



Prof. Dr. Rolf H. Weber
Lehrstuhl für Privat-, Wirtschafts-
und Europarecht

Zürich, November 2007

Zusammenfassung:

Forschungsprojekt „Media Governance und Service Public“

1. „Governance“ meint Verhaltenssteuerung. Die Aspekte der Transparenz und Unternehmensführung betreffende traditionelle „Corporate Governance“ hat zwischenzeitlich eine Erweiterung auf internationale Regelungsstrukturen erfahren („Multilevel-Governance“); überdies hat sich die Governance zu einem Brückenbegriff entwickelt, der verschiedene wissenschaftliche Disziplinen miteinander ins Gespräch bringt.

2. Sozialwissenschaftlich wird bei der Governance von Modellen der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren gesprochen. Politikwissenschaftlich fokussiert der Governance-Begriff auf den Gegenstand der kollektiv verbindlichen Entscheidungen und damit auf organisationsmässige Strukturen. Rechtlich geht es um die sachgerechte Zuteilung der Aufgaben und die zweckmässige Strukturierung der verantwortlichen Organe; sicherzustellen ist, dass die internen Abläufe und die externen Beziehungen allen Interessengruppen angemessen Rechnung zu tragen vermögen. Konzeptionell zur Diskussion steht die Bewältigung komplexer Strukturen durch die Einrichtung von transgouvernementalen Netzwerken, die horizontale und/oder vertikale

Beziehungsketten umfassen können; mit Blick auf den Aspekt der Fairness geht es insbesondere auch um die Partizipation (der von den demokratischen Strukturen) betroffenen Personen.

3. Weil sich die Regulierung der Medienunternehmen im Einflussbereich sowohl der privatwirtschaftlich geprägten Corporate Governance wie auch der in neuerer Zeit entstandenen öffentlich-rechtlichen Governance-Diskussion bewegt, können die Prinzipien der Media Governance, die spezifisch verschiedene Aspekte der Medienregulierung adressiert, wie folgt ausformuliert werden:

- Sachgerechte Ausgestaltung der Funktionsweise von Aufgabenträger und Funktion („Checks and Balances“), insbesondere im Verhältnis der Eigentümer zu den obersten Leitungsorganen und deren Verhältnis zu den eigentlichen Geschäftsführungsorganen;
- Angemessener Einsatz gesellschaftsrechtlicher Instrumente im Sinne der Best Practices-Prinzipien, z.B. operativ (Steuerung der betrieblichen Prozesse), strategisch (langfristige Planung) und finanziell (Sicherung der Liquidität und Attraktivität für Investoren);
- Schaffung sinnvoller Transparenz („Accountability“) über die internen Vorgänge zwecks Verbesserung der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen durch Dritte;
- Einrichtung von sachgerechten Compliance- und Effizienzüberprüfungsverfahren, z.B. mit Bezug auf die Beschaffung (Leistungsentwicklung), die Produktion (Leistungserstellung) und den Vertrieb (Leistungsverwertung) der angebotenen Medienprodukte, nicht zuletzt unter dem Gesichtswinkel der Konkretisierung eines prophylaktischen Stakeholder-Schutzes;
- Offener zivilgesellschaftlicher Feedback-Kanal für die Leistungsempfänger (Stärkung der Rezipienten-Partizipation).

Im Rahmen der Diskussion der Media Governance ist einerseits in Betracht zu ziehen, dass neben den traditionellen Medien auch neue Medienformen an Bedeutung gewinnen (z.B. zahlreiche Internetplattformen), dass aber zumindest

die elektronischen Massenmedien bis zu einem gewissen Grade (weiterhin) einem beschränkten Markt- und/oder Staatsversagen ausgesetzt sein können.

4. Medienmärkte zeichnen sich insoweit durch eine besondere Komplexität aus, als das typische Auseinanderfallen von Eigentum (Principal) und Geschäftsführung (Agent) um eine Dimension erweitert ist, weil der Agent spezifisch auch den Interessen der Medienrezipienten Sorge zu tragen hat. Diese Ausgangslage wird in der Tatsache reflektiert, dass neben dem wirtschaftlichen Wettbewerb (Konkurrenz der Medienträger) auch ein publizistischer Wettbewerb (Konkurrenz der eigentlichen Kommunikatoren, die vergleichbare Kommunikationsinhalte anbieten) besteht. Notwendig ist deshalb eine besondere Ausdifferenzierung der Principal-Funktionen.

5. Media Governance beschäftigt sich mit jeglicher Form von Einflusstypen auf die Verhaltenssteuerung, nämlich die Strukturelemente, die Leistungsaspekte und die konkreten Handlungsanweisungen. Regulatorisch an Bedeutung gewonnen haben in letzten Jahren auch Compliance und Controlling, die eine Festlegung von wesentlichen Verfahrensprozessen notwendig machen.

6. Die Anliegen der Media Governance betreffen Themenbereiche, die im Schnittbereich hoheitlicher Massnahmen und privatwirtschaftlicher Regulierungsansätze liegen. Als „Übergangsform“ zwischen staatlicher Gesetzgebung und allein von Privaten vorgenommener Selbstregulierung hat sich in den letzten Jahren das Konzept der Co-Regulierung im Medienbereich durchgesetzt; dieses Konzept führt zu einer Verantwortungsteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren („cooperative approach to governance“). In der Lehre sind denn auch die Erfolgsbedingungen der Co-Regulierung, insbesondere im Zusammenhang mit der Wahrnehmung einer ausreichenden Verantwortung privater Akteure gegenüber der Öffentlichkeit, detailliert herausgearbeitet worden. Empirische Erkenntnisse bestehen zu den strukturellen Merkmalen, den prozeduralen Merkmalen und den Charakteristika des Umfeldes als möglichen Erfolgsfaktoren. Implementationsgrundsätze sind die Unabhängigkeit des Regulierers von den Regulierten, die Beteiligung des Staates, die Verantwortlichkeit durch Einbezug der Öffentlichkeit, die Schaffung von

Transparenzregeln, die wirksame Sanktionierung, der ausreichende Bekanntheitsgrad, die Akzeptanz durch die Marktteilnehmer, die Flexibilität und Geschwindigkeit der Umsetzung, die Komplexität des Politikumfeldes sowie die Wahrung des Prinzips der Staatsferne der Medien.

7. Für das Thema der Media Governance ist auch der Aspekt der Selbstorganisation im Sinne der betrieblichen Anforderungen, die eine Grundlage für eine sachgerechte Medienversorgung bilden, in den letzten Jahren bedeutungsvoller geworden. Sachlich geht es um innerbetriebliche Normgebungs- und Normdurchsetzungsprozesse, welche ein Unternehmen strukturieren, und zwar von einfachen Regelwerken bis hin zu hochkomplexen Organisationseinheiten. Im Vordergrund stehen insbesondere interne Controlling-Mechanismen, welche die Funktion erfüllen, die organisatorischen Abläufe zu optimieren sowie Planungs- und Kontrollprozesse zu koordinieren. Auch mit Bezug auf die Erfolgsfaktoren und die Implementierung von Selbstorganisationsmassnahmen bestehen zwischenzeitlich gestützt auf Untersuchungen recht tragfähige Fundamente.

8. Im elektronischen Medienbereich geht die Regulierung weiterhin vom Grundsatz aus, dass wegen der Breitenwirkung und der Suggestivkraft von Radio und Fernsehen ein gesetzlich zu umschreibender Service Public vorzusehen sei. Für die hoheitlich angeordneten Programmgrundsätze, auch wenn es sich nur um ein Rahmenregelwerk handelt, ist die Media Governance von besonderer Bedeutung, zumal der Anbieter der Service Public-Leistungen regelmässig gewisse finanzielle oder anderweitige Privilegien geniesst. Dementsprechend ist das Konzept des Service Public vor dem Hintergrund der Media Governance-Ausprägungen zu spiegeln. Konzeptionelle Ziele des Service Public in der Schweiz sind die sprachregionale Versorgung, die Meinungsbildung sowie die Kultur; bei der Ausbalancierung von Funktionsaufträgen geht es schwergewichtig um die Integrations-, die Forums-, die Vorbild- und die Komplementärfunktion; inhaltlich strebt der Service Public die Vielfalt der Programmstruktur (vertikales Vielfaltselement) und die Vielfalt der Meinungen (horizontales Vielfaltselement) an. In neuerer Zeit wird überdies zutreffend darauf hingewiesen, dass der Miteinbezug des Publikums stärker zu fördern ist; Medienrezipienten sind Konsumenten,

Bürger und damit Teil der demokratischen Gesellschaft sowie gegebenenfalls Angehörige einer Minderheitengruppe. Teilkonzepte, welche dazu beitragen können, den Anliegen der „Media Accountability“ besser Rechnung zu tragen, sind die Rezipientenforschung, das Qualitäts-Rating, die Vertretung in Kontrollgremien, die Ausgestaltung sinnvoller Beschwerdeverfahren, die Zurverfügungstellung von Kommunikationsplattformen sowie die Erleichterung der Bildung von Medienrezipienten-Vereinigungen. Schliesslich sind den prozeduralen Vorgaben, insbesondere durch spezifische Aufsichtsmaßnahmen, grössere Beachtung zu schenken; die Programmaufsicht muss so ausgestaltet sein, dass betroffene Medienrezipienten tatsächlich auch ihre Ansprüche sachgerecht zur Geltung zu bringen vermögen.

9. Im Rahmen der Schaffung des Radio- und Fernsehgesetzes, das am 1. April 2007 in Kraft getreten ist, sowie der Ausarbeitung der Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) sind verschiedene Aspekte der Media Governance sachgerecht in Betracht gezogen worden, doch lässt sich auch noch ein weiterer Handlungsbedarf eruieren:

(a) Indem die SRG-Konzession dem Verwaltungsrat die Oberleitung und die Oberaufsicht über das Gesamtunternehmen zuweist, nimmt sie eine sinnvolle Parallelisierung zu den gesetzlichen Anforderungen im Gesellschaftsrecht vor. Immerhin lässt sich nicht übersehen, dass der Aspekt von „Checks and Balances“ zwar ein adäquater Bestandteil des Corporate Governance-Konzepts darstellt, dass aber im Medienbereich auch weitere Komponenten, wie etwa die Einrichtung von sachgerechten Compliance-Verfahren, die Schaffung der Media Accountability und die Realisierung eines offenen zivilgesellschaftlichen Feedback-Kanals eine Rolle spielen. Überdies lässt sich die Frage stellen, ob es sachgerecht sei, dass der Bundesrat lediglich die Statuten der SRG, nicht aber deren Organisationsreglement genehmigt; wichtige Corporate Governance-Aspekte finden sich regelmässig im Organisationsreglement, weshalb der Verzicht auf die Einflussmöglichkeit nicht ganz überzeugt.

(b) Der Begriff der Informationsqualität setzt sich aus einer Vielzahl von einzelnen Aspekten zusammen, deren Massstäbe unterschiedlich ausgestaltet sein und deren Sektoren gegebenenfalls sogar in an sich verschiedene Richtungen zeigen können. Als relevante Aspekte erweisen sich die Richtigkeit und die

Vollständigkeit der Information, die Verlässlichkeit der Informationsquelle, die Klarheit des medialen Angebots, das Kriterium der Schlüssigkeit und der Aspekt der Nützlichkeit. Den erwähnten Qualitätskriterien dürfte von den Programmschaffenden aber nur dann angemessen Rechnung getragen werden, wenn eine adäquate Qualitätsüberwachung eingerichtet wird, welche einerseits spezifisch programmbezogene Überprüfungsverfahren kennt (z.B. mit Blick auf das Sachgerechtigkeitsgebot und das Vielfaltsgebot), andererseits aber auch Rechenschaftsablagevorschriften einführt. Die SRG-Konzession enthält zwar eine Vorschrift zur Qualitätskontrolle (Art. 3 Abs. 3). Faktisch haben in der Vergangenheit aber weder die wissenschaftlichen Begleituntersuchungen noch die Tätigkeiten des Publikumsrates, der grundsätzlich in der Lage wäre, Überwachungsaufgaben wahrzunehmen, zu einer sachgerechten Qualitätskontrolle geführt. Erhöhte Transparenzschaffung und Einführung strikterer Compliance-Vorkehren könnten insoweit zu einer Verbesserung der Situation führen.

(c) Für die Medienunternehmen ist es von besonderer Bedeutung, Reaktionen der angesprochenen Öffentlichkeit zu erhalten; zudem können sich Medienrezipienten lediglich dann Gehör verschaffen, wenn sie die Möglichkeit haben, die Verbreitungskanäle der Medien zu benutzen. Der Zugang zu den Medien ist somit ein weiteres Thema der Media Governance; institutionell bestehen in der Schweiz indessen noch kaum konkrete Ansätze für den Einbezug der Zivilgesellschaft in die Programmgestaltung. Der Publikumsrat der SRG reagiert in der Regel erst nachträglich; zudem beinhaltet die Reaktion eher Kritik als prospektive Leitlinien für die Programmgestaltung.

* * *