

2 Kommunikationspolitik und Governance in der Kommunikationswissenschaft

Dieses Buch soll dazu beitragen zu verstehen, wie wir gesellschaftliche Kommunikation regeln und regulieren – nicht nur, aber vor allem im Kontext der zunehmenden Mediatisierung und Digitalisierung von Kommunikation. Damit geht es hier nicht nur um die Darstellung spezifischer Regeln digitaler Kommunikation, sondern auch um einen Beitrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung von Kommunikationspolitik und Kommunikationswissenschaft. Die Notwendigkeit einer stärkeren theoretischen Fundierung wird immer wieder betont, und auch wiederholt auf die Governance-Forschung verwiesen.¹ In diesem Kapitel wird allerdings deutlich werden, dass ihre Rezeption in der – insbesondere deutschsprachigen – Kommunikationspolitik bislang recht verhalten verlaufen ist und konzeptionell noch nicht ausgeschöpft ist.

Vielleicht gibt es für diese verhaltene Rezeption auch gute Gründe: Es lässt sich durchaus argumentieren, dass eine allgemein verstandene Governance-Perspektive von heterogenen Regelungsstrukturen für die Kommunikationswissenschaft und Kommunikationspolitik auf den ersten Blick nicht viel Neues bietet. Regelungsformen, die über dirigistische staatliche Steuerung hinausweisen, kennt die medienpolitische Praxis spätestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts. Die verfassungsrechtlich verankerte Unabhängigkeit der Medien legt dies nahe. Insofern sind Formen der Regulierung, die nicht-staatliche Akteure an Regelfindungsprozessen beteiligen, längst Teil der politischen Praxis und der kommunikationspolitischen Reflexion. Selbst- und Ko-Regulierung sind seit langem elementare Bestandteile von Medienregulierung in Deutschland und vielen anderen Staaten und ergänzen die legislative Normsetzung substantiell.

¹ Zuletzt etwa Just und Puppis (2012a: 23) und frühzeitig Denis McQuail (1994: 46).

Auch in der Wissenschaft sind diese Regulierungsformen als Konzepte etabliert. Besonders seit den 1990er Jahren ist ihnen im Zuge gesellschaftlicher, ökonomischer, politischer und technologischer Veränderungsprozesse (z.B. Privatisierung und Deregulierung) große Aufmerksamkeit geschenkt worden (Van Cuijlenburg/McQuail 2003; Latzer et al 2003; Just/Latzer 2004).

Seit etwa dem Jahrtausendwechsel werden diese Fragen auch in den Zusammenhang der sozial- und rechtswissenschaftlichen Governance-Forschung gerückt. Vor dem Hintergrund, dass Selbst- und Ko-Regulierung bereits eine Tradition in der Kommunikationspolitik aufweisen, stellt sich also die – in allen Disziplinen relevante und reichlich diskutierte – Frage nach dem tatsächlichen Mehrwert der Governance-Perspektive für die Kommunikationswissenschaft in besonderem Maße. Bietet sie tatsächlich nichts Neues oder ermöglicht sie einen instruktiven Perspektivwechsel auch für Kommunikationswissenschaft und Kommunikationspolitik, der neue Zusammenhänge zu Tage treten lässt?

2.1 Begriffsklärung: Medienpolitik – Kommunikationspolitik

Die ersten Schritte, sich einer Antwort zu nähern, bestehen in einer zusammenfassenden Bestandsaufnahme der Kommunikationspolitik und ihrer Perspektiven, um daran eine Kontrastierung des Governance-Konzepts vornehmen zu können. Einen solchen knappen Überblick zu geben, ist gleichwohl keine leichte Aufgabe, da die Kommunikationspolitik sowohl als wissenschaftliche Disziplin wie auch als politische Praxis mit einer Vielzahl von Begriffen und mit teils auch sehr unterschiedlich verstandenen Begriffsumfängen operiert; ihr Gegenstandsbereich ist also keineswegs immer klar und schon gar nicht einheitlich in der Literatur.

Die notwendigen Klärungen beginnen mit der Diskussion der Begriffe *Medienpolitik* und *Kommunikationspolitik*, die häufig synonym verwandt werden. In der deutschsprachigen Kommunikationswissenschaft wurde Kommunikationspolitik als Begriff von Ronneberger (1966) eingeführt und in einem mehrbändigen Werk (Ronneberger 1978; Ronneberger 1980; Ronneberger 1986) ausgearbeitet. Ronneberger definierte Kommunikationspolitik normativ über ihre Zielsetzung: „Durch Kommunikationspolitik soll der Prozess der Massenkommunikation in der Weise beeinflusst, gesteuert, gelenkt werden, dass diese Systeme [der öffentlichen Kommunikation/CK] ihrem Wesen gemäß erhalten, ge-

fördert, stimuliert, aber auch fortentwickelt werden.“ (Ronneberger 1966: 400) Während in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft darauf folgend in den 1970er und 1980er-Jahren in der Regel von Kommunikationspolitik gesprochen und geschrieben wurde, nutzten Politiker und Politikwissenschaftler eher den Begriff der Medienpolitik (vgl. auch Donges 2002: 26). In jüngeren Publikationen werden die Begriffe häufig synonym verwandt, Medienpolitik ist in der Kommunikationswissenschaft inzwischen aber wesentlich häufiger anzutreffen (Donges 2002; Vowe 2003; Vowe/Dohle 2007; Puppis 2007a).

Eine Differenzierung der Begriffe anhand der Literatur kann an den drei folgenden Dimensionen ansetzen: dem Begriffsumfang, dem Begriffsinhalt, sowie der Betrachtungsebene. Die Unterscheidung zwischen Kommunikations- und Medienpolitik wird in jüngeren Publikationen häufig entlang des *Begriffsumfangs* gezogen: Was alles fällt unter Kommunikations- bzw. Medienpolitik? Während Medienpolitik sich nur mit öffentlicher, medial vermittelter Kommunikation, traditionellerweise über die Massenmedien Presse, Fernsehen und Radio, beschäftigt, beinhaltet Kommunikationspolitik auch Regelungen, die sich auf vermittelte Individualkommunikation beziehen. So versteht etwa Kepplinger (1994: 116) Kommunikationspolitik als „rechtsverbindliche Regeln für die Individual- und Massenkommunikation“.² Medienpolitik als Begriff hat demnach für einige Autoren gerade den Reiz, Individualkommunikation und ihre Regelung explizit auszuschließen; die Betrachtung beschränkt sich dann auf (massen)mediale, gesellschaftliche Kommunikation und die sie vermittelnden Medien. Gegenstand sind dann also „die Medien sowie ihre Strukturen, Organisationen und Funktionsweisen.“ (Donges 2002: 28) Diesem Verständnis nach hat Kommunikationspolitik einen größeren Begriffsumfang als Medienpolitik: Medienpolitik ist Teil von Kommunikationspolitik; Kommunikationspolitik besteht aus den Teilbereichen Medienpolitik und Telekommunikationspolitik.³

Die zweite mögliche Dimension zur Differenzierung der Begriffe bezieht sich auf den *Gegenstand der Betrachtung*. Liegt im Kern der Beschäftigung also die Regelung von Medien oder von Kommunikation? Der Begriff Medienpolitik betont die Regulierung bestimmter Medien als komplexe institutionalisierte Sy-

² So auch Van Cuilenburg/McQuail (2003).

³ Ronneberger (1978) unterscheidet die beiden Begriffe hinsichtlich ihres Gegenstandes hingegen ganz anders: Kommunikationspolitik bezieht sich hier gerade explizit *nicht* auf Individualkommunikation, sondern nur auf massenmediale Kommunikation. Medienpolitik dagegen ist die strategische „von den Medien selbst ausgehende“ Kommunikationspolitik (Ronneberger 1978: 87).

steme um organisierte Kommunikationskanäle. Gegenstand sind hier also vor allem die Medienorganisationen und ihre Struktur. Der Begriff Kommunikationspolitik hingegen privilegiert Kommunikation als primären Gegenstand. Er deutet also an, dass es zuvorderst um die Regelung gesellschaftlicher Kommunikation geht, und erst nachrangig um die Regelung ihrer Organisation. Anders formuliert: Der Begriff Medienpolitik orientiert sich am Materialobjekt der Kommunikationswissenschaft, den Medien; der Begriff Kommunikationspolitik hingegen am Formalobjekt, der sozialen Kommunikation.⁴ Kommunikationspolitik betont also stärker ein Forschungsinteresse, das nicht primär auf die Medien als Träger der Kommunikationsprozesse zielt, sondern auf die Prozesse gesellschaftlicher, öffentlicher oder sozialer Kommunikation selbst.

Eine dritte mögliche Dimension der Unterscheidung liegt in der Unterscheidung der *Betrachtungsebene*, d.h. zwischen der Praxis des politischen Prozesses und der wissenschaftlichen Analyse und Reflexion dieser Prozesse. In der Praxis ist der Begriff der Medienpolitik eindeutig weiter verbreitet; in der Wissenschaft hingegen sind beide Begriffe gebräuchlich.

Aus dieser Dimensionierung der Begriffe Kommunikationspolitik und Medienpolitik ergeben sich graduelle, aber dennoch aussagekräftige Differenzen, die letztlich dafür sprechen in diesem Buch den Begriff der Kommunikationspolitik zu präferieren. Die gängige Entscheidung für Medienpolitik wird in der Literatur häufig mit einem Argument begründet, das sich auf die Dimension des *Begriffsumfangs* bezieht: der Privilegierung öffentlicher, massenmedialer Kommunikation. Puppis (2007: 33-34) schließt aus der grundsätzlich richtigen Annahme, der „zentrale Gegenstand der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft [sei] die öffentliche Kommunikation“, dass deshalb „auch in erster Linie jene Politik relevant [sei], welche die massenmediale öffentliche Kommunikation betrifft.“ Angesichts der Entwicklungen seit der Jahrtausendwende vor allem in der Online-Kommunikation gibt es aber gute Gründe, diese Einschätzung zu relativieren. In vielen Kontexten hat sich gezeigt, dass die Unterscheidung zwi-

⁴ Vgl. zur Unterscheidung von Formal- und Materialobjekt in der Kommunikationswissenschaft etwa Beck 2003; Brosius 2003; Wagner 1997; Glotz 1990. Als Formalobjekt versteht etwa Beck (2003: 72) „soziale Kommunikation, also die wechselseitige Verständigung zwischen Menschen, die in der Lage sind, aus intentionalen Zeichen Sinn zu konstruieren“; als Materialobjekte die sich wandelnden Medien wie Hörfunk, Film und Fernsehen. Wagner (1997) formuliert leicht anders: Hier sind Materialobjekte ähnlich „die ganz konkreten, dinglichen Gegenstände (Materialien), denen sich eine Wissenschaft zuwendet“, als Formalobjekt bezeichnet er – sozialkonstruktivistisch gewendet – dasjenige „was sie [die Wissenschaft] aus diesen ‚macht‘ oder konstruiert“ (Wagner 1997: 74).

schen individueller und privater Kommunikation auf der einen und gesellschaftlicher und öffentlicher Kommunikation auf der anderen Seite immer weniger belastbar ist. Schon 1983 attestierte Ithiel de Sola Pool (1983: 23) einen (zunächst technischen) Prozess der Konvergenz zwischen Individual- und Massenkommunikation: „A process called the ‚convergence of modes‘ is blurring the lines between media, even between point-to-point communications, such as the post, telephone, and telegraph, and mass communications, such as press, radio, and television.“ Inzwischen bewegt sich medial vermittelte Kommunikation tatsächlich zunehmend im Zwischenraum zwischen Öffentlichkeit und Privatheit.⁵ Aus diesem Grund erscheint eine trennscharfe Betrachtung der Regelung und Regulierung von öffentlicher und privater, oder gesellschaftlicher und partikularer Kommunikation schwierig.⁶ Dies spricht für den Begriff Kommunikationspolitik.⁷

Mit diesem Argument für Kommunikationspolitik als integrierendem Begriff soll aber keinesfalls soziale, meist öffentliche Kommunikation als Bezugspunkt kommunikationswissenschaftlicher und kommunikationspolitischer Reflexion verabschiedet werden. Ganz im Gegenteil: Gerade die Orientierung am Formalobjekt der Disziplin legt ja, wie oben bereits ausgeführt, die Verwendung von Kommunikationspolitik nahe. Und tatsächlich spricht einiges dafür, in der Dimension des *Gegenstands der Regelung und Regulierung* den analytischen Blick auf relevante Kommunikationsprozesse und nicht a priori auf die Medienorganisation zu richten. Denn: Richtet die Kommunikationswissenschaft und -politik ihren Blick starr auf ihre Materialobjekte, übersieht sie leicht die Wandlungsprozesse ihres eigentlichen Erkenntnisgegenstands. „Die jeweils neuen Medien Hörfunk, Film und Fernsehen“, schreibt Beck (2003: 72), „wurden, wenn auch zum Teil mit erheblicher Verzögerung, in den Kanon der Materialobjekte integriert, anhand derer wir unser Erkenntnisziel ‚soziale Kommunikation‘ verfolgen.“ Und wären sie nicht integriert worden, so lässt sich anfügen, hätte die Disziplin irgendwann auch nicht mehr gesellschaftlich relevante soziale Kommunikation erhellend analysieren können. Die Kommunikationswissenschaft

⁵ Vgl. etwa Jan Schmidts (2009; 2013a) Konzept der „persönlichen Öffentlichkeiten“.

⁶ Auch in der Rechtswissenschaft äußert sich das, etwa an dem Problem, die sich wandelnden Kommunikationsverhältnisse und das sichtbar werdende Kontinuum zwischen öffentlicher und privater Kommunikation begrifflich zu fassen (Schulz 2011).

⁷ Ähnlich argumentieren auch Hans-Jörg Kleinsteuber und Barbara Thomaß (2004: 78), die aufgrund des Zusammenwachsens von Rundfunk und Telekommunikation für den Begriff Kommunikationspolitik plädieren.

muss regelmäßig ihren Bestand an Materialobjekten überprüfen und revidieren. Ansonsten würde die Disziplin ihren Gegenstand, gesellschaftliche Kommunikationsprozesse, aus dem Blick verlieren.⁸

Was für die Kommunikationswissenschaft allgemein gilt, gilt für die Kommunikationspolitik im speziellen: Verstünde man mit Kepplinger (1994: 116) Kommunikations- oder Medienpolitik schlicht als „jenes Handeln, das auf eine Ordnung für die Massenmedien zielt“, so würden, das ist aus den obigen Erläuterungen deutlich geworden, sukzessive wichtige Entwicklungen außerhalb des Materialobjekts, aber *innerhalb* des Formalobjekts aus dem Blick geraten. Ein Großteil der prominentesten kommunikationspolitischen Debatten der vergangenen Jahre bezieht sich auf Materialobjekte, die einige Jahre vorher noch gar nicht existierten – und die aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht gleichzeitig hochgradig relevant sind, wie etwa die Debatten um Hate Speech und Fake News auf Online-Plattformen. Aus analytischer Sicht spricht also auch in dieser zweiten Begriffsdimension vieles dafür, den Begriff der Kommunikation zum Referenzpunkt zu machen, nicht den der Medien.

In der Dimension der *Betrachtungsebene* ist der Befund ähnlich. Die vorliegende Arbeit ist primär theoretisch ausgerichtet und leistet zunächst einen Beitrag zur Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Disziplin und erst nachgelagert der Praxis. Dieses Profil spricht für die Einordnung der Arbeit in den Kontext der fachlichen Diskussion; und dieser wird vor allem international, aber in der Tradition Ronnebergers auch national vorrangig unter dem Begriff Kommunikationspolitik geführt.⁹ Kommunikationspolitik entspricht also eher als Medienpolitik der Betrachtungsebene dieser Arbeit: diese ist die Meta-Ebene der analytischen Beschreibung und Erklärung einer politischen Praxis – und nicht der Praxis selbst.

⁸ Eine solche Blindheit für Wandlungsprozesse durch den Fokus auf das gewohnte Materialobjekt haben Bucher und Büffel (2006) der Forschung zum Online-Journalismus zwischen 2000 und 2005 diagnostiziert: Die deutsche Journalismusforschung begreife von vornherein ihren Blick, indem sie als Online-Journalismus nur das begreife, was als Ausdifferenzierung des klassischen redaktionellen Journalismus gelten könne. So näme es nicht wunder, dass sie kaum Veränderungen vorfinde. Eventuell entstehende neue, funktional äquivalente Formen der Berichterstattung über Wirklichkeit könnten, so Bucher und Büffel ganz richtig, auf diese Weise gar nicht erfasst werden.

⁹ Die Fachgruppe der European Communication Research and Education Association (ECREA) heißt Communication Policy and Law; ebenso die Sektion der International Communication Association (ICA). Vgl. auch den Sammelband von Just und Puppis (2012a), im Gegensatz dazu allerdings die Bände von Price/Verhulst/Morgan (2013) sowie Mansell und Raboy (2011).

Aus den semantischen Nuancen ergibt sich ein deutliches Bild. *Kommunikationspolitik* ist als Begriff für das Erkenntnisinteresse der Kommunikationswissenschaft allgemein, und dieser Arbeit im speziellen, dem der *Medienpolitik* aus analytischen Gründen vorzuziehen, auch wenn er weniger gebräuchlich ist: Er betont (1) die Entgrenzung von öffentlicher und privater, gesellschaftlicher und partikularer Kommunikation, legt (2) den analytischen Fokus auf eben jene Kommunikationsprozesse, auf die sozialen Konstellationen und ihre Regelung, Rahmung und Koordination, nicht auf *die* Medien, und ist (3) stärker wissenschaftlich und weniger praktisch konnotiert.

2.2 Perspektiven auf Kommunikationspolitik

Nach dieser begrifflichen Diskussion gilt es nun zu klären, wie die Wissenschaft auf das Regelungsfeld blickt. Aus welcher Perspektive wird Kommunikationspolitik untersucht, welche Akteure und Prozesse werden in den Blick genommen? Was wird überhaupt unter Kommunikationspolitik verstanden?¹⁰

Die verschiedenen Verständnisse und Definitionen in der Literatur lassen sich in Anlehnung an Manuel Puppis (2007a: 35) und Patrick Donges (2002: 25ff) grob in drei Typen unterteilen: Kommunikationspolitik als staatliche Maßnahmen (1); Kommunikationspolitik als kollektiv verbindliche Entscheidungen (2); Kommunikationspolitik als Handlungssystem (3).

2.2.1 Kommunikationspolitik als Maßnahmen des politisch-administrativen Systems

In einem recht klassischen Verständnis wird Kommunikationspolitik verstanden als die „Gesamtheit der *Maßnahmen des politisch-administrativen Systems* [...], die direkt oder indirekt auf die Produktion, Distribution und den Konsum (Rezeption) massenmedialer Inhalte einwirken.“ (Schatz/Habig/Immer 1990: 332)¹¹ Als direkte Maßnahmen versteht etwa Jarren (1994) solche, die sich auf die Struktur

¹⁰ In der folgenden Diskussion werden auch Definitionen von Medienpolitik mit hineingenommen, da die Begriffe in vielen Fällen synonym verwandt werden. An denjenigen Stellen, an denen eine begriffliche Unterscheidung durch die Autoren vorgenommen wird, wird diese selbstverständlich berücksichtigt.

¹¹ Die Darstellung dieser Konzeption von Kommunikationspolitik erfolgt in Anlehnung an Donges (2002: 28ff).

des Mediensystems sowie die rechtliche Stellung, interne Organisation und Funktionsweise einzelner Medien und Medienorganisationen beziehen; als indirekte Medienpolitik verstanden werden hier solche Maßnahmen wie Gebühren und Steuern, die den marktlichen Rahmen für gesellschaftliche Kommunikation prägen und so auch kommunikationspolitisch relevant sind (Jarren 1994: 109; Donges 2002: 29). Gegenstand der Kommunikationspolitik als staatliche Maßnahmen sind primär also juristische Texte wie Gesetze und Verordnungen. In der Rechtswissenschaft nimmt diese Konzeption in der Regel eine normative Wendung; Kommunikationspolitik wird dann verstanden als jene Maßnahmen, die verfassungsrechtlich begründete Ziele wie Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien *verwirklichen und sichern sollen*. Wilhelm (1994: 229) definiert Medienpolitik so als „die geordnete Summe der Maßnahmen, die darauf hinzielen, den Massenmedien jenen Raum an Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat, von anderen gesellschaftlichen Machtgebilden oder von privaten Monopolen zu sichern, dessen sie bedürfen, um ihre publizistischen Funktionen angemessen und ungehindert erfüllen zu können. Sie hat die Informations- und Meinungsvielfalt zu sichern und ein plurales Angebot der Massenmedien nach Programm und Inhalt zu gewährleisten. Unvereinbar hiermit und als Missbrauch zu verwerfen wären dagegen alle Versuche, mit der Hilfe der Medienpolitik gesellschaftspolitische Vorstellungen z.B. sozialpolitischer oder wirtschafts- und arbeitspolitischer Art verwirklichen zu wollen.“¹²

Donges (2002: 29-30) macht zurecht darauf aufmerksam, dass ein solch normatives Verständnis von Kommunikationspolitik Entwicklungen nicht Rechnung tragen kann, die sich aus den Interessen der beteiligten Akteure ergeben. Unabhängig von der mal mehr, mal weniger starken normativen Aufladung lässt sich diesem Konzept von Kommunikationspolitik als staatliche Maßnahmen zudem noch etwas Grundsätzliches entgegenhalten: Kommunikationspolitik in diesem Sinne unterscheidet eindeutig zwischen dem Regelungsakteur, d.h. dem Staat und staatlichen Akteuren wie Regierungen, Parlamenten und Be-

¹² Dass diese stark normative Aufladung nicht nur in der Rechtswissenschaft, sondern auch in der Kommunikationswissenschaft vorgeherrscht hat, zeigt etwa Saxers Definition von Kommunikationspolitik als ein „je nach Gesellschaftstyp unterschiedlich elaborierter Ordnungs- und Gestaltungszusammenhang [...] zum Zwecke der von unterschiedlichen Wertvorstellungen und Interessen geleiteten Optimierung von Kommunikation, vor allem der öffentlichen.“ (Saxer 1994: 20) Interessanterweise wurde im juristischen Lexikon „Medienrecht“ der zitierte Eintrag von Wilhelm zu Medienpolitik in einer neueren Auflage (Schiwy/Schütz/Dörr 2006) durch einen Eintrag von Gerhard Vowe (2006) ersetzt, der dem folgenden zweiten, stärker sozialwissenschaftlich fundierten Verständnis von Kommunikationspolitik entspricht.

hörden einerseits und dem Regelungsobjekt, in diesem Fall Medienorganisationen und Mediennutzer andererseits. Eine solche Engführung von Kommunikationspolitik und Staat bleibt notwendigerweise blind für jegliche Formen der Selbstregulierung und andere Modi der Handlungskoordination.

2.2.2 *Kommunikationspolitik als kollektiv verbindliche Entscheidungen*

Die Inklusion von nicht-staatlichen Akteuren in Prozesse der Regelungsfindung ist in der von Gerhard Vowe entwickelten Konzeptionalisierung von *Kommunikationspolitik als kollektiv verbindliche Entscheidungen über die Rahmenbedingungen medialer Kommunikation* (Vowe 2006; Vowe 2003) explizit vorgesehen. Aus dem Zusammenwirken verschiedener Akteure und deren jeweiligen Motiven, kognitiven Mustern und Ressourcen entstehen Regulierungen in Form kollektiv verbindlicher Entscheidungen über Regeln der medialen Kommunikation. Ein zentraler Aspekt ist hier, dass kommunikationspolitische Maßnahmen und Strukturen nicht normativ als Verwirklichung verfassungsrechtlicher Vorgaben oder funktional als Lösung gesellschaftlicher Probleme erklärt werden, sondern „akteurbezogen aus dem Mit- und Gegeneinander eigennütziger Akteure innerhalb eines gegebenen Rahmens begriffen werden.“ (Vowe 2003: 213-214)

Dieses Verständnis teilt mit dem erstgenannten die Ansicht, dass sich Kommunikationspolitik in Entscheidungen ausdrückt. Fixpunkt kommunikationspolitischer Analyse sind verbindliche *Entscheidungen* über kollektiv verbindliche Regeln als Endpunkte politischer Prozesse. Von Medienpolitik sei, so Vowe (2003: 213), erst dann zu sprechen, „wenn es um Entscheidungen über mediale Kommunikation geht. Entscheidungen bilden somit den Kern von Medienpolitik.“ Von diesen „Texten“ ausgehend kann die Analyse dann (rückwärts) die Entstehungsgeschichte, die Rolle verschiedener Akteure, Ressourcen und politisch-kultureller Orientierungen (Vowe 1999) in den Blick nehmen, oder (vorwärts) die Auswirkungen dieser Entscheidungen. Im Unterscheid zum Verständnis von Schatz und Habig betont Vowe die wichtige Rolle privater Akteure; der Fokus bleibt auch hier auf den Aktivitäten und vor allem *Outputs* des politisch-administrativen Systems: Entscheidungen über kollektiv *verbindliche Regeln*. Die Selbstverständigungsprozesse der privaten Akteure selbst, wie sie etwa der Presserat organisiert und durch seinen Pressekodex manifestiert, bleiben in diesem Verständnis Randphänomene, da es ihnen an kollektiver Verbindlichkeit mangelt.

2.2.3 Kommunikationspolitik als Handlungssystem

Ein vergleichbar akteursbezogenes Verständnis von Kommunikationspolitik vertreten Ottfried Jarren und Patrick Donges in einem Mehrebenen-Akteursmodell (Jarren 1998a; Jarren/Donges 2000, 2001; Donges 2002). *Kommunikationspolitik* wird hier *als Handlungssystem* verstanden, das alle Interaktionen umfasst, „die auf die Realisierung und Veränderung der gesellschaftlichen Kommunikation (Strukturen, Prozesse, Inhalte) – also im Wesentlichen auf die Medien – gerichtet sind.“ (Jarren 1998a: 616) Im Vergleich zu Vowe, der Kommunikationspolitik explizit auf Entscheidungen und ihre Hervorbringung begrenzt, wird der Begriffsumfang hier weiter gelegt: Jarren und Donges (2000: 63ff.) thematisieren mit Geld und Wissen bzw. Information ergänzende „Steuerungsmedien“ und inkludieren auch kommunikative Prozesse in ihren Politik-Begriff: „Definiert man Politik als die sozialen Interaktionen, die auf die Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind, so sind Politik und politische Kommunikation untrennbar miteinander verbunden. Politische Kommunikation ist damit [...] mehr als ein Mittel der Politik, sie ist auch Politik.“ (Jarren/Donges 2011a: 21)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich in der deutschsprachigen kommunikationspolitischen Forschung ein akteurstheoretisches Verständnis von Kommunikationspolitik weitgehend durchgesetzt hat, dessen Kern die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen über Regeln der medialen Kommunikation darstellt; leichte Varianzen gibt es vor allem hinsichtlich der Frage, inwiefern es sinnvoll ist, politische Kommunikation als Teil von Kommunikationspolitik zu verhandeln. Gegenstand der Forschung sind dementsprechend vor allem (a) aus sozialwissenschaftlicher Perspektive Policy-Analysen der Herstellung und Durchsetzung kommunikationspolitischer Entscheidungen, mit ihren jeweiligen Akteurskonstellationen und Ressourcen, Konflikten und Legitimationsstrategien sowie (b) aus stärker juristischer Perspektive die Regeln selbst, also die Ergebnisse der Entscheidungen, die entstandenen Richtlinien, Gesetze, Verordnungen und Vereinbarungen.¹³ Mit Puppis (2007a: 34) lässt

¹³ Vergleichbar ist das Verständnis von *media policy* oder *communication policy (and law)* in der anglo-amerikanischen Forschung. Sehr eng an staatliche Akteure und ihre Maßnahmen geknüpft definiert Garnham *media policy* als „the ways in which public authorities shape, or try to shape, the structures and practices of the media“ (Garnham 1998: 210); ähnlich auch McQuail (2000: 20-21): „Projects of government and public administration [...] characterized by deploying certain means in the form of regulatory or administrative measures that are legally binding, nationally or internationally.“ Sehr allgemein bleiben Kunkel

sich, in Anlehnung an Patzelt (1997: 23) und Münch (1996: 22), Kommunikationspolitik in der Literatur zusammenfassend verstehen als „jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt.“

2.3 Von Kommunikationspolitik zu Media Governance?

Die drei vorgestellten unterschiedlichen Konzeptionen von Kommunikationspolitik sind nicht einfach nebeneinander zu stellen, sondern sie lassen sich auch mit leichten Einschränkungen chronologisch sortieren. Auch wenn staatliche Akteure und Maßnahmen weiterhin deutlich im Zentrum der Betrachtung stehen, so wird inzwischen eine Perspektive, die Kommunikationspolitik als Bündel *rein* staatlicher Maßnahmen versteht, in der Literatur nicht mehr sichtbar vertreten. Damit reflektieren diese Konzeptionen auch einen Wandlungsprozess innerhalb der akademischen Kommunikationspolitik, die ihren Gegenstand in wachsendem Maße pluralisiert hat. Von einer unitaristischen Perspektive *auf* den Staat als auch von einer grundsätzlichen Beschränkung auf den Staat als einzigen Regelungsakteur wird mittlerweile weitgehend Abschied genommen. Insbesondere eine Reihe von Autoren rund um Otfried Jarren hat seit dem Jahrtausendwechsel verstärkt „Medienregulierung durch die Gesellschaft“ (Jarren/Donges 2000) analytisch und empirisch etabliert (Jarren 1994; Jarren/Donges 2000, 2001, 2007a; Donges 2007a; Puppis 2007a, 2009, 2010; Künzler 2012; Just/Puppis 2012a) – und damit auch die Anschlussfähigkeit an Governance-Konzepte hergestellt.

Diese Hinwendung zu einem pluralistischeren Verständnis von Kommunikationspolitik zeigt sich vor allem in Hinblick auf die Erweiterung der Akteure, die an der Regelfindung beteiligt werden, in *Formen von Selbst- und Ko-Regulie-*

und Farinola (2001: 413), die Kommunikationspolitik auf den „policy-making process“ und das Bestimmen von Mustern und Trends der Regulierungspraxis beziehen. Rowland (1984: 423) definiert *communications policy research* umfassend als „investigation of those issues centering around the way in which—and why—societies and governments make the choices they do regarding the purposes, ownership, control, support and guidance of their media institutions and services.“ Auch hier stehen also Entscheidungen im Zentrum. Nicht näher ausgeführt wird, welche Formen von Entscheidungen gemeint sind und welche Akteursgruppen daran beteiligt sind.

runge und der offenbar zunehmenden Aktivität zivilgesellschaftlicher Akteure. Die Ergänzung direkter staatlicher Regulierung durch die Einbindung der betroffenen Akteure und Strukturen ist im Medienbereich dabei keine neue Entwicklung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte. Die normative Anforderung der Staatsfreiheit der Medien bedingt seit Gründung der Bundesrepublik eine „besondere Sensibilität der Kommunikationsordnung gegenüber staatlichen Eingriffen“ (Hoffmann-Riem 2001: 16) und hält somit zu regulatorischer Zurückhaltung an.¹⁴ Gerade in Deutschland haben deshalb Formen der institutionalisierten Selbst- und Ko-Regulierung eine lange Tradition.

2.3.1 Die öffentlich-rechtliche Rundfunkordnung als Ko-Regulierung

Der Aufbau und die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Nachkriegs-Deutschland lassen sich als eine Form von Ko-Regulierung lesen, in denen staatliche Rahmensetzung und institutionalisierte Prozesse der Selbstregulierung zur Verwirklichung regulatorischer Ziele (z.B. Vielfalt) zusammenwirken. Zentral für diesen Aufbau des deutschen Rundfunks in öffentlicher-rechtlicher Form sind die Rundfunkräte als Kontroll- und Steuerungsgremien (Stuiber 1998: 184ff). In deutlicher Abgrenzung vom Modell der Weimarer Zeit, in der Rundfunk innerhalb einer „administrativen Hierarchie“ organisiert war und „Staatsrepräsentanten klar den Rundfunkverantwortlichen übergeordnet waren“ (Kleinsteuber 2007: 52), organisierte das Modell der Rundfunkräte die Steuerung und Kontrolle des Rundfunks als gesellschaftliche Aufgabe. Um sowohl von der jeweiligen Regierung als auch von Partikularinteressen so unabhängig wie möglich zu sein, sind die Rundfunkräte aus Repräsentanten unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zusammengesetzt (Parteien, Kirche, Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Verbände, Verbraucher- und Sozialverbände und andere zivilgesellschaftliche Gruppen) mit dem Ziel, „die Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks zu vertreten.“ (Stuiber 1998: 210) Diese pluralistische Interessenorganisation hatte von Beginn an immer wieder mit Widerwillen und Skepsis der deutschen Politiker zu kämpfen.¹⁵ So gab es in den vergangenen

¹⁴ Zur Staatsfreiheit der Medien vgl. bspw. Gersdorf (1991) und Ossenbühl (1975).

¹⁵ Diese Skepsis und großes Befremden sprechen etwa 1949 aus den Worten des damaligen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Reinhold Maier: „Der deutsche Standpunkt konnte sich nur unter Bedenken der Auffassung anschließen, daß eine Radiostation im Grunde genommen niemand gehöre, daß niemand eine Verantwortung trage, und daß niemand einen Einfluß auszuüben habe. Wir waren der An-

Jahrzehnten wiederholt Versuche, den Einfluss der jeweiligen Regierung durch die Inklusion von Gruppen, die ihren jeweiligen Interessen nahe standen, zu vergrößern. In der Folge wurden verstärkt Debatten über die tatsächliche Staatsferne der Rundfunkräte geführt, die schließlich auch in eine Normenkontrollklage des Landes Rheinland-Pfalz gegen den ZDF-Staatsvertrag und eine Modifikation der Zusammensetzung mündeten.¹⁶

Gleichwohl ist auch die Aufsicht über den privaten Rundfunk grundsätzlich in dieser Form organisiert: Die Landesmedienanstalten verfügen in der Regel über einen Medienrat als Hauptorgan, der ebenso wie die Rundfunkräte nach dem binnenpluralistischen Prinzip organisiert ist. Neben dem Versammlungsmodell, in dem die „relevanten gesellschaftlichen Gruppen“ repräsentiert werden, verfolgen einige Landesmedienanstalten auch das Ratsmodell, in dem nur wenige Medienexperten sitzen, die von einer großen Mehrheit der jeweiligen Länderparlamente gewählt werden müssen (Beck 2012: 230; Stuiber 1998: 770). Durch diese leicht variierenden Formen werden so im Rundfunkbereich seit langem zentrale regulatorische Aufgaben von (mehr oder weniger) staatsfernen Institutionen ausgeführt. „Für den Medienbereich ist“, so Hoffmann-Riem (2001: 16), „seit langem ein vorrangiges Vertrauen auf Selbstregulierung prägend, das allerdings durch eine regulative Umhegung dieser Selbstregulierung ergänzt wird.“¹⁷

sicht, daß irgend jemand der Träger eines solchen Unternehmens sein müsse. Wir haben uns der höheren Einsicht gefügt und warten nunmehr das Ergebnis des Experiments ab. [...] Die Regierung ist einfacher Zuhörer wie das Volk und freut sich dieser demokratischen Rolle. Wir sind übrigens begierig zu erleben, zu welchem zukünftigen ‚Jemand‘ der heutige anscheinende ‚Niemand‘ sich entwickeln wird. Das Rundfunkgesetz setzt die Landesregierung auf diesem Gebiet in den Ruhestand.“ (zitiert in Stuiber 1998: 202)

¹⁶ Zur Debatte um die Staatsferne oder -nähe der öffentlich-rechtlichen Aufsichtsgremien vgl. etwa Lilenenthal (2009); Schulz (2002); Hoffmann-Riem (1991).

¹⁷ Noch stärker als für den Rundfunk gilt dieses „Vertrauen“ auf Selbstregulierung im Pressebereich. Hier sind die selbstregulativen Prozesse auch deutlich weniger regulativ „umhegt“. Verleger in den USA schlossen sich 1922 zur American Society of Newspaper Editors (ASNE) zusammen und entwickelten einen „Code of Ethics“ (Kleinstüber 2006: 188). In Europa gründeten sich in den 1950er Jahren Presseräte explizit als Institutionen der Selbstregulierung, zunächst in Großbritannien, 1956 dann in Deutschland – auch um staatliche Regulierungsinitiativen abzuwehren (Beck 2012: 131ff; Puppis 2009; Puppis 2007a: 189).

2.3.2 Zunehmende Bedeutung von Selbst- und Ko-Regulierung

Auch wenn diese historischen Vorläufer deutlich machen, dass Formen der Selbst- und Ko-Regulierung eine lange Tradition haben, so zeigen eine ganze Reihe von Studien, dass seit den 1980er Jahren diese Regelungsformen deutlich an konzeptioneller und empirischer Bedeutung gewonnen haben (vgl. etwa Latzer 2013; Just/Latzer 2004; Latzer et al 2003; Van Cuilenburg/McQuail 2003; Schulz/Held 2002). Die gesellschaftlichen, ökonomischen, politischen und technologischen Veränderungsprozesse, die im Medienbereich vor allem als Privatisierung, Liberalisierung und De- und Re-Regulierung beschrieben werden können (Beck 2012: 302ff), haben dazu geführt, dass in einer Vielzahl von Mediensektoren die privaten Akteure in Regelfindungs- und Regeldurchsetzungsprozesse eingebunden wurden. In den allermeisten Fällen geschieht dies allerdings in Form einer „regulierten Selbstregulierung“, in der die Selbstregulierung der Akteure durch mehr oder weniger strikte, staatlich gesetzte rechtliche Rahmen umhegt wird.¹⁸ Das regulative Spektrum zwischen „imperativer Steuerung“ des Staates und Selbstregulierung der Akteure (Schulz/Held 2002) wurde so in Europa deutlich in Richtung Selbst- und Ko-Regulierung verschoben. Vormalig komplett staatlich organisierte Sektoren wie die Telekommunikationsindustrie wurden privatisiert; Regulierungsbehörden, die teils mehr, teils weniger staatsnah sind, üben die Aufsicht über die nun marktlich organisierten Koordinationsprozesse aus.¹⁹ In der TV-, Film- und Spieleindustrie haben sich sektorspezifische Institutionen der regulierten Selbstregulierung insbesondere für Fragen des Jugendschutzes herausgebildet, die Alterseinschränkungen für Fernsehprogramme, Filme und Spiele aushandeln. Vergleichbar mit den Presseräten für den journalistischen Bereich, hat auch die Werbeindustrie in brancheninternen Verbänden Verhaltenskodizes aufgestellt und Datenschutz-Standards gesetzt (Latzer/Just/Sauerwein 2013: 380). Gleichzeitig sind diese Bereiche auch weiterhin stark durch staatliche Regelsetzungen gerahmt. Diese Initiativen wurden zudem in der Regel durch öffentliche Diskussionen und die Androhung

¹⁸ Der Begriff der *Regulierten Selbstregulierung* geht auf Hofmann-Riem (1995) zurück; vgl. auch Hofmann-Riem (2001), sowie für einen Überblick und eine Begriffsdiskussion Schulz/Held (2002).

¹⁹ Für eine Übersicht über die Entwicklung von (unabhängigen) Regulierungsbehörden vgl. Latzer (2009); OECD (2005); Thatcher (2002). In Deutschland werden diese Aufgaben von der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen erfüllt. Die Bundesnetzagentur gehört zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und wurde wiederholt sowohl von der deutschen Monopolkommission als auch von der Europäischen Kommission für ihre Staatsnähe kritisiert (Monopolkommission 2010: 75; Europäische Kommission 2010: 196).

von Regulierungsmaßnahmen in Gang gesetzt (Jarren/Donges 2001: 45), so dass sie stärker als Ko-, denn als Selbstregulierung zu verstehen sind.

Als Gründe für den Bedeutungszuwachs von Selbst- und Ko-Regulierung in der Kommunikationspolitik werden die zunehmende Komplexität von Kommunikations- und Akteursstrukturen genannt, die die Inklusion der beteiligten und betroffenen Gruppen (Stakeholder) in Entscheidungsprozesse notwendig zu machen scheint (Kooiman 2003b; Latzer et al 2003; Latzer 2009; Beck 2012). Der Staat sei, so Wolfgang Schulz und Thorsten Held, „immer weniger in der Lage [...], politische Steuerungsziele durchzusetzen“ und verliere so seine Rolle als übergeordnete Steuerungsinstanz (Schulz/Held 2002: A-2). So beobachten auch Just und Latzer (2004) im Medien- und Kommunikationssektor eine Tendenz von eher „vertikal“ orientierten Regulierungsformen hin zu „horizontalen“ Formen, in denen private Akteure eine wesentliche Rolle im Setzen von allgemein verbindlichen Regeln haben.²⁰ Üblicherweise sind dies organisierte gesellschaftliche Gruppen als Repräsentanten der Gesellschaft in den Gremien der Öffentlich-Rechtlichen oder auch die betroffenen privaten oder öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen selbst. In den vergangenen Jahren haben aber Autorinnen und Autoren zunehmend auch die Inklusion von zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Kommunikationspolitik dokumentiert (Hintz/Milan 2011; Cammaerts 2011; Stone 2008). Wolfgang Hofmann-Riem sieht deshalb auch den Medienbereich als „Prototyp der hoheitlichen Regulierung gesellschaftlicher Selbstregulierung,“ der geprägt sei durch „Rahmensetzung, Strukturvorgaben und auf die Beachtung des Rahmens zielenden Verpflichtungen.“ (Hoffmann-Riem 2001)

Für die vorliegende Arbeit sind diese Entwicklungen und Beobachtungen relevant, da sie aufzeigen, dass im Mediensektor Praktiken und Organisationen der Regelfindung und Regelkontrolle jenseits staatlich-imperativer Steuerung zunächst nichts Neues sind. Wenn der Begriff *Governance* auf heterogene Regelungsstrukturen verweist, und wenn dieses Phänomen im Mediensektor offenbar seit langem bekannt ist, welchen analytischen Gewinn kann er vor diesem bekannten Hintergrund dann bringen?

²⁰ Vgl. zu dieser Unterscheidung zwischen vertikalen und horizontalen Regelungsformen den folgenden Abschnitt.

2.4 Media Governance: Governance-Rezeption in der Kommunikationspolitik

Der vorangehende Abschnitt hat gezeigt, dass sich die jüngere kommunikationspolitische Forschung auf verschiedenen Ebenen durch eine Pluralisierung auszeichnet: auf der Ebene der Akteure durch eine zunehmende Inklusion der Beteiligten und der Zivilgesellschaft in Regulierungsprozesse, hinsichtlich der Rolle des Staates und seiner Steuerungsinstrumente durch einen Perspektivwechsel von einem imperativen, unitären Akteur zu einem Geflecht aus staatlichen Akteuren, die Rahmenvorgaben setzen. Diese Pluralisierung kommunikationspolitischer Verständnisse wird auch in den theoretischen Perspektiven reflektiert, mit denen Wissenschaftler auf diese kommunikationspolitischen Prozesse blicken.

So nimmt es nicht Wunder, dass die Governance-Perspektive auch in der Kommunikationswissenschaft und Kommunikationspolitik aufgegriffen wurde. Jarren und Donges etwa verorteten schon 2001 die von ihnen vorgeschlagene Institutionalisierung von Verhandlungssystemen als eine „Governancestruktur zwischen Markt und Hierarchie“ (Jarren/Donges 2001: 45); Michael Latzer und Natascha Just ordnen ihre Forschung zu Selbst- und Ko-Regulierung in einer Vielzahl von Publikationen in Debatten um Governance-Formen und den Wandel von Staatlichkeit ein (Latzer et al 2003; Just/Latzer 2004; Latzer 2009; Latzer/Just/Sauerwein 2013). In einem Sammelband fragen schließlich Donges und ein gutes Dutzend Autorinnen und Autoren: „Von der Medienpolitik zur Media Governance?“ (Donges 2007d). Ebenfalls der Selbstverständigung über den Mehrwert der Governance-Debatte gewidmet ist ein Sonderabschnitt der Zeitschrift *Communications* mit dem Titel „Media Governance: New Ways to Regulate the Media“ (D'Haenens et al 2007). Eine prägnante Synthese für die Kommunikationswissenschaft hat schließlich Manuel Puppis (2010) geliefert. Wenn sich auch in der Nachfolge inzwischen eine Vielzahl von Arbeiten auf den Governance-Begriff bezieht, so gilt weiterhin, wenn auch mit Abstrichen, dass die „Governance-Perspektive [...] nur vereinzelt auf den Bereich der Medienpolitik übertragen“ wird (Jarren/Donges 2007b: 407).

In der Durchsicht dieser verhaltenen Governance-Rezeption in der Kommunikationswissenschaft und Kommunikationspolitik sind zwei deutliche Schwerpunkte zu identifizieren: Die Governance-Perspektive wird genutzt, um (1.) die Pluralisierung von Akteuren und Foren in der Regelfindung und -durchsetzung im Kontext der Selbst- und Ko-Regulierung auf einen anderen, interdis-

ziplinär besser anschlussfähigen Begriff zu bringen und um (2.) eine integrative Sicht auf eine Vielzahl von formellen Regeln zu entwickeln, die gesellschaftliche Kommunikation rahmen.

2.4.1 Governance als Pluralisierung von Akteuren und Foren

Hinsichtlich der Pluralisierung von Akteuren und Foren wird Governance verstanden als horizontale und vertikale Ausweitung von Government (Puppis 2007b; Puppis 2007a: 59ff). Dieses Governance-Verständnis geht von staatlich-imperativer Regulierung als Kern der Medienregulierung aus (*government*) und inkludiert dann sukzessive in der horizontalen wie vertikalen Dimension eine Reihe von Akteuren jenseits des Nationalstaats (hier: *governance*, vgl. Abb. 1). In der Horizontalen beschreibt diese Ausweitung die im Abschnitt 2.3 diskutierten Entwicklungen der Selbst- und Ko-Regulierung. In dieser Hinsicht werden also zunächst ohnehin bekannte Phänomene, sowie ein teilweise auch bereits entwickelter analytischer Blick darauf unter einem neuen Begriff subsummiert. Der analytische Mehrwert scheint hier fraglich. Immerhin wird aber durch die Integration der Phänomene, die bislang unter die verschiedenen Begriffe *Staatliche Regulierung*, *Ko-Regulierung* und *Selbst-Regulierung* fallen, unter den einen Oberbegriff *Governance* stärker die Pluralität und Heterogenität der tatsächlich vorhandenen Regulierungsarrangements auf dem Kontinuum zwischen staatlich-imperativer Regulierung und völliger Selbstregulierung im Medienbereich betont.

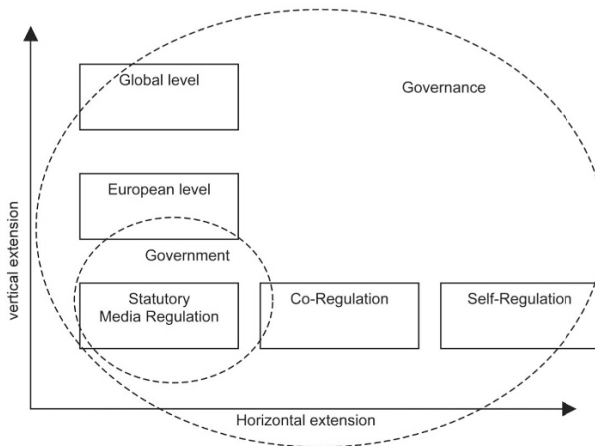


Abb. 1: Governance als horizontale und vertikale Ausweitung von Government (Puppis 2007b: 331)

In der vertikalen Dimension reflektiert Governance als Ausweitung von Government die Beobachtung, dass gesellschaftliche Kommunikation und Medienorganisationen keineswegs nur von Regulierungen auf nationaler Ebene betroffen sind. Kommunikationspolitik ist in wachsendem Maße ein Politikfeld, in dem nationale Gesetze und Regeln stark durch internationale und transnationale Abkommen, Verträge, Richtlinien und Standards überformt und geprägt sind. Zwar gibt es einige Institutionen wie die *International Telecommunication Union ITU* (1865), den *Weltpostverein* (1874) und die *Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst* (1886) bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Seit dem Zweiten Weltkrieg und verstärkt seit den 1980er Jahren lässt sich aber eine deutliche Internationalisierung der Kommunikationspolitik konstatieren.²¹ Für die EU-Staaten gilt dies in besonderem Maße, da viele Bereiche

²¹ Da es hier um die Einordnung des Phänomens geht und nicht so sehr um das Phänomen selbst, wird im Folgenden auf eine ausführliche Darstellung verzichtet. Für einen Einstieg in die Akteure, Institutionen und Entwicklungen der internationalen Kommunikationspolitik vgl. Beck (2012: 316ff) und Puppis (2007a: 125ff); für einen Überblick über europäische Medienpolitik Dörr (2004) und Holtz-Bacha (2006a); sowie den Sammelband von Mansell und Raboy (2011) und die Monographien von Ó Siochrá/Girard (2002) und Berghofer (2017) für die globale Perspektive.

der Kommunikationspolitik durch Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Kommission in den vergangenen 30 Jahren harmonisiert wurden und die Mitgliedsstaaten vielfach nur geringe Spielräume bei der Umsetzung haben. So ist die Aufhebung der Staatsmonopole in der Telekommunikation und die darauf folgende Liberalisierung und De- sowie Re-Regulierung dieser Märkte in den einzelnen Nationalstaaten im Wesentlichen Ergebnis von Verhandlungen im Rahmen der World Trade Organization (WTO) sowie der EU. Auch die laufende Telekommunikationsregulierung wird durchaus detailliert durch Protokolle innerhalb der World Trade Organization (WTO) und eine ganze Reihe von Richtlinien der EU vorgegeben.²²

In der Rundfunkpolitik wird die Balance in der dualen Struktur von privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern ebenfalls maßgeblich durch europäische Vorgaben bestimmt. Auch wenn sich die Nationalstaaten die Kompetenz für den Rundfunk und insbesondere für die Öffentlich-Rechtlichen 1999 noch „selbst in das *Amsterdamer Protokoll* hineingeschrieben hatten“ (Holtz-Bacha 2006a: 62), so ist inzwischen deutlich geworden, dass die wesentlichen Regelsetzungen auf EU-Ebene stattfinden. Die EU-Kommission hat in mehreren Verfahren gegen Mitgliedsstaaten klar gestellt, dass sie die Gebühren und Abgaben zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anbieter als Beihilfe betrachtet, die den gemeinsamen Binnenmarkt einschränkt und nur unter strengen Auflagen mit EU-Recht zu vereinbaren ist. Damit hat die Kommission die Rundfunkpolitik endgültig in das Feld der Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik gezogen, in dem sie die Kompetenzen inne hat – entgegen dem traditionellen Verständnis der meisten Mitgliedsstaaten, die den Rundfunk als Kulturgut und damit als Kompetenzfeld der Mitgliedsstaaten, in Deutschland sogar der Bundesländer, verstehen.²³

²² Im Rahmen der WTO ist für die Telekommunikationspolitik vor allem das *Agreement on Basis Telecommunication* von 1998 relevant; auf EU-Ebene ein Richtlinienpaket von 2002, das unter anderem die *Rahmenrichtlinie* (2002/21/EG, geändert durch zwei Verordnungen 2007 und 2009, sowie die Richtlinie 2009/136/EG), die *Universaldiensterichtlinie* (2002/22/EG, ebenfalls geändert durch die Richtlinie 2009/136/EG) und die *Zugangsrichtlinie* (2002/19/EG). Vgl. für die Entwicklung der Telekommunikationsregulierung in den 1990er Jahren Schneider (1999; 1997); für die EU-Richtlinien die Übersichtsseite der EU *Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation* (URL: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/124216a_de.htm, abgerufen: 31.03.2013); für eine übersichtliche Darstellung der europäischen Telekommunikationsordnung Dörr (2004).

²³ Vgl. zu diesem Konflikt zwischen Ökonomie und Kultur Holtz-Bacha (2006a); zu einem Überblick über die europäische Rundfunkpolitik Puppis (2007a: 193ff) und Holtz-Bacha (2006b); zum Hintergrund der Beihilfe-Verfahren Dörr (2005) und Holtz-Bacha (2006b: 226-252).

Noch weitaus geringer sind die Spielräume auf nationaler Ebene bei einem Querschnittsthema wie dem Immaterialgüterrecht (darunter fällt etwa das Urheberrecht). Hier hat internationale Kooperation eine lange Geschichte: Schon im 19. Jahrhundert gab es erste zwischenstaatliche Verträge, die den Schutz von Werken auch in anderen Vertragsländern sichern sollten. Zur Verwaltung des *Pariser Abkommens für den Schutz von Industriellem Eigentum* von 1883²⁴ und des *Berner Abkommens zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst* von 1886²⁵ wurde 1893 das *United International Bureau for the Protection of Intellectual Property* (BIRPI) gegründet. Daraus wurde 1970 die *World Intellectual Property Organization* (WIPO),²⁶ die heute im Wesentlichen die internationale Regulierung des Urheberrechts und verwandter Rechte organisiert.²⁷ Seit den frühen 1990er Jahren wurden in verschiedenen internationalen Foren Reformen des Urheberrechts diskutiert, um den durch Digitalisierung und Vernetzung veränderten Bedingungen Rechnung zu tragen, unter denen Informations- und Medienangebote produziert, distribuiert und genutzt wurden. Nach jahrelangen Verhandlungen wurden im Dezember 1996 der *WIPO Copyright Treaty (WCT)*²⁸ und der *WIPO Performances and Phonograms Treaty (WPPT)* verabschiedet.²⁹ Mit diesen Verträgen waren die Grundzüge der Anpassung des Urheberrechts deutlich vorgezeichnet. Innerhalb der EU wurde die Umsetzung durch die 2001 in Kraft getretene sogenannte *InfoSoc-Richtlinie* koordiniert. Diese Richtlinie zur *Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft* (2001/29/EG)³⁰ hat den nationalen Gesetzgebern

²⁴ Vgl. den Vertragstext auf der Website der WIPO (URL: <http://wipo.int/treaties/en/ip/paris/>, abgerufen am 31.03.2013).

²⁵ Vgl. den Vertragstext auf der Website der WIPO (URL: <http://wipo.int/treaties/en/ip/berne/>, abgerufen am 31.03.2013).

²⁶ Die WIPO ist eine Teilorganisation der Vereinten Nationen und hat ihren Sitz in Genf. Vgl. die WIPO-Website: <http://www.wipo.int> (abgerufen am 31.03.2013)

²⁷ Auch im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) werden verwandte Themen verhandelt. So wurde 1995 das *Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum* (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS*) in die WTO-Verträge integriert. Werden die hier festgelegten Mindestanforderungen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte von den WTO-Mitgliedsstaaten nicht umgesetzt, greifen die Streitschlichtungsmechanismen der WTO (z.B. Handelssanktionen). Vgl. dazu Heineke (2006).

²⁸ Vgl. den Vertragstext unter <http://wipo.int/treaties/en/ip/wct/index.html>

²⁹ Vgl. zur Entstehungsgeschichte der beiden Abkommen Kreutzer (1999: 70ff) sowie von Lewinski (1997).

³⁰ Vgl. den Richtlinien text unter <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CE->

nochmals engere Grenzen für die Umsetzung der WIPO-Vorgaben gesetzt, so gibt die EU etwa in Art. 5 einen abschließenden Katalog von Schrankenbestimmungen für das Urheberrecht vor (Art. 5). Die nationalen Gesetzgeber können diese Bestimmungen in nationales Recht umsetzen; Schranken, die nicht in diesem Katalog aufgeführt sind, dürfen aber bei der Novellierung weder neu eingeführt noch beibehalten werden.³¹

Diese kurzen Einblicke in die Felder Telekommunikationsregulierung, Rundfunkpolitik und Urheberrecht zeigen, dass wesentliche kommunikationspolitische Prozesse und Regelsetzungen seit den 1980er Jahren nicht auf nationaler Ebene initiiert und geprägt worden sind, sondern durch internationale und supranationale Abkommen und Verträge. Raboy und Padovani (2010: 153) diagnostizieren so auch eine Verschiebung von Regelungskompetenzen im Kommunikationsbereich in Richtung supranationaler Organisationen: „[M]ore and more institutional arrangements to steer communication systems take place at the supranational level.“ In diesem Verständnis von *Governance als vertikale Ausweitung von Government* fängt der Governance-Begriff also *erstens* die Beobachtung ein, dass der Nationalstaat an regelsetzender Kraft verliert zugunsten von internationalen und vor allem auch supranationalen Foren – eine zunehmende „internationalisation of policy regimes“ (Jessop 2000: 75). Damit einher geht *zweitens* eine enorme (weitere) Pluralisierung von Foren, in denen kommunikationspolitische Themen und Konflikte verhandelt werden. Das Beispiel Urheberrecht hat angedeutet, wie vielschichtig die Strukturen sind, in denen kommunikationspolitische Regeln verhandelt werden: Nationale Gesetze setzen europäische Richtlinien um, die sich wiederum an internationalen Abkommen orientieren müssen; gleichzeitig sind urheberrechtliche Bestimmungen auch in Handelsabkommen der WTO enthalten.

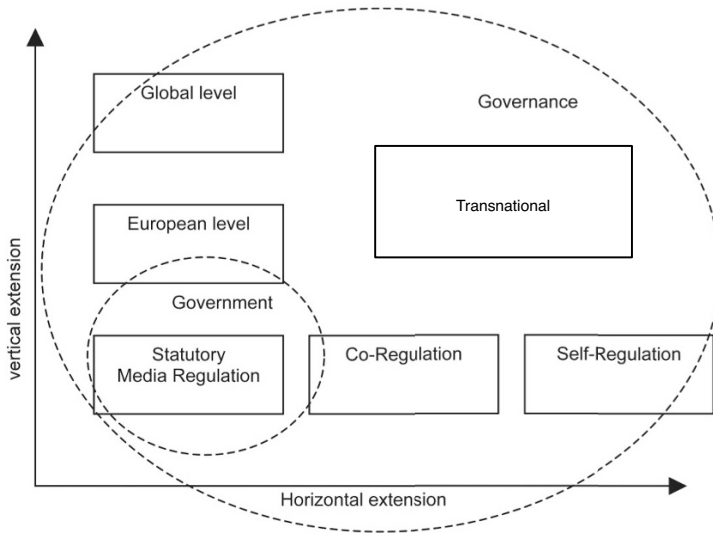


Abb. 2: Governance als Ausweitung von Government – Transnationale Regulierung
(eigene Darstellung in Anlehnung an Puppis 2007b: 331)

Um dieser enormen Komplexität empirisch vorfindbarer Regelungsstrukturen Rechnung zu tragen, müsste auch die Leerstelle in Abb. 1 gefüllt werden: Neben der horizontalen Ausweitung durch eine Integration von privaten Akteuren und der vertikalen durch die beschriebene Internationalisierung gibt es auch eine diagonale Bewegung hin zu *transnationalen* Regelungsakteuren, -foren und -formen, die die beiden Dimensionen kombinieren (vgl. Abb. 2). Ein offensichtliches Beispiel ist das Feld der globalen Internet-Regulierung, in dem sich nicht erst seit dem zweiphasigen *Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (WSIS)* der UNO 2003 und 2005 verschiedene Akteure und Foren wie die *Working Group on Internet Governance (WGIG)* und das *Internet Governance Forum (IGF)* institutionalisiert haben, in denen sowohl zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure als auch Regierungen agieren (Hofmann 2005; Kleinwächter 2006; Kleinstaub 2006; Botzem/Hofmann 2009; Hintz 2009). Eine weitere Form der Transnationalisierung sind Standardisierungsprozesse etwa von Internet-Protokollen

(DeNardis 2009) oder Urheberrechts-Lizenzen (Dobusch/Quack 2013). Auch hier agieren nicht-staatliche Akteure in globalen Kontexten.³²

2.4.2 Governance als integrative Perspektive auf (formelle) Regeln

Der zweite Schwerpunkt der Governance-Rezeption in der (deutschsprachigen) Kommunikationswissenschaft ist stärker konzeptionell ausgerichtet. Insbesondere Patrick Donges und Manuel Puppis haben ein institutionentheoretisches Verständnis von Governance skizziert und den Regelbegriff ins Zentrum gerückt.

Aus einer institutionentheoretischen Perspektive, insbesondere der des Neo-Institutionalismus, werden Regelungsstrukturen, wie sie die Kommunikationspolitik betrachtet, als Institutionen verstanden: „They are durable rule systems that constrain and enable action of the media.“ (Puppis 2010: 143) Aus diesem Grund knüpfen sowohl Puppis als auch Donges an eher breite Definitionen von Governance an, wie die von Mayntz, die Governance als das „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ (Mayntz 2004: 66) definiert. Ähnlich verstehen Hamelink und Nordenstreng (2007) Media Governance als „framework of practices, rules, and institutions that set limits and give incentives for the performance of the media“ – im Gegensatz zu engen Definitionen von Governance, die nur nicht-hierarchische und staatsferne Steuerungs- und Regelungsformen inkludieren.³³ Puppis (2010) versteht Governance so als ein analytisches Konzept, das die Vielfalt möglicher Regeln im Medienbereich in den Blick nimmt. Mit Donges bilden sich in Governance-Regimen „dauerhafte Systeme aus unterschiedlichen Regeln, die Handeln sowohl begrenzen als auch ermöglichen und ihm Sinn verleihen.“ (Donges 2007b: 18) Diese Regeln können kollektiv verbindlich oder organisationspezifisch sein, sie können vom Staat oder von privaten Akteuren ausgehen. *Media Governance* ist nach Puppis zusammenfassend „the regulatory structure as a whole, i.e., the entirety of forms of rules that aim to organize media systems.“ (Puppis 2010: 138)

³² Weder Standardisierung grundsätzlich noch ihr transnationaler Charakter sind neue Phänomene. Vgl. allgemein zu Standardisierung und ihrem politischen Gehalt Kerwer (2009); Brunsson/Jacobsson (2000); Bowker/Star (1999); Schmidt/Werle (1998).

³³ Eine ausführliche Diskussion verschiedener Governance-Begriffe erfolgt in Kap. 3.

Dieses Verständnis, so Puppis, integriere zum einen die bereits behandelten Aspekte von Governance als horizontaler und vertikaler Ausweitung von Government. Es füge aber der Diskussion eine weitere Dimension von Regelungen hinzu: organisationsspezifische Regeln, die größtenteils organisationsintern formuliert und umgesetzt werden. Unter diese „Organizational Governance“ fallen etwa Redaktionsstatute oder -richtlinien, Beschwerdestellen oder der Einsatz von Ombudspersonen (Puppis 2010: 141). In manchen Fällen sind diese Formen der Selbstorganisation eingebunden in oder vorgeschrieben durch organisationsexterne Rahmenregeln. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden solche obligatorischen Selbstverpflichtungen etwa seit dem Jahrtausendwechsel immer wieder als Steuerungsinstrumente diskutiert und eingebracht (Terschüren 2009; Woldt 2002).

Im Ergebnis destilliert Puppis so ein Konzept von *Media Governance*, das den Kern und Mehrwert des Governance-Ansatzes in einer integrierten Perspektive auf Regeln auf verschiedenen Ebenen sieht (vgl. Abb. 3): „Collective Media Governance“ sind kollektiv verbindliche Regeln für Medienstrukturen, -inhalte und -handlungen, die in verschiedenen Formen der staatlichen Regulierung und der Ko- und Selbstregulierung festgelegt werden. Darunter fallen auch, so Puppis, Rahmenrichtlinien für organisationsspezifische Regeln wie Selbstverpflichtungen der Öffentlich-Rechtlichen oder Datenschutzerklärungen von Unternehmen. Regeln, die direkt auf der Organisationsebene formuliert und umgesetzt werden und dort auch ihren Geltungsbereich haben, fallen unter den Begriff der „Organizational Media Governance“.

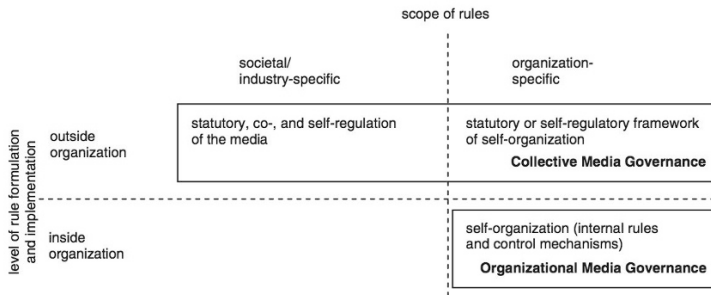


Abb. 3: Governance als integrierte Perspektive auf (formelle) Regeln (Puppis 2010: 141)

Anknüpfend an ein institutionentheoretisches Verständnis betont Puppis so in verschiedenen Dimensionen (Akteure, Regeln), dass der Governance-Begriff, im Unterschied zu dem der Regulierung den Blick für Regelungen und Verhandlungsarenen jenseits der nationalstaatlichen legislativen Gesetzgebung öffnet. Der Mehrwert liege so gerade in einer integrativen Sicht auf Kommunikationsregeln. Diese integrative Sicht stelle im Unterschied zur Regulierungsperspektive den Staat nicht in den Mittelpunkt und könne so andere Regelformen berücksichtigen, gleichzeitig vergesse sie den Staat als Regelungsakteur aber nicht:

„A concept of media governance that allows for an integrated view on all these different forms of rules is of great value for recognizing the different ways in which media systems are shaped. In contrast, narrow definitions of governance solely interested in so-called ‚new‘ forms of regulation miss the continuing relevance of the state, and definitions of governance limited to collective binding rules lose sight of what happens within single media organizations.“ (Puppis 2010: 142)

Auf diese Weise mündet die theoretische wie praktische Entwicklung der Kommunikationspolitik, gekennzeichnet durch eine zunehmende Pluralisierung der Regelungsformen und der Untersuchungsperspektiven, bei Puppis im Begriff der *Media Governance*.

2.4.3 Diskussion der Governance-Rezeption in der Kommunikationswissenschaft

Die Durchsicht der Governance-Rezeption in der Kommunikationswissenschaft mit einem Schwerpunkt auf Literatur aus dem deutschsprachigen Raum hat gezeigt, dass (1) Governance primär als Pluralisierung von Akteuren verstanden wird, und dass (2) konzeptionell ein Fokus auf die Regel als Regelungsform zu konstatieren ist.

Hinsichtlich des ersten Rezeptionsstrangs wurde bereits angedeutet, dass hier vor allem bereits bekannte und in der Kommunikationspolitik breit diskutierte Phänomene der Selbst- und Ko-Regulierung *gemeinsam* und *zusammenhängend* mit Formen der staatlich-hierarchischen Steuerung unter einem Begriff subsummiert werden. Governance wird hier also als hilfreiche Klammer verstanden – der eigene analytische Mehrwert bleibt allerdings fraglich.

Der zweite Schwerpunkt, eine institutionentheoretisch begründete Konzeption von Governance als integrative Perspektive auf Regeln, geht da konzeptionell zunächst deutlich weiter. Er fokussiert nicht auf Akteure und Arenen, sondern setzt den Regelbegriff ins Zentrum. Die institutionentheoretische Sichtweise, Regulierungs- oder Regelungsstrukturen als gesellschaftliche Institutionen in einem breiten Sinne zu verstehen, weitet tatsächlich den Blick. Darin ist Puppis und Donges zuzustimmen: „Media governance offers a new perspective and allows for seeing aspects of media policy and regulation so far overlooked.“ (Puppis 2010: 135) Allerdings schöpfen die Autoren das Potenzial dieses Ansatz nicht aus. Gerade aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive greift die dann bei Puppis und Donges erfolgende Engführung des institutionentheoretischen Governance-Blicks auf Regeln im Sinne von verbindlichen, formalisierten Regeln zu kurz.

Der erste Aspekt dieser verkürzten Rezeption betrifft also die Reduktion von Governance auf Regeln, die *formalisiert* und *verbindlich* sind. Gerade ein institutionentheoretisch hergeleitetes Verständnis legt einen wesentlich breiteren Regelbegriff nahe. So lässt sich etwa mit Verweis auf Scott (1995; 1994b) argumentieren, dass es nicht nur die regulative Dimension von Institutionen ist, die soziale Handlungen und Strukturen prägen, sondern auch die kognitiv-kulturelle und die normative. Auch Puppis (2010) knüpft an diese Dimensionen an. Donges (2007c; 2007b) nimmt diese Perspektive ebenfalls auf und betont, dass sich „in Governance-Regimen Normen im Sinne von Erwartungssicherheit zwischen Akteuren“ ausbilden (Donges 2007b: 18). Sein Governance-Verständnis fällt so zunächst auch umfassend aus:

„Die mit dem Begriff ‚Governance‘ bezeichneten Regelungsstrukturen sind daher als Institutionen anzusehen, die 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.“ (Donges 2007b: 19)

Sowohl Donges als auch Puppis folgen diesem integrativen Institutionenverständnis dann aber nicht systematisch, sondern lassen es in einen recht engen Regelbegriff münden. Donges (2007c) fokussiert auf die institutionelle Einbettung und Pfadabhängigkeit in der Aushandlung von formalisierten Regeln. Puppis (2010) verweist, wie oben beschrieben, auf organisationale Regeln. Insbesondere bei Puppis wird deutlich, dass ausschließlich formalisierte, für den jeweiligen Adressatenkreis verbindliche Regeln gemeint sind. Dass es auch andere Formen der Institutionalisierung von Erwartungssicherheit und der Herausbildung sozialer Selbstverständlichkeiten gibt, wird nicht (weiter) thematisiert. Damit wird aber, so die Argumentation im folgenden Verlauf der Arbeit, gerade das analytische Surplus der Governance-Perspektive verschenkt. Auch diskursive Prozesse, Praktiken und, so wird zu diskutieren sein, technische Arrangements tragen wesentlich zur Stabilisierung – und Infragestellung – sozialer Normen bei. Zum Teil lassen sich diese Prozesse natürlich als Vorgeschichte – und auch Erklärung – der Formulierung von Regeln verstehen, aber es münden eben nicht alle diese Prozesse zwangsläufig in formelle Regeln.³⁴ Wie oben herausgearbeitet, liegt der Regelbegriff ohnehin im Kern der kommunikationspolitischen Diskussion, so dass ein solch enges Governance-Verständnis keinen konzeptionellen Gewinn brächte.

Auch Vowes Verständnis von Kommunikationspolitik als kollektiv verbindliche Entscheidungen über Regeln rekurriert auf eine institutionentheoretische Begründung:

„Soziale Regeln wirken als Restriktionen des Handelns und reduzieren die Komplexität von Handlungen und Erwartungen. Erst dadurch werden stabile soziale Beziehungen möglich. Einige Regeln werden verbindlich gesetzt, und es werden eigens Organisationen gebildet und als staatli-

³⁴ Zudem öffnet die institutionentheoretische Begründung den Blick dafür, dass Aushandlungsprozesse auch bei erfolgreicher Formalisierung als kollektiv verbindliche Regel nicht enden. Regeln sind immer interpretationsbedürftig (vgl. dazu ausführlich Abschnitt 4.4).

che Instanzen mit Macht ausgestattet, um die Befolgung der Regeln notfalls auch gegen Widerstreben durchsetzen zu können.“ (Vowe 2003: 214)

In dieser Arbeit wird deswegen die These vertreten, dass die Governance-Perspektive (insbesondere für die Sozialwissenschaften!) die Möglichkeit bietet, einen Blick auf Regelungsstrukturen zu entwickeln, der kein Primat der formellen Regel und damit des Rechts vorsieht, sondern verschiedene Regelungsformen symmetrisch betrachtet. Von besonderem Interesse können dann auch gerade die Übergänge zwischen verschiedenen Regelungsformen werden (vgl. Kap. IV).

Die zweite Verkürzung in Puppis' Fassung von Media Governance betrifft die Hinweise zu organisationalen Regeln. Die Darstellung ihrer Relevanz für die Strukturierung gesellschaftlicher Kommunikation greift zu kurz. Redaktionsrichtlinien und Ombudspersonen sind nicht die einzigen Regeln und Institutionen, die auf Organisationsebene formuliert werden und die gleichzeitig Relevanz für gesellschaftliche Kommunikation haben. Seit etwa dem Jahrtausendwechsel bildet sich innerhalb der Governance- und Regulierungsforschung eine Linie heraus, die unter dem Begriff *private ordering* zusammengefasst werden kann. Hierunter werden Formen der gesellschaftlichen Ordnungsbildung gefasst, die nicht in einem kollektiven, öffentlichen Aushandlungsprozess gründen und auch nicht in kollektiv verbindliche Regeln münden (*public ordering*), sondern formell die Gestalt von Vereinbarungen zwischen Einzelakteuren oder von Regelsetzungen durch einzelne, private Akteure annehmen, praktisch aber auf soziale Praktiken und Strukturen allgemein ausstrahlen. Die genannten Redaktionsrichtlinien und Beschwerdestellen fallen demnach auch unter diesen Begriff, sind aber bei weitem nicht die einzigen Regeln und Institutionen dieser Art mit kommunikativer Relevanz. Ein ganz offensichtliches Beispiel, dem in den vergangenen Jahren auch vermehrt öffentliche und akademische Aufmerksamkeit gewidmet wurde, sind etwa die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Anbieter sozialer Netzwerke wie etwa Facebook.³⁵

³⁵ Eine ausführliche Beschäftigung mit *private ordering* erfolgt in den Abschnitten 5.4.5 und 6.3.

2.5 Zwischenfazit: Wege zu einem Governance-Konzept für die Kommunikationswissenschaft

Dieser Überblick über den Forschungsstand zu Kommunikationspolitik und Governance aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht zeigt, dass einerseits eine Reihe von Ansätzen und Perspektiven der Governance-Forschung aufgenommen und nutzbar gemacht worden sind. Insbesondere im Bereich der Selbst- und Ko-Regulierung, der im Medienbereich ohnehin eine lange Tradition hat, werden plurale Regelungsformen jenseits nationalstaatlich-hierarchischer Steuerung untersucht. Die Governance-Perspektive wird hier als eine hilfreiche Klammer verstanden.

Andererseits ist aber auch deutlich geworden, dass, insbesondere in definitorischen und konzeptionellen Arbeiten, im Zentrum der wissenschaftlichen Kommunikationspolitik weiterhin der Staat als Akteur und die (kollektiv) verbindliche Entscheidung über Regeln als einzige oder zumindest primäre Regelungsform stehen (vgl. Kap. 2.2). Auch wenn der Governance-Begriff verwendet wird, bleibt *Governance with Government* der Kern. Selbst im explizit institutionentheoretisch fundierten Governance-Verständnis von Puppis und Donges (vgl. Kap. 2.4) werden die Regelungsformen auf verbindliche Regeln beschränkt. Nach der Argumentation der vorliegenden Arbeit bleibt damit ein beträchtliches Potenzial des Perspektivwechsels, den der Governance-Ansatz ermöglicht, ungenutzt. Denn gerade die Pluralität von Regelungsformen auch jenseits der verbindlichen Regel verspricht, wie im folgenden Kapitel herausgearbeitet wird, für die kommunikationswissenschaftliche Perspektive einen großen Gewinn. Sie ist aber bislang weitestgehend eine Lücke in der kommunikationswissenschaftlichen Rezeption der interdisziplinären Governance-Forschung geblieben. Tatsächlich bliebe bei einer Beschränkung auf verbindliche Regeln auch die Frage nach dem Mehrwert des neuen Ansatzes weiterhin im Raum. Auch wenn die Autoren den Perspektivwechsel theoretisch und konzeptionell originell herausarbeiten, unterscheidet sich das Ergebnis dann doch wenig von einem um Selbst- und Ko-Regulierung erweiterten Verständnis von Regulierung.

Ein weitergehender Perspektivwechsel vom, wie Kleinsteuber (2007: 45) es formuliert, „vor allem verwaltungsjuristisch gefüllten“ Begriff der Regulierung³⁶ zu einem weiteren Governance-Begriff würde für die Sozialwissenschaft-

³⁶ Kleinsteuber betont, dass dies eine deutsche Eigenart ist, und im Gegensatz dazu im angelsächsischen

ten allgemein, und die Kommunikationswissenschaft im besonderen die Chance bieten „als eigenständiger Ideengeber wahrgenommen zu werden“ (Kleinsteuber 2007: 45) – in der politischen Praxis wie in der akademischen Diskussion, empirisch wie konzeptionell. Eine Beschränkung des Governance-Ansatzes auf verbindliche Regeln greift dann aber zu kurz. Wohl können Sozialwissenschaftler zur Erklärung beitragen, wie diese Regeln institutionalisiert werden, und gegebenenfalls wieder in Frage gestellt und schließlich durch andere ersetzt werden. Die Formulierung und Interpretation dieser Regeln ist und bleibt aber Domäne der Rechtswissenschaft. Deshalb besteht die größere Chance und Herausforderung darin, gerade das Primat des Rechts und der verbindlichen Regel in Frage zu stellen. Indem so verschiedene Formen der Handlungskoordination eben auch jenseits der verbindlichen Regel in den Blick genommen werden, rückt die Kommunikationspolitik mit einer Governance-Perspektive auch näher an andere Forschungsfelder- und ansätze der Kommunikationswissenschaft heran. Verstanden aus einer institutionentheoretischen Perspektive, integriert der Governance-Ansatz dann sehr verschiedene Formen gesellschaftlicher Institutionalisierung und Selbstverständigung und macht so zentrale kommunikationswissenschaftliche Ansätze wie *Framing* auch an die Kommunikationspolitik anschlussfähig.

Damit leistet die Arbeit auch einen Beitrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung der Kommunikationspolitik als analytischer Disziplin. Die Notwendigkeit einer solchen Weiterentwicklung wurde im vergangenen Jahrzehnt immer wieder betont. Vielfach merken Autoren eine stark ausgeprägte Problemorientierung an, die zu Lasten konzeptioneller Überlegungen gehe: „Much extant research has been problem driven and only slightly related to theory.“ (Reinard/Ortiz 2005: 621) In einem Überblicksartikel von 1984 bescheinigt Rowland der kommunikationspolitischen Forschung gar konzeptionelle Naivität: „The most significant legacy in all this formative activity, therefore, may be the theoretical naivete of communications policy research.“ (Rowland 1984: 426) Auch wenn diesem Urteil heute nicht mehr zuzustimmen ist, gilt durchaus, dass mehr „conceptual work that connects communication with the larger body of social and political theory“ notwendig ist, wie es McQuail 1994 formulierte (McQuail 1994: 46). Just und Puppis konstatierten jüngst ebenfalls, „policy research to date has been problem-driven. [...] Although this can also be a strength

Kontext *regulation* im Gegensatz wesentlich stärker sprachlich wie praktisch wirtschafts- und sozialwissenschaftlich konnotiert ist (Kleinsteuber 2007: 44-45).

[...], it mostly means that research is only loosely related to theory“, und fordern so: „More theoretically grounded work is needed.“ (Just/Puppis 2012a: 23) Die jüngeren kommunikationspolitischen Sammelbände (Just/Puppis 2012b) und Handbücher (Price/Verhulst/Morgan 2013; Mansell/Raboy 2011) sind gleichermaßen Ausdruck dieses Bedarfs wie erste Schritte hin zu seiner Adressierung.

Die vorangegangenen Abschnitte haben angedeutet, dass die Governance-Forschung in diesem Zusammenhang einen vielversprechenden Ansatz darstellt, aber auch, dass sie für die Kommunikationswissenschaft und -politik weiterentwickelt werden muss. Es sind dabei vier Aspekte zu betonen, die das Zusammendenken von Governance-Forschung und Kommunikationswissenschaft besonders interessant machen:

1. *Kommunikationspolitik realisiert sich notwendigerweise in heterogenen Regelungsprozessen.* Wie zu Beginn des Kapitels schon angedeutet: Durch die in Demokratien gebotene Distanz zwischen Medien und Staat, ist Regulierung in Form staatlich-imperativer Anordnung in diesem Feld ohnehin eher die Ausnahme. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Medien und der über sie vermittelten gesellschaftlichen Kommunikation verlangt grundsätzlich heterogene Regelungsstrukturen, in denen staatliche Akteure eher Regeln für Prozesse und Strukturen setzen als für Handlungen und Inhalte. In verschiedenen Formen der Selbst- und Ko-Regulierung werden seit langem Beteiligte und gesellschaftliche Akteure mit unterschiedlichem Erfolg in die Regelfindung integriert. Insofern trifft die Governance-Perspektive hier einerseits auf ein fruchtbares, weil vielfältiges Untersuchungsfeld, andererseits stellt sich wie angedeutet dann mit besonderer Deutlichkeit die Frage, was das analytische Surplus dieser Perspektive sein kann.
2. *Die Governance-Perspektive eignet sich besonders in sich wandelnden, von Unübersichtlichkeit geprägten Kontexten.* Neben der demokratietheoretischen Besonderheit des Mediensektors als Untersuchungsfeld gibt es noch einen temporalen Aspekt, der einen Governance-Blick auf die Ordnung der Medien besonders vielversprechend erscheinen lässt: In verschiedenen Zusammenhängen hat sich gezeigt, dass Governance-Ansätze insbesondere in Umbruchsituationen, in Kontexten sich wandelnder oder sogar fehlender Ordnungsstrukturen bewährt haben. Die Sensibilität

des Ansatzes für informelle, diskursive oder schlicht alltäglich praktizierte Ordnungsmuster erhellt in diesen Kontexten Zusammenhänge im „Schatten der Hierarchie“ (Börzel 2006), so scheint es, die bei einer staatszentrierten Regulierungssicht vielleicht im Dunklen geblieben wären.³⁷ Für den Medienbereich lässt sich eine solche Umbruchsituation derzeit konstatieren, die durch stark veränderte Nutzungspraktiken, sehr dynamische, digital vernetzte Umgebungen und neue ökonomische Akteure geprägt ist. Diese Situation stellt die traditionellen ökonomischen, politisch-rechtlichen und auch kulturellen Institutionen sowie die dahinter stehenden Akteure in Frage. Eine Governance-Perspektive kann es hier leichter machen, die sich im Schatten formeller Regelungsstrukturen wandelnden Institutionalisierungsprozesse und De-Institutionalisierungsprozesse in den Blick zu nehmen.

3. *Die Governance-Perspektive eignet sich für die Beobachtung der Rolle von Kommunikationen in Regelungsprozessen.* Eine dritte Besonderheit einer kommunikationswissenschaftlichen Governance-Perspektive liegt in der Möglichkeit, Kommunikationspolitik und Kommunikationswissenschaft enger aneinander zu führen. Die politische Dimension des kommunikationswissenschaftlichen Gegenstands, sozialer und gesellschaftlicher Kommunikation, wird ohne Zweifel in einer Vielzahl von Forschungsrichtungen berücksichtigt und explizit thematisiert. Interessanterweise spielen kommunikative Prozesse aber in der Kommunikationspolitik keine besonders prominente Rolle.³⁸ Durch den Fokus auf die Regelsetzung werden kommunikative Prozesse zuweilen als Voroder Nachspiel thematisiert, in der Regel aber als Explanans für die formelle Regelsetzung. Die regulative und strukturierende Rolle von Kommunikation selbst wird selten thematisiert, dabei führen nicht alle

³⁷ Vgl. etwa für eine Governance-Perspektive auf die Wandlungsprozesse in OECD-Staaten in den Jahrzehnten rund um das Ende des Kalten Krieges die Forschung des Sonderforschungsbereichs „Wandel von Staatlichkeit“ an der Universität Bremen; für den Blick auf Regelungsstrukturen in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ den gleichnamigen Sonderforschungsbereich an der Freien Universität Berlin. Den prozessualen Charakter des Governance-Ansatzes und seine Sensibilität für Wandlungsprozesse betonen etwa Botzem et al. (2009b). Vgl. für eine Weiterführung dieses Gedankens von Governance als Prozess Kap. 4.4.

³⁸ Auch in der allgemeinen Governance-Forschung bleiben Kommunikation und Öffentlichkeit vernachlässigt, wie Claus Offe treffend bemerkt (2008: 73). Doch in der im folgenden Kapitel zu skizzierenden Verknüpfung von Governance-Forschungen und jüngeren institutionalistischen Strömungen bieten sich Möglichkeiten, Kommunikation als Regelungsform zu thematisieren.

„regulatory conversations“ (Black 2002) zu formellen Regelsetzungen – und können dennoch regulative Wirkung entfalten. Bei Jarren und Donges (2000: 63ff) deuten mit Wissen und Information als Steuerungsmedien solche Mechanismen an, hier liegt aber die Versorgung des politischen Systems mit Expertise und der Betroffenen mit Information im Fokus. Aus der hier anvisierten Governance-Perspektive ist es damit aber nicht getan: In politischen Prozessen geht es häufig nicht um richtig/falsch, sondern um kommunikative Aushandlung. Selbst bereits gesatzte formelle Regeln lassen mal mehr, mal weniger Interpretations- und Handlungsspielräume, die durch die beteiligten Akteure in Diskursen und Praktiken gefüllt werden können und müssen. Eine Governance-Perspektive, die gerade nicht die formelle Regel ins Zentrum stellt, kann so eine integrierte Lesart kommunikationspolitischer Prozesse entwickeln. Mit dieser höheren Sensibilität für die Rolle kommunikativer Prozesse können dann auch stärker als bislang kommunikationswissenschaftliche Ansätze wie *Framing* aufgenommen werden.

4. *Die Governance-Perspektive ermöglicht die Integration von technischen Arrangements in Regelungsprozesse und -konstellationen.* Der vierte Aspekt, der einen weiterentwickelten Governance-Ansatz für die Kommunikationswissenschaft besonders fruchtbar macht, betrifft die der Arbeit zu Grunde liegende Annahme, dass die Governance-Perspektive einen neuen Blick auf die Rolle von technischen Arrangements in Regelungsprozessen und in einem weiteren Schritt auch auf ihre Rolle in Kommunikationsprozessen entwickeln kann. Während aus einer kommunikationspolitischen Perspektive Technik in der Regel entweder Auslöser oder Objekt von Regulierung ist, immer aber eine geschlossene Black Box, kann eine Governance-Perspektive als Möglichkeit verstanden werden, technische Arrangements in Regelungsprozesse konzeptionell miteinzubinden.

Diese Punkte benennen die Chancen und gleichzeitig die Herausforderungen, die eine Governance-Perspektive für die Kommunikationswissenschaft mit sich bringt. Dass es noch viel theoretischer wie empirischer Arbeit bedarf, um diesen Möglichkeitsraum auszuloten, hat dieses Kapitel gezeigt. Damit ist auch gleichsam die Zielstellung dieses Buches gefasst: Eine Governance-Perspektive für Kommunikationswissenschaft und Kommunikationspolitik auf den Weg zu

bringen, die insbesondere die Rolle von technischen Arrangements und kommunikativen Prozessen adressiert.

Die Regeln digitaler Kommunikation

Governance zwischen Norm, Diskurs und Technik

Katzenbach, C.

2018, XI, 357 S. 8 Abb., 1 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-19336-2