

2 Theoretische Grundlagen und Methodik

Im Folgenden richtet sich der Blick auf den theoretischen Rahmen und die verwendeten Methoden zur Datenerhebung und -auswertung sollen näher erläutert werden. Ein Untersuchungsgegenstand, der Medienpolitik und damit auch Rundfunkpolitik als einen der Teilbereiche einer umfassenden Kommunikationspolitik begreift und sich die Regulierung des öffentlichen Rundfunks als einen inhaltlichen Schwerpunkt setzt, bedarf im Vorfeld einiger theoretischer Grundlagen und der Klärung von Begrifflichkeiten.²⁵³ Aufgrund der Interdisziplinarität der Arbeit gilt es als Erstes die Begriffe der Medien- und Rundfunkpolitik definitorisch aufzuarbeiten, um zum einen die große Bedeutungsbandbreite nachzuweisen und zum anderen diese inhaltlich einzugrenzen.²⁵⁴ Daraufhin ist eine Abgrenzung zwischen Medienpolitik und Medienregulierung notwendig, damit hervorgehoben werden kann, dass die beiden Termini zwar im Sprachgebrauch vielfach synonym verwendet werden, jedoch analytisch bedeutungsungleich sind. Um die zentralen Unterschiede ausarbeiten zu können, werden die einzelnen Strukturen, Prozesse, Inhalte sowie die regulierungstheoretischen Ansätze in Kapitel 2.1 konkretisiert.²⁵⁵

Damit sollen die Ziele, Instrumente und Bereiche von staatlicher Regulierung im Politikfeld Rundfunkpolitik bestimmt werden. Dieser Aspekt berücksichtigt die verschiedenen Akteurskonstellationen, Strukturen sowie Rahmenbedingungen einer nationalstaatlichen Rundfunkregulierung. Es gilt für diesen Teil der Arbeit einen theoretischen Zugang auszuarbeiten, der sich zur Erforschung eines Regulierungsinstruments, wie des Public-Value-Tests mit seinen Mechanismen, Prozessen, Akteuren sowie rechtlichen Regelungen, eignet. Darüber hinaus müssen die theoretischen Grundlagen ein interdisziplinäres Anbinden an das europäische Wettbewerbsrecht und dessen Einfluss auf die Rundfunkregulierung der Mitgliedsstaaten bieten.²⁵⁶ Aus einer Verbindung verschiedener disziplinärer Zugänge zur Medienpolitik sollen nicht nur die Europäisierungstendenzen innerhalb des öffentlichen Rundfunks nachvollziehbar gemacht werden, sondern es können zugleich die weitreichenden Veränderungen innerhalb der Rundfunkregulierung selbst erschlossen werden.

²⁵³ Vgl. Freedman, D. (2008: 14); Kleinsteuber, H. J. (1996). Siehe zur Abgrenzung von Medien- und Kommunikationspolitik Donges, P. (2002: 25f.).

²⁵⁴ Vgl. Lilienthal, V. (2009: 10f.).

²⁵⁵ Vgl. Arnold, D. (2014: 27); Puppis, M. (2010: 49).

²⁵⁶ Vgl. Kleinsteuber, H. J. (2002: 43ff.); Jarren, O. et al. (2002: 56-73).

In Anbetracht dieser Vorüberlegungen werden im Folgenden die Arbeiten von Politik- und Medienwissenschaftlern wie Künzler (2009), Puppis (2009b), Donges (2002) und Jarren et al. (2002) und deren Ansätze der Regulierungstheorie beschrieben, die den Anspruch erheben, aus einer interessen-, institutionen- oder ideenorientierten Perspektive Medienpolitik plausibel nachvollziehbar machen zu können. Die verschiedenen Ansätze bieten aus theoriegeleiteter Perspektive die Möglichkeit, die Veränderungsprozesse innerhalb des öffentlichen Rundfunks aufgrund der europäischen Beihilfekontrolle zu analysieren.²⁵⁷ Mit Blick auf das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung mit ihrem vergleichenden und länderübergreifenden Schwerpunkt wird dem engen Verständnis eines steuerungstheoretischen Ansatzes als leitendem Theorierahmen der Vorzug gegeben, der Regulierung als „auf Dauer angelegte staatliche Steuerung mit unterschiedlichen Mitteln und Zielsetzungen“²⁵⁸ versteht und sich medienpolitische Inhalte als zentralen Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung setzt.²⁵⁹

Die Ansätze der Regulierungstheorie mit ihren unterschiedlichen Ausprägungen und Denkmustern sind laut Puppis für das Beantworten der Forschungsfragen prädestiniert, weil ihre Überlegungen Regulierung nicht nur als Summe einzelner Interessen betrachte, sondern institutionelle Strukturen, Prozesse und Arrangements in den Mittelpunkt stelle.²⁶⁰ Die auf Institutionen konzentrierte bzw. neoinstitutionalistische Ausprägung eignet sich im besonderen Maße zur Analyse von Medienpolitik und Medienregulierung.²⁶¹ Zudem sprechen weitere Argumente dafür, diese Perspektive der Regulierungstheorie für die Analyse von öffentlichen Medienanbietern zu wählen, da der Begriff der Regulierung aus steuerungstheoretischer Perspektive eng in Verbindung mit den zwei Steuerungsmedien – Macht und Recht – steht.²⁶²

So merkt Donges an, dass die Regulierungstheorie „stärker als die Steuerungstheorie die Genese, das Wesen und die Auswirkungen von Regulierung sowie insbesondere auch die Relevanz von Ideen in Form kultureller und politischer Leitlinien berücksichtigt“.²⁶³ Außerdem macht dieser theoretische Ansatz eine Integration des Europäisierungskonzeptes in die weiteren Ausführungen möglich, das die „vielfältigen und weitgehenden Auswirkungen des Gemeinschaftssystems auf die Politikgestaltung in den Mitgliedsstaaten [...] [und] die Veränderung für

²⁵⁷ Es gibt eine Reihe von theoretischen Ansätzen, die versuchen, Medienpolitik systematisch aufzuarbeiten. Dazu werden die einzelnen Entwicklungen rekonstruiert sowie analysiert, jedoch fehlt es trotz der Vielzahl an empirischen Arbeiten an einer Theorie der Medienpolitik, siehe dazu Vowe, G. (2003b: 210ff.).

²⁵⁸ König, K./Benz, A. (1997: 14).

²⁵⁹ Vgl. Puppis, M./Jarren, O. (2005: 241).

²⁶⁰ Puppis, M. (2009b: 87f.). Siehe auch Donges, P. (2007a).

²⁶¹ Vgl. Psychogiopoulou, E./Anagnostou, D. (2011: 7ff.); Künzler, M. (2009: 69-73); Puppis, M. (2009b: 84-96); Jarren, O. et al. (2002: 56-73).

²⁶² Jarren, O. et al. (2002: 44f.); Schubert, K. (1991: 176).

²⁶³ Donges, P. (2002: 275).

verantwortliches und effizientes Regulieren²⁶⁴ in den Mittelpunkt rückt.²⁶⁵ Nach Ansicht von Jarren ist dieser Aspekt für die Regulierung bedeutend, da ihre Ausgestaltung und Struktur sowohl „von der anfänglichen Institutionalisierung“²⁶⁶ abhängt als auch als das Aushandlungsergebnis von unterschiedlichen Akteuren zu sehen ist. Des Weiteren fügt er hinzu: Eine „[e]inmal gefundene ‚institutional environments‘ und spezifische Governance-Strukturen mit ihren Normen und Akteuren bestimmen die Folgeprozesse massgeblich [sic!] und über längere Zeiträume. Sie präformieren oder determinieren gar bestimmte Entwicklungen.“²⁶⁷

Dabei stehen die jeweiligen Reaktionen der ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten im Vordergrund, die mit ihren verschiedenen Institutionen, Organisationen sowie Regulierungsakteuren wiederum sehr spezifische „Interessenoptionen und damit zusammenhängende Machtverteilung“²⁶⁸ vertreten. Dazu soll in einem Unterkapitel geklärt werden, was die einzelnen Bestandteile eines Europäisierungskonzeptes im Rahmen des öffentlichen Rundfunks sind und welche Mechanismen unter welchen politischen Bedingungen zum Tragen kommen. Das Konzept der Europäisierung geht von zwei Grundannahmen aus: Zum einen übt die EU mit ihren Institutionen sowie Kontrollmechanismen Druck auf ihre Mitgliedsstaaten aus, da sie das vornehmliche Ziel verfolgt, den Wettbewerb zu fördern und zu schützen. Die Mitgliedsstaaten unterliegen aufgrund des Steuerungsmechanismus des europäischen Rechts seit jeher einem starken und fortwährenden Einfluss.²⁶⁹ Ein weiterer Mechanismus kann durch den regulativen Wettbewerb im Gemeinsamen Markt hervorgerufen werden. Es wird angenommen, dass ein Nationalstaat sich gegenüber den anderen Mitgliedern mit seiner politischen Lösung auf EU-Ebene durchzusetzen versucht, was ein politisches Spannungsverhältnis erzeugen kann.²⁷⁰ Zum anderen richtet sich der Blick der Europäisierung auf die weitreichenden Veränderungen mitgliedstaatlicher Politik.²⁷¹ Nachdem der theoretische Zugang ausgearbeitet und das Konzept der Europäisierung in die theoretischen Überlegungen eingeflochten wurde, gilt es, das zweite Kapitel mit der Erläuterung der Erhebungsmethode und dem Untersuchungsdesign abzuschließen.

²⁶⁴ Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (1996: 20).

²⁶⁵ Vgl. Börzel, T. A./Risse, T. (2000); Kohler-Koch, B. (2000); Knill, C./Lehmkuhl, D. (2000).

²⁶⁶ Jarren, O. (2002: 3).

²⁶⁷ Jarren, O. (2002: 3).

²⁶⁸ Latzer, M. (2007: 158).

²⁶⁹ Vgl. Knill, C./Lehmkuhl, D. (2004: 144).

²⁷⁰ Vgl. Radaelli, C. M. (2003: 41); Knill, C./Lehmkuhl, D. (2002: 259).

²⁷¹ Vgl. Börzel, T. A. (2005); Bugdahn, S. (2005); Knill, C./Lehmkuhl, D. (2004); Börzel, T. A./Risse, T. (2002); Harcourt, A. (2002).

2.1 Medienpolitik und Medienregulierung

Aufgabe des folgenden Abschnitts ist es, die Begriffe der Medienpolitik und Medienregulierung inhaltlich voneinander abzugrenzen und die jeweiligen Bedeutungsgehalte auszuarbeiten. Diese Differenzierung ist von besonderer Relevanz, aufgrund der Tatsache, dass sich das Politikfeld Medienpolitik in seiner Beschaffenheit von anderen Politikfeldern deutlich unterscheidet und sich aus vielerlei Gründen nicht nur äußerst komplex gestaltet, sondern auch ein sensibles Handlungs- und Entscheidungsfeld für die politischen Akteure bedeutet.²⁷² Einen der Gründe, weshalb sich das Definieren von Medienpolitik als schwierig erweist, lieferten bereits Kutsch und Ravenstein: „Medienpolitik [stellt] nur einen, wenngleich den wohl auffälligsten Aspekt kommunikationspolitischen Handelns dar. An ihm sind Akteure unterschiedlicher Art und Legitimierung beteiligt, die mit je spezifischen Interessen und Strategien auf die Normen und Regeln für die Ordnung und Gestaltung der Rahmenbedingungen der – zumal in sogenannten Informationsgesellschaften – immer wichtiger erscheinenden gesellschaftlichen Kommunikation Einfluß nehmen.“²⁷³ Dabei stehen die Entscheidungen im Zentrum, die über die Strukturen und Inhalte medialer Kommunikation bestimmen. Für Jarren bedeutet Medienpolitik „jene Interaktionen [...], die auf die Realisierung und die Veränderung der gesellschaftlichen Kommunikation (Strukturen, Prozesse, Inhalte) – also im Wesentlichen auf die Medien – gerichtet sind“.²⁷⁴

Jarren und Donges führen drei Begründungen an, weshalb eine eindeutige Abgrenzung des Politikfeldes Medienpolitik zu anderen notwendig ist.²⁷⁵ Neben einer publizistisch-politischen Begründung, welche die besonderen Funktionen und Aufgaben der Medien für die Herstellung von Öffentlichkeit betont, nimmt die Medienpolitik im politischen System eine besondere Position ein, da sie in der Lage ist, großen Einfluss auf andere Politikfelder auszuüben.²⁷⁶ Dies geschieht über das Argument, dass Massenmedien an sich keine Form der Partikularinteressen vertreten, was Medienpolitik in ihrem Kern von anderen Politikfeldern unterscheidet. Demnach kann Medienpolitik „mit den von Medien erwarteten gesellschaftlichen Leistungen erklärt und begründet werden“.²⁷⁷ Darüber hinaus sehen Puppis und Jarren eine ökonomische Begründung für eine Medienpolitik, welche die eingeschränkte Marktfähigkeit der Mediengüter anerkennt und somit zusätzlich zu einem staatlichen Handeln ein ökonomisches rechtfertigt. Der liberalisierte sowie scheinbar keine Grenzen kennende Medienmarkt bedeutet für die Medien-

²⁷² Vgl. Donges, P. (2007b: 7-23).

²⁷³ Kutsch, A./Ravenstein, M. (1996: 65).

²⁷⁴ Jarren, O. (1998: 616).

²⁷⁵ Vgl. Jarren, O./Donges, P. (2000: 73-78); ähnlich argumentiert Freedman, D. (2008: 5ff.).

²⁷⁶ Vgl. Vowe, G. (2003b: 216f.).

²⁷⁷ Puppis, M./Jarren, O. (2005: 238); Puppis, M. (2010: 43).

politik eine Reihe von Herausforderungen, diese wird mit der Konvergenz der Medien und dem Zusammenwachsen der Technik umso mehr erforderlich. Auf dieser Ebene liegt die dritte Begründung für eine Medienpolitik. Denn trotz des technischen Fortschritts und der massiven Ausweitung der verfügbaren Kapazitäten kann oder könne es weiterhin zu Engpässen kommen, was ein politisches Eingreifen rechtfertigt.²⁷⁸

Aufgrund der zuvor genannten Eigenschaften des Politikfeldes Medienpolitik kommen Jarren und Donges zu dem Schluss, dass Medienpolitik viel mehr sei als eine Summe von staatlichen Maßnahmen und Entscheidungen oder der schlichten Einteilung als ein Politikfeld. Sie assoziieren mit ihr eher ein offenes sowie dynamisches Handlungssystem, welches sich anhand seiner Regulierungsgegenstände nicht eindeutig abgrenzen lässt und diverse Akteure aus anderen Teilsystemen wie Wirtschaft und Gesellschaft an der Ausgestaltung beteiligt.²⁷⁹ Was Medienpolitik als ein gefestigtes Politikfeld besonders macht, ist „ihre Funktion für das kulturelle und politische Selbstverständnis der Gesellschaft“.²⁸⁰ Laut Sarcinelli verkörpert Medienpolitik eine Art der Metapolitik. Durch das Handeln bzw. Nichthandeln der Akteure werde medienpolitisch mitentschieden, wie über das Politische insgesamt gedacht und geredet werde.²⁸¹ Mai hingegen begreift Medienpolitik wiederum als „die Menge aller Maßnahmen zur Gestaltung gesellschaftlicher Kommunikationsvorgänge“.²⁸² Diese Eigenschaft interpretiert er als ein eigenständiges Politikfeld, das sich anhand unterschiedlicher Faktoren wie Institutionen, Akteurskonstellationen, Interessen und einer Vielzahl von Problemen und Auseinandersetzungen definiert.²⁸³

Was die heutige Medienpolitik eindeutig prägt, ist ihre Eigenschaft, sowohl begrifflich als auch konzeptionell sehr facettenreich gestaltet zu sein. Die Schwierigkeit besteht zunächst darin, aus der unüberschaubar gewordenen Zahl an Definitionsversuchen die für den Untersuchungsgegenstand relevante auszuwählen, um den Charakter von Medienpolitik zu beschreiben.²⁸⁴ Dabei können neben institutionellen Bedingungen und Strukturen einer Medienpolitik auch die einzelnen Prozesse und Akteurskonstellationen Gegenstand einer Untersuchung sein, oder die Analyse konzentriert sich auf die Inhalte einer Medienpolitik, die anhand von Regeln und Entscheidungen bestimmt werden.²⁸⁵ Als eine weitere Erschwernis kommen die zahlreichen Wissenschaftsdisziplinen zum Tragen, die sich Medienpolitik als einen ihrer Untersuchungsgegenstände wählen. Es finden sich unzählige Ansätze, die versuchen, Medienpolitik in ihren Einzelheiten zu beschreiben,

²⁷⁸ Vgl. Jarren, O./Donges, P. (2000: 73-78).

²⁷⁹ Vgl. Jarren, O./Donges, P. (2006: 387); siehe auch Donges, P. (2002: 39).

²⁸⁰ Mai, M. (2005: 96).

²⁸¹ Vgl. Sarcinelli, U. (2011: 33).

²⁸² Mai, M. (2005: 8).

²⁸³ Vgl. Mai, M. (2003: 221).

²⁸⁴ Vgl. Kleinsteuber, H. J. (2005: 102).

²⁸⁵ Vgl. Vowe, G. (2003a: 97).

diese zu erklären und auf mögliche Entwicklungen einzugehen. Sie grenzen sich je nach Gegenstand und Fachbezug voneinander ab.²⁸⁶

Nicht nur die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft beschäftigt sich intensiv und ausführlich mit medienpolitischen Fragestellungen, sondern auch weitere Fachdisziplinen, wie die Politik- und Rechtswissenschaft und die Wirtschaftswissenschaft.²⁸⁷ Jede von ihnen setzt sich mit den Inhalten einer Medienpolitik auseinander und analysiert sie aus ihrem spezifischen Blickwinkel und einem anderen Schwerpunkt. Deshalb sieht Jarren Medienpolitik als einen „Querschnittsbereich“ an, dem es überdies an einer eigenen Identität mangle und der auf unterschiedlichen theoretischen Konzepten und Methoden basiere, aber in seiner Bedeutsamkeit nicht zu unterschätzen sei.²⁸⁸ Immerhin kann die Sozialwissenschaft auf ein gemeinsames Fundament aus Theorie und Methodik zurückgreifen und zur Erklärung von Medienpolitik andere Disziplinen in ihre Überlegungen und Annahmen miteinbinden, jedoch erschwere die wissenschaftliche Disziplinenvielfalt das Herausbilden einer autonomen Theorie der Medienpolitik.²⁸⁹ Hier-zu merkt Jarren an: „Eigenständige medien- und kommunikationspolitische Theorien existieren folglich nicht, deskriptive Darstellungen herrschen vor. [...] Es fehlt an systematischen Überblicksdarstellungen sowie an langfristig angelegten Policy-Analysen.“²⁹⁰

Dieser Gedankengang ist nicht nur von erheblicher Bedeutung für die weitere Begriffsarbeit, sondern zeigt gleichzeitig eine weitere Grundproblematik auf: Ein eindeutiges Trennen zwischen Medien- und Kommunikationspolitik ist nicht möglich.²⁹¹ Die hohe Zahl an Begriffsbestimmungen rührt daher, dass die Bezeichnung Kommunikationspolitik oft als Synonym für Medienpolitik gebraucht wird. Die Problematik hierbei besteht zum einen darin, dass zwar mit Medien- und Kommunikationspolitik ähnliche Sachverhalte umrissen werden, aber Medienpolitik als ein Handlungs- und Entscheidungsfeld mit spezifischen Funktionen assoziiert wird und „[b]ereits die Begriffsbestimmung [...] Auswirkungen auf die Art und Weise [hat], wie man sich dem Gegenstand nähert, welche Akteure und Prozesse zur Medienpolitik subsumiert werden“.²⁹² Zum anderen fehlt es dem analytischen Konzept der Kommunikationspolitik an einer erforderlichen Trennschärfe zu anderen wissenschaftlichen Disziplinen und es stützt sich außerdem auf einen weit geführten Politikbegriff.²⁹³ So definiert Kepplinger Kommunikationspolitik

²⁸⁶ Sarcinelli, U. (2011: 33-37); Donges, P. (2002: 25-28).

²⁸⁷ Puppis, M. (2010: 33-35); Donges, P. (2002: 28-35); Jarren, O. (1998: 618f.).

²⁸⁸ Vgl. Jarren, O. (1998: 619). Siehe auch Freedman, D. (2008: 14).

²⁸⁹ Vgl. Donges, P. (2002: 28); Kleinstaub, H. J. (1996: 22); Siehe für das Beispiel des öffentlichen Rundfunks die Beiträge im Sammelband von Ridder, C.-M. et al. (2005).

²⁹⁰ Jarren, O. (1998: 620).

²⁹¹ Künzler, M. (2009: 29f.).

²⁹² Donges, P. (2002: 25).

²⁹³ Puppis, M./Latzner, M./Jarren, O. (2010: 274); Donges, P. (2002: 25-28).

grundsätzlich als „jedes Handeln, das auf die Durchsetzung rechtsverbindlicher Regeln für die Individual- und Massenkommunikation zielt“.²⁹⁴

Diese Auffassung des Begriffs ist jedoch für den Forschungsgegenstand zu breit gefasst, da sie sich ausschließlich im Bereich der Massenmedien bewegt und keine Form der Individualkommunikation berücksichtigt. Gemäß Jarren handelt es sich bei Medienpolitik um einen eigenen Politikbereich, „in dem es im Kern um die Ausgestaltung der Medienordnung zur Ermöglichung publizistischer Leistungen geht“.²⁹⁵ Jedoch könne Medienpolitik, neben dem Problemfeld einer fehlenden Theorie, ebenso wenig auf ein hohes Maß an Instrumentarien zurückgreifen. Damit dieser Nachteil ausgeglichen werden kann, greifen die medienpolitischen Akteure alternativ auf rechtliche Instrumentarien aus dem Politikfeld der Wirtschaft zurück.²⁹⁶ Somit wird der in der Literatur vorherrschenden Einteilung gefolgt, dass Medienpolitik nur einen Aspekt der Kommunikationspolitik abbildet und sich dem Konzept der Kommunikationspolitik unterordnet.²⁹⁷

Um dem Fehlen einer als allgemein anerkannten Definition von Medienpolitik pragmatisch zu begegnen und der Vielzahl von Definitionen eine Ordnung zu geben, verwendet Kleinsteuber ein alternatives Abgrenzungskriterium. Er deutet die beiden Politikfelder nicht anhand eines gewissen Kommunikationsgegenstandes, sondern anhand ihrer wissenschaftlichen Disziplin. Er spricht von einer „kommunikationswissenschaftlichen Kommunikationspolitik“ und einer „politikwissenschaftlichen Medienpolitik“.²⁹⁸ Dieser schematischen Zuordnung soll deshalb für den weiteren Verlauf der Arbeit gefolgt werden, um die Relevanz und Vorteile einer politikwissenschaftlichen Perspektive für diesen Untersuchungsgegenstand zu betonen. Es wird mit zwei Begriffsverständnissen von Medienpolitik gearbeitet, welche Freedman als Erstes ausführt als: „the development of goals and norms leading to the creation of instruments that are designed or shape the structure and behaviour of media systems“.²⁹⁹ Mit diesem Begriffsverständnis betont Freedman das strategische Element von Medienpolitik.

Eine weitaus ältere Definition lieferten Schatz, Habig und Immer, die jedoch den politikwissenschaftlichen Ansatz im Kern trifft, da sie die staatlichen Aktivitäten in den Mittelpunkt stellt. Medienpolitik könne als „die Gesamtheit der Maßnahmen des politisch-administrativen Systems (Parteien, Parlamente, Regierung und Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder), die direkt und indirekt auf die Produktion, Distribution und den Konsum (Rezeption) massenmedial verbreiteter Inhalte einwirken“ verstanden werden.³⁰⁰ Aus dieser Deutung von

²⁹⁴ Kepplinger, H. M. (1994: 116). Siehe auch Tonnemacher, J. (2003: 21).

²⁹⁵ Jarren, O. (1998: 618).

²⁹⁶ Vgl. Jarren, O. (1998: 618).

²⁹⁷ Puppis, M./Latzner, M./Jarren, O. (2010); Jarren, O./Donges, P. (2006); Donges, P. (2002: 25-28).

²⁹⁸ Kleinsteuber, H. J. (1996: 19, 21).

²⁹⁹ Freedman, D. (2008: 14).

³⁰⁰ Schatz, H./Habig, C./Immer, N. (1990: 332).

Medienpolitik leiten Autoren, wie Jarren, Puppis, Donges und Künzler ihre Konkretisierungen ab. Dabei stehe nach Puppis jenes Handeln im Vordergrund, welches auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abziele.³⁰¹ Puppis und Jarren sind der Meinung, dass mit Medienpolitik ein Einfluss der Politik auf Medien möglich sei, indem diese als allen Bürger zugängliches politisches Forum erhalten werden sollen. Gleichzeitig solle aber durch Medienpolitik dieser Einfluss begrenzt, die Medienfreiheit abgesichert und der Einfluss einzelner mächtiger gesellschaftlicher Akteure auf Medien verhindert werden.³⁰²

Da öffentliche Medienanbieter im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen, wird Rundfunkpolitik als ein Segment der Medienpolitik verstanden, das auf die Herstellung staatlicher Regelungen und Entscheidungen für auditive und visuelle Medien des Massenmediums Rundfunk abziele.³⁰³ Wenn über das medienpolitische Entscheiden im Rahmen von Rundfunkpolitik gesprochen wird, sind damit sehr konkrete sowie bereichsspezifische Entscheidungen gemeint, die erst im medienpolitischen Kontext verständlich werden. Allerdings erfordert eine Analyse der Medien- und Rundfunkpolitik mit ihren unterschiedlichen Aspekten und politischen Handlungen zuerst eine klare Ausdifferenzierung des Politikbegriffs, der über drei Dimensionen näher bestimmt werden kann. Anhand der polity-, politics- und policy-Dimension von Politik können die einzelnen Bestandteile von Medienpolitik ausdifferenziert werden.³⁰⁴ Als formal-institutionelle Dimension begreift die polity-Dimension Politik als Rahmen von politischen Strukturen, die durch Normen und Werte sowie Regeln und Institutionen geprägt sind. Nach Puppis schließt diese Dimension die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen von Medienpolitik mit ein, womit z. B. eine duale Rundfunkordnung gemeint ist.³⁰⁵ Gemäß Kleinsteuber konzentriert sie sich auf die Grundlagen der Medienordnung und bindet die Institutionen des Mediensystems mit ein.³⁰⁶

Diese Rahmenbedingungen prägen die zweite Dimension des Politikbegriffs. Politics fasst Politik als einen Prozess des politischen Gestaltens zusammen, fokussiert sich dabei auf das Durchführen und Beobachten von politischen Prozessen, die durch den Input der beteiligten Akteure beeinflusst werden.³⁰⁷ In einem Politikfeld wie der Medien- und Rundfunkpolitik findet eine Reihe von politischen Prozessen statt, die durch interessengeleitete Akteure beeinflusst werden und somit die Inputs auf das politische Handeln im Rahmen einer Medienpolitik meint. Die unterschiedlichen Handlungen der beteiligten Akteure können wiederum zu

³⁰¹ Vgl. Puppis, M. (2010: 34f.).

³⁰² Puppis, M./Jarren, O. (2005: 237f.).

³⁰³ Künzler, M. (2009: 31).

³⁰⁴ Donges, P./Puppis, M. (2010: 82).

³⁰⁵ Vgl. Puppis, M. (2010: 37).

³⁰⁶ Vgl. Kleinsteuber, H. J. (2005: 103).

³⁰⁷ Vgl. Kleinsteuber, H. J. (2005: 103).

Konflikten mit anderen Akteuren führen. Über das Instrument der Einflussnahme und den Einsatz von Machtmitteln und Ressourcen zielen ihre Interessen darauf ab, bestimmte Entscheidungen herbeizuführen. Schließlich wirken sich die medienpolitischen Handlungen und Entscheidungen auf die inhaltliche Dimension von Politik aus. Policy definiert und erklärt abschließend die politischen Inhalte von Politik und umschreibt folglich die Outputs von politischen Handlungen, wie z. B. Gesetze, Satzungen oder Zielvereinbarungen.³⁰⁸ Es erfasst jene Lösungsmöglichkeiten und konkreten Regeln und Entscheidungen, „die für Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation allgemein verbindlich sind“.³⁰⁹

Die von Jarren erarbeitete Unterteilung zur Definition von Medienpolitik greift die drei politikwissenschaftlichen Dimensionen auf und leitet daraus verschiedene medienpolitische Handlungsfelder ab, indem er zwischen einer direkten und indirekten Medienpolitik unterscheidet. In diesem Sinne fasst er diejenigen Maßnahmen des politischen-administrativen Systems zusammen, welche die Me-soebene eines Mediensystems betreffen, so beispielsweise „die Rechtsstellung, Organisation und Funktionsweise einzelner Massenmedien“.³¹⁰ Eine indirekte Medienpolitik bezieht sich hingegen auf konkrete Maßnahmen, die zur detaillierten Umsetzung einzelner Teile eines Mediensystems notwendig sind. Dazu zählen unter anderen Angelegenheiten wie das Finanzierungssystem und dessen Mechanismen.³¹¹ Zusammengenommen identifiziert Jarren fünf Instrumente der direkten und indirekten Medienpolitik³¹²:

- die Ordnungspolitik (z. B. Einführung einer ‚dualen Rundfunkordnung‘),
- Infrastrukturpolitik (z. B. Zuweisung von Frequenzen oder Verkabelung),
- Medien-Ordnungspolitik (z. B. Formen der Rundfunkorganisation und -kontrolle beim öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk),
- Personalpolitik (z. B. Besetzung von Positionen in Aufsichts- und Lizenzierungsgremien der ‚Landesmedienanstalten‘),
- Programm- und Informationspolitik (z. B. politische PR)

Diese Ausdifferenzierung greift jedoch aufgrund der aktuellen Herausforderungen und Kontroversen zu kurz, da das Politikfeld Medienpolitik weitaus mehr Einflusskanäle beinhaltet als das reine staatliche Handeln. Vielmehr entwickelte sich das Verständnis von Medienpolitik in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen weiter, indem es als ein Produkt gewertet wird, welches Jarren und Donges als ein Policy-Netzwerk deuten. Zusätzlich zu den staatlichen Interaktionen stellen

³⁰⁸ Vgl. Betz, J./Kübler, H.-D. (2013: 23f.).

³⁰⁹ Puppis, M. (2010: 46).

³¹⁰ Jarren, O. (1994: 109f.).

³¹¹ Vgl. Jarren, O. (1998: 617).

³¹² Jarren, O. (1994: 109-110).

sich noch andere Akteure in den Vordergrund, die demnach ein komplexes Beziehungsgeflecht bilden.³¹³ So liefert Wiek eine gut strukturierte Übersicht der Akteurskonstellationen im Feld der Rundfunkpolitik. Neben einem politisch-administrativen System, zu dem Institutionen wie Parlament, Regierung und Verwaltung eines Landes zählen, kommen die öffentlichen Medienanbieter und ihre kommerziell agierende Konkurrenz, andere Medienunternehmen, Verlage sowie Verbände, die das wirtschaftliche Interesse einer Branche vertreten, als Akteursgruppen hinzu. Ferner können noch fachbezogene und fachfremde Non-Profit-Organisationen im Akteurskreis der Rundfunkpolitik Berücksichtigung finden.³¹⁴

Dieses Abgrenzen der Akteursstruktur verdeutlicht, dass sich Rundfunkpolitik als Teil von Medienpolitik begreift, was in Verbindung mit der Unterscheidung des Politikbegriffs darüber hinaus sehr deutlich macht, dass sich Medienpolitik stark vom Politikfeld der Kommunikationspolitik thematisch unterscheidet und abgrenzt. Zwar zeigt sich anhand dieser Akteursstruktur, wie komplex sich der Regelungs- und Steuerungsbedarf der Rundfunkpolitik im Einzelnen gestalten kann, jedoch darf nicht vernachlässigt werden, dass aufgrund der Doppelnatur der Medien zu den bisherigen Akteuren durchaus weitere hinzutreten können, wie das im Fall der EU geschehen ist.³¹⁵

Zu dieser Menge an Maßnahmen zählen vor allem die medienpolitische Entscheidung, den Rundfunkmarkt zu liberalisieren und ihn in eine duale Rundfunkordnung zu überführen, sowie anhand von Richtlinien die Digitalisierung des audiovisuellen Sektors maßgeblich voranzutreiben. Somit gehören nicht nur die am Markt tätigen Unternehmen, nationalen Parlamente sowie Ministerien oder Kommunikationsanbieter zu den Akteuren der Medienpolitik, sondern eben auch supranationale Akteure wie die EU.³¹⁶ Die Auswirkungen der unionsrechtlichen Vorgaben auf die Medienpolitik, Medienregulierung und medienrechtlichen Regelungen der Mitgliedsstaaten sind inzwischen unübersehbar. Das ist einer der Gründe, weshalb sich das medienpolitische Regeln und Entscheiden verstärkt ebenenübergreifend organisiert.³¹⁷ Somit befinden sich sowohl der öffentliche als auch der private Rundfunk sowie dessen Regelungen und Regulierungsmodelle

³¹³ Vgl. Donges, P. (2002: 30); Jarren, O. (1998: 616). Siehe auch Napoli, P. M. (2008).

³¹⁴ Vgl. Wiek, U. (1996: 17f.).

³¹⁵ Vgl. Donges, P. (2007b: 77f.).

³¹⁶ Vgl. Künzler, M. (2009: 38); Holtz-Bacha (2006b: 98ff.); Mai, M. (2005: 8).

Als Beispiel sei hier die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU) genannt, die bereits 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste diente und seitdem mehrfach überarbeitet wurde.

³¹⁷ Gibbons, T./Humphreys, P. (2012); Puppis, M. (2010b); Harcourt, A. (2005); Betzel, M./Ward, D. (2004).

zwischen dem nationalen Verfassungsrecht und dem europäischem Gemeinschaftsrecht.³¹⁸ Die institutionelle Einflussnahme der EU als „schleichender Kompetenzgewinn“³¹⁹ mit „Recht setzender Macht [...], die über den Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Staates steht,“³²⁰ äußert sich z. B. in Form der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sowie als jüngstem Mechanismus in Form des europäischen Beihilferechts.³²¹

Diese Entwicklungen zeigen beispielhaft auf, wie das europäische Handeln im Bereich der Medien auf die nationale Konzeption von Medienpolitik und Medienregulierung einwirkt und regulatorische Folgeprobleme auslösen kann.³²² Aus diesem politischen Engagement der europäischen Institutionen, im Besonderen durch die Europäische Kommission, entsteht ein Zielkonflikt im Bereich der audiovisuellen Medien, der sich nachhaltig auf das Mediensystem, dessen Strukturen und Organisation auswirkt. Benz spricht in diesem Zusammenhang von einem Mehrebenensystem, das „durch Aufteilung von Macht oder Kompetenzen auf territorial abgrenzte Organisationen“³²³ entstehen kann und zu beobachten ist, „wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden“.³²⁴

Dieses Spannungsfeld gründet sich vornehmlich auf eine kulturell geprägte und eine wirtschaftlich-wettbewerbsorientierte Perspektive, wobei nach Ansicht von Meier und Trappel das Aushandeln und Gestalten von Medienpolitik immer stärker im Interesse der Medienunternehmen und weniger im Sinne der Öffentlichkeit bzw. einer demokratischen Gesellschaft erfolge.³²⁵ Während bislang ein nationales Mediensystem sein eigenes Konzept zur Regulierung des öffentlichen Rundfunks implementierte, „um das sensible Gut Publizistik vor den Kräften des Marktes zu schützen“³²⁶, steht nun die medienpolitische Frage im Raum, wie ein junger Regulierungsgegenstand, wie das Internet, in einen konzeptionellen Rahmen der klassischen Medienregulierung übersetzt werden kann. Des Weiteren haben die medienpolitischen Akteure der Mitgliedsstaaten das regulative Ziel der EU im Blick zu behalten, welches darauf abzielt, einen funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen und zu große Marktmacht zu verhindern.³²⁷ Infolgedessen macht dieses umfangreiche Koordinatensystem deutlich, dass sich das medienpolitische

³¹⁸ Vgl. Thaenert, W. (2011); Künzler, M. (2009); Svendsen, E. N. (2003).

³¹⁹ Puppis, M./Jarren, O. (2005: 249).

³²⁰ Thomaß, B./Kleinsteuber, H. J. (2013: 85).

³²¹ Vgl. Donders, K./Paulwels, C. (2008: 298).

³²² Vgl. Arnold, D. (2014: 20, 97); Just, N./Latzer, M. (2011: 80). Siehe auch Benz, A. (2007); Dörr, D. (2005b).

³²³ Benz, A. (2010: 111).

³²⁴ Benz, A. (2010: 112).

³²⁵ Meier, W. A./Trappel, J. (2007: 198).

³²⁶ Jarren, O. et al. (2002: 26).

³²⁷ Vgl. Seufert, W./Gundlach, H. (2012: 36f., 219); Puppis, M. (2010: 67); Dörr, D. (2005b).

Regeln und Entscheiden in Folge verschiedener Entwicklungen wie des Wandels von Mediennutzungs-, Distributions- und Produktionsstrukturen immer weniger auf ein reines staatspolitisches Agieren beschränkt, sondern dass sich die Akteursstruktur und deren Zuständigkeiten im Zuge von neuen Regulierungsobjekten nachhaltig verändern.³²⁸

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist das Erforschen der Merkmale dieses Politikfeldes umso notwendiger, um die komplexen Akteurskonstellationen entwirren, die einzelnen Ebenen des von Benz entwickelten Ansatzes beleuchten und deren Zusammenhänge interpretieren zu können.³²⁹ Deshalb wird den Vorschlägen von Jarren und Donges gefolgt, die Medienpolitik in einer Demokratie als ein Policy-Netzwerk begreifen. Sie fassen es auf als „ein eigenständiges, in seinen Dimensionen (sozial, zeitlich, sachlich) offenes Handlungssystem, das vorrangig durch Kommunikation konstituiert wird und sich auf die Massenmedien als Regelungsfeld bezieht“.³³⁰ Damit werde Medienpolitik zu einem „Beziehungsnetzwerk zahlreicher und unterschiedlicher Akteure, das auf Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse bezogen ist und Handlungsrahmen (Arenen) definiert, in denen Probleme thematisiert und Konflikte ausgetragen werden“.³³¹ Dieses Begriffsverständnis bindet diverse Akteure mit ein, die an der Herstellung von Politik beteiligt sowie entscheidend für deren Ausrichtung sein können. Zugleich fokussiert es sich auf den Bereich der staatlichen Regulierung, deren Entscheidungsprozesse sowie die rechtlich bindenden Entscheidungen, die für die Strukturen und Inhalte einer Rundfunkregulierung nachhaltig prägend sind.³³² Diese Ansicht bestärken Puppis und Vowe mit ihren Begriffsbestimmungen. Während Vowe Medienpolitik „als die Gesamtheit der kollektiv bindenden Entscheidungen [fasst], mit denen die Rahmenbedingungen für mediale öffentliche Kommunikation festgelegt werden sollen“³³³, definiert Puppis Medienpolitik etwas allgemeiner, indem Medienpolitik als „jenes Handeln [zusammengefasst werden kann], welches auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt“.³³⁴

³²⁸ Vgl. Nehls, S. (2009: 30); Donges, P. (2007b).

³²⁹ Siehe grundlegend Kleinsteuber, H. J. (2001).

³³⁰ Donges, P. (2002: 30).

³³¹ Jarren, O./Donges, P. (1997: 238).

³³² Vgl. Donges P. (2002: 33).

³³³ Vowe, G. (2010: 353).

³³⁴ Puppis, M. (2010: 34f.).

2.1.1 Funktionen, Instrumente und Bereiche der Medienregulierung

Nachdem der größere Rahmen der Medienpolitik und Medienregulierung abgesteckt wurde, ist es nun erforderlich, sich auf die Rundfunkregulierung zu konzentrieren. Dazu wird im Einzelnen auf die Ziele, Instrumente sowie Bereiche der Regulierung des öffentlichen Rundfunks eingegangen, um klarzustellen, an welcher Stelle das Regulieren notwendig wird und wo dieses formal ansetzen kann. Des Weiteren wird dargestellt, welche Steuerungsprogramme und Regulierungsinstrumente zum Einsatz kommen können, um über die Mechanismen der nationalen Medienpolitik eine Regulierungsmaßnahme in die Praxis umzusetzen. Werden Medien öffentlicher Kommunikation in ein Mediensystem als funktionales Teilsystem institutionalisiert, das „formell durch die Gesetzgebung der Nationalstaaten eingefasst und darüber durch normative Vorstellungen schon im vorliegenden Raum geprägt“³³⁵ ist, sind sie nach Künzler zum anderen von den technischen Entwicklungen für die Veranstaltung des Rundfunks anhängig. Dazu gehört erneut eine Vielzahl von sozialen Faktoren wie z. B. die Entwicklungen in anderen Teilsystemen bzw. Politikfeldern, die für das Rundfunksystem und dessen Vorankommen insgesamt von Bedeutung sind.³³⁶

Seitdem sich nahezu alle Rundfunksysteme der Mitgliedsstaaten dual ausgestalten, konzentriert sich das Regulierungskonzept des öffentlichen Rundfunks vor allem auf die Regulierung der Inhalte und weniger auf die der technischen Infrastruktur im Sinne einer Grundversorgung. Dieser Wandel des Regulierungsschwerpunkts schlägt sich unausweichlich in den rechtlichen Bestimmungen zur Regulierung des Radios und Fernsehens nieder.³³⁷ Diesen Umstand begründet Jarren mit der Wirkungskraft von drei in Verbindungen stehenden Faktoren: einen situativen Faktor, der die Wahl der Regelungen begründet, denn „[j]e nach gesellschaftlicher Entwicklungsphase kommt es zu bestimmten Regelungsformen für die Medien. Diese sind stark von der Zeit, in der geregelt wird, abhängig, und zwar von den jeweils vorherrschenden ökonomischen, politischen und kulturellen Paradigmen“.³³⁸

Als einen weiteren Faktor identifiziert Jarren die beteiligten Akteure, die in einer gewissen Konstellation auf die Medienentwicklung eindrücklich und nachhaltig einwirken und somit von Beginn an die Institutionalisierung des öffentlichen Rundfunks prägten. Während die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen eines Staates die Handlungsspielräume der Akteure bestimmen, geben die gesamtgesellschaftlichen Normen und Werten eine Richtung vor, an der sich die beteiligten Akteure einer Medienregulierung orientieren. Außer den Akteurskonstellatio-

³³⁵ Klinger, U. (2010: 67).

³³⁶ Vgl. Künzler, M. (2003: 98).

³³⁷ Vgl. Jarren, O. (2002: 12-24).

³³⁸ Jarren, O. (2002: 12).

nen und dem Zeitpunkt, an dem über die Gestaltungsmöglichkeiten der Mediengattungen entschieden wird, beeinflussen die Regelungsformen der Vergangenheit auch immer die Abläufe zur Findung der Regelungen für die Gegenwart und die Zukunft.³³⁹ Der Faktor der Pfadabhängigkeit – verstanden als eine Eigendynamik – findet sich innerhalb der Medienregulierung vor, „wenn eine Entwicklung nicht weiter exogen beeinflusst wird“, sondern „es sich [...] um eine endogene Entwicklung handelt“.³⁴⁰

Demnach sind die Konzepte, die im Rahmen einer Medienregulierung angewandt werden, das Ergebnis eines komplexen Beziehungsnetzwerkes, die danach streben, eine feldgenerierende und andererseits pfadselektierende Funktion zu übernehmen. Diese Faktoren geben dementsprechend vor, wie ein Konzept zur Medienregulierung rechtlich institutionalisiert wird und auf welche Art und Weise letztendlich die Inhalte, Strukturen sowie Organisation der Massenmedien der öffentlichen Kommunikation konkret ausgestaltet sind. Dabei können die Akteure nicht nur auf eine Reihe von Programmen und Instrumenten zurückgreifen, um die Veranstaltung des Rundfunks von staatlicher Seite zu regulieren, sondern es sind ebenso viele Akteure am Ausgestaltungsprozess der formalen Regelungen beteiligt. Zum einen versuchen Akteure des politischen Systems als mittelbare Akteure ihre Interessen und Zielvorstellungen umzusetzen und zum anderen sind es die öffentlichen Medienanbieter selbst, die als Teilnehmer des Wettbewerbs im Namen ihres Mediums strategisch agieren. Mithin wird es für diesen Untersuchungsgegenstand notwendig, aufzuzeigen, welche Gegenstände im Rahmen des öffentlichen Rundfunks reguliert werden können.³⁴¹

Den öffentlichen Medienanbietern kommt innerhalb des dualen Mediensystems die gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu, unter anderem die Meinungsvielfalt innerhalb einer Gesellschaft zu sichern. Um dieses medienpolitische Regulierungsziel gewährleisten zu können, kommt prinzipiell ein anderes Regulierungskonzept zur Anwendung als in den Mediengattungen der Presse und Telekommunikation, was wiederum weitaus mehr und vor allem strengere Regulierungsmaßnahmen beinhaltet als das Regulieren des privaten Rundfunks.³⁴² Bei der Regulierung der öffentlichen Medienanbieter konzentriert sich das medienpolitische Handeln auf die Bereiche der Binnenstruktur sowie deren Finanzierung. Der hohe Regulierungsgrad wird z. B. an der Kontrolle des Marktzutritts sichtbar. Die Mehrheit der westeuropäischen Länder wendet dieses Regulierungsinstrument an, um die Anzahl der Medienunternehmen zu kontrollieren. Die staatlichen Akteure erteilen sowohl den öffentlichen als auch privaten Medienanbietern eine Konzession, die weitere Bestimmungen zur Veranstaltung von Rundfunk und Internet

³³⁹ Vgl. Jarren, O. (2002: 13).

³⁴⁰ Jarren, O. (2002: 20).

³⁴¹ Vgl. Künzler, M. (2009: 53–62, 98f.).

³⁴² Vgl. Vowe, G. (2003b: 106); Künzler, M. (2003: 94); Kleinstaub, Hans J. (1993).

enthalten. Mittels dieser Regulierungsmaßnahme verpflichten sich die Medienanbieter, gewisse inhaltliche sowie technische Anforderungen zu erfüllen.³⁴³

Gemäß der gewählten Definition von Regulierung konzentriert sie sich auf das Handeln der staatlichen Akteure sowie das Aufstellen und Durchsetzen von Regeln, was ein Sanktionieren von Regelverstößen miteinschließt. Regulierung, verstanden als ein Prozess, teilt sich nach Künzler in zwei Ebenen auf, wobei die erste prinzipiell die Grundlage für die zweite Ebene bildet.³⁴⁴


Ebene 1: Erlass eines Regulierungsrahmens	Aufstellen von Regeln , Benennung von Maßnahmen für die Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen
bildet die Grundlage für 	
Ebene 2: Regelungsvollzug und Sanktionierung	Durchsetzung von Regeln und Sanktionierung von Regelverstößen
Quelle: Künzler (2009: 54).	

Abbildung 4: Die zwei Ebenen der Regulierung

Auf der ersten Ebene steht das Erlassen eines Regulierungsrahmens im Mittelpunkt. Dieses hat drei Dinge zum Inhalt: die konkreten Regelungen aufzustellen, die Maßnahmen für die Regeldurchsetzung zu benennen und die Strafen bei einem Regelverstoß festzulegen. Auf der zweiten Ebene der Regulierung findet sowohl das Vollziehen der Regeln als auch das direkte Sanktionieren von Regelverstößen statt. Die erste Ebene bietet die Voraussetzung für das Vollziehen von Regeln und fordert im selben Schritt ein, die im Fall eines Verstoßes bzw. Nichteinhaltens zur Anwendung kommen.

Entsprechend dem eng geführten Verständnis von Regulierung, das den Regulierungsakteur als einen staatlichen begreift, hat die Regulierung das Erlassen von Rechtsnormen zum Inhalt, die anhand von Verfassungsartikeln, Gesetzen, Verordnungen oder anderen Formen von rechtlichen Regelungen umgesetzt werden können. Die Rechtsnormen enthalten nicht nur die zuständigen Regulierungsakteure, die im Rahmen ihrer Regulierungstätigkeit gewisse Kompetenzen zugewiesen bekommen, sondern beinhalten ebenfalls die Verfahren, die für das Durchsetzen von Regeln notwendig sind. Sie ermöglichen außerdem das Einrichten neuer Regulierungsakteure, die für das Durchsetzen von Regel und das Sanktionieren von Regelverstößen verantwortlich sind.³⁴⁵

³⁴³ Vgl. Puppis, M. (2013: 176); Künzler, M. (2009: 37); Vowe, G. (2003b: 106).

³⁴⁴ Vgl. Künzler, M. (2009: 54).

³⁴⁵ Vgl. Künzler, M. (2009: 54f.).

Zwar steckt der Regulierungsrahmen die einzelnen Maßnahmen und Instrumente für die zweite Ebene ab, jedoch ist dieser nicht in der Lage, alle rechtlichen Eventualitäten einzuschätzen, geschweige denn sie in den gesetzlichen Rahmen einzubeziehen. Da seitens der Rechtsnorm ausschließlich staatliche Akteure zum Erlassen und Kontrollieren ermächtigt sind, sollte sich das Aufstellen und Durchsetzen von Regeln nicht auf einen Regulierungsakteur konzentrieren. Mit dem Prinzip der Gewaltenteilung wird dieser Anforderung entsprochen, wenn eine Vielzahl von staatlichen Akteuren unabhängig voneinander für das Regulieren die Verantwortung trägt. In demokratischen Staaten wird insbesondere darauf geachtet, dass die staatlichen Akteure nur jeweils für eine Ebene der Regulierung zuständig sind.³⁴⁶ Die Aufgabe der Legislative als der gesetzgebenden Gewalt wurde dem Parlament übertragen. Es ist dieser staatliche Akteur, dessen Mitglieder als Einzige direkt vom Volk gewählt werden und somit die Legitimation besitzen, darüber zu entscheiden, wie ein Regulierungsrahmen inhaltlich in formelle Regeln ausgestaltet wird. Je nach Staatsform kann das Beziehungsgefüge zwischen Legislative, Judikative und Exekutive unterschiedlich ausgeformt sein. Dieses Prinzip sieht außerdem vor, dass der Vollzug der einzelnen Regelungen an die jeweiligen Teile der drei Gewalten weiterdelegiert wird.³⁴⁷ Regulierung, verstanden als einen Prozess, macht wiederum klar, dass das Erlassen, Benennen sowie Durchsetzen von Regeln nicht vollständig voneinander trennbar ist, aufgrund der Tatsache, dass neue Regeln bzw. das Verändern bestehender Regeln einen beständigen Teil der Regulierungspraxis der Medienpolitik darstellt und sogar so weit führen kann, dass einer der drei Bestandteile des Regulierungsrahmens geändert werden muss. Jedoch haben die staatlichen Akteure in einer Demokratie darauf zu achten, dass sie sich mit ihren Regulierungstätigkeiten stets am übergeordneten Regulierungsrahmen orientieren und die dort enthaltenen Normen und Werte Beachtung finden.³⁴⁸

Zur Regulierung der Medien im Allgemeinen und des Rundfunks im Besonderen können die staatlichen Akteure eines Landes auf einen großen Fundus an Regulierungsinstrumenten zurückgreifen. Um eine Ordnung in die Fülle von Maßnahmen bringen zu können, greift die wissenschaftliche Literatur auf die übergeordnete Steuerungstheorie zurück, um deren Ansätze in die Überlegungen der Regulierungstheorie einzubinden.³⁴⁹ An dieser Stelle ist es unbedingt notwendig, die im Rahmen der Steuerungstheorie entwickelten Klassifikationen mit ihrem systemtheoretischen Hintergrund für die Untersuchung eines Regulierungsinstruments zu berücksichtigen. Dieser Rückgriff wird möglich, weil beide Theorien inhaltlich eine große Schnittmenge aufweisen. Zwar blendet die Steuerungstheorie einige Fragestellungen aus, die innerhalb der Regulierungstheorie von Bedeutung

³⁴⁶ Vgl. Künzler, M. (2009: 55).

³⁴⁷ Latzer, M. et al. (2002: 43ff.).

³⁴⁸ Vgl. Künzler, M. (2009: 55f.).

³⁴⁹ Vgl. Jarren, O. et al. (2002: 43ff.); Donges, P. (2002: 65-107).

sind, aber das Verknüpfen der beiden Theorien zeigte sich als gewinnbringend und sinnvoll für die Erforschung des Rundfunks.³⁵⁰ So konstatiert Donges: „[I]m Rahmen der Regulierungstheorien [sind] vielfältige Ansätze entstanden, die sich aus ihren unterschiedlichen ökonomischen, politologischen und polit-ökonomischen Perspektiven heraus mit der Genese, dem Wesen und den Auswirkungen von Regulierung befassen und auch die Relevanz von (Leit-)Ideen bei der Erklärung von Regulierung berücksichtigen.“³⁵¹

In Anbetracht des Forschungsgegenstandes wird analytisch zwischen drei Klassifikationen einer Regulierungsmaßnahme unterschieden: Steuerungsmedien, Steuerungsprogrammen und Regulierungsinstrumenten. Mit dem Einsatz eines Steuerungsmediums, verstanden als eine generalisierte Kommunikation, versucht ein Akteur Einfluss auf die Steuerung bzw. Regulierung eines Objektes zu nehmen.³⁵² Neben bedeutungsvollen Steuerungsmedien wie Recht und Macht können noch drei weitere Formen voneinander abgegrenzt werden. Geld ist z. B. das Steuerungsmedium, welches mit der Freigabe von finanziellen Mitteln oder der zweckgebundenen Unterstützung bestimmter Wirtschaftszweige zum Tragen kommt. Unter Information und Wissen werden zwei weitere Steuerungsmedien zusammengefasst, die anhand von Aufklärungskampagnen oder Beratung ihre Wirkung zeigen können.³⁵³ In demokratischen Staaten ist es im Sinne von Government ausschließlich den staatlichen Akteuren vorbehalten, die Steuerungsmedien Recht und Macht einzusetzen. Als administrative Steuerungsinstrumente wird ihnen im Gegensatz zu den anderen Steuerungsmedien das größte Beeinflussungspotenzial zugeschrieben, dadurch, dass sie als Einzige „auf der Möglichkeit zur Aktivierung des staatlichen Gewaltmonopols beruh[en]“.³⁵⁴

Diese Eigenschaft macht Recht bzw. Macht zur Basis jeder Regulierung. Denn die anderen Formen der Steuerungsmedien, Geld als essentielles Instrument der ökonomischen Steuerung und Wissen bzw. Information als propagierende Steuerungsinstrumente, können nicht ohne Berücksichtigung der rechtlichen Bestimmungen eingesetzt werden.³⁵⁵ Ohne diesen bedeutsamen Zusammenhang zwischen den einzelnen Steuerungsmedien wäre ein Umsetzen der für Demokratien konstitutiven normativen Ideale nur schwer zu erreichen und vor allem nicht aufrechtzuerhalten. Um die Ziele einer Steuerung bzw. Regulierung erreichen zu können, darf das Aufstellen von Regeln – als erste Phase eines Steuerungsprozesses – nicht losgelöst von den verfassungsrechtlichen Bestimmungen umgesetzt werden, was den Kreis eines demokratisch legitimierten Verfahrens vervollständigt und

³⁵⁰ Vgl. Künzler, M. (2009: 56). Siehe zu den theoretischen Hintergründen der Steuerungstheorie Donges, P. (2007a).

³⁵¹ Donges, P. (2002: 109).

³⁵² Vgl. Künzler, M. (2009: 56).

³⁵³ Vgl. Jarren, O./Donges, P. (2000: 63); Donges, P. (2002: 63) auf Basis von König, K./Dose, N. (1989: 122).

³⁵⁴ Künzler, M. (2009: 57).

³⁵⁵ Vgl. Künzler, M. (2009: 57).

der Gefahr einer staatlichen Willkür entgegenwirkt. Diese Anforderungen gelten nicht nur für die erste Ebene der Regulierung, sondern auch für ihre zweite Ebene.³⁵⁶ Das bedeutet für das Aufstellen eines Steuerungsprogramms – als übergeordneter Ebene von Regulierungsinstrumenten – eine große Menge an Kombinationsmöglichkeiten. Ein Steuerungsprogramm beinhaltet einzelne Steuerungsmedien, mit Hilfe derer die Regulierungsinstrumente in die Tat übersetzt werden sollen. Der Einsatz der jeweiligen Steuerungsmedien richtet sich je nach Schwerpunkt eines Steuerungsprogramms aus. So ist das Gebot der Staatsferne ein Beispiel für ein Steuerungsprogramm des Rundfunks, das es dem Staat mittelbar oder unmittelbar untersagt, Einfluss auf einen öffentlichen Medienanbieter zu nehmen, und womit präventiv jede Möglichkeit einer politischen Instrumentalisierung des Rundfunks verhindert werden soll.³⁵⁷

Trotz der Vielzahl an möglichen Steuerungsprogrammen können Jarren und Donges in Anlehnung an König und Dose fünf Modelle zur Ordnung der Steuerungsprogramme im Bereich des Rundfunks ausmachen.³⁵⁸ Neben regulativen Programmen, die Regulierung als eine Form des staatlichen Handelns darstellen, versteht es unter dem Einsatz des Steuerungsmediums Recht und Macht in funktionale Teilsysteme der Gesellschaft einzuwirken. Dabei stehen den staatlichen Akteuren nicht nur das Erlassen von Ge- und Verboten zur Verfügung, sondern es können andere Formen der Genehmigungsverfahren oder Erlaubnis-vorbehalte in das bestehende Geflecht aus Steuerungsprogrammen integriert werden. Sie intendieren darauf, einen Regulierungsadressaten in seinem Verhalten gezielt zu beeinflussen. Ein typisches Regulierungsinstrument, das im Rahmen des Rundfunks als regulatives Programme eingesetzt wird, zeigt sich in der Verpflichtung der Rundfunkanbieter, für die Veranstaltung von Rundfunk eine Konzessionslizenz einzuholen, die nur mit dieser Erlaubnis Zugang zum Medienmarkt erhalten.³⁵⁹ Darüber hinaus werden Medienanbieter auf technischer Ebene reguliert, indem sie eine Reihe von Verbreitungs- und Zugangsverpflichtungen eingehen.

Auf inhaltlicher Ebene kann ein Regulierungsinstrument seine Wirkung entfalten, indem z. B. die Rundfunkveranstalter über die Regulierung der Quote verpflichtet werden, in ihrem Programm einen festgeschriebenen Anteil von Sendungen oder Genres anzubieten. Die zweite Form eines Steuerungsprogramms im Bereich des Rundfunks kann dazu dienen, gewisse finanzielle Anreize zu setzen. Damit sind vor allem positive gemeint, in Sinne einer Subvention, aber auch negative, die dem sanktionierenden Aspekt einer Regulierung nachkommen. Ein Instrument zur Regulierung des Rundfunks, das in nahezu allen Mediensystemen zur Anwendung findet, ist das Modell zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks,

³⁵⁶ Vgl. Künzler, M. (2009: 57).

³⁵⁷ Vgl. Wolf, C. (2010: 241); Jarren, O. (2007: 133).

³⁵⁸ Jarren, O./Donges, P. (2000: 69), siehe auch Donges, P. (2002: 148f.).

³⁵⁹ Künzler, M. (2009: 57f.); Puppis, M. (2006: 211-216).

das sich entweder aus Gebühren, Beiträgen oder anderen Formen staatlicher Zuschüsse zusammensetzt.³⁶⁰ Zudem ist als ein weiterer Schritt der Regulierung eine Verteilung der finanziellen Mittel geboten, welche über ein eigens ausformuliertes Verfahren nachvollziehbar wird. Ferner kann im Rahmen einer Regulierung auf das Instrument der Sanktionierung zurückgegriffen werden, um Verstöße der Rundfunkanbieter gegen die zuvor genannten Verpflichtungen zu ahnden. Eine weitere Form eines Steuerungsprogramms, welches große Bedeutung für die Zukunft des öffentlichen Rundfunks gewinnen wird, wird von Künzler als „kommunikatives bzw. persuasives Programm“ bezeichnet. Neben einer technischen sowie inhaltlichen Verpflichtung für das Veranstellen von Rundfunk wird den öffentlichen Medienanbietern aufgrund ihres Finanzierungsprivilegs die Bedingung auferlegt, ausführlich und regelmäßig Rechenschaft darüber abzuleisten, wie sie ihre zur Verfügung stehenden Finanzmittel verwenden.³⁶¹

Die prozessualen Programme, als vierte Variante eines Steuerungsprogramms, setzen sich mit den Entscheidungsregeln und Rahmenvorschriften einer Regulierung auseinander. Aus diesen Bestandteilen einer Regulierung, als das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses, haben Medienanbieter folglich eine Reihe von Prozeduren einzuhalten. Ihnen wird anhand des Steuerungsmediums Recht die Aufgabe zugeschrieben, selbst die genaue Ausgestaltung der Prozeduren festzulegen und strukturell umzusetzen. Zur Regulierung des Rundfunks insgesamt etablierten sich unter anderem Regulierungsinstrumente, die zur Sicherstellung der Qualität dienen oder zum Schutz der Publizistik. Dies wird erreicht, indem z. B. journalistische oder ethische Statuten erlassen werden, an denen sich die Mitarbeiter einer Redaktion zu orientieren haben. Dazu setzen die staatlichen Akteure erneut das Steuerungsmedium Recht ein, um die notwendigen Vorschriften und Regeln zu schaffen, die z. B. die Einrichtung eines beratenden Gremiums vorsehen, welches organisationsintern die Interessen des Publikums vertritt.³⁶²

Als letzte Programmform zur Regulierung eines Gegenstandes wird seitens des Staates auf Leistungsprogramme zurückgegriffen. Während Anreizprogramme „das Verhalten des Steuerungsadressaten durch positive oder negative finanzielle Anreize“³⁶³ steuern sollen, beinhalten Leistungsprogramme diejenigen Güter und Dienstleistungen, die eigenständig durch den Staat produziert werden. Die politische Entscheidung, öffentliche Organisationen mit der Veranstaltung von Rundfunk zu beauftragen, die sich verpflichten, ein Programm mit einem hohen Qualitätsstandard anzubieten, steht im Gegensatz zu den privat organisierten Rundfunkanbietern, und diese grenzen sich wiederum zusammen von anderen Regulierungsgegenständen wie der Telekommunikation, Post und Bahn ab.³⁶⁴ Die

³⁶⁰ Vgl. Künzler, M. et al. (2013).

³⁶¹ Vgl. Künzler, M. (2009: 58).

³⁶² Vgl. Christl, R./Süssenbacher, D. (2010).

³⁶³ Donges, P. (2002: 149).

³⁶⁴ Vgl. Künzler, M. (2009: 59).

dargestellten Programmformen, um eine Steuerung bzw. Regulierung des Rundfunks zu vollziehen, sollen für die empirische Analyse im späteren Teil der Arbeit nutzbar gemacht werden.

Nach den bisherigen Ausführungen zu den potenziellen Regulierungsprogrammen und -instrumenten, die zur Steuerung bzw. Regulierung des Rundfunks zum Einsatz kommen können, ist nachfolgend eine Benennung der Bereiche der Rundfunkregulierung erforderlich. Eine Einteilung – was im Rahmen des öffentlichen Rundfunks reguliert werden soll – kann sich auf die Unterscheidung von drei Elementen der öffentlichen Kommunikation stützen. Vowe teilt dazu die Medienregulierung in drei Bereiche auf.³⁶⁵

- Regulierung der Teilnahme: Wer erhält Zugang zur Regulierung öffentlicher Kommunikation und welchen Anteil nehmen die Regulierungsakteure im Einzelnen bei der Medienregulierung ein;
- Regulierung der Inhalte: Was darf über die Veranstaltung von Rundfunk öffentlich kommuniziert werden und was nicht;
- Regulierung der Prozeduren: die einzelnen Verfahren, die darüber entscheiden, wie eine massenmediale Kommunikation vonstattengehen soll.

Diese von Vowe erarbeitete Klassifikation erweist sich jedoch aufgrund ihrer interrogativen Struktur als zu undifferenziert und ermöglicht kein klares Abgrenzen zwischen den einzelnen Kategorien, um die Vielfalt an Kombinationsmöglichkeiten weiterer Regulierungsbereiche deutlich zu machen. Eine Alternative zu dieser Heuristik bietet die angeführte Klassifikation von Jarren, die auf Regulierungsbereichen von Schatz, Habig und Immer beruht.³⁶⁶ Im Vergleich zur Kategorisierung von Vowe ist mit dieser Einteilung der Regulierungsbereiche eine konkretere Zuweisung möglich. Allerdings kritisiert Künzler, dass diese Unterscheidung der Regulierungsbereiche noch einige Schwächen aufweise. So müsse seiner Ansicht nach eindeutig sein, ob es sich bei der Medienregulierung um ein reines Modell staatlicher Regulierung handle oder ob sich andere Formen von Regulierung entwickelten, an denen nichtstaatliche bzw. private Akteure beteiligt sind. Er äußert des Weiteren, dass einzelne Kategorien an andere gebunden werden könnten, so wie im Fall der Personalpolitik an die Eigenschaften einer Medien-Organisationspolitik.³⁶⁷

Einen Alternativvorschlag arbeitet Napoli aus, der zwischen einer Regulierung der Infrastruktur, Medienstruktur und Medieninhalten unterscheidet.³⁶⁸ Basierend auf diesen Ausführungen erarbeitet Puppis eine weitere Klassifikation der

³⁶⁵ Vowe, G. (2003b: 99f.).

³⁶⁶ Vgl. Jarren, O. (1994: 109-110); Schatz, H./Habig, C./Immer, N. (1990: 332).

³⁶⁷ Vgl. Künzler, M. (2009: 60).

³⁶⁸ Vgl. Napoli, P. M. (2008: 2974).

Ein ähnlicher Ansatz findet sich bei McQuail (2010: 235), der Regulierungsmaßnahmen ebenfalls in drei Bereiche differenziert. Neben der Regulierung von Medienstrukturen bezieht sich

Bereiche der Medienregulierung, die er über die letzten Jahre weiterentwickelte.³⁶⁹ Für ihn stehen vornehmlich zwei Regulierungsbereiche im Vordergrund, auf der einen Seite die Regulierung der Medienstrukturen und andererseits die Regulierung der Medienleistungen, die mittelbar durch den ersten Bereich beeinflusst werden. Die von Puppis konkretisierte Ausformulierung der Bereiche der Medienregulierung impliziert nicht nur die zuvor genannten Klassifikationen von Vowe und Jarren und arbeitet dabei die Differenzierungen von Napoli und McQuail ein, sondern bildet damit die bis dato umfassendste Benennung der Bereiche der Medienregulierung.³⁷⁰ Ihr Mehrwert besteht vor allem darin, dass anhand dieser Heuristik die Möglichkeiten zur Regulierung des Rundfunks und die Regulierungsbereiche in eine Ordnung gebracht werden können. Es wird nun klarer, welche Formen eines Steuerungsprogramms und welches Regulierungsinstrument in welchem Regulierungsbereich Anwendung findet. Des Weiteren wird offensichtlich, welches Steuerungsmedium von Regulierungsakteuren eingesetzt werden kann, um ein bestimmtes Regulierungsziel zu erreichen.

Insbesondere der strukturelle Bereich der Organisationen sowie die zwei Bereiche der publizistischen Leistungen sind für den Untersuchungsgegenstand anwendbar. Während der erste Bereich vor allem die Rahmenbedingungen zur Regulierung der Medienanbieter und deren Strukturen und Prozesse einbindet und dabei z. B. die Besetzungsverfahren der Gremien berücksichtigt, konzentriert sich das Regulieren der Prozesse auf das Ausarbeiten von Vorgaben, welche die Qualität der publizistischen Inhalte sichern sollen. So können Medienorganisationen z. B. dazu verpflichtet werden, für ihre journalistische Arbeit ethnische Richtlinien aufzustellen und Qualitätskontrollinstanzen einzurichten.³⁷¹ Der dritte Bereich, der relevant ist, unterscheidet zwischen dem Aufstellen von positiven sowie negativen Vorgaben, die der inhaltlichen Regulierung von Medienleistungen dienen. Erstere bezieht z. B. das Einhalten von Qualitätsstandards mit ein oder das Formulieren weiterer Anforderungen an das öffentliche Programm. Im Fall von negativen Vorgaben verpflichten sich Medienanbieter, bei der Verbreitung ihrer Angebote inhaltliche Beschränkungen und sogar Verbote bestimmter Medieninhalte zu beachten.³⁷²

eine regulierende Maßnahme auf das Verhalten von Medienorganisationen sowie deren Medienleistung.

³⁶⁹ Vgl. Puppis, M. (2010: 290); Puppis, Manuel/d'Haenens, L./Saeys, F. (2007: 67f.); Puppis, M. (2009b: 65).

³⁷⁰ Vgl. Puppis, M. (2010: 290f.).

³⁷¹ Vgl. Puppis, M. (2010: 291).

³⁷² Vgl. Puppis, M. (2010: 291).

	Bereiche	Beispiele
Medienstrukturen	Marktzugang	Gründung öffentlicher Anbieter Lizenzierung privater Anbieter
	Organisationen	Vorgaben zur Organisationsweise Bestimmung der Leitung
	Finanzierung	öffentliche Mittel und Subventionen Regulierung von Werbeeinnahmen
	Eigentum	Verhinderung von Konzentration Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht
	Infrastruktur	Aufbau und Unterhalt von Netzen und Plattformen technische Standardisierung
	Distribution	Zugang zu Kommunikationsnetzen für Drittanbieter Zugang zu Angeboten für Nutzer (Must-Carry, USO)
Medienleistung	Prozesse	Vorgaben zur Qualitätssicherung Ethische Richtlinien
	Inhalte	Inhaltliche Anforderungen Inhaltliche Beschränkung
Quelle: Puppis (2010: 290).		

Abbildung 5: Bereiche der Medienregulierung

Diese Heuristik eignet sich insofern, die Regulierung des öffentlichen Rundfunks auf seine Europäisierungstendenzen zu untersuchen und aus ihr eine weitere Heuristik für diesen Forschungsgegenstand zu entwickeln. Um ein Regulierungsinstrument wie den Public-Value-Test und dessen Übernahme in andere Rundfunksysteme untersuchen zu können, ist eine genauere Erläuterung der genannten Bereiche erforderlich.³⁷³ Die Regulierung der Organisationsstrukturen von Medien teilt sich unter der Berücksichtigung des Einwands von Künzler und der Weiterentwicklung von Puppis in fünf Bereiche auf. Bei der Regulierung des Eigentums können den am Medienmarkt tätigen Unternehmen, unabhängig davon, ob sie dem Typus des öffentlichen oder privaten Rundfunks zugezählt werden, Beteiligungsbeschränkungen ausgesprochen werden. Dazu kommen zum Großteil regulative Steuerungsprogramme zum Einsatz, die durch kommunikative Programme ergänzt werden. Für diese Form der Steuerung bzw. Regulierung werden die Steuerungsmedien Recht, Macht und Wissen bzw. Information angewandt.³⁷⁴

Im Regulierungsbereich Organisation werden alle Regulierungsmaßnahmen gebündelt, mit denen die Organisationsstruktur eines Rundfunkanbieters beeinflusst wird. Dazu zählen unter anderem die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien und deren Ernennungsverfahren sowie die Aufstellung von internen

³⁷³ Künzler (2009: 62) trennt den erstgenannten Bereich einer Rundfunkregulierung noch einmal von den anderen ab, mit der Begründung, dass sich die medienpolitische Entscheidung, das Rundfunksystem dual auszugestalten, nicht ausschließlich auf die Zulassung bzw. Lizenzierung von privaten Rundfunkanbietern beschränken müsse, sondern auch öffentliche Anbieter betreffe.

³⁷⁴ Vgl. Künzler, M. (2009: 60f.). Siehe auch Puppis, M. (2010: 50); Donges, P. (2002: 150).

Richtlinien. Wie im ersten Regulierungsbereich greifen die staatlichen Akteure regulative und kommunikative Steuerungsprogramme auf und setzen die genannten Steuerungsmedien ein.³⁷⁵ Finanzierung als dritter Regulierungsbereich wird hauptsächlich über Anreizprogramme gestaltet, z. B. über die Verteilung von finanziellen Mitteln in Form von Rundfunkgebühren, -beiträgen oder anderen Finanzierungsmodellen. Zum Teil werden auch regulative Programme angewandt, die Einschränkungen im Werbebereich bedeuten können. Recht, Macht und Geld sind dabei die bestimmenden Steuerungsmedien.³⁷⁶

Puppis fügt noch einen weiteren Bereich zur Regulierung des Rundfunks hinzu, der die Infrastruktur zum Inhalt hat. In diesem Bereich soll vor allem die technische Ebene öffentlicher Kommunikation reguliert werden, indem über Anreizprogramme und regulative Programme der Ausbau und Unterhalt von Kommunikationsnetzen gefördert werden. Hier besitzt das Steuerungsmedium Geld eine besondere Bedeutung, da die technische Weiterentwicklung, wie im Fall der Digitalisierung, mit hohen Kosten verbunden ist. Das Investieren in das Kommunikationssystem eines Staates kann jedoch nicht ohne den Rückgriff auf die Steuerungsmedien Recht und Macht getätigt werden.³⁷⁷ Die Regulierung der Distribution befasst sich mit den Vorgaben, welche die Verbreitungskanäle des Rundfunks betreffen. Während die Regulierung zur Verbreitung von Medieninhalten im Rahmen der Distributionskanäle Radio und Fernsehen ausgereift und sehr detailliert geregelt ist, trifft dies im Fall des Internets noch nicht ausreichend zu. Hier seien Schlagworte wie Netzneutralität, Must-Carry- und Universalverpflichtungen genannt.³⁷⁸

Die in der Abbildung benannten zwei Bereiche der Rundfunkregulierung, mit denen die medialen Inhalte, also die publizistischen Leistungen des Rundfunks, reguliert werden sollen, teilen sich sowohl in einen inhaltlichen als auch prozessualen Bereich auf.³⁷⁹ Zur Anwendung kommen dabei regulative und prozedurale Steuerungsprogramme oder eben Anreizprogramme, die über die zuvor genannten Steuerungsmedien – Recht, Macht und Geld – auf die Regulierung der Medienleistungen einwirken. Die Regulierung der Inhalte kann mit solchen Regulierungsinstrumenten erreicht werden, die positive Vorgaben für die Veranstaltung von Rundfunk machen. Gemeint sind damit z. B. Regulierungsgegenstände wie die Quoten oder Inhalte, die an europäische Regelungen gebunden sein können.³⁸⁰

Im Unterschied zum ersten Regulierungsbereich, mit dem die Medien- und Organisationsstrukturen reguliert werden, setzen die staatlichen Akteure neben

³⁷⁵ Vgl. Künzler, M. (2009: 60).

³⁷⁶ Vgl. Künzler, M. (2009: 60).

³⁷⁷ Vgl. Puppis, M. (2010: 291).

³⁷⁸ Vgl. Mayer, A. M. (2013: 33f., 54).

³⁷⁹ Vgl. Donges, P./Puppis, M. (2010: 97f.); Künzler, M. (2009: 61).

³⁸⁰ Vgl. Puppis, M./Künzler, M. (2007: 235ff.).

den Steuerungsmedien Recht, Macht und Geld ebenfalls Wissen ein, um bestimmte Formen von medialen Inhalten finanziell zu fördern bzw. die Medienanbieter dazu zu verpflichten, anhand von Berichten oder anderen Formen von Veröffentlichungen Rechenschaft über ihre Tätigkeiten abzulegen. Prozessregulierung hingegen konzentriert sich z. B. auf das Erlassen von ethischen Richtlinien für die Programmproduktion und das journalistische Arbeiten, das Schaffen von Instanzen innerhalb einer Medienorganisation, die eine Bindung nach außen gewährleisten soll, oder sie verpflichten Rundfunkanbieter zur Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems. Ferner zählen Vorschriften zur Regulierung von Prozessen, die einen Austausch zum Nutzer bzw. Bürger sicherstellen sollen, oder es kommen Regulierungsinstrumente zum Einsatz, bei denen wiederum eine Rechenschaftspflicht über die beschlossenen Maßnahmen besteht. Diese Zusammenhänge zwischen Steuerungsprogramm und Regulierungsinstrument begründen, weshalb Recht, Macht und Wissen die verwendeten Steuerungsmedien in diesem Teil der Rundfunkregulierung sind.

Nachdem die Inhalte dieser Heuristik detaillierter dargelegt wurden, kann resümiert werden, dass es vor allem die Steuerungsmedien Recht, Macht, Geld und Wissen sind, die von staatlichen Akteuren genutzt werden, um ein Regulierungsziel im Bereich der Medien umzusetzen. Künzler weist noch auf eine bestimmte Gewichtung zwischen den Steuerungsmedien hin: „Gerade in jenen Regulierungsbereichen, in denen Akteursinteressen unmittelbar und stark betroffen sind – insbesondere bei der Regulierung des Marktzugangs und der Finanzierung –, ist die Bereitschaft der beteiligten Akteure geringer, sich selbst gesetzten Regeln zu unterziehen. Deshalb hat in diesen Bereichen staatliche Regulierung einen höheren Stellenwert.“³⁸¹

2.1.2 *Regulierung des öffentlichen Rundfunks*

Die Regulierung des öffentlichen Rundfunks gibt es an und für sich nicht. Jedem parlamentarischen Gesetzgeber obliegt es, selbst zu entscheiden, wie sich die Regulierungsstruktur im Einzelnen ausgestaltet, welche Akteure daran beteiligt sind, welche Kompetenzen sie innehaben und welche Gegenstände zu regulieren sind. Die Strukturen und Ordnungen der Rundfunksysteme weichen traditions- und kulturbedingt voneinander ab und Maßnahmen zur Regulierung des öffentlichen Rundfunks dürfen „nicht ohne Reflexion aus ihrem politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Kontext gerissen werden“.³⁸² Die unterschiedlichen Konstellatio-

³⁸¹ Künzler, M. (2009: 66).

³⁸² Puppis, M. (2010: 97f.). Siehe auch Künzler, M. (2003: 94).

nen werden insbesondere innerhalb der EU deutlich, in der nahezu dreißig verschiedene Mediensysteme vorzufinden sind.³⁸³ Gemeinsam ist ihnen der Sachverhalt, dass die besondere Organisations- und Finanzierungsform des öffentlichen Rundfunks gegenüber der Politik und Gesellschaft begründet werden muss, umso mehr, seitdem die öffentlichen Medienanbieter im Internet aktiv sind und dort die Grenzen des gesetzlichen Auftrags auszuloten versuchen.

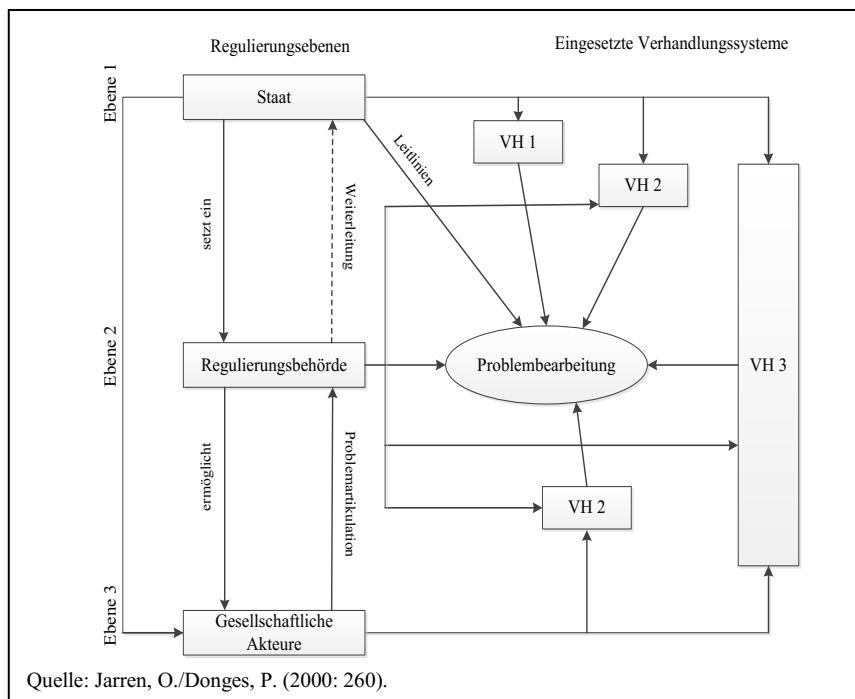


Abbildung 6: Das Mehrebenen-Akteur-Modell

Basierend auf dem von Jarren und Donges entwickelten Netzwerkansatz, leiteten sie ihr normatives Mehrebenen-Akteur-Modell ab, dessen Ziel darin besteht, „die in der (europäischen) Rundfunkregulierung bislang vorherrschende staatszentrierte bzw. staatsgerichtete Sichtweise“³⁸⁴ abzulegen. Für das Überwinden fällt wiederum dem Staat die Aufgabe zu, entsprechende Behörden und Instanzen

³⁸³ Vgl. Christl, R./Süssenbacher, D. (2010); Roßnagel, A./Strothmann, P. (2004); Donges, P./Puppis, M. (2003); Jarren, O./Donges, P. (2000).

Siehe zur Abgrenzung von öffentlichen und privaten Medienorganisationen Jarren, O./Donges, P. (2005: 180).

³⁸⁴ Vgl. Donges, P. (2002: 32). Siehe auch Jarren, O./Donges, P. (2002).

einzurichten, die in Verhandlung mit den jeweiligen Organisationen, die politische, ökonomische sowie gesellschaftliche Interessen umfassen können, treten, wobei ebenfalls gesellschaftliche Akteure eingebunden werden. Donges zufolge wird Rundfunkpolitik „als ein anhaltender Informations-, Kommunikations- und Interaktionsprozess mit unterschiedlichen Beteiligten“ verstanden, „in denen politischen Akteuren eine auf das gesamte Feld bezogene Gestaltungsaufgabe bzgl. Akteuren, Verhandlungssystemen und der Regelung der Prozesse zukommt“.³⁸⁵

Der Kerngedanke des Mehrebenen-Akteur-Modells besteht im Bereich der Steuerung und Regulierung vor allem darin, einen Teil dazu beizutragen, „das Problemlösungs- und Problemmanagementverhalten aller Akteure zu verbessern und im Sinne politischer und gesellschaftlicher Ziele nachhaltig zu beeinflussen“.³⁸⁶ Dazu teilen Jarren und Donges das Modell in drei Handlungsebenen auf, die miteinander verknüpft sind, was den Netzwerkansatz bekräftigen soll. Während die Handlungen auf der ersten Ebene primär durch staatliche sowie politische Akteure geprägt sind, da sie die Verantwortung tragen, sowohl den ordnungspolitischen Rahmen zu setzen als auch strukturelle Fragen zu klären haben, erhalten die Regulierungsbehörden auf der zweiten Ebene den Auftrag, „die ökonomischen Akteure zur Übernahme von Verantwortung und der Etablierung von Formen der Selbstregulierung“³⁸⁷ zu bewegen.

Die Intention dieser Regulierungsebene besteht im Bereich des öffentlichen Rundfunks vornehmlich darin, die Selbstorganisation nicht nur zu ermöglichen, sondern zugleich zu fördern.³⁸⁸ Schließlich nehmen Organisationen und insbesondere gesellschaftliche Akteure eine wesentliche Rolle auf der dritten Ebene ein, weil sie für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Rundfunks entscheidend sind, da sie sich mit strategischen Fragen hinsichtlich des Programms sowie der Inhalte auseinandersetzen.³⁸⁹

Mit diesem Modell ist die These untrennbar verbunden, dass sowohl Medienpolitik, aber im Besonderen Rundfunkpolitik als Politikfeld zu werten ist, das sich nicht mehr der Konvergenz entziehen kann, und folglich die Grenzen zu anderen Politikfeldern verschwimmen, wenn nicht sogar in Gänze obsolet werden.³⁹⁰ Trotz dieser Entwicklung muss bei der empirischen Analyse darauf geachtet werden, z. B. das Politikfeld des privaten Rundfunks oder der Telekommunikation außen vor zu lassen, da sich die Akteure innerhalb dieser angrenzenden Felder nicht nur andere Ziele hinsichtlich der Steuerung und Regulierung setzen, sondern auch ganz andere Institutionen tätig sein können.³⁹¹ Mit dem Internet als einem

³⁸⁵ Donges, P. (2002: 32).

³⁸⁶ Jarren, O./Donges, P. (2000: 257).

³⁸⁷ Jarren, O./Donges, P. (2000: 258).

³⁸⁸ Vgl. Donges, P. (2002: 32).

³⁸⁹ Vgl. Donges, P. (2002: 32); Jarren, O./Donges, P. (2000: 258).

³⁹⁰ Vgl. Donges, P. (2002: 32); Jarren, O./Donges, P. (2000: 258).

³⁹¹ Vgl. Donges, P. (2002: 34f.).

neuen Regulierungsgegenstand steht die offene Frage im Raum, inwieweit die alten Rundfunkordnungen und folglich die bisher angewandte Regulierungsstruktur noch tragfähig sind, um sich mit neuen Fragen auseinanderzusetzen, die sich aus dem technischen Fortschritt ergeben. Aus diesem Grund sollen im Folgenden die regulierungstheoretischen Ansätze mit ihren unterschiedlichen Schwerpunkten thematisiert werden, um einen theoretischen Ausgangspunkt für diese Arbeit festlegen zu können.

2.2 Regulierungstheoretische Ansätze

Drei Schlüsselbegriffe sind von Relevanz, um die Genese, Ausgestaltung und Auswirkungen von Medienregulierung nachvollziehen zu können: Interessen, Institutionen und Ideen.³⁹² Jeder dieser Ansätze richtet seinen Fokus auf einen anderen Aspekt des Regelns, Entscheidens und dem Umsetzen von Regelungen durch beauftragte Regulierungsakteure.

Fokus auf Interessen	Fokus auf Institutionen	Fokus auf Ideen
Public-Interest-Theorie Regulatory-Failure- und Private-Interest-Theorien	Agency-Theorie Pfadabhängigkeiten Neoinstitutionalistische Organisationstheorie	Rolle von Ideen und Traditionen
Quelle: Puppis (2010: 51).		

Abbildung 7: Ansätze der Regulierungstheorie

Während der interessentheoretische Ansatz seine Aufmerksamkeit auf die Entstehung sowie Legitimation von Regulierung richtet und dabei insbesondere auf die Akteure mit ihren öffentlich oder privat ausgerichteten Interessen eingeht und danach fragt, wer von einer regulierenden Maßnahme profitiert, konzentriert sich der institutionentheoretische bzw. neoinstitutionalistische Ansatz stattdessen auf die einzelnen Strukturen, Prozesse und Arrangements, die bei einer Regulierungsmaßnahme zur Anwendung kommen.³⁹³ Der Ansatz misst dem Institutionenbegriff eine spezifische Bedeutung bei, da davon ausgegangen wird, dass nicht die Akteure für die konkrete Ausgestaltung einer Regulierung verantwortlich sind, sondern Institutionen diese Funktion einnehmen.³⁹⁴ Im Unterschied zu der interessen- und institutionenorientierten Typologie bezieht der ideenzentrierte Ansatz die normativen Vorstellungen, Wahrnehmungen oder Zielsetzungen einer Regulierung

³⁹² Künzler, M. (2009: 69-73); Puppis, M. (2009b: 84-90); Jarren, O. et al. (2002: 69-73); Donges, P. (2002: 99-106).

³⁹³ Vgl. Puppis, M. (2010: 53).

³⁹⁴ Vgl. Künzler, M. (2009: 70).

mit ein, die sich in Form von Leitbildern, Normen, Werten äußern können, und eignet sich vor allem dazu, die Unterschiede zwischen Regulierungstraditionen an, um sie anschließend miteinander zu vergleichen.³⁹⁵

Im Hinblick auf die übergeordnete Fragestellung dieser Arbeit wird ausführlicher auf die einzelnen Ansätze der Regulierungstheorie eingegangen, mit der Intention, einerseits Klarheit über den Begriff der Leitidee zu schaffen und andererseits die Frage zu beantworten, welchen Beitrag der interessen-, institutionen- und ideenorientierte Ansatz für die Analyse von öffentlichen Medienanbietern in Verbindung mit publizistischer Medienqualität leisten kann. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die öffentlichen Medienanbieter in ihrer Eigenschaft als Organisationen verstanden werden und somit aus der Perspektive von Organisationstheorien ebenfalls als Erklärungsmodell genutzt werden können.³⁹⁶

2.2.1 *Interessenorientierte Regulierungstheorien*

Das Regulieren wird von Akteuren als ein Instrument genutzt, um ihre Interessen durchsetzen zu können, denn sie streben mit ihren Handlungen und Entscheidungen nach der Kontrolle über jegliche Form von Ressourcen, die sie versuchen, zu ihren Gunsten zu verteilen.³⁹⁷ Dieser Umstand begründet, weshalb es aus einer interessenzentrierten Perspektive wichtig ist, erklären zu können, wie Regulierung in ihren Grundzügen entsteht, wessen Interessen anhand einer Regulierungsmaßnahme verfolgt werden, wer sich daraus einen Nutzen verspricht und wer letztendlich die Kosten für die Umsetzung zu tragen hat.³⁹⁸

Für Donges und Jarren bilden die Antworten auf diese Fragen die Grundlage für die interessenorientierten Ansätze, die erneut in mehrere Theoriestränge unterteilt werden können.³⁹⁹ Neben normativen Ansätzen, die das öffentliche Interesse zum Gegenstand haben, versuchen positive Ausprägungen zu erklären, welche Auswirkungen eine Regulierungsmaßnahme grundsätzlich haben kann, wenn gewisse Akteure private Interessen vertreten.⁴⁰⁰ So können die interessenorientierten Regulierungsansätze je nach Gewichtung weiter ausdifferenziert werden: in eine Public-Interest-Theorie, Regulatory-Failure- sowie Private-Interest-Theorie.⁴⁰¹

³⁹⁵ Vgl. Puppis, M. (2010: 51ff.); Künzler, M. (2009: 70); Jarren, O. et al. (2002: 56-73); Donges, P. (2002: 91-109).

³⁹⁶ Vgl. Puppis, M. (2009b: 97ff.).

³⁹⁷ Vgl. Künzler, M. (2009: 70).

³⁹⁸ Vgl. Puppis, M. (2010: 84f.); Donges, P. (2002: 100f.); Jarren, O. et al. (2002: 57f).

³⁹⁹ Zu den verschiedenen Varianten interessenorientierter Regulierungstheorien siehe Jarren, O. et al. (2002: 57ff.); Donges, P. (2002: 100-103).

⁴⁰⁰ Vgl. Puppis, M. (2010: 52).

⁴⁰¹ Donges, P. (2002: 100-103).

Die Public-Interest-Theorie basiert auf der Annahme, dass Regulierung „auf einen Konflikt zwischen privatem Einzel- und dem allgemeinen öffentlichen Interesse beruht, und dass es Aufgabe von Regulierung sei, dem öffentlichen Interesse in diesem Konflikt Geltung zu verschaffen“.⁴⁰² Es wird der Versuch unternommen, normativ zu erklären, wo eine staatliche Regulierung ihren Ursprung hat. Dabei übernimmt der Staat als Vertreter des öffentlichen Interesses die Verantwortung, dafür Sorge zu tragen, dass mittels regulierender Maßnahmen gewisse kollektive Ziele erreicht und diese gegenüber negativen Einflüssen und Partikularinteressen geschützt werden.⁴⁰³ Mit einer staatlichen Regulierung wird das Erreichen öffentlicher Ziele verfolgt, die sowohl soziale als auch ökonomische Absichten zum Inhalt haben können.⁴⁰⁴ Dem gegenüber darf nicht ausgeblendet werden, dass politische Akteure ebenfalls eigenen Interessen nachgehen, die sie im Rahmen einer Regulierung umzusetzen versuchen. Übertragen auf die Regulierung des Rundfunks, interveniert ein Staat beispielsweise, um auf die ökonomischen Effekte des Marktversagens einzuwirken oder um im Sinne der Öffentlichkeit für einen Zustand der Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen.⁴⁰⁵ Ein soziales Ziel der Rundfunkregulierung kann das Anbieten eines Informations-, Bildungs-, Kultur- sowie Unterhaltungsprogramms von hoher Qualität sein oder das Gewährleisten einer Grundversorgung.

Puppis zweifelt die Erklärungskraft des normativen Regulierungsansatzes dahingehend an, da nicht eindeutig geklärt sei, was das konkrete Regulierungsziel einer staatlichen Regulierung sei, das im öffentlichen Interesse umgesetzt werden soll. Es werde mit Partikularinteressen einzelner Akteure überlagert, damit sie ihre Interessen eigennützig durchsetzen können.⁴⁰⁶ Ähnlich äußert sich Ogus kritisch zu dieser Ausprägung eines regulierungstheoretischen Ansatzes: „[W]hat constitutes the ‚public interest‘ will vary according to time, place, and the specific values held by a particular society.“⁴⁰⁷

Die positiven interessenorientierten Stränge greifen diese Kritikpunkte auf, um als Alternative die Notwendigkeit einer Regulierung begreifbar zu machen. Sie dienen der „Erklärung der Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen“, suchen nach den Gründen „weshalb diese Regulierungsmaßnahmen ergriffen wurden“ und „versuch[en] außerdem die Frage zu beantworten, warum Regulierungsmaßnahmen von Konsumenten oder von Unternehmen nachgefragt werden“.⁴⁰⁸ Sie hinterfragen die Wirkungen einer Regulierung, fragen nach ihrem Nutzen und prüfen zugleich, ob die Annahmen des normativen Ansatzes gerechtfertigt sind.

⁴⁰² Donges, P. (2002: 100).

⁴⁰³ Vgl. Baldwin, R./Cave, M. (1999: 3).

⁴⁰⁴ Vgl. Ogus, A. I. (1994: 45-54).

⁴⁰⁵ Vgl. Künzler, M. (2009: 71).

⁴⁰⁶ Vgl. Puppis, M. (2009b: 85).

⁴⁰⁷ Ogus, A. I. (1994: 29).

⁴⁰⁸ Borrmann, J./Finsinger, J. (1999: 9), zitiert nach Jarren, O. et al. (2002: 61).

Diese Ausprägung eines interessenzentrierten Regulierungsansatzes beurteilt Puppis ebenfalls kritisch, da ihre Erklärungskraft wie zuvor begrenzt sei, wenn es um die Einordnung privater Interessen und deren Einflussmöglichkeiten gehe.⁴⁰⁹

2.2.2 *Institutionenorientierte Regulierungstheorien*

Ein weiterer Kritikpunkt, der in der sozialwissenschaftlichen Literatur als ein großer Mangel der interessenorientierten Ansätze angesehen wird, ist insbesondere das Nichtberücksichtigen der institutionellen Umwelten sowie der zur Regulierung benötigten Organisationen und Behörden.⁴¹⁰ „In eine Theorie der Regulierung müssen auch die Komplexität von Regulierungsinstitutionen und die Charakteristika politischer Institutionen einfließen, denn Regulierungspolitikern seien mehr als nur die Summe einzelner Interessen.“⁴¹¹ Die institutionenzentrierten Ansätze richten ihren Blick weniger auf die Entstehung einer Regulierungsmaßnahme und die damit verbundenen Interessen gewisser Akteure, sondern sie konzentrieren sich sowohl auf die Strukturen und politischen Institutionen als auch die jeweiligen institutionellen Arrangements, um die Auswirkungen einer Regulierung erklären zu können.⁴¹² Sie gelten als „Ausdruck grundlegender kultureller, wirtschaftlicher und politischer Zwecke und Anliegen [...], die letztlich im Begriff der Ordnungspolitik zusammengefasst werden können“.⁴¹³ Daher fokussiert sich diese Ausprägung der Regulierungstheorie auf die zweite Ebene der Regulierung. Institutionenorientierte Ansätze werden von der Grundannahme geleitet, dass es vor allem Institutionen sind, die bei der Regulierung den Unterschied ausmachen.⁴¹⁴

Es sind jeweils die institutionellen und sozialen Gegebenheiten eines Staates, die vorherrschenden Regeln und Organisationskulturen, die maßgeblich für

⁴⁰⁹ Vgl. Puppis, M. (2009b: 85f.).

⁴¹⁰ Vgl. Puppis, M. (2010: 53); Künzler, M. (2009: 72), Puppis, M. (2009b: 87-90); Donges, P. (2002: 103); Jarren, O. et al. (2002: 68).

⁴¹¹ Donges, P. (2002: 103). Siehe auch Jarren, O. et al. (2002: 68).

⁴¹² Baldwin, R./Cave, M. (1999: 27): „Institutional theorists centre on the notion that institutional structure and arrangements, as well as social processes, significantly shape regulation – that there is more driving regulatory developments than the mere aggregations of individual’s preferences. Individual actors are seen [...] as influenced by rules as well as organizational and social settings, rather than as pure rational choice maximizers, and as having preferences that are influenced by institutional procedures, principles, expectations, and norms that are encountered in cultural and historical frameworks. Regulation is thus seen as shaped not so much by notions of the public interest or competitive bargaining between different private interests but by institutional arrangements and rules.“

⁴¹³ Benz, A. (1995: 45), zitiert nach Donges, P. (2002: 106).

⁴¹⁴ Vgl. Latzer, M. et al. (2002: 27). Siehe auch Puppis, M. (2009b: 87-90).

die Regulierung eines Gegenstandes sind.⁴¹⁵ Demzufolge können sich die involvierten Akteure mit ihren eigennützigen Interessen nicht den organisatorischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen eines Staates entziehen.⁴¹⁶ Die institutionenzentrierten Theoriestränge stützen sich wiederum auf eine Reihe von Theorien, zu denen sowohl die Public-Choice-Theorie als auch die Organisationsökonomie, aber vor allem der Ansatz des Neoinstitutionalismus zählen.⁴¹⁷ Unter dem Dach des Neo-Institutionalismus lassen sich weitere Ausprägungen finden, „welche Regulierung nicht nur als Summe einzelner Interessen betrachten, sondern institutionelle Strukturen, Prozesse und Arrangements in den Mittelpunkt stellen“.⁴¹⁸ Dieser unterteilt sich erneut in drei Ansätze, die von Hall und Taylor als Rational-Choice-Institutionalismus, Historischer Institutionalismus und Soziologischer Institutionalismus zusammengefasst werden.⁴¹⁹ Sie grenzen sich voneinander ab, indem sie ihre Annahmen aus unterschiedlichen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen herleiten, und fassen den Begriff der Institution entweder als eng oder weit auf. Die drei Ausprägungen basieren jeweils auf einem anderen Akteursverständnis, weshalb das Zusammenspiel zwischen Institutionen, Akteuren und Organisationen stark voneinander abweichen kann, was sich wiederum auf die Beziehung zur Gesellschaft auswirkt.⁴²⁰

Der in den Wirtschaftswissenschaften entwickelte Rational-Choice-Institutionalismus konzentriert sich mit seinem Prinzipal-Agent-Ansatz auf das rational handelnde Individuum und das asymmetrische Informationsverhältnis zwischen Auftraggeber und -nehmer. Als Prinzipal agiert der politische Auftraggeber, um eine Regulierungsbehörde zu beauftragen, die in der Rolle des Agenten dazu dient, die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen.⁴²¹ Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass die im Auftrag der Politik handelnde Regulierungsbehörde ihre Kompetenzen zu ihrem Vorteil ausnutzt. Um diesen eventuellen Missstand zwischen Auftraggeber und -nehmer zu verhindern, geht dieser Theorieansatz der Frage nach, welche Kontrollmaßnahmen ein politischer Akteur in diesem Fall ergreift.⁴²² Der Rational-Choice-Institutionalismus nimmt unter anderem an, dass ein Individuum rational, strategisch sowie nutzenmaximierend handelt, um mit seinem Verhalten Ziele zu erreichen. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass die Handlungen eines Individuums nicht ohne die Berücksichtigung von Institutionen ausgeführt

⁴¹⁵ Vgl. Jarren, O. et al. (2002: 68); Puppis, M. (2010: 53).

⁴¹⁶ Vgl. Baldwin, R./Cave, M. (1999: 27).

⁴¹⁷ Vgl. Jarren, O. et al. (2002: 68); Donges, P. (2002: 104).

⁴¹⁸ Puppis, M. (2009b: 87f.).

⁴¹⁹ Grundlegend siehe Hall, P. A./Taylor, R. C. (1996); Mayntz und Scharpf (1995) unterschieden zwischen einem ökonomischen Institutionalismus, einer institutionalistischer Organisationssoziologie und einem politikwissenschaftlichen Neoinstitutionalismus. Siehe auch Pierson, P./Skocpol, T (2002).

⁴²⁰ Vgl. Schulze, H. (1997: 7).

⁴²¹ Majone, G. (1996: 36).

⁴²² Vgl. Puppis, M. (2010: 54).

werden können, da diese die Rahmen bestimmen, in denen Akteure agieren.⁴²³ Die dritte Annahme lautet, dass Institutionen das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses sind, der von einer Gruppe von berechtigten Akteuren begleitet und entschieden wird.⁴²⁴ Allen Annahmen ist die Frage gemeinsam, wie es einem „Prinzipal gelingt, den Agenten zu kontrollieren“.⁴²⁵

Das Erklärungsinteresse des Historischen Institutionalismus hingegen liegt in der Bedeutung von Pfadabhängigkeiten als dem leitenden Konzept. Institutionen wird dabei die Rolle zugeschrieben, dass sie die Entstehung, Ausgestaltung und Auswirkung einer Regulierung konstruktiv begleiten, weil sie langfristig eingerichtet sind und demzufolge Einfluss auf den eingeschlagenen Pfad ausüben, den Akteure zur Lösung eines Problems beschreiten. Dabei ist es von Forschungsinteresse, inwieweit das Steuerungsmedium Macht das Regulieren eines Gegenstandes beeinflussen kann.⁴²⁶ Das Konzept der Pfadabhängigkeiten mache es jedoch mit der Zeit immer schwieriger, einen Pfad zu verlassen, bzw. ist ein Pfadwechsel mit hohen Kosten verbunden.⁴²⁷ Pfadabhängigkeit prägt sowohl die erste Ebene der Regulierung, indem sie den zu regulierenden Gegenstand im Vorfeld bereits institutionell als auch organisatorisch beeinflussen und zusätzlich in die zweite Ebene der Regulierung eingreifen, dadurch, dass die Erklärung von Regulierung mit ihren Entwicklungen untrennbar ist von „past decisions, practices and procedures“.⁴²⁸ Hall und Taylor äußern in diesem Sinne: „[I]t rejects the traditional postulate that the same operative forces will generate the same results everywhere in favor of the view that the effect of such forces will be mediated by the contextual features of a given situation often inherited from the past.“⁴²⁹

Mit diesem zentralen Argument versucht der Historische Institutionalismus den Einfluss von Strukturen und Institutionen auf die Art der Regulierung zu begründen.⁴³⁰ „Die jeweils zu einem Zeitpunkt gefundenen Regulierungsformen entwickeln eine beachtliche Dauer, und es entstehen Entwicklungspfade, die die weitere Medienentwicklung eindrucklich und für relativ lange Zeiträume beeinflussen.“⁴³¹ Dieser Ansatz geht ebenfalls wie die erste Variante des Neoinstitutionalismus von einem rationalen, nutzenmaximierenden sowie strategischen handelnden Individuum aus. Im Unterschied nimmt der Historische Institutionalismus allerdings an, dass „das institutionelle Setting die Arena aufspannt, in der sich der politische Prozess abspielt, und angibt, welche Akteurstypen schon aufgrund die-

⁴²³ Hall, P. A./Taylor, R. C. R. (1996: 939, 944f.).

⁴²⁴ Hall, P. A./Taylor, R. C. R. (1996: 945, 952); Mayntz, R./Scharpf, F. (1995: 41).

⁴²⁵ Puppis, M. (2009b: 88).

⁴²⁶ Vgl. Schimank, U. (2007: 169f.); Schulze, H. (1997: 16f.).

⁴²⁷ Pierson, P. (2000: 252).

⁴²⁸ Baldwin, R./Cave, M. (1999: 30).

⁴²⁹ Hall, P. A./Taylor, R. C. R. (1996: 941).

⁴³⁰ Vgl. Hall, P. A./Taylor, R. C. R. (1996: 941).

⁴³¹ Jarren, O. (2002: 3).

ser institutionellen Struktur des Politischen in den Durchsetzungschance ihrer Anliegen systematisch bevorzugt oder benachteiligt werden“.⁴³² Bei dieser Herangehensweise stehen nicht die Akteure im Mittelpunkt der Erklärung von Regulierung, sondern es sind die politischen Regeln und Institutionen. Die entscheidende Frage, die es über die Annahmen des Historischen Institutionalismus zu beantworten gilt, liegt auf dem Schwerpunkt, Gründe für die Unterschiede bei der Umsetzung einer Regulierungsmaßnahme in verschiedenen Ländern zu finden.⁴³³ Im Gegensatz zu den interessenorientierten Regulierungsansätzen, wo Ideen im Rahmen der Agency Theory nur eine untergeordnete Bedeutung zugewiesen bekommen, nehmen sie im Historischen Institutionalismus nicht nur eine zentrale Position zu Genese, Ausgestaltung und Auswirkungen von Regulierung ein, sondern sie wirken sich auch stark auf das Ausgestalten einer Politik aus.⁴³⁴ „Institutioneller Wandel basiert daher auf inkrementellen Anpassungen entlang bestimmter Pfade.“⁴³⁵

Theorie	Grundgedanken	Anwendung auf Regulierungsorganisationen
Interessen-theoretische Ansätze	Public-Interest-Theorie: Regulierung zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses, Private-Interest-Theorie: Regulatory Failure and ‚Capture‘-Problematik	Eigeninteresse von Regulieren und „Capturing“ von Regulierungsbehörden, doch Regulierungsorganisationen bleiben „Blackboxes“
Rational-Choice-Ansatz	Individuen als rationale Nutzenmaximierer, denen bewusst geschaffene Institutionen mehr Sicherheit verschaffen	Funktionale Erklärungen für die Delegation von Kompetenzen: v.a. Glaubwürdigkeit und politische Unsicherheit, Politische Kontrolle von Regulierungsbehörden
Historischer Institutionalismus	Einfluss von Pfadabhängigkeiten für Entstehung und Wandel von Institutionen Betonung von Machtasymmetrien	Entstehung von Regulierungsorganisationen als Resultat eines pfadabhängigen Prozesses
Soziologischer Institutionalismus	Einfluss institutioneller Umwelten auf Organisationen: ‚taken-for-grantedness‘ und Legitimität	Diffusion von Organisationsformen sowie von organisationalen Strukturen und Prozessen aufgrund von Selbstverständlichkeitsannahmen und Legitimitätsüberlegungen
Quelle: Puppis (2009b: 91).		

Abbildung 8: Regulierungsorganisationen in regulierungstheoretischen Ansätzen

⁴³² Siegschlag, A. (2000: 112).

⁴³³ Vgl. Puppis, M. (2009b: 89).

⁴³⁴ Vgl. Künzler, M. (2009: 73); Hall, P. A./Taylor, R. C. R. (1996: 942).

⁴³⁵ Knill, C. (2005: 159).

Die soziologische Lesart eines institutionenorientierten Regulierungsansatzes betont die Bedeutung von Ideen noch stärker als der Historische Institutionalismus und wird mit seinem Negieren eines rational handelnden Akteurs zum Gegenpol des Rational-Choice-Ansatzes.⁴³⁶ Anders als in den zuvor genannten Hauptrichtungen des Neoinstitutionalismus wird in der dritten Ausprägung der Schlüsselbegriff der Institution nicht so eng gefasst und gilt als organisatorischer Ansatz von Regulierung.⁴³⁷ Der Soziologische Institutionalismus tendiere nach Hall und Taylor dazu, für die Definition einer Institution nicht nur die formalen Regeln, Prozeduren oder Normen mit einzubeziehen, sondern auch „the symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the ‘frames of meaning’ guiding human action“.⁴³⁸ Institutionen seien mehr als reine Gelegenheitsstrukturen, sie geben Akteuren im Rahmen ihrer Handlungen Orientierung, benennen Ziele und bestärken sie in ihren Überzeugungen.⁴³⁹ Die an der Regulierung beteiligten Akteure werden nicht als Individuen verstanden, sondern in ihrer Eigenschaft als Organisationen und die Normen als Strukturen, welche beide Bestandteile einer institutionellen Umwelt und legitimationsbedürftig sind. Diese Sichtweise ermöglicht es, das Aufgabenspektrum von Regulierung differenziert zu erfassen und Regulierungsakteure zu analysieren.⁴⁴⁰

Der Soziologische Institutionalismus fragt nach der Entstehung von Institutionen, wie diese aufrechterhalten werden können und in welchem Fall es zu einer Auflösung einer Institution kommen kann, womit der Institutionenbegriff „weiter als die beiden anderen Richtungen [gefasst wird], indem nicht nur ihre regulative und normative Dimension, sondern auch ihre kulturell-kognitive Dimension thematisiert wird“.⁴⁴¹ Des Weiteren nimmt der soziologische Institutionalismus Bezug auf die Umwelt von Organisationen und wie diese auf gesellschaftliche Anforderungen und institutionellen Wandel reagieren. Angesichts dieser Merkmale steht die Frage im Raum, inwieweit Regulierungsorganisationen bestrebt sind, gesellschaftlich Legitimität zu erreichen.⁴⁴² Denn „Regulierungsorganisationen implementieren bestimmte Strukturen und Prozesse nicht, weil diese besonders effizient sind, sondern weil dies aus der Organisationsumwelt erwartet wird. Dadurch kann die Organisation (z. B. eine Regulierungsbehörde) ihre Legitimität erhöhen.“⁴⁴³

Diese verschiedenen Varianten des Neoinstitutionalismus werden von Schulze in Anlehnung an Seibel in eine Reihenfolge gebracht. Er spricht von einer

⁴³⁶ Vgl. Künzler, M. (2009: 73f.); Donges, P. (2002: 104f.).

⁴³⁷ Puppis, M. (2009b: 89, 132).

⁴³⁸ Hall, P. A./Taylor, R. C. (1996: 14).

⁴³⁹ Hasse, R. (2013: 67). Siehe auch Hasse, R./Krücken, G. (2005).

⁴⁴⁰ Puppis, M. (2009b: 89f., 132-139); Siehe auch Walgenbach, P./Meyer, R. (2008).

⁴⁴¹ Puppis, M. (2009b: 89).

⁴⁴² Vgl. Künzler, M. (2009: 72f.).

⁴⁴³ Puppis, M. (2010: 54).

„aggregativen“ und „integrativen“ Institutionen- bzw. Strukturbildung.⁴⁴⁴ Im ersten Fall übernehmen Institutionen die Aufgabe eines Koordinationsmechanismus. Sie werden von Akteuren hervorgebracht, sie sind die Summe ihrer Handlungen und erfordern für ihr weiteres Bestehen weiteres Handeln. Mit integrativen Institutionen fasst Schulze z. B. Traditionen, Normen, Werte und Formen von Politikstilen auf, die den Rahmen für die Routinen einer Gesellschaft setzen. Während der Rational-Choice-Institutionalismus einen Pol der Ausprägungen des Neoinstitutionalismus bildet, wertet Schulze den soziologisch-/organisations-theoretischen Ansatz als seinen Gegenpol. Der Historische Institutionalismus nimmt dabei eine eklektizistische Zwischenposition ein, weil er sich für seine Überlegungen auf die Annahmen der anderen zwei Hauptrichtungen des Neoinstitutionalismus stützt und sich deshalb noch einmal in einen ökonomischen sowie soziologischen Institutionalismus unterteilt.⁴⁴⁵

2.2.3 *Ideenorientierte Regulierungstheorien*

Eine sinnvolle Ergänzung zu den regulierungstheoretischen Ansätzen, in denen Interessen und Institutionen die Schlüsselbegriffe zur Erklärung von Regulierung sind, stellen die ideenzentrierten Ansätze dar.⁴⁴⁶ Ihre Intention ist es, Regulierung eher als „force of ideas“⁴⁴⁷ zu sehen. „Der Begriff der Idee wird dabei als Sammelbegriff für unterschiedliche Arten von normativen Vorstellungen, Wahrnehmungen und Zielsetzungen benutzt (z. B. Leitbilder oder Ideologien), mit denen Regulierung erklärt wird.“⁴⁴⁸ Im Unterschied zu den interessen- und institutionenorientierten Ansätzen nehmen die ideenzentrierten Ansätze an, dass Regulierung das Ergebnis einer zugrundeliegenden Idee ist, die wiederum das Resultat gewisser „Regulierungstraditionen einzelner Länder und Kulturräume“⁴⁴⁹ ist. Nach Donges werden die ideenorientierten Ansätze vor allem angewendet, um die Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern herauszuarbeiten und sie miteinander zu vergleichen. Denn Ideen sind nicht nur dafür verantwortlich, wie ein Problem wahrgenommen wird und wie es anschließend gelöst werden kann, sie beeinflussen ebenso diejenigen Annahmen, die zur Lösung eines Problems herangezogen werden. Außerdem sind Ideen in der Lage, involvierten Akteuren eine Vorstellung

⁴⁴⁴ Schulze, H. (1997: 7).

⁴⁴⁵ Vgl. Morisse-Schilbach, M. (2012: 225); Schulze, H. (1997: 21).

⁴⁴⁶ Künzler (2009) setzt sich vertieft mit den ideenorientierten Ansätzen der Regulierungstheorie auseinander und wendet sie auf die Untersuchung von Medienpolitik und Medienregulierung an.

⁴⁴⁷ Jarren, O. et al. (2002: 69).

⁴⁴⁸ Puppis, M. (2010: 55).

⁴⁴⁹ Donges, P. (2002: 100).

davon zu geben, welche Regulierungsziele formuliert und vor allem erreicht werden sollen.⁴⁵⁰ Allerdings wird dieser Ansatz bei weitem weniger im wissenschaftlichen Diskurs aufgegriffen als interessen- und institutionenzentrierte Ansätze.⁴⁵¹

Laut Dyson erfordert das regulierende Handeln immer die Notwendigkeit der Legitimität, die sich wiederum nur über die institutionelle Anbindung begründen lässt.⁴⁵² Institutionenorientierte sowie ideenorientierte Ansätze sind nach Ansicht von Jarren als komplementär zum ideenzentrierten Ansatz zu deuten, da ideale Werte und Normen immer einen wichtigen Beitrag zur Ausgestaltung von Institutionen leisten und sich Ideen innerhalb einer gewissen Regulierungstraditionen stark voneinander abgrenzen.⁴⁵³ Diese angelsächsisch geprägte Sichtweise wird aus europäischer Perspektive anders gewertet. Ihr Schwerpunkt richtet sich eher auf „legislation, governance and social control“.⁴⁵⁴ Die vielen europäischen Nationalstaaten mit ihrer Vielfalt an kulturellen Traditionen, Werten und Sprachen prägen demzufolge das Verständnis von Regulierung und deren möglichen Theoriesträngen. Diese Heterogenität übt gleichermaßen Einfluss auf das dritte Begriffsverständnis, Regulierung von Rundfunk anhand von Ideen, Werten und Einstellungen, aus. Politikwissenschaftliche Ansätze gehen davon aus, ideenorientierte Regulierungstheorien als interpretative Vorgehensweise zu werten, da sie sich „mit der kognitiven Dimension, mit Ideen, Ideologien, Wissen und Normen, mit der Definition und diskursiven Veränderung von Interessen“ auseinandersetzen.⁴⁵⁵

Jarren et al. gehen auf die verschiedenen Ausprägungen von Regulierung ein, indem sie die Unterschiede zwischen deutschen, amerikanischen und britischen Institutionen damit begründen, dass das Recht die institutionelle Ausgestaltung eines Staates fundiert. Das französische Verständnis von Regulierung grenzt sich erneut zu den zuvor genannten Regulierungstraditionen ab. So konzentriert sich Regulierung nicht „auf die Übernahme bestimmter Aufgaben, um einen Dienst an der Öffentlichkeit zu leisten, sondern gestaltet die Entwicklung eines Sektors“⁴⁵⁶ nachhaltig. Majone prognostiziert, dass die bestehenden Differenzen zwischen den einzelnen Regulierungstraditionen und -kulturen mittelfristig nicht

⁴⁵⁰ Vgl. Künzler, M. (2009: 103-111).

⁴⁵¹ Vgl. Donges, P. (2002: 104).

⁴⁵² Dyson (1992: 8), zitiert nach Jarren, O./Donges, P. (2005: 178): „Regulation is, accordingly, more than the sum of countervailing pressures from social and economics groups. It is shaped by an institutional logic. And, in turn, this institutional logic embodies the legacy of history, especially in the form of ideas that underpin regulation. [...] Ideas form the lineage between institutions and culture, which are to be seen as two separate but closely related concepts. Cultural analysis draws attention to the importance of beliefs, feelings and values as influences on behaviour. It also argues that the development of specific cultural patterns in particular countries is explained by reference to particular historical experiences.“

⁴⁵³ Vgl. Jarren, O. et al. (2002: 70).

⁴⁵⁴ Majone, G. (1996: 49).

⁴⁵⁵ Vgl. Nullmeiner (1997: 11), zitiert nach Künzler (2009: 73).

⁴⁵⁶ Jarren, O. et al. (2002: 72).

aufrechterhalten werden können und eine konvergierende Tendenz einsetzt, die sich primär am amerikanischen Regulierungsmodell orientiert.⁴⁵⁷ Jarren und andere befürchten außerdem, dass alle Länder einschließlich der Mitglieder der EU sich der wechselseitigen Abhängigkeit und Phänomen der Globalisierung mit ihren internationalen Einflüssen nicht entziehen können. Im Fall der achtundzwanzig Mitgliedsstaaten tragen diese Entwicklungen „nicht nur zu einer Aushöhlung nationaler Regulierungen, sondern auch zu einer Kompetenzübertragung an die EU“⁴⁵⁸ bei.

2.2.4 *Der Stellenwert einer Leitidee zur Erklärung von Rundfunkregulierung*

Die Legitimation und Stabilität des öffentlichen Rundfunksystems sind für dessen Weiterbestehen und -entwicklung von essenzieller Bedeutung, da das Fehlen einer der beiden Voraussetzungen zu der oben angesprochenen Erosion führen kann. Die Umwelten des öffentlichen Rundfunks verändern sich stetig und konfrontieren die regulatorischen Akteure nicht nur mit den zuvor genannten Herausforderungen und Problemen, sondern die Rundfunkpolitik selbst erfährt eine Reihe von Veränderungen, indem sie „von allgemeinen gesellschaftlichen Ideen, kulturellen Vorstellungen, Traditionen und Leitbildern beeinflusst wird“.⁴⁵⁹ Laut Künzler übernimmt der Leitbildbegriff die Aufgabe, „die erwähnten normativen Vorstellungen und Zielsetzungen eines institutionalisierten Regulierungskonzepts zu erfassen, ohne jedoch die strukturelle Ebene, also Machtfragen, ökonomische Fragen etc. zu vernachlässigen“.⁴⁶⁰ Ihr Ansatz geht über die normative Ebene hinaus, indem Leitbilder politiktheoretisch betrachtet „zwischen [einem] normenvermittelndem Wert und realer Erfahrung“⁴⁶¹ stehen und in einer „mittel- bis langfristigen strategischen, gestaltenden und prägenden Funktion“⁴⁶² auftreten, darüber hinaus sind sie in der Lage, die Komplexität eines Politikfeldes zu minimieren. Die Wirkungskraft von Leitbildern kann sich aus Sicht der Akteure darin äußern, indem sie nicht nur auf die Wahrnehmungen und Entscheidungen Einzelner Einfluss nehmen können, sondern letztendlich sogar auf die Verhandlungen zwischen mehreren Akteuren.⁴⁶³

⁴⁵⁷ Majone, G. (1996: 47).

⁴⁵⁸ Jarren, O. et al. (2002: 73).

⁴⁵⁹ Jarren, O./Donges, P. (2005: 178).

⁴⁶⁰ Künzler, M. (2003: 99f.).

⁴⁶¹ Jarren, O. (1996: 74).

⁴⁶² Künzler, M. (2003: 101).

⁴⁶³ Vgl. Jarren, O. (1996: 74).

Eine Leitidee hingegen ist vom Begriff des Leitbildes abzugrenzen und wird aufgefasst als ein „Ordnungsentwurf, mit dem Verhalten oder Handeln gesteuert werden soll“.⁴⁶⁴ Eine Leitidee kann „als Synonym für generalisierte (d. h. politikfeldübergreifende) Regeln, Normen und Kognitionen“⁴⁶⁵ verstanden werden und bietet „Vorstellungen über einen bestimmten Gegenstand, welche nur von einer kleinen Anzahl von Akteuren getragen werden, nicht aber von einer Mehrheit der Akteure auf einem bestimmten Gebiet“.⁴⁶⁶ Laut Pfaff hilft das Einbeziehen von Leitideen, „die Prozesse der Entstehung neuer Regelungsstrukturen zu untersuchen und Governance somit zu einem dynamischen Ansatz zu machen“.⁴⁶⁷

An dieser Stelle wird der Unterschied zu einem Leitbild deutlich, indem es bei Weitem mehr Einfluss auf die beteiligten Akteure ausübt. Eine Leitidee muss dementsprechend von einzelnen Akteuren Unterstützung erfahren, damit sie verwirklicht werden kann, und formuliert gesellschaftliche Ziele. Ob anschließend eine Leitidee zu einem Leitbild werden kann, hängt laut Künzler zum Ersten davon ab, ob die Akteure fähig genug sind, „ihre allokativen und autoritativen Machtressourcen einzusetzen“⁴⁶⁸, und zum Zweiten bestimmt die jeweilige Konstellation an Akteuren und deren Zusammensetzung die potenziellen Möglichkeiten, für den Einzelnen eine Leitidee voranzubringen. Wenn diese Bedingungen erfüllt werden, kann eine Leitidee das Potenzial entwickeln und zu einem Leitbild wachsen, das z. B. im Bereich des öffentlichen Rundfunks ein Regulierungskonzept prägen kann und folglich Teil der rechtlichen Bestimmungen sowie der Regulierungsstruktur wird.⁴⁶⁹

Bezugnehmend auf die übergeordnete Fragestellung, ob Public Value als eine Leitidee fungieren kann, die länderübergreifend im Stande ist, als eine Antwort auf die Legitimationskrise zu gelten, und zugleich als eine Chance genutzt werden kann, um die Institution des öffentlichen Rundfunks „in der Gesellschaft wach zu halten und an moderne Erfordernisse anzupassen“⁴⁷⁰, gilt es im Vorfeld auf die grundlegende Bedeutung von Leitbildern und Leitideen für den öffentlichen Rundfunk einzugehen. Für Jarren bilden sie eine Voraussetzung für das Steuern und Entwickeln des Rundfunkbereichs, da sie nicht nur prägend sind, sondern zugleich konkrete Ziele formulieren.⁴⁷¹

So z. B. beim vorherrschenden Leitbild des Public Service: Es prägt weiterhin sowohl die Organisations- und Finanzierungsform des öffentlichen Rundfunks, gibt die grundsätzlichen Ziele der Steuerung und Regulierung vor, indem

⁴⁶⁴ Jarren, O. (1996: 74).

⁴⁶⁵ Conzelmann, T. (2002: 45).

⁴⁶⁶ Künzler, M. (2003: 101).

⁴⁶⁷ Pfaff, S. (2007: 144).

⁴⁶⁸ Künzler, M. (2003: 104).

⁴⁶⁹ Vgl. Künzler, M. (2003: 104).

⁴⁷⁰ Jarren, O./Donges, P. (2005: 179).

⁴⁷¹ Vgl. Jarren, O. (1996: 74).

die beauftragten Medienanbieter politisch sowie wirtschaftlich unabhängig agieren und ein vielfältiges Programm bieten sollen, das jeden Bürger anspricht und vor allem erreichen kann.⁴⁷² Unter Berücksichtigung der verschiedenen Rahmenbedingungen für Medienpolitik und Medienregulierung gehen die vielseitigen Veränderungen nicht spurlos an dem Leitbild des Public Service vorbei und erfordern eine Weiterentwicklung, welche die Vielzahl an Herausforderungen und Aufkommen neuer Akteure berücksichtigen kann.

Hinsichtlich des Forschungsgegenstandes und -interesses wird der von Jarren geäußerten Bedingung gefolgt, dass sich „Leitideen nicht allein auf ein Merkmal beziehen [sollten], sondern sie sollten aus einem Merkmals-Mix entwickelt werden“⁴⁷³, wozu seiner Ansicht nach sowohl die Organisationsform als auch das Programmangebot des beauftragten Medienanbieters zählen. Deshalb gilt es für den empirischen Teil, beide Elemente für die Analyse zu berücksichtigen und zu klären, inwieweit das Ziel, mit den öffentlichen Medienangeboten Public Value zu generieren, vor dem Hintergrund der sich verändernden Umwelten der Medienregulierung in die Regulierungsstruktur integriert wurde.

2.3 Europäisierung als politikwissenschaftliches Forschungskonzept

Eine der Forschungsfragen beschäftigt sich inhaltlich mit den „vielfältigen und weitgehenden Auswirkungen des Gemeinschaftssystems auf die Politikgestaltung in den Mitgliedsstaaten.“⁴⁷⁴ Diese vertikalen Rückwirkungen der europäischen Integration auf die nationale Politik der Mitgliedsstaaten werden in der sozialwissenschaftlichen Forschung als Top-down-Perspektive bezeichnet und unter dem konzeptionellen Oberbegriff der Europäisierung zusammengefasst.⁴⁷⁵ Die folgenden Ausführungen gehen auf dieses Konzept ein, das „in der Medienpolitik die nationalen Staaten zweifellos vor neue Herausforderungen bei der Rundfunkregulierung“⁴⁷⁶ stellt und sich für die Politikfeldanalyse insgesamt auszeichnet, da es geeignet ist, die interdependenten Verbindungen zwischen der supranationalen

⁴⁷² Vgl. Jarren, O. et al. (2002: 29).

⁴⁷³ Jarren, O. (1996: 75).

⁴⁷⁴ Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (1996: 20).

⁴⁷⁵ Für einen Überblick der Europäisierungsforschung Auel, K. (2012); Knill, C./Lehmkuhl, D. (2004); Sturm, R. (2005); Börzel, T. A./Risse, T. (2002); Henle, V. (1998).

Die Bottom-up-Perspektive geht auf den Aspekt ein, dass Mitgliedsstaaten in der Lage sein können, ihre nationale Politik auf die europäische Ebene zu transferieren, so dass die Vorgehensweise bzw. Problemlösung die bestimmende Methode wird. Diese Ausrichtung von Europäisierung konzentriert sich auf die Frage, wie Mitgliedsstaaten Einfluss auf europäische Entscheidungen nehmen. Siehe dazu Knill, C./Lehmkuhl, D. (2004: 141); Harcourt, A. (2002: 737).

⁴⁷⁶ Jarren, O./Donges, P. (1997: 243). Siehe außerdem Hoffmann-Riem, W. (2011: 28); Panke, D./Börzel, T. A. (2008: 149).

Ebene der EU und der nationalen Ebene der Mitgliedsstaaten zu untersuchen.⁴⁷⁷ Dabei fungiert Europäisierung nicht als ein weiterer Bestandteil der Theorie, sondern dient der Beschreibung eines dynamischen Prozesses, dem sich die Medienregulierung vor dem Hintergrund der technischen Konvergenz und Globalisierung der Medien zunehmend nicht entziehen kann. Es gilt das Politikfeld Rundfunkpolitik mit diesem Konzept in Verbindung zu bringen, um im vergleichenden Teil der Arbeit auf die jeweiligen Entwicklungen innerhalb der ausgewählten Fallbeispiele einzugehen und die möglichen Effekte von Europäisierung und die dahinterstehenden Mechanismen klassifizieren zu können.

In den Anfängen der Europaforschung stand die Integration der EU als ein Verbund von unabhängigen Staaten im Vordergrund. Die Herausforderung bestand darin, die noch wissenschaftlich undifferenzierten Institutionen und Politiken in ihrer Entwicklung systematisch einzuordnen.⁴⁷⁸ Während sich diese Studien entsprechend ihrem Forschungsinteresse auf die Entstehung und Umsetzug der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union richteten, erweitert die Perspektive der Europäisierung den Untersuchungsradius. Sie versucht, die „politischen Veränderungen, die in den Mitgliedsstaaten der EU aufgrund von Impulsen der EU-Ebene geschehen“⁴⁷⁹, zu beschreiben und geht dabei auf die Frage ein, „wie die Mitgliedsstaaten auf politische und institutionelle Entwicklungen auf der Ebene der EU reagieren bzw. europäische Vorgaben national ‚verarbeiten‘“.⁴⁸⁰ Obwohl der gewählte Fokus in erster Linie auf dem Konzept der Europäisierung liegt, dürfen andere mögliche Effekte wie der Policy-Transfer und das reflexive Lernen der Mitgliedsstaaten nicht außer Acht gelassen werden, um von deren Synergien zu profitieren.⁴⁸¹

Laut Bulmer und Radaelli binden Politikwissenschaftler das Konzept aus folgenden Gründen in ihre Überlegungen mit ein: „Europeanisation intrigues political scientists because it is a model-building exercise. The challenge is to model the impact of European integration on domestic policy, knowing that at the same time domestic politics is a major factor at work in EU political change.“⁴⁸² Dieser noch vergleichsweise junge Forschungszweig ist bestrebt, das komplexe Gebilde der EU einerseits und das der Nationalstaaten andererseits in ein Analyseraster zu überführen, um die Wechselwirkungen klassifizieren und anschließend systematisieren zu können.⁴⁸³ Für die Vergleichende Politikwissenschaft bietet das Konzept

⁴⁷⁷ Vgl. Ladrech, R. (2010); Börzel, T. A./Panke, D. (2007); Sturm, R. (2005); Börzel, T. A. (2003a, b); Conzelmann, T. (2002: 23f).

⁴⁷⁸ Vgl. Börzel, T. A./Risse, T. (2007: 483).

⁴⁷⁹ Beichelt, T. (2009: 20).

⁴⁸⁰ Knill, C. (2005: 153). Siehe auch Knill, C./Lehmkuhl, D. (2004: 141).

⁴⁸¹ Vgl. Levy, D. A. (2012: 108); Sturm, R. (2005: 104). Siehe auch Lütz, S. (2007); Bandelow, N. (2003); James, O./Lodge, M. (2003).

⁴⁸² Bulmer, S. J./Radaelli, C. M. (2005: 340). Siehe auch Olsen, J. P. (2002).

⁴⁸³ Vgl. Axt, H.-J./Milososki, A./Schwarz, O. (2007: 139); Knill, C. (2005: 153).

die Möglichkeit, gezielt „auf Prozesse der Politikgestaltung [...] und auf Politikprogramme [...]“⁴⁸⁴ einzugehen, mit der Intention, mögliche Tendenzen der Konvergenz und Divergenz zu beleuchten, die jeweils eine andere Form des innerstaatlichen Wandels in den Mitgliedsstaaten herbeiführen können.⁴⁸⁵

Von besonderem politikwissenschaftlichen Interesse ist dabei die Frage, in welchem Ausmaß sich staatliche Wandlungsprozesse innerhalb eines Mitgliedsstaates langfristig äußern können und welches Mitgliedsland sich auf europäischer Ebene mit seiner Lösung für ein politisches Problem bei den supranationalen Akteuren mehr Gehör verschaffen und sich schlussendlich durchsetzen kann.⁴⁸⁶ Denn es wäre falsch, anzunehmen, dass Europäisierung nur in eine Richtung funktioniere. Bomberg und Peterson charakterisieren Europäisierung als: „domestic structures as mere receptors of stimuli from Europe“.⁴⁸⁷ Börzel greift diesen Aspekt auf und betont nicht nur die interaktive Eigenschaft des Konzepts, sondern weist den Mitgliedsstaaten darüber hinaus eine proaktive Position zu, da sie imstande sind, die europäische Politik und deren Institutionen und Prozesse maßgeblich zu beeinflussen. Ihrer politikwissenschaftlichen Ansicht nach können die Mitgliedsstaaten sowohl eine gestaltende Funktion auf der EU-Ebene übernehmen oder sie fungieren in der Position eines Abnehmenden.⁴⁸⁸

Risse, Cowles und Caporaso sind der Überzeugung, dass die Auswirkungen der europäischen Entscheidungen zunehmend Einfluss auf die Politikgestaltung und Strukturen der Mitgliedsstaaten ausüben und folglich Teil der alltäglichen Herausforderungen der nationalen Politik sind: „Politics within European countries are influenced daily and in countless ways by the actions and legislation of the EU.“⁴⁸⁹ Auch für Ladrech werden die Folgen der Europäisierung immer deutlicher: „The consequences of continual empowerment of the EU have begun to be visible within domestic political systems, illustrated by changes to institutions, policies and politics. The process of domestic adaptation to the impact of the EU within Member States has been labeled Europeanization.“⁴⁹⁰ Sturm fasst Europäisierung als einen politisch-gesellschaftlichen Prozess auf, der „angetrieben von der Geschwindigkeit und Reichweite der europäischen Integration einen Veränderungsdruck auf Nationalstaaten und europäische Gesellschaften ausübt, aber auch europäische Institutionen zur Responsivität gegenüber nationalen Interessen zwingt und damit diese zu fortwährendem politischen Wandel und zum Teil auch zu institutioneller Anpassung bewegt“.⁴⁹¹

⁴⁸⁴ Börzel, T. A./Panke, D. (2007: 53).

⁴⁸⁵ Vgl. Börzel, T. A./Panke, D. (2007: 57); Featherstone, K. (2003: 6-12).

⁴⁸⁶ Vgl. Börzel, T. A. (2003b: 3).

⁴⁸⁷ Bomberg, E./Peterson, J. (2000: 6).

⁴⁸⁸ Vgl. Börzel, T. A. (2003b: 3).

⁴⁸⁹ Risse, T./Cowles, M. G./Caporaso, J. (2001: 4).

⁴⁹⁰ Ladrech, R. (2010: 1).

⁴⁹¹ Sturm, R. (2005: 103).

Europäisierung ist demzufolge konzeptionell in der Lage, aufzuzeigen, dass es sich beim Adaptieren einer Politik durch die Mitgliedsstaaten nicht um ein reines Übernehmen oder Kopieren europäischer Vorgaben handelt, sondern in Verbindung mit einem interdependenten Verarbeitungs- sowie Lernprozess steht, der untrennbar vom nationalstaatlichen Politikverständnis geprägt ist.⁴⁹² Dabei bestimmen zwei wesentliche Annahmen das Konzept: Auf nationalstaatlicher Ebene muss es weder zu einer Harmonisierung kommen, noch ist eine Einheitlichkeit bei der Umsetzung europäischer Vorgaben vorzufinden. „Vielmehr reagieren die Mitgliedsstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichen Ergebnissen.“⁴⁹³ Auf Grundlage dieser möglichen Konstellationen wird seitens der Wissenschaft versucht, Ansätze zu entwickeln, welche die verschiedenen auftretenden Effekte kategorisieren.

Dabei liefert insbesondere Radaelli eine geeignete Systematisierung, dessen Schwerpunkt im Bereich der Policy-Forschung liegt und dem deshalb für die spätere Analyse mit seinen Kernannahmen und -befunden gefolgt werden soll.⁴⁹⁴ Europäisierung wird von ihm definiert als: „Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies“.⁴⁹⁵ Radaelli bewertet Europäisierung als einen ergebnisoffenen Prozess und ist der Ansicht, dass kein politischer Bereich von diesen Auswirkungen ausgenommen ist.⁴⁹⁶ Seine Definition präzisiert diesen Terminus und sieht Europäisierung nicht als ein reines „Synonym für Europäische Integration“⁴⁹⁷ an. Radaelli verbindet mit dem Konzept vielmehr die Chance, ein analytisches Werkzeug zu erarbeiten, das beide Richtungen des Einflusses erfassen kann und insbesondere zur Untersuchung der Rückwirkungen zwischen der EU und der Ebene der Mitgliedsstaaten hilfreich ist.⁴⁹⁸

Um die möglichen Auswirkungen der Europäisierung ordnen zu können, differenziert Radaelli seinen Ansatz anhand zweier wesentlicher Faktoren: das Ausmaß und die Richtung, die jeweils die Effekte der Europäisierung auf nationalstaatlicher Ebene erfassen sollen.⁴⁹⁹ Er macht vier unterschiedliche Grade des

⁴⁹² Vgl. Kohler-Koch, B. (2000: 22); Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (1996: 23).

⁴⁹³ Auel, K. (2012: 225). Siehe weiterführend Börzel, T. A./Panke, D. (2007: 56).

⁴⁹⁴ Vgl. Radaelli, C. M. (2004, 2003, 2002, 2000a); Radaelli, C. M./Pasquier, R. (2007).

⁴⁹⁵ Radaelli, C. M. (2003: 30).

⁴⁹⁶ Vgl. Radaelli, C. M. (2000b: 7).

⁴⁹⁷ Eising, R. (2003: 393), zitiert nach Blauburger, M. (2009: 16). Siehe auch Radaelli, C. M. (2000b: 7).

⁴⁹⁸ Vgl. Radaelli, C. M. (2003: 34).

⁴⁹⁹ Vgl. Radaelli, C. M. (2000b: 14). Einen ähnlichen Ansatz entwickelten bereits Börzel und Risse (2000b: 15).

Einflusses im Hinblick auf die europäischen Vorgaben und deren voraussichtlichen Wirkungen auf die Mitgliedsstaaten aus. Als Erstes kann Europäisierung zu keinerlei Veränderungen innerhalb eines Mitgliedslandes führen, womit die bisherigen Regelungen und Strukturen auf nationaler Ebene bestehen bleiben und folglich keine Anpassung an die europäischen Vorgaben erforderlich wird, da sie bereits mit ihnen vereinbar sind.⁵⁰⁰ Bei seinen Überlegungen identifiziert Radaelli eine zweite Konstellation, in der die binnenstaatlichen Akteure grundsätzlich eine ablehnende Haltung gegenüber den europäischen Vorgaben einnehmen, da sie befürchten, dass die rechtliche Umsetzung einschränkende Wirkungen bedeuten würden. Aus diesem Grund entwickeln sie Alternativstrategien, um einerseits eine Kompatibilität mit der EU-Ebene herzustellen und andererseits ihre Interessen zugleich durchzusetzen. In diesem Fall spricht Radaelli von einer Absorption.⁵⁰¹

Darüber hinaus sind nach Radaellis Ansatz zwei weitere Auswirkungen beobachtbar, von denen eine sogar eine transformierende Wirkung entfalten kann. Damit sind vor allem Veränderungen gemeint, die von paradigmatischem Ausmaß sind, indem sie die bisherige Handlungslogik der politischen Akteure grundlegend wandeln.⁵⁰² Gemäß Knill betreffen die europäischen Vorgaben vor allem „die auf nationaler Ebene dominanten Ideen und Annahmen im Hinblick auf die Perzeption und Lösung bestimmter politischer Probleme“.⁵⁰³ In diesem Fall bestimmt die supranationale Ebene die politische Diskussion und gibt den Rahmen für die Steuerung bzw. Regulierung eines Politikfeldes vor. Das vierte mögliche Ergebnis bezeichnet Radaelli als „Re-trenchment“, was „die paradoxe Situation der ‚Enteuropäisierung‘“⁵⁰⁴ erfasst, d. h., dass die Reaktion der nationalen Akteure dazu führt, dass eine gegenläufige Entwicklung auf nationaler Ebene vorangebracht wird.⁵⁰⁵ Knill geht wiederum davon aus, dass die Unterschiede zwischen den jeweiligen Auswirkungen innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten davon abhängig sind, welches Politikfeld von einem Europäisierungseffekt betroffen ist.⁵⁰⁶

In Anbetracht der zu untersuchenden Fallbeispiele werden weitere Argumente miteinbezogen, da die von Radaelli genannten Effekte bisher kaum auf die Regulierung des öffentlichen Rundfunks angewandt wurden, da „institutionelle Anpassungen an externe [...] Vorgaben generell nur im Rahmen gewisser Grenzen erwartet werden können“.⁵⁰⁷ Als nützlich erweisen sich hierbei Verknüpfungen zum neoinstitutionalistischen Ansatz, um das eventuelle Ausbleiben einer Transformation erklären zu können. Denn die Bedingung, dass Institutionen Einfluss auf das Handeln und Entscheiden der involvierten Akteure nehmen, stützt

⁵⁰⁰ Vgl. Beichelt, M. (2009: 24); Radaelli, C. (2000b: 15).

⁵⁰¹ Vgl. Radaelli, C. M. (2000b: 15). Siehe auch Börzel, T. A./Risse, T. (2000: 15).

⁵⁰² Vgl. Radaelli, C. M. (2000b: 15).

⁵⁰³ Knill, C. (2005: 159). Siehe auch Knill, C./Lehmkuhl, D. (2000).

⁵⁰⁴ Auel, K. (2012: 252).

⁵⁰⁵ Vgl. Radaelli, C. M. (2000b: 15).

⁵⁰⁶ Knill, C. (2005: 157).

⁵⁰⁷ Knill, C. (2005: 159). Ausnahmen bilden Brevini, B. (2013); Levy, D. A. (2011).

sich auf das Verständnis, dass Institutionen als dauerhafte Regelsysteme definiert werden, die laut Donges das soziale Handeln sowohl beschränken als auch ermöglichen können.⁵⁰⁸ Dazu zählen insbesondere Regelsysteme, die durch Regulierung eine Veränderung bewirken, womit nicht nur „das Handeln von Akteuren [beeinflusst wird], indem sie etwa die Wirkung von Normen durch Formen der Beobachtung, Kontrolle und Sanktionierung erhöhen“.⁵⁰⁹

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche Europäisierungseffekte im Bereich der Medienregulierung auftreten können, wobei das Absorbieren das bestimmende Regulierungsmuster darstellt. Laut Radaelli sind damit vor allem Veränderungen gemeint, die dazu führen, dass die bisherige Regelstruktur in einem Nationalstaat zwar entsprechend den europäischen Anforderungen überarbeitet wird, aber dieses Anpassen nicht losgelöst von den rechtlichen Grundlagen und bestehenden Institutionen sowie regulatorischen Instrumenten umgesetzt werden kann.⁵¹⁰ Radaelli entwickelt seinen Erklärungsansatz weiter, indem er drei Formen des Regierens ausmacht, die für die gewählte Variante des Verarbeitens verantwortlich sind. Um zu einem Kompromiss zu gelangen, verhandeln die nationalen und europäischen Akteure miteinander, wobei sie gewillt sind, ihre Interessen durchzusetzen.⁵¹¹ Kooperationen hingegen treten vor allem auf, wenn die EU in politischen Bereichen tätig wird, in denen ihre rechtliche Zuständigkeit eindeutig definiert ist. Hierbei übernimmt sie eher eine koordinierende sowie unterstützende Funktion, um die Lösung eines Problems voranzubringen. Ihr Engagement zeigt sich, indem z. B. die Europäische Kommission Leitlinien oder Empfehlungen in Form von Mitteilungen ausarbeitet, die als ein Soft-Law-Instrument im Gegensatz zu einer Richtlinie oder Beihilfeentscheidung kaum verbindliche Vorgaben enthält.⁵¹² Sie hat eine bestimmte Vorstellung über die angemessene verfahrensmäßige Bearbeitung eines politischen Konflikts und entwickelt dazu einen Lösungsansatz, der eine gewisse Verteilung von Kompetenzen vorsieht und bestimmte Eckpunkte fixiert. Der Erlass von Leitlinien ist nach Thomaß lediglich ein abstrahierter und veröffentlichter Bestandteil der exegetischen Praxis, mit der Einschränkung, dass nur insoweit eine Kompetenz bestehen könne, wie die Europäische Kommission für das jeweilige Sachgebiet zuständig und zu der von den Leitlinien betroffenen hoheitlichen Maßnahme ermächtigt ist.⁵¹³

Ein weitaus größerer Einfluss auf die nationale Politik der Mitgliedsstaaten wird anhand von Richtlinien und Verordnungen deutlich, deren rechtlicher Status

⁵⁰⁸ Donges, P. (2006: 565); Conzelmann, T. (2002: 23).

⁵⁰⁹ Donges, P. (2006: 566).

⁵¹⁰ Vgl. Radaelli, C. M. (2000b: 15). Siehe auch Knill, C. (2005: 158).

⁵¹¹ Vgl. Radaelli, C. M. (2004: 12).

⁵¹² Vgl. Auel, K. (2012: 255). Siehe weiterführend Thomaß, S. (2009);

⁵¹³ Thomas, S. (2009: 424).

eine andere Wirkung ausübt, als es bei Mitteilungen der Fall ist. Radaelli differenziert seinen Ansatz, indem er diesen wesentlichen Unterschied berücksichtigt und von zwei Formen der Integration spricht, die entweder eine positive oder negative Ausprägung annehmen können.⁵¹⁴ Während Richtlinien und Verordnungen zu den Instrumenten europäischer Politik zählen, die als positive Integration zu werten sind, gehören Mitteilungen in die negative Kategorie, da die Europäische Kommission zwar an einer politischen Auseinandersetzung beteiligt ist, aber nicht in der Funktion, ein vorformuliertes Regulierungsmodell aufzustellen, sondern lediglich eine Anleitung zur Bewältigung der Angelegenheit geben kann.⁵¹⁵ Aus Sicht der Regulierung dienen Instrumente der negativen Integration als „ordnungspolitische Konzeptionen“⁵¹⁶, woran sich die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der Anforderungen orientieren können.

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Bereich der staatlichen Beihilfe, das als ein Teilgebiet des europäischen Wettbewerbsrechts zu den wesentlichen Aufgaben der Europäischen Kommission zählt und dessen Kontrolle zu weitreichenden Konsequenzen für die Mitgliedsstaaten und deren öffentliche Medienanbieter führen kann, konzentriert sich das fünfte Kapitel auf die jeweiligen Europäisierungseffekte, die aufgrund der Beihilfverfahren und der darin enthaltenen zweckdienlichen Maßnahmen zu beobachten sind. Ferner geht eine der Forschungsfragen darauf ein, inwieweit sich die Europäische Kommission bei ihrer Ausformulierung des Amsterdam-Tests mit dem Public-Value-Test als Vorbildverfahren behelf, um die wesentlichen Eckpunkte auf die europäische Ebene zu transferieren und anschließend an die anderen Mitgliedsstaaten weiterzugeben. Dabei spielt die überarbeitete Rundfunkmitteilung von 2009 eine wesentliche Rolle.⁵¹⁷ In Anlehnung an Conzelmann sind es vor allem drei Mechanismen, die für die verschiedenen Prozesse der Europäisierung relevant sind: Zum Ersten sollte seiner Ansicht nach eine alternative handlungsausrichtende Leitidee auf europäischer Ebene angeboten, zum Zweiten sollten diverse Akteure in den Prozess der europäischen Politikgestaltung eingebunden werden und zum Dritten gilt es, dass die europäischen Vorgaben zu gewissen Anpassungen führen, die wiederum das Verhalten nachhaltig verändern.⁵¹⁸

Bevor die empirische Untersuchung erfolgen kann, soll im abschließenden Teil des zweiten Kapitels über das methodische Vorgehen, das komparative Untersuchungsdesign und die Umsetzung des Vergleichs informiert werden.

⁵¹⁴ Vgl. Radaelli, C. M. (2004: 15).

⁵¹⁵ Vgl. Radaelli, C. M. (2004: 12). Siehe auch Donges, P. (2007b: 77f.).

⁵¹⁶ Arnold, D. (2014: 100).

⁵¹⁷ Vgl. Brevini, B. (2013: 149f.).

⁵¹⁸ Vgl. Conzelmann, T. (2002: 32).

2.4 Methodisches Vorgehen und das komparative Untersuchungsdesign

Nachdem der theoretische Rahmen und das Konzept der Europäisierung aufgearbeitet wurden, gilt es nun für das Beantworten der übergeordneten Fragestellungen die methodische Vorgehensweise festzulegen. Deshalb ist für das Durchführen des einfachen sowie synchron angelegten Vergleichs eine Reihe von Vorüberlegungen notwendig. Er verfolgt prinzipiell das Ziel, „mehr über das untersuchte Phänomen zu erfahren und die Fälle in verschiedene Typen zu gruppieren [...]“⁵¹⁹, um „ähnliche Objekte hinsichtlich ihrer feststellbaren Merkmale oder Merkmalsgruppen miteinander zu vergleichen“⁵²⁰. Hierbei kann der einfache Vergleich eine kausale Erklärung dafür bieten, weshalb eine Anzahl von Fällen Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede aufweist.⁵²¹ Die Auswahl der Fallstudien spielt dabei eine entscheidende Rolle für den im fünften Kapitel vollzogenen Vergleich, der die jeweiligen Erkenntnisse und verbundenen Merkmale der Untersuchungsgegenstände in Beziehung setzt.⁵²² Nach Künzler erlaubt diese Variante des qualitativen Vergleichs, Deskriptionen und Klassifikationen bzw. Generalisierungen vorzunehmen, um so Gemeinsamkeiten und Unterschiede empirisch herauszuarbeiten.⁵²³ Seine Intention besteht demzufolge darin, wenige Variablen systematisch zu analysieren.⁵²⁴

Bei einem Vergleich weniger Fälle, der von Landman als „focused comparison“⁵²⁵ bezeichnet wird, ist letztlich die Entscheidung bestimmend, auf welche Weise die Konkordanz- und Differenzmethode zur Anwendung kommen, die jeweils das Interagieren zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen bewerten. Die Konkordanzmethode auf der einen Seite, die ebenso unter dem most different system design bekannt ist, zielt darauf ab, die Gemeinsamkeiten der Vergleichsobjekte zu betonen und dabei die möglichen unabhängigen Variablen zu identifizieren, die in jedem der unterschiedlichen Vergleichsgegenstände zu finden sind. Im Vordergrund dieses Kausalvergleichs stehen das Ausmachen sowie das Erklären der Ursache, weshalb die unabhängige Variable in allen Fällen gleich ausgeprägt ist.⁵²⁶ Die Differenzmethode hingegen, die als most similar system design zusammengefasst wird, versucht zu bestimmen, warum ähnliche Fälle in einem oder mehreren ihrer Merkmale voneinander abweichen und geht auf die zu erklärende Variable ein, die bei den Vergleichsobjekten den Unterschied ausmacht.⁵²⁷

⁵¹⁹ Puppis, M. (2009b: 152).

⁵²⁰ Donges, P. (2002: 187). Siehe weiterführend Kelle, U./Kluge, S. (2010: 91 ff.); Jahn, D. (2005).

⁵²¹ Vgl. Abromeit, H./Stoiber, M. (2006: 26-29).

⁵²² Vgl. Kleinstaub, H. J. (1993: 319 f.).

⁵²³ Künzler, M. (2009: 148).

⁵²⁴ Vgl. Wagner, H. (1999: 133).

⁵²⁵ Landman, T. (2003: 29).

⁵²⁶ Vgl. Lauth, H.-J./Winkler, J. R. (2011: 53-56); Abromeit, H./Stoiber, M. (2006: 31 f.).

⁵²⁷ Vgl. Jahn, D. (2005: 63 f.); Landman, T. (2003: 29-33); Donges, P. (2002: 187).

Von Relevanz für das empirische Analysieren von Rundfunksystemen sind insbesondere öffentliche Medienanbieter und diejenigen medienpolitischen Akteure, welche für das Regulieren des öffentlichen Rundfunks verantwortlich sind, seien es Behörden, politische Vertreter oder Bevollmächtigte, die seitens der Regierung beauftragt werden. Sie charakterisieren sich anhand von Merkmalen, die miteinander verglichen werden sollen und wiederum ausschlaggebend sind für „ihre Konstruktion, die räumliche Ebene, auf der sie angesiedelt sind“ und „ihre sektorale Einteilung sowie ihre Organisationsform“⁵²⁸. Letzteres beinhaltet laut Donges nicht nur jene Kompetenzen, welche die Regulierungsstruktur im Einzelnen ausmacht, sondern sie bestimmen die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie das Beziehungsnetzwerk innerhalb des politischen Systems die Rahmenbedingungen für das Regulierungssystem.⁵²⁹ Im Vordergrund steht die Differenzmethode, die jeweils die Merkmale der Vergleichsobjekte herausarbeiten soll, damit deutlich wird, worin sich die zu untersuchenden Regulierungsinstrumente unterscheiden.

Auf Grundlage einer induktiven Vorgehensweise sollen das im vierten Kapitel zu leistende empirische Arbeiten und das im fünften Kapitel zu erbringende Klassifizieren der gewonnenen Erkenntnisse letztendlich einen Beitrag zur theoretischen Erfassung leisten. Dieses Prozedere ist unter Umständen in der Lage, bestehende Theorien weiterzuentwickeln, auf ihren Gehalt zu überprüfen und gegebenenfalls aufgrund neuer Erkenntnisse sogar zu revidieren.⁵³⁰ Insbesondere im Hinblick auf drei folgende Aspekte: Zum Ersten haben Vergleiche dafür Sorge zu tragen, dass innerhalb einer Gesellschaft keine Elemente weder auf ideeller noch struktureller Ebene als selbstverständlich betrachtet werden, stattdessen kann sich die Realität gänzlich anders ausgestalten. Zum Zweiten bietet der heuristische Ansatz des Vergleichens die Möglichkeit, neue sowie bislang unbekannte Merkmale eines Untersuchungsgegenstandes aufzuzeigen, so dass bisher gültige Annahmen einer Überarbeitung bedürfen.⁵³¹ Zum Dritten entwickeln Vergleiche das Potenzial, Alternativlösungen zur vorhandenen Handlungspraxis aufzuzeigen. Deshalb greifen vor allem Akteure der Politik und Wirtschaft auf das methodische Instrument des Vergleichens zurück.⁵³² Das deduktive Vorgehen hingegen dient zur Herleitung der Vergleichsdimensionen, wobei mit dieser Technik vor allem gemeint ist, dass „die Kategorien theoriegeleitet vor der Analyse entwickelt und an das Material herangetragen“⁵³³ werden. Daraus abgeleitet erfolgt das Zuordnen der jeweiligen Merkmalsausprägungen in untersuchungsrelevante Kategorien, die wiederum die Grundlage für den späteren Vergleich bilden. Dem methodischen

⁵²⁸ Jarren, O. et al. (2002: 109). Siehe weiterführend Donges, P. (2002: 136f.).

⁵²⁹ Vgl. Donges, P. (2002: 136f.).

⁵³⁰ Vgl. Esser, F. (2003: 255).

⁵³¹ Vgl. Patzelt, W. (2005: 25); Esser, F. (2003: 437).

⁵³² Vgl. Künzler, M. (2009: 150). Siehe auch Patzelt, W. (2005: 25).

⁵³³ Mayring, P. (2005: 11).

Schwachpunkt des einfachen Vergleichens, „die Unterschiedlichkeit der einzelnen Merkmalsausprägungen und Typen überzuinterpretieren“⁵³⁴, soll begegnet werden, indem bei der Analyse der Fallstudien darauf geachtet wird, dass sich die zu untersuchenden Rundfunksysteme, bedingt durch politische sowie kulturelle Traditionen, sowohl bei ihrer Regulierungsstruktur stark voneinander unterscheiden können als auch die jeweiligen Akteurskonstellationen Einfluss auf die Beschaffenheit der Rundfunksysteme nehmen.⁵³⁵ Für das Untersuchen von konkreten Teilen einer Medienregulierung aus der Policy-Perspektive, die sich sowohl auf das Anwenden von Regeln wie auch das Umsetzen von Regulierungsmaßnahmen und -instrumenten fokussiert, kann sie zudem die jeweiligen Strukturen und Prozesse von Regulierungsorganisationen einbeziehen.

2.4.1 *Methode des Vergleichs*

Das Vergleichen zählt zu den elementaren Orientierungsstrategien innerhalb der Politikwissenschaft, denn „jede Beobachtung [ist] ohne Bedeutung [...], wenn man sie nicht mit anderen Beobachtungen vergleicht.“⁵³⁶ Nach Thomaß steht der Vergleich für „eine Metamethode, weil er die Daten [verwendet], die durch andere Methoden gewonnen“⁵³⁷ werden. Der Vergleich ermöglicht eine grundlegende Einsicht, inwieweit das Public-Value-Konzept sowie der Schlüsselbegriff Public Value Eingang und Anwendung in den Bereich des öffentlichen Rundfunks finden, und lässt eine generelle Einschätzung zu, ob Public Value als eine Leitidee fungieren kann.

Mit dem empirischen Analysieren und dem anschließenden Vergleichen eines Regulierungsinstruments wie dem Public-Value-Test sollen Anhaltspunkte geliefert werden, „welche Prozesse sich universell bzw. transnational innerhalb der jeweils spezifischen Bedingungen in den nationalen Kontexten vollziehen.“⁵³⁸ Esser folgend, dient die Vorgehensweise primär einzig und allein dem Erkenntnisgewinn und kommt als ein Instrument zum Einsatz, das zur „Analyse globaler Diffusions- und Integrationsprozesse“⁵³⁹ hervortritt.

Der Sinn des vergleichenden Forschens in einem Mediensystem besteht nach Jarren vor allem darin, zu begreifen, „wie in unterschiedlichen Ländern Medienregulierung funktioniert und wann – und warum – es zu Veränderungen kommt“.⁵⁴⁰ Aus diesem Grund stellt Mayring zwei wesentliche Bedingungen auf, bestehend aus dem an der Fragestellung orientierten Sammeln von Dokumenten

⁵³⁴ Donges, P. (2002: 189).

⁵³⁵ Vgl. Jarren, O. et. al. (2002: 110).

⁵³⁶ Aarebrot, F. H./Bakka, P. H. (2003: 57).

⁵³⁷ Thomaß, B. (2007: 27)

⁵³⁸ Livingstone (2001: 1), zitiert nach Swanson, D. L. (2003: 73).

⁵³⁹ Esser, F. (2003: 438).

⁵⁴⁰ Jarren, O. (2002: 16).

sowie dem theoretischen Begründen der Vergleichsdimensionen. Ohne diese Voraussetzungen wäre es schwierig, das aus der Dokumentenanalyse gewonnene Untersuchungsmaterial dahingehend zu verwenden, so dass „sein Aussagewert eingeschätzt werden kann und sein Gehalt interpretativ und eventuell quantitativ erschlossen werden kann“.⁵⁴¹ Das Bestimmen der methodischen Vorgehensweise ist nur einer der Schritte, die für die vergleichende Forschung erforderlich sind. Im Vorfeld gilt es, erstens die Fallauswahl zu treffen und des Weiteren die Vergleichsdimensionen zu bestimmen, welche die Grundlage für den eigentlichen Vergleich bilden.⁵⁴² Beide Schritte erfolgten bereits im einführenden Kapitel.

Daher empfiehlt es sich für den dritten Schritt des Vergleichens, methodisch auf zwei Instrumente zur Datenerhebung und -auswertung zurückzugreifen, die sich in „der vergleichenden Forschung zu Medienpolitik und Medienregulierung“⁵⁴³ bewährt haben. Dabei kann nicht nur das gesamte Mediensystem im Blickfeld der Untersuchung stehen, sondern ebenso einzelne Elemente wie Organisationen oder Akteure, die analytisch auf der Makroebene angesiedelt sind.⁵⁴⁴ Mit der Ausweitung des Analysefeldes können diverse Einzelteile eines Mediensystems untersucht und im Anschluss einem Vergleich unterzogen werden. Zu diesen Vergleichsobjekten zählen neben den öffentlichen Medienanbietern mit ihren Verfahrensweisen die dazugehörigen Regulierungsstrukturen und Rahmenbedingungen des Rundfunksystems.

Um den vierten und letzten Schritt vollziehen zu können, wird für den einfachen Vergleich eine weitere Methode herangezogen. Neben der qualitativen Dokumentenanalyse, die mit ihren zur Verfügung stehenden Varianten eine Datenauswertung ermöglichen soll, um einen geeigneten Zugang zum Untersuchungsgegenstand und zum Generieren von Daten zu gewährleisten, dienen die qualitativen Interviews zur „Konstruktion von Deutungswissen“.⁵⁴⁵ In Kombination dieser beiden qualitativen Analyseverfahren wird das bisherige Einsetzen des Regulierungsinstruments im Rahmen der ausgewählten Fallstudien eingehend analysiert und auf die Operationalisierung des Public-Value-Begriffs eingegangen. Das methodische Fundament bildet dabei das Sammeln von Dokumenten, die anhand von drei Varianten der Datenauswertung analysiert werden: dem Zusammenfassen, Strukturieren bzw. Kategorisieren und dem Explizieren. Das gesichtete Textmaterial wird mit seinen Inhalten entweder mittels Paraphrasierung und Generalisierung abstrahiert und somit auf das erforderliche Maß reduziert oder das Reduzieren geht in die Entwicklung von induktiv hergeleiteten Kategorien über. Die zweite Variante der Datenauswertung, die im Rahmen der Dokumentenanalyse

⁵⁴¹ Mayring, P. (2002: 29).

⁵⁴² Vgl. Puppis, M./d'Haenens, L. (2012: 222f.).

⁵⁴³ Puppis, M. (2010: 97).

⁵⁴⁴ Vgl. Kleinsteuber, H. J. (2002: 39).

⁵⁴⁵ Puppis, M. (2010: 97); Siehe auch Kühl, S./Strodtholz, P./Taffertshofer, A. (2009: 18); Kleinsteuber, H. J. (2003a: 83ff., 2003b: 388f.).

zur Anwendung kommt, verarbeitet das gewonnene Datenmaterial entlang der Fragestellung mit ihren in Verbindung stehenden Teilaspekten. Die Kriterien, die erforderlich sind, um das Textmaterial ordnen zu können, werden bei einem induktiven Vorgehen direkt aus der Primär- sowie Sekundärliteratur abgeleitet. Als Drittes muss das gesammelte und nach festgesetzten Kriterien gefilterte Material interpretiert werden. Das Erläutern erfordert nicht nur das textnahe Arbeiten, sondern das Hinzuziehen zusätzlicher Materialien, die eine Interpretation der Daten ermöglichen. Im Vorfeld der Datenerhebung muss eindeutig sein, welche Texte für die Beantwortung der Fragestellungen ausgewählt und nach den gewählten Verfahren der Datenauswertung analysiert wurden.⁵⁴⁶ Sie tragen zusammengekommen dazu bei, die gewonnenen Daten und Informationen der einzelnen Länder miteinander vergleichen zu können.⁵⁴⁷

2.4.2 *Qualitative Dokumentenanalyse*

Das Sammeln von Dokumenten, das anschließende Auswerten sowie das Interpretieren der gewonnenen Informationen und Daten sind für das empirische Untersuchen von Organisationen, Prozessen und Strukturen eine häufig angewendete Methode. Mit der Analyse von Dokumenten wird ein Zugang für das empirische Arbeiten möglich, der anhand von anderen Methoden kaum geleistet werden kann. Die gesammelten Texte werden systematisch gesichtet und nach gewissen Aspekten sortiert, mit dem Ziel, das zusammengetragene Material zu filtern. Dabei ist insbesondere die induktive Herangehensweise förderlich für diesen Untersuchungsgegenstand.⁵⁴⁸ Nach Mayring eignet sich die Dokumentenanalyse als eine Form der typisierenden Strukturierung, wenn „eine Fülle explorativen Materials in Ordnung gebracht werden soll, aber auf detaillierte Fallbeschreibungen nicht verzichtet werden kann“.⁵⁴⁹ Laut Donges gehe es bei diesem methodischen Verfahren vor allem darum, anhand einer theoretisch hergeleiteten Typisierungsdimension besondere markante Typenausprägungen herauszuziehen und genauer zu beschreiben.⁵⁵⁰

Die Dokumentenanalyse bietet im Unterschied zu Interviews oder Beobachtungen dahingehend Vorteile, dass sie sich trotz der Beschaffungsphase im Kern nicht auf das eigentliche Erheben konzentriert. Vielmehr spielt das Dokument an sich eine Rolle, weshalb sich der Terminus der Inhaltsanalyse nicht für diese Untersuchung eignet.⁵⁵¹ Während sich das Analysieren der Inhalte explizit

⁵⁴⁶ Vgl. Mayring, P. (2002: 114ff.).

⁵⁴⁷ Vgl. Mayring, P. (2002: 40).

⁵⁴⁸ Vgl. Kühl, S./Strodtholz, P./Taffertshofer, A. (2009: 19); Abromeit, H./Stoiber, M. (2006: 30); Mayring, P. (2002: 114).

⁵⁴⁹ Mayring, P. (2002: 132).

⁵⁵⁰ Vgl. Donges, P. (2002: 189).

⁵⁵¹ Vgl. Lamnek, S. (2010: 480).

darauf ausrichtet, die Texte zu interpretieren, geht die Dokumentenanalyse einen Schritt weiter, indem sie keine Form von Dokumenten ausschließt und die gesammelten Dokumente in einen entsprechenden Kontext setzt. Demzufolge richtet sich diese Erhebungstechnik nicht auf das alleinige Interpretieren der gesammelten Texte aus, sondern bezieht zugleich die Quelle in die Überlegungen mit ein.⁵⁵²

Innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung kommt die Dokumentenanalyse als eine Form der qualitativen Datenerhebung vorzugsweise zur Anwendung, da sie ein kriteriengesteuertes sowie theoretisch begründetes Zusammentragen von Dokumenten jeglicher Art ermöglicht.⁵⁵³ Dabei können Dokumente eng gefasst gesehen werden als „Material zur Rekonstruktion von Vergangenheit“⁵⁵⁴, da sie jeweils in einem bestimmten Kontext als ein Ergebnis eines Aushandlungsprozesses entstanden sind. Deshalb dienen Texte „als Aufzeichnung oder Beleg für einen Vorgang oder Sachverhalt“.⁵⁵⁵ Wolff wertet Dokumente als „institutionalisierte Spuren“, aus denen „legitimerweise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können“.⁵⁵⁶

Mit dieser Einschränkung ist vor allem das Konzentrieren auf schriftlich fixierte Dokumente gemeint, da andere Formen von Dokumenten wie Bild-, Ton- und Filmmaterial eher die Ausnahme bilden.⁵⁵⁷ Dokumente können unterschiedlich klassifiziert werden. Eine Variante bieten Ogennoorth und Schulz, indem sie von Traditionsdokumenten und Überresten sprechen. Die eine Kategorie gibt Geschehnisse wieder, wohingegen die andere sonstige Dokumente zusammenfasst, die im Alltag publik gemacht werden.⁵⁵⁸ Schade bindet diesen Ansatz in seine Überlegungen mit ein und entwickelt ihn weiter, indem er die beiden Kategorien ein weiteres Mal differenziert. So grenzt er ein wissenschaftliches Traditionsdokument von einem unwissenschaftlichen ab, wobei mit der ersten Kategorie z. B. wissenschaftliche Studien sowie die Sekundärliteratur gemeint sind und Dokumente wie Tagebücher oder Filmchroniken in die unwissenschaftliche Kategorie eingeordnet werden. Die Berichterstattung innerhalb der Medien oder die Internetpräsenzen von Organisationen kategorisiert Schade als zufällige Überreste, wohingegen jegliche Dokumente aus Archiven als systematische Überreste bezeichnet werden.⁵⁵⁹

⁵⁵² Schade, E. (2007: 55f.).

⁵⁵³ Vgl. Puppis, M./d’Haenens, L. (2012: 222f.); Karppinen, K./Moe, H. (2012: 179); Jahn, D. (2006: 202).

⁵⁵⁴ Borowsky, P./Vogel, B./Wunder, H. (1989: 120).

⁵⁵⁵ Wolff, S. (2004: 502).

⁵⁵⁶ Wolff, S. (2004: 503).

⁵⁵⁷ Vgl. Reh, W. (1995: 204).

⁵⁵⁸ Vgl. Ogennoorth, E./Schulz, G. (2001: 42, 53).

⁵⁵⁹ Vgl. Schade, E. (2007: 53f.).

Die Dokumentenanalyse vollzieht sich in mehreren Schritten und basiert auf einem Analyseraster, das nicht nur die untersuchungsrelevanten Merkmale sowie Kategorien beinhaltet, sondern zudem theoriegeleitet entwickelt wurde.⁵⁶⁰ Als Erstes zielt sie auf das Durchsuchen der formalen Strukturen und Organisation der ausgewählten Rundfunksysteme ab. Dabei bildet die berücksichtigte Sekundärliteratur die wissenschaftliche Basis und andere „Originaltexte wie Verfassungen, Gesetze, Regulierungsdokumente, Geschäftsberichte, Selbstdarstellungen von Organisationen [...] [bilden] eine wichtige Quelle“ für die Dokumentenanalyse, wobei „wissenschaftliche Studien aus den jeweiligen Ländern“⁵⁶¹ ebenfalls reich an Informationen und Daten sein können. Darüber hinaus zählen jegliche Dokumente, die im Rahmen des zu untersuchenden Regulierungsinstruments publik gemacht wurden, zu den unwissenschaftlichen Traditionsdokumenten. Sie sind in der Lage, die aktuelle Situation innerhalb der Regulierungsstrukturen wiederzugeben, die für die Politikfeldanalyse unerlässlich ist.⁵⁶²

Im Anschluss konzentriert sich die Dokumentenanalyse in ihrem zweiten Schritt auf das Ergründen der gewählten Lösungen und Variationen, die nach der Reform der rechtlichen Grundlage umgesetzt wurden. Die geführten Interviews dienen dabei als eine zusätzliche Quelle zur Informationsgewinnung. Im Vordergrund stehen allerdings die wissenschaftlichen Traditionsdokumente, worunter ebenfalls die verwendete Sekundärliteratur zählt, die sich jeweils mit den Rundfunksystemen sowie den öffentlichen Medienanbietern auseinandersetzt. Darüber hinaus wurden unwissenschaftliche Traditionsdokumente für die Analyse berücksichtigt, zu denen vor allen Dingen Jahresberichte der Medienanbieter und die der Regulierungsbehörden gehören, die für das Beaufsichtigen und Kontrollieren des Medienmarktes verantwortlich sind. In die gleiche Kategorie fallen ebenso die veröffentlichten Dokumente, die im Rahmen des zu untersuchenden Regulierungsinstruments erstellt wurden. Als zufällige Überreste wurden unter anderem die Angebotskonzepte der öffentlichen Medienanbieter, die Bescheide nach Einstellung des Verfahrens sowie die jeweiligen Beurteilungen der Entscheidungsträger untersucht. Zuletzt wurden systematische Überreste in die Analyse einbezogen, zu denen nicht nur Rechtsdokumente gezählt werden, welche die öffentlichen Medienanbieter selbst erarbeiteten, sondern eben auch Dokumente, die Aufschluss über diverse Verfahrensmerkmale geben können.⁵⁶³ Dieser Fundus an Informationsquellen wurde sondiert und anschließend auf das Wesentliche reduziert, um sich einerseits ausführlich mit den Rahmenbedingungen, Abläufen sowie Organisation des Verfahrens zu beschäftigen und andererseits auf die Definition des Schlüsselbegriffs Public Value einzugehen.

⁵⁶⁰ Vgl. Kleinstaub, H. J. (2003a: 83ff., 2003b: 388ff.).

⁵⁶¹ Puppis, M. (2010: 97).

⁵⁶² Vgl. Lamnek, S. (2010: 483); Wolff, S. (2004: 502); Reh, W. (1995: 204).

⁵⁶³ Vgl. Schade, E. (2007: 53f.).

Die Auswertung der Daten im Rahmen der Dokumentenanalyse erfolgt wiederum anhand von vier Verfahrensschritten, die sich zuerst auf das Zusammenfassen, Strukturieren und Kategorisieren des Textmaterials konzentrieren. Zuletzt gilt es, die Analyse zu erläutern. Dieser abschließende Auswertungsschritt erfordert ein genaues Bestimmen des Textmaterials. Dazu wird das Ausgangsmaterial als Erstes abstrahiert, indem die Inhalte umschrieben und generalisiert werden, um wiederum eine Reduzierung zu erreichen. Mit der induktiven Vorgehensweise sollen die Kategorien entwickelt werden, was im Vorfeld nicht nur ein textnahes Arbeiten erfordert, sondern unter Umständen ein Überarbeiten der zuvor festgelegten Kategorien notwendig macht.⁵⁶⁴ Sie dient dem anschließenden Vergleich, da mit dieser Methode eine Zuordnung nach Kategorien möglich wird, die wiederum zur Entwicklung von Modellen hilfreich sind.⁵⁶⁵

Für das Auswerten der berücksichtigten Dokumente müssen zugleich die Grenzen dieser Erhebungsmethodik bewusst sein. Mason weist darauf hin: „Literal ‚reading‘ of [...] documents should not extend to treating them as though they are direct representations or reflections of ‚reality‘ or straightforward ‚factual records‘. Documents [...] are always constructed.“⁵⁶⁶ Das hat zur Folge, dass sowohl ein textnahes Arbeiten geboten ist als auch das kritische Hinterfragen der Quellen.

2.4.3 *Qualitative Interviews*

Zusätzlich zu der qualitativen Dokumentenanalyse, die sowohl öffentliche als auch organisationsinterne Dokumente miteinschließt, bilden teilstandardisierte Interviews den zweiten Teil zur methodischen Datenerhebung. Sie „liefern Interpretationen und Informationen, welche in Dokumenten nicht festgehalten sind“⁵⁶⁷, und stellen für das Untersuchen von Organisationen disziplinenübergreifend eine viel verwendete Vorgehensweise dar.⁵⁶⁸ Die Interviews sollen einen vertiefenden Einblick in den Forschungsgegenstand ermöglichen, da die geführten Expertengespräche zusätzliche Hintergrundinformationen zur Genese der Verfahren und den zu untersuchenden Leistungskriterien bieten können. Diese Form der Interviews wird zwar durch einen Leitfaden unterstützt, sie sollten aber trotz der inhaltlichen Vorgaben mit dem Ablauf eines alltäglichen Gesprächs konformgehen. Wobei zwei wesentliche Unterschiede nicht außer Acht gelassen werden dürfen: Bezüglich der Rollenbesetzung ist eindeutig geklärt, wer der Interviewte und wer der Interviewende ist, zum anderen verfolgt die Unterredung ein bestimmtes Ziel.⁵⁶⁹

⁵⁶⁴ Vgl. Mayring, P. (2015: 69-72); Mason, J. (2011: 159ff.); Lamnek, S. (2010: 506).

⁵⁶⁵ Vgl. Mason, J. (2011: 156f.); Kelle, U./Kluge, S. (2010: 57); Patton, M. Q. (2009: 453, 463).

⁵⁶⁶ Mason, J. (2011: 107f.).

⁵⁶⁷ Puppis, M. (2010: 97).

⁵⁶⁸ Vgl. Kühl, S./Strodtholz, P./Taffertshofer, A. (2009: 18); Gläser, J./Laudel, G. (2004: 38ff.); Lamnek, S. (2010: 165).

⁵⁶⁹ Vgl. Mason, J. (2011: 67).

Ein teilstandardisiertes Interview diene nach Kvale vornehmlich dem Zweck, die Lebenswelt der interviewten Person zu beschreiben und Bezug auf seine Rolle bzw. Funktion zu nehmen, die ein Interpretieren der zu untersuchenden Phänomene erlaubt.⁵⁷⁰ Auf diesem Grund kann diese qualitative Vorgehensweise nie eine neutrale Form der Datenerhebung sein, denn das Interview wird bereits durch den Leitfaden vorstrukturiert. Zwar können die interviewten Personen Informationen liefern, die sich in keinem der berücksichtigten Dokumente finden lassen, aber eine Einschätzung, inwieweit diese Beiträge mit den Fakten übereinstimmen, kann der Interviewte nicht leisten.⁵⁷¹

Auf diesen methodischen Schwachpunkt geht Mason ein, indem sie äußert: „It is important not to treat understanding generated in an interview as though they are a direct reflection of understandings ‚already existing‘ outside of the interview interaction, as though you were simply excavating facts.“⁵⁷² Folglich besteht der Mehrwert der geführten Interviews primär darin, sich Wissen über Sachverhalte anzueignen, welches nur zur Verfügung gestellt werden kann, und dieses anschließend auszuwerten, welches nur von den Interviewten zur Verfügung gestellt werden kann. Während es sich nach Ansicht von Kvale bei einem teilstandardisierten Interview um eine Form des Austauschs von Ansichten handle⁵⁷³, geht Mason einen Schritt weiter: „Most would agree that knowledge is at the very least reconstructed, rather than fact simply being reported, in interview settings. According to this perspective, meanings and understandings are created in an interaction, which is effectively a co-production involving researcher and interviewees.“⁵⁷⁴

Ausschlaggebend für die Auswahl der zu interviewenden Personen war die Frage, wer als Experte für den zu untersuchenden Gegenstand gelten kann, wobei auf den von Meuser und Nagel zugrundeliegenden Expertenbegriff Rückgriff genommen wurde. Sie grenzen einen Experten auf die „Funktion, die eine Person innerhalb eines Sozialsystems erfüllt“⁵⁷⁵, ein. Das Experteninterview bildet wiederum eine mögliche Form des teilstandardisierten Interviews. Bogner und Menz weisen explizit darauf hin, dass die Wahl der zu interviewenden Experten nicht anhand des Forschungsschwerpunktes ausgerichtet noch der Stand des Wissens als Faktor ausschlaggebend sein sollte. Als einen Experten sehen sie Individuen, welche „die Möglichkeit geschaffen haben, mit ihren Deutungen das konkrete Handlungsfeld [...] sinnhaft und handlungsleitend zu strukturieren“.⁵⁷⁶ Die Expertenäußerungen sind deshalb relevant für das empirische Analysieren, da sie mit

⁵⁷⁰ Kvale, S. (1996: 5f.). Hervorhebung im Original.

⁵⁷¹ Vgl. Mason, J. (2011: 226f.).

⁵⁷² Mason, J. (2011: 64).

⁵⁷³ Kvale, Steinar (1996: 14).

⁵⁷⁴ Mason, J. (2011: 62f.).

⁵⁷⁵ Meuser, M./Nagel, U. (1993: 180).

⁵⁷⁶ Bogner, A./Menz, W. (2005: 45).

ihren Einschätzungen, angeeignetem Wissen sowie ihren Handlungsempfehlungen die Entscheidungen anderer Akteure beeinflussen können.⁵⁷⁷ Nach Meuser und Nagel wird den Experten ein sozialer Status zuerkannt, da sie mit ihrem Wissen für andere und somit für deren Handlungen und Entscheidungen bedeutend sind. Die Experten werden von Organisationen zu Rate gezogen, um ein internes Problem zu erkennen, es anzugehen, und werden beauftragt, dieses zu begutachten und Lösungsvorschläge herauszuarbeiten. Dazu erhalten sie Zugang zu organisationsinternen Dokumenten und Informationen.⁵⁷⁸ Für das Experteninterview spielt „ihre Perspektive auf das Handlungsfeld, ihre zugrundeliegenden Orientierungen und Handlungsmuster“ eine wesentliche Rolle.

Für die Auswahl der zu interviewenden Personen wurde auf die Positionstechnik zurückgegriffen, da sie im Gegensatz zur Reputations- und Entscheidungstechnik den Vorteil bietet, das Bestimmen derjenigen Personen zu erleichtern, die innerhalb von formalisierten Organisationen wie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an dem zu untersuchenden Verfahren beteiligt waren.⁵⁷⁹ So wurden nicht nur die Vorsitzenden der Telemedienausschüsse der einzelnen Landesrundfunkanstalten der ARD und des entsprechenden Ausschusses im ZDF gezielt ausgewählt, sondern die Vorsitzenden der Rundfunkräte sowie die verantwortlichen Justiziere. Darüber hinaus wurden Personen berücksichtigt, die vor der Einführung des Ex-ante-Tests direkt an den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission beteiligt waren bzw. bei einem laufenden Verfahren einen Teil der Begutachtung erbracht haben. Ferner wurden medienwissenschaftliche Experten einbezogen, deren Perspektive ebenfalls für den Forschungsgegenstand von Relevanz war.⁵⁸⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass die Bezeichnung der jeweiligen Position innerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten voneinander abweichen kann.

Der verwendete Leitfaden beruht auf den entwickelten Forschungsfragen, die im Interview zu konkreten Fragen werden. Sie basieren auf theoretischen Vorüberlegungen, den bisherigen Erkenntnissen sowie Wissen aus der Sekundärliteratur.⁵⁸¹ Die Interviews für die Untersuchung wurden zwischen Anfang September und Ende November 2013 persönlich, telefonisch oder per Skype durchgeführt und dauerten zwischen 43 und 70 Minuten. Alle Interviews wurden digital aufgezeichnet

⁵⁷⁷ Vgl. Bogner, A./Menz, W. (2005: 45).

⁵⁷⁸ Vgl. Meuser, M./Nagel, U. (1991: 443f.).

⁵⁷⁹ Vgl. Schmid, J. (1995: 315).

⁵⁸⁰ Die Übersicht zu den geführten Interviews befindet sich im Anhang.

⁵⁸¹ Vgl. Liebold, R./Trinczek, R. (2002: 43).

Public Value-Konzepte im öffentlichen Rundfunk
Eine vergleichende Analyse europäischer
Rundfunksysteme

Gransow, C.

2018, XVI, 498 S. 22 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-19359-1