

Ordnung in die Mediendebatten

DIE MEDIENWISSENSCHAFT HAT SICH BISHER WENIG MIT DEM VERÄNDERUNGSPROZESS DER MEDIENORDNUNGEN BEFASST. DIE THEORIE GESELLSCHAFTLICHER ENTSCHEIDUNGEN STELLT EINEN GENERELLEN RAHMEN ZUR VERFÜGUNG, IN DEM EINE SYSTEMATISCHE REFLEXION DER MEDIENPOLITIK MÖGLICH IST.

Gerald Host und Klaus Schweinsberg

In Europa wie auf der ganzen Welt liegt die Medienbranche derzeit im Brennpunkt des Interesses: Das SRG-Monopol wankt endgültig durch die Konzessionserteilung für den privaten Fernsehanbieter Tele 24, der nun auch national senden darf. In Österreich trat der erfolgreiche Generalintendant des Österreichischen Rundfunks, Gerhard Zeiler, zurück, weil er mit den medienpolitischen Weichenstellungen unzufrieden war. Bertelsmann und Kirch erwarten eine Absage Brüssels für ihr gemeinsames Pay-TV-Projekt aus kartellrechtlichen Gründen.

Solche Beispiele lassen sich noch einige aufzählen. Auffallend dabei ist der Mangel an rational geführter Diskussion über Medienordnungen, die, abseits von Einzelfällen, mithelfen würde, das Verhältnis von Medien, Politik und Gesellschaft zu regeln. Ideologische Dispute und wirtschaftliche Interessen stehen im Vordergrund. Der medienordnungspolitischen Diskussion auf nationaler wie auf europäischer Ebene gebricht es an einem valablen ordnungstheoretischen Unterbau. Wortführer im ordnungstheoretischen wie ordnungspolitischen Disput sind die Juristen, deren mechanistisches Weltbild die ordnungspolitischen Schritte der letzten Jahre prägte. Die Kommunikationswissenschaften bleiben in dieser Diskussion weitgehend stumm. Das unvermittelte Interesse am Thema "Medienordnung" trifft sie völlig unvorbereitet: Die bestehenden kommunikationswissenschaftlichen Medienordnungstheorien sind meist rein morphologischer Natur und eignen sich nicht für Wirkungsanalysen.

In diesem Aufsatz sollen die Notwendigkeit einer Ordnungstheorie innerhalb der Kommunikationswissenschaft aufgezeigt, Forderungen an eine solche Theorie formuliert und deren mögliche Leistungen skizziert werden. Die hier vorgeschlagene entscheidungstheoretisch fundierte Medienordnungstheorie erhebt den Anspruch, eine allgemeine Theorie zu sein, indem sie bestehende Ansätze zu integrieren und als Spezialfälle darzustellen vermag. Dem interdisziplinären Charakter der Medien- und Kommunikationswissenschaft wird dadurch Rechnung getragen. Das innerhalb der Disziplin versprengte Wissen – von Kommunikationswissenschaftlern selbst oft kritisiert – erhält eine theoretische Klammer.

In der politischen Praxis fehlt eine rationale Diskussion über Medienordnungen

Allgemeine Entscheidungstheorie wird hier als Fundament vorgeschlagen

Akzent: Medienordnungen

GRUNDFRAGEN DER ORDNUNGSTHEORIE

Im Rahmen einer allgemeinen Ordnungstheorie sollen prinzipiell folgende Grundfragen gelöst werden, die auch als Anforderungskatalog an spezielle Ordnungstheorien betrachtet werden können: Morphologie; Analyse der Ordnungen sowie Ordnungspolitik. Diese drei Leistungen einer Ordnungstheorie bauen aufeinander auf. Unter einer Morphologie der Ordnungen wird die Beobachtung, Beschreibung und Klassifikation von Ordnungen verstanden. Morphologische Fragen sind ihrem Charakter nach voranalytisch. Ordnungstheorien, die sich allein auf die Morphologie beschränken und keinen Analyserahmen bieten, sind für die Erklärung, Prognose und Steuerung, also für die Analyse der Ordnungen unfruchtbar. Die Analyse baut auf den in der Morphologie erkannten Elementen auf und untersucht die Beziehungen zwischen denselben. Hier gilt es vor allem die Frage zu beantworten: Wie beeinflusst die Ordnung (Struktur, System) den Ablauf (Prozess)?

Nach der Morphologie und der darauf aufbauenden Analyse der Ordnungen können daraus Empfehlungen an die Ordnungspolitik abgeleitet werden. Durch eine so gestufte Vorgehensweise kann eine Rationalisierung der Diskussion erreicht werden, die mit einer Entideologisierung einhergeht. Mythen und Halbwahrheiten sollen dadurch ausgemerzt werden.

ENTSCHEIDUNGSTHEORETISCHE ORDNUNGSTHEORIE FÜR DIE KOMMUNIKATIONSWISSENSCHAFT

Makrosoziale Phänomene, wie z.B. die Massenkommunikation, stellen die Sozialwissenschaft vor erhebliche Probleme. Ordnungspolitische Entscheidungen in diesem Umfeld sind wesentlich mit zwei Problemen behaftet: Bei der Beurteilung von Entscheidungssituationen und -folgen herrscht essentielle Unwissenheit. Daraus resultiert die Komplexität von (ordnungspolitischen) Entscheidungen. Die Komplexität von Entscheidungen zu reduzieren, ist eines der Ziele der Entscheidungstheorie. Eine der elementarsten Methoden hierfür ist die Aufteilung in Vor- bzw. Rahmenentscheidungen und Nach- bzw. laufende Entscheidungen. Von heuristischem Wert ist dieser in den Wirtschaftswissenschaften entwickelte Ansatz auch für die Medien- und Kommunikationswissenschaft, deren Untersuchungsgegenstand Produktions-, Distributions- und Rezeptionsprozesse (vgl. Weischenberg 1992: S. 77) von Medienaussagen sind. Die Aufteilung in laufende Entscheidungen und Ordnungsentscheidungen wurde in der Kommunikationswissenschaft bislang nicht unternommen. Prozess wie Rahmenbedingungen firmieren unter gleichem Namen: Massenkommunikation. Der entscheidungstheoretische Ansatz erlaubt hingegen, Prozess und Rahmenbedingungen der Massenkommunikation jeweils beim Namen zu nennen: Die Medienordnung beschreibt die Rahmenbedingungen, die Massenkommunikation ist der ablaufende Prozess, d.h. die laufenden Entscheidungen innerhalb einer Medienordnung. Mag es *realiter* unmöglich sein, Ordnung und Prozess auseinanderzuhalten, so gilt für die Analyse sinngemäss Niklas Luhmanns Diktum, wonach man Ordnung und Prozess zwar nicht trennen, aber unterscheiden kann.

Unter einer *Medienordnung* wird in diesem Aufsatz das rechtliche, institutionelle, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gefüge verstanden, innerhalb dessen sich interaktive Massenkommunikation vollzieht. Der laufende Prozess der interaktiven Massenkommunikation unterliegt ständigen Entscheidungen, sodass die Medienordnung auch als Entscheidungsstruktur einer medialen Gesellschaft interpretiert werden kann. Diese Entscheidungsstruktur besteht aus den Elementen Entscheidungsträger, Ziele und Werte, materielle und formelle Restriktionen, kollektiv-interne und kollektiv-externe Entscheidungs- und Koordinationsverfahren.

Die *interaktive Massenkommunikation* basiert auf der vorgegebenen Medienordnung und beeinflusst diese. Mit dem Zusatz "interaktiv" sollen auch die möglichen Rückkoppelungen des Entscheidungsträgers Rezipient auf den Prozess sowie auf die Struktur angedeutet werden.

In der folgenden Grafik ist der Zusammenhang zwischen Struktur und Prozess und den denkbaren Wechselwirkungen dargestellt. Die Analyse widmet sich den Beziehungen zwischen den Ele-

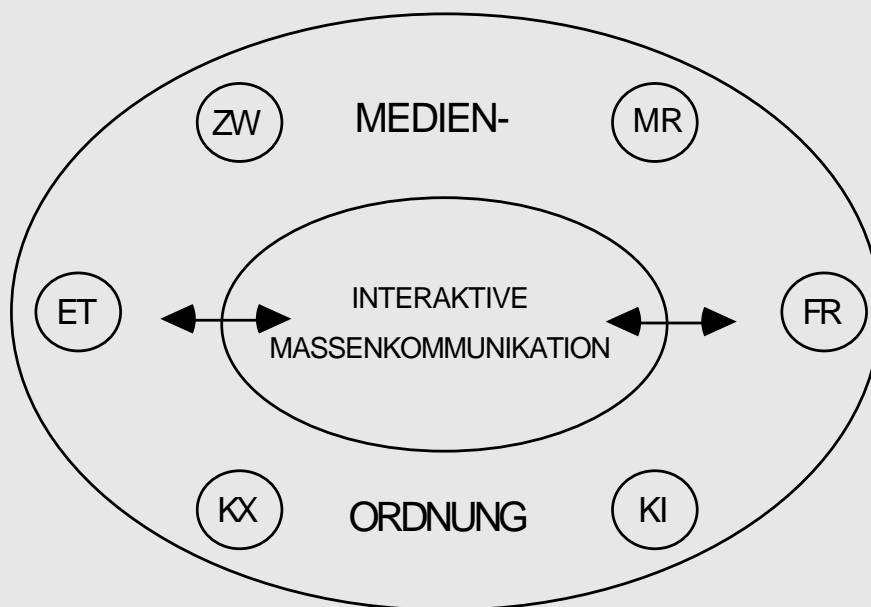
Grundfragen:
1. Morphologie
2. Analyse der Ordnungen
3. Ordnungspolitik

Entscheidungstheorie reduziert die Komplexität makrosozialer Phänomene

Unterscheidung:
Medienordnung = Rahmen / Massenkommunikation = Prozess

Medienordnung ist die Entscheidungsstruktur einer medialen Gesellschaft

BEZIEHUNGEN ZWISCHEN MEDIENORDNUNG (STRUKTUR) UND INTERAKTIVER MASSENKOMMUNIKATION (PROZESS)



ET: Entscheidungsträger
 FR: Formelle Restriktionen
 KX: kollektivexterne Entscheidungs- und Koordinationsprozesse

KI: kollektivinterne Entscheidungs- und Koordinationsprozesse
 ZW: Ziele und Werte
 MR: Materielle Restriktionen

menten einer Medienordnung. Daraus werden dann medienpolitische Schlüsse gezogen. Die entscheidungstheoretisch fundierte Medienordnungstheorie bietet keine monokausalen Wirkungsprozesse an, die meistens ohnehin auf ideologischen bzw. Vor-Entscheidungen beruhen. Sie analysiert Wirkungsabläufe differenziert; dabei wird zunächst versucht, auf allgemeiner Ebene keine denkbaren Möglichkeiten auszulassen.

DIE ELEMENTE EINER MEDIENORDNUNG

Die oben erwähnten konstituierenden Elemente einer Medienordnung beeinflussen sich gegenseitig und können nicht von einander losgelöst betrachtet werden. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Verhalten der Entscheidungsträger, die entweder als Individuen oder in Kollektiven auftreten können. Im Medienbereich sind dies vor allem Medienpolitiker, Medienunternehmen und Journalisten sowie die Rezipienten. Ihr Verhalten ergibt sich aus den Zielen und Handlungsspielräumen bzw. Restriktionen, denen sie sich gegenüber sehen. Die Entscheidungsträger treffen ihre Wahl gemäss ihren Zielen und Werten. Da aber die individuellen Ziele in den meisten Fällen andere sind als die Ziele des Kollektivs, in dem das Individuum wirkt, sind Konfliktsituationen oder eine Aushöhlung des kollektiven Zieles vorprogrammiert. Inwiefern die Ziele erreicht werden, hängt von den materiellen und formellen Restriktionen, den Entscheidungs- und Koordinationprozessen sowie den anderen Entscheidungsträgern und deren Zielen ab. Kollektivinterner und kollektivexterner Entscheidungs- und Koordinationsprozesse bedarf es dann, wenn Entscheidungsträger in Kollektiven auftreten. Findung und Durchsetzung einer Entscheidung wird dadurch problematisch,

Entscheidungsträger: Politiker, Medienunternehmen, Journalisten, Rezipienten

Akzent: Medienordnungen

dass die Rolle der Beteiligten und Betroffenen bei der Entscheidungsfindung auseinanderfallen können. Als Entscheidungs- und Koordinationsmechanismen kommen Hierarchie, Wahl, Verhandlung und Wettbewerb in Betracht. Diese vier Kategorien können gleichzeitig in einer Ordnung auftreten und sich überschneiden. So kann beispielsweise ein Boulevardjournalist mit seinem Blatt in strengem Konkurrenzkampf stehen, ist zeitungintern jedoch der Redaktionshierarchie unterworfen.

Entscheidungsmechanismen: Hierarchie, Wahl, Verhandlung, Wettbewerb

Die volle Komplexität des Modells wird durch die Einbeziehung der wechselseitigen Beziehungen und Wirkungen zwischen einzelnen Elementen erreicht. Es wird Gesamtinterdependenz unterstellt. Bei der Betrachtung einer konkreten Medienordnung bzw. einer konkreten Situation können die genauen Beziehungsgeflechte herausgearbeitet werden.

MEDIENPOLITISCHE IMPLIKATIONEN – LEISTUNGEN EINER MEDIENORDNUNGSTHEORIE

Der besondere entscheidungstheoretische und individualistische Zugang ist in der Lage, die Grundfragen der Morphologie zu beantworten. Medienordnungen werden allgemein beschrieben. Damit umfasst dieser Ansatz speziellere, auch dem methodologischen Kollektivismus verpflichtete Gedankengebäude. Diese Theorie versucht ideologische Scheuklappen zu vermeiden, insbesondere bei der Darstellung des Status quo eines Mediensystems und dessen Analyse, aus denen dann wichtige Implikationen für medienpolitische Empfehlungen abgeleitet werden.

Aus der Ordnungstheorie ergeben sich zwei Grundfragen für die Medienpolitik. Erstens: Wie oder nach welchen Kriterien erfolgt eine Beurteilung der Medienpolitik bzw. den medienpolitischen Weichenstellungen? Letztlich ist dies eine normative Fragestellung. Die Beantwortung dieser Frage kann mehr über den ideologischen Unterbau des jeweiligen Autors enthüllen, denn zweckdienliche Hinweise für eine Beurteilung liefern. Normen sind zwar nicht wahrheitsfähig, jedoch begründungsfähig. Im Sinne einer Rationalisierung der Diskussion werden für Begründungen wissenschaftliche Erkenntnisse herangezogen. Eine wichtige Rolle hierbei spielt der Systemoutput für Individuen und Kollektive. Erkenntnisse über den Systemoutput gründen auf den Qualitäten der vorangehenden Morphologie und Analyse der Medienordnungen, die ihrerseits aber in normativen Vorentscheidungen wurzeln. Diesem Dilemma kann man wohl nicht entkommen. Es ist aber von Bedeutung, ob die vorgeschlagene Morphologie und Analyse auch imstande ist, Beiträge zu Funktionsweise und Entwicklung alternativer Medienordnungen zu liefern.

Die Beurteilung von Medienpolitik ist an Normen gebunden, die begründet werden müssen

Zweitens: Welche Medienordnungen bzw. medienpolitische Massnahmen sind zu empfehlen? Zur Beantwortung dieser Frage ist es vonnöten, einigermassen zuverlässige Funktions- und Wirkungsprognosen erstellen zu können. Diese Prognosen sind – will man sich nicht lediglich auf unreflektierte Erfahrung verlassen – aber nur auf Basis einer brauchbaren Morphologie zu gewinnen.

Für die Empfehlung von Massnahmen braucht es zuverlässige Prognosen

Das Fehlen von breit abgestützten Wirkungsprognosen für die Funktionsweise von Medienordnungen ist auch derzeit das grösste Manko der Kommunikationswissenschaften. Oftmals werden idealtypische Medienordnungen vorgestellt, auf die die Medienpolitik vor allem aus weltanschaulichen Gründen abziehen sollte, ohne dass Wirkungsprognosen auch hinsichtlich der Realisierungschancen der eigenen Ziele erstellt werden, wenn tatsächlich die vorgeschlagene Politik in die Tat umgesetzt werden würde.

Dieses Vakuums bemächtigen sich in der Regel Juristen. In den rechtswissenschaftlichen Beiträgen zur Medienpolitik wird vorwiegend von einem mechanistisch-deterministischen Weltbild ausgegangen. Das bedeutet, dass sich keine Wirkung ergeben kann, die nicht schon durch die Daten determiniert wäre. Dadurch wähnt man sich in der Lage, bei Kenntnis der Ausgangssituation die Wirkungen vorauszusagen, und, in weiterer Folge auch, das System zweckgerichtet zu steuern: Juristen als Medieningenieure. Bei der Setzung einer solchen positiven Ordnung als Ausfluss des Ausgestaltungsdenkens werden aber die Opportunitätskosten – in den Worten der Juristen: die Verhältnismässigkeit – einer Massnahme sowie mögliche immanente Kausalverläufe vernachlässigt.

Die Medienwissenschaft überlässt das Feld den Juristen

sigt. Ausserdem wird dadurch ein kreativer Lösungsprozess frühzeitig unterbunden: Die Medienpolitik wird angehalten, in ausgetretenen Pfaden zu wandeln.

Kreative Lösungen kommen nicht zum Zug

Das öffentliche Interesse an Programmviefalt muss z.B. weder zu öffentlich-rechtlichen Anstalten noch zu in Konkurrenz stehenden Privatsendern führen; schon gar nicht zwangsläufig. Auch das duale System ist nicht zwingend. Als Alternativen lassen sich vom Staat oder von anderen Institutionen subventionierte Programmbeiträge denken, die von privaten Kanälen gezeigt werden müssen; oder Sendeplattformen, die von den verschiedensten Programmanbietern genutzt werden können. Entscheidend dabei ist, ob schlussendlich der Systemoutput mit der Zielstellung Programmviefalt übereinstimmt.

Der entscheidungstheoretische Ansatz der Medienordnungen versucht deshalb die Medienpolitik auf ein "sicheres" morphologisches und analytisches Fundament zu stellen. Er thematisiert ausführlich die dynamischen Wechselbeziehungen zwischen den Elementen und grenzt nicht von vornherein alternative Betrachtungsweisen sowie Lösungsansätze aus. Seine Stärke liegt darin, dass er sein Augenmerk auf den Systemoutput bzw. die wirkliche Zielerreichung legt, und nicht auf *ex ante* postulierte Kausalzusammenhänge, die physikalischen Gesetzen gleichen.

Entscheidungstheorie vermeidet vorzeitigen Ausschluss von Lösungen

GRENZEN DES ANSATZES

Die individualistische Ausrichtung der entscheidungstheoretischen Medienordnungstheorie gibt Anlass zu kritischen Bemerkungen. Hier sollte jedoch nicht so sehr auf ideologische Überzeugungen geachtet werden, als auch auf Zweckmässigkeit. Diesem Ansatz kann auch vorgeworfen werden, dass er in seiner Abstraktion zu beliebig ist, und dass sich damit so gut wie alles erklären lässt. Diesen Vorwurf müssen sich allgemeine Theorien gefallen lassen. Ihrer Funktion nach lösen sie nicht direkt konkrete Probleme, sondern sind "forschungskritisch und organisatorisch und dadurch eventuell konstruktiv." (Kleinewefers 1988: S. 4) Die Beliebigkeit des Ansatzes steht in engem Zusammenhang mit dem Untersuchungsobjekt: Die Komplexität der sozialen Tatsache "Massenkommunikation" setzt Umfang, Art und Grad der Präzision von ordnungstheoretischen Erkenntnissen vermutlich recht enge methodische und sachliche Grenzen. Und diese Grenzen sind auch von der (Medien-)Ordnungspolitik und ihrem Willen zur Ausgestaltung der Wirklichkeit zu beachten.

Entscheidungstheorie ist jedoch eher forschungskritisch als anwendungsorientiert

Lesehinweise

- Kleinewefers Henner: Grundzüge einer verallgemeinerten Wirtschaftsordnungstheorie, Tübingen (Mohr) 1988
Gibt einen Überblick über die traditionelle Ordnungstheorie und eine Einführung in den entscheidungstheoretischen Ansatz aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht.
- Weischenberg Siegfried: Journalistik. Theorie und Praxis aktueller Massenkommunikation. Bd. 1: Mediensysteme, Medienethik, Medieninstitutionen, Opladen/Wiesbaden (Westdeutscher Verlag) 1992
Kommunikationswissenschaftliche Ordnungstheorien und detailreiche Schilderungen von bestehenden Mediensystemen.