

Patrick Donges (Hrsg.)

Von der Medienpolitik zur Media Governance?

Herbert von Halem Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Patrick Donges (Hrsg.):
Von der Medienpolitik zur Media Governance?
Köln : Halem, 2007

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung, sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme (inkl. Online-Netzwerken) gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2007 by Herbert von Halem Verlag, Köln

ISBN 3-938258-02-2
ISBN 978-3-938258-02-6

Den Herbert von Halem Verlag erreichen Sie auch im Internet unter <http://www.halem-verlag.de>
E-Mail: info@halem-verlag.de

SATZ: Herbert von Halem Verlag
DRUCK: FINIDR, s.r.o. (Tschechische Republik)
GESTALTUNG: Claudia Ott Grafischer Entwurf, Düsseldorf
Copyright Lexicon ©1992 by The Enschedé Font Foundry.
Lexicon® is a Registered Trademark of The Enschedé Font Foundry.

Inhalt

PATRICK DONGES	7
Medienpolitik und Media Governance	

TEIL I: THEORIEN DER MEDIA GOVERNANCE

GUNNAR F. SCHUPPERT	24
Was ist Media Governance?	

HANS J. KLEINSTEUBER	43
Rundfunkaufsicht zwischen Regulierung und Governance. Zur Rolle von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft	

PATRICK DONGES	67
Governance und Steuerung – zwei Theorieansätze im Vergleich	

WOLFGANG SCHULZ / THORSTEN HELD	85
Verfassungsrechtliche Grundsätze und Media Governance. Demokratische Legitimation und Wahrung des Rechtsstaatsprinzips bei der Regulierung von Medienanbietern unter besonderer Berücksichtigung ko-regulativer Systeme	

TEIL II: FORMEN DER MEDIA GOVERNANCE

NATASCHA JUST / MICHAEL LATZER / FLORIAN SAURWEIN	103
Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam	

HANNES HAAS / CORNELIA WALLNER	127
Medienpolitik als gesellschaftliches Projekt. Die Ziele von Media Governance	

SENTA PFAFF	144
Leitideen für Media Governance. Das Beispiel des digitalen Fernsehens	
MANUEL PUPPIS / MATTHIAS KÜNZLER	161
Governance als horizontale Ausweitung von Government: Selbst- und Ko-Regulierung im Mediensektor	
JAN SCHWATE / GERHARD VOWE	178
Governance oder Governmental Control? Internetpolitik in autoritären Staaten	
TEIL III: MEDIA GOVERNANCE UND KONKRETE REGELUNGSPROBLEME	
WERNER A. MEIER / JOSEF TRAPPEL	197
Medienkonzentration und Media Governance	
HENK ERIK MEIER	216
Urheberrechte als Governance-Problem. Erklärungsbeitrag und -defizite der Governance-Forschung	
BARBARA THOMASS	233
Medienethik als Governance-Problem	
MARKUS BEILER / MARCEL MACHILL	250
Suchmaschinen im Internet als Governance-Problem	
Autorinnen und Autoren	266

PATRICK DONGES

Medienpolitik und Media Governance

Der Begriff ›Governance‹ hat in den vergangenen Jahren in der Wissenschaft wie auch in der Politik einen rasanten Aufstieg erlebt. Sowohl bezogen auf einzelne Unternehmen (Corporate Governance) als auch auf internationale Regelungsstrukturen (Multilevel Governance) – der Ansatz wird von verschiedenen Disziplinen bezogen auf unterschiedliche Problemstellungen und Theorieebenen verfolgt. Dennoch steht die Frage, ob es sich bei Governance um ein modisches Schlagwort oder um einen plausiblen und nützlichen Ansatz handelt, immer noch im Raum (vgl. BENZ 2004). Der Band diskutiert diese Frage bezogen auf Fragestellungen der Medien- und Kommunikationspolitik: Wie gewinnbringend ist Media Governance zur Beschreibung und Analyse von Veränderungen im Bereich der Medien wie der Medien- und Kommunikationspolitik? Was kann die politische Praxis mit dem Begriff anfangen? Brauchen wir den Governance-Ansatz überhaupt, wenn uns doch Begriffe wie ›Entscheidung‹, ›Regulierung‹, ›Steuerung‹, oder schlicht: ›Medienpolitik‹ zur Verfügung stehen? Welche Probleme werfen im Zusammenhang mit Governance diskutierte Regelungsmodelle wie die Co- oder Selbstregulierung auf? Der Band liefert Antworten aus Sicht der Kommunikations-, Politik- und Rechtswissenschaft und weist auf neue Formen und Instrumente der Regelung öffentlicher Kommunikation hin.

In diesem einleitenden Beitrag wird im ersten Abschnitt die bisherige Diskussion um den Governance-Begriff nachgezeichnet: Wie wird Governance definiert, welche verschiedenen Lesarten weist der Begriff auf und wie wird in den Beiträgen des Bandes *Media Governance* verstanden? Im zweiten Abschnitt wird die Frage beantwortet, was mit dem Begriff der Media Governance gewonnen ist: Was unterscheidet ›Media Governance‹

von Begriffen wie ›Entscheidung‹, ›Regulierung‹ oder ›Steuerung‹? Ein Gewinn des Media Governance-Ansatzes wird schließlich darin gesehen, dass er die medienpolitische Theoriediskussion mit dem zentralen Begriff der Institution verbindet. Damit eröffnet Media Governance trotz einiger Probleme neue Perspektiven auch für die Analyse, Reflexion und Gestaltung von Regelungsstrukturen im Bereich der Medien bzw. der öffentlichen Kommunikation.

1. Governance und Media Governance

Der erste Hinweis ist nicht originell, denn jeder Überblicksartikel zum Thema Governance beginnt mit dem Einwand, dass der Begriff vielschichtig ist und keine Lehrbuchdefinition vorliegt (vgl. u.a. BENZ 2004: 12). Etwas anderes würde bei einem Begriff, der sowohl in der Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Ökonomie, Soziologie sowie in der Kommunikationswissenschaft diskutiert wird, auch überraschen. ›Governance‹ gilt als ein Brückenbegriff, der in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen anschlussfähig ist und es so ermöglicht, sie »miteinander ins Gespräch zu bringen« (vgl. den Beitrag von Schuppert). Dies setzt eine gewisse Offenheit des Begriffs logisch voraus, die das wissenschaftliche Bedürfnis nach präzisen Definitionen jedoch unbefriedigt lässt.

1.1 *Definitionen von Governance*

Eine Definition von Governance, auf die in mehreren Beiträgen dieses Bandes rekurriert wird, stammt von Renate Mayntz: Governance meint »das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedenen Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure« (MAYNTZ 2005: 15). In einer breiteren Definition wählen Stefan Lange und Uwe Schimank Abstimmungsprobleme zwischen Akteuren als Ausgangspunkt, die geregelt oder zumindest bewältigt werden müssen. Governance bedeutet dann die »Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren« (LANGE/SCHIMANK 2004: 19). Der Begriff des Musters deutet bereits an, dass sich

Governance sowohl auf den Prozess der Interdependenzbewältigung als auch auf die Strukturen, in denen sich diese Prozesse vollziehen, bezieht. Wie diese Interdependenzbewältigung vonstatten geht, wird von Autorinnen und Autoren der am Governance-Diskurs beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen allerdings unterschiedlich und im Rahmen ihrer jeweiligen Erkenntnisinteressen gesehen:

- Für die *Soziologen* Stefan Lange und Uwe Schimank etwa geschieht Interdependenzbewältigung durch Handlungsabstimmungen, die sich in Konstellationen wechselseitiger Beobachtung, wechselseitiger Beeinflussung oder schließlich in Konstellationen wechselseitigen Verhandels niederschlagen können (vgl. LANGE/SCHIMANK 2004: 19-22). Governance basiert auf institutionalisierten Regelsystemen, die das Handeln der involvierten Akteure lenken, wobei die Regeln unterschiedliche Formen umfassen können, etwa Hierarchie, Polyarchie, Netzwerke, Gemeinschaften, Märkte etc. (vgl. ebd.: 24). Das Ziel solcher Regelsysteme besteht aus soziologischer Sicht vor allem darin, Unsicherheit bei der Handlungsabstimmung zu reduzieren: »The relations between actors pose specific risks and uncertainties, and different sectors have developed different institutions to reduce these in order to make cooperation possible or easier« (VAN KERSBERGEN/VAN WAARDEN 2004: 152). Stefan Lange und Uwe Schimank haben ferner den Vorschlag gemacht, strenger zwischen Governance-Mechanismen und Governance-Regimen als einem Zusammenspiel mehrerer Mechanismen zu unterscheiden (vgl. LANGE/SCHIMANK 2004: 23). Der Markt im Sinne einer Tauschbeziehung unter Konkurrenzbeziehung ist einerseits ein Governance-Mechanismus wie die Hierarchie oder das Netzwerk, konkrete (Medien-)Märkte sind als Governance-Regime aber nicht nur vom Mechanismus des Marktes, sondern auch immer auch von anderen Mechanismen wie Hierarchien und Netzwerken geprägt.

- Die *Politikwissenschaft* fokussiert den Governance-Begriff stärker auf ihren Gegenstand der kollektiv verbindlichen Entscheidungen. An die Stelle einer allgemeinen Handlungsabstimmung zwischen Akteuren tritt bei Arthur Benz »Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren« (BENZ 2004: 25). Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive ist das Besondere am Governance-Begriff, dass er nicht auf den Staat als einen einheitlichen Akteur abstellt, der steuernd und koordinierend in die Gesellschaft eingreift. Vielmehr wird der Staat erstens als ein »differenziertes Geflecht nur teilweise hierarchisch

miteinander verbundener Akteure« (MAYNTZ 2005: 15) gesehen, der die Steuerung und Koordination zum Zweiten gemeinsam mit nicht-staatlichen Akteuren vornimmt. Drittens schließlich überschreiten die Prozesse und Strukturen, die der Governance-Begriff umfassen will, sowohl die Grenzen von Organisationen als auch die »Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind« (BENZ 2004: 25). Insbesondere wenn die europäische oder supranationale Ebene ins Spiel kommt, verdeutlicht der Governance-Begriff, dass Steuerung und Koordination sich nicht mehr in Form eines Regierens im klassischen Sinn vollziehen, sondern in Form komplex institutionalisierter Abstimmungsprozesse in Mehrebenensystemen (vgl. BENZ 2005).

- Diese Auflösung des Staates als einheitlicher Akteur und der Einbezug privater Akteure, die den Governance-Begriff aus einer politikwissenschaftlichen Sicht so interessant macht, ist für die *Rechtswissenschaft* ein Problem. Gerade für die deutsche Rechtslehre ist die Trennung von Staat und Gesellschaft, von öffentlichem Recht und Privatrecht konstitutiv (vgl. HOFFMANN-RIEM 2005: 197). Die Vorstellung staatlicher Akteure, die in Netzwerken und Verhandlungssystemen mit nicht-staatlichen Akteuren Problemlösungen aushandeln, wirft aus juristischer Sicht grundlegende Fragen der Rechtsstaatlichkeit auf – worauf in diesem Band insbesondere der Beitrag von Wolfgang Schulz und Thorsten Held aufmerksam macht. Gleichwohl betrachtet Hoffmann-Riem die Governance-Perspektive auch für die Rechtswissenschaft als einen »Pool für Anregungen neuer Problemansätze« (ebd.: 198).

- In den *Wirtschaftswissenschaften*, und hier vor allem in der Neuen Institutionenökonomik, wird Governance häufig mit Überwachung und Durchsetzung übersetzt (vgl. RICHTER/FURUBOTN 2003: 581). Governance-Strukturen sind eine Antwort auf das Problem, wie in Vertragsbeziehungen ausgehandelte Regeln unter der Annahme eines opportunistischen Verhaltens effizient kontrolliert und durchgesetzt werden können. Eine Governance-Struktur enthält sowohl die Regeln als auch die Instrumente ihrer Durchsetzung, etwa in Form von Sanktionen. Effizient ist eine Governance-Struktur (wie etwa der Markt) dann, wenn die Transaktionskosten seiner Überwachung und Durchsetzung niedrig sind (vgl. u.a. WILLIAMSON 1990: 81ff.).

Jenseits der hier nur skizzierbaren Unterschiede zwischen einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen weist der Governance-Begriff einen gemeinsamen Kern auf: Die institutionelle Struktur sowie auch Prozesse

der Interdependenzbewältigung im Sinne einer Handlungskoordination zwischen Akteuren. Die wissenschaftlichen Disziplinen unterscheiden sich dabei darin, auf welche Theorieebene sie Bezug nehmen: die Mikroebene individueller Akteure, die Mesoebene kollektiver Akteure oder die Makroebene der Gesellschaft. Ferner werden unterschiedliche Ziele der Handlungskoordination formuliert, von der Reduktion von Unsicherheiten über die Durchsetzung von Verträgen bis hin zur kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte.

1.2 Lesarten von Governance

Angesichts der Vielschichtigkeit der Definitionen verwundert es nicht, dass Governance im Allgemeinen nicht als eine Theorie bezeichnet wird. Auch die Beiträge dieses Bandes sprechen von einer Perspektive, einem Konzept oder Ansatz. Der Governance-Begriff wird damit in diesem Band wie auch in der Literatur generell unterschiedlich verwendet.

1. Governance kann als eine *wissenschaftlich-analytische Perspektive* betrachtet werden, als ein Programm oder eine »Leitlinie für die Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns« (BENZ 2004: 27), die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Begriffe liefert, auf Probleme aufmerksam macht, Erklärungen anbietet, zu neuen Fragestellungen führt etc.
2. Governance beschreibt gewisse *Veränderungen im Gegenstand*, in unserem Fall der Medien- und Kommunikationspolitik. Veränderungen im Medienbereich wie auch im Bereich der Politik selbst führen dazu, dass sich die Art und Weise, wie medienpolitische Entscheidungen formuliert, hergestellt und durchgesetzt werden, verändert: Grenzen des Politikfeldes werden durchlässiger, neue Akteure treten hinzu, es entstehen neue Koordinationsformen innerhalb wie außerhalb einzelner Nationalstaaten etc.
3. Governance wird *normativ-beratend* im Sinne bestimmter *Handlungsempfehlungen* als eine »Good Governance« verwendet. Gefragt wird hier nach bestimmten Zielen von Medienpolitik, und es wird die Frage diskutiert, ob Medienpolitik bestimmten normativen Vorstellungen entspricht.

Diese drei Lesarten sind idealtypische Unterscheidungen, die sich wechselseitig bedingen können. Veränderungen im Gegenstand können

eine andere wissenschaftlich-analytische Perspektive rechtfertigen, auf deren Basis je nach Wissenschaftsverständnis dann andere Handlungsempfehlungen resultieren können.

1.3 *Was ist Media Governance? Antworten dieses Bandes*

Der vorliegende Band umfasst Beiträge einer noch neuen Diskussion um die Anwendung des Governance-Begriffs auf medienpolitische Fragestellungen aus Sicht verschiedener wissenschaftlicher Perspektiven (vgl. zu dieser Anwendung auch: Ó SIOCHRÚ/GIRARD 2002; MCQUAIL 2003: 91; MEIER/TRAPPEL 2002). Die Beiträge des Bandes spiegeln die Breite der Lesarten wie auch der Fragestellungen des Governance-Begriffs wider und verwenden den Begriff der Media Governance unterschiedlich.

Lesarten von Media Governance

Media Governance als wissenschaftlich-analytische Perspektive: GUNNAR F. SCHUPPERT vergleicht den Governance-Ansatz in seinem Eröffnungsbeitrag mit einer Kamera, durch die im Idealfall bestimmte Gegenstände so herangezoomt werden können, »dass man einerseits die Details in den Blick bekommt, andererseits aber nicht den Gesamtüberblick verliert«. Die besondere Kompetenz oder der Mehrwert der Governance-Perspektive liegt für Schuppert in der Prozesshaftigkeit und Dynamik des Ansatzes. Medienpolitische Problemstellungen wie technische Veränderungen, eine Konvergenz der Inhalte, Entwicklung der Informationsmärkte oder Fragen der Finanzierung können so mit vier zentralen Fragestellungen der Governance-Perspektive angegangen werden: (1) sich wandelnde und neue Akteurskonstellationen, (2) sich wandelnde und neue institutionelle Arrangements und Regelungsstrukturen, (3) sich auflösende bzw. verwischende bisherige Grenzziehungen wie etwa zwischen national und international, öffentlich und privat, innen und außen etc., (4) sich wandelnde oder neu zu entwickelnde Legitimationskonzepte, »die die Geborgenheit nationalstaatlicher Legitimationsstränge überwinden und legitimatorische Anforderungen an neue, insbesondere transnationale Governance-Formen stellen«. Governance ist nach dieser Lesart primär eine neue wissenschaftlich-analytische Perspektive auf neue wie auch bekannte Problemstellungen der Medienpolitik.

Media Governance als Beschreibung von Veränderungen im Gegenstand: Die zweite Lesart findet sich exemplarisch bei MANUEL PUPPIS und MATTHIAS KÜNZLER: »Governance mag nicht Politik sein wie wir sie kennen. [...] Governance löst Politik nicht ab, weist aber zweifellos auf eine Veränderung von Politik hin«. Auch NATASCHA JUST, MICHAEL LATZER und FLORIAN SAURWEIN führen in ihrem Beitrag den Governance-Begriff auf »Veränderungen von Marktstrukturen in europäischen Kommunikationssektoren« zurück, die von »einem umfassenden institutionellen Wandel der Kommunikationspolitik« begleitet sind. Ähnlich argumentieren etwa MARKUS BEILER und MARCEL MACHILL, wenn sie den Einbezug von Suchmaschinen als medienpolitisches Problem als »Genese eines [...] Governance-Systems« bezeichnen. Governance ist nach dieser Lesart primär eine Veränderung des Regulierungssystems im Kommunikationssektor, die eine andere wissenschaftlich-analytische Perspektive erfordert.

Media Governance ist ein normativ-beratender Ansatz: Insbesondere der Beitrag von BARBARA THOMASS diskutiert den normativen Aspekt des Governance-Begriffs und argumentiert, dass Medienethik und Media Governance aufeinander angewiesen sind. Auch in anderen Beiträgen finden sich explizit normative Bezüge. HANNES HAAS und CORNELIA WALLNER begreifen in ihrem Beitrag Media Governance als »ein geeignetes Instrument, um medienpolitische Defizite ausgleichen zu können« und diskutieren »die konkreten Ziele von Media Governance« auf einer Gegenstandsebene, einer Strukturebene und einer prozeduralen Ebene. Für WERNER A. MEIER und JOSEF TRAPPEL beschäftigt sich Media Governance »mit dem komplexen Verhältnis von politischer, ökonomischer und publizistischer Macht«, d.h. mit der herrschenden Machtverteilung und den Folgen ausgeübter Macht. Mit der Media Governance-Perspektive werde so »auf der Basis einer expliziten Machtanalyse ein Demokratisierungsschub angestrebt«. Normen der Media Governance thematisiert auch der Beitrag von SENTA PFAFF, in dem die Frage diskutiert wird, ob bisherige Leitideen der Medienpolitik wie Autonomie, Vielfalt, Ausgewogenheit und Integration auch auf neue Regelungsgegenstände wie das digitale Fernsehen anwendbar sind.

Problem- und Fragestellungen von Media Governance

Ferner lassen sich die Beiträge des Bandes nach der von Schuppert formulierten Liste zentraler Problem- und Fragestellungen der Governance-Perspektive sortieren.

Media Governance thematisiert sich wandelnde und neue Akteurskonstellationen: Ein wesentlicher Bestandteil von Media Governance ist, dass Regelungen im Kommunikationsbereich nicht nur ausschließlich von staatlichem Akteuren oder gar »dem Staat« vorgenommen werden, sondern nicht-staatliche Akteure in die Regelungsstrukturen einbezogen werden. Für HANS J. KLEINSTEUBER beinhaltet Governance im Kern die Forderung, dass Bürgerinnen und Bürger »individuell und in ihrer Gesamtheit als Zivilgesellschaft an administrativen Prozessen zu beteiligen« seien. Dieser partizipative Aspekt sei bereits im amerikanischen Verständnis von »regulation« angelegt, bei der Adaption des Begriffes zum deutschen »Regulierung« aber verloren gegangen. Insofern ermöglicht für Kleinsteuber »eine vertiefte Auseinandersetzung mit Governance, zu den eigentlichen Quellen der Regulierung zurückzukehren«. Einen weiteren Aspekt der Ebene von Akteurskonstellationen sprechen HANNES HAAS und CORNELIA WALLNER an: Inwiefern benötigt Media Governance als Regelungsinstrument einen eigenen Typ von Akteur, den sie »intersystemische Governance-Organisation« nennen?

Media Governance thematisiert sich wandelnde und neue institutionelle Arrangements und Regelungsstrukturen: Das Hinzutreten neuer Akteure und die Veränderung von Akteurskonstellationen in Regelungsstrukturen führen meist nach einer bestimmten Zeit dazu, dass sich auch die institutionellen Regeln innerhalb solcher Strukturen verändern. In den Beiträgen wird dies auch mit Veränderungen der Regulierungsinstitutionen (Just/Latzer/Saurwein) oder der Governance-Regime (Meier) umschrieben. Der Beitrag von HENK ERIK MEIER zeigt anhand des Problems der Regulierung von Urheberrechten, nach welchen Dynamiken institutionelle Regelungen selektioniert werden. Er argumentiert, dass die Verschiebung von Governance-Regimen nicht zwingend funktional und damit normativ gerechtfertigt erscheint, sondern sich auch aus Verschiebungen der Akteurskonstellation, d.h. Interessens- und Machtkonstellationen heraus ergeben. Der Beitrag von JUST/LATZER/SAURWEIN ist hingegen in dem Sinne funktionalistisch, dass sie eine Kontrollliste zur Wahl und Gestaltung von Regulierungsarrangements liefern. Institutionell argumentiert auch der Beitrag von JAN SCHWATE und GERHARD VOWE, in dem die Begriffe des Governance-Ansatzes herangezogen werden, um die Internetpolitik in autoritären Staaten zu erklären. Ihr Verweis auf »Governmental Control« zeigt zugleich die Begrenztheit des Governance-Ansatzes auf liberal-demokratische politische Systeme auf.

Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt in einzelnen Beiträgen sind Regelungsstrukturen in Formen der Selbst- oder Ko-Regulierung (auch Co-Regulierung), etwa in den Beiträgen von SCHULZ/HELD, JUST/LATZER/SAURWEIN sowie PUPPIS/KÜNZLER. MANUEL PUPPIS und MATTHIAS KÜNZLER definieren Ko-Regulierung wie folgt: »Private Akteure setzen im Auftrag des Staates zusammen mit staatlichen Akteuren Regeln für ihre eigene Branche, setzen deren Einhaltung durch und sanktionieren Regelverstöße«. Relevant ist für Puppis/Künzler die Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren und die Frage, inwieweit mit Hilfe von Ko-Regulierung ein potenzielles Manko von Selbstregulierung behoben werden kann: ihre fehlende demokratische Legitimität. Auf Probleme der Legitimität von Arrangements der Ko-Regulierung aus rechtswissenschaftlicher Sicht hebt der Beitrag von WOLFGANG SCHULZ und THORSTEN HELD ab. Sie verweisen darauf, dass ein partieller Rückzug des Staates aus einzelnen Regelungsfeldern und der Einbezug privater Akteure einen Verlust der Bindung an demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien bedeuten kann – wenn auch nicht muss.

Media Governance thematisiert auflösende bzw. verwischende bisherige Grenzbeziehungen wie etwa zwischen national und international, öffentlich und privat, innen und außen: An den Regelungsgegenständen, die in diesem Band als Fallstudien dienen ist abzulesen, dass mit dem Governance-Ansatz die Auflösung bzw. Verwischung von Grenzen verbunden ist: Die Regulierung von Spam (Just/Latzer/Saurwein), Suchmaschinen im Internet (Beiler/Machill), die Internetpolitik in autoritären Staaten (Schwate/Vowe) oder die Copyright-Gesetzgebung in den USA (Meier) sind neue Fragestellungen, die sich auch aus einer anderen Sicht auf die Regelung öffentlicher Kommunikation ergeben. Wie der Beitrag von WERNER A. MEIER und JOSEF TRAPPEL zeigt, lassen sich mithilfe von Ansätzen wie dem der Corporate Governance, der die Durchlässigkeit der Grenzen zwischen (Medien-)Organisationen und Gesellschaft betont, auch neue Schlussfolgerungen für ein »klassisches« medienpolitisches Thema wie die Medienkonzentration entwickeln. Just/Latzer/Saurwein schlagen sogar vor, anstelle einer Media Governance von einer Communications Governance als Begriff auszugehen, da sich die Grenze zwischen medialer und nicht-medialer Kommunikation zunehmend verwische.

Media Governance thematisiert sich wandelnde oder neu zu entwickelnde Legitimationskonzepte: Die Frage einer Legitimation von Regelungen im Bereich öffentlicher Kommunikation stellt sich im Governance-Ansatz ebenso

wie im klassischen Feld der Medienpolitik: Warum und mit welchem Recht sollen staatliche Akteure regelnd in den sensiblen Bereich öffentlicher Kommunikation intervenieren? In einigen Beiträgen werden, wie bereits erwähnt, Legitimationsprobleme thematisiert, die sich durch den Einbezug privater Akteure in die Normensetzung ergeben (Schulz/Held, Just/Latzer/Saurwein, Puppis/Künzler, Meier). HENK ERIK MEIER etwa weist anhand des Fallbeispiels der Urheberrechte darauf hin, welche Legitimationsprobleme sich durch die »Privatisierung« der Durchsetzung von Copyright-Ansprüchen ergeben.

Der Ansatz der Media Governance verweist zusammengefasst darauf, dass sich die Regelung von Strukturen, Prozessen und Inhalten öffentlicher Kommunikation in institutionalisierten Regelungsstrukturen vollzieht, an denen sowohl staatliche als auch private Akteure teilnehmen. Die Regelungen selbst können unterschiedliche Formen annehmen, von hierarchischen Entscheidungen über mehr oder weniger formalisierte Absprachen bis hin zur Anwendung des Marktes als Koordinationsmechanismus. Die Regelungsstruktur kann sich über die Grenzen politischer Ebenen oder einzelner Organisationen hinweg erstrecken. Mechanismen der Media Governance können damit zur Lösung bestimmter Regelungsprobleme eingesetzt werden, der Ansatz insgesamt wirft aber gleichzeitig neue normative Fragen auf.

2. Was »nützt« der Media-Governance-Ansatz?

2.1 *Media Governance als andere Perspektive*

Fasst man den in Abschnitt 1.3 ausgebreiteten Ansatz der Media Governance zusammen, so zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen dem, was die Wissenschaft mit Media Governance in den Fokus nimmt, und den theoretischen Ansätzen, die auf Begriffen wie »Entscheidung«, »Regulierung« oder »Steuerung« aufbauen.

Ein auf *Entscheidungen* basiertes Verständnis von Medienpolitik finden wir beispielsweise bei Vowe (2003), der Medienpolitik definiert als »verbindliche Entscheidungen von Akteuren über Regeln medialer Kommunikation« (VOWE 2003: 212-215). Damit ist zwar bereits impliziert, dass dies nicht zwingend staatliche Akteure sein müssen und insbesondere in der Vorbereitung von Entscheidungen auch nicht-staatliche Akteure ein-

gebunden sind. Es ergeben sich aber Anschlussfragen. Ist beispielsweise die Europäische Union ein Akteur, der verbindliche Entscheidungen trifft? Sie lässt sich gerade in der Medienpolitik treffender als ein Konglomerat von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen (ökonomische versus kulturelle Orientierung) beschreiben, deren Bedeutung weniger in ihren eigenen Entscheidungen beruht als darauf, dass sie den Entscheidungsrahmen für andere Akteure verändert (vgl. DONGES 2002a). So hat beispielsweise bereits die Möglichkeit, dass Rundfunkgebühren eine staatliche Beihilfe im Sinne des EU-Vertrages sein könnten, Auswirkungen auf nationale Medienpolitiken gezeigt, ohne dass die europäischen Akteure selbst eine verbindliche Entscheidung getroffen hätten. Es sind aber, wie Lange/Schimank (2004) es in ihrem Governance-Begriff formuliert haben, Konstellationen wechselseitiger Beobachtung, Beeinflussung und Verhandeln entstanden, die für die Akteure und ihre Handlungen im Politikfeld höchst folgenreich sind, ohne dass sie zwingend mit Entscheidungen einhergehen.

Der Begriff der *Regulierung* ist wie der Governance-Begriff nicht eindeutig, zudem unterscheidet sich wie erwähnt das Verständnis von »regulation« im angelsächsischen und »Regulierung« im deutschsprachigen Kultur- und Rechtsraum erheblich (vgl. dazu die Beiträge von KLEINSTEUBER, SCHULZ/HELD und PUPPIS/KÜNZLER). Regulierung wird häufig an den Staat als Akteur und – vor allem in rechtswissenschaftlichen Verwendungszusammenhängen – an das Recht als Medium gekoppelt, woraus sich bezogen auf Formen der Selbst- und Ko-Regulierung besondere Legitimationsanforderungen ergeben. Die Governance-Perspektive macht ferner darauf aufmerksam, dass staatliche Akteure, die in Regelungsstrukturen eingebunden sind, weitaus mehr Handlungsmöglichkeiten haben als zu »regulieren«. Sie können neue Akteure etablieren, die Zusammensetzung und Struktur von Akteurkonstellationen beeinflussen, die Handlungsorientierung der nicht-staatlichen Akteure durch Information und Überzeugungsarbeit verändern etc. (vgl. u.a. MAYNTZ 1996: 160).

Auch der Begriff der *Steuerung* hebt sehr stark auf den (Steuerungs-)Akteur ab und fragt nach Möglichkeiten und Restriktionen einer erfolgreichen Intervention in eigensinnige und eigenmächtige Teilsysteme (vgl. DONGES 2002b sowie den Beitrag in diesem Band). Eine solche Akteurperspektive ist dann sinnvoll, wenn das Erkenntnisinteresse beispielsweise in der wissenschaftlichen Beratung des Steuerungsakteurs liegt. Sie hat ihre

Schwächen unter anderem darin, dass sich in Mehrebenensystemen die Figur des Steuerungsakteurs auflöst.

Insofern öffnet Media Governance neue Sichtweisen auf den Gegenstand der Regelung öffentlicher Kommunikation und erlaubt uns neue Einblicke, kann aber, je nach Fragestellung, den analytischen Blick auch trüben. Wer etwas über die Legitimation verbindlicher Entscheidungen wissen möchte oder an den Akteuren, die sie getroffen haben, interessiert ist, dem hilft eine theoretische Perspektive, die auf Regelungsstrukturen abhebt möglicherweise wenig weiter. Gleichwohl sind solche Hinweise auf Probleme der Governance-Perspektive, wie sie etwa seitens der Rechtswissenschaft formuliert werden, wichtig. Theoretische Perspektiven können nur dann sinnvoll weiterentwickelt werden, wenn man weiß, dass man mit ihnen nicht ›sieht‹ und wo sie Erklärungsdefizite haben.

2.2 *Media Governance als institutionalistischer Erklärungsansatz*

Der Media-Governance-Ansatz verbindet die Frage der Regelung öffentlicher Kommunikation mit einem zentralen analytischen Begriff, dem der Institution. Governance-Regime sind in dem Sinne institutionalisiert, als dass sie dauerhafte Systeme aus unterschiedlichen Regeln bilden, die Handeln sowohl begrenzen als auch ermöglichen und ihm Sinn verleihen. Aus Sicht institutionalistischer Ansätze entwickeln Akteure ihre Präferenzen nicht unabhängig von den Institutionen, in denen sie handeln, sondern immer in ihnen. Auch die Ziele, die Akteure legitimerweise anstreben können, werden durch ihre institutionelle Umwelt moduliert: »Institutions do not just constrain options; they establish the very criteria by which people discover their preferences« (DIMAGGIO/POWELL 1991: 11). Ferner bilden sich in Governance-Regimen Normen im Sinne von Erwartungssicherheiten zwischen Akteuren aus. Akteure nehmen sich wechselseitig wahr und lernen, von früherem Verhalten der anderen auf zukünftiges zu schließen. Sie wissen auch, dass ein Fehlverhalten in einer Interaktion Folgen für die nächste haben kann. Je länger Akteure innerhalb von Governance-Regimen miteinander interagieren, desto mehr werden ihnen diese Normen selbstverständlich. Es entsteht eine Kultur, die sich möglicherweise von der anderer Governance-Regime unterscheidet.

Die mit dem Begriff ›Governance‹ bezeichneten Regelungsstrukturen sind daher als Institutionen anzusehen, als auf Dauer angelegte, durchsetzungsfähige Regelsysteme, die normative Erwartungen schaffen, ihre Einhaltung durch den Aufbau von Durchsetzungsregeln fördern, die Präferenzbildung der an ihr beteiligten Akteure beeinflussen und schließlich als kulturelle Selbstverständlichkeiten von den Akteuren akzeptiert werden. Dieser institutionalistische Kern des Governance-Begriffs ermöglicht eine Reihe neuer Perspektiven auch für die Analyse der Regelung öffentlicher Kommunikation.

Eine erste Perspektive bezieht sich auf die Frage, wie es zur *Entstehung von Governance-Regimen* kommt. Aus einer institutionalistischen Theorieperspektive entstehen Governance-Regime immer aus bereits existierenden Regimen heraus, folgen also einem bestimmten Pfad. Governance-Regime reflektieren das politische System und die politische Kultur, innerhalb derer sie entstanden sind. Zwischen einzelnen Ländern und Kulturkreisen existieren erhebliche Unterschiede im Verständnis von Medien und ihren Funktionen, die sich nicht primär auf die Interessen handelnder Akteure zurückführen lassen. Wir können beispielsweise mit Hallin/Mancini (2004) verschiedene kulturell geprägte Modelle von Mediensystemen wie einem »mediterranen«, »nordeuropäischen« oder »nordatlantischen« Verständnis von Medien unterscheiden (vgl. HALLIN/MANCINI 2004). Zweitens können wir stärker differenzieren zwischen etatistischen und korporatistischen Politikmodellen sowie innerhalb der angelsächsischen Länder auf das auf Wettbewerb ausgerichtete us-amerikanische und das stärker auf informelle Kompromisse ausgerichtete politische System Großbritanniens (vgl. MÜNCH 1996: 258-265.). Drittens schließlich kann so auch der Zusammenhang einzelner Phasen der Medienpolitik und ihre jeweiligen Ausprägungen in Form von Leitideen oder Paradigmen betrachtet werden (vgl. u.a. CUILENBURG/MCQUAIL 2003).

Der Hinweis auf die Pfadabhängigkeit von Governance-Regimen bedeutet nun nicht, dass das Handeln von Akteuren völlig irrelevant wäre. Aus Sicht institutionalistischer Ansätze sind Regelstrukturen das Ergebnis des Handelns von Akteuren, aber nicht zwingend deren Intention (vgl. DIMAGGIO/POWELL 1991: 8). Akteure und ihre Interessen spielen bei der Entstehung und Reproduktion von Governance-Regimen eine wichtige Rolle, diese können sich jedoch auch von den Intentionen der Akteure lösen und eine Eigendynamik entwickeln. Dabei ist allgemein ein zeitliches Auseinanderfallen von Handlung und Struktur zu berücksichtigen:

Governance-Regime sind in der Regel ein Ausdruck früherer Praktiken und Denkweisen, die gleichwohl heutige Handlungen konditionieren (vgl. BARLEY/TOLBERT 1997: 99). Eine zentrale Forschungsfrage in Bezug auf Governance-Regime kann daher mit Powell formuliert werden als »to show how choices made at one point in time create institutions that generate recognizable patterns of constraints and opportunities at a later point« (POWELL 1991: 188). So können bestimmte Muster von Regelungsstrukturen bei ähnlich gelagerten Problemen von den Akteuren einfach übernommen werden, schlicht weil sie bekannt sind, von ihnen Normen und Regeln ausgehen oder sie als Kompromiss dienen können. Ein Beispiel hierfür ist der in der deutschen Medienpolitik häufig gewählte Governance-Mechanismus der Etablierung von Gremien unter Beteiligung »gesellschaftlich relevanter Gruppen«, der zunächst beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk angewandt und auf den dann auch bei der Gründung der Landesmedienanstalten zurückgegriffen wurde.

Damit wird deutlich, dass Governance-Regime von einzelnen Akteuren nicht zentral geplant und entwickelt werden können – ansonsten könnte man auch von Steuerung sprechen und bräuchte diese neue Perspektive nicht. Governance-Regime entwickeln sich in einem Prozess, an dem mehrere Akteure mit unterschiedlichen Präferenzen beteiligt sind. Der Begriff der Präferenz bedeutet dabei mehr als Interessen im Sinne einer Nutzenmaximierung. Präferenzen schließen auch Wertvorstellungen, kognitive Orientierungen etc. ein. Regelungsstrukturen prägen damit die an ihnen beteiligten Akteure, gewinnen einen Eigenwert, sodass ihre Veränderung – von plötzlichen Umbrüchen abgesehen – nur mühsam vonstatten geht.

3. Konklusion: Media Governance als Brückenbegriff

Die Stärke des Governance-Ansatzes, so wurde eingangs betont, liegt darin, dass er mehrere Brücken schlägt:

- Zwischen einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen wie der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft, Ökonomie, Soziologie sowie der Kommunikationswissenschaft.
- Zwischen dem angelsächsischen Sprachraum, in dem die Unterscheidung von Government (Regierung) und Governance (Regieren) bereits sprachlich eingeführt ist, und vor allem kontinental-

europäischen Ländern, die die Abkehr vom ›starken Staat‹ als Paradigmenwechsel erleben und nach Begriffen suchen, neue Formen des Politischen zu beschreiben.

- Zwischen Problemstellungen der Handlungskoordination auf einer Mikro-, Meso- und Makroebene.
- Zwischen einer auf Akteure und ihren Entscheidungen fokussierten Theorie hin zu institutionalistischen Ansätzen aus Soziologie und Politikwissenschaft.

Nicht alles, was hier mit dem Governance-Ansatz verbunden wird, ist etwas Neues. In der Schweiz beispielsweise ist ein Einbezug privater Akteure in Prozesse der Politikformulierung unter der Bezeichnung »Vernehmlassungsverfahren« eine langjährige Praxis. Auch in angelsächsischen Ländern wie Kanada beispielsweise spielen sich Prozesse der Rundfunkpolitik, die in Deutschland oder Frankreich weitgehend im Arkanbereich stattfinden, vielfach im öffentlichen Raum ab (vgl. u.a. DONGES 2002b: 252-258). Normative Fragen nach der Legitimation staatlichen Eingreifens in den Medienbereich oder dort verfolgte Leitideen sind so neu nicht. Aber der Governance-Ansatz hilft, sie zu beschreiben, sie im Kontext anderer Regelungsstrukturen zu analysieren, ihre Kontext- und Pfadabhängigkeit zu verstehen. Der Ansatz stellt neue Begriffe bereit und bildet Brücken zu anderen Disziplinen oder Theorien, aus deren Fundus wir uns bedienen können, wenn wir die Relevanz institutionalisierter Regelungsstrukturen und das Wechselspiel von Akteuren und Strukturen betrachten wollen. Fertig gebaut sind diese Brücken aber keineswegs, die Diskussion um Media Governance beginnt erst.

Der Band bildet das Ergebnis einer Tagung, die im Februar 2006 am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich stattfand und von der Fachgruppe »Kommunikation und Politik« der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie dem Arbeitskreis »Politik und Kommunikation« der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft veranstaltet wurde. Die Tagung, und damit auch dieser Band, wurden ermöglicht durch die freundliche Unterstützung des Bundesamtes für Kommunikation, der Hochschulstiftung der Universität Zürich, der SRG SSR idée suisse und des Schweizerischen Nationalfonds (SNF).

Literatur

- BARLEY, S. R.; P. S. TOLBERT: Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. In: *Organization Studies*, 1, 1997, S. 93-117
- BENZ, A.: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: BENZ, A. (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden 2004, S. 11-28
- BENZ, A.: Governance in Mehrebenensystemen In: SCHUPPERT, G. F. (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden 2005, S. 95-120
- CUILENBURG, J. V.; D. MCQUAIL: Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm. In: *European Journal of Communication*, 2, 2003, S. 181-207
- DIMAGGIO, P. J.; W. W. POWELL: Introduction. In: DIMAGGIO, P. J.; W. W. POWELL (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London 1991, S. 1-38
- DONGES, P.: Gibt es eine europäische Rundfunkpolitik? In: HAGEN, L. M. (Hrsg.): *Europäische Union und mediale Öffentlichkeit. Theoretische Perspektiven und Befunde zur Rolle der Medien im europäischen Einigungsprozess*. Köln 2002a, S. 64-76
- DONGES, P.: *Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks*. Wiesbaden 2002b
- HALLIN, D. C.; P. MANCINI: *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge 2004
- HOFFMANN-RIEM, W.: Governance im Gewährleistungsstaat. Vom Nutzen

- der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft. In: SCHUPPERT, G. F. (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden 2005, S. 195-219
- LANGE, S.; U. SCHIMANK: Governance und gesellschaftliche Integration. In: LANGE, S.; U. SCHIMANK (Hrsg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden 2004, S. 9-44
- MAYNTZ, R.: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: BEYME, K. V.; C. OFFE (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26/1995). Opladen 1996, S. 148-168
- MAYNTZ, R.: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: SCHUPPERT, G. F. (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden 2005, S. 11-20
- MCQUAIL, D.: *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford 2003
- MEIER, W. A.; J. TRAPPEL: Media Governance: Wirkungsvolles Instrument zur gesellschaftlichen Debatte von Medienkonzentration und Medienmacht? In: *Medienwissenschaft Schweiz*, 1, 2002, S. 66-73
- MÜNCH, R.: *Risikopolitik*. Frankfurt/M. 1996
- Ó SIOCHRÚ, S.; B. GIRARD: *Global Media Governance. A Beginner's Guide*. Lanham/Md. u.a. 2002
- POWELL, W. W.: Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: DIMAGGIO, P. J.; W. W. POWELL (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London 1991, S. 183-203
- RICHTER, R.; E. G. FURUBOTN: *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*. 3., überarb. und erw. Aufl. Tübingen 2003
- VAN KERSBERGEN, K.; F. VAN WAARDEN: >Governance< as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: *European Journal of Political Research*, 2, 2004, S. 143-171
- VOWE, G.: Medienpolitik – Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In: BENTELE, G.; H.-B. BROSIUS; O. JARREN (Hrsg.): *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*. Wiesbaden 2003, S. 210-227
- WILLIAMSON, O. E.: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen*. Tübingen 1990