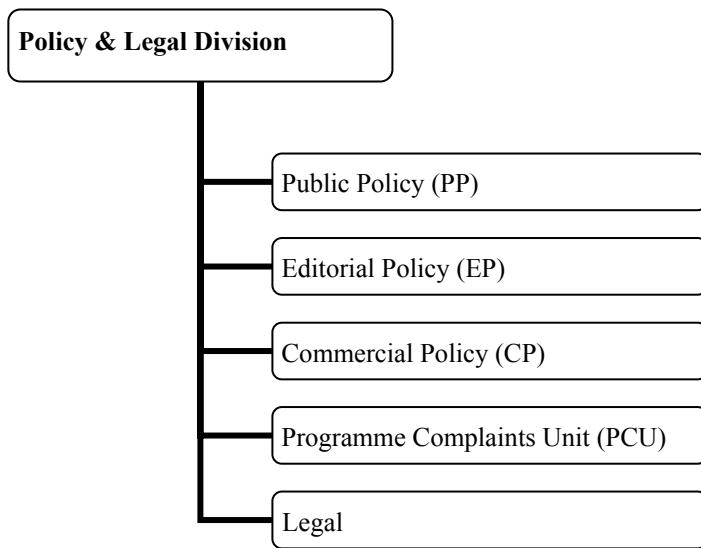
Die BBC ist im Agreement (BBC Agreement 1996: § 5.3) dazu verpflichtet, selbst interne Richtlinien auszuarbeiten, welche sich auf den Radio-, Fernseh- und Onlinebereich beziehen. Diese gelten sowohl für BBC-interne Mitarbeiter als auch für unabhängige Produzenten, welche im Auftrag der BBC Sendungen herstellen (vgl. Donges/Künzler 2000: 19).

Um diesen Forderungen gerecht zu werden, hat die BBC die Producers' Guidelines entwickelt. Diese werden als ethische Codes für Programmierer zur Umsetzung des öffentlichen Auftrags verstanden. In den Producers' Guidelines werden Fragen bezüglich Unparteilichkeit, Genauigkeit, redaktionelle Unabhängigkeit, Jugendschutz, Berichterstattung im Wahlkampf etc. geregelt (vgl. Donges/Künzler 2000: 19). Diese Richtlinien sollen den Produzenten konkrete Anhaltspunkte für ihre Arbeit geben (vgl. Jarren et al. 2002b: 197). Zuständig für die Guidelines ist die Sektion Editorial Policy (EP) innerhalb der Division „Policy & Legal“ (vormals „Public Policy“). Daneben existieren ferner die Commercial Guidelines, welche die Trennung der kommerziellen und der gebührenfinanzierten Leistungen der BBC regeln.

---

<sup>8</sup> Mittlerweile hat der österreichische Verfassungsgerichtshof entschieden und keinen Anstoss an der Grösse des Stiftungsrates genommen.

**Abbildung 21: Organigramm der BBC-Division „Policy & Legal“**



Die BBC hat des Weiteren interne Stellen geschaffen, welche die Einhaltung dieser selbstauferlegten Verpflichtungen überwachen sollen (vgl. Donges/Künzler 2000: 19). Dabei handelt es sich unter anderem um die Programme Complaints Unit (PCU). Sie befasst sich mit schriftlichen Programmbeschwerden, welche einen Verstoss gegen die Producers' Guidelines in den gebührenfinanzierten Programmen betreffen. Alle Programmacher sind dazu verpflichtet, bei Untersuchungen mit der Beschwerdestelle zusammenzuarbeiten. Falls ein Beschwerdeführer mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, hat er die Möglichkeit, die Beschwerde an eine Untereinheit des Board of Governors weiterzuziehen, das Governors Complaints Appeals Committee (vgl. Jarren et al. 2002b: 197). Die PCU ist neu in der „Policy & Legal Division“ angesiedelt und war zuvor Teil des so genannten Secretary's Office. Die Leitung der Abteilung „Policy & Legal“ ist zugleich Mitglied des Executive Committee und damit direkt dem Generaldirektor unterstellt.

### **2.7.1 Dokumentenanalyse**

Der Staat ist an der Regulierung des Public-Service-Teils der BBC über die Royal Charter und das Agreement insofern beteiligt, als dass er diese Rechtsdokumente mit Leistungsauftrag, aber auch zahlreiche Anforderungen zur Selbstorganisation erlässt. Staatliche Regulierungskompetenzen in Bezug auf die BBC ergeben sich teilweise auch durch den Communications Act 2003, welcher gewisse technische Belange und die kommerziellen Dienstleistungen der BBC reguliert. Zudem hat die neu geschaffene Regulierungsbehörde OFCOM einige Kompetenzen in Bezug auf die Regulierung der BBC.

Das Aufsichtsgremium der BBC, das Board of Governors, kann gemäss der hier verwendeten Definition als Akteur der Co-Regulierung bezeichnet werden, da seine Zusammensetzung, Kontrollfunktionen und andere Aufgaben in Bezug auf die BBC in der Royal Charter und dem Agreement festgeschrieben sind. So ist das Board angehalten, die Einhaltung von Unpar-



teiligkeit, Geschmack und Anstand, effizientem Umgang mit den Gebührengeldern sowie die Trennung von kommerziellem und Public-Service-Teil zu überwachen. Weiter sind die Governors gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig und haben dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit einbezogen wird (vgl. Jarren et. al. 2002b: 126). Allerdings werden im Folgenden nicht das Board, sondern die Producers' Guidelines und die Programme Complaints Unit (PCU) untersucht. In der Royal Charter ist vorgeschrieben, dass die BBC interne Richtlinien erlassen muss und welche Bereiche darin anzusprechen sind (vgl. Jarren et. al. 2002b: 235). Dieser Verpflichtung ist die BBC mit der Herausgabe der Producers' Guidelines nachgekommen. Obwohl also staatlich vorgeschrieben, können diese dennoch als Instrument der Selbstorganisation bezeichnet werden, da ihre konkrete Ausarbeitung der BBC obliegt. Die PCU ist ebenfalls ein Selbstorganisationsinstrument. Es ist in dieser Form weder in der Charter noch dem Agreement vorgeschrieben. Allerdings finden sich dort verschiedene Verpflichtungen, welche zur Einrichtung eines solchen Gremiums geführt haben: So ist es Aufgabe der Governors sicherzustellen, dass alle Kommentare, Vorschläge und Beschwerden der Rezipienten der „Home Services“ angemessen berücksichtigt werden, dass alle Angestellten und Produzenten die internen Richtlinien beachten und, allgemein, dass die Programme unparteilich und fair ausgestaltet sind (vgl. Jarren et. al. 2002b: 232, 239).

Die BBC will bei allen Programmen und Dienstleistungen die höchsten ethischen Standards erfüllen. Die redaktionelle Arbeit soll auf den Werten Unparteilichkeit, Präzision, Fairness, redaktionelle Unabhängigkeit und Einhaltung von Geschmack und Anstand basieren. Zur Einhaltung dieser Standards wurden die erwähnten *Producers' Guidelines* erlassen.

Wird gegen die Producers' Guidelines verstossen, so ist wiederum eine Stelle zuständig, um dies abzuklären: Die *Programme Complaints Unit*. Sie befasst sich mit schriftlichen Programmbeschwerden, die einen Verstoß gegen die Producers' Guidelines in den gebührenfinanzierten Programmen betreffen. Alle Programmleute sind verpflichtet, bei Untersuchungen mit der Beschwerdestelle zusammenzuarbeiten. Ist ein Beschwerdeführer mit einer Entscheidung der PCU nicht einverstanden, kann er die Beschwerden an einen Ausschuss des Board of Governors, das so genannte „Governors' Programme Complaints Appeals Committee“ weiterziehen (vgl. Jarren et. al. 2002b: 197).

Der *Anstoss* zur Einführung der beschriebenen Instrumente von Selbstorganisation ging zumindest indirekt vom Staat aus. So war die BBC während der Regierung Thatcher in den 1980er Jahren unter starker Kritik, politisch einseitig zu berichten. In diesem Zeitraum wurden ebenfalls Vorschläge gemacht, Teile der BBC zu privatisieren, ihren Finanzierungsmodus auf stärker marktgerechte Modelle umzustellen oder die BBC ebenfalls einer externen staatlichen Aufsicht zu unterstellen. In Hinblick auf den Erneuerungsbedarf von Royal Charter und Agreement 1996, hat die BBC anfangs der 1990er Jahre Massnahmen zur Steigerung der Kosteneffizienz (Einführung einer Vollkostenrechnung und eines „internen Marktes“ im Rahmen von „Producer's Choice“) sowie zur Qualitätskontrolle ergriffen. Ebenfalls wehrte sich die BBC mit dem Argument der Aufrechterhaltung ihrer Unabhängigkeit dagegen, unter staatli-

che Aufsicht gestellt zu werden. Deshalb hat die BBC bereits Jahre vor der Erneuerung ihrer Charter 1996 interne Richtlinien eingeführt und immer wieder aktualisiert (vgl. Franklin 1996: 283). Die Schaffung der PCU schliesslich ist organisationsintern der Versuch, die oben genannten Anforderungen nach Berücksichtigung von Zuschauerbeschwerden und Einhaltung der internen Richtlinien umzusetzen.

Mit dem Erlass der Richtlinien und der Schaffung der PCU verfolgt die BBC mehrere *Ziele*. Einerseits dienen diese Instrumente dazu, Hilfestellung bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zu leisten. Damit verbunden sind die Zielsetzungen, Qualitätsstandards umzusetzen und zu kontrollieren, andererseits aber auch, den Programmachern bei ihrer täglichen Arbeit eine Orientierungshilfe zu geben, was im weiteren Sinne als Optimierung der Arbeitsabläufe interpretiert werden kann. Zudem soll mit der Veröffentlichung der Richtlinien gegenüber der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden, an welchen Werten sich die BBC orientiert, um die an sie herangetragenen Erwartungen zu erfüllen. Somit soll auch die Programmakzeptanz optimiert und dadurch die Gebührenfinanzierung legitimiert werden.

Was die *Rolle Dritter* betrifft, ist vor allem die Beziehung zum Staat von Interesse. Denn die beiden Selbstorganisationsinstrumente Producers' Guidelines und PCU sind gesetzlich angelegt. So ist in der Royal Charter erstens vorgeschrieben, dass die BBC einen Kodex entwickeln muss, welcher den Programmverantwortlichen als Leitplanke bei der Einhaltung der Public-Service-Standards dient (§ 5). Dieser Forderung ist die BBC mit dem Erlass der Producers' Guidelines nachgekommen. Die Richtlinien betreffen alle inländischen und internationalen Sendungen, Programme und Services der BBC, ob Fernsehen, Radio oder Online-Bereiche.

„The Guidelines help programme makers navigate their way through difficult editorial issues so that distinctive and sometimes controversial programmes can be made which maintain the highest ethical and editorial standards. The consultation and referral system is designed to help BBC people make, and share, decisions about especially difficult editorial issues“ (BBC o.J.a: 26).

Zweitens ist in der Charter vorgeschrieben, dass die BBC sicherstellen muss, Kommentare und Beschwerden der Rezipienten zu behandeln. Dieser Vorschrift wurde mit der Einrichtung der Programme Complaints Unit entsprochen.

Diese rechtlichen Vorgaben sind als staatliche Beteiligung an den erwähnten Selbstorganisationsinstrumenten anzusehen. So präzisieren die Producers' Guidelines beispielsweise einige inhaltliche Anforderungen der Royal Charter, etwa dass kontroverse Themen mit Präzision und von einem unparteilichen Standpunkt aus behandelt werden sollen. Der Einbezug der Mediennutzer ist über die Einrichtung der PCU gegeben, da die PCU Beschwerden der Öffentlichkeit überprüft, ob die Producers' Guidelines und damit die Programmstandards der BBC verletzt wurden.

Die PCU dient zur Feststellung und Ahndung von Verstößen gegen die Producers' Guidelines. Sie kann deshalb als Instanz zur *Durchsetzung* und *Sanktionierung* der aufgestellten Normen angesehen werden.

Anhand der Dokumentenanalyse lassen sich verschiedene Vermutungen in Bezug auf die *Erfolgsfaktoren* machen. Es ist anzunehmen, dass die Rechenschaftspflicht ein Erfolgsfaktor ist. So werden alle Beschwerden und die dazu getroffenen Entscheidungen in einem vierteljährlich erscheinenden „Programme Complaints Bulletin“ unter den Kategorien „fairness and accuracy“, „taste and standards“ und „other matters“ publiziert, ebenso diejenigen Fälle, die an das Berufungskomitee weitergezogen wurden. Ebenso ist die Verfahrensweise der PCU klar. Des Weiteren ist zu vermuten, dass Kontinuität ein Erfolgsfaktor ist, da es die internen Richtlinien bereits seit einiger Zeit gibt und sie immer wieder überarbeitet wurden.

### **2.7.2 Perspektive der Akteure**

Von Gesetzes wegen sei das Board of Governors für die *Implementation von Selbstorganisationsinstrumenten* zuständig, wie David Fawcett (BBC PP) ausführt. Dieses habe jedoch seine Verantwortung an das Executive Management delegiert, welches folglich Entscheidungen über die Struktur und Arbeitsprozesse von Sektionen wie der für die Guidelines zuständigen EP und der PCU treffe. Von Fraser Steel, dem Vorsitzenden der Programme Complaints Unit wird dies bestätigt: Die Governors wären bei seiner Ernennung und jener seiner Mitarbeiter nicht involviert. Allerdings müsse über alle Aktivitäten den Governors Rechenschaft abgelegt werden, fügt Fawcett (BBC PP) hinzu.

Die *Programme Complaints Unit* bestehe aus rund zehn Personen, erläutert Fraser Steel (BBC PCU). Die Zuständigkeit der PCU erstrecke sich nicht auf die World Services der BBC. Den Grund dafür sieht Steel darin, dass zwischen den Governors und der Gebührenzahlern in Grossbritannien eine besondere Beziehung bestehe. „They have a particular responsibility that there are certain sorts of processes in place for dealing with complaints.“ Die Beziehung zwischen einem Zuhörer irgendwo auf der Welt und der Verantwortlichkeit der Governors sei jedoch unklar. Auch beschäftige sich die PCU nicht mit allen Anfragen die Public Services der BBC betreffend. Eine Untersuchung werde nur dann eingeleitet, wenn ein Mitglied der Bevölkerung an die PCU oder den Generaldirektor gelange und eine Verletzung der Producers' Guidelines beklage. Zuerst werden dann abgeklärt, ob tatsächlich ein Verstoß gegen die redaktionellen Richtlinien vorliegen könnte. Sollte dies der Fall sein, recherchiere die PCU über die betreffende Sendung und spreche mit den an der Sendung beteiligten Personen. Alle Angestellten der BBC seien verpflichtet, bei solchen Untersuchungen zu kooperieren. Dies sei auch der Unterschied zu einer externen Regulierungsbehörde: „External regulators would have certain powers of compulsion, but not formal powers of disclosure that we have. It is not a sort of a tribunal process; it's purely investigative and relatively informal.“ Auf dieser Grundlage werde eine provisorische Schlussfolgerung gezogen, die vom Vorsitzenden der PCU geprüft und unterzeichnet werde.

Komme er zum Schluss, dass einer Beschwerde stattgegeben werde, sei das Verfahren aber noch nicht abgeschlossen. Danach müsse er das Einverständnis der betroffenen Programmabteilung holen, da formal die Direktoren der Programmabteilung gegenüber dem Generaldirektor verantwortlich seien. Sollte zwischen dem Verantwortlichen der PCU und dem Direktor der Programmabteilung kein Einverständnis über die Entscheidung der PCU erzielt werden, sei es am Generaldirektor, einen Entscheid zu fällen, da dieser letztlich der Chefredaktor sei. „This has been going for nearly 10 years and there have been only two occasions when the division has decided that they don't agree to my finding and they want to take it to the director-general.“ Danach werde der Beschwerdeführer über die Entscheidung informiert und der Entscheid im Quartalsbericht veröffentlicht.

Fraser Steel (BBC PCU) hält es dabei für besonders wichtig anzugeben, welche weiteren Massnahmen – also letztlich *Sanktionen* – getroffen wurden. Die Massnahmen würden nicht von der PCU direkt erlassen, dafür sei das Management selbst verantwortlich. Es könne sich dabei um Rügen oder andere Disziplinarmaßnahmen handeln. Auch Entlassungen seien möglich. Dies sei aber nicht die *Zielsetzung* der PCU. Vielmehr gehe es darum, Verbesserungen im redaktionellen Bereich vorzunehmen, aus Fehlern zu lernen und redaktionell sensible Bereiche zu orten. Der *Anstoss zur Gründung* der PCU sei denn auch hauptsächlich publizistisch motiviert gewesen, wie David Fawcett (BBC PP) erklärt.

Steel (BBC PCU) bejaht denn auch, dass die Erfahrungen der PCU in Neuauflagen der *Producers' Guidelines* fliessen würden. Es gäbe oft Gespräche mit der Editorial Policy und diese würden auch dazu beitragen, dass die Richtlinien ständig überprüft würden. Von David Fawcett (BBC PP) wird dies bestätigt.

Stephen Whittle (BBC EP) erläutert die Aufgaben der Unternehmenseinheit *Editorial Policy*. Diese Einheit bestehe aus einem Team von zwölf Leuten, welches von ihm geleitet werde. Seine Funktionsbezeichnung innerhalb der BBC sei jene eines „Controllers“. Dies sei ein etwas altmodischer Ausdruck, der aus jener Zeit stamme, in der es innerhalb der BBC nur sehr wenige Controller gab „and they also are the people who control the various channels and networks that the BBC broadcasts“. Somit sei er gleichgestellt mit Personen, die einen Sender leiten. Als Controller habe er die Verantwortung, die Chefredaktorenrolle des Generaldirektors in Bezug auf inhaltlich heikle Programme auszuüben. Seine Aufgabe und jene der Editorial Policy sei dabei eine beratende: Den Redakteuren werde Rat gegeben, inwiefern sie ein Programm gestalten können, damit es mit den *Producers' Guidelines* übereinstimme.

Die Redakteure der Home und World Services kämen oft von sich aus zur Editorial Policy und würden um Rat fragen. Manchmal werde seine Abteilung aber auch selber aktiv und versuche über Nachfragen sicherzustellen, dass die Richtlinien eingehalten werden.

Die Erfahrungen der Editorial Policy würden in Neuauflagen der *Producers' Guidelines* einfließen. Ebenfalls sei diese Unternehmenseinheit für die Herausgabe neuer Entwürfe der

Richtlinien zuständig. Die Richtlinien müssten allerdings vom Generaldirektor, dem Executive Committee und dem Board of Governors genehmigt werden.

In Grossbritannien ist die Frage des *Kontakts zwischen Selbstorganisation und Regulierungsbehörde* von besonderem Interesse, da mit der Broadcasting Standards Commission (BSC) bis Ende 2003 eine Regulierungsbehörde bestand, welche in gewissen Bereichen auch für die BBC zuständig war – dies ist nun mit dem OFCOM auch der Fall.

Fraser Steel (BBC PCU) erklärt, dass die Verantwortlichen der „Programme Complaints Unit“ der BBC ihre eigenen Codes überprüften, als die BSC neue Richtlinien erliess. Damit sollte sichergestellt werden, dass die BBC-Richtlinien die allgemeine Stossrichtung der BSC-Codes widerspiegeln. Generell sieht er den Unterschied zwischen den Richtlinien der BBC und jenen der BSC in der unterschiedlichen Gewichtung. Jene der BSC hätten eher den Charakter von Vorschriften, während die Richtlinien der BBC um einiges umfassender seien und zusätzlich Bereiche berühren würden, welche ausserhalb des Aufgabenbereichs der BSC fielen. Auch Stephan Whittle (BBC EP) sieht den Hauptunterschied in der Stossrichtung. BSC und ITC würden Richtlinien aus der Perspektive des Regulierers erlassen, „they’re coming at things from a more negative, regulatory perspective.“ Die BBC hingegen würde die Dinge eher aus einer „editorial perspective“ betrachten.

Beschwerden, welche an die BSC gerichtet wurden, mussten von der PCU ebenfalls behandelt werden und machten rund einen Drittel der Arbeit aus. In 96% der Fälle würden BSC und PCU bei ihren Entscheidungen auch übereinstimmen. Wenn nicht, sei dies aber auch nicht schlimm gewesen, erklärt Steel (BBC PCU): „It was a matter of ‚alright, we hear what you say and consider it‘“. Dies wird sich mit der Arbeitsaufnahme der neuen Regulierungsbehörde OFCOM ändern.

Fraser Steel (BBC PCU): „It puts us in a position for the first time where there is a regulator that sits over the Governors. OFCOM will be the BBC’s regulator in areas that matter to me. With the BSC we agree in most cases and if we don’t it is not a problem. But with OFCOM we’ll have to do what they say.“

Dennoch glauben sowohl Fraser Steel (BBC PCU) und David Fawcett (BBC PP), dass das interne Beschwerdeverfahren der BBC weiterhin Bestand haben werde. Beide sagen, dass die OFCOM plane, vom Prinzip auszugehen, die Beschwerden zuerst beim Rundfunkveranstalter zu behandeln.<sup>9</sup> „They’re going to be a court of appeal. The Governor’s complaints committee will still exist. It’s available but not compulsory. OFCOM would not accept that“, führt Steel (BBC PCU) aus.

---

<sup>9</sup> In der Zwischenzeit hat das OFCOM seine Position revidiert. Wie Fraser Steel mitteilt, werden Beschwerden nun auch direkt akzeptiert, ohne dass zuvor eine interne Beschwerdebehandlung beim Rundfunkveranstalter stattfand.

David Fawcett (BBC PP): „We feel that our complaints system will uphold well in the OFCOM era. We have to review our own guidelines to make sure that they properly reflect those things where we are subject to OFCOM and to ensure that our complaints systems and OFCOM’s interface properly.“

Eine weitere Neuerung neben der Zuständigkeit des OFCOM für Programmkodizes erwähnt Stephen Whittle (BBC EP): „OFCOM will have the power to require us to broadcast on air a statement of their finding and to fine us.“

## **2.8 Sveriges Television AB (SVT; Schwedisches Fernsehen)**

Die schwedische öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt SVT (siehe Kapitel V Abschnitt 1.1.2) hat mit dem Programmsekretariat (Programsekretariat) eine Anlaufstelle für Beschwerden des Publikums eingerichtet, die gleichzeitig auch mit der jährlichen Ausarbeitung von Rechenschaftsberichten (so genannten Public-Service-Follow-ups) zuhanden der Regulierungsbehörde (Granskningsnämnden för radio och TV) und der Regierung betraut ist. In diesen wird Rechenschaft über die Erfüllung der Public-Service-Verpflichtungen abgelegt, welche in der Charter von SVT (Sändningstillstånd för Sveriges Television) sowie in der Anslagsvilkor (Grants Conditions) festgehalten sind. Organisatorisch ist das Programmsekretariat dem Programmdirektor untergeordnet, welcher zusammen mit dem Generaldirektor (VD) die operativen Leitungsfunktionen der Anstalt wahrnimmt.

### **2.8.1 Dokumentenanalyse**

Quellen, die sich explizit auf das Programmsekretariat beziehen, sind nur in schwedischer Sprache vorhanden. Insbesondere die internen ethischen Regeln, welche vom Programmsekretariat betreut werden und auf die sich die Programmschaffenden bei SVT beziehen, konnten nicht mitberücksichtigt werden. Hinweise zur Arbeit des Programmsekretariates finden sich einzig in der Charter von SVT, in der unter „Programminhalte“ und „Recht auf Gegendarstellung“ ganz allgemein und ohne spezifischen Bezug zum Sekretariat Angaben diesbezüglich gemacht werden. In Bezug auf die Selbstorganisation von SVT schreibt die Charter in § 21 vor, dass Beschwerdeführern eine Möglichkeit geboten werden muss, ihre Anliegen zu deponieren. Sollte ein Recht auf Gegendarstellung dem Beschwerdeführer zuerkannt werden, soll diese ohne Verzögerung ausgestrahlt werden. Im Fall einer Aberkennung muss der Beschwerdeführer über die Möglichkeit informiert werden, seine Klage bei der Regulierungsbehörde (Granskningsnämnden för radio och TV) zu deponieren.

### **2.8.2 Perspektive der Akteure**

Beim öffentlichen Fernsehen in Schweden existiert das so genannte Programsekretariat (Programsekretariat), das für die *Behandlung von Beschwerden* zuständig ist.

Hans Hernborn (SVT): „We distribute complaints to the person responsible for a specific programme. If it is a complaint about our policy, we have to deal with it ourselves. Certainly everybody is free to complain to the Granskningsnämnden. They give us time to present our view on the matter before they decide.“

Daneben widmet sich die Abteilung hauptsächlich der Ausarbeitung *interner ethischer Regeln* für die tägliche journalistische Arbeit bei SVT, die letztendlich von Programmdirektor (Programmdirektör) und Generaldirektor (VD) genehmigt werden. Hernborn weiter: „It is necessary for us to have these rules because we have to translate SVT’s charter into programme output. But we must keep down the amount of rules so that the people working here can learn and memorize them.“ Bei der Ausarbeitung der Regeln finden auch häufig informelle Diskussionen mit Vertretern der Wissenschaft, Mediennutzern und Journalistenverbänden statt. Insofern sind Dritte beteiligt, wenn auch nicht an der Formulierung und Durchsetzung der Regeln.

Was die *Verortung im Unternehmen* betrifft, ist Hernborn direkt dem Programmdirektor unterstellt und damit auf derselben Stufe wie die für Inhalte Verantwortlichen (z.B. Unterhaltungs- oder Nachrichtenchef) angesiedelt. Auf einer tieferen Ebene im Unternehmen könnte die Arbeit nicht erfolgreich sein. Akzeptanz bei den Journalistinnen und Journalisten werde einerseits durch die Position, andererseits aber auch durch lange und harte Arbeit hergestellt. „There are so many strong persons with their own wills in this type of creative work and they don’t want to stop just because somebody says ‘you can’t do this’. You must argue based on experience.“

Hinsichtlich der *Ziele* dieser internen ethischen Richtlinien gehe es in erster Linie darum, die Regeln in der Charter von SVT für die tägliche Arbeit herunterzubrechen. Die meisten Regeln haben hierbei einen Bezug zu gewissen Qualitätsansprüchen. Jedoch sei es kein Ziel, die Programmakzeptanz oder das Image von SVT bei den Mediennutzern zu verbessern. „The aim is to tell ourselves and everyone who works with us: ‚This is how we work!‘ And if we do not work as written in the rules we either have to follow the rules better or we have to change a rule because it is not working.“ Auch sei es wichtig, Regeln abzuschaffen, welche nicht länger nötig sind. Die Regeln helfen zudem bei der Verbesserung der Arbeitsprozesse, insofern als dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ständig informiert und weitergebildet werden. Hernborn ist mit dem Erfolg seiner Arbeit zufrieden, verschweigt aber nicht, dass immer wieder Probleme entstehen. „We have to discuss about the rules and we have to be in contact with reality all the time.“ Werde eine Regel nicht eingehalten, unterhalte man sich mit dem jeweiligen Journalisten und wenn nötig mit dem Programmdirektor. „But we do not punish people in our organisation. We don’t have that tradition. We discuss.“

## **2.9 Programmcontrolling von SWR, WDR und MDR**

In den folgenden Abschnitten erfolgt die Auswertung nicht getrennt nach Dokumentenanalyse sowie Expertinnen- und Experteninterviews. Dies würde wegen der spärlichen Literaturlage wenig Sinn machen. Zudem ergänzen sich die mit beiden Methoden gewonnen Informationen gut. Den entsprechenden Quellenverweisen kann entnommen werden, für welche Aussage welche Methode verwendet wurde. Erstmals hat das Schweizer Fernsehen DRS im Jahre 1993 eine interne Kontrolle des Erfolgs einzelner Sendungen eingeführt. Über die reine Quotenmessung hinaus ging es dabei auch um die weiterführende Frage, ob das ausgestrahlte Pro-

gramm den eigenen Ansprüchen und den handwerklichen Standards genügt. Das ZDF und einige ARD-Anstalten haben dieses Modell später übernommen. Exemplarisch werden hierfür der WDR, SWR und der MDR untersucht. Die genannten öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen haben seit einigen Jahren entsprechende Modelle des Programmcontrollings eingeführt, welche gemäss vorliegender Definition als *Instrumente der Selbstorganisation* eingestuft werden können.

### *WDR*

Das Programmcontrolling wurde beim WDR Fernsehen 1996 eingeführt, Modell dafür war das Schweizer Fernsehen DRS. Strukturell und organisatorisch bedeutete dies die Einführung eines Programmchefs für das WDR Fernsehen mit der zugehörigen Abteilung „Programmplanung und Controlling“ sowie einer Präsentationsredaktion. Das Controlling des WDR Fernsehens gilt inzwischen als am weitesten fortgeschritten, weil es internes und externes Monitoring verbindet und mittlerweile fast alle Sendeplätze des dritten Programms gesichtet und diskutiert hat. Es hat sich gemäss eigenen Angaben erfolgreich etabliert und wird als Dienstleistung geschätzt und genutzt (vgl. Tebert 2000: 93). Das Programmcontrolling basiert auf einem 3-Säulen-Modell, bestehend aus Akzeptanz, Kosten und Qualität.

### *SWR*

Der SWR entstand 1998 aus der Fusion des Süddeutschen Rundfunks (SDR) mit dem Südwestrundfunk (SWF). Beide Rundfunkanstalten waren zuvor in vielen Bereichen Konkurrenten und durch unterschiedliche Unternehmenskulturen geprägt. Diese Unterschiede machten eine organisatorische Struktur für das Programmcontrolling erforderlich, welche sich von jenem des WDR unterschied. Die neu aus der Fusion hervorgegangene Abteilung Programmstrategie in der Intendanz erhielt den Auftrag, ein Modell für die Qualitätsverbesserung zu entwickeln, welches medien- und standortübergreifend funktioniert (vgl. Blumers 2000: 201). Aus diesem Grund wurde 1999 die Projektgruppe „Programmqualität“ ins Leben gerufen, in welcher alle Direktionen vertreten waren, die mit den Programmen in den Bereichen Hörfunk, Fernsehen und Online zu tun hatten. Die Gruppe entschied sich für ein rezipientenorientiertes Qualitätskonzept, welches auch das WDR Fernsehen gewählt hatte. Das Programmcontrolling ist beim SWR unter dem Begriff „Programmqualitätsverfahren“ bekannt.

### *MDR*

Anders als bei WDR und SWR gibt es beim MDR keine eigene Abteilung, die sich nur um das Programmcontrolling im Sinne eines Qualitätsmanagements kümmert. Das Programmcontrolling ist somit nicht institutionalisiert. Der MDR hat den Ansatz, die Qualitätsmassstäbe in den Redaktionen zu besprechen. Die Oberaufsicht für das Programmcontrolling hat der Verwaltungsdirektor inne.

### *Organisation und Instrumente*

Das Programmcontrolling beim *WDR Fernsehen* ist zusammen mit der Abteilung Programmplanung und einer Präsentationsredaktion, welche für die On-Air Promotion zuständig ist,



dem Programmchef des WDR Fernsehens angegliedert. Das Programmcontrolling basiert auf einem Drei-Säulen-Modell, welches folgende Komponenten umfasst:

1. *Akzeptanz*: Der quantitative Zuschauererfolg wird als Marktanteil und Reichweite in Nordrhein-Westfalen und bundesweit gemessen (insgesamt und zielgruppenspezifisch). Dabei wird berücksichtigt, dass eine Vielzahl von Faktoren die Akzeptanz einer Sendung beeinflussen: Platzierung der Sendung im Gesamtprogramm oder an den verschiedenen Wochentagen, Angebote der Konkurrenz zu denselben Sendezeiten etc.
2. *Kosten*: Unter dem Kostenaspekt werden die Gesamtkosten pro Jahr und die Kosten je Sendeminute (im Jahresdurchschnitt) erfasst. Während früher nur die direkten Kosten berücksichtigt werden konnten, werden nun durch eine interne Leistungsverrechnung auch die indirekten Kosten (Inanspruchnahme von Leistungen innerhalb des WDR) einbezogen, erklärt Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling).
3. *Qualität*: Zur Bestimmung der inhaltlichen und formalen Qualität wird kein Standardkatalog verwendet, der für alle Sendungen gilt. Vielmehr wird eine Vielzahl von Einzelkriterien festgelegt, welche von Genre zu Genre und von Sendung zu Sendung unterschiedlich sein und im Verlaufe der Zeit auch abgeändert werden können.

Die Erhebung dieser Daten ist jedoch nur ein Teil des Controllings; das WDR Controlling ist vielmehr als Prozess zu begreifen. Dieser besteht darin, dass ein Zielvereinbarungsgespräch zu allen Sendeplätzen mit den zuständigen Redakteuren, Redaktionsleitern, Programmbebereichsleitern, Programmchefs und Controllern geführt wird. Gemeinsam wird ein Zielvereinbarungskatalog erarbeitet und von allen Beteiligten unterschrieben. Darin werden Form und Inhalt der Sendung, Akzeptanzziele für den Sendeplatz, Kostenziele und spezifische eigene Qualitätskriterien festgelegt. Diese Qualitätsziele werden hauptsächlich über einen rezipientenorientierten Ansatz überprüft, also über Zuschauerbefragungen, welche jedoch durch Programmanalysen und professionelle Fernsehkritik ergänzt werden. Ist das Monitoring abgeschlossen, erhalten die Redaktionen einen Bericht zu ihrem Sendeplatz, indem festgehalten wird, inwiefern die Ziele aus dem Zielvereinbarungskatalog erfüllt wurden. Zudem finden Gespräche mit den Redaktionen statt, wo bei Nichterreichen über allfällige Ursachen und Konsequenzen diskutiert wird (vgl. Tebert 2000: 85-89).

Das Controlling beim *WDR Radio* wird als „integrierte Programmauswertung“ bezeichnet. Es besteht aus drei Teilen: Aus einer Begutachtung durch einen externen Medienfachmann, durch die Medienforschungsstelle, welche die statistischen Daten für die Auswertung zuliefert sowie einer Publikumsbefragung und der Berücksichtigung der Finanzen (Rudolf Siegers, WDR Radio Controlling).

Das „Programmqualitätsverfahren“ beim *SWR* betrifft sowohl das Fernsehen als auch den Hörfunk. Das Verfahren wurde in Anlehnung an jenes des WDR Fernsehens entwickelt (vgl.

Blumers 2000: 201). Es besteht aus einem kreisförmigen Optimierungsprozess: Der Hauptschritt ist jener des Zielvereinbarungsgesprächs mit den Programmverantwortlichen und Redaktionen. Wie beim WDR Fernsehen werden alle Ziele in Bezug auf Qualität, Kosten und Akzeptanz bei der Zielgruppe vereinbart und besitzen in der Regel für ein Jahr Gültigkeit. Dabei machen die Programmverantwortlichen hauptsächlich Rahmenvorgaben, welche die Stellung der Sendung im Programmumfeld bestimmen, während die Redaktion ihr journalistisches Know-how einbringt und darlegt, mit welchen journalistischen und künstlerischen Mitteln sie ihre Ziele erreichen will. In einem zweiten Schritt wird mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden überprüft, inwieweit die selbst gesteckten Ziele erreicht wurden. Dabei wird ein internes und externes Monitoring durchgeführt. Das externe Monitoring besteht aus einem telefonischen Kurzzeitpanel, indem Rezipienten über die Sendungen befragt werden, das interne Monitoring aus einer Beobachtung der Sendung durch acht zufällig ausgewählte SWR-Mitarbeiter. Im dritten Schritt schliesslich wird ein Ergebnisgespräch mit den Programmverantwortlichen und den Redaktionen geführt. Als Ergebnis dieses Gesprächs können Ziele reformuliert oder neue Ziele und Massnahmen vereinbart werden (vgl. Blumers 2000: 201f., 204f.).

Beim *MDR Radio* existiert eine Programmanalyse, bei der versucht wird, die monetären (inputorientierten) und nichtmonetären, journalistischen (d.h. outputorientierten) Aspekte zu berücksichtigen und miteinander zu verbinden. Zu den monetären Kennzahlen gehören z.B. Programmkosten, aber auch Programm- und Werbeerträge. Bei der Erhebung der outputorientierten Kennzahlen und Zielen werden sowohl quantitative als auch qualitative Daten erhoben, welche Form und Inhalt (Sendeleistung, Themenspektrum, Regionalbezug etc.), Daten der Medienanalyse (Marktanteile, Reichweiten etc.) und Daten wie Verständlichkeit, Relevanz und Vielfalt berücksichtigen.

*Interne Richtlinien* als Instrumente der Selbstorganisation existieren zumindest beim WDR Fernsehen. Dort werden in Zusammenarbeit mit den Redaktionen Leitsätze für das Programm festgelegt, erläutert Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling). Anders die Lage beim SWR: Man habe an die Programmbasis gehen wollen, meint Michael Buß (SWR Controlling). Dies anstelle ethischer Kodizes, die „von oben aufgestellt“ würden. Im implementierten Controllingsystem würden sich auch Ziele jener Personen finden, welche die Sendungen machen. Ähnlich ist es auch beim WDR Radio: Interne Richtlinien existieren nicht und die für die Programmarbeit relevanten Grundsätze würden sich im WDR-Gesetz sowie den Satzungen der relevanten Gremien finden, führt Thomas Kusche (WDR Radio Controlling) aus. Beim MDR habe die Orientierung an den ethischen Kodizes des Presserechts eine grosse Bedeutung, ergänzt Wolfgang Reising (MDR Controlling).

### *Verortung*

Das Programmcontrolling WDR Fernsehen ist ein Bereich der Abteilung „Programmplanung und Controlling“, welche direkt dem Fernsehprogrammredirektor unterstellt ist. Das Programmcontrolling erhält vom Fernsehdirektor Vorgaben, auf was das Controlling das Augenmerk

legen soll und informiert gleichzeitig den Direktor über Veränderungen von Akzeptanz, Qualität und Kosten des Gesamtprogramms.

Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling): „Das Controlling ist eine Art Koordinations- oder Schnittstelle. Wir stellen die erforderlichen Daten zu Kosten, Akzeptanz und Qualität zusammen. Bündeln das alles. Wir haben eine Koordinationsfunktion. Das Controlling muss in alle Richtungen vernetzt sein. Auch mit den Programmachern. Und es muss ein kontinuierlicher Prozess sein, der alle Programme und alle Programmverantwortlichen einbezieht.“

Beim *SWR* ist das Controlling eine der Abteilungen der Intendanz und arbeitet teilweise standortübergreifend, wie Christian Schröter (SWR Controlling) erläutert.

Michael Buß (SWR Controlling): „Das hat den Sinn, dass die dem Intendanten unterstellten Programmbereiche alle gleichmässig bedient werden können. Wir haben festgelegt, dass das Programmcontrolling im Auftrag des jeweiligen Direktors durchgeführt wird. Nur sind wir nicht dem jeweiligen Direktor zugeordnet, sondern wir erbringen das als Dienstleister. Damit können wir Programmcontrolling gleichmässig anbieten, was, wenn wir bei der Direktion angesiedelt wären, überhaupt nicht möglich wäre. Das ist meines Erachtens das Problem beim WDR. Da ist das Controlling beim Zuständigen für das Fernsehen angesiedelt und findet deshalb nur dort statt. Das wollten wir nicht. Wir wollten für alles, was der SWR macht, das gleichmässig haben. Es ist blanker Unsinn, bestimmte Sachen genauer im Blick zu haben als andere.“

Ein zentrales Controlling sei wohl effizienter als eine dezentrale Verortung bei den einzelnen Direktoren. Und die Direktoren seien auch nicht ausgeschlossen: die Zielvereinbarungen würden mit ihnen abgesprochen und ihnen auch Rechenschaft abgelegt.

Das Programmcontrolling beim MDR erfolgt jedoch nicht zentral, sondern „durch die Produktmanager auf dezentraler Ebene“, erläutert Wolfgang Reising (MDR Controlling). Der Grund dafür sei darin zu suchen, dass die einzelnen Programmbereiche ihr eigenes System entwickeln würden, um die monetären und nichtmonetären Aspekte der Programmanalyse zu berücksichtigen.

Der *Anstoss* zur Einführung des Programmcontrollings beim *WDR Fernsehen* war die Unzufriedenheit mit der Akzeptanz des Programms bei den Zuschauern. Das Programm befand sich in einem Quotientief. „Es war damals klar die Vorgabe des Intendanten, dass das Programm erfolgreicher werden muss, insbesondere das Dritte Programm“, erklärt Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling). Dies führte zu einer Struktur- und Programmreform, die Einführung des Programmcontrollings war Teil davon (vgl. Tebert 2000: 85). Dabei wurde der Programmchef mit den zugehörigen Abteilungen Programmplanung, Controlling und einer Präsentationsredaktion (zuständig für On-Air-Promotion) als neue Instanz geschaffen (vgl. auch Tebert 2000: 85).

Der Anstoss zur Einrichtung eines Programmcontrollings beim *SWR* gab die Fusion zweier Rundfunkanstalten. Mit dem Selbstorganisationsinstrument sollte ein neues medien- und standortübergreifendes Modell für die Qualitätsverbesserung entwickelt werden und zur Entwicklung der Unternehmenskultur des neuen Unternehmens *SWR* beigetragen werden.

Michael Buß (SWR Controlling): „Dieses Controlling ist keine Aufgabe von Aussen gewesen, das war sozusagen ein eigener Entschluss. Der konkrete Vorschlag kam von mir, vor dem Hintergrund der Fusion. Der Grund war der, dass wir uns gesagt haben, eine neu fusionierte Rundfunkanstalt, die an mehreren Standorten zuhause ist, und die aus zwei ziemlich unterschiedlichen Unternehmen zusammen gebaut wurde, muss unbedingt, was Programmqualität angeht, gemeinsame Ziele verfolgen, weil sonst dieser Fusionsprozess gefährdet ist. Wenn in jeder Redaktion, an jedem Standort etwas völlig anderes unter Qualität verstanden wird, dann werden wir bei unseren Hörern und Sehern Probleme haben.“

Weitere Gründe für die Einrichtung des Programmcontrollings waren einerseits die zunehmende Konkurrenz auf dem Markt und die Kundenorientierung, andererseits aber auch die Überprüfung und Optimierung der bestehenden Sendeplätze (vgl. Blumers 2000: 201).

Das konkrete Vorgehen bei der Implementation sei jenes gewesen, dass er zusammen mit seiner Abteilung den Vorschlag für die Errichtung eines Programmcontrollings eingebracht habe, erläutert Michael Buß (SWR Controlling). Danach habe der Intendant des Senders den Auftrag zur Einsetzung einer Projektgruppe erteilt. Darin seien alle Programmbereiche vertreten gewesen, ansonsten könne man die Programmmacher davon nicht überzeugen und das Controlling bleibe etwas Fremdes. Verschiedene Controllingssysteme anderer Rundfunksender seien angeschaut worden, jenes das am zeitgemässesten schien, sei das des WDR Fernsehens gewesen. Da allerdings nicht alle Einzelheiten bekannt gewesen sei, habe man das Controllingssystem teilweise selber entwickelt und jenes des WDR erweitert. In einer anschliessenden Testphase sei das System konkret ausprobiert, einige Kleinigkeiten angepasst und auch auf den Hörfunk übertragen worden. Danach sei das Programmcontrolling von der Geschäftsleitung abgesegnet und für Hörfunk und Fernsehen eingesetzt worden, erinnert sich Buß.

In der Hörfunkdirektion des *MDR* sei die Motivation für die Einführung der Programmanalyse jene gewesen, dass man gemerkt habe, dass die Axiomatik des erwerbswirtschaftlich geprägten betriebswirtschaftlichen Denkens (Inputorientierung) nicht unreflektiert und ungeprüft auf die gemeinwohlorientierte und metaökonomische Zielstellung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens (Output-/Outcomeorientierung) übertragen werden könne, erläutert Wolfgang Reising (MDR Radio, Controlling). „So konnten mit dem traditionellen betriebswirtschaftlichen Finanzcontrolling die spezifischen Leistungen des öffentlichen Rundfunks nicht gemessen werden, obgleich dies das originäre und primäre Unternehmensziel ist.“ Diese Informationsasymmetrie sei erkannt worden. Im Rahmen der in der Hörfunkdirektion vorherrschenden Philosophie des „internen Unternehmertums“ (Intrapreneurship) entwickelten die Programmbereiche ein eigenes, auf das jeweilige (Hörfunk-)Produkt abgestimmtes System, „was einerseits die monetären, andererseits die nichtmonetären, journalistischen Aspekte ausgewogen berücksichtigt und somit dem Programmchef und seinen Leistungsträgern ein praxisnahes Management-Informationssystem (MIS) ermöglicht“, erläutert Wolfgang Reising (MDR Radio, Controlling). „Oder einfacher formuliert: Hilf Dir selbst sonst hilft Dir niemand. Wenn man somöchte, ist meines Wissens zum ersten Mal und auf freiwilliger Basis im Hörfunk ein solches zusammenhängendes und zieladäquates Reporting generiert und implementiert worden, das neben den monetären Kennziffern insbesondere pub-

lizistische (quantitative wie qualitative) als auch immaterielle Aspekte (z.B. Image eines Programms etc.) zusammenfasst und reportet.“

### *Ziele*

Mit der Einführung des Programmcontrollings beim *WDR Fernsehen* gingen mehrere Ziele einher. Erstens zielte die Struktur- und Programmreform, deren Bestandteil auch das Controlling war, auf eine Akzeptanzsteigerung des Gesamtprogramms. Zielvorgabe der Reform war eine Marktanteilssteigerung des WDR Fernsehens auf sechs Prozent in Nordrhein-Westfalen, was bereits nach einem Jahr erreicht wurde (vgl. Tebert 2000: 85). Zweitens wurde eine Verbesserung der Qualität beziehungsweise eine Optimierung der Qualitätskontrolle angestrebt, da gemäss dem oben geschilderten Instrumentarium die Verbesserung der Akzeptanz durch eine Verbesserung der Qualität angestrebt wird. Drittens steht hinter dem Programmcontrolling auch eine medienpolitische Zielsetzung:

„Das WDR Fernsehen bietet nicht nur die unterschiedlichsten Genres an, die in privaten Programmen oft zu kurz kommen (wie z.B. Kultur, Geschichte, Wissenschaft), sondern gewährleistet über das Programmcontrolling, dass kontinuierlich an der Sicherung und Steigerung der Qualität dieser Programme gearbeitet wird“ (vgl. Tebert 2000: 93).

Viertens wird das Programmcontrolling beim WDR Fernsehen nicht als Kontrolle, sondern als programmentwickelnder, programmbegleitender und programmoptimierender Prozess verstanden. Für Redaktionen und Programmbereichsleiter soll es eine Dienstleistung zur Programmplanung und -strategie darstellen. Das Controlling dient somit der Objektivierung und Transparenz von Diskussionen und Entscheidungen. Den Redaktionen liefert das Controlling Erkenntnisse, welche diese bei der Sicherung und Steigerung der Qualität ihrer Programme unterstützen. Der Programmplanung und -strategie bietet es des Weiteren eine Entscheidungsgrundlage bei der Platzierung von Sendungen oder bei der Einführung neuer Formate.

Der *SWR* verfolgt mit dem Programmcontrolling mehrere Ziele. Hauptziel ist jenes einer medien- und standortübergreifenden Qualitätsverbesserung. Dabei soll die Qualität des Programmangebots durch Überprüfung der Zielerreichung mit dem Anspruch der Organisation in Übereinstimmung gebracht werden. Die Programmleute sollen dabei ihre „Produkte“ unter dem Aspekt der Qualität, aber auch unter Akzeptanz- und Kostengesichtspunkten verbessern. Damit verbunden sind zwei weitere Zielsetzungen: die Qualitätskontrolle über einen längeren Zeitraum auf eine kontinuierliche Basis zu stellen und zugleich einen andauerenden Prozess der Selbstoptimierung an Stelle punktueller Interventionen in Gang zu setzen (vgl. Blumers 2000: 201, 205). Kontinuität, Förderung eines Reflexionsprozesses bei den Programmleuten und die Produktion eines „erkennbaren SWR-Programms“ nennen denn auch Michael Buß und Christian Schröter (*SWR Controlling*) in Übereinstimmung mit der Dokumentenanalyse unter anderem als Ziele des Programmcontrollings.

Was die Konsequenzen oder *Sanktionen* betrifft, so reichen diese von Verbesserungsvorschlägen über eine Verlegung des Sendeplatzes bis hin zur Absetzung der Sendung.

Die *Rolle Dritter* beschränkt sich bei den Instrumenten der Selbstorganisation der Rundfunkanstalten auf die Rezipienten. Diese werden bei den Erhebungen der Daten für die Programmqualität aktiv in die Prozesse miteinbezogen, in dem sie bei Befragungen die Qualität der Sendeplätze bewerten müssen.

Es ist zu vermuten, dass klare Verfahren und *Ziele Erfolgsfaktoren* sind. Ein weiterer Erfolgsfaktor dürfte die Kontinuität sein, da sich mit den entwickelten Instrumentarien die Resultate des Programmcontrollings zu verschiedenen Zeitpunkten vergleichen lassen. Zu vermuten ist ebenfalls, dass beim WDR und SWR die Selbstorganisation zumindest auf Ebene des Managements akzeptiert ist, da ihre Resultate eine Entscheidungsgrundlage liefern. Beim MDR ist davon auszugehen, dass mindestens bei der Redaktion Akzeptanz vorherrscht, da von dort entsprechende Instrumente gewünscht wurden.

## **2.10 ORF-Programmcontrolling**

Die ungenügende Dokumentenlage berücksichtigend und um die Vergleichbarkeit mit der Darstellung des Programmcontrollings in den vorherigen Abschnitten zu gewährleisten, erfolgt die Dokumentenanalyse sowie die Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews wieder gemeinsam.

Seit 1997 führt der ORF mit dem Qualitätssicherungssystem eine besondere Form des Programmcontrollings durch, welches als *Instrument der Selbstorganisation* eingestuft werden kann. Das Qualitätsmonitoring besteht gemäss ORF-Angaben aus einem umfassenden Katalog von wissenschaftlichen Kriterien (inhaltliche, formal-gestalterische, journalistische), die in Form von kontinuierlichen Sendungsanalysen angewandt und durch Experten- und Publikumsbefragungen ergänzt würden. Die Studie wird vom Institut Fessel-GfK jährlich durchgeführt. Die Sendungen werden dabei nach der Methode der qualitativen und quantitativen Inhaltsanalyse untersucht und durch Befragungsergebnisse von Experten und dem Publikum ergänzt. Zusätzlich werden auch Ergebnisse der Zuschauerforschung genutzt (bspw. Teletest).

### *Organisation und Instrumente*

Der Programmauftrag des ORF-Gesetzes (§ 4 Abs. 3) schreibt eine laufende Prüfung der „Qualitätskriterien“ vor. Durch institutionelle Einrichtungen einer Qualitätssicherung soll dies gewährleistet werden. Des Weiteren gehört es gemäss § 21 Abs. 1 Ziff. 12 ORF-Gesetz zum Aufgabenbereich des Stiftungsrates, Qualitätssicherungssysteme für Programme im Zusammenwirken mit der Geschäftsführung einzuführen. Der Publikumsrat ist damit betraut (§ 30 Abs. 1 Ziff. 7 ORF-Gesetz), Empfehlungen zu Qualitätssicherungssystemen zu erstatten. Um diesen Vorgaben nachzukommen, hat der ORF ein Qualitätssicherungssystem eingeführt. Dieses basiert auf vier Modulen:

1. *Programmstrukturanalyse*: Die Programmstrukturanalyse ist eine Inhaltsanalyse, welche alle ORF-Medien berücksichtigt: Radio, Fernsehen, Teletext und Internet. Es soll beurteilt

werden, ob dem Programmauftrag im Hinblick auf Vielfalt, ausreichende Quantität öffentlicher-rechtlicher Kernprogramme und Zielgruppenorientierung entsprochen wird, wobei die Programmkategorien, anhand deren die Erhebung erfolgt, jeweils auf das einzelne Medium zugeschnitten sind. Es handelt sich um eine Totalerhebung des gesamten Programmoutputs bei Fernsehen und Internet, um Stichproben bei Radio und Teletext. Teilweise werden die Daten innerhalb der einzelnen für ein Medium zuständigen Unternehmenseinheiten erhoben. Die zentrale Abteilung „Programm und Koordination“ erstelle schliesslich einen zusammenfassenden Bericht, erläutert Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling).

2. *Analyse anspruchsvoller Programme im Fernsehen:* Im Rahmen dieses Elements soll eine quantifizierbare Beurteilung erfolgen, in welchem Umfang und welcher Form dem gesetzlichen Auftrag nach „anspruchsvollen“ Programmen entsprochen wurde.
3. *Qualitätsmonitoring:* Dabei handelt es sich um ein mehrstufiges System repräsentativer Befragungen: eine sogenannte Overall-Befragung zur Bewertung der Programmqualitäten durch das Publikum für sämtliche ORF-Medien und die vier Programmsäulen Unterhaltung, Information, Sport und Kultur; die weiteren Module sind Befragungen für jedes einzelne ORF-Medium und die jeweils im Detail zu untersuchende Programmsäule anhand der konkreten Angebote (Sendungen, Zeitzonen, Teletext-Seiten, Internet-Portale). Die Auswertung geschieht anhand verschiedener Indikatoren, welche Auskunft über die subjektiv erlebte Sendungsqualität, die Programmmzufriedenheit des Publikums geben. Die so erhobenen Daten werden in Beziehung gesetzt zu den Ergebnissen der kontinuierlichen Reichweiterehebungen der einzelnen Medien. In deren Rahmen existieren qualitative Indizes wie die Bewertung jeder gesehenen TV-Sendung oder der Treueindex, der angibt wie viel von einer Sendung der durchschnittliche Zuschauer beziehungsweise die einzelnen Zielgruppen mitverfolgt haben, erläutert Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling).
4. *Jugendschutzbeauftragte:* Es ist die Aufgabe des oder der Jugendschutzbeauftragten die Einhaltung der den Jugendschutz betreffenden Regeln zu beobachten und gegebenenfalls den Programmverantwortlichen Hinweise zu geben.

Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling) betont, dass dieses Qualitätssicherungssystem nur ein Teilbereich der Selbstorganisationsmassnahmen betreffend Qualität innerhalb des ORF sind. Ebenfalls würde dazu die Mitarbeiteraus- und weiterbildung gehören, für welche dem ORF eine grosse Abteilung zur Verfügung stehe, die für die Mitarbeiter jährlich weit über 1'000 Seminare anbietet. Im Rahmen des Programmcontrolling des kaufmännischen Bereichs werden systematisch die Kosten jeder TV-Sendung in Relation zur erreichten Zuschauerzahl gesetzt. Zum anderen würden auch die einzelnen Programmabteilungen und Redaktionen in unterschiedlicher Weise, auf ihre Produkte zugeschnitten, ihre Sendungen beispielsweise in regelmässigen Besprechungen und unter Berücksichtigung von Daten und Befunden der Zuschauerforschung (z.B. Einschaltquoten, Ergebnisse von Ad-hoc-Forschung und Moni-

toring-Instrumenten) kontinuierlich evaluieren. Ziel sei dabei die Schaffung und permanente Pflege eines Qualitätsklimas.

Diesen Bereich hält auch Karl Steffek (ORF Radio Controlling) für wesentlich. Die dauernde interne Diskussion in den Redaktionen über die Programme sei auch eine wichtige Massnahme der Selbstorganisation. Es sei nötig, die Produkte regelmässig zu hinterfragen. Dies geschehe aber nicht institutionalisiert, sondern werde in den Redaktionssitzungen „gelebt“.

Beim *ORF Radio* sind zwei Stellen in das Programmcontrolling involviert: Die Abteilung Programmproduktion Hörfunk und die Radioforschung, welche der Hörfunkdirektion angegliedert ist. Die Abteilung Programmproduktion ist für die Programmplanung für komplette Jahre, für die Umsetzung der Planung während des Jahres und das Controlling zuständig, erläutert Karl Steffek (ORF Radio Controlling). Zum Controlling gehöre es zu überprüfen, „ob das, was wir uns vorgenommen haben, auch wirklich einzuhalten ist.“ Das finanzielle Controlling bilde dabei einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit aber:

Karl Steffek (ORF Radio Controlling): „Wir verstehen unter Controlling nicht eine Arbeit im Sinne einer Betriebsabrechnung. Es ist der Versuch, aus vorhandenen Unterlagen Rückschlüsse zu ziehen, was man in Zukunft verbessern und verändern kann. Controlling ist nicht Selbstzweck, sondern eine Serviceleistung für die Programmhersteller.“

Sigrid Svitek (ORF Radio Controlling) erläutert die Aufgaben der Radioforschung: Zum einen gehörten quantitative und qualitative Erhebungen dazu, zum anderen ein Programmmonitoring. Durch diese Forschungsvorhaben könne den Programmverantwortlichen immer wieder Feedback gegeben werden und Inputs für ihre tägliche Arbeit geliefert werden. Zudem werde im Rahmen des Qualitätssicherungsinstruments mit der Programmforschung beim Fernsehen (Abteilung ORF Markt- und Medienforschung) zusammengearbeitet. An internen Richtlinien gäbe es beim ORF Hörfunk unter anderem ein Redakteursstatut, Programmrichtlinien und interne Richtlinien für jedes Radioprogramm, wobei in letzteren hauptsächlich Grundsätze der Programmstruktur festgelegt sind.

### *Verortung*

Was die *Beziehung zur ökonomischen und publizistischen Leitung bzw. zu den Redaktionen* betrifft, so wird diese durch regelmässige Berichte aufrechterhalten. Die Präsentation der Untersuchungen erfolgt in einem schriftlichen Bericht an den ORF-Generalintendanten, der alljährlich auch im Stiftungsrat sowie im Publikumsrat Gegenstand der Erörterung ist. Die Berichte des ORF-Qualitätsmonitorings erreichen auch die Sendungsverantwortlichen, die ihrerseits mit ihren Redaktionen darüber diskutieren. In einigen Bereichen werden auch Anregungen der Berichte aufgenommen und in die Praxis umgesetzt.

Die ORF-Radioforschung ist als Funktionsgruppe unmittelbar dem Hörfunkdirektor unterstellt. Die Abteilung „Programmproduktion Hörfunk“, welche sich auch mit dem Controlling befasst, ist eine Stabstelle der Hörfunkdirektion.



### *Anstoss*

Das Qualitätsmonitoring des ORF hat seine Anfänge in der ORF-Charta von 1997 (vgl. ORF 1997). „Mehr Programmqualität im Fernsehen“ lautete eine der wesentlichen Forderungen im Zusammenhang mit der Erstellung des neuen ORF-Gesetzes und der Neuformulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags. In einem Positionspapier wurde die Forderung nach Programmqualität des ORF sowie deren Evaluierung hervorgehoben. Der Unternehmenszweck erfordere Qualität und Quote, weshalb das Unternehmen neben den Kosten und der Reichweite auch die Qualität seiner Sendungen systematisch erfassen werde.

Karl Steffek und Sigrid Svitek (ORF Radio Controlling) erwähnen einen weiteren Grund für die Implementation der Medien- und Zuschauerforschung. Früher sei der ORF eine Anstalt gewesen und es sei alles hierarchisch vom Direktor (vormals Intendant) ausgegangen. Die über Jahre angekündigte Liberalisierung des Radiomarkts und die hohe Abhängigkeit von der Werbefinanzierung habe zu einem Umdenken geführt: Heute werde ein Produkt für das Publikum produziert und die besondere Leistung des ORF, für welche er Zuschauer- und Werbegelder erhält, müsse legitimiert werden.

### *Ziele*

Mit dem Qualitätsmonitoring werden mehrere Ziele verfolgt. So soll überprüft werden, inwiefern der öffentlich-rechtliche Auftrag erfüllt wird. Im Speziellen soll ermittelt werden, wie den Qualitätskriterien des ORF aus Publikumssicht entsprochen wird. Erfasst wird pro Jahr je eine der vier Programmsäulen Unterhaltung, Sport, Kultur und Information. Weiter wird eine Optimierung der Qualitätskontrolle angestrebt. Verbunden ist dies mit einer Optimierung der Programmakzeptanz, durch deren Mehrwert, den der ORF mit dem Qualitätsmonitoring anstrebt, das Unternehmen auch seine Vormachtsstellung zu stützen versucht. Damit sind nicht zuletzt auch ökonomische Zielsetzungen verbunden.

Betreffend der *Rolle Dritter* ist zu erwähnen, dass der Stiftungsrat im ORF-Gesetz (§ 21.1 (12)) dazu verpflichtet wurde, Qualitätssicherungssysteme einzuführen. Regulierungsbehörden sind am Qualitätsmonitoring allerdings nicht beteiligt. Auch arbeitet der ORF in Sachen Qualitätsmonitoring intensiv mit dem Marktforschungsinstitut Fessel-GfK zusammen, welches mit der Erarbeitung der Kriterien, dem Coding, der technischen Abwicklung, der Interpretation und der Berichtslegung betraut ist. Um theoretische Parameter zu erforschen, bspw. um zu ergründen, was Qualität in den Medien ausmacht, arbeitet der ORF immer wieder mit der Wissenschaft (Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft und Sprachwissenschaft) zusammen.

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse sowie der Expertinnen- und Experteninterviews lassen den Schluss zu, dass zu den *Erfolgsfaktoren* des Selbstorganisationsinstruments Qualitätsmonitoring die Kontinuität gezählt werden kann. Denn das Monitoring läuft streng nach einem bestimmten Schema ab, welches strikte eingehalten wird. So wird jedes Jahr eine der

vier Programmsäulen Unterhaltung, Sport, Kultur und Information untersucht und geprüft, so dass in regelmässigen Abständen vergleichbare Resultate vorliegen.

Weiter ist davon auszugehen, dass die Beteiligung von Dritten ein Erfolgsfaktor ist. Denn durch die intensive Zusammenarbeit mit dem Fessel-GfK können Synergien genutzt werden und es wird eine umfassendere Überprüfung des Programms ermöglicht. Zu vermuten ist ebenfalls, dass die Rechenschaftspflicht in Form von regelmässigen Präsentationen der Untersuchungsergebnisse, welche alle Abteilungen des ORF erreichen, ein Erfolgsfaktor ist. Denn dadurch kann eine Beziehung zu den Redaktionen und den leitenden Gremien aufrechterhalten und eine Optimierung der Programmplanung und -entwicklung erreicht werden.

## **2.11 SF DRS- und SR DRS-Programmcontrolling**

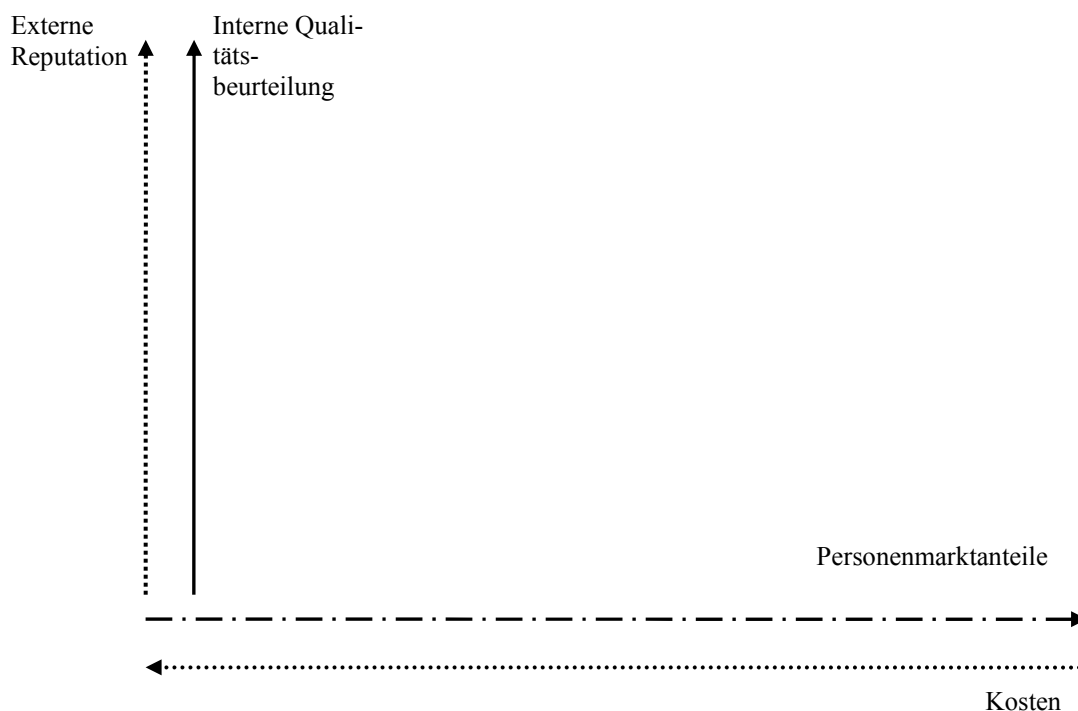
Auch die beiden Deutschschweizer Fernseh- und Radiosender SF DRS und SR DRS besitzen verschiedenartige Instrumente der Selbstorganisation. Zur Analyse dieser Instrumente werden wiederum die Ergebnisse der Dokumentenanalyse sowie der Expertinnen- und Experteninterviews gemeinsam hinzugezogen, damit die Vergleichbarkeit dieses Abschnitts zu den vorhergehenden gewährleistet ist.

Kernstück der Selbstorganisation bei *SF DRS* ist das Beurteilungsmodell zur Qualitätssicherung. Das Beurteilungsmodell wurde aufgrund von vier Rahmengrössen entwickelt, welche für SF DRS relevant sind (vgl. Arnet 2002):

- Konzessionsauftrag: umfassendes Service-public-Angebot;
- Programmschaffende: Umsetzung des Leistungsbeschriebs der Sendungen;
- Publikum/Konzessionszahlende: Finanzielle Basis, Rückmeldung, ob das Programm gefällt und der Konzessionsauftrag erfüllt wird;
- Werbetreibende: Erwartungen eines werbefreundlichen Sendeumfelds.

Aus diesen Rahmengrössen wurde ein Diagramm mit vier Dimensionen gebildet. Die erste Dimension ist jene der externen Reputation. Sie besteht aus einer Befragung der Rezipienten mittels eines Fragebogens mit ca. zehn Variablen. Jede Variable wird auf einer Skala von eins bis zehn gemessen. Die zweite Dimension ist jene der innerbetrieblichen Qualitätsbeurteilung. Dazu gehört die Beurteilung der Sendungen durch Vorgesetzte, interne Fachstellen und Trägerschaft. Wichtigster Punkt dieser Beurteilung ist jene der handwerklichen Qualität. Die Erhebung erfolgt wiederum über einen angepassten Fragebogen. Dimension drei besteht aus dem Personenmarktanteil. Die vierte Dimension schliesslich ist jene der Kosten.

**Abbildung 22: Beurteilungsmodell zur Qualitätssicherung von SF DRS**



Quelle: Krähenbühl (2002: 316)

Für die Untersuchung einer Sendung werden die entsprechenden Daten erhoben und in einem Diagramm eingezeichnet (siehe Abbildung 22). Dies erlaubt es festzustellen, in welchen Dimensionen eine Sendung im optimalen Bereich liegt und in welchen nicht. In jenen Bereichen, wo keine zufrieden stellenden Werte festgestellt wurden, werden tiefgreifende Abklärungen vorgenommen. Das Modell wird seit dem Jahr 2002 angewendet. Es ist geplant, alle Sendungen im Zweijahresrhythmus mit diesem Modell zu beurteilen.

Im Experteninterview weist Peter Krähenbühl (SF DRS) darauf hin, dass dieses Beurteilungsmodell nicht das einzige Instrument zur Qualitätskontrolle sei. Von grosser Bedeutung seien auch die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitergespräche und die Zielvereinbarungsgespräche, „wo die Qualität der Sendung auch immer wieder Thema ist“. Zudem gäbe es mindestens einmal pro Jahr für jede Sendung eine Sendekritik. Diese werde von den Betroffenen, von Personen aus anderen Abteilungen oder dem Programmreferenten, Programmdirektoren und Abteilungsleitern gemacht.

Solche Massnahmen finden sich auch bei *SR DRS* unter dem Begriff der „präventiven Qualitätssicherung.“ Darunter werden jene Prozesse verstanden, die der Erstellung eines Beitrages oder einer Sendung vorausgehen und deren Qualität beeinflussen. Im weiteren Sinne fällt darunter auch die Aus- und Weiterbildung, insbesondere aber individuelles Feedback sowie die Sende- und Beitragskritik. Kernstück der Selbstorganisationsmassnahmen bei *SR DRS* ist

jedoch das Programmcontrolling „ex post“. Dabei handelt es sich um ein Kriterienraster, mit dem die Umsetzung der drei Leitgrößen „aktuell – publikumsnah – vernetzt“ (APV) des programmlichen Leitbilds von SR DRS bei einzelnen Sendungen überprüft werden kann.

Heinrich Anker (SR DRS, CH): „Aktualität bezeichnet eine Qualität des Radios: seine Geschwindigkeit, aber auch seine Authentizität. Publikumsnähe meint eine möglichst vollständige Abbildung der Lebens- und Erfahrungswelt der Hörerinnen und Hörer und einen Beitrag zu deren Verständnis durch unsere publizistischen Leistungen. Vernetzung meint primär den Herstellungsprozess: Durch die Kooperation zwischen den Programmen und der Abteilung Information lassen sich Synergien nutzen“.

Aus den Leitgrößen APV wurde ein Kriterienkatalog zur Beurteilung einzelner Sendungen abgeleitet. Dabei ist es auch möglich, weitere Qualitätskriterien zu berücksichtigen, welche über APV hinausgehen. An der Ausarbeitung dieser Kriterienkataloge sind die Redaktionen beteiligt (vgl. Anker 2002: 303ff.).

Ein weiteres Instrument der Qualitätskontrolle sind die „CR-News“ (Rundbrief Chefredaktor). Dabei handle es sich um eine wöchentliche Sendekritik, in der anhand von konkreten Beispielen journalistische oder medienethische Probleme behandelt werden, welche nicht normiert seien, erläutert Heinrich Anker (SR DRS). Ferner führe SR DRS Ad-hoc-Forschungsprojekte durch – v.a. Repräsentativbefragungen per Telefon und Gespräche mit Fokusgruppen –, deren Gegenstand oft die Programmqualität sei.

Sowohl SF DRS als auch SR DRS kennen als weiteres Instrument der Selbstorganisation *interne Richtlinien*. Bei *SF DRS* seien von der Konzession ausgehend verschiedene Abstraktionsstufen solcher Richtlinien zu unterscheiden, erläutert Peter Krähenbühl (SF DRS). Am Abstraktesten wären die Unternehmensleitlinien, worin nebst dem Programmauftrag auch noch andere Aufträge beschrieben seien. Als weiteres internes Papier würden in Kürze die journalistischen Leitlinien des Chefredaktors herauskommen. Daneben gäbe es verschiedene Reglemente in den Abteilungen, welche die Vorgehensweise regeln und abteilungsübergreifende Papiere, worin beispielsweise Themen wie Gewaltdarstellungen behandelt werden.

Bei *SR DRS* seien die für die journalistische Arbeit massgebenden Richtlinien das publizistische Leitbild, die publizistischen Leitsätze und das Handbuch „Informationsjournalismus bei Schweizer Radio DRS“. Letzteres ist als Wegweiser und Ratgeber für die Journalisten konzipiert. Es beinhaltet unter anderem Verhaltensgrundsätze von SR DRS und journalistische Grundsätze, welche es bei der täglichen Arbeit zu beachten gilt. Ebenfalls wird ausgeführt, wie spezifische Formen der Berichterstattung bei SR DRS umzusetzen sind.

Bezüglich der *Verortung im Unternehmen* weist Heinrich Anker (SR DRS) darauf hin, dass er eine Stabstelle innehat, welche direkt beim Radiodirektor angesiedelt sei. Gegenüber den Redaktionen habe er eine Serviceleistung zu erbringen und gegenüber der Geschäftsleitung Programmcontrolling zu betreiben. Die Serviceleistung gegenüber den Redaktionen bestehe darin, sie bei der Programmentwicklung und damit auch bei der Operationalisierung der Qua-

litätskriterien zu beraten. Da sich jedoch nicht alles messbar machen lasse, „möchte ich die Beteiligten dazu animieren, selber zu beurteilen, und nicht nur quantitativ zu messen. Programmentwicklung und Programmcontrolling sind keine rein mechanischen Verfahren, sondern auch eine Frage des Ermessens auf der Basis der Programmstrategie von SR DRS.“ Wichtig sei die Diskussion, der Ideenaustausch. In die konkrete Umsetzung wolle er sich allerdings nicht involvieren. Gegenüber der Geschäftsleitung würde er Inputs zur Programmentwicklung und zur Programmstrategie geben. Insbesondere könne er dabei auch seinen wissenschaftlichen Hintergrund einbringen. Aufgrund der Organisation als Stabstelle sei er nicht weisungsberechtigt, was die Umsetzung der Selbstorganisationsinstrumente betreffe, erklärt Heinrich Anker. Dies könne nur in der Linienorganisation geschehen, was bei SR DRS auch der Fall sei. Ausgehend vom Radiodirektor sei die Einführung der apv-Kriterien und deren Anwendung beschlossen und in der Organisationshierarchie entsprechend delegiert worden.

Der *Anstoss* zur Einführung des Qualitätsmanagements bei SF DRS sei in den 1980er Jahren gekommen, erläutert Peter Krähenbühl (SF DRS). Damals habe man als Halbbeamter in einem politisch kontrollierten und korrumpierten Betrieb gearbeitet. „Das führte dazu, dass zwar sehr viel über die Qualität von ganz vielen Produkten diskutiert worden ist, dass aber auf der anderen Seite vor allem die Einstellungen des Publikums aussen vor geblieben sind.“ In der Ära von Fernsehdirektor Schellenberg (1989 bis 2003) habe sich das gewandelt. Da der damals neue Direktor selber Journalist gewesen sei und damit die fachliche Kompetenz besass, seien nun fachliche Kriterien wichtig und der politische Einfluss eingedämmt geworden. Zu den Fachkriterien habe auch die Orientierung an den Publikumsbedürfnissen gehört: „So hat man jetzt ein Ensemble, welches sich an fachlichen Kriterien orientiert, welches den Service public so versteht, dass er für ein Publikum sein soll. Also Service public und nicht Service sans public.“

Es wurde begonnen, für jede Sendung konkrete Zielsetzungen schriftlich auszuformulieren. Damit wurde die Voraussetzung für eine empirische Überprüfung des Programmerfolgs geschaffen. Im Jahr 1993 erfolgte die eigentliche Entwicklung eines Programmcontrollings durch den damaligen Programmreferenten Jürg Wildberger. Ziel dieses Controllings war es, die vorgegebenen quantitativen und qualitativen Erfolgskriterien zu überprüfen (vgl. Krähenbühl 2002: 314). Der gegenwärtige Medien- und Programmreferent von SF DRS, Peter Krähenbühl, erstellte darauf aufbauend das oben geschilderte Modell für die Qualitätsbeurteilung von Fernsehsendungen.

Heinrich Anker erklärt, woher der *Anstoss* für das Qualitätsmanagement bei Radio DRS kam. Im Jahr 2000 habe der Radiodirektor den Aufbau eines solchen Instrumentariums in Zusammenhang mit der Entwicklung der Unternehmensstrategie lanciert. Ein neues programmliches Leitbild mit den drei Leitgrössen „aktuell, publikumsnah und vernetzt“ (apv) sei entwickelt worden, da der Radiodirektor hier die grössten Leistungsdefizite gesehen habe. Als Qualitätskriterium stelle das Konzept apv nicht einen „metaphysischen“ Qualitätsbegriff dar, sondern

ein Qualitätskonzept, welches auf die Programmstrategie und auf die Erfüllung des Programmauftrags, d.h. der Konzession, ausgerichtet sei.

In einem weiteren Schritt sei es nun darum gegangen, die apv-Kriterien zu operationalisieren: Die Programmleiter und die Bereichsleiter seien beauftragt worden, für jede Sendung eigene, detaillierte Operationalisierungskriterien auszuarbeiten. Diese Aufgabe sei bewusst an die Programmschaffenden selber delegiert worden; das Medienreferat leiste auf Wunsch methodische Hilfestellung. Neben der Operationalisierung der apv-Kriterien sei für jede Sendung auch die Häufigkeit des entsprechenden Monitorings festzulegen. Das apv-Konzept an sich sei eine strategische Angelegenheit und somit Sache der Geschäftsleitung beziehungsweise des Radiodirektors. Bei dessen Umsetzung seien jedoch die Programmschaffenden stufengerecht beteiligt, denn letztlich gehe es darum, die tägliche Programmarbeit unter dem Aspekt dieser Qualitätskriterien zu reflektieren, erläutert Heinrich Anker (SR DRS). Die Redaktionsleiter hätten mit dem Kettenchef die Operationalisierungskriterien und die Häufigkeit des Durchführungsmodus diskutiert und gegebenenfalls nochmals überarbeitet. Über die Konzeption des APV sei jedoch keine Vernehmlassung geführt worden. Denn: „Das Grundkonzept, das ist nicht bis runter gegangen, das ist ein Ausfluss der Strategie, und Strategie kann man nicht mit den Mitarbeitern diskutieren. Das ist ganz eine genuine Führungsaufgabe. Aber wie man sie lebt, das ist dann etwas anderes.“

Aus der Dokumentenanalyse geht hervor, dass *SF DRS* mit dem Programmcontrolling mehrere *Ziele* verfolgt. Zum einen soll versucht werden, die Beurteilung der Qualität von Sendungen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis, die Zufriedenheit der Rezipienten mit den Sendungen und die Umsetzung des Konzessionsauftrags zu objektivieren, also auf eine gemeinsame organisationsinterne Basis zu stellen (vgl. Arnet 2002: 10f.). Zum anderen sollen Sendungen nicht eindimensional beurteilt werden, sondern verschiedene Beurteilungsdimensionen in das Modell hineinfließen. Eine weitere Zielsetzung ist, eine Grundlage für Entscheidungen der Unternehmensführung zu liefern (vgl. Krähenbühl 2002: 315). Im Gespräch nennt Peter Krähenbühl (*SF DRS*) weitere Ziele. So gehe es darum, Programme auf Basis der Gesamtstrategie von *SF DRS* weiterzuentwickeln und zu versuchen, Trends aufzugreifen, wobei bei der Entwicklung neuer Programmformate auch die finanziellen Aspekte berücksichtigt würden. Ein wichtiger Aspekt sei auch die „Formatpflege“. Bei sinkenden oder steigenden Einschaltquoten werde nach den Gründen gesucht und in ständigen Diskussionen mit den Programmachern nach allfälligen Anpassungsmöglichkeiten gesucht.

*Hauptziele des Selbstorganisationsinstruments* bei *SR DRS* ist es, die Leitgrößen aus dem Leitbild des Programms, welche zugleich als Qualitätskriterien dienen, überprüfbar und umsetzbar zu machen. Dies wird damit begründet, dass die Leitgrößen sich an den Bedürfnissen der Rezipienten orientieren und somit auch die Qualitätskriterien an den Bedürfnissen der Hörerinnen und Hörer orientiert (vgl. Krähenbühl 2002: 301f.).

*Regelsetzung* findet auf mehreren Ebenen statt. Inhaltliche Vorgaben finden sich bei *SF DRS* in den Leistungsbeschreibungen der Redaktionsleitern. Dabei werden für einzelne Sendungen inhaltliche Aufträge und weitere Vorgaben, beispielsweise zur angestrebten Programmakzeptanz und zum Budget, festgeschrieben. Prozedurale Vorgaben finden sich in den erwähnten internen Richtlinien. Strukturell geschieht die *Regelsetzung* auf indirektem Weg, indem die Ergebnisse des Programmcontrollings vom Management als Entscheidungsgrundlage benutzt werden kann.

Bei *SR DRS* spielen besonders prozedurale Vorgaben eine Rolle. Diese bestehen aus den internen Richtlinien, den APV-Kriterien, welche bei der täglichen Arbeit von den Programmachern berücksichtigt werden müssen, und dem Rundbrief des Chefredaktors, welcher den Redaktoren Anhaltspunkte für ihre tägliche Arbeit gibt. An der *Regelsetzung* beteiligt sind aber auch die einzelnen Redaktionen, indem sie an der Ausarbeitung der APV-Kriterienraster beteiligt sind. Diese Kriterien stellen zugleich auch eine inhaltliche Vorgabe dar, da sie bei der Programmherstellung berücksichtigt werden müssen.

Die *Rolle Dritter* beschränkt sich auf die Publikumsforschung im Qualitätsbeurteilungssystem von *SF DRS*. So wird über die Messung der Einschaltquoten der quantitative Programmerfolg und über regelmässige Befragungen mittels Fragebogen die Reputation eines Programms bei den Rezipienten und ihre Zufriedenheit mit einem Programm erhoben.

Es ist zu vermuten, dass die Kontinuität bei *SF DRS* und *SR DRS* ein *Erfolgsfaktor* ist. So erlauben die Qualitätsbeurteilungsmodelle die Generierung von langfristig vergleichbaren Daten. Ein weiterer Erfolgsfaktor dürfte die Akzeptanz der Instrumente bei der Unternehmensleitung darstellen, da beide Modelle Informationen generieren, welche als Entscheidungsgrundlage zur Programmentwicklung genutzt werden können. Damit tragen die Selbstorganisationsmassnahmen – als weiterer Erfolgsfaktor – letztlich zur Erreichung der Unternehmensziele bei. Die bewusste Praxisnähe und der Einbezug der Redaktionen bei den Kriterien des Selbstorganisationsinstruments von *SR DRS* dürfen als weitere Erfolgsfaktoren Akzeptanz bei den Redaktionen generieren.

### 3 Bewertung von Selbstregulierung und Selbstorganisation durch die Akteure

Manuel Puppis

#### 3.1 Selbstregulierung

##### 3.1.1 Gründe für Selbstregulierung

Ein Anzeichen dafür, dass der Staat neue Gesetze plant, ist häufig der Auslöser für Selbstregulierung. Dieser Einschätzung wurde in den Interviews nicht widersprochen, wobei dies für Frank Scherer (LFK, D) auch „nichts Anrühiges“ ist, sondern vielmehr legitim und sinnvoll. Daneben interessierte aber vor allem, welche Gründe es gibt, Selbst- oder Co-Regulierung hoheitlicher Regulierung vorzuziehen.

Verbunden mit der bereits erläuterten Frage „was soll der Staat“ wurde die *Unabhängigkeit* der Medien im Allgemeinen und des Rundfunks im Speziellen als wichtigster Grund genannt, der für Selbst- und Co-Regulierung spricht. „Wenn man die Verfassung ernst nimmt, muss man akzeptieren, dass die Medien vom Staat unabhängig sein sollen“, bringt dies Wolfgang Buchner (ORF Publikums- und Stiftungsrat, A) auf den Punkt. In den nordischen Ländern wird die Meinungsäußerungsfreiheit (freedom of speech) besonders hervorgehoben. Diese erwähnt auch Hans Peter Lehofer (KommAustria, A), der staatliche Eingriffe in Fragen der journalistischen Ethik für heikel hält. Frank Scherer (LFK, D) denkt allerdings, dass auch eine Rundfunkregulierungsbehörde vom Staat unabhängig genug sei.

Auch die speziell nachgefragten Gründe für Selbstregulierung – *Flexibilität und Geschwindigkeit* – nannten viele Interviewte schon von sich aus. Da sich die gesellschaftlichen Wertvorstellungen verändern, sei die Flexibilität von Selbstregulierung ein grosser Vorteil, meint etwa Elina Normo (MINTC, FI). Bei der Geschwindigkeit stimmen jedoch nicht alle zu. Leif Lindstam (PON, SE): „I don't know about speed. That depends on how you organize the system. But the other two reasons – independence from the state and flexibility – I accept.“ Eine andere Sichtweise vertritt Barbara Kollmeier (StaMi BW, D): „Ich kann die Grundthese, Behörden seien weniger schnell und weniger flexibel, so nicht akzeptieren.“

Von den Vertretern des finnischen Medienrates JSN wird ein finanzieller Grund in die Diskussion eingebracht. Nicht nur sei eine Selbstregulierungsorganisation schneller, sondern für die Bürgerinnen und Bürger auch *billiger*, da kein Anwalt benötigt werde. „It's a cheap process for both sides“, merkt Ari Järvinen (YLE/JSN, FI) an. Ebenfalls von Järvinen genannt wird die *Praxisnähe*: Gerichte wüssten nichts über die Arbeitspraxis der Medien. Asta Virtaniemi (MINTC, FI) stimmt zu: „Those who work in the media know the principles and the



methods from a practical level.“ In dieselbe Richtung weist David Fawcetts (BBC PP, UK) Aussage, dass Selbstregulierung massgeschneidert und deshalb effektiver sei. Die Akzeptanz bei den Regulierten sei mit Selbstregulierung ebenfalls grösser, so Frank Scherer (LFK, D).

**Abbildung 23: Von den Experten genannte Gründe für Selbstregulierung**

Gründe für Selbstregulierung	
Unabhängigkeit der Medien vom Staat	unumstritten
Flexibilität	unumstritten
Geschwindigkeit	unumstritten
Tiefe Kosten für Rezipienten	JSN (FI)
Praxisnähe	Finnland, Grossbritannien
Höhere Akzeptanz bei den Regulierten	LFK (D/BW)

### 3.1.2 Ziele und Erwartungen

Auf die Ziele von Selbstregulierungsorganisationen wurde bereits bei den Analysen einzelner Gremien (siehe Abschnitt 2) eingegangen. Es hat sich in den Interviews deutlich gezeigt, dass *Qualitätssicherung* kein hauptsächliches Ziel von Presse- und Medienräten darstellt. Durch die Einhaltung von Kodizes bestehe zwar die Möglichkeit, dass Qualität gesichert werde. Aber auch Verfasser qualitativ schlechter Artikel könnten sich an die Richtlinien halten. Denn letztlich gehe es nicht um die Inhalte, sondern um die Art, wie Inhalte generiert werden (Finn Rowold, Pressenævnet/DR, DK; Juha Hänninen, JSN, FI).

Ari Järvinen (YLE/JSN, FI): „The idea is to define certain ideal practices, even if the story concerns you and your girlfriend. That’s not high-quality content. So we make rules, we do not guarantee high-quality content.“

Nicht die Qualität der Inhalte, sondern der Schutz der persönlichen Integrität – also Fairness in der journalistischen Arbeit – ist damit hauptsächlich angesprochen. Für Rundfunkräte scheint die Sicherstellung qualitativ hochwertiger Inhalte dagegen, so Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat, D) und Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat, D), ein übergeordnetes Ziel der Arbeit zu sein – dies auch deshalb, weil die Gebührenzahler auf einen gewissen Nutzen Anspruch hätten.

Als weiteres Ziel von Presse- und Medienräten kann begriffen werden, eine *Beschwerdemöglichkeit für die Rezipientinnen und Rezipienten* zu schaffen – dies auch mit Blick auf die Glaubwürdigkeit bei den Nutzern (Ari Järvinen, YLE/JSN, FI). Dem schliesst sich Olle Stenholm (PO, SE) an. Es müsse darum gehen, denjenigen Personen, welche von den Medien falsch behandelt wurden, eine Art moralische Wiedergutmachung zu geben, und dies kostenlos. Dabei verschweigt er nicht die *ökonomischen Beweggründe* hinter einer Selbstregulierungseinrichtung.

Olle Stenholm (PO, SE): „Nevertheless, the press has not set up this system for altruistic reasons. They have set it up to serve their own interests. And an enhanced credibility of the press serves their own interests. It serves the public interest too. But the idea is of course to keep the government out of this field. It's not made for the sake of blue eyes of the people here. It serves the interest of the press.“

Die Interessen der Regulierten spielen selbstredend auch bei der FSF in Deutschland eine wichtige Rolle. Beide Seiten – Regulierer und Regulierte – hätten ein grosses Interesse daran, dass die Co-Regulierung funktioniert. Ansonsten würde wieder staatliche Regulierung eingeführt, merkt Norbert Schneider (LfM, D) an. Selbstregulierer bewegen sich damit in einem Spannungsfeld zwischen dem Schutz der Interessen der Medien (Medienfreiheit und ökonomische Interessen) und der Interessen der Öffentlichkeit.

Neben den Zielen der Selbstregulierungsorganisationen können auch die *Erwartungen* anderer Akteure (Bürgerinnen und Bürger, Rundfunkunternehmen, Ministerien und Regierungsbehörden) an das Gremium als relevant betrachtet werden. Den Selbstregulierern scheinen kaum Erwartungen bekannt zu sein. Teilweise wird auch angezweifelt, dass wirklich grosse Erwartungen von Seiten der Öffentlichkeit und des Staates bestehen würden. Einzig einen Anspruch können sich die Interviewten vorstellen: „They want that we fulfil those tasks we have. They want that our decisions are fair and based on the code“ (Juha Hänninen, JSN, FI).

Dies deckt sich auch weitgehend mit den von Aussenstehenden geäusserten Erwartungen. „The only expectation I have is that they stick to their rules“, meint etwa Hans Hernborn vom schwedischen Fernsehen SVT. Dies sei aber auch der Fall. In den nordischen Ländern herrscht ganz allgemein die Meinung, dass die Presse- und Medienräte gut funktionieren und die *Ziele erreicht* würden. Die Entscheidungen seien ausgewogen und würden sowohl journalistische Freiheiten als auch die Rechte der Bürger schützen (Erik Nordahl Svendsen, MTS, DK). Entscheidungen des Presserates würden auch respektiert (Hack Kampmann, GRN, SE). Trotzdem gibt es länderübergreifende Kritik, die sich mit unterschiedlichen Kulturen und Strukturen erklären lässt. So halten die Schweden den dänischen Pressenævnet als Form der Co-Regulierung für zu wenig unabhängig (was in Dänemark nicht als Problem gesehen wird), während die Dänen das schwedische System mit einem dem Rat vorgeschalteten Ombudsman für zu kompliziert halten (während dies in Schweden aber gerade besonders gelobt wird). Davon abgesehen weisen regelmässige Arbeitstreffen der nordischen Räte auf eine enge Verbundenheit hin. Mehr Kritik wird in Deutschland an den untersuchten Rundfunkräten als Co-Regulierungsgremien geübt und das alte Problem der politischen Einflussnahme thematisiert. Insgesamt lässt sich aber konstatieren, dass offenbar bei den untersuchten Formen der Selbst- und Co-Regulierung eine Zufriedenheit mit diesen vorherrschend ist.

Eine eigentliche *Selbstevaluation* zur Überprüfung der Zielerreichung wird jedoch kaum durchgeführt. Einzig der finnische Medienrat hat dies in den 1990er Jahren einmal getan.

## Abbildung 24: Von den Experten genannte Ziele von Presseräten

### Ziele von Presseräten

Fairness in der journalistischen Arbeit  
Beschwerdemöglichkeit für Rezipienten  
Verhinderung staatlicher Regulierung

### 3.1.3 Rolle des Staates

Die Analysen in Abschnitt 2 haben ausführlich die Rolle des Staates in den einzelnen Selbst- und Co-Regulierungsformen aufgearbeitet, und auch bei der Darlegung des Erfolgsfaktors „Beteiligung des Staates“ (siehe Abschnitt 3.1.5) wird das Thema zur Sprache kommen. Deshalb wird an dieser Stelle nur kurz auf die Grundfrage eingegangen, wieweit der Staat überhaupt beteiligt sein soll, d.h. Co-Regulierung „reiner“ Selbstregulierung vorzuziehen sei.

Hierbei zeigen sich ganz klare kulturelle Unterschiede. In den nordischen Ländern (mit der Ausnahme von Dänemark) wird die Unabhängigkeit vom Staat stärker postuliert und damit für Selbstregulierung plädiert.

Olle Stenholm (PO, SE): „I don't believe in co-regulation. We want the newspapers to assume responsibility. Whenever the government is involved, the industry can fall back and the government will take the responsibility.“

Dagegen scheint Co-Regulierung gerade im deutschsprachigen Raum stärker bevorzugt zu werden und das Vertrauen in Selbstregulierung kleiner zu sein.

Wolfgang Feiel (RTR, A): „Die ideale Rolle des Staates wäre es, die Rahmenbedingungen vorzugeben und vielleicht in den Bereichen, wo die Selbstregulierung nicht funktioniert, tatsächlich in kleineren Bereichen Zielvorgaben zu setzen.“

Für Joachim von Gottberg (FSF, D) ist die Co-Regulierung in Bezug auf die FSF aber so stark, dass er lieber von Selbstkontrolle statt Selbstregulierung spricht, da das Gremium nur noch ein ausführendes Organ des Staates sei.

Darauf angesprochen, ob Selbstregulierung ein Anzeichen für eine Schwäche des Staates darstelle, verwiesen einige der interviewten Expertinnen und Experten auf den Diskurs, was denn eine Staatsaufgabe sei.

Vibeke G. Petersen (KUM, DK): „If you have a law saying ‘people may broadcast and the rest is up to them’ this could pose some problems. What you are really asking is: to what extent do you make detailed regulation before you leave the rest to the industry itself. That will depend on the issue, I can't give you a black-or-white answer on that one.“

Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK) und Juha Hänninen (JSN, FI) als Vertreter von Medienräten sind der Ansicht, dass sich der Staat bei diesen medienethischen Fragen nicht einmischen solle und es weise sei, dies Berufsangehörigen zu überlassen. Hack Kampmann (GRN,

SE) würde die Behauptung der Schwäche für andere Bereiche bejahen, nicht jedoch für den Mediensektor. „The state should be weak in this field.“ Gleich sieht dies Lars Marén vom schwedischen Ministerium. Norbert Schneider (LfM, D) und Barbara Kollmeier (StaMi BW, D) verstehen Selbstregulierung gerade nicht als eine Schwäche, sondern als ein, so Kollmeier, „Zeichen von Stärke, wenn man auch Kompetenzen abgeben kann und nicht das Gefühl hat, man müsse alles kontrollieren. Das fände ich ein Zeichen von Schwäche“. Für Schneider zeigt der Staat mit Selbstregulierung, dass er stark genug ist, gewisse Kompetenzen abzugeben und zu schauen, ob diese Angelegenheiten nicht „anderswo viel besser geregelt werden können“. Jorma Koivunmaa (FICORA, FI) argumentiert in vergleichbarer Weise: „It isn't a weakness. Society is very open and strong if you have freedom of speech and if the state avoids to get involved in content regulation“.

Erik Nordahl Svendsen (MTS, DK) betont, dass der Staat immer die Möglichkeit hat, bei einem Versagen der Selbstregulierung einzugreifen und diese letzte Verantwortung auch nicht abgeben kann. Auch Frank Scherer (LFK, D) verweist auf die hoheitliche Letztentscheidung des Staates, die gewahrt bleibe. Viele der Interviewten bekennen sich auch klar zur Notwendigkeit rechtlicher Rahmenbedingungen, sprich zu Co-Regulierung.

Eine gegensätzliche Meinung vertritt alleine Hans Peter Lehofer von der österreichischen Regulierungsbehörde KommAustria. Für ihn ist Selbstregulierung ganz klar ein Zeichen für die Schwäche des Staates.

Hans Peter Lehofer (KommAustria, A): „Entweder der Staat sagt, es ist eine Tätigkeit, die man regulieren muss, dann muss es ihm möglich sein, dies zu lösen. Aber wenn der Zugang darin besteht zu sagen ‚wir schaffen es nicht mehr, also sollen sie sich selber regulieren‘, ist das der falsche Weg.“

Darüber, ob Lehofers Beobachtung, Selbstregulierung komme in erster Linie wegen der Überlastung des Staates zum Zuge, richtig ist, scheiden sich die Geister. Norbert Schneider (LfM, D) streitet nicht ab, dass Selbst- und Co-Regulierung auch ein Ausdruck der zunehmenden Regulierungsmenge ist und sich der Staat deshalb vernünftigerweise Hilfe holen sollte. Man solle dem Prinzip „so wenig Regulierung wie nötig, so viel Selbstregulierung wie möglich“ folgen und die Probleme dort lösen lassen, wo sie entstehen. Dem stimmt Vibeke G. Petersen (KUM, DK) zu. „There is only so much the state can do – and ought do. It's not so difficult to write rules. But then you have to make sure that you can enforce them. You cannot regulate yourself out of all problems.“ Die Regelung ethischer Fragen durch die Branche erachtet Elin Normo (MINTC, FI) als sehr pragmatischen Weg. Nicht so weit gehen wie Lehofer würde Martin Deitenbeck (SLM, D). Selbstregulierung entstehe nicht einfach, „weil dem Staat die Felle davon schwimmen“. Matthias Traimer (BKA, A) hält ein Unvermögen des Staates für den falschen Ausdruck, sondern verweist auf die „Adäquanz“ der Regulierung. „Alles was in den moralisch-ethischen Bereich fällt, lässt sich nicht staatlich regulieren“. Lehofer (KommAustria, A) nennt noch eine weitere Grundsatzkritik an Selbstregulierung: ökonomische

Interessen würden immer vorgehen. Alle anderen Ziele seien nachrangig und würden nur erreicht, wenn sie sich mit ökonomischen Interessen vereinbaren liessen.

Ebenfalls angesprochen wurde in den Interviews die Rolle Dritter (Öffentlichkeit, Journalisten, Vertreter des Managements von Medienunternehmen; anderen Selbstregulierungsorganisationen) in der Selbstregulierung. Diese scheint jedoch eher unwichtig, sieht man von sporadischen informellen Kontakten und den Mediennutzern (also letztlich der Öffentlichkeit) ab. Hierzu mehr in den Ausführungen zu den Erfolgsfaktoren (siehe Abschnitt 3.1.5).

### **Abbildung 25: Beurteilung der staatlichen Rolle in Selbstregulierung**

<b>Rolle des Staates</b>	
Staatliche Beteiligung unnötig (Selbstregulierung)	Schweden, Finnland
Staatliche Beteiligung nötig (Co-Regulierung)	Dänemark, Deutschland, Österreich

#### **3.1.4 Sanktionierung**

Wie in den Analysen der einzelnen Selbstregulierungsorgane (siehe Abschnitt 2) dargelegt, verfügen Selbstregulierungsgremien wie Presse- und Medienräte in erster Linie über die Sanktion, dass die betroffenen Medien ihre Entscheidung abdrucken oder ausstrahlen müssen. Allerdings haben sie, von einem Ausschluss aus dem Rat abgesehen, keine Möglichkeit, dies zu erzwingen. Auch wenn dies, wie beim schwedischen Presserat versichert wird, in der Regel kein Problem zu sein scheint, hat Hans Peter Lehofer (KommAustria, A) eine mögliche Lösung: „Man muss überlegen, wie man Entscheidungen Nachdruck verschaffen kann. Indem beispielsweise staatlicherseits sichergestellt wird, dass diese Veröffentlichungen erfolgen und eventuell die Presseförderung daran geknüpft wird.“

Ob die reine Veröffentlichungspflicht als Sanktion ausreicht, ist umstritten. Nur im Falle des schwedischen Presserates existieren auch Bussen als Strafe. Viele der Interviewten sind der Ansicht, dass diese Art von Sanktionen genügen würden (Finn Rowold, Pressenævnet/DR, DK; Juha Hänninen, JSN, FI; Elna Normo und Asta Virtaniemi, MINTC, FI; Jorma Koivunmaa, FICORA, FI; Hans Herborn, SVT, SE). Dafür gibt es drei Gründe: Erstens wird bezweifelt, dass eine ökonomische Sanktion für grosse Medienunternehmen überhaupt spürbar ist (Erik Nordahl Svendsen, MTS, DK; Juha Hänninen; JSN, FI; Hans Herborn, SVT, SE). Zweitens seien „weiche“ Sanktionen bei ethischen Fragen angemessener (Jorma Koivunmaa, FICORA, FI) und auch viel effektiver (Juha Hänninen, JSN, FI; Hans Herborn, SVT, SE). Drittens wird die rechtliche Zulässigkeit der von Selbstregulierern verhängten Sanktionen als kritisch angesehen (Barbara Kollmeier, StaMi BW, D; Hans Peter Lehofer, KommAustria, A). Lehofer hält es mit „dem Wesen von Selbstregulierung nicht vertretbar, dass man Sanktionen daran knüpft. Sanktionierung setzt für mich immer Rechtsschutz voraus. Das ist der kritische Punkt für Co-Regulierung“. Bei Selbstregulierung sei dieser Rechtsschutz nicht gegeben, die Befangenheit des Gremiums nicht ausgeschlossen. Stolpersteine der Ausstrahlung

von Rügen im Rundfunk spricht Finn Rowold vom dänischen Presserat an: das Herunterlesen von Presseratsentscheidungen sei nicht fernsehgerecht, die Formulierungen zu juristisch. Heute habe man damit aber genügend Erfahrung. Andere Interviewte, so etwa Ari Järvinen (JSN/YLE, FI) sowie Olle Stenholm (PO, SE) und Leif Lindstam (PON, SE) treten für stärkere Strafen ein. Die Veröffentlichung der Entscheidung sei in erster Linie für den Geschädigten gedacht, während die Busse das schuldige Medium ökonomisch schmerzen soll, meint Lindstam. Die FSF kann bei Verstößen gegen die Satzung denn auch Bussgelder verhängen.

Die deutschen Rundfunkräte aber, die die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Sender inne haben, können lediglich Rügen aussprechen und im gravierendsten Fall den Intendanten abberufen, wie Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat, D) erläutert. Das geschieht aber selten und hat, so Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat, D), keinerlei Rechtsfolgen: „Wir wollen nicht, dass der Redakteur entlassen wird, aber schon, dass man weiss ‚der ist abgemahnt worden‘.“ Einige im Rundfunkrat würden auch gerne einen Schritt weitergehen und ein Beschwerderecht der Bürger einführen, was letztlich auch eine Ausdehnung der Sanktionsmöglichkeiten bedeuten würde. „Manchmal hat man die Faust in der Hosentasche“, so Grätz (WDR Rundfunkrat, D).

Auch wenn umstritten ist, welche Art von Sanktionen eine Selbstregulierungsorganisation überhaupt aussprechen darf, ist eine wirksame Sanktionierung auch ein vielfach genannter Erfolgsfaktor (siehe Abschnitt 3.1.5).

### Abbildung 26: Sanktionierungsmöglichkeiten in der Selbst-/Co-Regulierung

Sanktionen von Presse-/Medienräten	
Veröffentlichung von Rügen	Dänemark, Schweden, Finnland
Bussgelder	Schweden
Sanktionen von Rundfunkräten	
Aussprache von Rügen	Alle
Abberufung des Intendanten	Alle

#### 3.1.5 Erfolgsfaktoren

Wie sich in den zu Selbst- und Co-Regulierung durchgeführten Interviews deutlich zeigte, sind in erster Linie zwei Faktoren für den Erfolg solcher Regulierungsarrangements unabdingbar: Akzeptanz durch die regulierten Unternehmen und Unabhängigkeit von eben diesen.

Der Erfolgsfaktor *Akzeptanz* wurde in fast allen Interviews als entscheidend genannt, in der Hälfte der Fälle bereits bevor die Liste mit sich aus der Literatur ergebenden Faktoren den Expertinnen und Experten zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK) erwähnt die Zustimmung der Journalisten und Redakteure zum dänischen Presserat und dessen Kodex als zentral. Vor allem auf die den Medienrat unterstützenden Unternehmen verweist Juha Hänninen (JSN, FI): „Almost every newspaper, radio and TV station

are members of our backing organisations. Otherwise it wouldn't work.“ Auch die Vertreter der finnischen Regulierungsbehörde, Päivi-Maria Virta und Jorma Koivunmaa, sowie des finnischen Kommunikationsministeriums, Elina Normo und Asta Virtaniemi, nennen ein „Commitment“ der Regulierten als wichtigste Erfolgsbedingung. Lars Marén und Kerstin Persdotter vom schwedischen Ministerium sehen das ähnlich:

Lars Marén (Kulturdepartementet, SE): „The media organisations have to accept the self-regulator. It's like an international court of justice. If certain very powerful countries don't want to join, it just doesn't work.“

Frank Scherer (LFK, D) meint zur Akzeptanz denn auch knapp, dass diese absolut zwingend sei. Sein Kollege Norbert Schneider (LfM, D) pflichtet bei: „Wenn die Unternehmen sich spröde stellen und sagen ‚das wollen wir nicht haben‘, dann funktioniert Selbstregulierung auch nicht.“ Fehlende Akzeptanz, ergänzt Hack Kampmann (GRN, SE) würde Selbstregulierung verunmöglichen. Dies wird jedoch nicht nur von staatlicher Seite und den Selbstregulierern selbst so gesehen, sondern auch von den betroffenen Medien. Für Wolfgang Buchner (ORF Stiftungs- und Publikumsrat, A) ist Akzeptanz die „*Conditio sine qua non*“.

Erik Nordahl Svendsen (MTS, DK) dehnt die Akzeptanz aus auf alle involvierten Parteien, inklusive dem Publikum respektive den Bürgerinnen und Bürgern. Ähnlich sieht dies auch Päivi-Maria Virta (FICORA, FI) und Elina Normo (MINTC, FI) ergänzt: „We have to maintain an openness and a dialogue between the players in the field and the public.“ Dass die Akzeptanz durch die regulierten Unternehmen und durch die von den Unternehmen Betroffenen – also die Rezipientinnen und Rezipienten – nicht einfach zu bewerkstelligen ist, merkt Wolfgang Feiel (RTR, A) an, der in diesem Zusammenhang von einem konstanten Spannungsverhältnis spricht. Mit dem Erfolgsfaktor Akzeptanz ist auch der Begriff der Zufriedenheit verbunden.

Joachim von Gottberg (FSF, D): „Der Erfolg liegt letztlich daran, dass im Grunde die verschiedenen Seiten zufrieden sind. Das ist jetzt sehr emotional. Im Endeffekt geht es darum, dass Selbstregulierung zwischen den Interessen der Konsumenten und den Interessen der Sender eine gewisse Balance herstellt. Diese Zufriedenheit ist ein subjektives Gefühl.“

Vibeke G. Petersen (KUM, DK) argumentiert aus staatlicher Sicht etwas anders. Zwar sei Akzeptanz durchaus sinnvoll, doch „I can think of a lot of cases where I wouldn't care whether or not the organisation accepts the criticism“. Sie schränkt dies allerdings gleich selbst ein indem sie klar macht, dass dies in erster Linie für staatliche Regulierung gilt.

Auch der Faktor *Unabhängigkeit von den regulierten Unternehmen* scheint unbestritten und wurde von fast allen Expertinnen und Experten genannt. Nordahl Svendsen (MTS, DK) bringt dies auf den Punkt: „Any kind of regulation must be independent from what it regulates.“ Für Deitenbeck (SLM, D) und Hänninen (JSN, FI) ist Unabhängigkeit einer der wichtigsten Punkte. Dies sei bei Selbstregulierung gerade der Knackpunkt. „If the backing organisations are from the field, are you really independent? I think that you have to feel yourself that you are

independent.“ Auch Frank Scherer (LFK, D) verweist auf diesen Widerspruch, nennt die Unabhängigkeit nichtsdestotrotz ebenfalls einen zwingenden Erfolgsfaktor. Daran, ob eine Unabhängigkeit überhaupt möglich ist, werden auch Zweifel geäußert.

Wolfgang Feiel (RTR, A): „Für Selbstregulierung wird das nicht gehen. Derjenige aber, der von der Co-Regulierung den Co-Teil von aussen zur Verfügung stellt, der ist gut beraten, wenn er unabhängig von den beteiligten Unternehmen ist.“

Olle Stenholm vom schwedischen Presserat fasst zusammen, dass Akzeptanz bei und Unabhängigkeit von den Regulierten die wichtigsten Faktoren seien. Einige Expertinnen und Experten dagegen sehen nicht nur die Unabhängigkeit von den Unternehmen als wichtig an, sondern auch diejenige vom Staat – so etwa Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK) und Asta Virtaniemi (MINTC, FI).

Dies verweist auf einen der interessantesten Punkte, die *Beteiligung des Staates*, und die Frage, inwiefern diese einen Erfolgsfaktor darstellt oder nicht. Die Meinungen hierzu gehen stark auseinander und es lassen sich klare kulturelle Unterschiede ausmachen. Während ein Einbezug des Staates in die Selbstregulierung, also die Co-Regulierung, in den nordischen Ländern eher auf Ablehnung stößt, sieht dies im deutschsprachigen Raum genau umgekehrt aus.

Besonders in Finnland und Schweden wird die Ansicht vertreten, dass Selbstregulierung ohne den Staat stattfinden sollte. Olle Stenholm (PO, SE) betont, dass die Abwesenheit des Staates von Selbstregulierungsarrangement geradezu ein Faktor für den Erfolg sei. „We have no co-regulation and we think that self-regulation is kind of efficient – efficient enough“, sagt Asta Virtaniemi (MINTC, FI) dazu. Und für Hack Kampmann (GRN, SE) geht es genau um die Nichtbeteiligung des Staates. Statt Co-Regulierung zu implementieren könne man die Regulierung gleich beim Staat belassen. In Dänemark sieht man dies weniger strikt, dies auch deshalb, weil der dänische Presserat eine Form der Co-Regulierung darstellt. Finn Rowold als Vertreter des Presserates hält als einziger die Beteiligung des Staates für nicht besonders wichtig und ist der Ansicht, dass der Presserat letztlich auch von alleine entstanden wäre. Immerhin: „Maybe it helps the public to see that it is an independent body“. Durchaus sinnvoll findet eine staatliche Beteiligung Vibeke G. Petersen (KUM, DK). Allerdings solle sich der Staat darauf beschränken, einen rechtlichen Rahmen vorzugeben und die Details der Industrie überlassen. Diese Meinung wird auch bei der Regulierungsbehörde geteilt.

Erik Nordahl Svendsen (MTS, DK): „Danish history shows that an inclusion of the state was necessary. It didn't work without the state. But as a matter of principle I don't see that it is a necessity, as we can see in Norway. However, if the body has a responsibility for sanctions according to acts of parliament, I think it's difficult to give that to a purely private body.“

Für Wolfgang Feiel (RTR, A) ist klar, dass sich der Staat nie ganz zurückziehen kann, sich jedoch die Frage nach dem Ausmass der Regulierung stelle. Der Staat solle die Rahmenbedingungen vorgeben, das tägliche Geschäft aber im Sinne der Co-Regulierung einer Selbstregulierungsorganisation überlassen. Eine noch stärkere staatliche Beteiligung hält Hans Peter



Lehofer (KommAustria, A) bei Co-Regulierung für notwendig: „Eine Beteiligung an der Sanktionierung ist notwendig, die Vorgabe von Zielen denkbar.“ Als zwingend bezeichnet Frank Scherer (LFK, D) eine staatliche Beteiligung. Sein sächsischer Kollege Martin Deitenbeck (SLM, D) sieht eine Rahmengesetzgebung durch den Staat ebenfalls als wichtig an, während Norbert Schneider von der nordrhein-westfälischen LfM den Staat ganz raushalten würde. Zum Spezialfall der Co-Regulierung öffentlicher Rundfunkanbieter (siehe auch Abschnitt 3.1.6) meint Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat, D): „Die Beteiligung des Staates ist wichtig, aber dass die Beteiligung eine geringe ist, ist ebenso wichtig. Eine dezente Beteiligung des Staates ist ein Erfolgsfaktor.“

Kaum länderspezifische Differenzen lassen sich beim Erfolgsfaktor *wirksame Sanktionierung* ausmachen. Auch ein Auseinanderklaffen zwischen Akteuren des politisch-administrativen Systems und des Mediensystems ist nicht zu beobachten. Vielmehr wird von verschiedenster Seite – und in rund der Hälfte der Interviews – auf die Wichtigkeit von Sanktionen verwiesen. Einen Zusammenhang zwischen der Akzeptanz der Selbstregulierung in der Öffentlichkeit und der Sanktionierung stellt Erik Nordahl Svendsen (MTS, DK) her: „The public must feel that there is a chance to be heard, that there is competent criticism and that there are sufficient sanctions.“ Auch die Vertreter des dänischen und finnischen Presserates sowie die Expertinnen und Experten bei den Landesmedienanstalten (LFK, LMA, SLM) erachten Sanktionen als überaus wichtig.

Frank Scherer (LFK, D): „Das hängt auch zusammen mit der Unabhängigkeit von den regulierten Unternehmen. Sanktionen sollen vom Co-Regulierer ausgehen, nicht von der Hoheit, die sich ja eigentlich zurücknimmt. Wirksame Sanktionen sind als ultima ratio zwingend für den Erfolg.“

Norbert Schneider (LfM, D) ergänzt, dass Selbst-/Co-Regulierung nur über gute Worte nicht funktioniere und für Martin Deitenbeck (SLM, D) ist es wichtig, dass Verstöße gegen selbst auferlegte Regeln nicht ungeahndet bleiben. Hans Peter Lehofer (KommAustria, A) ist sehr skeptisch, was die Erfolgsmöglichkeit von Selbstregulierung angeht. Sanktionen seien zwar entscheidend für den Erfolg, bei Selbstregulierung (nicht bei Co-Regulierung) aber nur schwer mit dem Rechtsschutz zu vereinbaren.

Eine gegensätzliche Position vertritt etwa Joachim von Gottberg (FSF, D). Sanktionen seien weniger wichtig, als man meistens denke. Mit Sanktionen alleine würde man nichts erreichen. „Man kann wohl nicht ohne sie auskommen, aber wir haben noch nie eine ausgesprochen. Viel wirksamer ist, dass ein Verstoss für einen in der Öffentlichkeit agierenden Sender peinlich wäre.“ Asta Virtaniemi und Elina Normo (MINTC, FI) zweifeln an der Notwendigkeit von Sanktionen. Dies hat in erster Linie damit zu tun, dass sie die Veröffentlichung von Rügen durch die Medien nicht als eine echte Sanktionierung betrachten. Weitergehende Sanktionen seien aber unnötig: „If you have working dialogue with the field and the players in the field and the players are actually doing what they are saying, no heavy sanction is needed. But in the future sanctions may be more important“, so Normo.

Einer der umstritteneren Erfolgsfaktoren ist die *Verantwortlichkeit durch Einbezug der Öffentlichkeit* (oder Beteiligung von Dritten) an der Selbstregulierung zur Herstellung von Transparenz. Klare Linien, entlang derer der Meinungsunterschied verläuft, lassen sich allerdings nicht erkennen. Einzig in Finnland wird die Beteiligung von Dritten von allen Interviewten genannt und besonders von den beiden Vertretern des Medienrates hervorgehoben. „This is very important. You have to have different points of view: editors, journalists and the public. The difficult question is: what is the right combination?“, meint Juha Hänninen (JSN, FI). Sein dänischer Kollege Finn Rowold hält eine Beteiligung von Dritten ebenfalls für sehr wichtig, da diese häufig eine andere Perspektive einbringen würden und näher an den „Opfern“ seien. Bei der finnischen Regulierungsbehörde FICORA kann man sich vorstellen, dass ein Einbezug Dritter dazu führt, dass die Öffentlichkeit eine Selbstregulierungsorganisation als objektiv und neutral wahrnimmt. Hack Kampmann (GRN, SE) pflichtet bei und spricht wie Vibeke G. Petersen (KUM, DK) die in diesem Zusammenhang zweite entscheidende Frage an: wie soll man Vertreter der Öffentlichkeit ernennen?

Hans Peter Lehofer (KommAustria, A): „Ich glaube, Selbstregulierung bedarf auch einer Einbeziehung aller von der Regulierungsmassnahme Betroffenen. Das öffentliche Interesse muss man irgendwie reinbringen. Selbstregulierung heisst nicht, dass das Unternehmen sagt was gut für das Unternehmen ist, sondern dass ausserhalb der staatlichen Einrichtungen Regulierung von den Betroffenen wahrgenommen wird. Und damit ist die Öffentlichkeit meines Erachtens dabei. Es ist eine Pervertierung von Selbstregulierung, wenn das das Unternehmen macht.“

Auch Joachim von Gottberg (FSF, D) ist überzeugt, dass Selbst- oder Co-Regulierung ohne die Beteiligung von Vertretern der Öffentlichkeit nicht funktioniert. Zwar erwähnt auch Martin Deitenbeck (SLM, D) das Auswahlproblem, ist aber trotzdem überzeugt, dass es ohne eine Beteiligung von Dritten nicht geht. Der Vertreter der LfM, Norbert Schneider, verweist auf das Problem der Interessenvertretung. Dagegen hält sein Kollege Frank Scherer (LFK, D) die Beteiligung von Dritten zwar für sinnvoll, aber für keinen zwingenden Erfolgsfaktor.

Eher eine Ausnahme – zumal für die sonst in den nordischen Ländern geäusserten Ansichten – ist Erik Nordahl Svendsens (MTS, DK) Meinung, dass der Einbezug Dritter nicht viel bringe. In Dänemark habe man damit lange Jahre Erfahrung gesammelt, doch sei es zu einer Verpolitisierung der entsprechenden Gremien gekommen: die Mitglieder seien letztlich nur noch Interessenvertreter gewesen. Zudem sei die Kompetenz von Dritten zweifelhaft. „Third parties is a tested method in Denmark that has had its chance.“ Damit stimmt Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat, D) überein: wer meine, mit Öffentlichkeit würde etwas gewonnen, irre sich. Hier widerspricht dagegen Thomas Gebel vom SWR Rundfunkrat – dieser könne nur Erfolg haben, wenn die Zusammensetzung die Gesellschaft repräsentativ abbilde und so eine pluralistische Kontrolle garantiere.

*Verantwortlichkeit durch Transparenzvorschriften* ist einer der unbestritteneren Erfolgsfaktoren, der in sehr vielen Interviews genannt wurden. Einige Expertinnen und Experten halten solche Rechenschaftspflichten zwar durchaus für sinnvoll, aber nicht für zwingend. „Es ginge

auch ohne, aber es ist gut, wenn man das hat“, merkt Frank Scherer (LFK, D) an. Sehr skeptisch gibt sich Wolfgang Buchner (ORF Publikums- und Stiftungsrat, A): „Wer mit der Materie vertraut ist, versteht auch ohne Rechenschaftsberichte, was los ist. Und die Öffentlichkeit wird sich nicht dafür interessieren. Ich halte wenig davon.“ Eher skeptisch gibt sich auch der schwedische Presseombudsman Olle Stenholm. Berichte zu veröffentlichen sei zwar nett, aber ob sie wirklich die erhoffte Wirkung hätten, sei zweifelhaft. Ebenfalls nicht für einen Erfolgsfaktoren, sondern für eine schlichte Routine halten sind Asta Virtaniemi und Elina Normo (MINTC, FI). Juha Hänninen (JSN, FI) macht die Veröffentlichung von der finanziellen Lage des Selbstregulierers abhängig. Wenn ja, sei dies natürlich begrüßenswert. Aber: Der Medienrat könne auch ohne arbeiten.

Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK) erachtet Berichte von Selbstregulierungsorganisationen für sehr wichtig. Eine Reihe von Juristen und Forschern würden damit auch arbeiten. Sein finnischer Kollege Ari Järvinen (YLE/JSN, FI) sieht das ähnlich: „It has some kind of guiding role. It’s the best way to reach a lot of people.“ Auch David Fawcett von der BBC pflichtet bei und erklärt: „It is important that the Board of Governors has a sort of external visibility.“ Für Hans Peter Lehofer (KommAustria, A) darf es keine Selbstregulierung ohne Transparenz geben: „Sonst ist es zünftisches Wesen, wo man von aussen nicht reinschaut.“ Ähnlich sieht dies Matthias Traimer (BKA, A). Nicht nur müsse transparent sein, welche Voraussetzungen ein Selbstregulierer erfüllen muss, sondern es dürfe auch keine Willkür herrschen. Auch Norbert Schneider (LfM, D) begrüsst Transparenz durch Rechenschaftsberichte, stellt aber die berechnete Frage, wer solche Texte eigentlich lese.

Martin Deitenbeck (SLM, D): „Rechenschaftspflichten halte ich für sehr wichtig. Es muss regelmässig geprüft werden, ob diese Form der Regulierung funktioniert oder nicht. Und das kann man nur, wenn die Einrichtungen, die damit befasst sind, regelmässig Berichte abgeben.“

Hinsichtlich des *Bekanntheitsgrades einer Selbstregulierungsorganisation und allfälliger Beschwerdeverfahren in der Öffentlichkeit* als Erfolgsfaktor, zeigen sich leichte Unterschiede zwischen den nordischen und den deutschsprachigen Ländern. Für Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK) und Hack Kampmann (GRN, SE) ist entscheidend, dass die Mediennutzer einfach herausfinden können, wie sie eine Beschwerde beim Presserat einreichen können. Juha Hänninen (JSN, FI) ist überzeugt, dass die Bevölkerung in Finnland den Medienrat auch tatsächlich kenne. Beim schwedischen Presserat teilt man diese Meinung. Olle Stenholm (PO, SE) erläutert, dass er viel Zeit darauf verwende, mit Journalisten zu sprechen oder Vorträge zu halten. „I think it is important that the public is reminded constantly of our existence.“ Dies sehen aber nicht nur die Vertreter der Selbstregulierungsorganisationen so, sondern auch die Interviewpartnerinnen und -partner bei Ministerien und Regulierungsbehörden. Alle Interviewpartner in Dänemark, Schweden und Finnland erwähnten diesen Erfolgsfaktor. Anders das Bild in Deutschland und Österreich: Zwar wird der Bekanntheitsgrad nicht als unwichtig eingeschätzt, jedoch, so etwa der Vertreter der KommAustria, Lehofer, seien die meisten Selbstregulierer so gut wie unbekannt. Frank Scherer (LFK, D) würde es auch begrüßen,

wenn die Bekanntheit vorhanden wäre, sieht diese aber nicht als zwingenden Erfolgsfaktor. Und für Martin Deitenbeck (SLM, D) ist lediglich wichtig, dass Beschwerden, egal wo sie eingereicht werden, am Ende an der richtigen Stelle landeten.

Alle Interviewten können sich mit der Wichtigkeit einer *ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung* der Selbstregulierungsorganisation einverstanden erklären. Jedoch ergänzen viele, dass dies kein eigentlicher Erfolgsfaktor, sondern ganz einfach eine der Voraussetzungen für das Funktionieren jeglicher Arbeit sei. Vielerorts wird denn auch konstatiert, dass diese Voraussetzung gegeben sei, auch wenn gelegentlich die Frage auftaucht, was denn „ausreichend“ sei. So etwa auch Vibeke G. Petersen (KUM, DK): „You haven’t said what sufficient is. But obviously yes. You cannot have serious self-regulation without it.“ Auf den Punkt bringt es Elina Normo (MINTC, FI): „Money is always critical“. Eine Marginalie, aber kein Erfolgsfaktor, so Thomas Gebel vom SWR Rundfunkrat, sei die finanzielle und personelle Ausstattung des Gremiums. Gespalten ist dagegen Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat, D). Auf der einen Seite wäre eine Professionalisierung wünschenswert, auch um Abhängigkeiten zu minimieren. Doch andererseits bringe die ehrenamtliche Tätigkeit auch viele Vorteile mit sich.

Für Hack Kampmann (GRN, SE) ist die Finanzierung von Selbst- oder Co-Regulierungsorganisationen ein Knackpunkt. Das Geld dürfe nicht von den Medienunternehmen stammen. Ansonsten könnten diese den Geldhahn zudrehen, sobald sie mit Entscheidungen des Selbstregulierers nicht einverstanden seien. Auch Wolfgang Feiel von der österreichischen RTR argumentiert in eine ähnliche Richtung: „Die ausreichende Ausstattung hängt mit der Unabhängigkeit von den regulierten Unternehmen und dem Staat zusammen.“

Hans Peter Lehofer (KommAustria, A): „Selbst- und Co-Regulierung sind extrem zeit- und personalaufwendig. Das führt nur dazu, dass es manchmal zu einer Negativauslese kommt: Leute die Zeit haben, die sich wichtig machen wollen, könnten dort potentiell stärker vertreten sein, als Leute, die wenig Zeit haben, wenig Geld haben und wenig finanzielle Unabhängigkeit. Aber auch die faktische Auslese kann problematisch sein: die Wirtschaftskammer kann es sich locker leisten, dort Vertreter hinzuschicken, aber ein Verbraucherverband nicht.“

Deshalb sei eine gute finanzielle und personelle Ausstattung des Gremiums wichtig, damit effiziente und demokratieverträgliche Entscheidungen möglich werden.

Neben den erläuterten Erfolgsfaktoren, welche – sofern nicht von den interviewten Expertinnen und Experten bereits selbst genannt – auch einzeln abgefragt wurden, streiften die Diskussionen auch einige weitere Aspekte. Dazu gehören auch Faktoren, welche im Theorieteil zwar ebenfalls hergeleitet und erklärt wurden, jedoch nicht in die empirische Phase einfließen. Dies, weil von deren Unbestrittenheit und Notwendigkeit ausgegangen wurde. Hierzu zählen *klare festgelegte Verfahren*, Abläufe und Kompetenzen (Frank Scherer, LFK, D), *Zielgerichtetheit* und klare Zielvorgaben (Barbara Kollmeier, StaMi BW, D), respektive ein klar definierter Auftrag, damit Selbstregulierung nicht zum Selbstzweck werde (Hans Peter Lehofer, KommAustria, A).

Ein weiterer Aspekt, der mehrmals angesprochen wurde, ist die *Interessenübereinstimmung der Akteure* im Feld. Dies ein Punkt, den wir eher bei Entstehungsbedingungen einordnen würden.

Erik Nordahl Svendsen (MTS, DK): „It will be a piece of art if you can make competitors co-regulate among themselves. I'd say: it's possible as long as they have common economic interests. But as soon as you get different benefits from some arrangements, they don't have a common interest and the state has to be more active.“

Der schwedische Pressombudsman Olle Stenholm argumentiert ähnlich und verweist auf die hohe Einigkeit unter den Pressorganisationen, welche das Selbstregulierungsgremium tragen. Es gäbe in Europa so viele Beispiele für nicht zustande gekommene Gründungen, weil sich die Pressebranche nicht einigen konnte – so auch in Dänemark, weshalb auch die Regierung sich eingemischt und eine Co-Regulierung institutionalisiert habe.

Dass man alle Marktbeteiligten „an einen Tisch bringen“ müsse, betont Hans Peter Lehofer (KommAustria, A). Bereits bei den Ausführungen zum Erfolgsfaktor Akzeptanz wurde darauf hingewiesen, dass viele Interviewte nicht nur die Akzeptanz bei den Regulierten, sondern auch die *Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern* als wichtig erachten. Ari Järvinen (YLE/JSN, FI) nennt das Vertrauen in der Öffentlichkeit, und beim finnischen Kommunikationsministerium wird betont, wie wichtig Offenheit und Dialog zwischen allen Marktbeteiligten seien. Massnahmen, um genau dieses Vertrauen und diese Akzeptanz zu erzeugen, sind die bereits dargestellten Erfolgsfaktoren Verantwortlichkeit durch Transparenz und Einbezug Dritter. Sehr ähnlich sieht das auch Olle Stenholm (PO, SE), der von Glaubwürdigkeit in der allgemeinen Öffentlichkeit spricht, die es zu erzeugen gelte: „It's nothing you get free of charge. You have to work on it all the time. We have to be visible. Of course the system wouldn't enjoy any credibility also if we would make a lot of strange decisions people would find hard to accept.“

Ein letzter Punkt wurde bei öffentlichen Rundfunkveranstaltungen in Bezug auf deren Selbstregulierung als Erfolgsfaktor genannt: die *Personen*, die im Gremium einsitzen.

David Fawcett (BBC PP, UK): „The key thing is that there must be clear structures in place, including structures involving responsible people who can distance themselves from day to day executive decisions. One of the most significant things that has happened recently in terms of BBC governance is a clearer exposition of the respective responsibilities of the Board of Governors and the Executive Committee. Some sort of separation of responsibility is important, even where both bodies are pursuing the same overall objectives.“

Auch Wolfgang Buchner (ORF Stiftungs- und Publikumsrat, A) ist überzeugt, dass der Erfolg des Gremiums stark von der Erfahrung und den persönlichen Kompetenzen der Mitglieder abhängt. Genauer auf den Spezialfall der Selbst- oder Co-Regulierung von Public Service wird noch in Abschnitt 3.1.6 eingegangen.

## Abbildung 27: Von den Experten genannte Erfolgsfaktoren für Selbstregulierung

Explizit abgefragte Erfolgsfaktoren	
Akzeptanz durch regulierte Unternehmen	Unbestritten
Unabhängigkeit von den regulierten Unternehmen	Unbestritten
Staatliche Beteiligung	Umstritten; vorwiegend in Dänemark, Deutschland und Österreich als wichtig erachtet
Wirksame Sanktionierung	Umstritten
Verantwortlichkeit durch Einbezug der Öffentlichkeit	Umstritten; vorwiegend von den Presseräten in Dänemark und Finnland als wichtig erachtet
Verantwortlichkeit durch Transparenzvorschriften	Eher unbestritten
Bekanntheitsgrad	Eher umstritten; vorwiegend in den nordischen Ländern als wichtig erachtet
Ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung	Unbestritten
Weitere genannte Erfolgsfaktoren	
Klar festgelegte Verfahren	
Zielgerichtetheit	
Interessenübereinstimmung der Akteure	
Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern	
Personen in den Gremien („Ethos“)	

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren nennen sowohl Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK) als auch Hack Kampmann (GRN, SE) nochmals zusammenfassend:

Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK): „It must be an independent body where all the parties and the public are represented. It is important that it gets respect from the official bodies and the public. That can only happen in practice, if you have the right members in the body. The other thing is: keep it as simple as possible. You must have a system that is clear to everybody. You have to look at it from the point of view of the citizens.“

Hack Kampmann (GRN, SE): „Essential for the success is that the body is independent, gains acceptance and that the whole procedure is transparent and open. That will be true for any country.“

### 3.1.6 Selbst- und Co-Regulierung des Public Service

In vielen Interviews offenbarte sich, dass Formen der Co-Regulierung, die den öffentlichen Rundfunk betreffen, einen Sonderfall darstellen, der nicht einfach so mit anderen Organisationen der Selbst- und Co-Regulierung verglichen werden darf. So wurde z.T. heftige Kritik daran geäußert, dass interne Selbstregulierungsgremien, etwa das (diesmal nicht untersuchte) BBC Board of Governors, der ORF-Stiftungsrat und -Publikumsrat sowie die ARD-Rundfunkräte, keine eigentliche Regulierung durchführen würden.

Hack Kampmann (GRN, SE): „I don't think many of the European regulators are too impressed with the self-regulation of German public service. Just too many members in the councils. I also don't think that the BBC Board of Governors is a good idea. I mean, the BBC is a wonderful company. But to have somebody outside that does not belong to the organisation is important.“

Beim öffentlichen Rundfunk gäbe es nur sehr wenig Spielraum für Selbstregulierung. Der Public Service bekomme öffentliche Gelder, weshalb er stark reguliert werden müsse. In Schweden sei die Regulierungsbehörde auch für SVT zuständig, was das Unternehmen gar nicht ändern wolle. Der Leiter des SVT Programmsekretariats, Hans Hernborn, stimmt zu: „I just can't avoid looking at how public service is financed.“

Bei privaten Sendern dagegen, so Kampmann, sei nur wenig hoheitliche Regulierung notwendig, abgesehen von technischen Aspekten. Auch Hans Peter Lehofer (KommAustria, A) bringt grundsätzliche Kritik an internen Aufsichtsgremien öffentlicher Rundfunkanbieter an, denn das sei keine Selbstregulierung, sondern eine ganz normale unternehmerische Tätigkeit.

Hans Peter Lehofer (KommAustria, A): „Der Stiftungsrat ist ein ganz normales Unternehmensorgan wie ein Aufsichtsrat eines Unternehmens. Der Stiftungsrat steuert sein Unternehmen. Aber das ist in keiner Weise Selbstregulierung. Es kommt auch niemand auf die Idee, den Aufsichtsrat eines privatwirtschaftlichen Unternehmens als Regulierungsorgan zu bezeichnen.“

Sein Kollege Martin Deitenbeck (SLM, D) stimmt zu, gerade wenn man die Unabhängigkeit des Selbstregulierungsorgans von den Regulierten als Erfolgsfaktor betrachtet. „Der Rundfunkrat ist ein Organ der jeweiligen Rundfunkanstalt. Das kann nicht funktionieren. Eben weil er nicht unabhängig ist. Selbstregulierung darf nicht eingebettet sein in die Veranstalter.“ Dies wird von den Public-Service-Anbietern naturgemäß anders gesehen. Dies ist nicht nur bei der BBC so, deren Board of Governors für die Regulierung des Unternehmens verantwortlich ist. Auch die Vertreter der Rundfunkräte von deutschen ARD-Anstalten und des ORF verteidigen diese Form der Selbst- oder Co-Regulierung. Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat, D) betont die Unabhängigkeit seines Gremiums und Edwin Veit (MDR Rundfunkrat) sagt deutlich: „Wir sind völlig unabhängig. Es ist ja festgelegt, dass es keine Bindungen geben darf.“ Wolfgang Buchner (ORF Stiftungs- und Publikumsrat, A) dazu: „Der Publikums- und Stiftungsrat sind Teile des ORF. Es sind Organe des ORF, aber sie sind unabhängig.“ Trotzdem sei eine Beteiligung des Staates nötig: „Wer soll einen öffentlichen Rundfunk steuern? Wesentlich ist, dass der Gesetzgeber hier Rahmenbedingungen schafft.“ Hierbei weist Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat, D) darauf hin, dass es aber ebenso zentral sei, dass die staatliche Beteiligung eine geringe sei.

Ein interessantes Argument für die Regulierung von Public Service durch eine unabhängige Behörde nennt Erik Nordahl Svendsen (MTS, DK). Es bestehe die Gefahr, dass das interne Aufsichtsgremium verpolitisiert werde: „External regulation by an independent board could be some kind of protection. Public Service broadcasters need a critical friend – both critical and a friend. That could be the role of the independent regulator.“

Wolfgang Buchner (ORF Stiftungs- und Publikumsrat, A) allerdings ist skeptisch, ob die Unabhängigkeit des Public Service von politischen Einflüssen so gesichert werden kann. „Es braucht die richtige Distanz – wie bei Stachelschweinen im Winter. Sie sollten nicht zu weit voneinander entfernt sein, weil sie wollen sich gegenseitig wärmen. Sie können sich aber auch nicht zu nahe kommen, dann stechen sie sich.“



## 3.2 Selbstorganisation

### 3.2.1 Zusammenhang von Selbstregulierung und Selbstorganisation

Die zu Selbst- und Co-Regulierung interviewten Expertinnen und Experten wurden auch gefragt, ob sie Selbstorganisationsinstrumente, etwa interne Richtlinien, für wichtig erachten. Die Beurteilung fiel unterschiedlich aus. Fast alle Vertreter von Medienunternehmen halten solche Richtlinien für wichtig, beziehungsweise glauben, dass die entsprechenden Instrumente funktionieren (Finn Rowold, Pressenævnet/DR, DK; Ari Järvinen, JSN/YLE, FI; Wolfgang Buchner, ORF Stiftungs- und Publikumsrat, A; Edwin Veit, MDR Rundfunkrat, D).

Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat, D) weist hingegen darauf hin, dass Massnahmen der internen Programmkontrolle keine Beurteilungsgrundlage für die Aufsichtstätigkeit des Rundfunkrats sein können:

Thomas Gebel (SWR Rundfunkrat, D): „Es sind deren Regeln. Wieso sollte ich als Aufsichtsorgan Regeln übernehmen, die die von mir zu Beaufsichtigten entwickelt haben? Das ist eine falsche Hoffnung, die da immer wieder aufkeimt, man könnte da doch die Arbeit im Rundfunkrat rationaler, objektiver gestalten, wenn man endlich mal klare Regeln hat. Der Traum, man könne den Kontrollorganen durch das Erstellen von Regeln die Arbeit abnehmen, ist ein Phantom!“

Auch Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat, D) meldet gegenüber einer Zusammenarbeit zwischen Instrumenten der Selbstorganisation und Rundfunkrat Bedenken an:

Reinhard Grätz (WDR Rundfunkrat, D): „Dies würde auch nicht der Konstruktion einer öffentlich-rechtlichen Anstalt entsprechen. Formell nach den Gesetzen ist der einzige Ansprechpartner des Rundfunkrats der Intendant und keiner sonst.“

Uneinigkeit in der Einschätzung der Bedeutung solcher Richtlinien herrscht jedoch vor allem bei den Vertretern der Regulierungsbehörden und Ministerien. Barbara Kollmeier (StaMi BW, D) hält solche Richtlinien für wichtig, da damit Programmnormen auf die praktische Ebene herunter gebrochen würden. Norbert Schneider (LfM, D) steht der Selbstorganisation positiv gegenüber. Regulierer und Regulierter seien aufeinander angewiesen, um sich nicht gegenseitig zu blockieren. Die Bereitschaft der Unternehmen, sich solchen Überlegungen zu öffnen, sei wichtig. Von guten Erfahrungen mit Selbstregulierungs- und Selbstorganisationsmassnahmen berichtet auch Martin Deitenbeck (SLM, D).

Vibeke G. Petersen (KUM, DK), Elina Normo und Asta Virtaniemi (MINTC, FI), Hack Kampmann (GRN, SE) und Frank Scherer (LFK, D) sind skeptischer. So erwähnt Normo (MINTC, FI), dass solche Richtlinien besonders für die betroffenen Unternehmen von Bedeutung seien „It is a statement how they are fulfilling this task of public service obligation“. Virtaniemi (MINTC, FI) fügt hinzu, dass es angesichts der Grösse solcher Unternehmen schwie-

rig sei, sich vorzustellen, „how they would be able to cope without such guidelines or codes of conduct“. Petersen (KUM, DK) und Kampmann (GRN, SE) sind der Auffassung, dass solche Richtlinien für die Unternehmen auch von Bedeutung seien, um regulierende Eingriffe des Staates abzuhalten. Allerdings würden interne Richtlinien alleine nicht genügen. Auch Frank Scherer (LFK, D) geht etwas in Distanz zu den Selbstorganisationsmassnahmen: „Als Sendervertreter würde ich den Weg befürworten. Als Regulierer halte ich es nicht für zwingend.“ Dies sieht Fraser Steel (BBC PCU, UK) anders. Instrumente der Selbstorganisation seien effektiver als externe Regulierung. „We are pretty much independent and more effective than external regulation tends to be and more powerful in promoting improvement in standards although they'll never be as visible or transparent. But then, what is transparency compared to effectiveness?“

Einige Experten übten auch Kritik am Vollzug der Selbstorganisationmassnahmen. Erik Nordahl Svendsen (MTS, DK) glaubt, dass in journalistischen Belangen diese Form der Selbstorganisation eine positive Auswirkung habe. Aber: „In entertainment and sports and things like that, editorial control is too weak.“ Um dem entgegenzuwirken, brauche es die Überzeugungskraft des höheren Managements auf die Mitarbeiter.

Auf die Frage nach dem Einfluss von Regeln der Medienbranche auf die Selbstorganisation antwortete Finn Rowold (Pressenævnet/DR, DK), dass bei der Erstellung interner Richtlinien die Regeln der Branche stark beachtet und als Ausgangspunkt dienen würden. Allerdings würden die internen Richtlinien noch stärker praxisorientiert ausgestaltet.

### **3.2.2 Ziele und Zielerreichung**

Die *Qualitätskontrolle* ist in den Augen aller interviewten Expertinnen und Experten ein Feld für den Einsatz von Selbstorganisationsinstrumenten. Qualitätskontrolle kann denn als kleinster gemeinsamer Nenner der Selbstorganisation betrachtet werden, da alle Instrumente zwar zusätzlich weitere Zielsetzungen aufweisen, diese aber je nach Land und Organisation unterschiedlich sind.

Die *finanzielle Ressourcenoptimierung* nennen Rudolf Siegers (WDR Radio Controlling, D) und Wolfgang Reising (MDR Controlling, D) als Zielsetzung des Programmcontrollings, betonen jedoch, dass diese Zielsetzung zusammen mit den anderen Zielsetzungen gesehen werden müsse. Der IP-Prozess des WDR Radios würde die Ergebnisse aus der Finanzkontrolle, dem Programmmonitoring und der Medienforschung zu einem bestimmten Termin zusammenfassen und vergleichbar machen, erklärt Rudolf Siegers (WDR Radio Controlling, D). Dies würde es erlauben, die Ergebnisse vergleichend zu diskutieren, ergänzt Ulrich Timmermann (WDR Radio Controlling, D). Für vier der interviewten Experten ist die finanzielle Ressourcenoptimierung teilweise beziehungsweise indirekt eine Zielsetzung (Peter Krähenbühl, SF DRS, CH; Michael Buß, SWR Controlling, D; Christian Schröter, SWR Controlling, D; Hedwig Zehetner, ORF Fernsehen Controlling, A). Bei SF DRS würde auch dazugehören, die finanziellen Aspekte zu beachten. Beim SWR sei es so, dass die Budgets stagnieren und

Personal nach der Fusion abgebaut werden musste. „Wenn schon an bestimmten Stellen eingespart werden muss, haben wir gesagt, dann soll man das doch dort tun, wo man qualitativ mit der Produktion nicht zufrieden ist“, meint Michael Buß (SWR Controlling, D). Christian Schröter (SWR Controlling, D) sieht eine indirekte Wirkung des Programmcontrollings für die finanzielle Ressourcenoptimierung: „Wir haben Dinge transparent machen können.“ So habe man auf Basis des Controllings Sendeplätze umstellen, beziehungsweise die Produktion von Sendungen auf Tage verlegen können, an denen die personelle Präsenz grösser sei. Beim ORF dagegen sei die finanzielle Ressourcenoptimierung keine Zielsetzung des Programmcontrollings, erklärt Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, A). Auch keine Rolle spielen Finanzen bei den Producers' Guidelines der BBC, wie Stephen Whittle (BBC EP, UK) ausführt.

Die *personelle Ressourcenoptimierung* ist für zwei Experten zusammen mit der finanziellen eine Zielsetzung des Programmcontrollings (Rudolf Siegers, WDR Radio Controlling, D; Wolfgang Reising, MDR Controlling, D). Wolfgang Reising (MDR Controlling, D) betont dabei die Koordinationsfunktion: „Im Vordergrund der Funktion des Controllings, das im Wesentlichen die revolvierenden Elemente Planung, Überwachung und Steuerung umfasst, steht gewiss, die diversen Teilplanungen und deren Abrechnung – Finanzen, Personal, Kapazitätsplanung in der Technik, Sendeleistungsplanung etc. – zu koordinieren.“ Für drei Experten stellt sie hingegen keine Zielsetzung des Controllings dar (Christian Schröter, SWR Controlling, D; A; Miriam Tebert, WDR Fernsehen Controlling, D; Peter Krähenbühl, SF DRS, CH). Für eine Expertin (Hedwig Zehetner, ORF Fernsehen Controlling, A) ist es lediglich eine mittelbare Zielsetzung, jedoch keine unmittelbare im Rahmen des Instruments Qualitätsmonitorings.

Die *Verbesserung der Arbeitsabläufe und der Personalführung* ist in den Augen von Hans Hernborn (SVT, SE), Karl Steffek und Sigrid Svitek (beide ORF Radio Controlling, A), Stephen Whittle (BBC EP, UK) sowie Michael Buß (SWR Controlling, D) eine der Zielsetzungen von Instrumenten der Selbstorganisation. So würden bei der BBC die Angestellten in regelmässigen Trainings mit den Richtlinien vertraut gemacht, erläutert Whittle. Bei SVT und BBC sind die Richtlinien auch Bestandteil der Ausbildung neu eintretender Mitglieder, erzählen Hernborn und Whittle. Die Ergebnisse des Controllings könnten zwar in Mitarbeitergesprächen thematisiert werden, diese seien aber vertraulich. Für die Personalführung und die Optimierung der Arbeitsabläufe seien andere Instanzen im Unternehmen zuständig.

*Interne Planung sowie Programmplanung und -entwicklung* nennen vier Experten als Zielsetzung der Selbstorganisation (Hans Hernborn, SVT, SE; Miriam Tebert, WDR Fernsehen Controlling, D; Michael Buß, SWR Controlling, D; Karl Steffek, ORF Radio Controlling, A). Miriam Tebert dazu: „Wir arbeiten sehr eng zusammen mit der Programmplanung. Die Erkenntnisse aus dem Controlling fliessen in die Programmplanung direkt ein.“ Beim SWR Fernsehen sieht Michael Buß hingegen die Auswirkung des Controllings auf die Programmplanung eher auf indirekter Ebene. Es würde Grundlagen für Entscheidungen durch die Pro-

grammverantwortlichen liefern und Diskussionen über die Ziele in der Redaktion auslösen. „Diese Diskussion der Ziele hat schon dazu gedient, sich bewusster auseinander zu setzen, was wir hier eigentlich machen.“ Beim ORF Fernsehen hingegen sei die Programmplanung nur mittelbare Zielsetzung des Qualitätssicherungssystems, meint Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, A). Ähnlich sieht dies auch Wolfgang Reising (MDR Controlling, D).

Drei Experten nennen die *Erhöhung der Programmakzeptanz und des Images* als explizite Zielsetzung von internen Selbstorganisationsinstrumenten (Fraser Steel, BBC PCU, UK; Hedwig Zehetner, ORF Fernsehen Controlling, A; Wolfgang Schmitz, WDR Radio Controlling, D), für zwei weitere ist dies eine teilweise Zielsetzung. David Fawcett (BBC PP, UK) nennt in diesem Zusammenhang, dass es hauptsächlich darum gehe, der Öffentlichkeit zu zeigen, dass die BBC „accountable und well governed“ sei.

David Fawcett (BBC PP, UK): „It’s not good enough simply to be well-governed – you’ve got to be seen to be as well. You must be able to demonstrate it. We are publicly funded by licence fee payers, we need to be accountable to those people, and we are also subject to parliamentary scrutiny.“

Christian Schröter (SWR Controlling, D) sieht eine indirekte Auswirkung: „Indirekt sind Qualitätsmassnahmen immer angelegt, dass sie sich positiv auf das Image des Hauses auswirken, und wir hoffen natürlich, dass die Massnahmen auch dazu führen, dass wir vom Publikum nach wie vor genutzt werden und dass wir diese Nutzung auch verstärken können.“ Hans Hernborn (SVT, SE) verneint die Programmakzeptanz als Zielsetzung der internen Massnahmen von SVT.

Die Zielsetzung, *gesetzliche Anforderungen auf eine praktische Ebene herunterzubrechen* nennen Hans Hernborn (SVT, SE), David Fawcett (BBC PP, UK), Stephen Whittle (BBC EP, SE) und Peter Krähenbühl (SF DRS, CH). Dies sei notwendig, da „a lot of external rules have to be written in more general terms to cover a lot of different bodies, whereas the BBC’s own guidelines can be tailored to the BBC’s own circumstances“, erläutert Fawcett (BBC PP, UK).

Einige der interviewten Experten nannten als weitere Zielsetzung von Selbstorganisationsinstrumenten die *Aufrechterhaltung eines konsistenten internen Produktionsprozesses* (Hans Hernborn, SVT, SE; David Fawcett, BBC PP, UK; Michael Buß, SWR Controlling, D). Stellvertretend dazu die Aussage von Hernborn: „The aim is to tell ourselves and our people, all who work with us, doing the programs, this is how we work!“

**Abbildung 28: Genannte Ziele von Selbstorganisationsinstrumenten**

<b>Ziele von Selbstorganisation</b>	
Qualitätskontrolle	Unbestritten
Finanzielle Ressourcenoptimierung	Umstritten Teilweise: MDR, WDR, SF DRS, SWR, ORF Keine Zielsetzung: BBC,
Personelle Ressourcenoptimierung	Umstritten: Teilweise: WDR TV, MDR, ORF Kein Ziel: SWR, WDR Radio, SF DRS
Verbesserung der Arbeitsabläufe und Personalführung	Umstritten: Ziel: SVT, ORF, BBC, SWR
Interne Programmplanung und -entwicklung	Umstritten: Ziel: SVT, WDR Fernsehen, SWR Teilweise: ORF, MDR
Erhöhung der Programmakzeptanz und des Images	Eher unbestritten: Ziel: BBC PCU, ORF, WDR Radio Teilweise: SWR Kein Ziel: SVT
Gesetzliche Anforderungen auf praktische Ebene herunterbrechen	Eher unbestritten (SVT, BBC, SF DRS)
<b>Weitere genannte Zielsetzungen</b>	
Aufrechterhaltung eines konsistenten internen Produktionsprozesses	SVT, BBC PP, SWR

### 3.2.3 Sanktionierung

Bei der BBC sind alle internen Richtlinien Bestandteil der Arbeitsverträge. Ein Verstoss könne in sehr gravierenden Fällen disziplinarische Massnahmen mit sich ziehen. Der Normalfall sei allerdings ein anderer: „However careful they are, people will still make mistakes and things will get overlooked, and in many cases it will be a question of reviewing the systems and guidelines’ rather than disciplining individuals“, erklärt David Fawcett (BBC PP, UK). Auch habe die Programme Complaints Unit selber keine direkten Sanktionsmöglichkeiten. Sie könne lediglich einen Verstoss feststellen, es sei jedoch in der Kompetenz der Programmdivisionen, adäquate Massnahmen zu ergreifen. Diese Massnahmen, so Fraser Steel (BBC PCU, UK) müssten jedoch an ihn raportiert werden. Sei er damit nicht einverstanden, könne er sein Missfallen daran ausdrücken.

Fraser Steel (BBC PCU, UK): „The most I would ever say if I weren’t happy about it would be ‘not entirely sure that the Governors would be impressed by that.’ But this is rare because the management generally see the purpose and take their responsibility serious.“

Auch die Editorial Policy habe keinen direkten Sanktionsmöglichkeiten, meint Stephen Whittle (BBC EP, UK). Allerdings sei sie beratend tätig und würde ihre Meinung über die Programme kundtun. Aber: „They can ignore advice and broadcast it and then the PCU may uphold a complaint.“

Beim SWR, WDR und MDR ist das Programmcontrolling für Sanktionen nicht direkt zuständig (Miriam Tebert, WDR Fernsehen Controlling, D; Michael Buß, SWR Controlling, D). In ihren Augen kann Sanktionierung eine indirekte Auswirkung des Programmcontrollings sein: „Wir können da nur eine Entscheidungsgrundlage geben. Wie die Sanktionierung ausfällt, ist die Sache des Direktors“, erklärt Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D). Systematische und vorgegebene Sanktionierungen gäbe es jedoch nicht. Die Sanktionierung bestehe vielmehr darin, erfolgreiche Redaktionen beispielsweise damit zu belohnen, etwas Spezielles fürs Sommerprogramm zu machen, den Etat zu erhöhen oder bei Misserfolg auch eine Sendung einzustellen. Eine inhaltlich ähnliche Aussage macht Michael Buß (SWR Controlling, D): „Wir haben immer gesagt, wir können in der Regel nicht mal sagen, was geändert werden muss. Wir können nur sagen, wo die Ziele nicht erreicht worden sind und können dann Beispiele aus dem Programm zitieren, wo deutliche Hinweise drin sind, was man anders machen muss.“ Als Massnahmen könne von den Redaktionen Nachschulungen verlangt werden, ihnen bestimmte Dinge aus der Verantwortung genommen werden oder die Anzahl der ausgestrahlten Sendungen pro Jahr verringern. Auch Wolfgang Reising (MDR Controlling, D) möchte nicht den Begriff Sanktionierung verwenden. Erstens habe er wegen der kurzen Dauer der Einführung des Systems noch keine Erfahrungswerte, zweitens besitze dieses auch ein Stück weit „Laborcharakter“, mit dem das System entwickelt worden sei. Sanktionierung finde eher auf indirekter Ebene statt, indem mit einzelnen Mitarbeitern Gespräche geführt würden oder sie belohnt würden, indem sie beispielsweise einmal eine Auslandsreportage machen könnten.

Die mit dem Programmcontrolling vertraute Stabstelle bei SR DRS verhängt keine Sanktionen. Dennoch hält Heinrich Anker (SR DRS, CH) Sanktionierungsmöglichkeiten für wichtig. Deshalb müsse das konkrete Programmcontrolling organisatorisch in der Linie angesiedelt sein, denn „der Stab kann nicht sanktionieren“. Sanktionierung habe immer auch mit Verantwortung zu tun.

### **Abbildung 29: Sanktionierung bei Selbstorganisationsinstrumenten**

#### **Sanktionierung**

Mehrheitlich indirekt über das Liefern von Entscheidungsgrundlagen

#### **3.2.4 Rolle Dritter**

Die *Bedeutung des wissenschaftlichen Qualitätsdiskurses und der Kontakte zur Wissenschaft* wurde von den interviewten Expertinnen und Experten unterschiedlich beurteilt. Zwar verfolgen alle interviewten Experten die laufenden Fachdiskussionen über die Teilnahme an Fachtagungen, Lesen von Fachzeitschriften, Mitgliedschaften innerhalb von wissenschaftlichen Gesellschaften, dem Studium von Qualitätsmodellen oder der Betreuung von Praktikanten der Hochschule aktiv. Ein institutionalisierter Austausch mit der Wissenschaft existiert jedoch kaum. Die Kontakte seien „sehr anlassbezogen“ (Sigrid Svitek, ORF Radio Controlling, A).

So wird das Projekt Qualitätssicherung beim ORF von einem wissenschaftlichen Beirat begleitet (Hedwig Zehetner, ORF Fernsehen Controlling, A).

Als Hemmfaktor für einen verstärkten Austausch mit der Wissenschaft wird deren fehlender Praxisbezug gesehen.

Heinrich Anker (SR DRS, CH): „Der Input ist schon da. Es gibt viele verschiedene Qualitätsmodelle, von denen wir uns inspirieren liessen. Aber die Zielrichtung ist in unserem Unternehmen eine andere. Ich muss in erster Linie schauen, dass das Konzept möglichst schlank und die Anwendung möglichst einfach ist. Für uns steht die tägliche Anwendung im Vordergrund, nicht akademische Erkenntnisgewinnung.“

Ähnlich argumentieren auch Michael Buß (SWR Controlling, D), Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) und Ulrich Timmermann (WDR Radio Controlling, D). Von der Wissenschaft entwickelte Systematiken liessen sich auf einzelne Sendungen und Formate nicht immer übertragen. Der Nutzen für die Programmpraxis sei bislang klein. „Das“, so Timmermann, „mag mit ein Ansporn gewesen sein, dieses Verfahren aus dem Haus selber heraus zu entwickeln.“ Vertreter der Wissenschaft werden hauptsächlich in zwei Fällen beigezogen: Zur externen Überprüfung der eigenen Controllinginstrumente (Ulrich Timmermann, WDR Radio Controlling, D) oder zur Nutzung methodischem Wissens für die eigene Arbeit (Peter Krähenbühl, SF DRS, CH).

Die Bedeutung von *Kontakten mit Regulierungsbehörden* wird als mässig eingeschätzt; zu Ministerien bestünden keine Kontakte. Zwar gäbe es informelle Kontakte, jedoch nicht in Zusammenhang mit der Qualitätssicherung, erklärt Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, A). Auch für Fraser Steel (BBC PCU, UK) spielen diese Kontakte nur insofern eine Rolle, als dass es innerhalb der kommerziellen Forschung eine gewisse Zusammenarbeit gäbe, insbesondere mit den Regulierungsbehörden BSC und ITC. In Deutschland findet eine Zusammenarbeit mit den Landesmedienanstalten ebenfalls „eher auf der Medienforschungsseite als auf der Controllingseite“ statt (Michael Buß, SWR Controlling, D). Nur wenige Experten äusserten sich zur Frage nach den *Kontakten mit Selbstregulierungsorganisationen*. Ihre Voten zeigen, dass solche Kontakte für die Selbstorganisation kaum Bedeutung haben. Michael Buß (SWR Controlling, D) hält hingegen die Bedeutung von Kontakten der Selbstorganisation mit der FSF und den Presseräten für gering: „Ich habe früher mal Kontakte gehabt, aber das ist für die Zwecke überhaupt nicht ergiebig. Die waren schlicht nicht relevant und ich glaube auch nicht, dass sie es werden.“

*Kontakte mit Vertretern der Selbstorganisationsinstrumente anderer Rundfunkunternehmen* sind gemäss Aussage der Interviewten nur schwach ausgebildet, wenig institutionalisiert und existieren hauptsächlich auf persönlicher Ebene. Solche Kontakte werden in erster Linie mit anderen öffentlichen Rundfunkorganisationen im eigenen Land unterhalten, so Stephen Whittle (BBC EP, UK): „In the UK: yes. We meet quite regularly with our counterparts in the commercial public service broadcasters.“ In Deutschland hätten einige ARD-Länderanstalten

Controllinginstrumente der anderen adaptiert. So sei das Instrument des WDRs von anderen öffentlichen Rundfunkanstalten teilweise übernommen worden, erläutert Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D). Zudem „gab es eine zeitlang organisierte Treffen der ARD-Controller. Im Moment gibt es das aber nicht mehr, es läuft alles auf Basis von persönlichen Kontakten.“ In der Schweiz pflege man innerhalb der drei sprachregionalen Programmgesellschaften ab und zu ebenfalls den Austausch zwischen den Controllern, bestätigt Heinrich Anker (SR DRS, CH), aber: „Es sind lose Kontakte, selten formell.“ Die Interviewten erwähnen unterschiedliche Gründe für die eher schwach ausgeprägten Kontakte. Einer ist die Skepsis an der Übertragbarkeit der eigenen Selbstorganisationsmassnahmen auf andere Länder oder Regionen: „I'm not sure how much of our experiences are transferable to other countries“ (Fraser Steel, BBC PCU, UK). Heinrich Anker (SR DRS, CH) pflichtet bei und betont, dass die Sender in den verschiedenen Schweizer Sprachregionen im programmlichen Bereich unabhängig voneinander operieren, „weil das Radio und die damitverbundenen Publikumsbedürfnisse in den verschiedenen Sprachregionen einen jeweils andern Stellenwert besitzt, in einem jeweils anderen kulturellen Kontext steht.“ Damit sei ein detailliertes zentrales Controlling nicht a priori hilfreich. Diese Erfahrung wird in Deutschland bestätigt.

Thomas Windgasse (WDR Radio Controlling, D): „Vor acht oder neun Jahren gab es intensive Abklärungen, ob innerhalb der ARD ein einheitliches Instrument für Fernsehen, für Hörfunk oder sogar für beides möglich sei. Aber nach etlichen Diskussionen wurde dann einfach gesehen, dass es keinen Königsweg gibt. Jede Anstalt muss für sich ihren Weg finden.“

Als Gründe für den geringen internationalen Erfahrungsaustausch werden Zeitprobleme (Fraser Steel, BBC EP, UK), aber indirekt auch mangelnde Aktivitäten von Seiten internationaler Organisationen angegeben: „The EBU has never been active in this particular area.“

*Kontakte mit der Medienkritik* existieren kaum. Heinrich Anker (SR DRS, CH) berichtet, dass die Medienkritik permanent verfolgt und auch diskutiert wird und Anregungen für die eigene Arbeit geben könne. „Wenn es eine berechtigte Kritik ist oder wir das Gefühl haben, dass wir etwas verbessern können, kann dies in die Programmentwicklung durchaus mit einfließen.“ Eine andere Ansicht vertritt Fraser Steel (BBC PCU, UK): „We're more interested in what ordinary viewers and listeners think“. Die in der Selbstorganisation tätigen Experten betonen auch, dass nicht sie, sondern die Pressestelle für Kontakte mit den Journalisten zuständig sei, meinen Karl Steffek (ORF Radio Controlling, D) und Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, D). Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) lehnt solche Kontakte aus Gründen der Vertraulichkeit auch ab: „Wir haben einfach die Erfahrung gemacht, dass da hemmungslos zitiert wird, und das ist nicht das, was wir wollen.“

Einige Experten erwähnen *Kontakte mit Beiräten*. Für Stephen Whittle (BBC EP, UK) hat dies hauptsächlich den Zweck, diesen interne Prozesse zu erklären. Bei ORF, SF DRS und SR DRS existieren teilweise Kontakte mit den Publikumsräten. Peter Krähenbühl (SF DRS, CH) hält diesen Austausch für wichtig: „Es entspricht einer gewissen Art von Bodenhaftung. Diese darf man nicht verlieren, vor allem weil man von diesen Leuten ja auch bezahlt wird.“



Gemäss einiger der Experten käme es sporadisch zu losen *Kontakten mit Personalräten*. Direkte Kontakte mit Arbeitnehmerverbänden gäbe es aber nicht.

**Abbildung 30: Beteiligung Dritter an Selbstorganisationsinstrumenten**

Einbezug Dritter	
Kontakte zur Wissenschaft	Kaum
Kontakte mit Regulierungsbehörden	Schwach
Kontakte mit Selbstregulierungsorganisationen	Schwach
Kontakte mit Vertretern der Selbstorganisation anderer Rundfunkunternehmen	Schwach
Kontakte mit Medienkritik	Kaum
Kontakte mit Beiräten	Sporadisch, hauptsächlich um interne Prozesse des Unternehmens zu erklären

### 3.2.5 Erfolgsfaktoren

Den Faktor *Verortung der zuständigen Abteilung im Unternehmen* halten alle der interviewten Expertinnen und Experten für wichtig oder zumindest teilweise wichtig. Spontan und ohne Rückfrage wurde der Faktor von Fraser Steel (BBC PCU, UK) und Michael Buß (SWR Controlling, D) genannt. Unterschiedliche Auffassungen zeigen sich jedoch in der Auffassung, wo genau im Unternehmen die Instrumente der Selbstorganisation anzusiedeln sind. Diese Differenzen rühren jedoch hauptsächlich von den verschiedenen Typen von Selbstorganisation her.

Mehrere Experten halten es für wichtig, dass die für Selbstorganisationsinstrumente Verantwortlichen auf einer höheren Ebene angesiedelt sind (Hans Hernborn, SVT, SE; David Fawcett, BBC PP, UK; Stephan Whittle, BBC EP, UK; Michael Buß und Christian Schröter, SWR Controlling, D; Karl Steffek und Sigrid Svitek, ORF Radio Controlling, A; Hedwig Zehetner, ORF Fernsehen Controlling, A; Miriam Tebert, WDR Fernsehen Controlling, D). Sie begründen dies damit, dass nur dadurch der Selbstorganisation Legitimation und ein gewisser Einfluss innerhalb des Unternehmens verschafft werden könne. „Controlling muss eine Schnittstelle sein, muss einen engen Draht haben zu denen, die entscheiden“, meint Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D). Aus demselben Grund spricht sich auch Heinrich Anker (SR DRS, CH) für eine Verortung des Controllings in der Linie aus: „Ein Stab kann nicht sanktionieren, sondern nur Hilfestellung bieten, unterstützen.“ Einen etwas anderen Akzent in der Begründung legt Michael Buß (SWR Controlling, D), der eine zentrale Ansiedlung des Controllings für entscheidend hält. Auch Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, A) hält es für wichtig, die Selbstorganisation zentral zu verorten. Peter Krähenbühl (SF DRS, CH) würde sich denn auch wünschen, dass das Controlling alleine beim Fernsehdirektor angesiedelt wäre: „Aus dem Grund, weil ich sowohl dem Chefredaktor wie auch dem Programmdirektor zur Verfügung stehe.“ Andere Interviewte dagegen sehen mehrere Möglichkeiten.

Christian Schröter (SWR Controlling, D): „Das hängt immer auch davon ab, wie Häuser organisiert sind. Die Verortung kann wie bei uns in der Intendanz geschehen. Ich könnte mir eine Verortung auch im Direktionsbereich vorstellen. Aber der WDR hat es im Programmbereich verortet, das halt ich für einen Vorteil in Hinblick auf die Sanktionierung.“

Noch deutlicher spricht sich Karl Steffek (ORF Radio Controlling, A) für die Ansiedlung im Programmbereich und gegen eine zentrale Verortung aus: „Von der Organisation glaube ich ist es notwendig und wichtig, dass die Stabstellen in jenen Direktionen angesiedelt sind, wo die Programme erstellt werden. Ich glaube es wäre schlechter, wenn man alles in einer zentralen Stelle hätte.“ Seine Kollegin Sigrid Svitek (ORF Radio Controlling, A) pflichtet ihm mit der Begründung bei, dass so der Kommunikationsfluss besser und die Kommunikationswege kürzer seien. Fraser Steel (BBC PCU, UK) hingegen hält es für wichtig, dass die Programme Complaints Unit sowohl in einer gewissen Distanz zur Unternehmensleitung aber auch zu den Redaktionen angesiedelt ist.

*Klar festgelegte Arbeitsweisen und Ziele* werden von allen Expertinnen und Experten als Erfolgsfaktor angesehen. Als Grund dafür nennt Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, A), dass „sonst das System angreifbar und beliebig wird“. Für Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, A) sind klar festgelegte Ziele, nachvollziehbare Verfahren und Entscheidungen bedeutend. Diese Erfolgsfaktoren sind für sich auch die Voraussetzung für einen weiteren Erfolgsfaktor: Jenen des systematisch und kontinuierlichen Controllings. Als weiteren wichtigen Punkt nennen einige Experten Praxisnähe und konstruktive Kritik: „If advice is perceived as unhelpful, not constructive, people will tend to avoid seeking it, it's a perception thing – if the advice is too distant people don't feel attached to it“, merkt David Fawcett (BBC PP, UK) an. Dem schliessen sich Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) und Heinrich Anker (SR DRS, CH) an. Sigrid Svitek und Karl Steffek (beide ORF Radio Controlling, A) weisen jedoch darauf hin, dass klare Arbeitsweisen alleine nicht genügen: „Letztendlich“, so Svitek, „ist es eine gelebte Sache“. Auf eine Möglichkeit, die Selbstorganisationsprozesse „gelebt“ zu entwickeln, weist Thomas Windgasse (WDR Radio Controlling, D) hin: „Also für mich ist es in den Zeiten, da wir das machen, ganz wichtig gewesen, dass innerhalb dieses Teams die Dinge schon offen ausgesprochen werden, man sich vereinbart auf bestimmte Vorgehensweisen.“ Selbstorganisationsprozesse werden also nicht einfach definiert, sondern gemeinsam mit den Betroffenen entwickelt.

Peter Krähenbühl (SF DRS, CH) hält insbesondere klar definierte Ziele für wichtig. So auch Hans Hernborn (SVT, SE): „Of course the aims must be clearly defined. It's very important.“ Die Arbeitsweise könne sich jedoch verändern, was durchaus auch erwünscht sei: „I should say that work processes often could be changed depending on what it's all about. So you can't have the same processes for every case.“ Thomas Windgasse (WDR Radio Controlling, D) weist darauf hin, dass es gar nicht erwünscht ist, dass gewisse Selbstorganisationsprozesse für alle Zeiten unveränderlich seien: „Wir sind nicht auf alle Zeiten auf eine bestimmte Arbeitsweise festgelegt. Das heisst, wir haben die Hintertür offen für neue Ideen, die wir halt aus jedem Prozessschritt herausnehmen.“ Christian Schröter (SWR Controlling, D) hält klar fest-

gelegte Arbeitsweisen ebenfalls für wichtig, weist aber darauf hin, dass der SWR darüber hinausgegangen ist. So wurde aufgrund der Befunde des Controllings auch ein Massnahmenkatalog angefertigt, welcher verabredet und schriftlich niedergelegt wurde, und die Umsetzung dieser Massnahmen wurde wiederum kontrolliert. David Fawcett (BBC PP, UK) hält es zusätzlich für wichtig, dass die Arbeitsweisen und Ziele der Selbstorganisation innerhalb des Unternehmens auch bekannt sind: „What the whole of the policy function in the BBC has attempted to do more in the last couple of years is to communicate to the rest of the organisation what our responsibilities are and how we can help them.“

Von allen interviewten Expertinnen und Experten wird die *Akzeptanz durch die Redaktionen und die publizistische Leitung* als wichtiger Erfolgsfaktor angesehen. Dieser Punkt wird von fünf der Interviewten spontan genannt (Hedwig Zehetner, ORF Fernsehen Controlling, A; Wolfgang Schmitz und Ulrich Timmermann, WDR Radio Controlling, D; Miriam Tebert, WDR Fernsehen Controlling, D; Heinrich Anker, SR DRS, CH). Peter Krähenbühl (SF DRS, CH) weist darauf hin, dass dies für ihn die Grundvoraussetzung des Controllings ist: „Eigentlich mit allen, mit denen ich zusammenarbeite, ist die Akzeptanz das A und O, weil ich einfach keine Weisungsbefugnis habe.“ Als weiteren Grund für die Akzeptanz nennt Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, A), dass ohne Akzeptanz bei den Redaktionen die Ergebnisse aus der Selbstorganisation nicht in die Praxis zurückfliessen könnten. Für sie ist die Akzeptanz der Indikatoren, mit denen das Programmcontrolling arbeitet, bei den Programm-machern zentral. Es müsse ein gemeinsamer Nenner geschaffen werden, „aus dem, was ein Programm-macher unter einem Sendungserfolg versteht und dem, was das Publikum darunter versteht.“

Allerdings weisen die Expertinnen und Experten darauf hin, dass diese Akzeptanz bei der Einführung von Selbstorganisationsinstrumenten oft nicht vorhanden war und zuerst erworben werden musste. „Es gibt immer wieder Hindernisse in dieser Akzeptanz. Aber am Schluss muss den Mitarbeitenden klar sein, dass es keine Kontrolle ihrer Arbeit um der Kontrolle Willen ist, sondern eine Hilfe, ihren Beitrag zu unserem gemeinsame Ziel zu leisten, ein qualitativ hochstehendes Programmangebot im Dienste der Hörerinnen und Hörer und der Öffentlichkeit zu produzieren“ (Heinrich Anker, SR DRS, CH). Das Erwerben der Akzeptanz könne lange dauern.

Hans Hernborn (SVT, SE): „That takes years, it takes many years. Because there are so many strong persons with their own wills in this type of creative work. This is a learning organisation every day. And they are very creative and don't want to stop just because somebody says 'you can't do this'.“

Verschiedene Expertinnen und Experten weisen darauf hin, wie die Akzeptanz durch die Redaktionen erworben werden kann. „Es ist wichtig, dass man transparent macht, wie es zu den Entscheidungen kommt, dass man diskutiert“, erklärt Sigrid Svitek (ORF Radio Controlling, A). Für Hans Hernborn (SVT, SE) ist die Praxisnähe wichtig, um Akzeptanz zu erreichen: „You must have an experience-based argumentation many times. So acceptance by the posi-

tion and acceptance by long and hard work.“ Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) wiederum hält es aus ihren Erfahrungen für wichtig, dass das Controlling bei den Redaktionen als Dienstleistung akzeptiert wird. Die Etablierung hänge damit zusammen, dass die Qualität und die Quote einer Sendung nach vorgeschlagenen Änderungen steigen.

Ulrich Timmermann (WDR Radio Controlling, D): „Erstens gibt es niemanden, der da oben sitzt als eine Art Big Brother. Zweitens haben wir keine Sanktionierungsmacht. Wir sind machtlos mächtig. Wir werden sehr aufmerksam wahrgenommen. Und diese Wahrnehmung bringt einen bestimmten Respekt oder einen Einfluss mit sich, nach dem Motto: ‚die kannst Du ernst nehmen, die wollen Dir nicht an die Karre fahren. Und wenn die das aufschreiben oder wenn sich das aus dem Prozess ergibt, dann ist das keine vorgezogene Sanktionierung, sondern es macht Sinn, sich wirklich damit auseinander zu setzen.‘ Und das ist so ein Einfluss, der eigentlich aus der Schwäche kommt.“

Akzeptanz werde auch dadurch geschaffen, so Christan Schröter (SWR Controlling, D), dass eine Verständigung auf Ziele auch ein Stück Klarheit im Hinblick auf die eigene Arbeit und Sicherheit gegenüber der Direktion mit sich bringe.

Die *Akzeptanz der Selbstorganisation durch die Unternehmensleitung* wird ebenfalls von allen Expertinnen und Experten als wesentlicher Erfolgsfaktor anerkannt. Ohne Rückfrage meint etwa Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D): „Das Wichtigste ist, dass der Fernsehdirektor das von oben auch stützt und das auch einsetzt als Entscheidungsgrundlage“.

Heinrich Anker (SR DRS, CH): „Der unternehmerische Wille, der Führungswille muss vorhanden sein. Es muss jemand hinter dem Konzept stehen, der überzeugt ist, dass es etwas bewirkt. Das Controlling entwickelt sich nicht von selbst, es braucht einen ‚Paten‘.“

David Fawcett (BBC PP, UK) hält den Rückhalt in der Unternehmensleitung aus einem anderen Grund für wichtig: „They must have backing at a higher level so that they are able to exercise influence and also that the group as a whole is central to the BBC’s objectives.“ Für Michael Buß (SWR Controlling, D) ist die Akzeptanz durch die ökonomische Leitung die Voraussetzung für Selbstorganisation – ansonsten brauche man gar nicht anzufangen. Dies sieht Karl Steffek (ORF Radio Controlling, A) genauso. Ohne Akzeptanz sei ein Programmcontrolling zum Scheitern verurteilt. Dem wird teilweise widersprochen: beim MDR sei Mitte der 1990er Jahre ein Projekt vorerst auf Eis gelegt worden.

Wolfgang Reising (MDR Controlling, D): „Da habe ich ‚Nein‘ gesagt und wir haben es im Kleinen weitergetrieben, weil es uns zu wichtig war. Das haben wir so zur Produktreife gären können, auch technisch. Dann konnten wir sagen: ‚OK, jetzt kann man es zeigen und jetzt entwickeln wir es auch auf die anderen Produkte‘. Das Schönste ist, die Direktorin ist zwar nicht überzeugt, hat aber gesagt: ‚OK, Produktmanager, ihr steht in der Pflicht, macht mit Reising rum‘. Diesen Freiheitsgrad braucht man auch, das hat unsere Direktorin glaub ich auch verstanden.“

Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) nennt die Anerkennung des Controllings als Führungsinstrument als Faktor, damit das Controlling bei der Unternehmensleitung anerkannt

werde. Die leitenden Personen müssten den Nutzen eines solchen Systems sehen und Programmcontrolling als Entscheidungshilfe und Führungsunterstützung begreifen.

Am Faktor *Rechenschaftspflichten* schieden sich die Geister der Expertinnen und Experten. Von zwölf Experten, die dazu Stellung nahmen, halten es zwei für einen allgemeinen Erfolgsfaktor. Hans Hernborn (SVT, SE) sieht den Nutzen von Rechenschaftspflichten darin, komplexe interne Verfahren innerhalb des Unternehmens bekannt zu machen, und damit um Verständnis und Akzeptanz von Selbstorganisationsinstrumenten zu werben. David Fawcett (BBC PP, UK) hält Berichte für wichtig, um die Geschäftsleitung und die Aufsichtsbehörde des Unternehmens über die internen Aktivitäten zu informieren und zu beraten. Fraser Steel (BBC PCU, UK) dagegen schreibt den Rechenschaftspflichten für die Ausübung seiner Arbeit keine Bedeutung zu. „The fact that we publish reports has really no influence on whether I do my job or not.“ Der Veröffentlichung käme nur die Veröffentlichung der in Beschwerdefällen getroffenen Massnahmen Bedeutung zu „for ensuring that the BBC is seen to be dealing responsibly with complaints“.

Drei der interviewten Experten lehnen Rechenschaftspflichten explizit ab. Michael Buß (SWR Controlling, D) ist der Ansicht, dass ein Controlling, das Probleme ehrlich anspricht, nicht an die Öffentlichkeit gelangen darf. Heinrich Anker (SR DRS, CH) stimmt zu: „Es soll niemand an den Pranger gestellt werden. Es ist viel wichtiger, dass die Programmschaffenden unter sich den Dialog über das Thema Programmqualität führen. Dies ist das eigentliche Ziel des apv-Konzepts.“ Fünf Experten differenzieren ihre Aussage. Für sie ist die Bedeutung von Rechenschaftspflichten für die Selbstorganisation davon abhängig, ob diese für eine Organisations- oder eine allgemeine Öffentlichkeit gedacht sind. Rechenschaftspflichten innerhalb des Unternehmens erachten sie für wichtig, das Veröffentlichende von Rechenschaftspflichten für eine breitere Öffentlichkeit lehnen sie hingegen ab. Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) hält Berichte für wichtig, setzt aber auf Vertraulichkeit: „Es ist wichtig, diese Controllingberichte, die ja sehr ins Detail gehen, erstmals mit der Redaktion zu besprechen. Sonst hat man nur noch ein Hauen und Stechen, wo gesagt wird ‚ich bin billiger als Du‘ – das ist nicht produktiv.“ Die Unternehmenskonkurrenz spricht Ulrich Timmermann (WDR Radio Controlling, D) als Grund gegen eine Veröffentlichung von Berichten an. Schwerpunkt, ergänzt Thomas Kusche (WDR Radio Controlling, D), sei ein interner Diskussionsprozess. Das nach aussen zu tragen mache keinen Sinn. Interne Veröffentlichungen werden positiver beurteilt, etwa von Hedwig Zehetner (ORF Fernsehen Controlling, D), die meint, so bekomme man viele Anregungen für die praktische Arbeit.

Eine *Beteiligung von Dritten* wird von der Mehrheit der Experten nicht als Erfolgsbedingung angesehen und entweder als unwesentlich oder gar kontraproduktiv beurteilt. Stephan Whittle (BBC EP, UK) sieht keine Anzeichen dafür, dass ein Einbezug Dritter die Arbeit verbessern könnte: „If you have people interfering in the process before the programme is ever transmitted then you’ve got a version of censorship.“ Indirekt geht Peter Krähenbühls (SF DRS, CH) Argument für die Ablehnung der Beteiligung Dritter in dieselbe Richtung: „Da würde ich mir

auch nicht reinreden lassen. Wir haben schon Publikumsräte und ich stehe diesen Red und Antwort. Aber sie können mich nicht mandatieren. Niemand kann das.“ Michael Buß (SWR Controlling, D) lehnt die Beteiligung Dritter aus Gründen der Vertraulichkeit ab. Christian Schröter (SWR Controlling, D) hält einen punktuellen Einbezug Dritter in die Selbstorganisation für möglich, sieht aber praktische Umsetzungsprobleme. Einzig Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) hält die Beteiligung Dritter für notwendig. Im WDR Fernsehen sei eine solche Beteiligung durch den Einbezug der Meinung der Zuschauer gegeben. Heinrich Anker (SR DRS, CH) sieht die Beteiligung Dritter durch die Verwendung der Ergebnisse der Zuschauerforschung teilweise für gegeben.

Den Faktor *Sanktionierung* halten die meisten Experten für wichtig (neun von elf), zwei hingegen halten ihn für kontraproduktiv. In der Gruppe der Befürworter herrscht allerdings ein unterschiedliches Verständnis dessen vor, was „Sanktionierung“ bedeutet. In der BBC sei die Einhaltung von Richtlinien Teil des Arbeitsvertrags.

David Fawcett (BBC PP, UK): „However, compliance with all guidelines is part of the contract of every person in the BBC and sanctions can go up to sacking people. And it has happened in the past. With serious breaches people have been dismissed. That’s in addition to the sanctions in law, particularly in competition law.“

Heinrich Anker (SR DRS, CH) hält die Möglichkeit zur Sanktionierung ebenfalls für wichtig, was auch Bedeutung für die Verortung des Controllings im Unternehmen habe. „Verantwortung heisst auch, dass man wirksam sanktionieren kann. Dies kann nicht einer Stabstelle obliegen, sondern muss in der Linie geschehen. Es ist eine Frage der Führung. Stabstellen können nur Hilfestellung leisten.“

Die andere Gruppe möchte Sanktionierung nicht im Sinne von Bestrafung oder gar Entlassung, sondern im Sinn von Diskutieren und dem Ziehen von Konsequenzen aus den Resultaten verstanden haben. Spontan nannten Michael Buß, Christian Schröter (beide SWR Controlling, D) und Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) dies als Erfolgsfaktor. Punkte, die durch das Controlling transparent gemacht werden können, müssten mit der Programmentwicklung und der Weiterbildung verknüpft sein, erklärt Schröter (SWR Controlling, D). Michael Buß (SWR Controlling, D) erwähnt jedoch, dass die Einführung von Sanktionsmechanismen auf Widerstand stösst.

Karl Steffek (ORF Radio Controlling, A): „Sanktionierungen, das klingt etwas negativ. Wenn man es positiv formuliert, sind es Entscheidungen. Schlicht und einfach Entscheidungen. Es müssen Entscheidungen getroffen werden. Es darf floppen. Es kann lang diskutiert werden. Alle Argumente auf den Tisch kommen. Und dann eine Entscheidung. Wirksame Sanktionierung. Also Entscheidungsfreudigkeit ist notwendig, um Erfolg zu haben.“

Für Wolfgang Reising (MDR Controlling, D) ist der Begriff „Sanktion“ zu negativ besetzt. Er möchte lieber von einem Bonus-Malus-System sprechen. So würden mit den Mitarbeitern persönliche Gespräche geführt oder ein Bonus in dem Sinne verteilt, dass ein Journalist z.B. die Möglichkeit für eine Auslandsreportage erhalte.

Klar gegen Sanktionen ist Wolfgang Schmitz (WDR Radio Controlling, D). Programmcontrolling dürfe nicht an finanzielle oder personelle Sanktionen gekoppelt sein, da dies sonst auf Kosten der Akzeptanz gehe. Hans Hernborn (SVT, SE) hält die Diskussion mit Mitarbeitern für zentral: „You talk to him or her. Discuss how we should handle it. But you don't punish people here in our organisation. We don't have that tradition. We discuss.“

*Kontinuierliches Controlling:* Zu diesem Punkt haben lediglich sieben der interviewten Experten Stellung genommen. Sie alle halten aber diesen Faktor für eine wichtige Erfolgsbedingung. Für Michael Buß (SWR Controlling, D) ist die Kontinuität eine Selbstverständlichkeit: „Es darf nicht punktuell oder zufällig sein. Wir haben den Punkt auch so wahrgenommen, dass wir nicht Einzelsendungen kontrollt haben, sondern immer Sendeplätze. Also wenigstens vier Sendungen auf diesem Sendeplatz.“ Karl Steffek (ORF Radio Controlling, A) stimmt mit ihm überein. „Kontinuität ist notwendig. Eine punktuelle Aufnahme ist interessant und schön, aber so kann man nicht vergleichen mit wie war's vorher und wie könnt sich's weiter entwickeln. Die Kontinuität ist notwendig.“ In Zusammenhang mit der Kontinuität nennen drei Experten einen weiteren Erfolgsfaktor von Selbstorganisationsinstrumenten: Jenen der *kontinuierlichen Diskussion*. „Der laufende Diskurs und das ständige Bemühen um Weiterentwicklung“ seien wichtig, meint Sigrid Svitek (ORF Radio Controlling, A). Auch für Hans Hernborn (SVT, SE) ist die interne Diskussion über Regeln von Bedeutung. Karl Steffek (ORF Radio Controlling, A) meint, dass durch „eine durchaus ehrliche und offene Diskussion und das Ausdiskutieren verschiedener Standpunkte“ ein solcher Diskurs unterstützt werden könne.

Das *Monitoring der eigenen Tätigkeit* erachten drei Experten für nützlich. Ein solches Monitoring gäbe es beim SWR nicht, erläutert Christian Schröter (SWR Controlling, D). Aber: „Ich fände es gar nicht so schlecht, wenn es da aber eine Reflektionsebene geben würde.“ Eine Meinung, die von Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) geteilt wird: „Wir werden 2004 eine Umfrage im Haus durchführen, um so etwas über Stärken und Schwächen des Controllings aus Sicht der Adressaten (Redakteure, Bereichsleiter, Fernsehdirektor) zu erfahren.“ David Fawcett (BBC PP, UK) hält in Bezug auf seine Tätigkeit ein kontinuierliches Monitoring für wichtig, insbesondere um Instrumente der Selbstorganisation weiterzuentwickeln: „There has to be an adequate sort of monitoring and controlling and reporting of the system. For example, enquiries the EP receives can flow back into new guidelines.“ Im Gegensatz dazu ist Michael Buß (SWR Controlling, D) zurückhaltender. Ein kontinuierliches Monitoring hält er nicht für nötig, „aber wenn man merkt, da und dort hakt es, dann sollte man das tun. Das muss man nicht im eigenen Haus machen. Es ist sogar besser, wenn das Externe tun.“

Nicht wirklich erstaunlich ist, dass alle Experten eine *ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung* als Erfolgsfaktor bezeichnen. Von der Ausstattung hänge ab, welche Instrumente eingesetzt werden können, präzisiert Karl Steffek (ORF Radio Controlling, A). Michael Buß (SWR Controlling, D) weist auf Schwierigkeiten einer unzureichenden Ausstattung hin: „Wir hatten personelle Probleme, aber der SWR muss überall Stellen abbauen.“

Von den Expertinnen und Experten wurden in den Gesprächen weitere Erfolgsfaktoren genannt, unter anderem die zuständigen *Personen*. Einerseits müssen sie ein Verständnis vom Ethos der Rundfunkorganisation haben: „They need to be real people with a real understanding of the business of broadcasting and the BBC“ (David Fawcett, BBC PP, UK). In eine ähnliche Richtung argumentieren Karl Steffek und Sigrid Svitek (ORF Radio Controlling, A). Das Zusammenwirken von allen und der Wille miteinander zu arbeiten seien zentral. Auch Heinrich Anker (SR DRS, CH) weist auf den Ethos hin, auf den man aufbauen könne. Wichtig sei, „dass eine gemeinsame Vorstellung von der Aufgabe, der ‚Mission‘ vorhanden ist.“ Andererseits sei entscheidend, dass diese Personen aus der Praxis kämen und einen redaktionellen Hintergrund hätten (Fraser Steel, BBC PCU, UK).

Ein weiterer Faktor sei die *Unternehmenskultur*, meint etwa Stephen Whittle (BBC EP, UK): „The BBC is fortunate in as much that it has 80 years of experience. That feeds into the DNA, the culture, what you learn simply by being exposed to these common values.“ Dem schliesst sich Heinrich Anker (SR DRS, CH) an: Es müsse ein Verständnis eines Service public vorhanden sein.

*Mitarbeiterschulung* wurde von drei Beteiligten genannt (Stephen Whittle, BBC EP, UK; Michael Buß, SWR Controlling, D; Heinrich Anker, SR DRS, CH). Anker hält es für wichtig, die Mitarbeiter andauernd auf Selbstorganisationsinstrumente hinzuweisen und diese bei ihnen bekannt zu machen: „Ich bin wirklich Verkäufer des Dings. Und das ist wichtig.“

Die *enge Verknüpfung von Programmcontrolling und Programmplanung* ist für Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) und Heinrich Anker (SR DRS, CH) ein weiterer Erfolgsfaktor. Ansonsten sei die Akzeptanz gering, meint Tebert und Anker glaubt, dass Controlling ohne diese Verknüpfung wenig verbindlich sei und damit auf Führungsebene nicht mehr unterstützt würde.

Als weiteren Erfolgsfaktor nannten einige Experten *Praxisnähe*.

Stephen Whittle (BBC EP, UK): „You need a team of people who are expert in the sense that they are both people who have got experience in programme making area as well as people who are able to think from principles – traditional ethics but also the challenges that are thrown up by new technologies, new media, new ways of making programmes, new programme ideas“ (Stephen Whittle, BBC EP, UK).

Auch Heinrich Anker (SR DRS, CH) weist darauf hin, dass die Einführung von wissenschaftlich erarbeiteten Konzepten gescheitert sei, weil sie in der Alltagspraxis nicht umzusetzen waren. „Wir haben früher riesige Konzepte mit bis zu 250 Qualitätsindikatoren entwickelt, was uns beinahe zu einem ‚metaphysischen Qualitätsbegriff‘ geführt hat. Aber: Es geht nicht, man bringt’s nicht zustande. Man kann’s nicht operationell machen. Wir sind dann einen anderen Weg gegangen.“ Aus dieser Erfahrung sei es wichtig, ein Programmcontrolling zu haben, welches „möglichst schlank ist“.



**Abbildung 31: Genannte Erfolgsfaktoren für Selbstorganisationsinstrumente**

<b>Explizit abgefragte Erfolgsfaktoren</b>	
Verortung der zuständigen Abteilung im Unternehmen	Unbestritten; jedoch teilweise umstritten, ob auf höherer Ebene anzusiedeln oder nicht
Klar festgelegte Arbeitsweisen und Ziele	Unbestritten
Akzeptanz durch die Redaktionen und die publizistische Leitung	Unbestritten
Akzeptanz durch die Unternehmensleitung	Unbestritten
Rechenschaftspflichten	Umstritten, Tendenz interne Veröffentlichung zu befürworten (WDR, ORF) für eine grössere Öffentlichkeit abzulehnen Gänzlich dagegen: SWR, SR DRS Befürwortet: SVT, BBC
Beteiligung von Dritten	Mehrheitlich für unwichtig gehalten oder abgelehnt
Sanktionierung	In breiterer Definition („Ziehen von Konsequenzen“) mehrheitlich befürwortet
Kontinuierliches Controlling	Unbestritten
Monitoring der Tätigkeit	Umstritten
ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung	Unbestritten
<b>Weitere genannte Erfolgsfaktoren</b>	
Abhängigkeit von den Personen	
Unternehmenskultur	
Mitarbeiterschulung	
Verknüpfung von Programmcontrolling und Programmplanung	
Praxisnähe	
Vertraulichkeit	
Selbstorganisation „besser“ als Regulierung oder Selbstregulierung	

### 3.2.6 Erfolgseinschätzung und Selbstevaluation

Die eigene Einschätzung des Erfolgs durch die Expertinnen und Experten ist mehrheitlich positiv. Michael Buß (SWR Controlling, D) berichtet von guten Erfahrungen im Kontakt mit den betroffenen Personen: „Leute, die mit dem Controlling Kontakt hatten, wurden durch das Verfahren überzeugt, dass das etwas Gutes ist.“

Ulrich Timmermann (WDR Radio Controlling, D): „Als internen Erfolg würde ich erstens sehen, dass eingerastete Diskussionsgruppen aufgebrochen werden konnten, indem wir eine dritte Meinung einbringen. Das hat das Bewusstsein geweckt, häufiger über Programmqualität nachdenken. Ich glaube das Bewusstsein dafür heraushören zu können, dass man Finanzdiskussionen nicht ohne qualitative Aspekte und Qualitätsdebatten nicht ohne finanzielle Aspekte führen kann. Und dass man beides nicht führen kann, ohne die Kundenperspektive abzufragen.“

Wolfgang Schmitz (WDR Radio Controlling, D) ergänzt, dass das Controlling mitgeholfen habe, dass sich Redakteure nicht nur für ihren kleinen Ausschnitt des Programms verantwortlich fühlten, und dass die Identifikation mit dem Gesamtprogramm wachse. Gleichzeitig helfe das Controlling, sich des veränderten Marktumfeldes immer wieder bewusst zu werden: das Programm sei nicht mehr etwas Statisches. Karl Steffek und Sigrid Svitek (beide ORF Radio Controlling, A) halten die Selbstorganisationsinstrumente ebenfalls für erfolgreich. Svitek begründet dies auch mit dem Programmerfolg, der dafür spreche, „dass die Umsetzung auch aus der Sicht des Publikums gelingt. Weil sonst würde es andere Programme hören.“ Miriam Tebert (WDR Fernsehen Controlling, D) glaubt, den gesteigerten Erfolg des Programms auf die Einführung des Programmcontrollings zurückführen zu können. „Am Anfang hatten wir im Marktanteil einen sehr starken Anstieg. Bei den Formaten, wo ganz gezielt Veränderungen vorgenommen wurden, haben wir auch Verbesserungen.“

Stephen Whittle (BBC EP, UK) hält die Producers' Guidelines der BBC für erfolgreich, da relativ wenigen Beschwerden stattgegeben werden müsse. Auch der Programme Complaints Unit attestiert er Erfolg: „I think the PCU does a good job of investigation and is as objective as it can be.“ Dabei würde sie keineswegs immer die Sicht der Redakteure vertreten: „The programme makers do not enjoy the experience of being questioned closely.“

Allerdings verschweigen die Experten Probleme oder Widerstände, welche der Selbstorganisation vor allem in der Implementationsphase entgegengebracht wurden, nicht.

Michael Buß (SWR Controlling, D): „Das Hauptproblem, das wir hatten, ist, dass die Verantwortlichen sich nicht von Anfang an bewusst waren, was da auf sie zukommt, wenn man ein Programmcontrolling macht. Dass sie selbst auch eine Bindung eingehen und Entscheidungen fällen müssen, Konsequenzen ziehen müssen. Die Hinweise, die sich aus dem Qualitätscontrolling ergeben haben, waren recht eindeutig. Man konnte sehr gut erkennen, wo wir im grünen, gelben oder roten Bereich sind. Man hätte darauf immer reagieren müssen, hat das aber nicht getan. Die Verantwortlichen sind regelmässig in der Pflicht sich damit auseinanderzusetzen, ob das, was abgeliefert wird, auch gut ist.“

Dieses Problem hält er auch für den Grund, weshalb momentan das systematische Controlling nur noch auf Sparflamme laufe. „Das wird zwar auch begründet mit Kosteneinsparungen, aber de facto steckt dahinter, dass das Unternehmen noch nicht so weit ist.“ Christian Schröter (SWR Controlling, D) sieht die Probleme des Programmcontrollings bei der Akzeptanz. Ein Teil der Mitarbeiter würde das Controlling nutzen; andere seien eher reserviert und distanziert, da eine Auseinandersetzung eben auch Zeit koste. „Wir sind nicht mit offenen Armen empfangen worden. Das finde ich aber eigentlich positiv, weil man die Dinge erst einmal prüfen sollte, bevor man sich auf etwas einlässt.“

Die Existenz von kontinuierlichen Selbstevaluationsmassnahmen wird nur von Peter Krähenbühl (SF DRS, CH) ausdrücklich bejaht. Die vom Controlling selbst gesetzten Ziele müssten auch überprüft werden. Gemäss Aussage der Vertreter der anderen Selbstorganisationssysteme existieren dort keine systematischen, kontinuierlichen Selbstevaluationsinstrumente. Aller-

dings berichten die Experten von vielen teilweise freiwillig umgesetzten Massnahmen, welche der Selbstevaluation dienen.

**Abbildung 32: Einschätzung des Erfolges von Selbstorganisationsinstrumenten**

**Erfolgseinschätzung**

Identifikation mit Gesamtprogramm wächst

Bewusstsein für Qualität intern verstärkt

Beschwerden präventiv verhindert

---



## VI Schlussfolgerungen

Gegenstand der Studie waren Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumente der Selbstorganisation im Rundfunksektor. Bevor auf die empirischen Befunde und mögliche Lehren eingegangen wird, sollen leicht überarbeitete Begriffsdefinitionen vorgestellt werden.

*Regulierung* bedeutet einen *intendierten Staatseinfluss*: Der Akteur Staat – worunter das ganze politisch-administrative System inklusive unabhängiger Regulierungsbehörden verstanden wird – greift in ein gesellschaftliches Teilsystem ein. Regulierung besteht aus den *drei Komponenten* *Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung*. Bei Selbstregulierung dagegen steht ein nicht-staatlicher Akteur im Zentrum.

*Selbstregulierung* bezeichnet jene Formen der Regulierung, in denen private Akteure bindende Regeln für die gesamte Branche aufstellen, durchsetzen und für die Sanktionierung von Regelverstößen sorgen.

Dabei ist für die Definition des Begriffs unerheblich, ob die Implementation solcher Arrangements auf Freiwilligkeit beruht oder ob auf staatlicher Seite Bestrebungen existieren, sich eines bisher nicht regulierten Bereiches anzunehmen. Bei Co-Regulierung hingegen steht die Frage nach der Rolle des Staates eindeutig im Mittelpunkt.

*Co-Regulierung* bezeichnet jene Formen der Regulierung, in denen private Akteure für den eigenen Sektor in Zusammenarbeit mit oder im Auftrag von staatlichen Akteuren bindende Regeln für die gesamte Branche aufstellen, durchsetzen und für die Sanktionierung von Regelverstößen sorgen.

Mittels eines rechtlichen Rahmens verpflichtet der Staat die Branche zur Selbstregulierung, setzt möglicherweise bestimmte Mindeststandards und Ziele und kann weiter an einigen oder allen der drei Komponenten von Regulierung beteiligt sein. Nicht Branchenregeln, sondern einzelne Unternehmen stehen im Zentrum, wenn von Selbstorganisation gesprochen wird.

*Selbstorganisation* bezeichnet jene Formen der Regelsetzung, in denen organisationsintern Regeln aufgestellt, durchgesetzt und Regelverstöße sanktioniert werden.

Instrumente der Selbstorganisation können ganz unterschiedlich aussehen und reichen von internen ethischen Kodizes über Beschwerdestellen bis hin zur Implementation eines Programmcontrollings. Wichtig hierbei ist, dass die Umsetzung intern und ohne jegliche staatli-

che Beteiligung stattfindet. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass Unternehmen vom Staat zu gewissen Vorkehrungen verpflichtet werden und es sich bei Selbstorganisation um die innerorganisatorische Anwendung von Regulierung handeln kann. Dieses Zusammenspiel von Regulierung und Selbstorganisation wäre denn auch weitere Untersuchungen wert.

## **1 Zusammenfassung der empirischen Befunde**

### **1.1 Selbstregulierung**

#### **1.1.1 Vergleich der untersuchten Gremien**

Aufgrund der durchgeführten sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalyse ist ein Vergleich der untersuchten Selbst- und Co-Regulierungsorganisationen denkbar. Es ist allerdings im Auge zu behalten, dass sich die folgenden Ausführungen auf die aus der Dokumentenanalyse ersichtlichen Dimensionen beschränken. So sind beispielsweise keine Erkenntnisse zu den Implementationsgründen möglich; ebenso ist die Erfüllung bestimmter Erfolgsfaktoren nicht aus den Dokumenten ableitbar. Weiter ist auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit hinzuweisen. Inhaltlich unterscheiden sich die untersuchten Fälle nämlich insofern, als dass es bei den Presse-/Medienräten um Regeln für die Arbeit des Gremiums und um ethische Regeln für die journalistische Praxis geht. Letzteres spielt bei der FSF und den internen Aufsichtsgremien dagegen keine Rolle. Bei letzteren ist zudem die Unabhängigkeit umstritten, da es sich auch um strategische Unternehmensgremien handelt. Die Ausgestaltung der ARD-Rundfunkräte ist noch problematischer (siehe unten), was die Vergleichbarkeit mit den Presse-/Medienräten – die unter diesen problemlos möglich ist – erschwert.

In allen Fällen ist ein klar benannter nicht-staatlicher *Akteur* tätig. Auch die drei *Komponenten von Regulierung* – Regelsetzung, Durchsetzung und Sanktionierung – lassen sich, wenn auch unterschiedlich deutlich, in den meisten Fällen erkennen, was freilich noch keine Bewertung über deren Anwendung erlaubt.

Bei der Frage nach der *Rolle des Staates* lassen sich einige Unterschiede zwischen den untersuchten Fällen erkennen. Abbildung 33 zeigt deutlich, dass bei den Co-Regulierungsgremien (Pressenævnet, FSF; zunächst wurden hier auch die ARD-Rundfunkräte und der ORF Stiftungs-/Publikusmrat zu Co-Regulierung gezählt, doch sind daran – siehe unten – Zweifel angebracht) eine Verpflichtung zur Selbstregulierung besteht, respektive – im Falle der deutschen FSF – die Selbstregulierungseinrichtung staatlich anerkannt wurde. Beim schwedischen System von Presseombudsman und Presserat sowie beim finnischen Medienrat ist dies anders, denn es besteht keine staatliche Beteiligung, weshalb von Selbstregulierung zu sprechen ist. Allerdings zeigte sich in den Interviews, dass zumindest in Schweden die Gründung und vor allem die Reform des Presserates auch eine Reaktion auf gewisse staatliche Regulierungsbestrebungen waren.

*Erfolgsfaktoren* für Selbstregulierung sind in unterschiedlichem Masse erfüllt. Eine Beteiligung des Staates ist bei den Selbstregulierungsorganisationen definitionsgemäss nicht vorhanden, und die Einbindung in bestehende Regulierung ist bei Co-Regulierungsgremien gegeben. Der schwedische und finnische Presserat dagegen kümmern sich um Aspekte, in denen keine gesetzliche Regelung existiert – womit es zu keinen Konflikten mit staatlichen Vorschriften kommt. Bei anderen Erfolgsfaktoren kann mit der Dokumentenanalyse allein nicht beantwortet werden, inwiefern diese erfüllt sind (ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung, Zielgerichtetheit, Bekanntheitsgrad, Akzeptanz und Interessenübereinstimmung). Aus den Interviews zeigt sich aber, dass die Ressourcenfrage als unproblematisch betrachtet wird. Generell waren keine Klagen über mangelnde Mittel zu vernehmen. Auch schätzen die Presse- und Medienräte ihren Bekanntheitsgrad als ausreichend ein, und die Akzeptanz durch die regulierten Unternehmen wird von allen interviewten Expertinnen und Experten als gegeben angesehen. Zur Zielgerichtetheit und Interessenübereinstimmung der Akteure lassen sich nur insofern Aussagen machen, als dass die Interviewten gewisse Ziele nennen konnten (und auch glauben, diese zu erreichen) und sich über Zielkonflikte und kollidierende Erwartungen an die Selbst-/Co-Regulierungsgremien nicht bewusst waren. Dass Medienunternehmen mit Selbstregulierung auch eigennützige Ziele verfolgen wird zwar nicht verneint; ein Widerspruch zu einem so genannten öffentlichen Interesse wird aber nicht gesehen.

Unterschiede zeigen sich in erster Linie zwischen der Co-Regulierung bei Public-Service-Anbietern und den übrigen Organisationen: so muss die Erfüllung der Erfolgsfaktoren Unabhängigkeit von den Regulierten, Fachwissen der Regulierer, Transparenz als auch Wirksamkeit von Sanktionen bei internen Aufsichtsgremien in Frage gestellt werden.

Die Aufsicht öffentlicher Rundfunkorganisationen als Co-Regulierung zu bezeichnen ist definitonisch nicht unproblematisch. Die oben vorgestellten Definitionen und die Tatsache, dass die „Branche“ öffentlicher Rundfunk oft nur aus einem Akteur besteht, sind hierbei noch das kleinste Problem. Ayres/Braithwaite (1992: 102) verwenden für auf ein Unternehmen zugeschnittene Formen der Co-Regulierung den Begriff der „enforced self-regulation“; in Grossbritannien wird für Körperschaften, die durch eine Royal Charter gegründet wurden, der Begriff „devolved regulation“ benutzt (vgl. BRTF 1999: 5) – was damit auch auf das BBC Board of Governors zutreffen würde. Folgenreicher ist die Tatsache, dass solche „Regulierungsgremien“ zugleich als eine Art Aufsichtsrat des Unternehmens beziehungsweise der öffentlichen Organisation fungieren.

Bei den deutschen Rundfunkräten ist weniger die fehlende Unabhängigkeit dieser internen Gremien gegenüber dem Unternehmen, sondern gegenüber der Politik die Angriffsfläche für Kritik, was sogar zum Vorwurf der Verfassungswidrigkeit führt (vgl. etwa Schulz 2002: 6). Trotzdem können diese per Definition als Co-Regulierung bezeichnet werden – zumindest solange keine Vertreter des politisch-administrativen Systems Einsitz haben.

**Abbildung 33: Vergleich der Selbst- und Co-Regulierungsorganisationen**

Akteur der Selbst/Co-Regulierung	Presse-/Medienräte			FSF	Public Service	
	Presse- nævnet	PO-PON	JSN		Rund- funkräte	ORF
<b>Komponenten von Regulierung</b>						
Regelsetzung: Inhaltliche Vorgaben	•	•	•	•	•	•
Regelsetzung: Strukturelle Vorgaben	•	•	•	•		•
Regelsetzung: Prozedurale Vorgaben	•	•	•	•		•
Durchsetzung	•	•	•	•	?	•
Sanktionierung	•	•	•	•	?	•
<b>Rolle des Staates</b>						
Verpflichtung zu Selbstregulierung	•			•	•	•
Regelsetzung: Inhaltliche Vorgaben	•			•	•	•
Regelsetzung: Strukturelle Vorgaben	•			•	•	•
Regelsetzung: Prozedurale Vorgaben				•	•	•
Durchsetzung				•		•
Sanktionierung				•		•
<b>Erfolgsfaktoren</b>						
Einbindung in bestehende Regulierung	•			•	•	•
Unabhängigkeit von Regulierten	•	•	•	•		
Beteiligung des Staates	•			•	•	•
Ausreichende Ausstattung	?	?	?	?	?	?
Fachwissen/Expertise	•	•	•	•		
Klare Verfahren/Verantwortlichkeiten	•	•	•	•	•	•
Transparenzregeln	•	•	•			•
Einbezug der Öffentlichkeit	•	•	•	•	•	•
Wirksame Sanktionierung	•	•	•	•		
Zielgerichtetheit/Effizienz	?	?	?	?	?	?
Bekanntheitsgrad	?	?	?	?	?	?
Akzeptanz durch die Marktteilnehmer	?	?	?	?	?	?
Interessenübereinstimmung Akteure	?	?	?	?	?	?

• = zutreffend; ? = kann mit Dokumentenanalyse nicht beantwortet werden

Pressenævnet = dänischer Presserat; PO-PON = schwedischer Presseombudsman und Presserat; JSN = finnischer Medienrat; FSF = Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (D); Rundfunkräte = Rundfunkräte von WDR, SWR und MDR (D); ORF = ORF Stiftungsrat und Publikumsrat (A)



### 1.1.2 Gründe für Selbst- und Co-Regulierung

Aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten lassen sich die wichtigsten Erkenntnisse zu Implementationsgründen, Bewertung und Erfolgsfaktoren zusammenfassen und die im Anschluss an den Theorieteil formulierten Thesen beantworten.

Ausschlaggebend für die Implementation von Formen der Selbst- und Co-Regulierung anstelle herkömmlicher Regulierung sind offenbar vor allem drei Gründe: die Unabhängigkeit der Medien vom Staat, die Flexibilität von Selbstregulierung sowie der Geschwindigkeitsvorteil gegenüber gesetzlichen Lösungen.

#### *Unabhängigkeit der Medien als Implementationsgrund*

Als wichtigster Grund für die Implementation von Formen der Selbst- und Co-Regulierung anstelle von staatlicher Regulierung wird von vielen Expertinnen und Experten die Unabhängigkeit der Medien im Allgemeinen und des Rundfunks im Speziellen genannt. Diese Unabhängigkeit zu respektieren und zu gewährleisten wird als wichtiger Aspekt der Rundfunkpolitik gesehen, weshalb sich der Staat bei der Regulierung zurückzuhalten habe. Dies betrifft sowohl die Regulierung des Public Service (ARD-Rundfunkräte, ORF) – was durch dessen besondere Stellung und die Rolle des Staates bei der Finanzierung und der Ernennung der Vorstände nicht weiter verwunderlich ist – und bestimmter Inhalte (bspw. Jugendschutz im Fall der FSF) als auch ethische Kodizes für Medienschaffende (Presse- und Medienräte).

#### *Flexibilität und Geschwindigkeit als Implementationsgründe*

Die These, dass besonders die Flexibilität und Geschwindigkeit von Selbst- und Co-Regulierung (verglichen mit herkömmlicher Regulierung) deren Implementation beeinflussen, kann aufgrund der empirischen Resultate klar gestützt werden. Ziele in der Rundfunkpolitik mittels des herkömmlichen Steuerungsinstrumentes Recht allein durchzusetzen, wird zusätzlich durch die Veränderungen in den verschiedenen für die Medienentwicklung relevanten Bereichen – unter anderem die technologische Entwicklung – erschwert. Die *Flexibilität* von Selbst- und Co-Regulierung ist deshalb ein häufig genanntes Argument. Hiermit in Verbindung steht auch die *Geschwindigkeit* im Vergleich zum herkömmlichen politischen Prozess und zu Gesetzgebungsverfahren.

Die These, dass auch die *Komplexität des Politikfeldes* ein Implementationsgrund ist, lässt sich für die untersuchten Selbst- und Co-Regulierungsorgane hingegen nicht erhärten. Zwar ist es einleuchtend, dass der Staat vor dem Problem steht, wie Qualität, Pluralismus und Diversität im Rundfunk (vor allem im Public Service) erreicht werden können ohne die Unabhängigkeit der Sender zu verletzen. Mit Selbstregulierung können die Detailentscheidungen den Rundfunkveranstaltern überlassen werden. Allerdings ist nachvollziehbar, weshalb dieser Implementationsgrund für Presse- und Medienräte keine Rolle zu spielen scheint.

Auch wenn nicht alle offenbar relevanten Implementationsgründe von allen Expertinnen und Experten geäußert wurden, so lässt sich dennoch festhalten, dass die genannten Aspekte auch

von niemandem wirklich in Frage gestellt wurden. Indes: es sollte auch nicht verschwiegen werden, dass die interviewten Personen sich mit dieser Frage bisher nicht sonderlich ausführlich beschäftigt haben. Sie konnten sich – hauptsächlich wegen der Unabhängigkeit des Rundfunks – schlichtweg kein anderes befriedigendes Regulierungsinstrument vorstellen. Die Unabhängigkeit dürfte auch das rundfunkspezifischste Argument für die Implementation von Selbst- und Co-Regulierung sein, während Gründe wie Flexibilität und Geschwindigkeit sich wohl auch auf andere Politikfelder übertragen lassen.

Es fällt auf, dass viele der in der Literatur genannten Gründe, die für den Einsatz von Selbst- oder Co-Regulierung sprechen, in den Interviews zur Sprache kamen. Sowohl verfassungsrechtliche Gründe für ein Nichteingreifen des Staates (in anderen Worten: die zu gewährleistende Unabhängigkeit des Rundfunks), die höhere Flexibilität und der Geschwindigkeitsvorteil wurden genannt. Ferner wurden vereinzelt die Praxisnähe von Selbstregulierung, die höhere Akzeptanz selbstaufgelegter Regeln bei den Regulierten und die tieferen Kosten für Mediennutzer (Beschwerde anstelle Gerichtsverfahren) als wichtige Gründe genannt. Länderspezifische Unterschiede lassen sich nur insofern feststellen, als dass die Unabhängigkeit der Medien vom Staat in den untersuchten nordischen Ländern noch stärker betont wurde als in den anderen Ländern. Genauso sind keine nennenswerten Differenzen in Bezug auf die Funktion und Organisation der interviewten Personen hervorgetreten.

### **1.1.3 Bewertung von Selbst- und Co-Regulierung**

Aus den Interviews können einige Schlüsse zur Bewertung von Selbst- und Co-Regulierung gezogen werden. Dabei muss allerdings die eingeschränkte Vergleichbarkeit der untersuchten Gremien berücksichtigt werden. Ebenso sind die Ergebnisse nach der unterschiedlichen Rolle, die vom Staat wahrgenommen wird, zu differenzieren.

Während in bisherigen Studien eine durchwegs negative bis skeptische Einschätzung von Formen der Selbstregulierung resultierte (Problem: Durchsetzbarkeit der Regeln und Sanktionierung von Regelverstößen), ist dies bei der vorliegenden Studie nicht der Fall. Die Erfahrungen mit den Presseräten in Schweden und Finnland scheinen überaus positiv zu sein – trotz fehlender Beteiligung des Staates. Dies mag auf die langjährige Erfahrung und die Ausbildung einer entsprechenden (Selbst-)Verantwortungskultur zurückzuführen sein. Hingegen fällt das Urteil über die Aufsichtsgremien von WDR, SWR, MDR und ORF zwiespältig aus (Stichwort: Verpolitisierung).

Gerade aber das Beispiel des dänischen Presserates – ein klassischer Fall der Co-Regulierung – bestätigt frühere Erkenntnisse: Die Rolle des Staates ist oft zentral für den Erfolg von Regulierungsanstrengungen des privaten Sektors. Dies muss nur insofern relativiert werden, als dass der kulturelle und politische Hintergrund in den Ländern, in welchen Selbst- und Co-Regulierungsorganisationen untersucht wurden, differieren – was insbesondere die Meinungen über eine staatliche Beteiligung zu prägen scheint.

Während eine staatliche Beteiligung (also Co-Regulierung) gerade für die Sanktionierung von Regelverstößen in der Literatur, aber auch in den Interviews als relevant erwähnt wird, zeigt sich in Finnland eine andere Seite desselben Problems: Die Tendenz von Gerichten, Entscheidungen des Medienrates und dessen ethischen Kodex als Grundlage für Urteile zu verwenden, führe zu der unmöglichen Situation, dass schlechter Journalismus juristisch „strafbar“ wird. Es kommt so zu einer Form von Juridifizierung.

Weiter interessant sind die unterschiedlichen Ansichten darüber, ob ein Presserat auch für die elektronischen Medien zuständig sein soll. In Dänemark und Finnland herrscht die Meinung vor, dass Medienschaffende im Printbereich und im Rundfunk die gleiche Verantwortung tragen würden und dass redaktionelle Inhalte und ihre Herstellung unabhängig vom Verbreitungsmedium zu betrachten seien. In Schweden dagegen verweisen mehrere Interviewte – mit Ausnahme von Vertretern des Presserates selbst – darauf, dass die Notwendigkeit inhaltlicher Regulierung für die Presse weitaus kleiner sei als für den Rundfunk, wo es eine unabhängige Regulierungsbehörde brauche und keine Selbstregulierungseinrichtung. Auch das verweist auf die Pfadabhängigkeit von (Selbst-)Verantwortungskulturen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass trotz einzelner geäußelter Bedenken eine eher positive Bewertung von Formen der Selbst- und Co-Regulierung als Ergebnis stehen bleibt. Nicht vergessen werden dürfen aber die länder- (nicht jedoch funktions-)spezifischen Unterschiede, die sich offenbarten.

#### **1.1.4 Erfolgsfaktoren**

Aus den bisherigen Studien war zu erwarten, dass bei den Erfolgsfaktoren von Selbst- und Co-Regulierungsformen Differenzen in erster Linie bezüglich der staatlichen Beteiligung bestehen. Dies ist auch tatsächlich der Fall. Die Befürworter von Co-Regulierung, welche die Wichtigkeit einer staatlichen Beteiligung betonen, stammen zudem meist aus Ländern, in denen Co-Regulierung auch existiert (Dänemark, Deutschland, Österreich).

Ebenso umstritten ist, ob eine wirksame Sanktionierung von Regelverstößen für den Erfolg nötig sei, wie dies in der Literatur häufig genannt wird (und dann als Argument für die Bevorzugung von Co-Regulierung gegenüber Selbstregulierung benutzt wird). Differenzen zeigen sich in den Ansichten darüber, ob ein Einbezug der Öffentlichkeit den Erfolg positiv beeinflusst. Eher umstritten ist auch, inwiefern der Bekanntheitsgrad eines Gremiums für den Erfolg von dessen Arbeit eine Rolle spielt.

Nicht bestritten wird dagegen, dass Akzeptanz durch die und Unabhängigkeit von den regulierten Unternehmen, Transparenzvorschriften sowie eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung entscheidend für den Erfolg von Selbst- oder Co-Regulierung sind. Interessant hierbei ist, dass die Unabhängigkeit von Selbstregulierungsgremien innerhalb öffentlicher Rundfunksender als zumindest eingeschränkt bezeichnet werden muss. Die Akzeptanz und die ausreichenden Ressourcen scheinen hingegen in allen Fällen gegeben. Als selbstver-

ständig erachtet und deshalb nicht abgefragt, von einigen Expertinnen und Experten dennoch genannt, wurden klar festgelegte Verfahren und Zielgerichtetheit.

Interessant ist weiter, dass teilweise nicht nur die Akzeptanz durch die Regulierten, sondern durch alle Beteiligten – also einschliesslich der Bürgerinnen und Bürger als Mediennutzer – als Erfolgsfaktor genannt wurde. Auch die im jeweiligen Gremium einsitzenden Personen würden mit beeinflussen, ob derartige Regulierungsformen erfolgreich seien, was am Ehesten mit „Ethos“ oder einer spezifischen „Kultur“ umschrieben werden kann.

#### *Erfolg abhängig von Unabhängigkeit von den Regulierten*

Die These, dass der Erfolg von Formen der Selbst- und Co-Regulierung abhängig von der Unabhängigkeit des Regulierungsgremiums von den regulierten Unternehmen abhängt, kann klar gestützt werden. Auch wenn die Branche für die Regulierung zuständig ist, braucht es somit eine klare Trennung zwischen den Unternehmern respektive deren Interessenvertretung (z.B. einem Branchenverband) und der für die Aufstellung und Durchsetzung von Regeln zuständigen Organisation.

#### *Erfolg abhängig von Akzeptanz durch die Marktteilnehmer*

Eindeutig fällt das Urteil über die These aus, welche eine die Akzeptanz durch die regulierten Unternehmen als zentral für den Erfolg erachtet: Diese Annahme kann klar gestützt werden. Die Zustimmung der Medienschaffenden und der Medienunternehmen, sich an Selbstregulierung zu beteiligen und allfällige Sanktionen bei Regelverstössen zu befolgen, scheint genauso wie die Unabhängigkeit von den Unternehmen ein zwingender Erfolgsfaktor zu sein. Dieser Punkt ist wohl auch der entscheidende Unterschied zu staatlicher Regulierung, welche auf die Akzeptanz durch die Regulierten keine Rücksicht zu nehmen braucht, sondern ihre Entscheidungen mit rechtlichen Mitteln durchsetzen kann.

#### *Erfolg abhängig von Verantwortlichkeit durch Transparenzregeln*

Eher unbestritten ist der Einfluss von Transparenzvorschriften auf den Erfolg von Formen der Selbst- und Co-Regulierung, womit die These gestützt werden kann. Rechenschaftsberichte und ähnliches würden in erster Linie die Sichtbarkeit der Organisation erhöhen, über deren Arbeit offen informieren, willkürliche Entscheidungen verhindern und eine Art Kontrolle ermöglichen. Teilweise wird die Wirkung angezweifelt, da das Zielpublikum solcher Berichte eher klein sei. Einige Interviewte merkten zudem an, dass Aktivitäten zur Herstellung von Transparenz schlichte Routine seien und ganz einfach zur Arbeit dazu gehörten.

#### *Erfolg abhängig von Verantwortlichkeit durch Einbezug der Öffentlichkeit*

Vor allem Vertreter von Presse- und Medienräten halten die Beteiligung von Dritten als Mittel zur Herstellung von Transparenz für sehr wichtig für den Erfolg. Dadurch könnte eine andere Sichtweise einfließen, als wenn nur Berufsangehörige im Gremium Einsitz haben würden. Dennoch kann die These nicht allgemein als zutreffend betrachtet werden, da ein Einbezug der Öffentlichkeit auch auf Ablehnung stösst. Neben praktischen Gründen (wie sollen Vertre-

ter der Öffentlichkeit ausgewählt werden?), wurden in erster Linie Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit der Dritten geäußert: Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Partikularinteressen vertreten, wird als eher hoch eingeschätzt. Von einigen Interviewten schliesslich wird ein Einbezug der Öffentlichkeit zwar begrüßt, jedoch nicht als zwingender Erfolgsfaktor betrachtet.

#### *Erfolg abhängig von Bekanntheitsgrad*

Auch die These, nach der der Bekanntheitsgrad einer Selbstregulierungsorganisation respektive von Beschwerdeverfahren für den Erfolg ausschlaggebend sei, lässt sich nicht klar stützen. In den nordischen Ländern wird dieser Umstand als wichtiger erachtet als etwa im deutschsprachigen Raum. Dies lässt sich unter Umständen damit erklären, dass das Selbstregulierungsgremium natürlich auch ohne den Rezipientinnen und Rezipienten bekannt zu sein seine Arbeit verrichten kann. Ob so allerdings das Mediensystem positiv beeinflusst wird, steht auf einem anderen Blatt geschrieben.

#### *Erfolg abhängig von Beteiligung des Staates*

Eine eindeutige Antwort, ob die Beteiligung des Staates eine Voraussetzung für den Erfolg von Selbst- und Co-Regulierung darstellt, ist nicht möglich. Zwar gibt es Anzeichen dafür, dass Co-Regulierung tatsächlich gewisse Mängel von Selbstregulierung vermeiden helfen kann. Jedoch spielen hier kulturelle und politische Traditionen eine überaus starke Rolle. In einigen Ländern ist nicht einmal denkbar, dass der Staat – wegen der Unabhängigkeit der Medien – an Selbstregulierungsbemühungen der Branche beteiligt ist, während dies andernorts nicht als Problem gesehen oder sogar explizit begrüßt wird.

#### *Erfolg abhängig von wirksamer Sanktionierung*

Überaus uneinig sind sich die Expertinnen und Experten, ob eine wirksame Sanktionierung ein Erfolgsfaktor ist oder nicht. Dabei dürfte auch eine Rolle spielen, in welcher Kultur sich ein Gremium findet und wie gut der Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren funktioniert. So ist einleuchtend, dass wenn Probleme auch anders bewältigt werden können, Sanktionen tatsächlich eine untergeordnete Rolle spielen. Allerdings spricht für Sanktionen die Tatsache, dass so die Glaubwürdigkeit des Selbstregulierungsakteurs erhöht werden kann. Weiter stellt sich die Frage, welche Art von Sanktionen am Wirksamsten ist. Bussgelder müssen finanzstarken Medienkonzernen nicht unbedingt schaden; der Abdruck einer Rüge muss nicht unbedingt ausreichend sein, um einen Effekt zu erzielen.

## **1.2 Selbstorganisation**

### **1.2.1 Vergleich der untersuchten Gremien**

Die Analyse verschiedener Instrumente der Selbstorganisation zeigt, dass in den untersuchten Medienunternehmen ganz unterschiedliche Massnahmen existieren: Es offenbart sich eine Spannweite von internen ethischen Richtlinien bis hin zu einem Programmcontrolling.

Bei der BBC in Grossbritannien haben interne Richtlinien und die Beurteilung von Programmbeanstandungen anhand dieser Richtlinien durch eine eigene organisationsinterne Instanz (PCU) einen hohen Stellenwert. Ähnlich die Implementation bei SVT (Schweden). Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass bei BBC und SVT kein Controllingssystem mit dem Ziel einer kontinuierlichen Evaluierung des Programms existiert, zumal der angelsächsische Begriff des „Programmcontrollings“ sich im wissenschaftlichen Qualitätsdiskurs des deutschsprachigen Raums oft wieder findet. Die Befragung der Expertinnen und Experten zeigte jedoch, dass solche „Controllingssysteme“ in Grossbritannien unbekannt sind und der Begriff des Controllers inhaltlich anders konnotiert ist.

In den deutschsprachigen Ländern hingegen ist die Verwendung des Begriffs des Controllings üblicher. Besonders bei den öffentlichen Rundfunkunternehmen WDR, SWR, ORF und SRG, teilweise auch beim MDR, wurden entsprechende Systeme zur Überprüfung des Programms hinsichtlich bestimmter Zielsetzungen mit eigenen Instanzen innerhalb des Unternehmens implementiert. Im Gegensatz zu Grossbritannien spielen interne Richtlinien hingegen in Deutschland und Österreich eine untergeordnete Rolle. Dort existiert auch keine Selbstorganisationsinstanz, welche innerhalb des Unternehmens Zuschauerbeschwerden systematisch behandelt. Zuständig sind dafür entweder die Rundfunkräte oder der Intendant. Im Gegensatz zur BBC wurde jedoch kein organisationsinternes Gremium etabliert, das die Verantwortlichen bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben systematisch unterstützt.

Innerhalb der öffentlichen Rundfunkorganisationen deutschsprachiger Länder gibt es allerdings grosse Unterschiede, was die Ausgestaltung der Selbstorganisation betrifft. Bezüglich des Programmcontrollings nehmen höchst unterschiedliche Instanzen diese Aufgabe wahr. Es kann sich dabei um spezifisch geschaffene Abteilungen innerhalb des Unternehmens (WDR Fernsehen, SWR), um Abteilungen mit verschiedenen Aufgaben auch ausserhalb des Programmcontrollings, z.B. Zuschauerforschung oder Programmentwicklung (ORF, SF DRS, SR DRS, MDR), oder aber um Prozessteams handeln, deren Vertreter innerhalb des Unternehmens hauptamtlich andere Tätigkeiten erfüllen (WDR Radio). Ebenfalls zeigte es sich, dass ausser beim SWR alle untersuchten öffentlichen Rundfunkorganisationen für Radio und Fernsehen andere Instrumente der Selbstorganisation herausgebildet haben.

Gemeinsamkeiten von Selbstorganisation zeigen sich am ehesten bei den Instrumenten von SF DRS, SR DRS, WDR Fernsehen und SWR. Diese Rundfunkorganisationen, beziehungsweise Unternehmenseinheiten, messen den Erfolg einzelner Programme unter Einbezug verschiedener Dimensionen wie Kosten, Akzeptanz, Reputation, Zuschauerbefragung und selbst aufgestellter professioneller Programmkriterien. Auch beim ORF Fernsehen werden verschiedene Dimensionen berücksichtigt, dabei handelt es sich jedoch hauptsächlich um eine Evaluation von Zielsetzungen, welche in der Gesetzgebung vorgeschrieben sind. Beim MDR wiederum wird versucht, verschiedene quantitative und qualitative sowie monetäre und nichtmonetäre Kennzahlen zur Bewertung heranzuziehen.

## 1.2.2 Gründe und Ziele der Selbstorganisation

Die Heterogenität der Selbstorganisationsinstrumente widerspiegelt sich auch in den Zielsetzungen. Die befragten Expertinnen und Experten konnten sich lediglich auf die Qualitätskontrolle als gemeinsame Zielsetzung einigen (siehe Abbildung 34). Unterschiedlich werden die übrigen Zielsetzungen bewertet. Dabei lassen sich die untersuchten Fälle keinen Gruppen zuordnen.

Erst die Betrachtung der Gründe für die Einführung von Selbstorganisationsinstrumenten und der damit verbundenen Zielsetzungen liefert teilweise eine Erklärung für die Heterogenität der Selbstorganisationsinstrumente. Bei BBC, SVT und ORF kam der Anstoss dazu direkt oder indirekt vom Staat. Die BBC war Gegenstand einer medienpolitischen Debatte um politische Einseitigkeit und die Legitimation ihrer besonderen Stellung. Mit der Implementation der Producers' Guidelines und der PCU versucht das Unternehmen die gesetzlichen Vorgaben anzuwenden und umzusetzen, den Redakteuren intern zugleich eine Orientierungshilfe für ihre tägliche Arbeit zu geben und in der Öffentlichkeit darzustellen, an welchen medienethischen Werten sich die BBC orientiert. Ähnlich die Gründe bei SVT: Über interne Richtlinien wird versucht, gesetzliche Vorgaben auf eine praktische Ebene herunterzubrechen und Zuschauerbeschwerden zu behandeln. Beim ORF kam der Anstoss eindeutig vom Staat. Neue gesetzliche Vorgaben schrieben die Überprüfung bestimmter „Qualitätskriterien“ vor.

Eher indirekt führten medienpolitische Entscheidungen auch zur Einführung des Programmcontrollings beim SWR. Die Fusion zweier öffentlicher Rundfunkorganisationen bedingte, dass eine neue, gemeinsame Unternehmenskultur geschaffen und sichergestellt werden musste, und dass alle Teile des Unternehmens mit ihren verschiedenen Standorten Programme mit gleichen Standards produzieren sollten, um so eine ähnliche Programmqualität zu erbringen.

Das wachsende Konkurrenzumfeld war der Anstoss für die Einführung des Programmcontrollings bei SR DRS, SF DRS, WDR und teilweise beim ORF Radio. Aus der Dokumentenanalyse und den Aussagen der Expertinnen und Experten dieser Unternehmen und Unternehmenseinheiten geht hervor, dass sich die Rundfunkorganisationen wegen der Gründung privater Konkurrenten neu positionieren und auf eine schlechte Zuschauerakzeptanz reagieren mussten (WDR, SF DRS, SR DRS, ORF) oder sich ein Wandel in der Unternehmenskultur abzeichnete, welcher eine stärkere Ausrichtung des Programms an den Bedürfnissen der Rezipienten und neue Strukturen mit sich brachten (ORF, SR DRS, SR DRS). In hohem Masse zielen hier die Programmcontrollingmassnahmen darauf ab, Schwachstellen des Programms zu offenbaren, um so eine Entscheidungsgrundlage für die Programmplanung und Programmentwicklung zu erhalten. Zusätzlich bieten diese Massnahmen den Vorteil, Programmakzeptanz und -qualität mit zu berücksichtigen, um auch in diesen Bereichen eine Optimierung zu erzielen. In diesem Zusammenhang ist besonders das Programmcontrolling von SR DRS zu erwähnen. Hier wurden die Leitgrößen des Leitbilds aus der neuen Unternehmensstrategie als Hauptdimensionen für das Qualitätsmanagement genommen.

Anstoss zur Einführung des untersuchten Selbstorganisationsinstruments beim MDR war hingegen der Wunsch, die spezifische Leistung des öffentlichen Unternehmens messbar zu machen, im weitesten Sinne also sich gegenüber der Öffentlichkeit legitimieren zu können. Da sich diese spezifische Leistung mit den herkömmlichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlensystemen, welche auf das Monetäre fokussiert sind, nicht messen liessen, wurde ein eigenes Kennzahlensystem entwickelt.

Damit bestätigen sich die Annahmen zur Selbstorganisation (siehe Kapitel III Abschnitt 3.1). Dort wurde konstatiert, dass der Anstoss für Selbstorganisation von unterschiedlichen Ebenen im Betrieb kommen kann: Von der Betriebsleitung oder von unteren Ebenen (Redaktionen). Beides ist hier vorzufinden. Ebenfalls wurde festgehalten, dass Selbstorganisation im Rundfunkbereich eine Reaktion auf die Liberalisierung des Medienmarktes ist und eine Möglichkeit darstellt, mit dem komplexeren Umfeld (unterschiedliche Ansprüche der Rezipienten, der Medienpolitik etc.) umzugehen und diese innerhalb der Organisation zu verarbeiten.

**Abbildung 34: Ziele von Selbstorganisationsinstrumenten**

Instrumente der Selbstorganisation Ziele	Controlling					SVT PS	BBC PCU/EP
	WDR	SWR	MDR	ORF	SRG		
Ressourcensteuerung	•			•	•		
Personalführung/Arbeitsabläufe		•			•	•	•
Programmplanung/-entwicklung	•	•		•	•		
Qualitätskontrolle	•	•	•	•	•	•	•
Programmakzeptanz	•	•		•	•		•
Umsetzung gesetzlicher Vorschriften				•	•	•	•

SVT PS = Programsekretariat; BBC PCU/EP = Programme Complaints Unit / Editorial Policy

### 1.2.3 Bewertung von Selbstorganisation

Controlling kann Planungs-, Steuerungs- und Informationsaufgaben enthalten (siehe Kapitel III Abschnitt 3.4). Dabei ist Controlling über verschiedene Schnittstellen mit der Planung und Kontrolle, der Personalführung, der Informationsbeschaffung und weiteren organisatorischen Einheiten verbunden. Mit welchen Organisationseinheiten genau hängt von Unternehmenskultur und Unternehmensverfassung ab. Weiter lässt sich feststellen, dass es von der Controllingphilosophie abhängig ist, welche konkreten Zielsetzungen verfolgt werden und wie das Controllingsystem institutionalisiert ist. Es zeigt sich: Je nach Unternehmenskultur, welche insbesondere beim öffentlichen Rundfunk mit der politischen Kultur eines Landes und den spezifischen Gegebenheiten des Mediensystems zusammenhängt, haben sich andere Instrumente der Selbstorganisation herausgebildet. Gemeinsamkeiten zeigten sich insbesondere zwischen Grossbritannien und Schweden, welche stark auf interne Richtlinien setzten und ein System zur Behandlung von Zuschauerbeschwerden implementiert haben. Eine weitere Gruppe stellen SF DRS, WDR, SWR dar, welche ähnliche Systeme des Programmcontrollings



geschaffen haben. Beim MDR und ORF hingegen finden sich gewisse Unterschiede, gerade auch was die Zielsetzungen und den Anstoss für die Implementierung betrifft. Mit diesen Massnahmen der Selbstorganisation werden Planungs-, Steuerungs-, Informationsaufgaben wahrgenommen, wobei die Schwerpunkte je nach Organisation variieren können. Selbstorganisationsinstrumente sind eine Reaktion auf unterschiedlichen Anforderungen aus der Umwelt der Rundfunkorganisationen. Selbstorganisation schafft damit eine Schnittstelle zwischen der Umwelt des Unternehmens und dem Unternehmen sowie zwischen den Instanzen innerhalb des Unternehmens.

#### **1.2.4 Erfolgsfaktoren**

##### *Erfolg abhängig von der innerbetrieblichen Verortung*

Die These, dass der Erfolg der Selbstorganisation von einer angemessenen *innerbetrieblichen Verortung* der Instrumente abhängig ist, wurde von den interviewten Expertinnen und Experten eindeutig bestätigt. Ein Grossteil der Experten hält es für wichtig, dass die Selbstorganisation auf einer höheren organisatorischen Ebene angesiedelt ist. Wie vermutet, wird dies damit begründet, dass nur dadurch der Selbstorganisation Legitimation und Akzeptanz im Unternehmen verschafft werden kann. Einige halten dies deshalb für wichtig, weil nur so die Möglichkeit der Sanktionierung gegeben sei. Gegensätzliche Meinungen herrschen jedoch darüber, ob das Controlling auf höchster Unternehmensebene anzusiedeln ist (Fernsehdirektor, Intendant) oder bei den einzelnen Abteilungen. Als Argument für die Ansiedlung des Controllings auf höchster Ebene werden Effizienz und die Möglichkeit, verschiedenen Abteilungen zur Verfügung zu stehen, genannt. Für die Ansiedlung in den einzelnen Abteilungen werden als Gründe bessere Möglichkeiten zur Sanktionierung und kürzere Kommunikationswege angeführt.

##### *Erfolg abhängig von der Akzeptanz durch die Redaktionen und publizistische Leitung*

Übereinstimmung herrscht in Bezug auf die These der *Erfolgsabhängigkeit von der Akzeptanz der Selbstorganisation durch die Redaktionen und die publizistische Leitung*. Einhellig wird Akzeptanz für den Erfolg der Selbstorganisation als äusserst bedeutend empfunden. Akzeptanz ist gerade dann eine Voraussetzung für eine Bindewirkung der Selbstorganisationsinstrumente, wenn keine direkten Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Akzeptanz ist aber auch dann wichtig, wenn die Zielsetzung der Selbstorganisationsinstrumente jene einer Dienstleistung für die Programmierer ist. Einige der interviewten Experten erklärten, dass über Praxisnähe, Transparenz der Entscheidungen, Vertrauen oder zunehmenden Programmerfolg die Akzeptanz der Selbstorganisation gesteigert werden konnte.

##### *Erfolg abhängig von der Akzeptanz durch die Unternehmensleitung*

Die grosse Bedeutung der *Akzeptanz der Selbstorganisation durch die Unternehmensleitung* wird von den Expertinnen und Experten vollauf bestätigt. Einige Experten halten dies für eine Voraussetzung für die Implementation von Selbstorganisationsinstrumenten, ansonsten sei ihr Einfluss gering. Die Akzeptanz sei dort vorhanden, wo das Management überzeugt sei, dass

Selbstorganisation einen bestimmten Nutzen erbringe oder wo die Instrumente als Grundlage für Entscheidungen verwendet werden könne.

#### *Erfolg abhängig von klar festgelegten Arbeitsweisen und Zielen*

Bei den Expertinnen und Experten herrscht Einigkeit darüber, dass *klar festgelegte Arbeitsweisen und Ziele* ein wichtiger Erfolgsfaktor sind. Allerdings genügen diese alleine nicht. Gemäss Aussage der Experten ist es von Bedeutung, dass Selbstorganisationsinstrumente praxisnah sind, möglichst konkrete Ratschläge generieren und Entscheidungen transparent sind. Die Bedeutung dieser Aspekte wird dadurch begründet, dass sich ohne Praxisnähe Ratschläge nicht umsetzen liessen oder die Programmierer sich von den Ratschlägen nicht angesprochen fühlten.

#### *Erfolg abhängig von wirksamer Sanktionierung*

*Sanktionierung* wird von den meisten Expertinnen und Experten als Erfolgsfaktor angesehen. Allerdings gehen nur wenige Experten von einer engen Definition von Sanktionierung aus. Viele wollen den Begriff in einem weiteren Verständnis anwenden. Sie verstehen darunter, auf Grundlage der Resultate der Selbstorganisation Konsequenzen zu ziehen, Entscheidungen zu fällen, interne Diskussionen auslösen oder Zusammenhänge transparent machen, welche für die Programmentwicklung genutzt werden können. Einige Experten sprechen sich explizit gegen Sanktionierung im engeren Sinn aus, weil damit die Akzeptanz der Selbstorganisationsinstrumente bei den Redaktionen gemindert werde.

#### *Erfolg abhängig von Kontinuität der Selbstorganisationsmassnahmen*

*Kontinuität* wird von allen Beteiligten für wichtig gehalten. Punktuelle Massnahmen werden abgelehnt, da ansonsten die Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht gegeben sei und sich längerfristige Trends nicht erkennen liessen. In Zusammenhang mit Kontinuität halten es einige Experten auch für wichtig, dass über Selbstorganisationsinstrumente kontinuierliche Diskussionen beispielsweise über Qualität innerhalb des Unternehmens aufrechterhalten werden.

#### *Erfolg abhängig von ausreichender finanzieller und personeller Ausstattung*

*Genügende finanzielle und personelle Ausstattung* wird von allen Expertinnen und Experten als eine selbstverständliche Voraussetzung jeglicher Selbstorganisationsinstrumente genannt.

#### *Erfolg abhängig von geregelten Rechenschaftspflichten*

Die These, dass *Rechenschaftspflichten* für den Erfolg der Selbstorganisation von Bedeutung sind, bestätigt sich nicht. Im Gegenteil: Die Mehrheit der interviewten Expertinnen und Experten sieht darin gar einen „Misserfolgsfaktor“. Aus Gründen der Vertraulichkeit gegenüber den betroffenen Personen – welche wiederum eine Voraussetzung für die Akzeptanz der Selbstorganisation ist – und der Gefahr, dass wichtige Unternehmensdaten an die Öffentlichkeit gelangen könnten, werden öffentliche Rechenschaftsberichte abgelehnt. Einige Experten hingegen befürworten die Veröffentlichung von Rechenschaftspflichten innerhalb der Organi-

sation mit der Begründung, Anregungen für die eigene Arbeit zu erhalten oder den Mitarbeitern die Leistungen des öffentlichen Rundfunks ins Bewusstsein zu rufen.

*Erfolg abhängig von der Beteiligung Dritter*

Die *Beteiligung von Dritten* wird – wie in der These postuliert – als heikel erachtet und von der Mehrheit der Expertinnen und Experten abgelehnt. Dies wird mit Vertraulichkeits-, Kompetenz- oder Umsetzungsproblemen begründet.

**Abbildung 35: Als wichtig erachtete Erfolgsfaktoren für Selbstorganisation**

Instrumente der Selbstorganisation Erfolgsfaktoren	Controlling					SVT PS	BBC PCU/EP
	WDR	SWR	MDR	ORF	SRG		
Innerbetriebliche Verortung	•	•	•	•	•	•	•
Ausreichende Ausstattung	•	•	•	•	•	•	•
Klare Verfahren/Ziele	•	•	•	•	•	•	•
Rechenschaftspflichten	(•)			(•)		•	•
Wirksame Sanktionierung	(•)	(•)			(•)	(•)	•
Kontinuität	•	•		•		•	
Monitoring der eigenen Tätigkeit	•	(•)					•
Akzeptanz durch Redaktionen	•	•	•	•	•	•	•
Akzeptanz durch Management	•	•	•	•	•	•	•
Beteiligung von Dritten	•	(•)					

SVT PS = Programsekretariat; BBC PCU/EP = Programme Complaints Unit / Editorial Policy.

(•) = Zustimmung mit Vorbehalt, beziehungsweise Differenzierung der Aussage.

**1.2.5 Rolle Dritter**

Eine ambivalente Einschätzung herrscht gegenüber der Rolle Dritter in der Selbstorganisation. Das punktuelle Herbeiziehen von Wissenschaftlern zur externen Überprüfung der Selbstorganisationsinstrumente wird einhellig für wichtig gehalten. Ebenso einhellig wird es aber abgelehnt, dass Selbstorganisationsinstrumente von der Wissenschaft entwickelt werden. Als Grund dafür wird der mangelnde Praxisbezug angegeben.

Kontakten mit Regulierungsbehörden, Selbstregulierungsorganisationen und anderen Akteuren der Selbstorganisation wird eine geringe Bedeutung beigemessen. Als Hauptgrund dafür nennt eine Vielzahl der Interviewten die Unergiebigkeit solcher Kontakte.

Eine etwas positivere Einschätzung erfahren die Kontakte mit Beiräten der Rundfunkorganisationen. Ein solcher Austausch wird deshalb für wichtig gehalten, um interne Prozesse zu klären oder einen gewissen „Aussenblick“ zu erhalten. Kontakte mit Medienkritik und Perso-

nalräten gibt es sporadisch, ihnen wird jedoch eine geringe Bedeutung für die Selbstorganisation zugesprochen.

**Abbildung 36: Rolle Dritter in der Selbstorganisation**

Instrumente der Selbstorganisation	Controlling					SVT PS	BBC PCU/EP
	WDR	SWR	MDR	ORF	SRG		
Mediennutzer/Öffentlichkeit	•	•	•	•	•	•	•
Wissenschaft				•		•	
Medienkritik							
Regulierungsbehörden/Ministerien				•			•
Selbstregulierungsorganisationen							
Arbeitnehmerverbände							

SVT PS = Programsekretariat; BBC PCU/EP = Programme Complaints Unit / Editorial Policy.

## 2 Synthese und Lehren

### 2.1 Gegenseitiges Lernen trotz und dank Pfadabhängigkeit

Wenn die vorliegende Studie eines zeigt, dann die Kontextabhängigkeit von Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumenten der Selbstorganisation. Kontext bezieht sich dabei nicht nur auf die Strukturen des politischen und des Mediensystems, sondern auch auf Strukturen von Organisationen.

Strukturen bestehen nach dem Ansatz der Strukturationstheorie aus Ressourcen und Regeln, und somit entstehen Regeln immer aus Strukturen heraus, d.h. aus der Veränderung bereits existierender Regeln. Selbst- und Co-Regulierung lassen sich daher strukturationstheoretisch auch als eine Transformation von Regeln begreifen, etwa dann, wenn vormals stillschweigend gültige und angewandte Regeln in einem Regelwerk expliziert werden. Es wäre daher auch gar nicht plausibel anzunehmen, dass durch Selbst- und Co-Regulierung völlig neue Formen der Regelsetzung entstünden, sondern sie werden die Strukturen, aus denen heraus sie entstanden sind, immer mit reflektieren. Selbst- und Co-Regulierung sowie Selbstorganisationsinstrumente bauen also immer auf bestehenden Strukturen auf und sind in hohem Masse pfadabhängig. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Übertragbarkeit bestimmter Regelungsarrangements auf andere (Medien-)Systeme oder Organisationen stark eingeschränkt ist. Sogar innerhalb ähnlicher Kultur- (und Sprach-)Räume – etwa in den deutschsprachigen oder den nordischen Ländern – ist eine Übernahme bestimmter Selbstregulierungsformen nur bedingt möglich, auch wenn sich innerhalb dieser Räume gewisse Gemeinsamkeiten in den Ansichten zu und Umsetzungen von Regulierung zeigen.

Modelle der Selbst- oder Co-Regulierung aus anderen Ländern zu übernehmen ist also wegen der Pfadabhängigkeit nur sehr eingeschränkt möglich. Viele Aussagen lassen sich damit nicht verallgemeinern, sondern sind stark kontextspezifisch, d.h. abhängig von bestimmten kulturellen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten. Dies soll aber nicht als Problem verstanden werden, sondern als wichtige Erkenntnis, wenn es an die Umsetzung neuer politischer Ideen und Konzepte geht.

Mit „Pfadabhängigkeit“ ist aber nicht nur die Abhängigkeit von politischen, sozialen und kulturellen Faktoren etc. gemeint, sondern auch die Abhängigkeit der Regeln von den Organisationsstrukturen, in denen sie getroffen werden. In den organisationstheoretischen Betrachtungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass in der Organisationstheorie die Entstehung organisationaler Regeln sowohl durch interne Dynamiken (wie in der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie) als auch durch Umweltdeterminismus (wie in den institutionalistischen Ansätzen) erklärt wird. Der Stand der Forschung der Organisationstheorie zeigt sich auch in unserer Studie: Es treffen wohl beide Erklärungsansätze zu. Durch Umweltfaktoren – wie etwa den Staat – lässt sich die Regelentstehung erklären, durch interne Dynamiken dann die Revision der Regeln.

Der Tatsache, dass Regeln erst durch konkretes Handeln entstehen – mitunter „gelebt“ werden müssen – und erst in der Praxis soziale Bedeutung erlangen, wurde auch dadurch Rechnung getragen, dass die Beziehungen verschiedener involvierter Akteure analysiert und die konkrete Umsetzung – nicht lediglich Absichtserklärungen und Dokumente – untersucht wurden. Dass gerade die Beziehungen zwischen dem politisch-administrativen System und den Medienunternehmen besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, zeigt auch der Begriff der „rekursiven Regulation“: Selbstregulierung ist zumeist eine Reaktion auf staatliche Regulierungsversuche. Die Regulierung von Selbstregulierung – also Co-Regulierung – dürfte dann aussichtsreich sein, wenn den Medienunternehmen eine Implementation entsprechender Strukturen sinnvoll erscheint. Denn: Nicht die Existenz von Regeln der Selbst- und Co-Regulierung ist relevant, sondern dass in ihnen auch gehandelt wird.

Der Strukturbegriff der Strukturtheorie verweist jedoch auch darauf, dass solche Regeln nicht isoliert betrachtet werden können. Regeln weisen den Akteuren immer auch unterschiedliche Formen von Ressourcen zu. Entscheidend für die Annahme von Formen der Selbstregulierung ist daher die Frage, inwieweit durch sie Ressourcen neu geschaffen, neu verteilt oder vernichtet werden – und dies ist letztlich auch eine Frage von Macht und Herrschaft.

Die Ausführungen zum reflexiven Recht verdeutlichen, dass Co-Regulierung auch für den Staat von Interesse ist: Negative externe Effekte korrigierender Eingriffe in gesellschaftliche Teilsysteme sollen vermieden werden, indem Selbstregulierung durch die Schaffung von Strukturen (d.h. eines rechtlichen Rahmens) überhaupt erst ermöglicht wird.

Das Fazit der theoretischen Erläuterungen zu Selbst- und Co-Regulierung lautete denn auch, dass zur Erklärung von Regulierungsmassnahmen sowohl Interessen als auch institutionelle und kulturelle Aspekte (was wiederum auf die Pfadabhängigkeit verweist) berücksichtigt werden müssen.

Die Studie zeigt eine Vielzahl von Formen der Selbst- und Co-Regulierung wie auch Instrumente der Selbstorganisation auf. Die empirischen Befunde, die in vergleichender Forschung ermittelt wurden, lassen sich also nicht ohne weiteres auf die Situation in der Schweiz übertragen: Politische Systemmerkmale, Kultur- und Organisationsunterschiede sind auf einer allgemeinen Ebene als hemmende Faktoren anzusehen, wollte man einzelne Modelle oder Instrumente übertragen. Durch die vergleichende Analyse wird deutlich, dass es wesentlich von der Regulierungsphilosophie abhängt, welche Formen von Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung sich in einem System und welche Instrumente der Selbstorganisation sich in einem Unternehmen durchzusetzen vermögen. Daraus ist zu lernen, dass die konsequente Verfolgung einer „Regulierungsphilosophie“ notwendig ist – zumal ihre Umsetzung relativ viel Zeit in Anspruch nimmt – und vorsichtig verfolgt werden sollte. So zeigen sich deutliche Unterschiede in den Ansichten zur Rolle des Staates – und damit in der Haltung zu Selbst- respektive Co-Regulierung – zwischen nordischen und deutschsprachigen Ländern.

Instrumente der Selbstorganisation werden durch Regulierungsmassnahmen vielfach beeinflusst, ab und an auch ergänzt. Ein empirisches Resultat liegt in der Erkenntnis, dass die Einführung von Instrumenten der Selbstorganisation eine Reaktion auf Veränderungen in der Umwelt des Unternehmens darstellt. Diese Veränderungen – verstärkter Konkurrenzdruck und Legitimationsdruck für den Public Service durch die Liberalisierung der Märkte oder bestimmte Regulierungsvorgaben – führen dazu, dass ein Medienunternehmen Schnittstellen herausbilden muss, um solche Anforderungen innerhalb des Unternehmens zu verarbeiten und auf eine praktische Handlungsebene herunterzubrechen.

Daraus ist auch eine Lehre für die publizistikwissenschaftliche Forschung zu ziehen: In der Wissenschaft wird es in Zukunft notwendig sein, Selbstorganisationsmassnahmen nicht nur im Rahmen des Qualitätsdiskurses (wie das häufig gemacht wird), sondern unter der erweiterten Perspektive von allgemeinen Normdurchsetzungsprozessen zu untersuchen. Qualität ist immer nur eine von mehreren möglichen Zielsetzungen von Selbstorganisation, längst jedoch nicht die einzige. Unter dem Stichwort Qualität werden oft auch andere Zielsetzungen verfolgt, so etwa die Durchsetzung einer Unternehmensstrategie (z.B. SR DRS). Deshalb könnte es in Zukunft lohnend sein, Selbstorganisation als Schnittstelle zwischen der Umwelt des Unternehmens und dem Unternehmen selbst sowie zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb des Unternehmens (publizistische Leitung, ökonomische Leitung und Redaktionen) zu begreifen.

Die Frage nach den Faktoren, die für eine erfolgreiche Selbst- und Co-Regulierung beziehungsweise Selbstorganisation erfüllt sein müssen, konnte im empirischen Teil der vorliegen-

den Studie zumindest im Ansatz beantwortet werden (siehe Abschnitt 1). Die Gründe, weshalb dies nur im Ansatz möglich ist, sind vielfältig – drei davon sind von besonderer Relevanz.

(1) Dokumentenanalyse sowie Expertinnen- und Experteninterviews erlauben immer nur die Erfassung eines Teilausschnitts von sozialer Realität. Diese Teilausschnitte machen zugleich aber offenkundig, in welchem hohen Mass „erfolgreiches“ Handeln von historischen Faktoren und somit von Akteurs- und Organisationskonstellationen wie zudem auch von konkreten einzelnen Akteuren abhängig ist.

(2) Erfolgsfaktoren sind nicht zuletzt auch vom Entwicklungspfad der Institutionalisierung bestimmter Regelungsformen selbst abhängig. Werden Selbst- oder Co-Regulierungsorganisationen gegründet und Selbstorganisationsinstrumente implementiert, so ist zumeist – und das zeigt die Literatur wie auch die hier durchgeführte empirische Analyse – ein spezifischer Konflikt vorausgegangen. Eine Übertragbarkeit auf andere Systeme oder Organisation ist damit, wie erläutert, nur bedingt möglich. Zugleich wirken diese neuen Strukturen ab dem Moment ihrer Etablierung selbst an ihren zukünftigen Bedingungen des Erfolges mit – und sei es nur um des eigenen Überlebens Willen.

(3) Der empirische Teil der vorliegende Studie macht nachdrücklich darauf aufmerksam, dass politisch-kulturelle Faktoren die Entwicklung von Regulierungsregimen nachhaltig beeinflussen: So lässt sich der in der Studie ermittelte Unterschied zwischen Formen der Bevorzugung von Formen der Co-Regulierung und der Selbstregulierung, so zwischen den deutschsprachigen und den nordischen Ländern, erklären (Stichwort Pfadabhängigkeit). Und nicht nur das: Das gesellschaftliche Stellvertreterprinzip führt etwa in Deutschland zu anderen Organisationsformen und Handlungsweisen als beispielsweise in nordischen Staaten.

Die vorliegende empirische Analyse macht nicht nur auf den Einfluss von unterschiedlichen politisch-kulturellen Strukturen, sondern zudem auch noch auf die Bedeutung von Organisationsstrukturen aufmerksam. So haben selbst unter gleichen formal-juristischen und kulturellen Bedingungen die untersuchten öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter höchst unterschiedliche „Philosophien“ der Selbstorganisation im Bereich des Programmcontrollings entwickelt. Da der Bereich relativ neu ist, mag es im Laufe der Zeit aber zu gewissen Angleichungsformen kommen, doch sicher ist das nicht. Kommt hinzu, dass einzelne Persönlichkeiten für die Ausgestaltung sowohl von Formen der Selbst- und Co-Regulierung als auch von Instrumenten der Selbstorganisation bestimmend sein können.

Betrachtet man die Liste der Erfolgsfaktoren für Formen der Co- wie der Selbstregulierung, so wird deutlich, dass Aspekte wie „Einbezug der Öffentlichkeit“ und „Sanktionen“ höchst unterschiedlich gewichtet werden. Die stark ambivalente Beurteilung dazu kann zum einen auf kulturelle Unterschiede in den untersuchten Ländern und zum anderen auf die Ambivalenz der Bewertung dieser Dimensionen je nach Gremium und je nach verfolgten Zielen zu-

rückgeführt werden. Von den Zielformulierungen sind, das zeigt die Studie, die Handlungspraxen in hohem Masse abhängig. Hinsichtlich der Erfolgsfaktoren besteht im hohen Masse Übereinstimmung bei den Faktoren „Unabhängigkeit von Co- oder Selbstregulierungsorganisationen von der Branche“, „Akzeptanz durch die regulierten Unternehmen“, „Zielgerichtetheit“, „Verfahrensklarheit“ sowie „Transparenzvorschriften“ und „Ausreichende Ressourcenausstattung“. Am Beispiel des Faktors „Akzeptanz“ können die unterschiedlichen Interessen hinter Regulierung exemplarisch verdeutlicht werden: Für die regulierten Unternehmen kann Akzeptanz etwas anderes bedeuten als für den Regulierungsakteur oder das politisch-administrative System: Die Branche könnte einen Regulierer etwa deswegen „mögen“, weil er ein „papierener Tiger“ ist.

Ähnliche Erfolgskriterien gelten für die untersuchten Formen der Selbstorganisation, wobei deutlich ist, dass die Kompetenzen zur Umsetzung von Massnahmen unterschiedlich geregelt werden. Dies mag wesentlich damit zusammenhängen, dass die untersuchten Instrumente der Selbstorganisation vorrangig der internen Reflexion und der Beratung dienen und weniger dazu, Massstäbe durchzusetzen oder Regeln aufzustellen. Deshalb ist auch erklärlich, dass Transparenz und die Beteiligung von Dritten (von Akteuren der Öffentlichkeit) konstitutiv nicht vorgesehen ist. Die empirischen Befunde deuten darauf hin, dass die am Prozess des Programmcontrolling führenden Mitarbeiter im hohen Masse davon überzeugt sind, dass es gerade bestimmte informelle (zumindest: nicht öffentliche und nicht mit Sanktionen versehene) Praktiken sind, die zu Akzeptanz innerhalb des Unternehmens und zu „Erfolg“ führen. Vertrauen, persönliche Kenntnisse und Beziehungen, Formen der Delegation von Verantwortung und Entscheidung sind zweifellos relevante Einflussfaktoren. Das zielt nicht zuletzt auf konkrete (Führungs-)Persönlichkeiten ab.

Bei der Interpretation der Expertenaussagen sind also jeweils unterschiedlich Perspektiven zu beachten. Auch die Zahl von Konflikten, Beschwerdefällen oder Entscheidungen einer Co-Regulierungsinstanz kann verschieden gedeutet werden: Die Bearbeitung vieler Fälle durch eine Selbst- oder Co-Regulierungsorganisation bedeutet keineswegs, dass diese „erfolgreich“ ist, eben weil sie viele Fälle zu bearbeiten hat. Vorstellbar ist nämlich auch eine präventive Wirkung, die eine solche Organisation durch wenige, aber als „machtvoll“ zu bezeichnende Entscheidungen durchgesetzt hat: Fehlhandlungen unterbleiben, so dass relativ wenige Fälle behandelt und entschieden werden müssen.

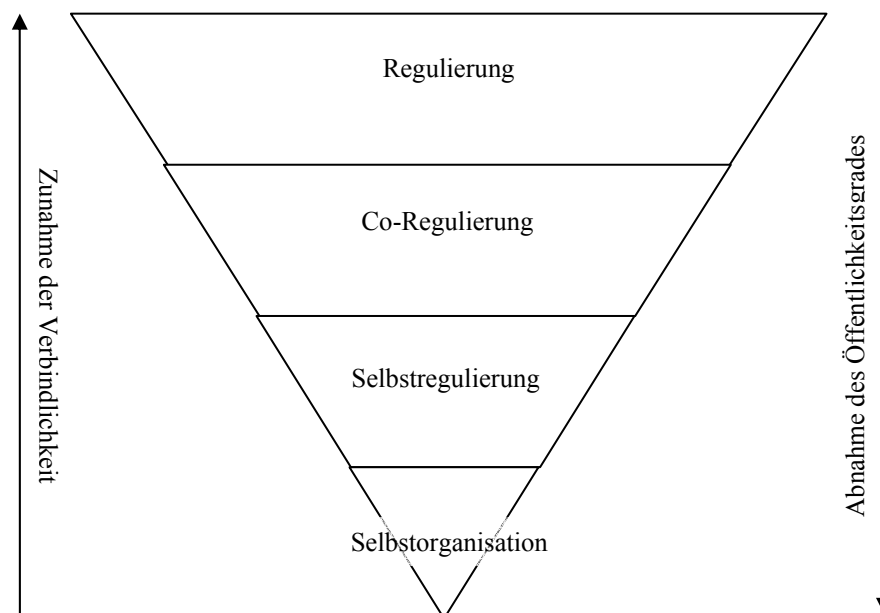
Anhand der Analysen von Formen der Selbst- und Co-Regulierung und von Instrumenten der Selbstorganisation wird auch deutlich, dass es einen Zusammenhang zwischen staatlich-hoheitlichen Regulierungsregimen und Formen der Co-Regulierung wie aber auch Instrumente der Selbstorganisation gibt.

Das lässt sich besonders eindrücklich am bundesdeutschen Beispiel zeigen: Weil Formen des Programmcontrollings organisationsintern relevant sind und es kaum Bezüge zu den Aufsichtsgremien gibt, können die Formen vielfältig sein und ist der Grad an Verbindlichkeit



(Rechenschaftspflichten, Transparenz etc.) letztlich gering. Die offene Frage ist: Kam und kommt es zu diesen Innovationen innerhalb von Medienorganisationen aufgrund von Anstößen von aussen (also aus Aufsichtsgremien oder aufgrund von Marktbeobachtungen, so der öffentlich-rechtlichen Partner und/oder der privaten Konkurrenz) oder kam es zu derartigen Veränderungen aufgrund von innerorganisatorischen bzw. -betrieblichen Erfordernissen (Planung des Ressourceneinsatzes)? In der Regel dürften es verschiedenste Einflussfaktoren sein, die zur Einführung von Instrumenten der Selbstorganisation führen. Dies verweist nicht zuletzt auf die Relevanz von Regulierungsbemühungen: Durch entsprechende vielfältige Anreize zur Selbstorganisation, vermittelt über Regulierungsvorgaben, können diese Prozesse angestoßen und dynamisiert werden. Dies ist ja unter anderem bei der BBC der Fall, welche zu gewissen internen Massnahmen verpflichtet ist.

**Abbildung 37: Pyramide der Verbindlichkeit und Öffentlichkeit von Regeln**



Die vorliegende vergleichende Studie zeigt ein wenig von der Vielfalt an Problemlösungsmöglichkeiten auf. So schliessen sich veranstaltungs- oder organisationsinterne Instrumente und Formen der Selbst- oder Co-Regulierung nicht gegenseitig aus. Im Gegenteil: Regeln für eine Organisation können allgemeinere Regulierung ergänzen und praxisnah umsetzen. Je stärker ein Regelwerk auf eine Organisation zugeschnitten ist, desto kleiner ist die Verbindlichkeit bezogen auf die Gesamtgesellschaft und desto geringer ist der Grad der Öffentlichkeit (siehe Abbildung 37). Instrumente der Selbstorganisation sind gerade für die Mitglieder einer Organisation von Bedeutung und werden oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt. Dies ist bei (staatlicher) Regulierung, welche legitimationsbedürftig und zwingend ist, gerade umgekehrt.

## 2.2 Beantwortung der Fragestellung und weiterführende Forschung

Das Ziel der vorliegenden Studie, und vor allem der empirischen Erhebung, bestand darin, anhand ausgewählter Fallbeispiele Anhaltspunkte für die Bedingungen der Wirksamkeit existierender Formen der Selbst- und Co-Regulierung sowie Instrumenten der Selbstorganisation im Rundfunkbereich zu gewinnen. Ausdrücklich nicht angestrebt wurde eine Evaluation dieser Formen. Es ging hier darum, die Vielfalt solcher Formen zu beschreiben und zu analysieren. Für eine weitergehende Evaluation können aber Hypothesen formuliert werden, die dann an einzelnen Massnahmen geprüft werden können. Die Fragestellung lautete deshalb:

*Welche Faktoren müssen erfüllt sein, damit Formen der Selbst-/Co-Regulierung und Instrumente der Selbstorganisation hinsichtlich der von den beteiligten Akteuren angestrebten Zielen wirksam werden können?*

Im Ergebnis lässt sich zwischen zwingenden und begünstigenden Faktoren unterscheiden. Zwingend sind Faktoren dann, wenn sie sowohl aus den theoretischen Überlegungen heraus ableitbar sind und in der Forschungsliteratur genannt werden, als auch durch die eigene empirische Erhebung unterstützt werden. Begünstigend nennen wir Faktoren, wenn die Interviewten sie zwar als wünschenswert, aber nicht als zwingend bezeichneten.

Als *zwingende Erfolgsfaktoren*, welche für den Erfolg bestimmter Formen der Selbst- und Co-Regulierung notwendig sind, können folgende bezeichnet werden:

- Akzeptanz durch die regulierten Unternehmen;
- Unabhängigkeit von den regulierten Unternehmen;
- Ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung;
- Klar festgelegte Verfahren und Verantwortlichkeiten;
- Zielgerichtetheit.

Bezüglich Selbst- und Co-Regulierung lässt sich festhalten, dass der Erfolg solcher Regulierungsarrangements massgeblich davon abhängt, ob die Gremien von den Regulierten unabhängig sind und Entscheidungen von den relevanten Betroffenen akzeptiert werden. Es muss also eine grundlegende Interessenübereinstimmung der Akteure zumindest über das Verfahren der Selbst- und Co-Regulierung herrschen. Unbestritten sind auch die Wichtigkeit einer ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung sowie von klar festgelegten Verfahren und Zielen. Selbst- und Co-Regulierung muss sich in bestehende Regulierungsarrangements einfügen, ohne Zielkonflikte zu provozieren respektive im Widerspruch zu bisherigen Regulierungsformen zu geraten.

Faktoren, welche die Arbeit von Selbst- und Co-Regulierungsgremien *begünstigen*, aber ohne deren Erfüllung die Arbeit ebenfalls möglich ist, sind:

- Verantwortlichkeit durch Einbezug der Öffentlichkeit;
- Verantwortlichkeit durch Transparenzvorschriften;
- Bekanntheitsgrad der Organisation und allfälliger Beschwerdeverfahren.

Aus den theoretischen Überlegungen heraus lassen sich noch Fachwissen und Professionalisierung als weitere begünstigende Faktoren ergänzen, die durch die gewählte Methode der Expertinnen- und Experteninterviews hier nicht erhoben werden konnten.

Folgende zwei Faktoren werden in der Literatur als *begünstigend* genannt, waren in unserer Erhebung *aber umstritten*:

- Beteiligung des Staates;
- Wirksame Sanktionierung.

Bezüglich der *Instrumente der Selbstorganisation* können folgende Faktoren als *zwingend* bezeichnet werden:

- Akzeptanz durch die Redaktionen und die publizistische Leitung;
- Akzeptanz durch die ökonomische Leitung;
- Klar festgelegte Arbeitsweisen und Ziele;
- Angemessene innerbetriebliche Verortung;
- Ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung;
- Kontinuität der Selbstorganisation.

Damit wird klar: Selbstorganisation soll in das bestehende Normengefüge einer Organisation eingebunden werden, die Regeln und die Kulturen von Organisationen müssen berücksichtigt werden. Selbstorganisation wird damit zu einem mitunter langwierigen Prozess, dessen Kontinuität seinen Erfolg jedoch begünstigt.

Faktoren, welche die Arbeit von für Selbstorganisationsinstrumente zuständigen Abteilungen *begünstigen*, aber ohne deren Erfüllung die Arbeit ebenfalls möglich ist, sind:

- Sanktionierungsmöglichkeiten im weiten Sinne;
- Interne Rechenschaftspflichten.

Abgelehnt wird dagegen mehrheitlich ein Einbezug Dritter. Eine solche Beteiligung Aussenstehender wird als eher kontraproduktiv empfunden.

## 2.3 Hypothesen

Im Folgenden soll versucht werden, einige Hypothesen – zunächst zu *Selbst- und Co-Regulierung* – zu formulieren, die weiter überprüft werden könnten – insbesondere in Form ausführlicher Evaluationen einzelner Massnahmen.

*H1: Je höher die Akzeptanz der Selbst-/Co-Regulierungsorganisation bei allen relevanten Akteuren, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg.*

Die Akzeptanz wird hierbei nicht auf die regulierten Unternehmen beschränkt, sondern auf staatliche Stellen und die Rezipientinnen und Rezipienten sowie mögliche weitere Anspruchsgruppen ausgedehnt. Denn wird ein Gremium von der Branche akzeptiert, kann das auch heissen, dass lediglich die Interessen der Regulierten verfolgt werden.

*H2: Je grösser die Unabhängigkeit der Selbst-/Co-Regulierungsorganisation von den regulierten Unternehmen, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg.*

Neben der Akzeptanz kristallisierte sich vor allem die Unabhängigkeit als zwingender Erfolgsfaktor heraus. Nur eine unabhängige Regulierungsinstanz kann Entscheidungen fällen, welche nicht von den Interessen der Regulierten beeinflusst sind.

*H3: Wenn Vertreter der Öffentlichkeit in Selbst-/Co-Regulierungsorganisationen Einsitz haben, dann steigt die Aussicht auf Erfolg.*

Durch den Einbezug unabhängiger Dritter kann die Verantwortlichkeit eines Selbst- oder Co-Regulierungsgremiums erhöht werden. Dadurch erhalten die potentiell Betroffenen – also die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Rezipierende – nicht nur Einblick und Einfluss, sondern gleichzeitig haben sie die Möglichkeit, eine andere Sichtweise einzubringen.

*H4: Wenn Transparenzvorschriften für die Selbst-/Co-Regulierungsorganisation bestehen, dann steigt die Aussicht auf Erfolg.*

Nicht nur durch die Beteiligung von Dritten, sondern auch durch Regeln zur Offenlegung und bezüglich Rechenschaftspflichten kann Transparenz hergestellt werden. Dies erhöht die Sichtbarkeit des Gremiums sowie seiner Entscheidungen und stellt Öffentlichkeit her. Damit soll sichergestellt werden, dass die Handlungen des Regulierers im öffentlichen Interesse liegen.

*H5: Wenn Ziele, Verfahren und Verantwortlichkeiten klar festgelegt sind, dann steigt die Aussicht auf Erfolg.*

Der Erfolg einer Selbst- oder Co-Regulierungsorganisation dürfte – neben einer ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung – vor allem von klar festgelegten Zielen, Prozeduren und eindeutigen Verantwortlichkeiten abhängen. Gerade wenn wie bei Co-Regulierung eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen stattfindet, ist eine klare Aufgabenteilung und Zuständigkeit von Bedeutung.

Im Bereich der Selbst- und Co-Regulierung fehlt es – neben der erwähnten „regulatory choice theory“ (siehe Kapitel III Abschnitt 4.1), welche der Frage nach der situativ angemessenen Art der Regulierung beantworten soll – vor allem an Untersuchungen hinsichtlich des tatsäch-

lichen Erfolges. Eine Evaluation konkreter einzelner Massnahmen von Selbstregulierung – etwa vergleichend am Beispiel von Presse- und Medienräten – wäre ein wichtiger Beitrag zur Forschung.

In Bezug auf *Selbstorganisation* werden folgende Hypothesen aufgestellt:

*H1: Je höher die Akzeptanz der Selbstorganisation bei der Unternehmensleitung und den Redaktionen, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg.*

Selbstorganisation muss sowohl auf Ebene des Managements unterstützt werden, als auch von den betroffenen Redaktionen. Nur so sind die Voraussetzungen einer genügenden finanziellen und personellen Ausstattung zu erreichen, und nur so ist es möglich, dass die Resultate entweder für die Programmentwicklung, für die personelle oder finanzielle Ressourcenoptimierung oder für Massnahmen zur Erhöhung der Programmqualität eingesetzt werden. Andererseits benötigen Selbstorganisationsmassnahmen auch Akzeptanz bei den Redaktionen, da jene Daten zuliefern und Entscheidungen akzeptieren oder umsetzen müssen.

*H2: Wenn klare festgelegte Arbeitsweisen und Ziele bestehen, dann steigt die Aussicht auf Erfolg.*

Klar festgelegte Arbeitsweisen und Ziele sind wichtig, da sie sowohl gegenüber den betroffenen Redaktionen als auch gegenüber der Unternehmensleitung Vorgaben enthalten, nach denen Selbstorganisationsinstrumente durchzuführen sind oder ihre Resultate beurteilt werden können.

*H3: Wenn die betriebliche Verortung den Aufgaben der Selbstorganisation und dem Organisationsstruktur des Unternehmens angemessen ist, dann steigt die Aussicht auf Erfolg.*

Die Verortung innerhalb der Organisation beziehungsweise des Unternehmens wurde als zentraler Erfolgsfaktor genannt. Allerdings gibt es keine „Idealposition“ innerhalb eines Unternehmens; denkbar sind verschiedene Positionen. Die Verortung muss vielmehr an die Unternehmensstruktur und die Ziele des Selbstorganisationsinstrumentes angepasst sein.

*H4: Je kontinuierlicher Selbstorganisationsmassnahmen durchgeführt werden, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg.*

Kontinuität ist ein zentraler Erfolgsfaktor, da er erlaubt, längerfristige Vergleiche anzustellen und auf neue Bedürfnisse oder Anforderungen aus der Umwelt der Organisation zu reagieren.

*H5: Wenn Transparenzvorschriften für Selbstorganisationsmassnahmen bestehen, dann sinkt die Aussicht auf Erfolg.*

Ein Faktor für die Akzeptanz von Selbstorganisation bei den Betroffenen ist Vertraulichkeit. Wird diese über Transparenz durchbrochen, sinkt die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs der Selbstorganisation.

*H6: Je praxisnäher die Instrumente der Selbstorganisation ausgestaltet sind, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg.*

Praxisnähe wird in der Literatur zur Selbstorganisation kaum genannt, wurde von einigen interviewten Expertinnen und Experten jedoch als Erfolgsfaktor postuliert. Deshalb ist zu vermuten, dass dieser Faktor eine weit bedeutendere Rolle spielt, als ihm dies in der Literatur bislang zugeschrieben wurde.

*H7: Je enger Programmcontrolling und Programmplanung oder Ressourcensteuerung miteinander verknüpft sind, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg.*

Qualitätssicherung ist nur eines von mehreren Zielsetzungen der Selbstorganisation. Selbstorganisation zielt oft auch auf die Steuerung von Prozessen und Ressourcen innerhalb des Unternehmens ab. Diese Steuerung kann durch eine enge Verknüpfung mit dem Programmcontrolling verbessert werden.

## **2.4 Lehren für Selbst- und Co-Regulierungsformen**

### *Selbst- oder Co-Regulierung?*

Welche Rolle der Staat in der Selbstregulierung spielen soll – ob also Selbst- oder Co-Regulierung der Vorzug gegeben wird – wird von Land zu Land anders gesehen. Bisherige Untersuchungen wie auch die vorliegende Studie zeigen, dass teilweise im angelsächsischen, aber besonders im deutschsprachigen Raum stärker auf Co-Regulierung denn auf Selbstregulierung vertraut wird. Auch wenn die Medienfreiheit nicht gefährdet werden darf, so hat der Staat doch sicherzustellen, dass grundlegende Werte nicht verletzt und allgemeine Informations- und Bildungsziele via Medien erreicht werden. Co-Regulierung erlaubt es, rechtliche Vorgaben bezüglich der Struktur des Rundfunks und der Prozesse der Selbstregulierung zu formulieren, ohne die Unabhängigkeit des Rundfunks zu gefährden. Co-Regulierung soll also nicht als Gegensatz zu staatlicher Regulierung verstanden werden. Vielmehr wird privaten Akteuren innerhalb gewisser Schranken erlaubt, selbst Regeln auszuarbeiten und durchzusetzen, wobei der Staat bei einem Versagen der Selbstregulierung nicht nur eingreifen kann, sondern dies auch muss. Formen der Co-Regulierung bieten sich im Medienbereich also an, weil damit die aktive Rolle des Staates erhalten werden kann, zugleich aber – im Sinne einer Durchsetzungs- und Verantwortungspyramide – auch andere Beteiligte in die Pflicht genommen werden. Die kontinuierliche Umstellung auf Formen der Co-Regulierung als Form des modernen Regierens sollte dabei nicht als missliche Notlösung aufgefasst werden, sondern als eine neue Möglichkeit, aktiv und geprägt vom Gestaltungswillen gesellschaftliche Ziele auch

in innovativen und hoch wandlungsfähigen Bereichen zur Anerkennung und Durchsetzung zu verhelfen.

#### *Presse- oder Medienräte?*

Betrachtet man die in den meisten europäischen Ländern existierenden Presseräte oder Medienräte, so fällt auf, dass einige lediglich für Printmedien zuständig sind, während andere auch Radio und Fernsehen berücksichtigen. „Reine“ Presseräte können durchaus Sinn machen, wenn man sich die unterschiedlichen Arbeitsprozesse in Printmedien und elektronischen Medien in Erinnerung ruft. Jedoch kann als Argument für einen Rat, der den gesamten Mediensektor abdeckt, angeführt werden, dass Journalisten beim Rundfunk dieselbe Verantwortung innehaben wie bei Printmedien: dieselben ethischen Prinzipien gelten unabhängig von der Verbreitungstechnologie.

#### *Beteiligung von Dritten?*

Die Räte unterscheiden sich auch dahingehend, ob Vertreter der Öffentlichkeit eingebunden sind oder nicht. So gibt es Presse- und Medienräte, die unter Einbezug von Rezipienten entscheiden, und solche, in denen Berufs- beziehungsweise Professionsangehörige unter sich bleiben. Dies wirft die Frage nach den Zielen des Gremiums auf: Soll durch die Beteiligung der Rezipienten die aktuelle gesellschaftliche Perspektive eingebracht werden? Oder soll, am Beispiel des aus Profis zusammengesetzten Gremiums, vor allem auf die berufliche Praxis von Profis eingewirkt werden? Beides sind denkbare Wege, wobei ein Einbezug Dritter hinsichtlich Glaubwürdigkeit und Transparenz Vorteile birgt. Allerdings stellt sich immer die Frage, wie diese unabhängigen Dritten ausgewählt werden sollen. Weiter muss hinterfragt werden, ob die Beteiligung von Dritten, wie sie heute bei diversen Publikums- und Rundfunkräten öffentlicher Rundfunkveranstalter, zweckmässig und zeitgemäss ist – sofern sie es denn je war – oder welche alternativen Möglichkeiten denkbar sind.

#### *Sanktionierungsmöglichkeiten?*

In den meisten Fällen haben Presse- und Medienräte als einzige *Sanktion* die Möglichkeit, Medien zum Abdruck (oder der Ausstrahlung) einer Rüge zu verpflichten. Dies mag einerseits durchaus wirksam oder sogar schmerzhaft sein, da so öffentlich ein Fehlverhalten eingestanden werden muss. Andererseits ist die Richtigstellung wohl eher auch eine Form von Wiedergutmachung für den Beschwerdeführer. Eine zusätzliche ökonomische Sanktion wäre deshalb sinnvoll, um solche Selbst- und Co-Regulierungsgremien mitzufinanzieren. Inwiefern dies allerdings grosse Medienunternehmen „schmerzt“, ist zumindest fraglich. Dies verweist ein weiteres Mal auf Giddens' Aussage, dass informelle Sanktionierung stärker wirken kann als formelle Strafen. Die Rolle des Staates und die Sanktionierung dürften zudem zusammenhängen, da gerade bei einer fehlenden staatlichen Beteiligung die Durchsetzung der Regeln und damit letztlich die Sanktionierung von Regelverstössen zweifelhaft sein kann. Allerdings sind die Ansichten über die Wirksamkeit von Sanktionen auch von der Diskussions- und Verantwortungskultur in einem Land abhängig: Wo jeder jeden kennt und eine Rüge oder nur schon

eine Diskussion über Fehlverhalten klare Konsequenzen hat, dürfte das Bedürfnis nach härteren Sanktionen geringer sein. Ferner muss noch darauf hingewiesen werden, dass private Gremien – nimmt man das Gewaltmonopol des Staates ernst – nur sehr beschränkte Möglichkeiten zur Verhängung von Strafen innehaben können.

#### *Selbstregulierung des Public Service?*

Für öffentliche Rundfunkanbieter ist Selbstregulierung, wie erwähnt, eine problematische Form der Aufsicht. Zum einen wäre das für die Selbstregulierung verantwortliche Gremium ja Teil der Organisation und seine Unabhängigkeit damit gefährdet. Zum anderen besteht die Gefahr der Verpolitisierung, da die Mitglieder solcher Organe meist von staatlicher Seite ernannt oder gewählt werden. Die Parteipolitisierung der Aufsichtsgremien bei den öffentlichen Rundfunkanstalten in Deutschland ist ein negatives Beispiel hierfür. Auch muss bedacht werden, dass öffentliche Sender Gebührengelder erhalten, was eine externe Regulierung durchaus als wünschenswert erscheinen lässt.

## **2.5 Lehren für Selbstorganisationsinstrumente**

#### *Verortung auf Leitungs- oder Abteilungsebene?*

Wo genau im Unternehmen die für ein Selbstorganisationsinstrument zuständige Abteilung angesiedelt ist, dürfte wesentlich auf den Erfolg Auswirkungen haben. Allerdings gibt es unterschiedliche Ansichten über die geeignete Institutionalisierung. So lassen sich Argumente für eine Verortung auf Leitungsebene (Hierarchie; allen Abteilungen zur Verfügung stehen; Sanktionierung) oder für eine Verortung in den einzelnen Abteilungen (kürzere Kommunikationswege; grösseres Vertrauen, was zu einer Steigerung der Akzeptanz führt) vorbringen. Wo Selbstorganisation zu institutionalisieren ist, ist also von den jeweils verfolgten Zielsetzungen abhängig.

#### *Rechenschaftspflichten?*

Die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Berichten wird eher negativ beurteilt. Es hat sich gezeigt, dass Vertraulichkeit eine wichtige Voraussetzung für den Erfolgsfaktor Akzeptanz ist. Zudem ist die Offenlegung interner Informationen unter Bedingungen der Konkurrenz heikel.

#### *Implementationsgründe?*

In allen untersuchten Fällen war die Veränderung in der Umwelt (d.h. der Marktbedingungen) der Medienunternehmen ein Grund für die Einführung von Selbstorganisationsinstrumenten. Dabei kann es sich um Legitimationsprobleme, ein verändertes Marktumfeld mit Intensivierung des Konkurrenzverhältnisses oder neue gesetzliche Vorgaben handeln. Damit bestätigt sich, dass die bereits an anderem Ort vorgeschlagene Etablierung von gesellschaftlichen Reflexionsinstanzen (z.B. Medienrat) und die Entwicklung von Verhandlungssystemen eine positive Auswirkung auf Programm-, Inhalts- und Qualitätsfragen haben (vgl. Jarren et al. 2002a).



### *Akzeptanz durch Leitung und Redaktionen?*

Die Akzeptanz der Selbstorganisationsinstrumente, sowohl bei der Unternehmensleitung als auch bei den Redaktionen, ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Selbstorganisation. Deshalb darf Selbstorganisation nur über Kontextsteuerung (die erwähnten prozeduralen Vorgaben oder Etablierung von gesellschaftlichen Reflexionsinstanzen) gefördert werden, die konkrete Ausgestaltung von Selbstorganisationsinstrumenten einem Unternehmen aber nicht direkt vorgeschrieben werden. Dies würde zu einem Mangel an Akzeptanz, fehlendem Praxisbezug und einer dem Unternehmen nicht angemessenen Verortung der Selbstorganisation führen.

### *Qualitätskontrolle?*

Die Untersuchung von Selbstorganisation in verschiedenen Rundfunkunternehmen hat gezeigt, dass Qualitätskontrolle nur eine von verschiedenen möglichen Zielsetzungen ist. Selbstorganisation dient auch dazu, unternehmerische Zielsetzungen auf der praktischen Handlungsebene durchzusetzen oder gesetzliche Vorgaben herunterzubrechen. Deshalb müssten sowohl die Unternehmen als auch die Regulierer ein Interesse daran haben, entsprechende Gremien einzurichten.

### *Praxisbezug und Konsistenz von Selbstorganisationsmassnahmen?*

Beide Faktoren scheinen in der Praxis eine gewichtigere Rolle zu spielen als in der Literatur bisher angenommen. So ist der Praxisbezug wiederum Voraussetzung für den Erfolgsfaktor Akzeptanz, zugleich wird dadurch sichergestellt, dass das in einem Unternehmen vorhandene Wissen in die Selbstorganisation hineinfließt. Konsistenz der Selbstorganisationsinstrumente ist ebenfalls ein Faktor, welcher längerfristige Lernprozesse innerhalb des Unternehmens überhaupt möglich macht und zu einer Verbesserung der Selbstorganisationsinstrumente beiträgt.

## **3 Schlussbetrachtung**

Die Einführung von Formen der Selbst- und Co-Regulierung könnte am Anfang eines Wandels hin zu einer neuen Kultur der Verantwortlichkeit bei den Medienveranstaltern wie auch bei den Rezipienten (Stichwort Medienkompetenz) stehen. Doch der Rahmen für eine solche Kultur muss erst geschaffen werden. Der „Erfolg“ von Formen der Selbst- und Co-Regulierung, aber auch von Instrumenten der Selbstorganisation, ist nicht zuletzt davon abhängig, ob eine Umstellung bzw. ein Wandel des gesamten Regulierungsregimes im Laufe der Zeit gelingt – und eine neue Verantwortungskultur im Medienbereich, im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Lernprozesses, entstehen lässt.

Dies setzt zahlreiche entsprechende Aktivitäten voraus. Die Bereitschaft zur Transparenz, so zur Veröffentlichung von Daten aus der Programmforschung, wird dann steigen, wenn auch andere Akteure die Möglichkeit haben, ihrerseits Daten zu erheben und öffentlich zu machen.

Das Beispiel des Programmcontrollings zeigt das Problem an: Es kann nicht von einem öffentlich-rechtlichen oder einem privaten Rundfunkanbieter verlangt werden, dass er seine entsprechenden Programminformationen vollständig öffentlich macht. In dem Moment aber, wo über Programmfragen (Vielfalt, Qualität etc.) auf Basis unterschiedlicher Quellen öffentlich diskutiert werden könnte, wird es – wenn denn diese Befunde für die Reputation oder gar für die ökonomische Ausstattung mit Ressourcen Relevanz erlangen könnten – zu entsprechenden Aktivitäten kommen. Durch Massnahmen der Co-Regulierung kann dafür der Rahmen vorgegeben werden (beispielsweise die Pflicht zur Bereitstellung von Programmmaterial für Analysezwecke oder gewisse Regeln für die Veröffentlichung von Daten).

Diese Debatten sind notwendig, auch für staatliche Akteure, die sich bekanntlich aus dem gesellschaftlichen Streit über Qualität, Ethik und Moral weitgehend herauszuhalten haben: Vor dem Hintergrund dieser Diskurse aber bleiben Formen der staatlichen Regulierung berechtigt und lassen sich Formen von hierarchischer Steuerung wie auch von Formen der Co-Regulierung begründen.

# VII Bibliographie

## 1 Literatur

- Alemann, Ulrich von/Tönnemann, Wolfgang (1995): Grundriss: Methoden in der Politikwissenschaft. In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17-140.
- Amshoff, Bernhard (1993): Controlling in deutschen Unternehmen. Realtypen, Kontext und Effizienz. Wiesbaden: Gabler.
- Amstutz, Marc (1993): Konzernorganisationsrecht. Ordnungsfunktion, Normstruktur, Rechtssystematik. Bern: Stämpfli.
- Anker, Heinrich (2003): Qualitätssicherung im Hörfunk – Das Beispiel Schweizer Radio DRS. In: Bucher, Hans-Jürgen/Altmepfenner, Klaus-Dieter (Hrsg.): Qualität im Journalismus. Grundlagen – Dimensionen – Praxismodelle. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 289-307.
- Appelquist-Schmidlechner, Kaija (1996): Selbstkontrolle der Medien im Prozess der Qualitätssicherung im Journalismus. Mit einem Vergleich des österreichischen und finnischen Presserates. Diplomarbeit. Salzburg: Paris-Lodron-Universität.
- Appelquist-Schmidlechner, Kaija (2001): Selbstkontrolle der Medien im Prozess der Qualitätssicherung. In: Fabris, Hans Heinz/Rest, Franz (Hrsg.): Qualität als Gewinn. Salzburger Beiträge zur Qualitätsforschung im Journalismus. Innsbruck et al.: StudienVerlag, S. 169-179.
- Arnet, Christa (2002): Fundierte Sendekritik zur Wahrung der Qualität. In: Link, Nr. 5. S. 10-11.
- Atteslander, Peter (1975): Methoden der empirischen Sozialforschung. 4., erweiterte. Auflage. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Ayres, Ian/Braithwaite, John (1992): Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Bahntje, Udo (1982): Gentlemen's Agreement und abgestimmtes Verhalten. Eine dogmatische Untersuchung nichtrechtsgeschäftlicher Einigungstatbestände im Bürgerlichen Recht, Kartellrecht und Völkerrecht. Königstein/Taunus: Athenäum.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin (1999): Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert/Scott, Colin/Hood, Christopher (1998): Introduction. In: Baldwin, Robert/Colin, Scott/Hood, Christopher (Hrsg.): A Reader on Regulation. Oxford: Oxford University Press, S. 1-55.
- Barrelet, Denis (1987): Droit suisse des mass media. 2. Auflage. Bern: Stämpfli.
- Barrelet, Denis (1998): Droit de la communication. Bern: Stämpfli.
- Bartelt, Guido (1989): Regulatorische Marktinterventionen. Ansätze zu einer Theorie regulatorischer Marktintervention als Grundlage zur Beurteilung ihrer Effizienz. St. Gallen.
- Bauer, Wilhelm (1930): Die Öffentliche Meinung in der Weltgeschichte. Potsdam: Akademische Verlagsgesellschaft Athenaion.
- Becker, Wolfgang (1999): Begriff und Funktionen des Controlling. Bamberg: Universität Bamberg (Bamberger Betriebswirtschaftliche Beiträge, Bd. 106).
- Benz, Angelika (1995): Regulierung, Deregulierung und Reregulierung – Staatsentlastung? In: Beck, Joachim (Hrsg.): Arbeitender Staat. Studien zur Regulierung und Verwaltung. Klaus König zum sechzigsten Geburtstag. Baden-Baden: Nomos (Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst, Bd. 33), S. 45-73.

- Berger, Ulrike/Bernhard-Mehlich, Isolde (1995): Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. 2., überarbeitete Auflage. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 123-153.
- Bertrand, Claude-Jean (1977): Press Councils: An Evaluation. In: Gazette, Jg. 23, Nr. 4, S. 217-229.
- Bertrand, Claude-Jean (1990): Media Accountability: The Case for Press Councils. In: Intermedia, Jg. 18, Nr. 6, S. 10-14.
- Black, Julia (1996): Constitutionalising Self-regulation. In: The Modern Law Review, Jg. 59, Nr. 1, S. 24-55.
- Blum, Roger (2000): Effektivierung von Selbstkontrollorganen. In: Held, Barbara/Ruß-Mohl, Stephan (Hrsg.): Qualität durch Kommunikation sichern. Vom Qualitätsmanagement zur Qualitätskultur. Erfahrungsberichte aus Industrie, Dienstleistung und Medienwirtschaft. Frankfurt a.M.: FAZ-Institut, S. 335-345.
- Blumers, Marianne (2000): Qualitätskontrolle im SWR. Ein theoretisches Modell auf dem Weg in den Redaktionsalltag. In: Media Perspektiven, Nr. 5, S. 201-206.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich, S. 33-70.
- Böhm, Andreas (1994): Grounded Theory – Wie aus Texten Modelle und Theorien gemacht werden. In: Böhm, Andreas/Mengel, Andreas/Muhr, Thomas (Hrsg.): Texte verstehen. Konzepte, Methoden, Werkzeuge. Konstanz: UVK (Schriften zur Informationswissenschaft, Bd. 14), S. 121-140.
- Bois, Philippe (1984): La liberté interne des médias. In: Schweizerische Juristenzeitung, Jg. 80, Nr. 9, S. 137-147.
- Borowsky, Peter/Vogel, Barbara/Wunder, Heide (1989): Einführung in die Geschichtswissenschaft I: Grundprobleme, Arbeitsorganisation, Hilfsmittel. 5., überarbeitete und aktualisierte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag (Studienbücher Moderne Geschichte, Bd. 1).
- Bretschneider, Rudolf/Hawlik, Johannes (2001): Programm und Auftrag. Zwischen Qualität und Quote. Wien: ORF (auf: <http://kundendienst.orf.at/publikationen/qualitaetsmoni.pdf> (12.11.2003)).
- Breunig, Christian (1999): Programmqualität im Fernsehen. Entwicklung und Umsetzung von TV-Qualitätskriterien. In: Media Perspektiven, Nr. 3, S. 94-110.
- Brüggemeier, Gert (1980): Probleme einer Theorie des Wirtschaftsrechts. In: Assmann, Heinz-Dieter et al. (Hrsg.): Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts. Beiträge zur Privat- und Wirtschaftsrechtstheorie. Königstein/Taunus: Athenäum, S. 9-81.
- Budäus, Dieter/Grüning, Gernod (1997): Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Budäus, Dieter/Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 41), S. 25-66.
- Burns, Alastair (2000): Qualitative Research in the New Broadcasting Age. In: Marks, Laura (Hrsg.): Qualitative Research in Contest. Henley-on-Thames: Admap, S. 17-34.
- Buser, Jakob (1932): Radiorecht auf Grund der schweizerischen Gesetzgebung. Referat für den Schweizerischen Juristentag 1932 in Rheinfelden. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Buß, Michael (2003): Qualitätsmanagement intermedial: Hörfunk, Fernsehen, Online. In: Bucher, Hans-Jürgen/Altmeyden, Klaus-Dieter (Hrsg.): Qualität im Journalismus. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 269-288.
- Buß, Michael/Gumbl, Harald (2000): Theoriegeleitete Evaluation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ein Konzept zur Qualitätsbewertung von Rundfunkangeboten. In: Media Perspektiven, Heft 5, S. 194-200.
- Calliess, Christian (2002): Inhalt, Dogmatik und Grenzen der Selbstregulierung im Medienrecht. In: Archiv für Presserecht, Jg. 33, Nr. 6, S. 465-475.
- Campbell, Angela J. (1999): Self-Regulation and the Media. In: Federal Communication Law Journal, Jg. 51, Nr. 3, S. 711-772.
- Capus, Nadja (2002): Selbstregulierung als neue Steuerungsmethode der schweizerischen Geldwäschebekämpfung. In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Bd. 114, Nr. 3, S. 696-719.

- Chevalier, Pierre-Ami (1983): Les rapports éditeur-rédacteur et les tiers. In: Aspects du droit des médias, vol. I, Fribourg: Editions Universitaires, S.179-195.
- Cron, Helmut (1960): Die Organisation von Selbstkontrolle. In: Löffler, Martin et al. (Hrsg.): Selbstkontrolle von Presse, Funk und Film. München: Beck, S. 1-9.
- Cyert, Richard M./March, James G. (1995): Eine verhaltenswissenschaftliche Theorie der Unternehmung. 2. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (2000): Introduction. The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.): Handbook of Qualitative Research. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage, S. 1-28.
- Dewall, Gustaf von (1997): Press Ethics: Regulation and Editorial Practice. Düsseldorf: European Institute for the Media (EIM Media Monograph, Bd. 21).
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review, Jg. 48, Nr. 2, S. 147-160.
- Donges, Patrick (2002): Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Donges, Patrick/Künzler, Matthias (2000): Rundfunkpolitische Modelle und ihre Diskussion in Europa. In: Medienheft, Nr. 14, S. 14-21.
- Donges, Patrick/Puppis, Manuel (2003): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Eine Einleitung. In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln: Halem, S. 9-28.
- Donges, Patrick/Steinwärder, Philipp (1998): Entwicklung des Zwei-Säulen-Modells. Eine interdisziplinäre Untersuchung des lokalen Hörfunks in Nordrhein-Westfalen. Opladen: Leske & Budrich.
- Dörr, Dieter (2001): Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Deregulierung von Rundfunkveranstaltern. Köln: Institut für Rundfunkökonomie (Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Bd. 148) (auch auf: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/14801.pdf> (26.01.2004)).
- Dreier, Hardy (2002): Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2002/2003. Baden-Baden: Nomos, S. 253-275.
- Dumermuth, Martin (1992): Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz. Unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidungspraxis der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Dyson, Kenneth (1992): Theories of Regulation and the Case of Germany: A Model of Regulatory Change. In: Dyson, Kenneth (Hrsg.): The Politics of German Regulation. Aldershot et al.: Dartmouth, S. 1-28.
- Dyson, Kenneth/Humphreys, Peter (1989): Deregulating Broadcasting. The West European Experience. In: European Journal of Political Research, Jg. 17, Nr. 2, S. 137-154.
- Eisermann, Jessica (2001): Mediengewalt. Die gesellschaftliche Kontrolle von Gewaltdarstellungen im Fernsehen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (Studien zur Kommunikationswissenschaft, Bd. 44).
- Enderle, Georges (1993): Selbstregulierung. In: Enderle, Georges et al. (Hrsg.): Lexikon der Wirtschaftsethik. Freiburg: Herder, S. 945-951.
- Evers, Huub (1999): Der Zeitungsombudsmann. Seine Möglichkeiten und Beschränkungen. Erfahrungen aus den Niederlanden. Auf: <http://www.gep.de/medienethik/netze12a.htm> (26.01.2004).
- Evers, Huub (2000): Codes of Ethics. In: Pattyn, Bart (Hrsg.): Media Ethics. Opening Social Dialogue. Leuven: Peeters, S. 255-281.
- Fabris, Hans Heinz (2001): Hoher Standard. Qualität und Qualitätssicherung im Journalismus. In: Fabris, Hans Heinz/Rest, Franz (Hrsg.): Qualität als Gewinn. Salzburger Beiträge zur Qualitätsforschung im Journalismus. Innsbruck: Studien-Verlag, S. 49-71.
- Färber, Marco (2003): Qualitätskontrolle – Die Qualitätsstandards der SRG SSR idée suisse und deren Umsetzung in die tägliche Praxis. In: Idée suisse. Das Magazin der SRG SSR idée suisse, Nr. 1, S. 12-15.

- Fechner, Frank (2002): Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia. 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Finckh, Andreas (1998): Regulierte Selbstregulierung im Dualen System: Die Verpackungsordnung als Instrument staatlicher Steuerung. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung, Bd. 2).
- Fontana, Andrea/Frey, James H. (2000): The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.): Handbook of Qualitative Research. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage, S. 645-672.
- Francis, John G. (1993): The Politics of Regulation. A Comparative Perspective. Cambridge, MA/Oxford: Blackwell.
- Franklin, Bob (1996): Grossbritannien. In: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Verantwortung im freien Medienmarkt. Internationale Perspektiven zur Wahrung professioneller Standards. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Frey, Beatrix/Geisler, Rainer M. (1999): Funktionen und Instrumente des Controllings. In: Schneider, Beate/Knobloch, Silvia (Hrsg.): Controlling-Praxis in Medienunternehmen. Neuwied: Luchterhand, S. 21-46.
- Frost, Chris (2000): Media Ethics and Self-Regulation. Harlow: Longman/Pearson Education.
- Garodkin, Ib (Hrsg.) (2001): Håndbog i dansk politik 2001. Kopenhagen: Munksgaard Rosinante.
- Geisler, Rainer M. (2001): Controlling deutscher TV-Sender. Fernsehwirtschaftliche Grundlagen – Stand der Praxis – Weiterentwicklung. Wiesbaden: Gabler.
- Giddens, Anthony (1995): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. 3. Auflage. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Gottberg von, Joachim (2000): Ist die freiwillige Selbstkontrolle des Fernsehens gefährdet? In: Themen + Frequenzen. Magazin der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien, Nr.4, S. 5.
- Gottberg, Joachim von (2003a): Viel Skepsis – Hohe Erwartungen. Neues Jugendschutzgesetz stärkt die Selbstkontrolle. In: tv diskurs, Jg. 6, Nr. 25, S. 36-41.
- Gottberg, Joachim von (2003b): Vereinfachung, Konvergenz und Stärkung der Selbstkontrolle. Gespräch mit Ministerpräsident Kurt Beck. In: tv diskurs, Jg. 6, Nr. 25, S. 42-47.
- Grainger, Gareth (1999): Broadcasting, Co-Regulation and the Public Good. Spry Memorial Lecture. 28. Oktober 1999. Auf: [http://www.aba.gov.au/abanews/speeches/bcating\\_info/pdftrf/gg\\_spry99.pdf](http://www.aba.gov.au/abanews/speeches/bcating_info/pdftrf/gg_spry99.pdf) (26.01.2004).
- Groebel, Jo et al. (1995): Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Grothe, Thorsten/Schulz, Wolfgang (1993): Reflexives Recht – ein innovatives Regelungskonzept für das Rundfunkrecht? Steuerungstheoretische Überlegungen am Beispiel der Implementation des Zwei-Säulen-Modells in Nordrhein-Westfalen. In: Jarren, Otfried/Marcinkowski, Frank/Schatz, Heribert (Hrsg.): Landesmedienanstalten – Steuerung der Rundfunkentwicklung? Jahrbuch 1993 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation“ der DVPW und der DGPK. Münster/Hamburg: Lit, S. 63-83.
- Haass, Mareike (2002): Rundfunk in Schweden. Historie und Gegenwart – Medienpolitik und Anbieterstruktur. Hamburg: Lit.
- Habermas, Jürgen (1976): Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hailbronner, Kay (1974): Die Gewährleistung der Pressefreiheit und die innere Ordnung des Pressewesens in der Schweiz. In: Doering, Karl et al. (Hrsg.): Pressefreiheit und innere Struktur von Presseunternehmen in westlichen Demokratien. Berlin: Duncker & Humblot (Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Bd. 18), S. 209-263.
- Hancher, Leigh/Moran, Michael (1989): Introduction: Regulation and Deregulation. In: European Journal of Political Research, Jg. 17, Nr. 2, S. 129-136.
- Hanf, Kenneth (1989): Deregulation as Regulatory Form. The Case of Environmental Policy in the Netherlands. In: European Journal of Political Research, Jg. 17, Nr. 2, S. 193-207.
- Hart, Dieter (1984): Zur konzeptionellen Entwicklung des Vertragsrechts. In: Die Aktiengesellschaft, Jg. 29, S. 66-80.

- Held, Thorsten/Sankol, Barry (2002): Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks – ein Überblick über Rechtsprechung und Literatur. In: Schulz, Wolfgang (Hrsg.): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Materialien zur Diskussion um eine Reform. Hamburg: Hans-Bredow-Institut (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Bd. 12), S. 9-20.
- Hesse, Albrecht (1998): Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. München: Vahlen.
- Hoeren, Thomas (1995): Selbstregulierung im Banken- und Versicherungsrecht. Karlsruhe: VVW (Münsteraner Reihe, Bd. 30).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1972): Redaktionsstatute im Rundfunk. Baden-Baden: Nomos.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1984): Die Reform staatlicher Regulierung in den USA. In: Der Staats, Jg. 23, S. 17-49.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1994): Kommunikations- und Medienfreiheit. In: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Berlin/New York: de Gruyter, S. 191-262.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen - Systematisierung und Entwicklungsperspektiven. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen. Baden-Baden: Nomos, S. 261-336.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2000): Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien. Baden-Baden: Nomos.
- Holtz-Bacha, Christina (1986): Mitspracherechte für Journalisten. Köln: Hayit Verlag.
- Horstmann, Meike (1997): Programmcontrolling bei öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Fernsehveranstaltern – dargestellt am Beispiel von RTL plus und WDR. Köln: Institut für Rundfunkökonomie (Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Bd. 86).
- Horváth, Peter (1996): Controlling. 6. Auflage. München: Vahlen.
- Humphreys, Peter (2000): Das Rundfunksystem Grossbritanniens. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001. Baden-Baden: Nomos, S. 378-396.
- Humphreys, Peter (2002): Das Mediensystem Grossbritanniens. In: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2002/2003. Baden-Baden: Nomos, S. 330-341.
- Janesick, Valerie J. (2000): The Choreography of Qualitative Research Design: Minuets, Improvisations, and Crystallization. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.): Handbook of Qualitative Research. 2. Auflage. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage, S. 379-399.
- Jarren, Otfried (2001): Medien als Organisationen – Medien als soziale Systeme. In: Jarren, Otfried/Bonfadelli, Heinz (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 137-160.
- Jarren, Otfried (2002): Medienregulierung zwischen Pfadabhängigkeit und Innovationsmöglichkeit. Programmaufträge für Radio und Fernsehen? In: Medienwissenschaft Schweiz, Nr. 1, S. 12-24.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Künzler, Matthias/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Jürgens, Uwe (2001): Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public Service. Baden-Baden/Hamburg: Nomos.
- Jarren, Otfried/Meier, Werner A./Donges, Patrick/Künzler, Matthias/Puppis, Manuel (2002a): Medienrat und l'observatoire suisse des médias (OSM). Ein Plädoyer für die Ergänzung der Medienregulierung in der Schweiz durch neue wissenschaftsbasierte und diskursive Akteure. Zürich: IPMZ. Auf: <http://www.mediapolicy.unizh.ch/transf%C3%A9r/downloads/osm.pdf> (26.01.2004).
- Jarren, Otfried/Schulz, Wolfgang (1999): Rundfunkaufsicht zwischen Gemeinwohlsicherung und Wirtschaftsförderung. In: Schwarzkopf, Dieter (Hrsg.): Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Band 2. München: dtv, S. 117-148.

- Jarren, Otfried/Weber, Rolf H./Donges, Patrick/Dörr, Bianka/Künzler, Matthias/Puppis, Manuel (2002b): Rundfunkregulierung. Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse. Zürich: Seismo.
- Jauert, Per/Prehn, Ole (2000): The Danish Media Landscape. Auf: <http://www.ejc.nl/jr/emland/denmark.html> (16.09.2003).
- Jönsson, Anna Maria (2002): Das schwedische Mediensystem. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2002/2003. Baden-Baden: Nomos, S. 537-548.
- Jyrkiäinen, Jyrki (2000): The Finnish media landscape. Auf: <http://www.ejc.nl/jr/emland/finland.html> (01.10.2003).
- Karmasin, Matthias (1998): Medienökonomie als Theorie (massen-)medialer Kommunikation. Kommunikationsökonomie und Stakeholder Theorie. Graz: Nausner & Nausner.
- Karmasin, Matthias (1999): Medienethik als Wirtschaftsethik medialer Kommunikation. In: *Communication Socialis*, Jg. 32, Nr. 4, S. 343-366.
- Kay, John/Vickers, John (1990): Regulatory Reform: An Appraisal. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London/New York: Pinter/St. Martin's Press, S. 223-251.
- Kayser, Horst J. (1993): *Controlling für Rundfunkanstalten*. Baden-Baden: Nomos.
- Kennedy, Duncan (1976): Form and Substance in Private Law Adjudication. In: 89 *Harvard Law Review*, Bd. II, S. 1685-1778.
- Kleinsteuber, Hans J. (1983): Regulierung und politisch-ökonomische Kultur der USA. In: Thiemeyer, Theo et al. (Hrsg.): *Öffentliche Bindung von Unternehmen. Beitrag zur Regulierungsdebatte*. Gert von Eynern zum 80. Geburtstag gewidmet. Baden-Baden: Nomos, S. 175-192.
- Kleinsteuber, Hans J. (1993): Mediensysteme in vergleichender Perspektive. Zur Anwendung komparativer Ansätze in der Medienwissenschaft: Probleme und Beispiele. In: *Rundfunk und Fernsehen*, Jg. 41, Nr. 3, S. 317-338.
- Kleinsteuber, Hans J./Wiesner, Volker/Wilke, Peter (1991): Public Broadcasting im internationalen Vergleich. Analyse des gegenwärtigen Stands und Szenarien einer zukünftigen Entwicklung. In: *Rundfunk und Fernsehen*, Jg. 39, Nr. 1, S. 33-54.
- Kloepfer, Michael (1996): „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Europäischen Recht, Bd. 27).
- Kluthe, Hans Albert (1960): Diskussionsbeiträge In: Löffler, Martin et al. (Hrsg.): *Selbstkontrolle von Presse, Funk und Film*. München: Beck, S. 39-41.
- Köcher, Anette (2000): Medienmanagement als Kostenmanagement und Controlling. In: Karmasin, Matthias/Winter, Carsten (Hrsg.): *Grundlagen des Medienmanagements*. München: Fink, S. 219-243.
- Krähenbühl, Peter (2002): Qualitätsbeurteilung im Schweizer Fernsehen. Das Modell von SF DRS. In: *Media Perspektiven*, Nr. 7, S. 314-318.
- Kreile, Johannes/Diesbach, Martin (2002): Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Was ändert sich für den Rundfunk? In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, Jg. 46, Nr. 12, S. 849-858.
- Krummenacher, Theo (1988): *Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation*. Bern: Stämpfli.
- Ladeur, Karl-Heinz (1992): *Postmoderne Rechtstheorie. Selbstreferenz – Selbstorganisation – Prozeduralisierung*. 2. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zur Rechtstheorie, Bd. 149).
- Ladeur, Karl-Heinz (2002): Regulierte Selbstregulierung im Jugendmedienschutzrecht. Zugleich Anmerkungen zum Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zum Fall „Der Soldat James Ryan“. In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, Jg. 46, Nr. 12, S. 859-868.
- Lamnek, Siegfried (1995): *Qualitative Sozialforschung*. Band 1: Methodologie. 3., korrigierte. Auflage. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Langhart, Albrecht (1993): *Rahmengesetz und Selbstregulierung*. Zürich: Schulthess.



- Latzer, Michael/Just, Natascha/Saurwein, Florian/Slominski, Peter (2002): Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lerche, Peter (1974): Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“. Berlin: Duncker & Humblot (Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Bd. 19).
- Libertus, Michael (2001): Das britische Whitepaper „A New Future for Communications“. Inhalte und Implikationen für die Regulierung elektronischer Kommunikation. In: Multi Media und Recht, Jg. 4, Nr. 5, S. 292-298.
- Liesching, Marc (2002): Zur Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für den Bereich Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Jg. 46, Nr. 12, S. 868-875.
- Liesching, Marc (2003): Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Neue Anforderungen für den Jugendschutz im Rundfunk. In: tv diskurs, Jg. 6, Nr. 25, S. 48-51.
- Liikanen, Erkki (2000): Is there a Third Way for the Internet in Europe? Global Internet Summit. Barcelona, 22. Mai 2000. Auf: [http://europa.eu.int/comm/information\\_society/speeches/liikanen/barcelona/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/information_society/speeches/liikanen/barcelona/index_en.htm) (26.01.2004).
- Lilienthal, Volker (1999): Selbstkritik im Redaktionsalltag. WDR-Controlling: Ein epd-Interview mit Nikolaus Brender, Gabriel Heim und Miriam Tebert. In: epd medien, Nr. 38 vom 19. Mai 1999. (auch auf: <http://www.epd.de/medien/1999/38leiter.htm> (16.12.2003)).
- Löffler, Martin (1960): Vorwort In: Löffler, Martin et al. (Hrsg.): Selbstkontrolle von Presse, Funk und Film. München: Beck, S. V-VI.
- Löffler, Martin/Ricker, Reinhart (1994): Handbuch des Presserechts. 3. Auflage. München: Beck.
- Luhmann, Niklas (1974): Rechtssystem und Rechtsdogmatik. Stuttgart: Kohlhammer.
- Luhmann, Niklas (1987): Soziologische Aufklärung. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1988): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. 2. Auflage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1990): Steuerung durch Recht? Einige klarstellende Bemerkungen. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Jg. 11, Nr. 3, S. 142-146.
- Maitland, Ian (1985): The Limits of Business Self-Regulation. In: California Management Review, Jg. 27, Nr. 3, S. 132-149.
- Majone, Giandomenico (1996a): Regulation and its Modes. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): Regulating Europe. London/New York: Routledge, S. 9-27.
- Majone, Giandomenico (1996b): The Rise of Statutory Regulation in Europe. In: Majone, Giandomenico (Hrsg.): Regulating Europe. London/New York: Routledge, S. 47-60.
- Marti, Arnold (2000): Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (neu: für Staats- und Verwaltungsrecht), Jg. 101, S. 561-586.
- Maturana, Humberto Romecin (1985): Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit. Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie. 2. Auflage. Braunschweig: Vieweg (Wissenschaftstheorie, Wissenschaft und Philosophie, Bd. 19).
- Maturana, Humberto Romecin/Varela, Francisco J. (1980): Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living. Boston: Reidel (Boston Studies in the Philosophy of Science, Bd. 42).
- Mayring, Philipp (1995): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst Von/Keupp, Heiner/Rosenstiel, Lutz Von/Wolff, Stephan (Hrsg.): Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Psychologie Verlags Union, S. 209-213.
- Mayring, Philipp (1997): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 6., durchgesehene. Auflage. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Mayring, Philipp (1999): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 4. Auflage. Weinheim: Psychologie Verlags Union.

- Mayring, Philipp (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5., überarbeitete und neu ausgestattete Auflage. Weinheim/Basel: Beltz.
- Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8. Auflage. Weinheim/Basel: Beltz (UTB, Bd. 8229).
- Meier, Werner A. (2002): Das Mediensystem Schweiz. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Medien 2002/2003. Baden-Baden: Nomos, S. 548-558.
- Meier, Werner A./Jarren, Otfried (2001): Ökonomisierung und Kommerzialisierung von Medien und Mediensystem. Einleitende Bemerkungen zu einer (notwendigen) Debatte. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, Jg. 49, Nr. 2, S. 145-158.
- Metzger, Jan/Oehmichen, Ekkehardt (2000): Qualitätssteuerung im hessen fernsehen. Strategie. Verfahren und erste Erfahrungen. In: Media Perspektiven, Nr. 5, S. 207-212.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitative empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441-471.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology, Jg. 83, Nr. 2, S. 340-363.
- Mueller, G. (1960): Zensur und Selbstkontrolle der Massenmedien in den Vereinigten Staaten von Amerika. In: Löffler, Martin et al. (Hrsg.): Selbstkontrolle von Presse, Funk und Film. München: Beck, S. 30-38.
- Müller, Jörg Paul (1980): Grundrechtliche Aspekte der Mediengesamtkonzeption. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. I, S. 31-45.
- Müller, Jörg Paul (1999): Grundrechte in der Schweiz. Bern: Stämpfli.
- Münch, Henning (2001): Der Schutz des Einzelnen vor Presseveröffentlichungen durch den deutschen Presserat und die britische Press Complaints Commission. Eine Untersuchung zur Spruchpraxis unter besonderer Berücksichtigung des zivilrechtlichen Rechtsschutzes der Privatsphäre. Konstanz.
- Noll, Roger G. (1983): The Political Foundations of Regulatory Policy. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 139, S. 377-404.
- Nordenstreng, Kaarle (2000): The Structural Context of Media Ethics. How Media are regulated in Democratic Society. In: Pattyn, Bart (Hrsg.): Media Ethics. Opening Social Dialogue. Leuven: Peeters, S. 69-86.
- Nordenstreng, Kaarle/Weibull, Lennart (2000): Das skandinavische System der Medienverantwortlichkeit. In: Gerhardt, Rudolf/Pfeifer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Wer die Medien bewacht. Medienfreiheit und ihre Grenzen im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik, S. 127-150.
- Nuspliger, Kurt (1980): Pressefreiheit und Pressevielfalt. Bern: Stämpfli.
- O'Malley, Peter (1992): Power and Crime Prevention. In: Economy and Society, Jg. 21, Nr. 3, S. 252-275.
- Ogus, Anthony (2000): Self-Regulation. In: Bouckaert, Boudewijn/Geest, Gerrit De (Hrsg.): Encyclopedia of Law and Economics, Volume V. The Economics of Crime and Litigation. Cheltenham: Edward Elgar, S. 587-602 (auch auf: <http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/9400book.pdf> (26.01.2004)).
- Ogus, Anthony I. (1994): Regulation. Legal Form and Economic Theory. Oxford/New York: Oxford University Press (Clarendon Law Series).
- Oreja, Marcelino (1999): Speech at the Seminar of Self-Regulation in the Media. Saarbrücken, 19.-21. April 1999. Auf: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/saarbruck\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/saarbruck_en.htm) (26.01.2004).
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (1997): Organisation als reflexive Strukturation. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 315-354.
- Ortmann, Günther/Zimmer, Marco (2001): Strategisches Management, Recht und Politik. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden: Gabler, S. 301-349.

- Österlund-Karinkanta, Marina (2002): Medien in Finnland. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2002/2003. Baden-Baden: Nomos, S. 295-308.
- Ott, Claus (1972): Die soziale Effektivität des Rechts bei der politischen Kontrolle der Wirtschaft. In: Rehinder, Manfred/Schelsky, Helmut (Hrsg.): Zur Effektivität des Rechts. Düsseldorf: Bertelsmann Universitäts-Verlag (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 3), S. 345-408.
- Palzer, Carmen (2002): Co-Regulierung als Steuerungsform für den Jugendschutz in den audiovisuellen Medien. Eine europäische Perspektive. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Jg. 46, Nr. 12, S. 875-886.
- Palzer, Carmen (2003): Selbstkontrolle oder Selbstregulierung oder Co-Regulierung. In: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.): IRIS Spezial: Co-Regulierung der Medien in Europa. Straßburg: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, S. 31-33.
- Paschke, Marian (2001): Medienrecht. 2. Auflage. Berlin: Springer.
- Pöttker, Horst/Starck, Kenneth (2003): Criss-Crossing Perspectives: contrasting models of press self-regulation in Germany and the United States. In: Journalism Studies, Jg. 4, Nr. 1, S. 47-64.
- Prehn, Ole (2002): Medien in Dänemark. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2002/2003. Baden-Baden: Nomos, S. 242-253.
- Price, Monroe E./Verhulst, Stefaan G. (2000): Selbstregulierung und Verhaltenskodizes als Grundlage von Internet-Politik. In: Waltermann, Jens/Machill, Marcel (Hrsg.): Verantwortung im Internet. Selbstregulierung und Jugendschutz. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 141-209.
- Puppis, Manuel (2002a): Co-Regulierung im Rundfunk: Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung als Erfolgsgarant? In: Medienwissenschaft Schweiz, Nr. 1, S. 31-35.
- Puppis, Manuel (2002b): Der Staat und die Selbstregulierung des Rundfunks. Eine theoretische und empirische Untersuchung von Formen der Selbst- und Co-Regulierung im Rundfunksektor. Lizentiatsarbeit. Zürich: IPMZ.
- Puppis, Manuel (2003): Rundfunk zwischen Aufsicht und Selbstverantwortung. In: Medienheft, Nr. 19 (auch auf: [http://www.medienheft.ch/politik/bibliothek/p19\\_PuppisManuel.pdf](http://www.medienheft.ch/politik/bibliothek/p19_PuppisManuel.pdf) (26.01.2004)).
- Reh, Werner (1995): Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In: Alemann, Ulrich Von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 201-259.
- Rehinder, Manfred (1968): „Status-Kontrakt-Rolle“. In: Berliner Festschrift für Ernst E. Hirsch. Dargebracht von Mitgliedern der juristischen Fakultät zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker und Humblot, S. 141-169.
- Rehinder, Manfred (1975): Schweizerisches Presserecht. Bern: Stämpfli.
- Reich, Norbert (1985): Reflexives Recht? Bemerkungen zu einer neuen Theorie von Gunther Teubner. In: Broda, Christian et al. (Hrsg.): Festschrift für Rudolf Wassermann zum sechzigsten Geburtstag. Darmstadt: Luchterhand, S. 151-163.
- Riklin, Franz (1996): Schweizerisches Presserecht. Bern: Stämpfli.
- Ring, Wolf-Dieter (2001): Entwicklung eines dualen Fernsehsystems in Österreich. Gutachterliche Stellungnahme. Auf: [http://www.voez.at/download/Gutachten\\_Ring\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.voez.at/download/Gutachten_Ring_Zusammenfassung.pdf) (30.01.2004).
- Ring, Wolf-Dieter (2002): Jugendmedienschutz: die Suche nach dem Konsens. Impulsreferat. Auf: [http://www.medientage-muenchen.de/archiv/pdf\\_2002/2\\_2\\_ring.pdf](http://www.medientage-muenchen.de/archiv/pdf_2002/2_2_ring.pdf) (30.01.2004).
- Robillard, Serge (1995): Television in Europe. Regulatory Bodies. London: John Libbey, S. 219-226.
- Rose, Nikolas/Miller, Peter (1992): Political Power Beyond the State: Problematics of Government. In: The British Journal of Sociology, Jg. 43, Nr. 2, S. 173-205.
- Ruß-Mohl, Stephan (1994): Der I-Faktor. Qualitätssicherung im amerikanischen Journalismus. Modell für Europa? Zürich: Edition Interfrom.
- Ruß-Mohl, Stephan (2000): Benchmarking: Transparenz und Interaktivität bei führenden amerikanischen Zeitungen. In: Medienwissenschaft Schweiz, Nr. 1, S. 10-20.
- Rüthers, Bernd (1980): Rechtsprobleme der Aussperrung unter besonderer Berücksichtigung des Pressewesens. Ein Rechtsgutachten. Berlin: Duncker & Humblot (Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Bd. 25).

- Rüttimann, Jean-Paul (1993): Die journalistische Selbstkontrolle: Beispiele aus dem Ausland. In: Unesco-Kommission, Nationale Schweizerische (Hrsg.): Internationales Seminar „Selbstkontrolle und/oder Fremdkontrolle in den Medien?“. Schlussbericht (Freiburg, 15.-16. Oktober 1992). Bern, S. 69-84.
- Säcker, Franz-Jürgen (2003): „Innere“ und „äussere“ Pressefreiheit. In: Kommunikation und Recht, Nr. 11, S. 529-530.
- Saladin, Peter (1982): Grundrechte im Wandel. Die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt. 3. Auflage. Bern: Stämpfli.
- Sandrock, Otto (1968): Grundbegriffe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. München: Beck (Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln, Bd. 23).
- Saxer, Ulrich (1981): Medienpolitik zwischen Selbständigkeit und Überfremdung. In: Media Perspektiven, Nr. 2, S. 77-90.
- Schade, Edzard (2000): Herrenlose Radiowellen. Die schweizerische Radiopolitik bis 1939 im internationalen Vergleich. Baden: Hier + Jetzt.
- Schade, Edzard (2003): Immer Ärger mit dem Fernseh. Die SRG-Kritik in den sechziger und siebziger Jahren. In: NZZ, Nr. 217 vom 19. September 2003, S. 65.
- Schimank, Uwe (2002): Organisationen: Akteurkonstellationen – Korporative Akteure – Sozialsysteme. In: Allmendinger, Jutta/Hinz, Thomas (Hrsg.): Organisationssoziologie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 42), S. 29-54.
- Schlupe, Walter R. (1990): Selbstreferentielles Recht – ein Weg zur Begründung des Wirtschaftsrechts? In: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.): Festgabe für Alfred Rötheli zum 65. Geburtstag. Solothurn, S. 137-169.
- Schmid, Gregor (2003): Neuer Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien. Zur Neuregelung des Jugendschutzrechts durch den Jugendmedienschutzstaatsvertrag. In: Der IT Rechtsberater (ITRB). Informationsdienst für die EDV-, Multimedia- und TK-rechtliche Beratungspraxis (auch auf: <http://www.itrb.de/leseprobe/itrb0302231.htm> (26.01.2004)).
- Schneider, Beate/Knobloch, Silvia (Hrsg.) (1999): Controlling-Praxis in Medienunternehmen. Neuwied: Luchterhand.
- Schneider, Irmela/Spangenberg, Peter M. (2002): Einleitung. In: Schneider, Irmela/Spangenberg, Peter M. (Hrsg.): Medienkultur der 50er Jahre. Diskursgeschichte der Medien nach 1945. Band 1. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 11-21.
- Scholz, Rupert (1978): Pressefreiheit und Arbeitsverfassung. Verfassungsprobleme um Tendenzschutz und innere Pressefreiheit. Berlin: Duncker & Humblot (Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Bd. 24).
- Scholz, Rupert (1981): Pressefreiheit und presserechtliche Selbstkontrolle. In: Lerche, Peter/Zacher, Hans/Badura, Peter (Hrsg.): Festschrift für Theodor Maunz zum 80. Geburtstag am 1. September 1981. München: Beck, S. 337-361.
- Schröter, Christian (2003): Referat an der Zürcher Hochschule Winterthur: Die Programmanalyse als Element der Qualitätssicherung im Hörfunk. SWR-Programmstrategie.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich).
- Schuler-Harms, Margarete (2000): Die Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001. Baden-Baden: Nomos, S. 139-159.
- Schulz, Martin/Beck, Nikolaus (2002): Die Entwicklung organisatorischer Regeln im Zeitverlauf. In: Allmendinger, Jutta/Hinz, Thomas (Hrsg.): Organisationssoziologie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 42), S. 119-150.
- Schulz, Wolfgang (2002): Einleitung: Reformbedarf und Reformhindernisse. In: Schulz, Wolfgang (Hrsg.): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Materialien zur Diskussion um eine Reform. Hamburg: Hans-Bredow-Institut (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Bd. 12), S. 5-7.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2002): Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens. Im Auftrag des Bundesbeauftragten für Kultur und Medien. Endbericht. Hamburg: Hans-Bredow-Institut (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Bd. 10).

- Schürmann Leo/Nobel Peter (1993): Medienrecht. 2. Auflage. Bern: Stämpfli.
- Schwedisches Institut (1999): Die schwedischen Medien. In: Schwedisches Institut (Hrsg.): Tatsachen über Schweden. Dezember 1999. Auf: [http://www.sweden.se/upload/Sweden\\_se/german/factsheets/SI/Die\\_schwedischen\\_Medien\\_ts45nBs.pdf](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Die_schwedischen_Medien_ts45nBs.pdf) (22.01.2004).
- Schwedisches Institut (2000): Die schwedischen Ombudsmänner. In: Schwedisches Institut (Hrsg.): Tatsachen über Schweden. Juni 2000. Auf: [http://www.sweden.se/upload/Sweden\\_se/german/factsheets/SI/Die\\_schwedischen\\_Ombudsmanner\\_ts71oOdc.pdf](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Die_schwedischen_Ombudsmanner_ts71oOdc.pdf) (22.01.2004).
- Sieben, Günter/Schwartzel, Uwe (1997): Controlling für Rundfunkanbieter. Köln: Institut für Rundfunkökonomie (Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Bd. 66).
- Snell, Ludwig/Snell, Wilhelm (1829): Beherzigungen bei der Einführung der Pressefreiheit in der Schweiz, und über gesetzliche Bestimmungen über die Presse. Zürich: Gessner.
- Sonninen, Päivi/Laitila, Tiina (1995): Press Councils in Europe. In: Nordenstreng, Kaarle (Hrsg.): Reports on Media Ethics in Europe. Tampere: Department of Journalism and Mass Communication University of Tampere (Publications Series B, Bd. 41), S. 3-22.
- Spangenberg, Jochen (1997): The BBC in Transition. Reasons, Results and Consequences. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Steinmaurer, Thomas (2002): Das Mediensystem Österreich. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2002/2003. Baden-Baden: Nomos, S. 472-485.
- Stock, Martin (2001): Innere Medienfreiheit. Ein modernes Konzept der Qualitätssicherung. Baden-Baden: Nomos.
- Stoffel, Kurt (1995): Controllingship im internationalen Vergleich. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Suhr, Oliver (1998): Europäische Presse-Selbstkontrolle. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Tebert, Miriam (2000): Erfolg durch Qualität. Programmcontrolling beim WDR Fernsehen. In: Media Perspektiven, Nr. 2, S. 85-93.
- Teubner, Gunther (1982): Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Jg. 68, S. 13-59.
- Teubner, Gunther (1989): Recht als autopoietisches System. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Teubner, Gunther (1992): Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung. In: Krohn, Wolfgang/Küppers, Günter (Hrsg.): Emergenz: Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 189-219.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut (1984): Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Steuerung durch reflexives Recht. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Jg. 6, Nr. 1, S. 4-35.
- Tracey, Michael (1998): The Decline and Fall of Public Service Broadcasting. Oxford: Oxford University Press.
- Ukrow, Jörg (1999): Selbstkontrolle im Medienbereich und Europäisches Gemeinschaftsrecht. Eine europarechtliche Untersuchung erstattet im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien. Saarbrücken: EMR.
- Varela, Francisco J. (1979): Principles of Biological Autonomy. New York: Elsevier.
- Vowe, Gerhard (1997): Medienpolitik im Spannungsfeld von staatlicher Steuerung und Selbstregulierung. Das Beispiel der „Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen“. In: Knaup, Bettina/Jarren, Otfried/Schatz, Heribert (Hrsg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Beiträge zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und medialer Macht. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 216-243.
- Wagner, Hans (1999): Verstehende Methoden in der Kommunikationswissenschaft. München: Reinhard Fischer (Kommunikation & Gesellschaft in Theorie und Praxis, Bd. 5).
- Walgenbach, Peter (1995): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. 2., überarbeitete Auflage. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 269-301.
- Walgenbach, Peter (2001): Giddens' Theorie der Strukturierung. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. 4., unveränderte Auflage. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, S. 355-375.

- Walker, Ronald/Ward, Richard (1994): Walker & Walker's: English Legal System. 7. Auflage. London: Butterworths.
- Weber, Doris (1982): Die Regelung des Binnenbereichs der Presse durch Redaktionsstatute. Zürich: Schulthess.
- Weber, Max (1967): Rechtssoziologie. 2. Auflage. Neuwied: Luchterhand.
- Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weber, Rolf H. (1986): Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen. Baden-Baden: Nomos.
- Weber, Rolf H. (1987): Bedeutung, Möglichkeiten und Grenzen der Selbstregulierung. In: Schweizerische Treuhand- und Revisionskammer (Hrsg.): Empfehlungen zur Rechnungslegung und zur Revision. Zürich (Schriftenreihe der Schweizerischen Treuhand- und Revisionskammer, Bd. 75), S. 21-39.
- Weber, Rolf H. (2000): Medienrecht für Medienschaffende. Einführung, Rechtsquellen. Zürich: Schulthess.
- Weber, Rolf H. (2002): Stärken und Schwächen in der Selbstregulierung im Medienbereich. In: Medienwissenschaft Schweiz, Nr. 1, S. 25-30.
- Weber, Rolf H./Biaggini, Giovanni (2002): Rechtliche Rahmenbedingungen für verwaltungsunabhängige Behördenkommissionen. Untersuchung am Beispiel der geplanten Fernmelde- und Medienkommission. Zürich: Schulthess.
- Weber, Rolf H./Dörr, Bianka S. (2001): Digitale Verbreitung von Rundfunkprogrammen und Meinungsvielfalt. Zürich: Schulthess.
- Weber, Rolf H./Dörr, Bianka S. (2002): Revitalisierung der Selbstregulierung im Medienbereich? In: Aktuelle juristische Praxis (AJP), Jg. 11, Nr. 3, S. 312-327.
- Weibull, Lennart/Jönsson, Anna Maria (2000): The Swedish media landscape. Auf: <http://www.ejc.nl/jr/emland/finland.html> (27.09.2003).
- Wernet, Andreas (2000): Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik. Opladen: Leske+Budrich (Qualitative Sozialforschung, Bd. 11).
- Wettstein, Oskar (1902): Die schweizerische Presse. Ihre rechtlichen, moralischen und sozialen Verhältnisse. Vortrag am Internationalen Pressekongress 1902 in Bern. Zürich: Leemann.
- Wettstein, Oskar (1912): Die Tagespresse als geistige Volksnahrung. Referat gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft in Aarau am 24. September 1912. Zürich: Züricher Post.
- Wiedemann, Verena (1992): Freiwillige Selbstkontrolle der Presse: Eine länderübergreifende Untersuchung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wiedemann, Verena (1990): Freiwillige Selbstkontrolle der Presse in ländervergleichender Sicht. In: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Selbstkontrolle und Persönlichkeitsschutz in den Medien. Ein Symposium der Bertelsmann Stiftung am 27. März 1990 in Gütersloh. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 15-32.
- Willke, Helmut (1987): Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme. 2. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Willke, Helmut (1991): Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. 3. Auflage. Stuttgart/New York: Fischer.
- Willke, Helmut (2000): Grundlagen: Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. 6. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Woldt, Runar (2002): Selbstverpflichtungen bei der BBC. In: Media Perspektiven, Nr. 5, S. 202-209.
- Wolf, Franz Ferdinand (2001): 25 Jahre ORF 1975-2000. Salzburg: Residenz.
- Wyss, Eva (1994): Abschied von der Medienpolitik. In: Zoom K&M, Nr. 4, S. 37-42.
- Wyss, Vinzenz (2000): Medienmanagement als Qualitätsmanagement. In: Karmasin, Mathias/Winter, Carsten (Hrsg.): Grundlagen des Medienmanagements. München: Fink, S. 149-171.
- Wyss, Vinzenz (2002): Redaktionelles Qualitätsmanagement. Ziele, Normen, Ressourcen. Konstanz: UVK Medien (Forschungsfeld Kommunikation, Bd. 15).

- Zeuschwitz, Friedrich von (1978): Wirtschaftsrechtliche Lenkungstechniken. Selbstbeschränkungsabkommen, Gentlemen's Agreement, Moral Suasion, Zwangskartell. In: Juristische Arbeitsblätter, Jg. 10, S. 497-505.
- Zimmerli, Ulrich (1999): Zur Medienfreiheit in der neuen Bundesverfassung. In: Medialex, Jg. 2, Nr. 1, S. 14-23.

## 2 Dokumente

- BAKOM (Bundesamt für Kommunikation) (2003): Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) stellt sich vor. Auf: [http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/dasamt/broschuere03\\_d.pdf](http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/dasamt/broschuere03_d.pdf) (08.10.2003).
- Bayerischer Landestag (2002): Antrag der Staatsregierung. Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag JMStV). Drucksache 14/10246.
- BBC (British Broadcasting Corporation) (1998): The BBC Beyond 2000 – our future role. Auf: <http://www.bbc.co.uk/info/news/2000> (nicht mehr online).
- BBC (British Broadcasting Corporation) (2002a): Press Release: BBC publishes latest Programme Complaints Unit and Governors' Programme Complaints Committee findings. Auf: [http://www.bbc.co.uk/print/pressoffice/pressreleases/stories/2002/10\\_october/29/pcu.shtml](http://www.bbc.co.uk/print/pressoffice/pressreleases/stories/2002/10_october/29/pcu.shtml) (26.01.2004).
- BBC (British Broadcasting Corporation) (2002b): The Governors' Programme Complaints Committee Remit. Auf: [http://www.bbc.co.uk/info/policies/programmecomplaints/pdf/gpcc\\_remit.pdf](http://www.bbc.co.uk/info/policies/programmecomplaints/pdf/gpcc_remit.pdf) (26.01.2004).
- BBC (British Broadcasting Corporation) (o.J.a): Producers' Guidelines. The BBC's values and standards. Auf: [http://www.bbc.co.uk/info/policies/producer\\_guides/](http://www.bbc.co.uk/info/policies/producer_guides/) (18.12.2003).
- BBC (British Broadcasting Corporation) (o.J.b): BBC Guidelines for visually impaired television audiences. Auf: [http://www.bbc.co.uk/info/policies/producer\\_guides/pdf/vis\\_impaired.pdf](http://www.bbc.co.uk/info/policies/producer_guides/pdf/vis_impaired.pdf) (26.01.2004).
- BBC Worldwide (o.J.): Television Channels. Auf: <http://www.bbcworldwide.com/bus/tvradio/channels/default.htm> (30.10.2003).
- Beschwerdekommision Radio/Fernsehen (Hrsg.) (1980): Ein Jahr Beschwerdekommision Radio/Fernsehen. o.O.
- BRTF (Better Regulation Task Force) (1999): Self-Regulation Interim Report. Auf: [http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/1999/self\\_regulation.rtf](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/1999/self_regulation.rtf) (26.01.2004).
- BRTF (Better Regulation Task Force) (2000): Principles of Good Regulation. Auf: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/2000/PrinciplesLeaflet.pdf> (26.01.2004).
- BSC (Broadcasting Standard Commission) (o.J.): About the Commission. Auf: <http://www.bsc.org.uk/index1024.htm> (nicht mehr online).
- Bundesrat (2000): Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 18. Dezember 2002. Auf: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/1569.pdf> (22.01.2004).
- DR (Danmarks Radio) (2003): Facts on DR. Auf: <http://www.dr.dk/omdr/laes/pdf/FACTS-2003-PDF.pdf> (04.11.2003).
- DTI (Department of Trade and Industry)/DCMS (Department for Culture Media and Sport) (2000): A New Future for Communications. Communication White Paper. London: The Stationery Office.
- DTI (Department of Trade and Industry)/DCMS (Department for Culture Media and Sport) (2003): Explanatory Notes to Communications Act 2003. Auf: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/en/2003en21.htm> (22.01.2004).
- FICORA (Viestintävirasto/Finnish Communications Regulatory Authority) (2001): Electronic Media. Auf: <http://www.ficora.fi/englanti/tvjaradio/index.htm> (04.11.2003).
- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (2003a): Satzung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF-Satzung) in der Fassung vom 1. April 2003. Auf: [http://www.fsf.de/Service/Downloads/FSF\\_Satzung\\_2003.pdf](http://www.fsf.de/Service/Downloads/FSF_Satzung_2003.pdf) (26.01.2004).
- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (2003b): Prüfordnung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (PrO-FSF). Auf: [http://www.fsf.de/FSF\\_Pruefordnung\\_2003.pdf](http://www.fsf.de/FSF_Pruefordnung_2003.pdf) (26.01.2004).

- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (2003c): Wie sehen die Prüfergebnisse aus? Auf: <http://www.fsf.de/ergebnis.htm> (18.01.2004).
- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (2004): Kuratorium. Auf: [http://www.fsf.de/hauptteil\\_kuratori.htm](http://www.fsf.de/hauptteil_kuratori.htm) (19.12.2003).
- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (o.J.a): Aufbau und Organisation. Auf: [http://www.fsf.de/hauptteil\\_aufbau.htm](http://www.fsf.de/hauptteil_aufbau.htm) (18.01.2004).
- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (o.J.b): Programmprüfung. Auf: [http://www.fsf.de/hauptteil\\_prufung.htm](http://www.fsf.de/hauptteil_prufung.htm) (18.01.2004).
- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (o.J.c): Prüferinnen und Prüfer. Auf: [http://www.fsf.de/hauptteil\\_prufer.htm](http://www.fsf.de/hauptteil_prufer.htm) (18.01.2004).
- FSF (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen) (o.J.d): Medienpädagogik. Auf: [http://www.fsf.de/hauptteil\\_padagogik.htm](http://www.fsf.de/hauptteil_padagogik.htm) (19.12.2003).
- JSN (Julkisen Sanan Neuvosto) (1992): Journalistin ohjeet / Guidelines for good journalistic practice. Auf: <http://www.jsn.fi/jourohje.html> / <http://www.jsn.fi/english/guidel.html> (28.01.2004).
- JSN (Julkisen Sanan Neuvosto) (1997): Julkisen sanan neuvoston perusopimus / Basic Agreement Auf: <http://www.jsn.fi/perus.html> / <http://www.jsn.fi/english/basic.html> (28.01.2004).
- JSN (Julkisen Sanan Neuvosto) (1999): Council for Mass Media. Helsinki: JSN.
- JSN (Julkisen Sanan Neuvosto) (2003): Vuosikertomus 2002. Helsinki: JSN.
- Kommission des Senats (1798): Bericht der Majorität der Kommission des Senats, über den die Hallerschen Helvetischen Annalen betreffenden Beschluss des grossen Rathes, am 2. November vorgelegt von Usteri. In: Escher von der Linth, Hans Konrad / Usteri, Paul (Hrsg.): Der Schweizerische Republikaner vom 5. November 1798, Band II, S. 25-27.
- Kulturdepartementet (2003): Organisation. Auf: <http://www.kultur.regeringen.se/dettaar/organisation.htm> (04.11.2003).
- KUM (Kulturministeriet) (2002): Broadcasting. Auf: <http://www.kum.dk/sw3205.asp> (29.09.2003).
- KUM (Kulturministeriet) (o.J.): The Public Service Council. Auf: <http://www.kulturtilskud.min.dk/english/english.htm#The%20Public%20Service%20Council> (29.09.2003).
- MDR (Mitteldeutscher Rundfunk) (2001): Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR-Satzung) vom 27. April 1992, in der Fassung vom 4. Dezember 2001. Auf: <http://www.mdr.de/DL/114538.pdf> (22.01.2004).
- MDR (Mitteldeutscher Rundfunk) (2003): Rundfunkrat und Verwaltungsrat. Auf: <http://www.mdr.de/unternehmen/gremien/145438.html> (30.10.2003).
- MINTC (Ministry of Transport and Communications) (o.J.): Mass Media. Auf: <http://www.mintc.fi/www/sivut/english/tele/massmedia/index.html> (01.10.2003).
- MTS (Medie- og Tilskudssekretariatet) (o.J.): Om Radio- og tv-nævnet. Auf: <http://www.mediesekretariatet.dk/omrtv.htm> (26.01.2004).
- NCC (National Consumer Council) (2000): Models of Self-Regulation. An Overview of Models in Business and the Professions. Auf: [http://www.ncc.org.uk/pubs/pdf/models\\_self\\_regulation.pdf](http://www.ncc.org.uk/pubs/pdf/models_self_regulation.pdf) (26.01.2004).
- ORF (Österreichischer Rundfunk) (1997): Der öffentliche Auftrag – Die Charta des ORF. Auf: [http://publikumsrat.orf.at/go\\_charta.html](http://publikumsrat.orf.at/go_charta.html) (22.01.2004).
- ORF (Österreichischer Rundfunk) (2002): Geschäftsordnung des Publikumsrats. Auf: <http://publikumsrat.orf.at/geschaeft.html> (22.01.2004).
- ORF (Österreichischer Rundfunk) (o.J.a): Stiftungsrat. Auf: <http://kundendienst.orf.at/fakten/gremien/stiftung.html> (12.11.2003).
- ORF (Österreichischer Rundfunk) (o.J.b): Publikumsrat. Auf: <http://kundendienst.orf.at/fakten/gremien/publikum.html> (12.11.2003).
- ORF (Österreichischer Rundfunk) (o.J.c): Bundeskommunikationssenat. Auf: <http://kundendienst.orf.at/fakten/gremien/bundeskomm.html> (12.11.2003).



- ORF (Österreichischer Rundfunk) (o.J.d): Das Kuratorium. Auf: <http://kundendienst.orf.at/fakten/gremien/kuratorium.html> (12.11.2003).
- ORF (Österreichischer Rundfunk) (o.J.e): Programmrichtlinien. Auf: [http://publikumsrat.orf.at/go\\_arl.html](http://publikumsrat.orf.at/go_arl.html) (26.01.2004).
- PO-PON (Allmänhetens Pressombudsman – Pressens Opinionsnämnd) (2003): Årsberättelse 2002. Stockholm: PO-PON.
- PO-PON (Allmänhetens Pressombudsman – Pressens Opinionsnämnd) (2001): Etiska Regler för press, TV och radio / Code of Ethics for Press, Radio and Television in Sweden. Auf: <http://www.po.se/skrivut2.jsp?article=1011> / <http://www.po.se/Article.jsp?article=1905&avd=english> (26.01.2004).
- PO-PON (Allmänhetens Pressombudsman – Pressens Opinionsnämnd) (o.J.a): Stadgar för Pressens Opinionsnämnd (PON) / Charter of the Press Council. Auf: <http://www.po.se/Article.jsp?article=1904&avd=verksamhet> / <http://www.po.se/Article.jsp?article=2290&avd=english> (26.01.2004).
- PO-PON (Allmänhetens Pressombudsman – Pressens Opinionsnämnd) (o.J.b): Instruktion för Allmänhetens Pressombudsman (PO) / Instruction for the Office of the Press Ombudsman. Auf: <http://www.po.se/Article.jsp?article=1009&avd=verksamhet> / <http://www.po.se/Article.jsp?article=2291&avd=english> (26.01.2004).
- Pressenævnet (2002): Årsberetning 2001. Kopenhagen: Pressenævnet.
- Pressenævnet (o.J.a): Vejledende regler for god presseskik. Auf: [http://www.pressenaevnet.dk/lovgivning/index\\_presseskik.html](http://www.pressenaevnet.dk/lovgivning/index_presseskik.html) (27.01.2003).
- Pressenævnet (o.J.b): What is the Press Council. Auf: <http://www.pressenaevnet.dk/english/indhold.html> (20.11.2003).
- RTR (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH) (o.J.): Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria). Auf: <http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Ueber+Uns~KommAustria?OpenDocument> (19.12.2003).
- RTVV (Radio- och TV-verket) (o.J.): The Swedish Radio and TV Authority. Auf: <http://www.rtvv.se/english/rtvv/rtvv.htm> (04.11.2003).
- Schweizer Presserat (1999): Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten. Auf: [http://www.presserat.ch/code\\_d.htm](http://www.presserat.ch/code_d.htm) (30.01.2004).
- SR (Sveriges Radio) (2003): The Company. Auf: <http://www.sr.se/omsr/english/public/company.stm> (4.11.2003).
- SR DRS (Schweizer Radio DRS) (2003): Informationsjournalismus bei Schweizer Radio DRS. Zürich: SR DRS.
- SRG (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft) (1981): Kommentar zu den Richtlinien für Gegendarstellungen vom 26. Februar 1981 und Hinweise zu ihrer Anwendung. Bern: SRG.
- SRG (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft) (1986): Programmgrundsätze. Bern: SRG.
- SRG (Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft) (1987): Richtlinien des Generaldirektors für die Wahl- sendungen anlässlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen 1987. Bern: SRG.
- SRG SSR idée suisse (2000): Geschäftsbericht 2000 der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft. Auf: [http://www.srg-ssr-idee-suisse.ch/de/publications/order/de\\_gb00.pdf](http://www.srg-ssr-idee-suisse.ch/de/publications/order/de_gb00.pdf) (24.11.2003).
- SRG SSR idée suisse (2001): Jahresmedienkonferenz der SRG SSR idée suisse vom 26. Juni 2001 in Bern. Referat von Walter Rüegg, Direktor Schweizer Radio DRS. Auf: [http://www.srg-ssr-idee-suisse.ch/de/home/documents/de\\_referat\\_srdrs.pdf](http://www.srg-ssr-idee-suisse.ch/de/home/documents/de_referat_srdrs.pdf) (24.11.2003).
- SRG SSR idée suisse (2003a): Statuten der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR idée suisse (SRG-Statuten) vom 22. November 1991. Revidierte Fassung vom 14. November 2003. Auf: [http://www.srg.ch/de/legal\\_guidelines/de\\_statuten\\_srg.html](http://www.srg.ch/de/legal_guidelines/de_statuten_srg.html) (22.01.2004).
- SRG SSR idée suisse (Hrsg.) (2003b): Strategie der SRG SSR idée suisse 2001-2006. Version 2003. Bern: SRG SSR idée suisse.
- SVT (Sveriges Television) (2001): Facts about Sveriges Television. Auf: <http://www.svt.se/svtinfo/inenglish/svtfacts00-01.pdf> (04.11.2003).

- SVT (Sveriges Television) (2002): Fakta om Sveriges Television 2001/02. Stockholm: SVT.
- SWR (Südwestrundfunk) (1998): Satzung des Südwestrundfunks (SWR-Satzung) vom 20. April 1998.
- SWR (Südwestrundfunk) (2003): Der Rundfunkrat. Auf: <http://www.swr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat.html> (26.01.2004).
- UBI (Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen) (o.J.): Die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen. Auf: <http://www.ubi.admin.ch/ubi/d/index.htm> (Stand: 08.10.2003).
- UNESCO (1980): Many Voices, One World. Towards a new more just and more efficient world information and communication order. Report by the International Commission for the Study of Communication Problems. Paris: UNESCO.
- VSP (Verband Schweizer Presse)/SVJ (Schweizer Verband der Journalistinnen und Journalisten)/comedia - die Mediengewerkschaft (2000): Gesamtarbeitsvertrag 2000 für Journalistinnen/Journalisten und das technische Redaktionspersonal. Definitives Verhandlungsergebnis vom 27. Januar 2000. Auf: <http://www.journalisten.ch/attachments/gav/GAV2000%20Web.htm> (26.01.2004).
- WDR (Westdeutscher Rundfunk) (2003): Gremien. Auf: <http://www.wdr.de/unternehmen/grfrat.html> (30.10.2003).
- YLE (Yleisradio Oy) (2001): This is YLE. Auf: <http://www.yle.fi/fbc/thisyle.shtml> (10.10.2003).
- YLE (Yleisradio Oy) (2003): Annual Report. Auf: [http://www.yle.fi/fbc/YLE\\_Annual%20Report\\_2002.pdf](http://www.yle.fi/fbc/YLE_Annual%20Report_2002.pdf) (04.11.2003).

### 3 Rechtsdokumente

- BBC Agreement (1996). Auf: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/agreement.pdf> (21.12.2003).
- BBC Royal Charter (1996). Auf: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/charter.pdf> (21.12.2003).
- Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz), BGBl. 379/1984, in der Fassung BGBl. I Nr. 100/2002. Auf: <http://www.bka.gv.at/bka/medien/orfgkons2002.pdf> (22.01.2004).
- Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 21. Juni 1991, SR 784.40. Auf: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c784\\_40.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c784_40.html) (22.01.2004).
- Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden (Privatradiogesetz), BGBl. I Nr. 20/2001, in der Fassung BGBl. I 136/2001. Auf: <http://www.bka.gv.at/bka/medien/privatradiogesetz.pdf> (22.01.2004).
- Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privates Fernsehen erlassen werden (Privatfernsehgesetz), BGBl. I Nr. 84/2001, in der Fassung BGBl. I. 71/2003. Auf: <http://www.bka.gv.at/bka/medien/privatfernsehgesetz.pdf> (22.01.2004).
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000, SR 101. Auf: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html> (22.01.2004).
- Bundesverfassungsgesetz über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG-Rundfunk) vom 10. Juli 1974, BGBl. Nr. 396/1974. Auf: <http://www.bka.gv.at/bka/medien/bvgrundfunk.pdf> (22.01.2004).
- Communications Act 2003 (Grossbritannien). Auf: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm> (22.01.2004).
- Forretningsorden for Pressenævnet. Bekendtgørelse nr 86 af 9/2/1998. Auf: <http://pressenaevnet.dk/lovgivning/forretningsorden.html> (24.11.2003).
- Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR-Gesetz) vom 23. März 1985, in der Fassung um 17. Juni 2003, GV. NRW vom 30. Juni 2003, S. 230. Auf: [http://www.wdr.de/unternehmen/media/WDR\\_Gesetzt.pdf](http://www.wdr.de/unternehmen/media/WDR_Gesetzt.pdf) (22.01.2004).
- Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.
- Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (Konzession-SRG) vom 18. November 1992. Auf: [http://www.srg.ch/de/legal\\_guidelines/de\\_konzession\\_srg.html](http://www.srg.ch/de/legal_guidelines/de_konzession_srg.html) (22.01.2004).

- Medieansvarsloven. Lovbekendtgørelse nr 85 af 9/2/1998 (Danish Media Liability Act). Auf: [http://www.retsinfo.dk/\\_GETDOC\\_/ACCN/A19980008529-REGLTARGET](http://www.retsinfo.dk/_GETDOC_/ACCN/A19980008529-REGLTARGET) (26.01.2004).
- Pressegesetz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Landespressegesetz BbgPG) vom 13. Mai 1993 (GVBl.I/93 S. 162) geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2002 (GVBl.I/02 S.57).
- Radio- och TV-Lagen 1996: 844 (Swedish Broadcasting Act). Auf: <http://www.rtvv.se/english/pdf/rtvact.pdf> (22.01.2004).
- Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 6. Oktober 1997, SR 784.401. Auf: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c784\\_401.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c784_401.html) (22.01.2004).
- Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-Staatsvertrag) vom 30. Mai 1991. Auf: <http://www.mdr.de/DL/114587.pdf> (22.01.2004).
- Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (Rundfunkstaatsvertrag RfStV) vom 31. August 1991, in der Fassung des sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, in Kraft seit dem 1. Juli 2002.
- Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag JMStV) vom 10.-27.9.2002, in Kraft seit dem 1. April 2003, GBl. BW 2003, S. 93.
- Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR-Staatsvertrag) vom 31. Mai 1997, GVBl. 1997, S. 260. Auf: <http://www.artikel5.de/gesetze/swr-stv.html> (22.01.2004).
- The Charter for Television Broadcasting Services in Sweden 1996. Auf: <http://www.svt.se/hela/inenglish/charter.pdf> (22.01.2004).
- Tryckfrihetsförordningen 1949: 105 (Gesetz über die Pressefreiheit). Auf: <http://www.notisum.se/mp/sls/lag/19490105.htm> (22.01.2004).
- Yttrandefrihetsgrundlagen 1991: 1469 (Gesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung). Auf: <http://www.notisum.se/mp/sls/lag/19911469.htm> (22.01.2004).