

Frauke Gerlach

Media Governance : Moderne Staatlichkeit in Zeiten des Internets

Vom Rundfunkstaatsvertrag zum medienpolitischen Verhandlungssystem

Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 2011. – 334 S.

ISBN 978-3-937404-93-6

(Zugl.: Siegen, Univ., Diss., 2010)

Ende 2010 ist der 14. Rundfunkänderungsstaatsvertrag im Nordrhein-Westfälischen Landtag nicht ratifiziert worden und deshalb nicht in Kraft getreten. Mit ihm sollte das beim Jugendmedienschutz für Filme und Computerspiele übliche System der Alterskennzeichnung und der Zugangskontrolle auch auf Inhalte im Internet ausgedehnt werden. Wesentliche politische Kräfte, die an der Entstehung des Vertragstextes nicht beteiligt worden waren, hatten darin aber wegen des damit insbesondere für Blogger und private Anbieter verbundenen hohen Kontrollaufwandes einen Angriff auf die Meinungsfreiheit im Internet gesehen. Das erstmalige Scheitern eines durch die sechzehn Ministerpräsidenten der Länder ausgehandelten Medienstaatsvertrages zeigt damit schlaglichtartig die Schwachstellen des bisherigen zentralen Verfahrens zur Entwicklung einheitlicher medienpolitischer Regelungen im Zeitalter des Internets auf.

Die nahezu zeitgleich an der Universität Siegen angenommene politikwissenschaftliche Dissertationsschrift von Frauke Gerlach, die seit Ende 2005 Vorsitzende der Medienkommission der Landesanstalt für Medien NRW ist und damit auch über unmittelbare Erfahrungen aus dem Politikprozess verfügt, widmet sich genau dieser Problematik. Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Frage „ob das Verfahren und die Interaktionsprozesse im Kontext der Rundfunkänderungsstaatsverträge in der gegenwärtigen Ausgestaltung und etablierten Form ein leistungsfähiges und mit legitimierender Wirkung ausgestattetes Steuerungsmodell sein können.“

Medienpolitisch Interessierte können dem Buch Details über die jeweils am Entwurf eines neuen Rundfunkänderungsstaatsvertrages beteiligten staatlichen und privaten Akteure sowie über deren für Außenstehende wenig transparente Interaktionsprozesse entnehmen. Es enthält zudem überlegenswerte Vorschläge für eine Reform dieses Verhandlungssystems, nach deren Umsetzung dieses Verfahren zur politischen Entscheidungsproduktion den Ansprü-

chen an Good Governance sicherlich besser genügen würde. Leser, die politikwissenschaftlich nicht vorgebildet sind, erhalten zudem einen Überblick über die dort in den vergangenen Jahrzehnten entwickelten theoretischen Positionen zur prinzipiellen Möglichkeit der politischen Steuerung moderner Gesellschaften und zu den Voraussetzungen für ihren Erfolg.

Verteilt über sieben Buchkapitel grenzt Gerlach im ersten Drittel der Arbeit zum einen das Politikfeld Medienpolitik der Länder ab und entwickelt zum anderen den theoretischen Rahmen für ihre empirische Politikfeldanalyse. Es wird deutlich, dass zwar in den letzten beiden Jahrzehnten der Begriff Rundfunkpolitik von dem der Medienpolitik abgelöst wurde, dass sich die nach der deutschen Verfassung für das Medienrecht zuständigen Bundesländer aber trotz der technisch bedingten Konvergenz der Medien weiter schwerpunktmäßig mit der Fortentwicklung der Rundfunkordnung beschäftigt haben. Ansätze für die Konzeption einer harmonisierten Medienordnung gebe es nicht.

Der für die Arbeit zentrale Theoriebegriff ist der Governance-Begriff. Er steht nach Gerlach für ein Politikverständnis, das die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in politische Entscheidungsprozesse als Voraussetzung für eine erfolgreiche politische Steuerung in modernen Gesellschaften ansieht. Damit stehe er auch für eine Abkehr von der Idee einer top down-Steuerbarkeit von Gesellschaften durch rein staatliche Akteure. Gleichzeitig sieht Gerlach im Governance-Konzept aber auch eine Gegenposition zu radikal konstruktivistischen Systemtheorien, die dem Politiksystem jegliche Steuerungsfähigkeit anderer Teilsysteme der Gesellschaft absprechen.

Von Renate Mayntz und Arthur Benz übernimmt die Autorin dabei ein weites Verständnis des Governance-Begriffs, das davon ausgeht, dass je nach Politikfeld Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Hierarchie, Markt, Handlungsregeln etc.) sowie unterschiedlichen Interaktionsmustern (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen etc.) nebeneinander existieren. „Das Analysieren des Zusammenwirkens von Entscheidungsregeln, Entscheidungsträgern und Akteuren könnte Aussagen über die Leistungsfähigkeit und Legitimationskraft der Verfahren politischer Entscheidungsfindung liefern“. Von Peter Hejl wird die Vorstellung übernommen, dass die Wirksamkeit politischer Steuerung von einer erfolgreichen Interaktion zwischen sozialen Teilsystemen mit ihren jeweils unterschiedlichen Wirklichkeitskonstrukten abhängt. Diese

werde über einzelne Individuen vermittelt, die in der Regel mehreren Teilsystemen angehören. Die empirische Analyse des Politikfelds Medienpolitik der Länder konzentriert Gerlach deshalb auf die Mikroebene der medienpolitischen Entscheidungsprozesse, d. h. auf die Personen und Netzwerke, die im Vorfeld von Rundfunkänderungsstaatsverträgen an diesem Verhandlungssystem partizipieren.

Im Hauptteil der Arbeit, der sich auf zwei Kapitel aufteilt, werden dementsprechend zum einen die Interaktionen zwischen den beteiligten politischen Akteuren auf horizontaler Ebene (Abstimmung der Bundesländer untereinander) und auf vertikaler Ebene (Abstimmung mit dem Bund und der EU) analysiert und zum anderen wird die Zusammensetzung der über Anhörungsverfahren einbezogenen Akteure aus dem nichtstaatlichen Bereich untersucht. Dabei arbeitet Gerlach insbesondere die Unterschiede zwischen den Anhörungsverfahren im Vorfeld der Rundfunkänderungsstaatsvertragsentwürfe 9 bis 14 heraus. Der Rundfunkkommission der Länder, die ihre Geschäftsstelle traditionell in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz hat, kommt in diesem Verfahren zur Fortentwicklung der Rundfunkordnung eine entscheidende Rolle zu. Es wird deutlich, dass der für die Verhandlungen zwischen den Ländern häufig genutzte Begriff der „Kamingespräche“ nicht von ungefähr kommt. Es gibt weder formelle Regeln für die Abstimmungsprozesse zwischen den Rundfunkreferenten (es gibt hierüber auch nur inoffizielle und vertrauliche Protokolle) noch eine systematische Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren im Rahmen von Anhörungen. Nur Vertreter der traditionellen Medien (Presse, privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunk) wurden in den untersuchten sechs Verfahren regelmäßig zur Stellungnahme eingeladen. Die Einbeziehung von neuen Akteuren aus der Internetwirtschaft erfolgte vor allem bei der Anhörung zum 14. RfÄStV, dabei aber sehr selektiv. Externer wissenschaftlicher Sachverstand wurde nur einmal einbezogen. Vertreter aus den Aufsichtsorganen des privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurden an den Anhörungen manchmal, Vertreter aus den Länderparlamenten, deren Zustimmung letztlich Voraussetzung für ein Inkrafttreten des Vertrages ist, sogar nie beteiligt.

Nach Gerlach lassen sich diese Verfahrensdefizite teilweise aus den typischen Problemlagen von Multilevel-Governance erklären, d. h. von Politikprozessen, die vor allem im internationalen Bereich durch das Fehlen einer zentralen Entscheidungsinstanz gekennzeichnet sind. Gemeinsame Entscheidungen kommen so nur

durch eine erfolgreiche Kooperation zwischen den daran beteiligten territorialen Einheiten und Entscheidungsebenen zustande. Dies führe tendenziell zu einer Entpolitisierung (und damit auch Entdemokratisierung) der Medienpolitik der Länder, da ein Verhandlungserfolg jeweils eine „große Koalition“ aller politischen Akteure erfordert. Für Multilevel-Governance sei zudem eine Pfadabhängigkeit typisch, d. h. das Festhalten an einmal erfolgreichen tradierten informellen Entscheidungsregeln und Netzwerken. Diese schränken aber tendenziell die Innovationsfähigkeit des Verhandlungssystems ein. Die technische Entwicklung des Internets und die damit einhergehende Verschränkung von medien-, kultur-, bildungs-, technologie- und wirtschaftspolitischen Fragen macht nach Gerlach allerdings die klassische sektorale Trennung von Presse-, Rundfunk- und Filmpolitik obsolet und erfordert eine Harmonisierung der Medienordnung.

Auf dieser Defizitanalyse aufbauend entwickelt die Autorin in den letzten drei Buchkapiteln drei Vorschläge zur Reformierung des Verfahrens: 1. eine partielle Formalisierung des Verfahrens zur Herstellung von Transparenz und Kohärenz; 2. die Implementierung partizipativer Elemente und die Entwicklung leistungsfähiger Kommunikations- und Koordinationsstrukturen; 3. die strukturelle Einbeziehung von wissenschaftlicher Expertise und „Nutzer- und Netzwerkwissen“. Blaupause für diese Empfehlungen sind insbesondere die 2001 im EU-Weißbuch Europäischen Regieren entwickelten fünf Grundsätze für Good Governance: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Gerlach erhofft sich, dass mit der vorgeschlagenen Reform des Verfahrens zur Änderung der Rundfunkstaatsverträge gleichzeitig eine Plattform für die Formulierung einer gemeinsamen Strategie der Länder zur Schaffung einer harmonisierten Medienordnung entsteht.

Kritisch anzumerken ist zweierlei: Zum einen ist für Nichtpolitikwissenschaftler der rote Faden der Argumentation nicht immer leicht zu erkennen. Dies gilt insbesondere für den Theorieteil, in dem oft Begriffe eingeführt werden, die dann erst in späteren Kapiteln eingehender diskutiert und definiert werden. Die Verortung des Governance-Konzeptes zwischen Steuerungstheorie und den konstruktivistischen systemtheoretischen Ansätzen in der Politikwissenschaft wird erst am Ende der drei Kapitel, die sich damit beschäftigen, verständlich.

Zum anderen bleibt letztlich unklar, was man sich konkret unter einer harmonisierten Medienordnung vorstellen könnte. Theoretisch hät-

te es ja bereits vor der Entwicklung des Internets ein bundeseinheitliches Presserecht geben können, das zudem mit dem Rundfunkrecht abgestimmt worden wäre. Weder die Länder noch der bis vor wenigen Jahren mit einer Presserechtsrahmenkompetenz ausgestattete Bund haben eine solche Harmonisierung von Presse- und Rundfunkordnung vorangetrieben. So ist der Umgang mit dem Problem regionaler Cross-Ownership im Presserecht gar nicht und innerhalb des Rundfunkrechts nicht bundeseinheitlich geregelt. Die Interessen der Zeitungsverlage dürften hierfür nicht unwesentlich gewesen sein. Man hätte sich deshalb als Leser gewünscht, dass die Notwendigkeit einer einheitlichen Medienordnung nicht nur als Folge technischer Konvergenz sondern auch anhand konkreter medienpolitischer Problemfelder und Machtinteressen diskutiert worden wäre.

Wolfgang Seufert

Brian D. Loader / Dan Mercea (Hrsg.)

Social Media and Democracy

Innovations in Participatory Politics

London: Routledge, 2012. – 275 S.

ISBN 978-0-415-68370-8

Wenig bewegt die politische Kommunikationsforschung in den letzten Jahren so sehr wie die sozialen Medien im Internet. Der Grund dafür liegt, wie die Herausgeber im Vorwort anmerken, zu einem wesentlichen Teil darin, dass die durch soziale Online-Medien bereitgestellten Angebote und deren Nutzung eine strukturelle Nähe zu partizipativen Demokratiekonzepten haben und sie deshalb für politische Akteure aller Art eine Herausforderung darstellen.

Der vorliegende Band ging aus einer internationalen Tagung im Jahr 2010 hervor, auf der sich die Autoren mit dem Einfluss sozialer Online-Medien auf politische Partizipationsprozesse beschäftigt haben. Angesichts dieses Hintergrunds kann man von diesem Buch keine vollständige und systematische Analyse des Forschungsfeldes erwarten. Allerdings setzen die Herausgeber inhaltlich nachvollziehbare Schwerpunkte, wodurch sich insgesamt durchaus ein kohärenter Einblick in das Forschungsfeld ergibt. So liefern die Herausgeber in einem einführenden Kapitel einen theoretischen Rahmen, in dem sie die Relevanz von aktuellen Netzwerkansätzen demokratischer Politik hervorheben und die These vertreten, dass durch die Integration sozialer Medien in den Alltag deren Bedeutung für soziale Beziehungen – auch in der politischen Sphäre – zunimmt: Die

bisher auf eine Publikumsrolle reduzierten Bürgerinnen und Bürger werden zu handlungsfähigen Akteuren, was Parteien, NGOs etc. unter starken Anpassungsdruck setzt. Inwieweit dies tatsächlich zu einer stärker partizipatorischen Politik führt oder doch negative Folgen (etwa eine noch stärkere Elitenorientierung von Politik) überwiegen, ist Gegenstand der zwölf Beiträge dieses Bandes. Deren Mehrzahl basiert auf explorativen Fallstudien und liefert damit noch keine wirklich belastbaren Befunde, sondern eher erste Einblicke in die verschiedenen Dimensionen der Rolle sozialer Online-Medien für partizipatorische Politik.

In Teil 1 des Buches nehmen zwei Beiträge (Lance Bennett & Alexandra Segerberg, Donatella della Porta) soziale Bewegungen in den Blick, von denen durch ihre partizipatorische Organisationsstruktur in besonderem Maße eine aktive Nutzung sozialer Online-Medien erwartet werden kann. Während della Porta deutlich macht, dass soziale Bewegungen mit den sozialen Online-Medien mehr Kontrolle über ihre öffentliche Kommunikation erlangen können, zeigen Bennett & Segerberg am Beispiel der Proteste im Umfeld des G20-Gipfels 2009 in London, dass das Selbstverständnis und die ideologische Ausrichtung von Protestbewegungen einen ganz erheblichen Unterschied für deren Einsatz partizipatorischer Online-Angebote machen kann.

Teil 2 des Buches nimmt dann mit vier Beiträgen die Beziehung zwischen herkömmlichen Medienorganisationen und sozialen Online-Medien in den Blick. Hier ergibt sich vor allem aus einer international vergleichenden Perspektive ein Eindruck von der Kulturabhängigkeit politischer Kommunikation in sozialen Online-Medien: So zeigt Cristian Vaccari, wie italienische Medien mit Hilfe sozialer Online-Medien verstärkt eigene politische Kampagnen fahren. Die drei anderen Beiträge nehmen in verschiedenen Kontexten Twitter und dessen Einfluss auf Inhalt und Struktur öffentlicher Debatten in den Blick. Interessant ist hier insbesondere der Beitrag von Tamara Small, die sich mit der Twitter-spezifischen Konstruktion thematischer Öffentlichkeiten durch Hashtags (#) beschäftigt und dabei neben den Grenzen dieser Kommunikationsform auch die starke Verknüpfung herkömmlicher mit sozialen Online-Medien deutlich macht.

Teil 3 schließlich beschäftigt sich in sechs Beiträgen (unter anderem aus Finnland, Australien, Italien, USA) mit verschiedenen Nutzergruppen und Angeboten politischer Kommunikation in sozialen Online-Netzwerken. Während Janelle Ward die nach wie vor be-