

# Alternative Regulierungsformen zwischen Markt und Staat

Einsichten und Aussichten zur Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor

Florian Saurwein, 2011

*Yet, global private regulation has in recent years become  
vastly more important and is now a phenomenon of  
considerable social and economic consequence  
– it matters to understand it.  
Buthe & Mattli (2011, 10)*

## Einleitung: Ziel und Inhalt

Inhalt dieses Beitrags ist eine Zusammenschau (Synopsis)<sup>1</sup> aus insgesamt neun Publikationen<sup>2</sup> zum Thema *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor*, die im Zeitraum 2002 bis 2011 aus verschiedenen Forschungsprojekten hervorgegangen sind. Hintergründe, zentrale Erkenntnisinteressen, Analyseansätze und Ergebnisse der Arbeiten werden hier übersichtlich dargelegt, zusammengeführt und resümiert. Erkenntnisse der einzelnen Publikationen werden in einen grösseren Zusammenhang eingeordnet, ihre theoretische und praktische Relevanz wird herausgearbeitet und ihre Verortung innerhalb des Faches verdeutlicht. Im Zentrum der Untersuchungen stehen alternative Regulierungsinstitutionen im Mediamatiksektor, die durch die Einbindung privater Akteure in Regulierungsprozesse gekennzeichnet sind (Selbst- und Ko-Regulierung). Die vorgelegten Arbeiten präsentieren v.a. Forschungsergebnisse zur Anwendung alternativer Regulierungsformen im konvergenten Kommunikationssektor in Österreich und auf internationaler Ebene sowie Ansätze zur Evaluierung alternativer Regulierungsinstitutionen.

Die zentralen Fragestellungen der vorgelegten Analysen betreffen die begriffliche und konzeptionelle Erfassung von Selbst- und Ko-Regulierung, die Anwendungs- und Diffusionsmuster alternativer Regulierungsinstitutionen und die damit einhergehenden demokratischen Implikationen (Legitimität, Interessenausgleich), Fragen nach ihrer Leistung zur Umsetzung öffentlicher Interessen (Erfolgsbewertung, Erfolgsbedingungen) sowie Analysen zur strategischen Nutzung alternativer Regulierungsformen (Governance/Regulatory Choice). Die Arbeiten liefern Erkenntnisse über das Governance-Arrangement des Kommunikationssektors mit denen die regulatorischen Beiträge privater Akteure in ihrem Zusammenspiel mit staatlichen Institutionen herausgearbeitet werden. Die kommunikationswissenschaftliche Forschung über Medienpolitik und Medienstrukturen wird durch die Governance-Perspektive, mit der Regulierungsinstitutionen jenseits des Staates berücksichtigt sind, gewinnbringend erweitert. Sie trägt dazu bei, das Governance-Arrangement im Kommunikationssektor breiter zu erfassen und besser zu verstehen, als Analysen die auf Medienrecht und staatliche Medienpolitik beschränkt bleiben.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag bildet die *Synopsis*, die für eine kumulative Dissertation gemäss § 7 der Promotionsverordnung der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich gemeinsam mit der Sammlung veröffentlichter Publikationen einzureichen ist.

<sup>2</sup> Für die Liste der neun *Publikationen* die als kumulative Dissertation vorgelegt werden siehe Anhang A.

Die Analyse bleiben nicht bei einer rein deskriptiven Beschreibung von Governance-Strukturen stehen, sondern werden stärker darauf ausgerichtet, Entwicklungsprozesse zu erfassen, zu erklären, zu bewerten und zu prognostizieren. Dahingehend liefert ein in den vorgelegten Arbeiten entwickelter erklärender Evaluierungsansatz richtungsweisende Grundlagen. Der analytische Wert des Ansatzes liegt in einer theoriegeleiteten Modellierung von Zusammenhängen zwischen politischen und ökonomischen Kontextfaktoren, institutionellen Merkmalen alternativer Regulierungsorganisationen, ihrer Performance und der Rolle des Staates zur Bewältigung regulatorischer Herausforderungen. Es ist ein „erklärender Evaluierungsansatz“ weil er einerseits die Leistungs-Dimension für Evaluierungen erfasst und andererseits darauf abzielt, Erfolg und Misserfolg auf der Performance-Ebene anhand von institutionell/organisatorischen Faktoren und Kontextfaktoren auch erklären und prognostizieren zu können. Darin liegt der praktische Nutzen des Ansatzes, der für systematische Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen alternativer Regulierungsarrangements angewendet werden kann.

Die Entwicklung der deskriptiven und evaluierenden Analyseansätze und ihre Anwendung im Rahmen empirischer Untersuchungen erfolgten seit 2001 schrittweise in mehreren Forschungs- und Beratungsprojekten, in universitären Lehrveranstaltungen und etlichen Publikationen in Zusammenarbeit und im kritischen Austausch mit Kolleginnen und Kollegen, denen mein besonderer Dank gilt.<sup>3</sup> Ausgehend von Analysen von Michael Latzer (1999) zur Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor wurden Projekte zu alternativen Regulierungsformen zuerst im Rahmen eines Forschungsprogramms an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften unter der Leitung von Michael Latzer gemeinsam von Natascha Just, Peter Slominski und mir umgesetzt. Die Weiterentwicklung des erklärenden Evaluierungsansatzes erfolgte ebenfalls unter der Leitung von Michael Latzer und unter meiner Beteiligung in einem Forschungsprojekt für die britische Regulierungsbehörde Ofcom, das wir gemeinsam mit Monroe Price und Stefaan Verhulst entwickelten. Die Aufbereitung und Reflexion neuerer Forschungsergebnisse für aktuelle Publikationen in internationalen Fachzeitschriften wurde in den letzten drei Jahren am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich durchgeführt.

Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind hier zusammenfassend dargelegt und resümiert. Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: (1) Der erste Abschnitt widmet sich dem Medienwandel und der staatlichen Steuerungskrise und damit den Hintergründen für die verstärkte Aufmerksamkeit für alternative Regulierungsformen. (2) Der zweite Abschnitt skizziert Governance-Trends, die auf eine steigende Bedeutung alternativer Regulierungsformen in der Regulierungspraxis und der Analyse verweisen. (3) Im dritten Abschnitt werden die Erkenntnisinteressen und forschungsleitenden Fragestellungen der eigenen Analysen präsentiert. (4) Der vierte Abschnitt schildert die schrittweise Entwicklung deskriptiver und erklärender Analyseansätze und deren empirische Anwendung für Analysen von Selbst- und Ko-Regulierung im konvergenten Kommunikationssektor. Dabei wird auch die erbrachte Eigenleistung herausgearbeitet.<sup>4</sup> (5) Der fünfte Abschnitt fasst die wichtigsten Ergebnisse der Forschungsarbeiten zusammen. (6) Abschliessend werden im sechsten Abschnitt einige der Herausforderungen für die weiterführende Forschung skizziert.

## (1) Hintergrund: Medienwandel & Steuerungskrise

Das gesellschaftliche Kommunikationssystem ist seit den 1990er-Jahren von tiefgreifenden Veränderungen geprägt, von einem *Medienwandel*, der sich als ko-evolutionärer Prozess im Zusammenspiel technischer Innovationen, unternehmerischer Strategien, politisch-rechtlicher Reformen sowie Veränderungen im individuellen und gesellschaftlichen Mediennutzungsverhalten vollzieht (Latzer 2007; Latzer 2010). Technologische Innovationen spielen dabei eine induzierende Rolle. Speziell die Digitalisierung veränderte die Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Kommunikation nachhaltig. Auf Grundlage des universellen digitalen Codes kommt es zu einem Verschwinden traditioneller Grenzziehungen zwischen Rundfunk, Telekommunikation und Computer, zur Konvergenz, die sich auf technischer, unternehmerischer und gesellschaftlich-funktionaler Ebene vollzieht und das techno-soziale, gesellschaftliche Kommunikationssystem in Richtung *Mediamatik* verändert (Latzer 1997).

Die gesellschaftlichen Implikationen des Medienwandels sind immens vielfältig und teilweise hoch brisant. Im Zuge des Medienwandels verändern sich sowohl die Bedingungen als auch die Art und Weise wie Menschen die Welt wahrnehmen, wie sie sich informieren und unterhalten, wie sie zu ihrer Umwelt in Beziehung treten, wie sie soziale Kontakte pflegen und Transaktionen tätigen. Es ist unbestritten, dass der Medienwandel und dabei v.a. die verstärkte Nutzung des Internet grosse *Potenziale* für soziale, demokratische, kulturelle und ökonomische Veränderungen bereithalten. Schlagworte wie ‚Informations- und Wissensgesellschaft‘, ‚Netzwerkgesellschaft‘ und ‚digitale Demokratie‘ verweisen auf die steigende gesellschaftliche Bedeutung von informationsbezogenen Tätigkeiten, auf positive Effekte für den Aufbau und die Erhaltung von sozialen Beziehungen und sozialem Kapital, und auf Potenziale für mehr demokratische Qualität aufgrund höherer Transparenz, stärkerer gesellschaftlicher Beteiligung und besserer Kontrolle politischen Handelns. In die ‚digitale Wirtschaft‘ werden – auch nach dem Platzen der ersten Internetblase um das Jahr 2000 – hohe Erwartungen hinsichtlich Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungseffekten gesetzt.<sup>5</sup>

Ebenso unübersehbar sind jedoch auch die gesellschaftlichen *Risiken*, die mit dem Medienwandel einhergehen. Dazu zählen u.a. Gefahren für die Sicherheit der komplexen Kommunikationsinfrastruktur und deren Funktionsfähigkeit, die auf die Interoperabilität der Netze und Anwendungen sowie auf stabile Betriebs- und Verwaltungssysteme angewiesen ist (Root Zone, Domain Namen System); Probleme bei der Durchsetzung des Schutzes des geistigen Eigentums; Unsicherheiten für Konsumenten bezüglich der Vertrauenswürdigkeit von Informationen und Transaktionen die durch Sicherheitslücken und durch Intransparenzen bedingt sind, beispielsweise durch das Verschwinden von Grenzen zwischen werbenden und informierenden Inhalten und durch Probleme bei der Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeit. Starke öffentliche Aufmerksamkeit erhalten die zunehmend sichtbaren Risiken in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre (Datenschutz, Persönlichkeitsschutz). Aufgrund der exzessiven Sammlung und Verwertung von Nutzerdaten geraten dabei u.a. innovative Werbedienste wie semantic targeting und behavioral targeting in die Kritik. Risiken für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde gehen von gefährlichen und illegalen Inhalten aus, die durch den erleichterten Zugang für Anbieter stärkere Verbreitung finden.

---

<sup>5</sup> So bildet beispielsweise die Digitale Agenda für Europa einen Eckpfeiler der EU-Leitinitiativen im Rahmen der Strategie Europa 2020 in der es zentral um die Bewältigung der Herausforderungen für Wachstum und Beschäftigung geht. Laut EU-Kommission erwirtschaftet der IKT-Sektor mit einem jährlichen Marktvolumen von 660 Milliarden EUR unmittelbar 5% des europäischen Bruttoinlandsprodukts, und leistet darüber hinaus einen weitaus größeren Beitrag zur gesamten Produktivitätssteigerung (KOM(2010) 245, 4).

Weitere Herausforderungen sind demokratiepolitisch relevant. Sie umfassen Risiken für Meinungsfreiheit, u.a. für die Offenheit des Internet, die Qualität der journalistischen Berichterstattung und die Sicherstellung einer informationellen Grundversorgung für alle Bürgerinnen und Bürger. In demokratie-, macht- und wettbewerbspolitischer Hinsicht entstehen Risiken durch Konzentrationstendenzen, die zur Etablierung neuer Gatekeeper und zum Missbrauch marktbeherrschender Stellungen führen können. Potenzielle Wettbewerbsverzerrungen werden auch im Wettbewerb zwischen öffentlich und privat finanzierten Medienangeboten befürchtet. Zu den sozio-ökonomischen und sozial-integrativen Risiken zählen gesellschaftspolitische Konsequenzen der zunehmenden Fragmentierung der gesellschaftlichen Kommunikation, sowie die Spaltung der Informationsgesellschaft (digital divide) durch mangelnde Inklusion. Sie wird auf ökonomisch und technisch bedingten Zugangshürden verursacht, sowie durch sozial-, bildungs-, und interessenbedingt ungleich verbreiteten Fähigkeiten zur Mediennutzung (Medienkompetenz). Während dabei die Risiken der Exklusion im Vordergrund stehen, werden umgekehrt auch Risiken der Inklusion thematisiert, beispielsweise die Suchtgefahr v.a. in Zusammenhang mit der Nutzung von sozialen Netzwerken sowie Unterhaltungs-, Wett- und Glücksspielen.

In Summe stellen Chancen und Risiken des Medienwandels die Gesellschaft vor eine Reihe von *Herausforderungen*, die u.a. nach sozialer Handlungskoordination verlangt die über den reinen Marktmechanismus hinaus geht. Gesellschaftliche Handlungskoordination ist nicht zuletzt die Angelegenheit der Politik, die per Definition jene sozialen Interaktionen umfasst, die auf die „Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind“ (Jarren & Donges 2006, 21), an denen vielfältige Akteure beteiligt sein können. Auch wenn Politik damit nicht auf staatlich-politische Institutionen, Akteure und Prozesse beschränkt ist, spielt ‚der Staat‘ als „zentrale Struktur innerhalb des politischen Systems“ (ebenda, 73) traditionell eine zentrale Rolle. Dem Staat und staatlicher Politik wird für den gesellschaftlichen Kommunikationssektor jedoch immer wieder eine *Steuerungskrise* attestiert, für die eine Kombination aus Globalisierung, Liberalisierung, Konvergenz und raschem technologischen Wandel verantwortlich zeichnet. Erfolgreiche staatliche Politik hängt sowohl von der Steuerungsfähigkeit der Politik als auch von der *Steuerbarkeit* der Adressaten und damit von Merkmalen des Politikfeldes ab. Die Systemtheorie hat auf Beschränkungen der Steuerbarkeit aufmerksam gemacht, weil Umwelteinflüsse – und damit auch steuerungspolitische Eingriffe – von Systemen nicht entsprechend der Intentionen der Steuerungssubjekte, sondern entsprechend ihrer jeweiligen Systemlogik verarbeitet werden (vgl. zusammenfassend Jarren & Donges 2000, 27f.). Mit der steigenden Komplexität des Kommunikationssystems, den verstärkten Interdependenzen mit anderen gesellschaftlichen Sektoren und der zunehmenden Globalisierung der gesellschaftlichen Kommunikation, nimmt die Steuerbarkeit des Kommunikationssektors im Zuge des Medienwandels weiter ab.

In entscheidungspraktischer Hinsicht stehen einer global agierenden Industrie politische Akteure gegenüber, deren unmittelbarer Wirkungsbereich zur Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen sich auf den Nationalstaat, bestenfalls auf die EU beschränkt. Während Innovationszyklen sich verkürzen, werden politische Entscheidungsprozesse aufgrund der zunehmenden Anzahl von Akteuren und Interessenkonflikten komplexer und langwieriger. Speziell für internationale Problemstellungen, die sich im Zuge der Globalisierung gesellschaftlicher Kommunikation häufen (technische Standardisierung, grenzüberschreitender elektronischer Handel, Datenschutz, illegale Inhalte, Spam), erweisen sich die etablierten politischen Problemlösungsverfahren in zwischenstaatlichen Institutionen oft als vergleichsweise träge. Generell gilt die Steuerung technologieintensiver Branchen als schwierig, weil sie technologisches Know-how erfordert, das im politisch-administrativen System in geringerem Umfang vorhanden ist als in der Industrie. *Informations- und*

*Wissensdefizite* staatlicher Regulatoren verschärfen sich mit der zunehmenden Komplexität des Kommunikationssystems. Die Erreichung von Steuerungszielen erweist sich dort als schwierig, wo aufgrund starker *Interdependenzen* zwischen verschiedenen Handlungsfeldern steuernde Eingriffe in einem Feld zu nicht-intendierten Effekten in anderen führen können (vgl. Jarren & Meier 1999; Latzer, Just, Saurwein & Slominski 2002; Schulz & Held 2002).

Für den Kommunikationssektor besonders relevant erscheinen zudem Steuerungsprobleme die auf mangelnde *Akzeptanz* von Eingriffen seitens der Steuerungsadressaten zurückgeführt werden können. „Staatliche Intervention bricht sich an der verfassungsrechtlich gewährten Autonomie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure, und sie trifft auf ein von der organisatorischen Verfasstheit des Sektors abhängiges Widerstandspotenzial der Politikadressaten“ (Mayntz 2008, 44). Solches *Widerstandspotenzial* ist im Mediensektor in hohem Mass gegeben, da dieser aus demokratiepolitischen Gründen traditionell sensibel gegenüber staatlichen Eingriffen ist. Steuerungsversuche gelten als Bedrohung für Unabhängigkeit und Meinungsfreiheit. Werte, die sich für die traditionellen Massenmedien Presse und Rundfunk als Fundamentalnorm über lange Zeit etabliert haben, werden in mitunter noch radikalerer Form für das Internet vertreten.<sup>6</sup> Praktische Regulierungsinitiativen tragen regelmässig zur Verunsicherung gegenüber staatlichem Handeln im Kommunikationssektor bei, geben Anlass zur Vermutung, dass staatliche Akteure vor allem dazu tendieren, die neuen technologischen Möglichkeiten zur Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger zum Einsatz zu bringen und schüren die Furcht vor einem Überwachungsstaat. Die aktuelle Diskussion über die grundrechtsrelevanten Implikationen der Vorratsdatenspeicherung steht exemplarisch für diese Skepsis. Die Debatte verweist auf das Spannungsfeld von Sicherheit und Datenschutz und damit auf *Zielkonflikte*, die auch ganz allgemein ein Kernproblem für Kommunikationspolitik darstellen. Sie wird durch die Vielfalt sozialer und ökonomischer Steuerungsziele erschwert, die gleichzeitig umgesetzt werden sollen, und die teilweise in deutlichem Widerspruch zu einander stehen.

## **(2) Neue Formen des Regierens und Transformation der Staatlichkeit im Mediamatiksektor**

Trotz zahlreicher Vorbehalte bezüglich Steuerung, Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit kann der Politik mitnichten vorgeworfen werden, die kommunikationspolitischen Herausforderungen zu ignorieren. Im Gegenteil, die *Problemwahrnehmung* scheint durchaus ausgeprägt. Es mangelt nicht an Gutachten und Optionenberichten, die von Regierungen beauftragt werden, sowie an Gipfeltreffen, Aktionsprogrammen und Offensiven aller Art, die sich mit den vielfältigen Herausforderungen des Medienwandels beschäftigen. Kommunikationspolitik erfolgt auch durch *Innovations- und Technologiepolitik* mit vergleichsweise hohem Mittelaufwand.<sup>7</sup> Darüber hinaus war das vergangene Jahrzehnt auch reich an Reformprojekten im Bereich *regulatorischer Politik* im Telekommunikations- und Rundfunksektor mit denen versucht wurde, den konvergenzinduzierten Herausforderungen zu

---

<sup>6</sup> Exemplarisch dafür steht die Declaration of the Independence of Cyberspace mit der John Perry Barlow (1996) forderte: “Governments of the Industrial World, you weary giants of flesh and steel, I come from Cyberspace, the new home of Mind. On behalf of the future, I ask you of the past to leave us alone. You are not welcome among us. You have no sovereignty where we gather.”

<sup>7</sup> Die Europäische Union beispielweise investiert im Rahmen des aktuellen 7. Forschungsrahmenprogramms mit ca. 9 Mrd. Euro mit deutlichem Abstand am stärksten in Forschung und Entwicklung für Technologien der Informationsgesellschaft. Die ebenfalls als Zukunftsfeld stark propagierte Nanotechnologie muss mit ca. 3.5 Mrd. auskommen. Für Sozial- und Geisteswissenschaften stehen lediglich 0.6 Mrd. Euro zu Verfügung (siehe [http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-factsheets\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7-factsheets_de.pdf)).

begegnen, wenn auch mit zum Teil beträchtlicher zeitlicher Verzögerung.<sup>8</sup> Trotzdem scheinen auch die theoretischen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen mit der proklamierten Steuerungskrise in der politischen Strategieentwicklung Niederschlag zu finden. Dies zeigt sich daran, dass neben klassischer regulatorischer Politik und staatlicher Förderungspolitik verstärkt auf *alternative Formen der sozialen Handlungskoordination* gesetzt wird, die auf einem indirekteren Ansatz der Verhaltenslenkung und kooperativen Formen der Koordination zur Zielerreichung basieren. Dies ist kein auf den Kommunikationssektor beschränktes Phänomen, sondern wird sektorenübergreifend beobachtet und in der sozialwissenschaftlichen Literatur unter dem Schlagwort *New Modes of Governance* diskutiert.

Die neuen Formen des Regierens basieren nicht mehr auf verbindlicher Rechtssetzung und auf Regeldurchsetzung mittels Instrumenten der Command-and-Control Regulierung, sondern auf weichen Steuerungsformen wie Rahmenregelungen, offenen Methoden der Koordinierung, Zielentwicklung und Benchmarking sowie kommunikativen Instrumenten. Implementierung erfolgt mittels nicht-hierarchischer, weniger formalisierter Programme und Instrumente. Anreizstrukturen werden geschaffen, Lernprozesse initiiert, Überzeugungsarbeit geleistet und reputationsorientierte Instrumente eingesetzt. ‚Harte‘ staatliche Command-and-Control Regulierung bildet immer öfter nur mehr die Spitze einer Durchsetzungspyramide, die in ihrer breiten Basis auf ‚weicheren‘ Instrumenten basiert (Ayres & Braithwaite 1992). In Planung und Umsetzung setzen neue Formen des Regierens häufig auch auf Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, verweisen damit auf die Einbeziehung privater Akteure in Steuerungsprozesse und inkludieren somit auch alternative Regulierungsformen wie Selbst- und Ko-Regulierung (vgl. Streeck & Schmitter 1985; Sinclair 1997; Hèritier 2002; Scott 2002; Knill & Lenschow 2005; Treib, Baer & Falkner 2005; Hèritier & Lehmkuhl 2008).

Nicht nur die Politik, sondern auch die Wissenschaft schenkt alternativen Steuerungsformen immer mehr Beachtung. Terminologisch ist dies daran ablesbar, dass der *Steuerungs*begriff mit seiner unidirektionalen Konnotation vom ‚*Governance*‘-Begriff verdrängt wird, wengleich eine einheitliche Definition fehlt.<sup>9</sup> Rhodes (1996) verwendet *Governance* zur Bezeichnung kooperativer Formen des Regierens, die er dem rein hierarchischen *Government* zur Abgrenzung entgegensetzt. Bei Mayntz (2005) umfasst *Governance* hingegen die Gesamtheit der in einem Staat mit und nebeneinander bestehenden Formen der absichtsvollen kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte. Damit wird neben zivilgesellschaftlicher Selbstregelung und verschiedenen Formen der Kooperation staatlicher und privater Akteure auch das hoheitliche Handeln staatlicher Akteure umfasst. Unabhängig von der Wahl der Begrifflichkeit eröffnet die *Governance-Perspektive* aber jedenfalls den Blick auf alternative Formen der Handlungskoordination. Sie wird deshalb auch verstärkt für die Analyse des *Governance-Arrangements* im Kommunikationssektor herangezogen,<sup>10</sup> um Akteure, Strukturen und Prozesse analytisch einzufangen, die sich jenseits staatlicher

---

<sup>8</sup> Beispielsweise mit dem sogenannten „EU-Telekom-Paket“ das seit 2003 einen einheitlichen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste bietet und mit der Überarbeitung der Fernsehrichtlinie, deren Anwendungsbereich von linearen Fernsehdiensten auf nicht-lineare Dienste erweitert wurde und die nun den Namen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste trägt (2010/13/EU).

<sup>9</sup> Für die Etablierung der „*Governance-Perspektive*“ in der deutschsprachigen, sozialwissenschaftlichen Literatur siehe v.a. die Arbeiten von Bentz (2004; 2007), Mayntz (2003; 2005; 2008; 2009) und Schuppert (2005; 2006).

<sup>10</sup> Siehe u.a. Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002); Donges (2007); Puppis & Künzler (2007), Puppis (2010).

Kommunikationspolitik etablieren und im Zuge des Medienwandels an Bedeutung gewinnen.<sup>11</sup>

Die damit verbundenen Veränderungen im gesellschaftlichen Governance-Arrangement wurden in einer Reihe sozialwissenschaftlicher Analysen untersucht und verschiedentlich bezeichnet. Auf Ebene der Staatsfunktionen wird seit Mitte der 1990er-Jahre ein Trend vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat analysiert (Hoffmann-Riem 1997; Schuppert 1998). Ebenfalls auf Veränderungen von Staatsfunktionen verweist der Trend vom interventionistischen, redistributiven Wohlfahrtsstaat zum regulatorischen Staat (Majone 1996, 1999; Moran 2002) mit dem auch Veränderungen der institutionellen Struktur des Governance-Arrangements verbunden sind. Die Umsetzung von Regulierungszielen wird unabhängigen Regulierungsbehörden (IRAs) übertragen.<sup>12</sup> Veränderungen der Strukturen und Formen für Handlungskoordination werden als Verschiebungen von Government zu Governance (Rosenau & Czempiel 1992; Rhodes 1996), vom hierarchischen zum kooperativen Staat (Mayntz 2003, 2009), von Hierarchie zu Heterarchie (Black 2001), von Hierarchie zu Netzwerken (Powell 1990) oder mit dem Begriff der Multi-Level Governance (Hooghe 1996) analysiert. Viele der Trends verweisen auf die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in gesellschaftliche Prozesse der Handelskoordination. Deren stärkere analytische Berücksichtigung wird u.a. auch von Scott (2004) eingefordert, der aufgrund der Pluralisierung der Governance-Strukturen und -Prozesse eine Perspektive auf den ‚post-regulatorischen Staat‘ vorschlägt.

Die skizzierten sektorenübergreifenden Governance-Trends konnten in den 1990er-Jahren auch im konvergenten Kommunikationssektor beobachtet werden. So zeigte Latzer (1999; 2000) Veränderungen im Bereich der politischen Inhalte (policy), der institutionellen Formen (polity) und der prozessualen Abläufe der Kommunikationspolitik (politics), die zur Erosion des über Jahrzehnte hinweg stabilen Musters der Kommunikationsregulierung und -politik westlicher Ökonomien führten und auf eine *Transformation der Staatlichkeit* im Kommunikationssektor hindeuteten. Latzer beobachtet für das Governance-Arrangement im Kommunikationssektor u.a. institutionelle Veränderungen von der zentralen national-staatlichen Regulierung in verschiedene Richtungen: zur *transnationalen* Regulierung, zur Auslagerung operativer Regulierungsaufgaben an *unabhängige Regulierungsbehörden*, zur Selbst- und Ko-Regulierung in Kooperation mit bzw. *durch private Akteure*, sowie zur dezentralen, *technikgestützten Selbstbeschränkung* durch die *Nutzer*, denen ebenfalls mehr Eigenverantwortung überlassen wird. Damit zeichneten sich auch für den Kommunikationssektor Veränderungen ab, die auf eine Neuverteilung regulatorischer Aufgaben, Verantwortung und damit auch des Einflusses zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren hindeuteten.

Die Analyseergebnisse von Latzer und die wirtschafts-, demokratie- und gesellschaftspolitische Brisanz einer möglichen Re-Konfiguration des Governance-Arrangements des Kommunikationssektors bildeten den Ausgangspunkt eines Forschungsprogramms an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften mit dem die Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor vertieft analysiert wurde. Dabei

---

<sup>11</sup> Laut Scheuer/Valcke (2008, 173) weisen die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Ordnungspolitik eine „eindeutige Tendenz hin zu einer verstärkten Umsetzung neuer oder alternativer Formen der Regulierung“ auf, der Mediensektor scheint zu jenen Wirtschaftssektoren zu gehören, in denen „die Anwendung neuer ordnungspolitischer Ansätze am weitesten fortgeschritten“ ist.

<sup>12</sup> Siehe u.a. Thatcher & Stone Sweet (2002); Maggetti (2007); Gilardi (2008); Jacint, Levi-Faur & Fernández i Marín (2009). Für eine umfassende Analyse europäischer Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien siehe Hans-Bredow-Institut et al. (2011).

wurde u.a. der identifizierte Trend *von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung* in mehreren Teilprojekten ab 2001 unter meiner Mitarbeit untersucht. Erkenntnisinteressen, entwickelte Analyseansätze und Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten zu alternativen Regulierungsformen im Mediamatiksektor werden im Folgenden zusammenfassend dargelegt und resümiert.

### **(3) Erkenntnisinteressen und Fragestellungen**

Alternative Regulierungsformen verweisen auf die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren in den Regulierungsprozess und werden in der Literatur mit Begriffen wie private Regulierung, Selbstregulierung, hybride Regulierung, Ko-Regulierung, Mitregulierung oder regulierte Selbstregulierung bezeichnet.<sup>13</sup> Sowohl von der Industrie als auch von der nationalen und supranationalen Politik wird alternativen Regulierungsformen ein hohes Problemlösungspotenzial zugeschrieben. Durch die Einbindung privater Akteure in den Regulierungsprozess sollen Defizite der staatlichen Regulierung kompensiert und Vorteile alternativer Regulierungsformen genutzt werden. Als potenzielle *Vorteile* werden u.a. Flexibilität, niedrige Regulierungskosten, hohe Expertise und die Problemnähe von Industrie und Nutzern genannt. Darüber hinaus wird eine bessere Regelbefolgung vermutet. Solchen Vorteilen stehen potenzielle *Nachteile* wie mangelnde demokratische Legitimität, mangelnde Durchsetzungsfähigkeit oder einseitige private Interessendurchsetzung auf Kosten öffentlicher Interessen gegenüber.<sup>14</sup> Die verstärkte Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in den Regulierungsprozess durch Selbst- und Ko-Regulierung ist daher wirtschafts-, demokratie- und gesellschaftspolitisch brisant.

Aus einer Public-Policy-Perspektive lassen sich in diesem Spannungsfeld etliche interessante Fragen formulieren. Unsere eigenen Arbeiten zu alternativen Regulierungsformen waren im Rahmen des Forschungsprogramms zur transformierten Staatlichkeit von folgenden vier *Erkenntnisinteressen* geleitet:

*(1) Konzeptionelle Grundlagen: Begriffsdefinitionen und Abgrenzungen.* Alternative Regulierungsformen verweisen auf die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren in den Regulierungsprozess und werden in der Literatur mit vielfältigen Begriffen bezeichnet, wobei in Theorie und Praxis nicht selten nur vage Definitionen und Abgrenzungen verwendet werden. Voraussetzung für die theoretische und empirische Analyse alternativer Regulierungsformen sind jedoch exakte begriffliche Festlegungen. Wie werden Selbst- und Ko-Regulierung definiert? In welchem Verhältnis stehen Selbst- und Ko-Regulierung zu Konzepten wie Governance, Steuerung, Regulierung und wie erfolgt die Abgrenzung zu anderen Formen sozialer Handlungskoordination? Die genaue begriffliche Erfassung soll Abgrenzungen und Klassifikationen ermöglichen, die nachvollziehbar und für das Forschungsinteresse adäquat sind und konsistent angewendet werden können. Im Kontext der Erkenntnisinteressen zur transformierten Staatlichkeit sind Definitionen und Klassifikationen zu entwickeln, mit denen strukturelle Veränderungen im Governance-Arrangement beschrieben werden können.

*(2) Evidenz/Bedeutung: Anwendungs- und Diffusionsmuster.* Zu Beginn der Analysen zeigten sich neuere Fallbeispiele alternativer Regulierungsinstitutionen im Internet, beispielsweise die

---

<sup>13</sup> Zur Diskussion der Begrifflichkeit vgl. Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 39f.); Latzer & Saurwein (2008, 96f.).

<sup>14</sup> Zu den Vor- und Nachteilen von alternativen Regulierungsformen siehe zusammenfassend und stellvertretend für viele Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 50f.).

Internet Engineering Task Force (IETF) und die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Aus Stellungnahmen politischer und wirtschaftlicher Akteure war abzulesen, dass alternative Regulierungsformen als Lösungsmodelle für verschiedene, vor allem transnationale Problemstellungen im Mediamatiksektor verstärkt in Erwägung gezogen, teils auch unmittelbar propagiert wurden. Dies legte die Vermutung nahe, dass es einen Trend in Richtung alternativer Regulierung geben könnte. Damit stellte sich zu allererst die Frage nach empirischer Evidenz und der faktischen Bedeutung alternativer Regulierungsformen. Handelt es sich lediglich um Schlagworte oder Konzepte die von Seiten der Industrie und industrienaher politischer Akteure strategisch beworben werden? Oder zeigt sich tatsächlich eine relevante, substantielle Ergänzung staatlicher Regulierung durch alternative Regulierungsformen? Wo, wie und in welchem Umfang werden sie in der Praxis angewendet. Wie verläuft ihre Genese, zeigen sich spezifische Diffusions- und Transformationsmuster? Ist der vermutete Trend von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung empirisch nachweisbar? Kommt es zu einem schrittweisen Ersatz staatlicher Regulierung, indem regulatorische Verantwortung an private Akteure delegiert oder diesen überlassen wird? Die Frage nach der Bedeutung alternativer Regulierungsformen ist zentral, weil v.a. eine steigende praktische Relevanz eine eingehende politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen rechtfertigt und sogar erfordert. Eine Abschätzung der Bedeutung bietet sich daher als Ausgangspunkt für Untersuchungen alternativer Regulierungsformen an.

(3) *Demokratische Implikationen: Legitimität und Interessenausgleich.* Die steigende faktische Bedeutung alternativer Regulierungsformen wirft Fragen nach sozialen und demokratiepolitischen Implikationen auf. Regulatorische Tätigkeit, die das Marktverhalten von Marktakteuren beschränkt, verlangt jedenfalls nach einem gewissen Mass an *Legitimität*. Staatliche Regulierung unterliegt über politische Verantwortlichkeit und parlamentarische Rückbindung einer demokratischen Kontrolle. In alternativen Regulierungsinstitutionen finden traditionelle Formen demokratischer Kontrolle in der Regel keine Anwendung. Wie wird in alternativen Regulierungsinstitutionen mit der Gefahr mangelnder Kontrolle umgegangen? Mit welchen institutionellen Massnahmen wird versucht, die *Input-Legitimität* sicherzustellen? Die zentrale Gefahr mangelnder Kontrolle in alternativen Regulierungsinstitutionen besteht in einer einseitigen Durchsetzung privater Interessen auf Kosten öffentlicher Interessen. Während bei politisch/staatlicher Regulierung – wenn auch unter berechtigten Vorbehalten, die in der Private Interest Theorie der Regulierung formuliert sind – davon ausgegangen wird, dass diese im Dienst öffentlicher Interessen steht, besteht bei alternativen Regulierungsinstitutionen eine deutlich stärkere Sorge, dass sie zur Durchsetzung privater Interessen benutzt werden. Welche Massnahmen werden ergriffen, um eine einseitige private Interessendurchsetzung zu vermeiden? Finden sich in alternativen Regulierungsinstitutionen institutionelle Vorkehrungen zum *Interessenausgleich* und zur Sicherstellung öffentlicher Interessen? Welche Rolle spielen dabei die staatliche Aufsicht über und die staatliche Involvierung in alternative Regulierungsinstitutionen?

(4) *Leistung/Performance: Erfolgsbewertung und Erfolgsbedingungen.* Alternative Regulierungsformen sind kein Selbstzweck sondern Mittel zum Zweck. Aus einer Public-Policy-Perspektive besteht dieser Zweck darin, einen Beitrag zur Umsetzung öffentlicher Steuerungsziele zu leisten. Alternative Regulierungsinstitutionen sollen staatliche Regulierung dort entlasten, wo Steuerungsziele auch von Privaten umgesetzt werden können (Subsidiarität). Oder sie sollen Defizite der staatlichen Regulierung kompensieren und dort zu Lösungen führen, wo (zwischen)staatliche Regulierung nicht zustande kommt oder aus anderen Gründen nicht effektiv funktioniert. Die Legitimität alternativer Regulierungsformen kann sich bei entsprechenden Leistungen daher auch als *Output-Legitimität* darstellen.

Zentrale Fragen an alternative Regulierungsinstitutionen lauten daher: Wie können erbrachte *Leistungen* alternativer Regulierungsinstitutionen erfasst und bewertet werden (*Ex-post-Evaluierung*)? Welchen faktischen Beitrag leisten alternative Regulierungsinstitutionen zur Umsetzung von Steuerungszielen? Welche Leistungen erbringen sie und wo versagen alternative Regulierungsformen? Wie können Erfolg oder Misserfolg erklärt werden, und welche Bedingungen sind für Erfolg oder Misserfolg ausschlaggebend?

(5) *Strategische Nutzung: Governance/Regulatory Choice und Rolle des Staates*. Selbst- und Ko-Regulierung werden von politischen und wirtschaftlichen Akteuren als Alternativen zur staatlichen Regulierung und als Lösungsmodelle für verschiedene Problemstellungen propagiert. Die Potenziale alternativer Regulierungsformen sollen stärker genutzt werden. Der Einsatz strategischer Instrumente wie etwa die Regulierungsfolgenabschätzung (*Regulatory Impact Assessment*) soll dabei helfen, problemadäquate Governance-Lösungen zu identifizieren. Vergleiche zwischen verschiedenen Governance-Optionen werden dabei häufig empfohlen (*Ex-ante-Evaluierung*). Doch wie lassen sich Implikationen regulatorischer Entscheidungen systematisch erfassen und bewerten? Unter welchen Bedingungen und bis zu welchem Grad kann Regulierungsverantwortung von staatlichen Akteuren an die Industrie und die Nutzer übertragen, bzw. diesen gänzlich überlassen werden? Anhand welcher Kriterien können Auswahlentscheidungen zur Verteilung von regulatorischer Verantwortung zwischen Staat, Industrie, zivilgesellschaftlichen Akteuren und individuellen Nutzern überprüft werden? Und welche Rolle soll der Staat in alternativen Regulierungs-Arrangements weiterhin spielen? Es geht also um die Identifikation von *Gestaltungsoptionen* für die gesellschaftliche Handlungskoordination und um praktische Orientierungshilfen für Auswahlentscheidungen (*Governance/Regulatory Choice*). Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen nicht nur für die akademische Analyse von Nutzen sein, sondern auch für die Strategieentwicklung in Politik und Industrie sowie für die zivilgesellschaftliche Kontrolle alternativer Regulierungsinstitutionen.

Abbildung 1 fasst die fünf Erkenntnisinteressen/Forschungsfelder der Analysen zu alternativen Regulierungsformen im Mediamatiksektor zusammen.

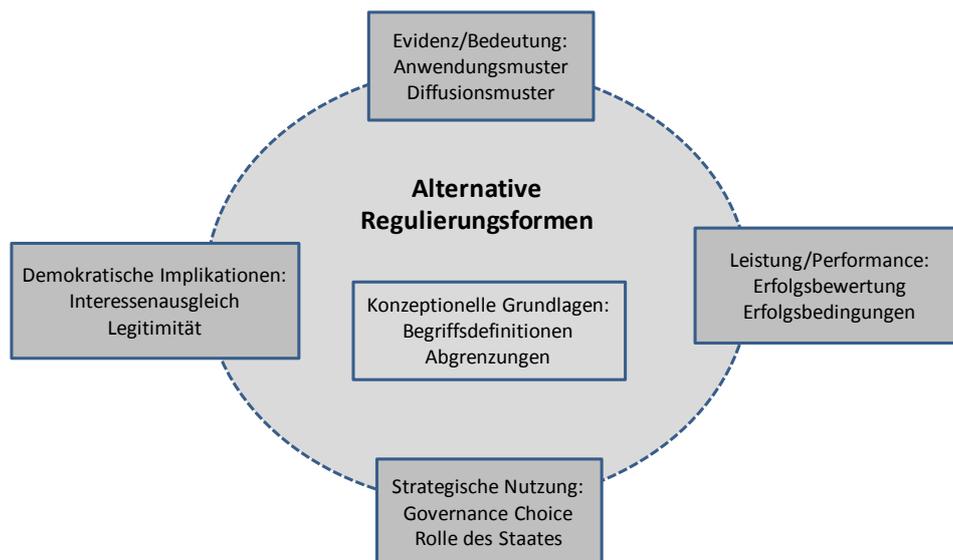


Abb. 1: Erkenntnisinteressen/Forschungsfelder

#### (4) Ansätze zur Analyse von Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor

Die theoretischen Grundlagen und konzeptionellen Eckpfeiler unserer Forschung zu alternativen Regulierungsformen wurden im Verlauf verschiedener Projekte Schritt für Schritt entwickelt, wobei zwei Phasen mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten zu unterscheiden sind. Die erste Phase (2001–2006) stand stärker im Zeichen der begrifflichen und konzeptionellen Erfassung sowie der *deskriptiven Analyse* alternativer Regulierungsformen mit dem Ziel, Anwendungsmuster und Transformationsprozesse im Governance-Arrangement des konvergenten Mediamatiksektors zu beschreiben. Die zweite Phase (2006–2011) stand stärker im Zeichen der Evaluierung von alternativen Regulierungsformen, der *erklärenden Analyse* von Erfolg und Misserfolg sowie der Anwendung und Weiterentwicklung von Ansätzen zur Unterstützung regulatorischer Auswahlentscheidungen (Governance/Regulatory Choice).

##### *Ansätze für institutionelle, deskriptive Analysen alternativer Regulierungsformen zur Erfassung von Anwendungs- und Transformationsmustern*

Die Grundlagen für beide Phasen wurden in einem Forschungsprojekt mit dem Titel „Selbst- und Ko-Regulierung als zentrale Faktoren einer transformierten Staatlichkeit im Mediamatiksektor“ erarbeitet, das 2001/2002 im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien von Michael Latzer, Natascha Just, Florian Saurwein und Peter Slominski durchgeführt wurde.<sup>15</sup> Die Arbeitskammer ist einer der österreichischen Sozialpartner, die traditionell über starken realpolitischen Einfluss verfügen. Die Motivation für die Unterstützung der Studie lag u.a. in der Frage, ob mit einem möglichen Trend in Richtung Selbst- und Ko-Regulierung auch Einflussverschiebungen zu Lasten sozialpartnerschaftlicher Institutionen einhergehen könnten. In diesem Projekt wurden zunächst aktuelle politische Entwicklungstrends unter Berücksichtigung der EU-Ebene<sup>16</sup> aufgearbeitet und alternative Regulierungsformen aus theoretischer Perspektive analysiert. Die theoretischen Analysen führten zu einem Analyserahmen mit folgenden konzeptionellen Eckpfeilern<sup>17</sup>, die prägend für den weiteren Forschungsverlauf waren.

- Die Analysen alternativer Regulierungsformen im Kommunikationssektor wurden in den interdisziplinären Diskurs über Governance, Steuerung und Regulierung eingebettet wobei v.a. auf Ansätze des *Neuen Institutionalismus* an der Schnittfläche der Wirtschafts-, Politik- und Rechtswissenschaften zurückgegriffen wurde.<sup>18</sup> Die Untersuchungen setzen dabei beim institutionellen Arrangement zur Umsetzung von öffentlichen (sozialen, ökonomischen) Steuerungszielen an. Die Ausrichtung der Forschung erfolgt daher entlang einer *Public-Interest-Perspektive* die öffentliche Interessen und Public-Policy-Zielsetzungen besonders berücksichtigt.
- Die zentrale Analyseeinheit bilden *Institutionen* (Normen, Organisationen), wobei die Analyse auf *Regulierungsinstitutionen* fokussiert, mit denen Marktinterventionen vollzogen werden, die das Marktverhalten von Marktakteuren intentional beschränken, um öffentliche (ökonomische und soziale) Steuerungsziele zu erreichen.

---

<sup>15</sup> Die Studie wurde unter der Leitung von Michael Latzer an der Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und Europäische Integration der Österreichischen Akademie der Wissenschaften durchgeführt.

<sup>16</sup> Siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 79f.); Just & Latzer (2004).

<sup>17</sup> Zum Analyserahmen siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 18f.).

<sup>18</sup> Für richtungsweisende Anwendung institutioneller multidisziplinärer Ansätze zur Analyse alternativer Regulierungsformen siehe v.a. Gupta & Lad (1983); Gunningham & Rees (1997).

Die Konzentration auf den Beschränkungsaspekt ist in der sozialwissenschaftlichen Analyse von Governance nicht selbstverständlich. Soziale Handlungskoordination erfolgt auf vielfältige Art und Weise (Macht, Geld, Information), und Beschränkungen stellen eine unter mehreren Möglichkeiten dar, um Verhalten in eine bestimmte, intendierte Richtung zu lenken. Gerade die Governance-Perspektive – und darin liegt ihr Wert – öffnet den Blick für diese vielfältigen Steuerungsformen. Aus analytischer Perspektive droht damit jedoch auch eine Verwässerung des Untersuchungsgegenstands. Die Differenzierung verschiedener Strukturen, Prozesse und Instrumente von Governance ist notwendig, um Veränderungstrends beobachten zu können. Die Konzentration auf den Beschränkungsaspekt, wie sie auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse vorgenommen wird, ermöglicht eine Abgrenzung der Regulierung von anderen Steuerungsmodi (z.B. Formen finanzieller und fiskalischer Leistungen und Anreize) und verbessert damit die analytische Trennschärfe. Darüber hinaus ist der Beschränkungsaspekt in Demokratien westlicher Prägung von besonderer Brisanz. Beschränkungen entfalten nicht nur potenziell starke Wirkungen, sondern auch grundrechtsproblematische Implikationen (Gewerbefreiheit, Meinungsfreiheit, etc.), unabhängig davon, ob sie seitens staatlicher oder privater Akteure erfolgen (Drittwirkung der Grundrechte), und sie stellen hohe Koordinationsanforderungen an Kollektive, in denen Beschränkungen verhandelt und durchgesetzt werden.

Auf diesen grundlegenden Entscheidungen aufbauend, wurde ein *Analyseinstrumentarium für empirische, komparative Analysen* alternativer Regulierungsinstitutionen entwickelt:

- Das Instrumentarium besteht aus einem *Analyseraster* für die Erfassung institutioneller Charakteristika alternativer Regulierungsinstitutionen, die eine deskriptive Analyse der *Anwendungsmuster* alternativer Regulierungsformen ermöglichen. Damit lassen sich Zielsetzungen und Wirkungsbereiche alternativer Regulierungsorganisationen ebenso beschreiben wie zentrale organisatorische Merkmale. Der Ablauf von alternativen Regulierungsprozessen, die eingesetzten Regulierungsinstrumente, die Zusammensetzung der involvierten Akteure, die Einbindung in internationale Organisationen, Finanzierungsmodi sowie insbesondere die Form der Involvierung des Staates in die jeweilige Regulierungsinstitution.<sup>19</sup>
- Den analytischen Kern des Analyserasters bildet ein *Klassifikationsschema* zur Verortung von Regulierungsinstitutionen auf einem Kontinuum zwischen Staat und Markt. Die Differenzierung erfolgt anhand der Intensität der staatlichen Involvierung in den jeweiligen Institutionen, die anhand formaler Charakteristika festgemacht wird.<sup>20</sup> Unterschieden wird zwischen staatlicher Regulierung im engen und im weiten Sinn, Ko-Regulierung sowie Selbstregulierung im weiten und im engen Sinn. Ko-Regulierung und Selbstregulierung werden als alternative Regulierungsformen gefasst.<sup>21</sup>

Der analytische Wert des Klassifikationsschemas liegt in der differenzierten Abstufung staatlicher und privater Involvierung in den untersuchten Institutionen. So kann für einzelne Institutionen die Intensität der staatlichen Involvierung erfasst werden, idealerweise unter

---

<sup>19</sup> Für ein umfassendes Analyseraster, mit dem sich institutionelle Strukturmerkmale von Regulierungsorganisationen systematisch erheben lassen, siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 104f.; 2006, 157).

<sup>20</sup> Auf das Zusammenspiel zwischen staatlichen und privaten Akteuren in Governance-Arrangements wird in der Literatur regelmässig verwiesen, wenn auch nicht mit einheitlichen Zielsetzungen und Instrumentarien für die Analyse. Siehe beispielsweise Cane (1987); Michael (1995); Ogus (1995); Doyle (1997); Gunningham & Rees (1997); Sinclair (1997); Baldwin & Cave (1999); Gunningham & Sinclair (1999); Black (2001); Parker (2002); Engel (2004); Bartle & Vass (2007); Hèritier & Lehmkuhl (2008); Lehmkuhl (2008).

<sup>21</sup> Siehe grundlegend Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 43) sowie Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2003, 135f.; 2006, 154f.). Für eine ausführliche Darlegung und Diskussion der Vorteile der Klassifikation gegenüber anderen Konzepten Latzer & Saurwein (2008, 96f.).

Berücksichtigung von institutionellen Veränderungen im Zeitverlauf. Anhand grösserer Samples lässt sich jener Ausschnitt des ‚Schattens der Hierarchie‘ (Héritier & Lehmkuhl 2008) zeigen, der als *formaler* staatlicher Beitrag in Form von gesetzlichen Grundlagen, Verträgen, Finanzierung, Personal, etc. im privaten Teil des Regulierungsarrangements wirksam ist. Anhand von Längsschnittanalysen lassen sich sowohl die Diffusionsmuster alternativer Regulierungsformen als auch Transformationsmuster im Governance-Arrangement ablesen.

Die Instrumentarien wurden in Form einer umfassenden *empirischen Analyse alternativer Regulierungsinstitutionen im konvergenten österreichischen Mediamatiksektor* (Print, Rundfunk, Telekommunikation, Internet) angewendet. Diese erstmalige Vollerhebung für ein Land zeigte v.a. die Anwendungsmuster alternativer Regulierungsformen im Mediamatiksektor. Besondere Schwerpunkte der Analyse bildeten neben der differenzierten Analyse der Rolle des Staates in alternativen Regulierungsinstitutionen, die Fragen nach Transformationsmustern in Form von Veränderungen im Zeitverlauf, nach regulatorischer Konvergenz, nach Regulierungsprozessen und eingesetzten Regulierungsinstrumenten sowie nach den demokratiepolitischen Implikationen alternativer Regulierungsformen. Die umfassenden und vielfältigen Ergebnisse der Untersuchungen wurden in Form eines Forschungsberichts und als Buch publiziert (Latzer, Just, Saurwein & Slominski 2002). Kernergebnisse wurden darüber hinaus in namhaften referierten internationalen Fachzeitschriften veröffentlicht. Eine zusammenfassende Darstellung der Forschungsergebnisse erschien in *Communications & Strategies* (Latzer, Just, Saurwein & Slominski 2003). Die Ergebnisse der empirischen Analysen zu alternativen Regulierungsformen im österreichischen Mediamatiksektor wurden in *Telecommunications Policy* veröffentlicht (Latzer, Just, Saurwein & Slominski 2006).

Im Rahmen von anschliessenden Forschungsprojekten wurden die Instrumentarien für deskriptive Analysen auch für Untersuchungen alternativer Regulierungsinstitutionen in anderen europäischen Ländern und auf internationaler Ebene angewendet, wobei neben organisatorisch/institutionellen Merkmalen auch *Kontextbedingungen* alternativer Regulierungsformen verstärkt Berücksichtigung fanden:

- So wurde z.B. die Bedeutung von Selbstregulierung in unterschiedlichen Gruppen der Medieninhalteindustrie unter Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung analysiert.<sup>22</sup>
- Die Formen staatlicher Involvierung, die schon beim Klassifikationsschema für Regulierungsinstitutionen als formalisierte Beiträge auf institutioneller Ebene berücksichtigt sind, wurden ergänzt um informelle Ausprägungen staatlicher Involvierung.<sup>23</sup>

Der analytische Mehrwert der Ergänzungen liegt in einer stärkeren Differenzierung von Kontextbedingungen, die so schrittweise für empirische Analysen alternativer Regulierungsformen operationalisiert wurden. Mit der Berücksichtigung *informeller* Formen staatlicher Involvierung wird beispielsweise ein weiterer Ausschnitt des ‚Schattens der Hierarchie‘ sichtbar, der mit der Beschränkung auf formale Charakteristika nicht erfasst wird. Erst in Kombination zeigt sich die breite Palette an formalen Instrumenten und informellen Taktiken, auf die der Staat zurückgreifen kann, um alternative Regulierungsformen zu unterstützen, aktiv zu nutzen und zu kontrollieren. Die Möglichkeiten reichen von weichen

---

<sup>22</sup> Siehe Latzer & Saurwein (2008, 107f.).

<sup>23</sup> Siehe Latzer & Saurwein (2008, 112); Saurwein (2011, 351). Formen informeller Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Governance-Arrangement des Kommunikationssektors werden von Birmhack & Elkin-Koren (2003) als „Invisible Handshake“ bezeichnet.

Formen der staatlichen Involvierung durch symbolische Unterstützung und Inspiration über formale Beiträge wie personelle Einbindung und finanzielle Subventionen bis zur aktiven direkten Kontrolle in Ko-Regulierungsinstitutionen.

Empirische Analysen erfolgten anhand von ausgewählten europäischen Fallbeispielen aus dem Bereich der Selbstregulierung für digitale Medieninhalte die exemplarisch für übergreifende Anwendungsmuster und -trends stehen. Die Beiträge sind als Forschungsbericht und als Sammelbandbeitrag publiziert (Latzer & Saurwein 2007; 2008). Die Beiträge dienten der Vorbereitung und bilden einen Teil des Resümees einer internationalen Medienexpertenkonferenz, die im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft stattfand.<sup>24</sup> Für den österreichischen Rundfunksektor wurde eine Analyse internationaler und alternativer Regulierungsformen vorgelegt mit der Formen der horizontalen und vertikalen Ausweitung von Government in Richtung Governance untersucht wurden (Saurwein 2007).

#### *Ansätze für die erklärende Evaluierung alternativer Regulierungsinstitutionen zur Unterstützung regulatorischer Auswahlentscheidungen*

Mit dem Basisforschungsprojekt wurde 2001/2002 auch bereits der Grundstein für evaluierende und erklärende Analysen gelegt. Teil des Projekts waren Literaturanalysen zur Identifikation von Erfolgsfaktoren für alternative Regulierungsformen.

- Die Ergebnisse der Literaturanalysen wurden zu einer *Kontrollliste zum Einsatz alternativer Regulierungsformen* zusammengefasst.<sup>25</sup> Erkenntnisse aus den empirischen Analysen der Anwendung alternativer Regulierungsformen im österreichischen Mediamatiksektor konnten ebenfalls bereits in die Formulierung von Erfolgsfaktoren einbezogen werden.

Die Anwendung der Kontrollliste erfolgte zunächst beispielhaft anhand der ausgewählten Fallbeispiele Netzzusammenschaltung in der Telekommunikation und Markttransparenz im e-Commerce.<sup>26</sup> Der erkennbare praktische Nutzen für Evaluierungsfragen und der Bedarf an stärkerer theoretischer und empirischer Fundierung führten zu einer intensivierten theoretischen Auseinandersetzung mit den Erfolgsbedingungen alternativer Regulierungsformen und zur Anwendung der Evaluierungskriterien in der Analyse weiterer regulatorischer Herausforderungen des Medienwandels, etwa zu Fragen nach dem passenden institutionellen Arrangement zur Bekämpfung von unerwünschter e-mail Werbung/Spam (Just, Latzer & Saurwein 2007). Dabei wurde die Kontrollliste als mehrstufiger Leitfaden für die systematische Diskussion von Regulatory Choice in Publikationen konzeptualisiert und in weiteren Publikationen präsentiert (Latzer 2007; Latzer & Saurwein 2008), um sie im kritischen Austausch mit der Forschungsgemeinschaft weiter zu verbessern.

Die Fortsetzung der Forschungsanstrengungen zur Evaluierung alternativer Regulierungsinstitutionen erfolgte aufgrund der Nachfrage nach Expertise seitens der britischen Regulierungsbehörde Office of Communications (Ofcom). Die Wahl adäquater

---

<sup>24</sup> Die Medienexpertenkonferenz zum Thema „Wie kann das Vertrauen der Nutzer in die Inhalte digitaler Medien gestärkt werden?“, fand im Mai 2007 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft statt. Zur Vorbereitung der Konferenz erstellten wir die Studie „Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potential von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ (Latzer & Saurwein 2007; 2008).

<sup>25</sup> Für theoretische Grundüberlegungen zu Erfolgsfaktoren unter der Berücksichtigung von postulierten Vor- und Nachteilen von alternativen Regulierungsformen siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 54); für die daraus abgeleitete Kontrollliste zum Einsatz alternativer Regulierungsformen Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 152).

<sup>26</sup> Siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 154; 2003, 144).

regulatorischer Lösungen zählt zu den wichtigsten Aufgaben Ofcoms, wobei Ofcom danach strebt, verschiedene alternative Regulierungsoptionen sorgsam zu vergleichen. Ofcom arbeitete seit 2004 an der Entwicklung von Grundprinzipien für objektive und transparente Evaluierungen zur Bestimmung passender regulatorischer Ansätze (vgl. Ofcom 2004; 2008). Im Rahmen der Entwicklung solcher Kriterien wurde in Ergänzung zu einer Stakeholder-Konsultation auch die Studie „Comparative Analysis of Co- and Self-Regulation in Communications Markets“ als wissenschaftliche Begleitanalyse in Auftrag gegeben. Diese Studie wurde Mitte 2007 von Michael Latzer, Monroe Price, Florian Saurwein und Stefaan Verhulst durchgeführt.<sup>27</sup> Im Zentrum der Analyse stand die Frage, ob und wie Erfolg und Misserfolg alternativer Regulierungsinstitutionen erklärt werden kann. Zur Beantwortung der Frage wurde ein *erklärender Evaluierungsansatz* entwickelt, der auf der Kontrollliste zum Einsatz alternativer Regulierungsformen aufbaut, und diese um eine Performance-Dimension ergänzt.

- Der vom Forschungsteam weiterentwickelte „4-A-Ansatz“<sup>28</sup> präzisiert die Performance-Dimension anhand der Evaluierungskriterien *adoption, awareness, attitude* und *action* und eignet sich dazu, Erfolg bzw. Misserfolg auf der Ebene der Institution im Zusammenspiel mit ihren wesentlichen Stakeholdern festzumachen.<sup>29</sup>
- Der Analyseansatz basiert auf der Grundannahme, dass die Performance alternativer Regulierungsinstitutionen einerseits von *institutionellen/organisatorischen Erfolgsfaktoren* und andererseits von *ermöglichenden Kontextfaktoren* abhängt.
- Auf Basis dieser Differenzierung von Einfluss- und Wirkungsdimensionen, deren Wechselwirkungen zu beachten sind, wurde eine Reihe von Evaluierungskriterien, die in der gängigen Literatur häufig genannt werden,<sup>30</sup> geordnet und für empirische Analysen anhand von *Indikatoren* operationalisiert.

Der analytische Wert des Ansatzes liegt in einer theoriegeleiteten Modellierung von Zusammenhängen zwischen Kontext, Institutionen, Performance und der Rolle des Staates zur Bewältigung regulatorischer Herausforderungen. Es ist ein „erklärender Evaluierungsansatz“ weil er einerseits die Performance-Dimension für Evaluierungen erfasst und andererseits darauf abzielt, Erfolg und Misserfolg auf der Performance-Ebene anhand von institutionell/organisatorischen Faktoren und Kontextfaktoren auch erklären und prognostizieren zu können. Der praktische Nutzen des Ansatzes besteht in seiner Anwendbarkeit für systematische Evaluierungen alternativer Regulierungsarrangements, die in verschiedenen Varianten erfolgen kann. Sowohl theoriebasierte Abschätzungen als auch empirische Analysen von Zusammenhängen zwischen Kontext, Institutionen, Performance und der Rolle staatlicher Akteure sind möglich.

---

<sup>27</sup> Die Studie wurde unter der Leitung von Michael Latzer am Institut für Technikfolgenabschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften durchgeführt. Als Kooperationspartner fungierte das Center for Media and Communication Studies (CMCS) an der Central European University in Budapest.

<sup>28</sup> Inspiriert ist der 4-A-Ansatz von Erkenntnissen aus der Umweltforschung, die v.a. auf Arbeiten von Hines, Hungerford & Tomera (1986/87) zurückgehen und als Learning and Behavioural Change System bezeichnet werden. In der Umweltforschung wurde der Ansatz entwickelt um Zusammenhänge zwischen den Dimensionen Knowledge, Attitude und Action (K-A-A) für *individuelles* Verhalten in umweltrelevanten Fragen zu modellieren. Die von uns zusätzlich berücksichtigte „Adoption“-Dimension spiegelt *institutionelle* Aspekte wider, weil beispielsweise Selbstregulierungsorganisationen gegründet werden und sich Unternehmen bestimmten Kodizes unterwerfen.

<sup>29</sup> Siehe Latzer, Price, Saurwein & Verhulst (2007, 10f.); Saurwein & Latzer (2010, 466f.).

<sup>30</sup> Die unter den drei Dimensionen Kontext, Institutionen und Performance gefassten Kriterien sind nicht neu, sondern werden in der Regulierungsliteratur regelmässig genannt. Laut Puppis et al. (2004, 71) sind viele dieser Kriterien jedoch weder ausreichend theoretisch begründet noch empirisch geprüft. Unsere Arbeiten sollen dazu beitragen, solche Defizite abzubauen.

Bestehende Institutionen können im Rahmen von *Ex-post-Evaluierungen* entlang der Performance-Indikatoren bewertet und verglichen werden, die Erklärung von Performance Unterschieden kann systematisch anhand der Analyse von Erfolgs- und Kontextfaktoren erfolgen. Sofern die Analyse nahe legt, dass Performance-Defizite durch institutionelle/organisatorische Faktoren bedingt sind, können Reformüberlegungen angestellt und korrigierende Massnahmen auf institutioneller Ebene gesetzt werden. Der erklärende Ansatz eignet sich zudem in besonderem Mass für *Ex-ante-Evaluierungen*, beispielsweise im Kontext von Regulatory Impact Assessments. Wenn neue regulatorische Herausforderungen auftreten kann mit Hilfe einer Analyse der *ermöglichenden Kontextfaktoren* abgeschätzt werden, ob eine alternative regulatorische Lösung zu Stande kommen und funktionieren kann, oder ob die Kontextbedingungen eine staatliche Regulierung oder zumindest eine verstärkte staatliche Einbindung oder Kontrolle des alternativen Regulierungsarrangements nahelegen.<sup>31</sup> Der Evaluierungsansatz bietet somit verschiedene Ansatzpunkte zur Bewertung und Einschätzung alternativer regulatorischer Lösungen. Er stellt jedoch keine technokratische Formel dar, die mechanistisch anwendbar ist.

Die Anwendung des Evaluierungsansatzes erfolgte wiederum beispielhaft anhand ausgewählter Fallbeispiele aus dem konvergenten Mediamatiksektor.<sup>32</sup> Analysiert wurden Zusammenhänge zwischen Performance, Institutionen, Kontextbedingungen und der Rolle des Staates für *Ratingsysteme in der Audiovisuellen Medienindustrie* und für *Verhaltenskodizes von Internet Service Providern*. Dabei wurden bewusst sehr erfolgreiche Fallbeispiele weniger erfolgreichen gegenübergestellt,<sup>33</sup> um in einem hypothesengeleiteten Vergleich die Wirkung ausgewählter Einflussfaktoren zu überprüfen, beispielsweise anhand der These, dass die positive Einstellung gegenüber alternativen Regulierungsinstitutionen mit dem Grad der Stakeholder-Einbindung steigt. Die Studie hat aufgrund niedriger Fallzahlen vor allem Pilotcharakter. Mit den Analysen konnten jedoch eine Fülle von Erkenntnissen gewonnen werden, die in Summe auf die Nützlichkeit des integrierenden, erklärenden Ansatzes für die Analyse alternativer Regulierungsinstitutionen und als Orientierungshilfe für die regulatorische Entscheidungspraxis verweisen.

Die Untersuchung wurde an Ofcom übermittelt als Forschungsbericht veröffentlicht (Latzer, Price, Saurwein, Verhulst 2007). Zentrale Ergebnisse wurden zudem in namhaften referierten, internationalen Fachzeitschriften publiziert. Zunächst wurde die Fallstudie über Ratingsysteme in der audiovisuellen Medienindustrie im *Journal für Broadcasting & Electronic Media* veröffentlicht (Saurwein & Latzer 2010). Darüber hinaus wurden die in der Kontrollliste zusammengefassten Kontextfaktoren anhand weiterer sektorenübergreifender Erkenntnisse aus der Literatur reflektiert und mit den eigenen empirischen Ergebnissen der Fallanalyse über Ratingsysteme in Form eines referierten Artikels in *Law & Policy* veröffentlicht (Saurwein 2011). Die Erkenntnisse wurden somit nicht nur in die Kommunikationswissenschaft, sondern in den disziplinenübergreifenden wissenschaftlichen Diskurs über Governance, Steuerung und Regulierung eingebracht und zur Diskussion gestellt. In Zukunft wird sich zeigen, ob der theoriegeleitete Evaluierungsansatz darüber hinaus auch verstärkt Anwendung in der Regulierungspraxis finden wird, beispielsweise als Instrument zur Unterstützung von Auswahlentscheidungen (Governance/Regulatory Choice) im Rahmen von Regulatory Impact Assessments (RIAs).

---

<sup>31</sup> Der notwendige Grad der staatlichen Involvierung hängt von Kontextfaktoren ab, u.a. von den Risiken eines Regulierungsversagens, dem Bedarf an einheitlichen und verbindlichen Mindeststandards, der Eingriffsintensität einer Regulierung, und den Interessengegensätze zwischen öffentlichen und partikularen Interessen.

<sup>32</sup> Siehe Latzer, Price, Saurwein & Verhulst (2007, 25f.).

<sup>33</sup> Eine ähnliche Vorgangsweise zur Kontrastierung von Fallbeispielen und zur Ableitung von Erfolgsfaktoren wählte Ostrom (1990) in ihren Analysen zur Governance von Gemeinschaftsgütern.

## (5) Forschungsergebnisse

Die Anwendung der oben kurz skizzierten Analyseansätze führte zu einer Reihe substanzieller Forschungsergebnisse. Einige ausgewählte Schlüsselresultate sollen im Folgenden thematisch geordnet präsentiert werden, bevor abschliessend Herausforderungen für die weitere Forschung skizziert werden.

### *Transformationsmuster*

Die Ergebnisse der empirischen Analysen zeigen eine *institutionelle Vielfalt* im Governance-Arrangement des Mediamatiksektors. Trotz des vergleichsweise eng gefassten Regulierungsbegriffs wird mit systematischen Erhebungen eine grosse Anzahl an alternativen Regulierungsinstitutionen sichtbar, die per Definition durch Verhaltensbeschränkungen zur Umsetzung von Regulierungszielen beitragen. Allein im österreichischen Mediamatiksektor wurden 2002 mit dem Versuch einer Vollerhebung 20 alternative Regulierungsinstitutionen identifiziert, 2006 wurden knapp 30 Institutionen gezählt.<sup>34</sup> Allein in Deutschland, Österreich und der Schweiz Raum können aktuell deutlich über 100 alternative Regulierungsinstitutionen im konvergenten Kommunikationssektor identifiziert werden.<sup>35</sup> Obwohl Selbst- und Ko-Regulierung oft gemeinsam mit anderen Steuerungsmodi als Neue Formen des Regierens bezeichnet werden, sind sie zumindest im Mediamatiksektor keineswegs neu, sondern zum Teil seit langem etabliert. Sie werden traditionell für Medieninhaltsregulierung (Werbung, Presse) und in technischen Bereichen (Normung, Konformitätsbewertung) angewendet.<sup>36</sup>

Seit Ende der 1990er-Jahre ist eine *deutliche Zunahme* an alternativen Regulierungsinstitutionen zu beobachten.<sup>37</sup> Der Hauptgrund dafür ist der Internetboom, der etliche Neugründungen nach sich zieht. Nach der Etablierung alternativer Regulierungsinstitutionen für Standardisierungs- und Verwaltungsaufgaben in früheren Phasen der Internetentwicklung folgten ab Mitte der 1990er-Jahre Verhaltenskodizes der Internet Service Provider, Bewertungs- und Filterungssysteme für Internetinhalte, Gütesiegel im e-Commerce, Meldestellen für illegale Internetinhalte und sektorale Verhaltensregeln für Internetinformation in sensiblen Dienstleistungsbereichen (Gesundheitswesen). In Reaktion auf neue regulatorische Herausforderungen (Suchmaschinen, Datenschutz, Content-Hosting, Onlinewerbung, User-Generated-Content, SaaS/Cloud Computing) kommt es laufend zu weiteren Neugründungen. Insgesamt entsteht eine Vielfalt an alternativen Regulierungsinstitutionen mit denen bestehende staatliche Regulierungsstrukturen ergänzt werden.

Analysen verweisen jedoch auf Unterschiede der Entwicklungsdynamik zwischen den Subsektoren des konvergenten Kommunikationssektors.<sup>38</sup> Die Entwicklungsdynamik im Governance-Arrangement in den traditionell stark staatlich kontrollierten Subsektoren Rundfunk und Telekommunikation ist deutlich geringer als im Internet.<sup>39</sup> Hier waren um

---

<sup>34</sup> Siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 108); Pelikan (2006).

<sup>35</sup> Die Abschätzung basiert auf ländervergleichenden Erhebungen, die 2011 im IPMZ-Forschungsseminar „Regulatorische Innovationen: Alternative Regulierungsformen zwischen Markt und Staat“ durchgeführt wird.

<sup>36</sup> Siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 117f.; 2003, 138f.; 2006, 158f.).

<sup>37</sup> Für Details siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 117; 2003; 2006); Latzer & Saurwein (2008). Die Ergebnisse werden auch in der aktuellen ländervergleichenden Erhebung bestätigt.

<sup>38</sup> Siehe z.B. Latzer & Saurwein (2008, 107f.).

<sup>39</sup> Zur Analyse internationaler und alternativer Regulierungsformen im österreichischen Fernsehsektor siehe Saurwein (2007); zur Bedeutung von Selbstregulierung in unterschiedlichen Gruppen der Medieninhalte-Industrie Latzer & Saurwein (2008, 107f.).

2002 in Österreich lediglich ‚Selbstregulierungsinseln‘ innerhalb staatlich dominierter Regulierungsarrangements zu erkennen, die meist schon seit längerem etabliert waren. Speziell in der Mobilkommunikation ist in den letzten Jahren aber eine merkbare Zunahme alternativer Regulierungsformen zu beobachten, beispielsweise für Antennenstandortwahl, Mehrwertdienste und Jugendschutz. Im Zuge der Konvergenz wird die konkrete Zuordnung von alternativen Regulierungsinstitutionen zu einem der Subsektoren jedoch immer schwieriger. So zeigen sich deutliche Trends einer Ausweitung der Kompetenzen von Regulierungsinstitutionen aus traditionellen Sektoren (Rundfunk, Print, Telekommunikation) auf das Internet. Diese *regulatorische Konvergenz* (Latzer 2009) kann als Reaktion auf den Konvergenztrend auf technischer, unternehmerischer und gesellschaftlich-funktionaler Ebene interpretiert werden.<sup>40</sup> So erweitern beispielsweise bestehende Selbstregulierungsorganisationen ihre Tätigkeit auf digitale Inhalte: Presseräte behandeln Beschwerden über Online-Ausgaben von Printprodukten, Bewertungssysteme für elektronische Spiele werden auf Offline- und Online-Spiele angewendet, etablierte Verbände der Direktvermarkter ergänzen bestehende Verhaltensregeln um neue Vorgaben für den Bereich E-Mail-Marketing, etc.

Die Analysen der Etablierung alternativer Regulierungsinstitutionen lassen weitere Muster ihrer *Genese* und Veränderung im Zeitablauf erkennen. Wie vermutet, finden sich Beispiele für die Top-down-Delegation von Regulierungsverantwortung vom Staat an die Industrie, die den Trend von der staatlichen Regulierung in Richtung zur Selbst- und Ko-Regulierung bestätigen, beispielsweise indem private Inhaltsbewertungssysteme traditionelle staatliche Filmklassifikation ersetzen. Diese Delegation von Verantwortung erfolgt jedoch eher in Form staatlich kontrollierter Ko-Regulierung auf Basis rechtlicher Grundlagen als durch alleiniges Vertrauen auf Selbstregulierung. Bei neu auftauchenden Regulierungs-Problemen überwiegen in der frühen Phase Selbstregulierungen. Mit fortschreitender Etablierung nimmt dann jedoch der staatliche Beitrag im Regulierungsarrangement zu. Mitunter kommt es zur Bottom-up-Transformation von Selbstregulierung in Ko-Regulierung, wie beispielsweise beim Jugendmedienschutz in Deutschland.

Diese Beobachtungen verweisen darauf, dass kein völlig einheitliches Transformationsmuster im Governance-Arrangement des Mediamatiksektors erkennbar ist. Einerseits nimmt die Anzahl alternativer Regulierungsinstitutionen zu, womit der Trend von der staatlichen Regulierung zur Selbst- und Ko-Regulierung bestätigt scheint. Andererseits kommt es zu mitunter gegenläufigen Bewegungen von der Selbstregulierung in Richtung Ko-Regulierung und staatlicher Regulierung, deren Ausprägungsformen und Ursachen (öffentliches Interesse, Versagen der Selbstregulierung, etc.) verstärkte Aufmerksamkeit verdienen. Die Herausforderung für die weitere Forschung besteht vor allem darin, Entwicklungstrends mit umfangreicheren Analysen anhand grösserer Samples aufzuzeigen.<sup>41</sup>

#### *Anwendungsmuster: Ziele & Instrumente*

Empirische Analysen zeigen, dass alternative Regulierungsinstitutionen im konvergenten

---

<sup>40</sup> Zur Analyse regulatorischer Konvergenz im österreichischen Mediamatiksektor siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 124); für etliche Fallbeispiele Latzer & Saurwein (2008, 116).

<sup>41</sup> Hier stellt sich jedoch die Frage, ob eine abschliessende Beurteilung von Veränderungsmustern in Form einer Netto-Bilanz überhaupt möglich ist. Diese dürfte nicht auf die institutionelle Ebene beschränkt bleiben, sondern müsste an der substantiellen Ebene der Regulierung ansetzen und zeigen, ob und welche konkreten Aufgaben von staatlichen zu privaten Akteuren transferiert werden. Erschwerend kommt hinzu, dass der Gesamtregulierungsumfang im Zeitverlauf nicht gleich bleibt, sondern aufgrund zusätzlicher regulatorischer Herausforderungen tendenziell anwächst, denen sich sowohl staatliche als auch private Akteure stellen.

Kommunikationssektor bei der Verfolgung verschiedenster Zieleetzungen eingesetzt werden, die grob nach inhaltlichen Zielen, nutzerspezifischen Zielen, Zielen im Bereich der Marktentwicklung und Wettbewerbsförderung sowie der Marktmachtkontrolle unterteilt werden können.<sup>42</sup> Ein Grossteil der alternativen Regulierungsinstitutionen verfolgt nutzerspezifische Ziele (z. B. Konsumenten- und Datenschutzschutz, Verbesserung der Markttransparenz) und inhalts-bezogene Ziele. Auch die Förderung der Marktentwicklung und des Wettbewerbs (z. B. Kommunikationssicherheit, effiziente Ressourcennutzung) werden durch alternative Regulierungsinstitutionen angestrebt. Dabei fällt auf, dass sich die Tätigkeit auf Vorleistungen bzw. die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Marktentwicklung konzentriert, z. B. auf Normung, technisch-administrative Koordination, spezielle Aspekte der Kommunikationssicherheit und Ressourcenverwaltung, von der alle Marktteilnehmer gleichermaßen profitieren sollen.<sup>43</sup> Selbst- und Ko-Regulierung wird nicht im Bereich der Marktmachtkontrolle eingesetzt. Dies entspricht der Annahme, dass die Möglichkeiten zur Selbstregulierung mit zunehmenden Interessengegensätzen abnehmen und nach einer stärkeren staatlichen Involvierung verlangen. Dies verweist auf Grenzen beim Einsatz alternativer Regulierungsformen.

Die Umsetzung von Steuerungszielen erfolgt im Regulierungsprozess, der in die Komponenten Normsetzung, Ex-ante-Normvollzug, Ex-post-Normvollzug und Sanktionierung unterteilt wird.<sup>44</sup> Alternative Regulierungsinstitutionen stellen eine Vielfalt an Normen und Instrumenten zu deren Durchsetzung bereit, mit denen die staatlichen Regulierungsinstrumente ergänzt werden. Speziell im Normvollzug zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen den alternativen Regulierungsinstitutionen. Mit zunehmender staatlicher Involvierung steigen sowohl die Aktivitäten im Ex-ante-Normvollzug als auch die Eingriffsintensität der verwendeten Regulierungsinstrumente. Staatliche Regulierungsinstitutionen und Ko-Regulierungsinstitutionen treffen häufig produkt- oder anbieterbezogene Zulassungsentscheidungen und können bei Fehlverhalten zum Teil ‚existenziell‘ sanktionieren, beispielsweise durch einen Konzessionsentzug oder die Verweigerung von Zertifikaten oder Bescheinigungen, die für einen Marktzutritt erforderlich sind. Mit abnehmender staatlicher Involvierung verlagert sich der Schwerpunkt der Regulierungstätigkeit hingegen auf den Ex-post-Normvollzug und damit hin zur Reaktion auf bereits eingetretene Fehlleistungen. Gleichzeitig nimmt mit abnehmender staatlicher Involvierung auch die Eingriffsintensität der eingesetzten Regulierungsinstrumente ab. Die Sanktionsmöglichkeiten von Selbstregulierungsinstitutionen beschränken sich – soweit überhaupt vorhanden – auf reputative bzw. organisatorische Sanktionen, wie den Entzug vergebener Gütezeichen, öffentliche Rügen oder den Verbandsausschluss. Hier zeigt sich v. a., dass Selbstregulierung bei hohen Risiken eines Regulierungsversagens schlecht einsetzbar ist, da sie zumeist ex-post – und damit bei hohen Risiken mitunter zu spät und mit geringer Sanktionsfähigkeit – auf Verfehlungen reagiert. Regulierungsaufgaben, die nach Ex-ante-Interventionsmöglichkeiten und einer hohen Sanktionsfähigkeit verlangen, sollten – nicht

---

<sup>42</sup> Zur Klassifikation von Steuerungszielen im Mediamatiksektor siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 105); zur Analyse der Anwendung alternativer Regulierungsformen nach Steuerungszielen Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 128f.; 2006, 161).

<sup>43</sup> Für potenziell relevante, erklärende Ansätze siehe Ronit & Schneider (1999) und Werle (2001), die Governance-Formen nach ihrer Rolle für die Marktentwicklung differenzieren. Ronit & Schneider unterscheiden ‚market-enabling‘, ‚market-improving‘ und ‚market-substituting‘ Governance. Werle (2001), sowie Holznapel & Werle (2004) unterscheiden ‚koordinative Standards‘ zur Reduktion von Transaktionskosten von ‚regulativen Standards‘ zur Internalisierung externer Effekte. Je nach Zielsetzung werden unterschiedliche Governance-Regime identifiziert.

<sup>44</sup> Zur Analyse der eingesetzten Regulierungsinstrumente entlang des Regulierungsprozesses siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 142f.); für daraus gezogene Schlussfolgerungen Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 158f.; 2003, 141).

zuletzt auch aus Legitimationsgründen – unter stärkerer staatlicher Involvierung umgesetzt werden (Latzer, Just, Saurwein & Slominski 2002, 159).

### *Demokratische Implikationen: Legitimität und Interessenausgleich*

Es liegt in der Logik alternativer Regulierungsformen, dass die jeweiligen Institutionen ihre demokratische Qualität nicht auf eine demokratische Wahl stützen, sondern ihre Legitimation aus anderen Quellen beziehen. Ihre Legitimität muss sich auf Beteiligung, adäquate Verfahren, Verantwortlichkeit und Transparenz stützen, um eine gesellschaftliche Kontrolle zu gewährleisten.<sup>45</sup> Eine zentrale Gefahr mangelnder Kontrolle in alternativen Regulierungsinstitutionen besteht in einer einseitigen Durchsetzung privater Interessen auf Kosten öffentlicher Interessen. Dieser kann beispielsweise durch institutionelle Vorkehrungen zum Interessenausgleich begegnet werden. Empirische Analysen zeigen jedoch, dass der Erfolgsfaktor Stakeholder-Involvierung in alternativen Regulierungsinstitutionen nur teilweise erfüllt ist.<sup>46</sup> Speziell Selbstregulierungsinstitutionen zeichnen sich durch hohe Zugangsbarrieren aus, wodurch der Interessenausgleich erschwert wird. Die differenzierte Analyse zeigt, dass die Offenheit und Stakeholder-Einbindung in alternativen Regulierungsinstitutionen mit steigender staatlicher Involvierung zunimmt.

Trotz dieser Defizite in der Dimension der Input-Legitimität kann nicht pauschal festgestellt werden, dass Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen ein demokratiepolitisches Problem darstellen. Denn bei der Analyse demokratiepolitischer Implikationen muss auch die faktische Einflussmacht der alternativen Regulierungsinstitutionen mitberücksichtigt werden, beispielsweise der Grad der Eingriffsintensität alternativer regulatorischer Maßnahmen. Je eingriffsintensiver regulatorische Massnahmen sind, desto höher der Bedarf an demokratischen Standards (Latzer, Just, Saurwein & Slominski 2002, 159). Selbst- und Ko-Regulierungsinstitutionen agieren in der Praxis bislang überwiegend mit relativ geringer Eingriffsintensität und häufig schwachen Sanktionsmechanismen. Dies ist in der Analyse demokratischer Implikationen alternativer Regulierungsformen verstärkt zu berücksichtigen. Ebenso ist zu beachten, dass Kontrolle nicht notwendigerweise nur innerhalb einer alternativen Regulierungsinstitution eingerichtet sein muss, sondern auch erfolgreich von aussen durch Dritte vorgenommen werden kann (Latzer, Price, Saurwein & Verhulst 2007, 48), beispielsweise durch kritische, zivilgesellschaftliche Akteure, die entsprechend als Kontextfaktor in der Analyse zu berücksichtigen sind (Saurwein 2011, 343).

Vor dem Hintergrund demokratischer Implikationen stärker zu reflektieren ist zudem ein spezifisches Dilemma *zwischen Freiwilligkeit und Zwang*, das sich v.a. in neueren Formen technikgestützter Regulierung besonders deutlich zeigt: Die meisten Selbstregulierungen, die auf klassische Instrumente wie Verhaltenskodizes und Gütesiegel zurückgreifen, sind in ihrer Wirkung auf verbandlich organisierte Industriegruppen beschränkt (z.B. Presse, Werbung, ISPs, Direktvermarkter). Wesentliche Probleme werden jedoch häufig von Akteuren verursacht, die bewusst außerhalb der etablierten Industrien operieren und sich keinen freiwilligen Vereinbarungen unterwerfen (z. B. Spammer). Die Möglichkeiten, gegen ‚Schwarze Schafe‘ und ‚Free-rider‘ mit klassischen Instrumenten der alternativen Regulierung vorzugehen, sind daher beschränkt. Damit wird auf eine zentrale Schwäche alternativer Regulierungsformen im Vergleich zur staatlichen Regulierung hingewiesen, die mit

---

<sup>45</sup> Zur Ausführlichen Diskussion rechtsstaatlicher und demokratischer Konsequenzen von Selbst- und Ko-Regulierung und zur Ableitung von Indikatoren für empirische Analysen siehe Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 57f.; 2003, 146f.)

<sup>46</sup> Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 136f.; 2006, 163f.); Latzer, Price, Saurwein & Verhulst (2007, 44f.).

zunehmender Marktfragmentierung tendenziell ansteigt (Saurwein 2011, 346). Technische Normen (z.B. Filtersysteme) könnten einen umfangreichen Schutz bieten und sind geeignet den Wirkungsbereich der Massnahmen über freiwillige Teilnehmer hinaus auf Dritte auszuweiten (Latzer & Saurwein 2008, 135). Genau damit erlangen die Massnahmen jedoch potenziell grundrechtsproblematische Dimensionen. Alternative Regulierungsformen und dabei vor allem ihre technikgestützten Varianten stehen damit im Spannungsfeld zwischen ‚freiwilliger‘, ggf. zu schwacher Durchsetzung und ‚erzwungener‘ und damit potenziell grundrechtsproblematischer Durchsetzung.<sup>47</sup>

Die analytische Herausforderung für die Zukunft besteht darin, bei der demokratiepolitischen Bewertung alternativer Regulierungsformen eine einseitige Fixierung auf spezifische demokratische Input-Standards zu vermeiden. Es sollten differenzierte Beurteilungsinstrumente entwickelt werden die abgestufte Anforderungsprofile ermöglichen, die den jeweils evaluierten Institutionen gezielt angepasst werden können. Dabei sind jedenfalls die Stellung/Einflussmacht der Regulierungsorganisation in der jeweiligen Branche, der Grad der Eingriffsintensität alternativer regulatorischer Maßnahmen, und die Auswirkungen der Regulierung auf Dritte zu berücksichtigen. Adäquate *Transparenzvorkehrungen* können grundsätzlich als *conditio sine qua non* für alternative regulatorische Tätigkeiten herangezogen werden, weil sie die Grundbedingung für eine gesellschaftliche Ex-post-Kontrolle durch potenziell interessierte Kreise darstellen. Analysen zeigen, dass auch diese Basisanforderung in alternativen Regulierungsinstitutionen nicht umfänglich erfüllt ist (HBI & EMR 2006, 128).

#### *Rolle des Staates & Regulatory/Governance Choice*

Den gemeinsamen Kern aller hier resümierten Arbeiten bildet die Analyse alternativer Regulierungsinstitutionen im Sinne von Alternativen zur rein staatlichen Regulierung. Es wirkt daher auf den ersten Blick beinahe widersprüchlich, wenn dabei sehr zentral auch die *Rolle des Staates* im Zentrum der Analysen steht.<sup>48</sup> Die empirischen Analysen zur Rolle des Staates bestätigen die mittlerweile weithin verbreitete Erkenntnis, dass sich der Begriff Selbstregulierung häufig als Fehlbezeichnung darstellt (Sinclair 1997; Price & Verhulst 2000). In fast allen alternativen Regulierungsinstitutionen finden sich zumindest ‚Spuren‘ staatlichen Einflusses, beispielsweise in Form von Drohungen (stick) oder Anreizen (carrot) in der Gründungsphase alternativer Regulierungsinstitutionen bzw. im Zuge von Reformen. Ebenfalls deutlich sichtbar sind verschiedene formale staatliche Involvierungen in Form von gesetzlichen Grundlagen, personellen, finanziellen oder vertraglichen Beiträge zum strategischen oder operativen Betrieb oder in Form des strukturierten Zusammenspiels zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regulierungsprozess. Die Möglichkeiten staatlicher Involvierung reichen damit von weichen Formen durch symbolische Unterstützung bis zur aktiven direkten Kontrolle in Ko-Regulierungsinstitutionen. Die deskriptive Analyse der Formen staatlicher Involvierung ist weit verbreitet und hat in der letzten Dekade grosse

---

<sup>47</sup> Mit technischen Lösungen einher gehen darüber hinaus Gefahren von einseitiger Interessendurchsetzung, Wettbewerbsbeschränkung, und potenziell problematischen Monopolstellungen, die im Mediensektor traditionell besonders kritisch beurteilt werden (Kommunikationsfreiheit, Meinungsvielfalt). Die Entwicklung der technischen Architektur, z.B. für Bewertungs- und Filtersysteme ist daher auch unter dem Aspekt der Monopolisierungsgefahr zu diskutieren (vgl. Holznapel & Werle 2004, 34).

<sup>48</sup> Die Frage nach der Rolle des Staates zieht sich als roter Faden durch alle hier vorgelegten Arbeiten. Dies beginnt mit der Ausgangsfrage nach der Transformation der Staatlichkeit und zieht sich über das Klassifikationsschema für Regulierungsinstitutionen bis hin zur Analyse von Governance/Regulatory Choice mit der Empfehlungen für die Intensität und die Form der staatlichen Involvierung abgeleitet werden sollen.

Fortschritte gemacht.<sup>49</sup> Starke Differenzen bei der verwendeten Begrifflichkeit und Klassifikation der Formen staatlicher Involvierung erschweren zwar die Zusammenführung von Ergebnissen der vielfältigen Forschungsarbeiten. Die vorgelegten Beiträge verweisen jedoch auf die Vielfalt staatlicher Einflussmöglichkeiten und die Inventarisierung bietet für Forschung und Praxis eine ‚Toolbox‘, aus der für Analyse und Praxis unter verschiedenen Optionen ausgewählt werden kann.

Eine weitere zentrale Herausforderung für die Zukunft besteht darin, aus der Fülle an gut dokumentierten Möglichkeiten die adäquate Form und die notwendige Intensität der staatlichen Involvierung für die Reaktion auf neue, jeweils spezifische Herausforderungen ex ante abzuschätzen. Der erklärende Evaluierungsansatz soll genau dazu einen Beitrag leisten. Anhand der Analyse von Kontextfaktoren soll nicht nur die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens einer alternativen regulatorischen Lösung prognostiziert werden, sondern idealtypisch sollen damit auch Schlussfolgerungen zur Notwendigkeit, zum Grad und zur Form der optimalen staatlichen Involvierung abgeleitet werden. Anhand von Pilotstudien konnte das *Potenzial des Ansatzes* gezeigt werden. So führte die theoretische Analyse der Kontextfaktoren für Content-Rating-Systeme zur Schlussfolgerung, dass sich für die Bereitstellung solcher Systeme ein Governance-Arrangement anbietet, das in der operativen Praxis von der Industrie getragen und darüber hinaus von öffentlichen Institutionen beaufsichtigt wird.<sup>50</sup> Die empirische, vergleichende Analyse ausgewählter Ratingsysteme im Rahmen von Fallstudien mit Pilotcharakter zeigt, dass auch in der Praxis jene Institutionen besser funktionieren, die einen gewissen Grad an staatlicher Aufsicht aufweisen, während bei reinen Selbstregulierungsinstitutionen und stark staatlich kontrollierten Systemen Performancedefizite festgestellt werden konnten.<sup>51</sup> Der Wert der Ergebnisse dieser Analyse liegt jedoch nicht primär in der empirischen Bestätigung der Annahme zur Notwendigkeit der öffentlichen Aufsicht, die aus theoretischen Analysen abgeleitet wurde. Dafür ist die Fallzahl der empirischen Beobachtungen zu gering. Die Bedeutung der Analysen liegt in ihrem Beitrag zur Anwendung und zur Weiterentwicklung des erklärenden Evaluierungsansatzes. Hier gibt es noch viel zu tun und der Weg verläuft über das bessere Verständnis der Implikationen von Kontextfaktoren für die Performance von alternativen Regulierungsinstitutionen und die Rolle des Staates in alternativen Governance-Arrangements (vgl. Saurwein 2011). In einem nächsten Schritt sollte noch klarer herausgearbeitet werden, welche Kontextbedingungen nach welchem Grad der staatlichen Involvierung verlangen und welche konkreten Instrumente sich für die staatliche Steuerung alternativer Regulierungsinstitutionen jeweils anbieten.

---

<sup>49</sup> Siehe u.a. Latzer, Just, Saurwein & Slominski (2002, 108) zur Analyse der Intensität und Formen staatlicher Involvierung in alternativen Regulierungsinstitutionen im österreichischen Mediamatiksektor; Latzer & Saurwein (2008, 111) zu Formen staatlicher Involvierung anhand von Fallbeispielen alternativer Regulierungsinstitutionen im Bereich digitaler Medieninhalte; Latzer, Price, Saurwein & Verhulst (2007, 49) für eine vergleichende Analyse zu Formen staatlicher Involvierung in ausgewählten Institutionen für Inhaltsbewertung; Bartle & Vass (2005) für eine sektorenübergreifende Analyse der Formen staatlicher Involvierung im Vereinigten Königreich; Schulz & Held (2002) sowie HBI & EMR (2007) für formelle Verbindungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen in europäischen Ko-Regulierungsarrangements für Werbung und Jugendschutz; IDATE/TNO/IViR (2008) für Formen staatlicher Involvierung in Regulierungsarrangements für nutzergenerierte Inhalte; Puppis (2009) für die Formen staatlicher Involvierung in europäischen Presseräten; Donges & Puppis (2010) für einen Überblick zu den vielfältigen Bereichen sowie den (zwischen)staatlichen und privaten Akteuren der Internet Governance auf globaler, europäischer und nationaler Ebene.

<sup>50</sup> Siehe ausführlich Latzer, Price, Saurwein & Verhulst (2007, 33f.); zusammenfassend Saurwein & Latzer (2010, 476f.); Saurwein (2011, 352f.).

<sup>51</sup> Vergleichen wurden Bewertungssysteme in den USA (MPAA, TV Parental Guidelines), den Niederlanden (NICAM) und Malaysia (CMCF). Siehe Latzer, Saurwein, Price & Verhulst (2007, 39f.), Saurwein & Latzer (2010, 471f.).

In Summe zeigen die hier zusammenfassend dargelegten Forschungsbefunde, dass mit der Analyse alternativer Regulierungsinstitutionen wertvolle Erkenntnisse über das Governance-Arrangement des Mediamatiksektor gewonnen werden. Diese tragen dazu bei, soziale Handlungskoordination zur Umsetzung öffentlicher Interessen im Kommunikationssektors breiter zu erfassen und besser zu verstehen, als Analysen die auf Medienrecht („Law“), auf staatliche Medienregulierung („Government“) oder auf Medienpolitik zur Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen („Polity, Politics, Policy“) fokussieren. Sie ergänzen die Analysen durch die Berücksichtigung der Regulierung durch private Akteure, die meist nur sektoral und nicht immer bindend eingesetzt wird, die aber nichtsdestotrotz zur sozialen Handlungskoordination im Kommunikationssektor führt und zur Etablierung einer *Verantwortungskultur* im Mediensektor (Jarren 2007, 289) beitragen kann. In der Berücksichtigung der Beiträge privater Akteure liegt damit auch der spezifische *Beitrag für die Kommunikationswissenschaft*, speziell für das Teilgebiet Medien- und Kommunikationspolitik dessen Fokus mit der Governance-Perspektive gewinnbringend erweitert wird (vgl. auch Puppis 2010). Die Analyse darf jedoch nicht bei einer rein deskriptiven Beschreibung des Governance-Arrangements im Mediamatiksektor stehen bleiben, sie muss stärker darauf ausgerichtet werden, *Entwicklungsprozesse erfassen, erklären und bewerten* zu können und dahingehend lassen sich noch etliche Herausforderungen für die weitere Forschung formulieren.

#### **(6) Herausforderungen für die weiterführende Forschung**

Eine dieser Herausforderungen besteht darin, *sektorenübergreifende Entwicklungstrends* mit umfangreicheren Analysen anhand grösserer Samples mit Hilfe von Längsschnittanalysen aufzuzeigen. Sowohl Einzelfallanalysen spezifischer alternativer Regulierungsinstitutionen, als auch sektorale Analysen von Regulierungsarrangements in spezifischen Politikfeldern können dies nicht leisten. Querschnittanalysen sind zur Erfassung von Veränderungstrends ungeeignet, wenn keine Einbettung in historische Entwicklungen erfolgt. Um festzustellen, ob alternative Regulierungsformen tatsächlich relevante Bausteine der *Transformation der Staatlichkeit im konvergenten Kommunikationssektor* (Latzer 1999) bilden, muss die deskriptive Analyse deutlich breiter angelegt werden. Sie muss regulatorische Veränderungen in allen Politikfeldern des Kommunikationssektors wahrnehmen und integriert analysieren. Neben sektorenübergreifenden Analysen sind auch länderübergreifende und -vergleichende Untersuchungen, sowie eine stärkere Berücksichtigung der Etablierung internationaler alternativer Regulierungsinstitutionen notwendig. Solche Vorhaben können mit Hilfe von Governance-Analysen auf Basis institutioneller Ansätze gut umgesetzt werden. Sektorale, problemspezifische Analysen tragen zwar weniger zur Erfassung der Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor bei, sie sind jedoch geeignet, das Verständnis für die Auslöser von Entwicklungstrends zu schärfen und regulatorische Reaktionen zu beobachten. Von besonderem Interesse erscheint dabei die Frage, wie Staat, Industrie und Nutzer auf vergleichsweise neue Herausforderungen reagieren, z.B. in Bereichen wie *User-Generated-Content* und *Behavioural Targeting* und zu welchen hybriden Formen der Aufgabenverteilung und gegebenenfalls Zusammenarbeit es zwischen staatlichen und alternativen Regulierungsinstitutionen dabei kommt.

Darüber hinaus sollten in Zukunft deutlich verstärkt *technologische Architekturen als Regulierungsinstitutionen* in der Analyse berücksichtigt werden. In Untersuchungen alternativer Regulierungsformen wurde die Bedeutung technologischer Aspekte zwar kognitiv erfasst, aber empirisch noch nicht ins Zentrum gerückt. Hingewiesen wurde etwa auf den Trend von der zentralen staatlichen Regulierung zur dezentralen technikgestützten Selbstbeschränkung (Latzer 1999), mit denen sich beispielsweise Nutzer selbst und freiwillig

schützen, etwa durch Filtersoftware vor unerwünschten Inhalten wie Spam oder jugendgefährdenden Inhalten (Price & Verhulst 2002). Beim Schutz von geistigem Eigentum mittels Verschlüsselungs-, bzw. Copyright-Management-Systemen sind es die Inhalteproduzenten, und damit meist Unternehmen, die zum Selbstschutz greifen (Latzer & Saurwein 2008), beschränkt werden damit aber Handlungsmöglichkeiten der User. Neuere Anwendungsformen umfassen Privacy-Enhancing-Technologies (PETs) zum Schutz der Privatsphäre, beispielsweise Do-Not-Track-Technologies (DNTs). Regulierungsverantwortung wird so in zunehmendem Mass von den Individuen/Nutzern selbst übernommen. Dabei handelt es sich oft um unbedenkliche, weil freiwillige, individuelle Selbstbeschränkungen (Selbsthilfe). Der verstärkte Einsatz technikgestützter Regulierungsmassnahmen dient jedoch nicht nur dem freiwilligen Selbstschutz, sondern kann auch die Interessen und Grundrechte Dritter beeinträchtigen. Vor allem in Zusammenhang mit Netzsperrn, technischer Filterung, automationsgestützten Notice-and-Take-Down Verfahren (NTD) sowie Deep Packet Inspection werden technikgestützte Regulierungsformen zuletzt verstärkt problematisiert (Tambini, Leonardi & Marsden 2008; IDATE/TNO/IViR 2008; Marsden 2010; Deibert, Palfrey, Rohozinski & Zittrain, 2008; McNamee 2011). Im Zentrum der Analyse stehen dabei die grundrechtsproblematischen Implikationen und die potenziell negativen Auswirkungen für die Netzneutralität. Der steigenden Bedeutung technikgestützter Regulierungsmassnahmen sollte daher auch in der kommunikationswissenschaftlichen Analyse alternativer Regulierungsformen verstärkt Rechnung getragen werden.<sup>52</sup> Institutionelle Analyseansätze sind dafür geeignet, denn das Konzept der *Technik als Institution* (vgl. Dolata & Werle 2007) betont ihre regelbasierte, das individuelle und kollektive Verhalten steuernde Wirkung. Sie wirkt beispielsweise in Form von technischen Normen in die – analog zu Gesetzen oder Verhaltenskodizes – Funktionsziele und soziale Wertvorstellungen eingeschrieben sind und andererseits als Steuerungsinstrument in Form konkreter Designs/Codes (vgl. Lessig 1999), die bestimmte Handlungen ermöglichen und andere nicht.<sup>53</sup>

Institutionen-Analysen und Governance-Analysen teilen jedoch die Gefahr, die mit dem *strategischen Handeln* von (korporativen) Akteuren verbundenen Triebkräfte des Wandels zu vernachlässigen (vgl. Mayntz 2008, 46). Auch die vorgelegten deskriptiven institutionellen Analysen haben einen deutlichen Fokus auf formale ‚Strukturen‘ und vernachlässigen mitunter die ‚Handlungskomponente‘ sozialer Koordination.<sup>54</sup> Mit dem erklärenden Evaluierungsansatz werden Handlungsmotive privater Akteure zwar berücksichtigt, um die Wahrscheinlichkeit einer alternativen regulatorischen Lösung abzuschätzen. Der Ansatz hat jedoch einen deutlichen Problemlösungsbias, der stark am öffentlichen Interesse orientiert ist. Er soll dazu beitragen, die Suche nach einem effektiven Governance-Arrangement zu unterstützen. Vernachlässigt werden damit Handlungsmotive und private Interessen der Akteure des politisch-administrativen Systems zu deren Unterstützung der Ansatz hauptsächlich gedacht ist. Hier kommen jene ‚*Special Interests*‘ in Bezug auf Macht-

---

<sup>52</sup> Siehe Lievens (2010, 523), die auf deutliche Forschungslücken bei der Analyse rechtlicher Implikationen technikgestützter Regulierung im Jugendschutz hinweist.

<sup>53</sup> Technologien können als Institution verstanden werden, die „wie soziale Institutionen als kontingente Ergebnisse akteurgetragener sozialer Prozesse zugleich in Form neuer Handlungsermöglichkeiten oder -zwänge restrukturierend auf soziale Zusammenhänge zurück wirken“ (Dolata & Werle 2007, 37). Technik wird mitunter sogar eine effektivere Verhaltenslenkung zugeschrieben als sozialen Institutionen (ebenda, 21)

<sup>54</sup> Zu wenig Berücksichtigung finden damit u.a. informelle Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Governance-Arrangement des Kommunikationssektors, die von Birnhack & Elkin-Koren (2003) als „invisible Handshakes“ bezeichnet werden. Weitgehend ausgeblendet sind beispielsweise Wechselbeziehungen zwischen staatlichen Behörden und Internet Service Providern die beschränkende Massnahmen im Internet teils unter staatlichem Druck teils freiwillig/kooperativ implementieren. Die Versuche, den Aktionsradius von Wikileaks zu beschränken stehen beispielhaft dafür.

/Einflussverlust zum Tragen, die mit dem Ansatz noch nicht ausreichend berücksichtigt werden. Sowohl eine zunehmende Bedeutung von alternativen Regulierungsinstitutionen, als auch eine am öffentlichen Interesse orientierte Abschätzung der Potenziale von alternativen regulatorischen Lösungen, könnten den Einflussinteressen staatlicher Institutionen und Akteure auch entgegenlaufen.

Noch wenige Fortschritte wurden bisher bei der *Leistungsbewertung* alternativer Regulierungsinstitutionen erzielt. Empirische Analysen zeigen zwar, dass alternative Regulierungsinstitutionen im konvergenten Kommunikationssektor bei der Verfolgung inhaltlicher Ziele, nutzerspezifischer Ziele und Zielen im Bereich der Marktentwicklung und Wettbewerbsförderung eingesetzt werden. In welchem Ausmass sie jedoch dabei erfolgreich sind, wird selten im Detail untersucht und bewertet. Mit der Frage nach Ergebnissen rückt die Leistungsdimension alternativer Regulierungsinstitutionen in den Vordergrund, deren Erfassung (*Evaluierung*) eine problemorientierte Ergänzung institutioneller Ansätze erfordert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Evaluierung meist ein Unikat darstellt, weil sie idealtypisch an den öffentlichen Zielsetzungen im jeweiligen Politikfeld und an spezifischen Zielsetzungen der jeweils aktiven Institution orientiert sein muss. Konkrete Evaluierungsansätze lassen sich somit grundsätzlich nur politikfeld- und fallspezifisch entwickeln. Das grösste Problem besteht dabei darin, dass Leistung und Nutzen der Institutionen – verstanden als Beitrag zur Umsetzung öffentlicher Steuerungsziele – für etliche Politikfelder nicht messbar sind, weil die Zieldimension (etwa Jugendschutz, Datenschutz, Qualität von Inhalten) häufig kaum operationalisiert werden kann. Selbst wenn eine Operationalisierung möglich ist, bereitet es Schwierigkeiten, den konkreten Beitrag der jeweiligen Institution von anderen Einflussfaktoren zu isolieren. Mit dem *4-A-Ansatz* konnten für *Performance-Analysen* einige übergreifende Indikatoren entwickelt werden, um Erfolg bzw. Misserfolg auf der Ebene der Institution im Zusammenspiel mit ihren wesentlichen Stakeholdern festzumachen. Der Ansatz bietet damit eine Basis für Evaluierungen, für umfassende Leistungsbewertungen ist diese jedoch um weitere Indikatoren zu ergänzen, mit denen politikfeldspezifische Ziele und Leistungen beurteilt werden können.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist der erweiterte *und gesellschafts- und wirtschaftspolitische Kontext* für die Analyse alternativer Regulierungsformen. Staatliche Regulierung, Ko-Regulierung und Selbstregulierung sind nicht nur Regulierungsformen, die mehr oder weniger effektiv eingesetzt werden können, es sind auch „ideologische Schlagworte“ (Donges 2004) und Konzepte, die von Seiten staatlicher, ökonomischer und zivilgesellschaftlicher Akteure strategisch beworben oder bekämpft werden und die in einen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Normen-/Werte-/Leitbildhorizont eingebettet sind, der Veränderungen im Zeitverlauf unterliegt.<sup>55</sup> Die Steuerungsskepsis und das stärkere Marktvertrauen in den 1980er- und 1990er-Jahren – nicht zuletzt bedingt durch den Zusammenbruch des Realsozialismus in Osteuropa – haben zu einer verstärkten Propagierung und zu einem verstärkten Vertrauen in Selbstregulierung beigetragen. Im Kontext der Debatte über Good Governance und Better Regulation wird seit ca. 2000 der Rolle des Staates wieder mehr Bedeutung beigemessen. Die zentrale Zielsetzung und treibende Kraft der Governance-Reformen verlagert sich von weniger Government hin zu mehr Effizienz (Latzer & Saurwein 2008). In diesem Kontext kommt der Frage nach guten regulatorischen Lösungen und rationalen Auswahlentscheidungen (Governance/Regulatory Choice) wieder höhere

---

<sup>55</sup> Siehe beispielsweise die Beiträge in Voigt (2000) die unter dem übergreifenden Titel „Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat?“ zusammengefasst sind.

Bedeutung zu, was sich u.a. daran ablesen lässt, dass seit etwa 2001 auch generell Methoden des Regulatory Impact Assessments stark Verbreitung finden (Radaelli 2005).<sup>56</sup>

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 hat sich der Diskussionsschwerpunkt und damit der Analysebedarf abermals verlagert. Als Ursachen für die Krise werden nicht zuletzt Defizite in den Selbstregulierungsregimen im Banken-, Börsen-, Versicherungs- und Ratingwesen gesehen. Damit einher geht ein sinkendes Vertrauen gegenüber alternativen Regulierungsformen.<sup>57</sup> Die ansteigende Skepsis gegenüber der Regulierung durch Private führt zu einem verstärkten Interesse, die Gründe für das Versagen alternativer Regulierungsformen genauer zu identifizieren. Einem solchen Analysebedarf kann durch eine Schwerpunktverschiebung begegnet werden. Die weithin beliebte Analyse von Best Practice Beispielen sollte durch die Analyse *fehlgeschlagener Beispiele* ergänzt werden (Flop-Analyse). In vergleichenden Analysedesigns können erfolgreiche mit gescheiterten Institutionen kontrastiert und Schlussfolgerungen zu Erfolgsbedingungen gezogen werden.<sup>58</sup> Das erklärende Evaluierungskonzept bietet auch dafür Ansätze, die von verschiedenen Akteuren, egal ob aus Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Industrie oder dem politisch-administrativen System herangezogen werden können, um mit Hilfe von Ex-post-Evaluierungen nach institutionell/organisatorischen und kontextbedingten Ursachen für Fehlentwicklungen zu suchen.

Die hier dargelegte Zusammenschau zeigt vielfältige Analysebefunde und etliche Fragen für die weiterführende Forschung über alternative Regulierungsformen im Mediamatiksektor. Die herangezogenen Perspektiven, Theorien und Ansätze sind aus dem transdisziplinären Diskurs über Governance, Steuerung und Regulierung importiert und unterstreichen damit die Rolle der Kommunikationswissenschaft als ‚Integrationswissenschaft‘ (Bonfadelli & Jarren 2001, 10; Beck 2007, 151). Die Anwendung der multidisziplinären Ansätze für die Analyse des Mediamatiksektors führt zu Ergebnissen, die dazu beitragen, das Governance-Arrangements im Kommunikationssektor differenzierter zu beschreiben und Entwicklungsprozesse besser zu verstehen. Die daraus gewonnen Erkenntnisse können und werden wieder in den transdisziplinären Governance Diskurs exportiert, um diesen mit Befunden aus dem Kommunikationssektor anzureichern. Sie stossen dort auf Interesse weil sich etliche der generellen Governance-Trends auch im Kommunikationssektor empirisch deutlich zeigen, und weil sich aufgrund der rasanten Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien experimentelle regulatorische Reaktionen beobachten lassen, die mitunter richtungsweisend für andere Politikfelder sein können.

---

<sup>56</sup> Regulatory Impact Assessment Ansätze beinhalten häufig Vorgaben für den Vergleich zwischen unterschiedlichen Regulierungsoptionen, darunter die Nicht-Intervention, freiwillige Vereinbarungen, Selbst- oder Ko-Regulierung, Soft-Law und traditionelle Command-and-Control Regulierung durch staatliche Akteure (Radaelli, 2005). Assessment Leitfäden benennen jedoch selten konkrete Kriterien für einen systematischen Vergleich (Saurwein 2011, 338). Das erklärende Evaluierungskonzept soll zur Schliessung dieser Lücke beitragen.

<sup>57</sup>Die Skepsis gegenüber alternativen Regulierungsformen ist nicht neu. Bedenken gegenüber Selbstregulierung formulierte schon Adam Smith (1776, 152) in seinem Standardwerk *The Wealth of the Nations*: “People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public or in some contrivance to raise prices.”

<sup>58</sup> Siehe z.B. den vergleichenden Ansatz bei Latzer, Price, Saurwein & Verhulst (2007).

## Literatur

- Ayres, Ian, and John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, and Martin Cave. 1999. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Barlow, John Perry. 1996. *A Declaration of the Independence of Cyberspace*.  
[http://w2.eff.org/Censorship/Internet\\_censorship\\_bills/barlow\\_0296.declaration](http://w2.eff.org/Censorship/Internet_censorship_bills/barlow_0296.declaration)
- Bartle, Ian, and Peter Vass. 2005. *Self-regulation and the Regulatory State - A Survey of Policy and Practice*. Research Report. University of Bath.  
[http://setpoint.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Research\\_Reports/17\\_Bartle\\_Vass.pdf](http://setpoint.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf)
- Bartle, Ian, and Peter Vass. 2007. Self-regulation within the Regulatory State, *Public Administration* 85: 885-905.
- Beck, Klaus. 2007. *Kommunikationswissenschaft*. Konstanz: UVK.
- Benz, Arthur. 2004. *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur. 2007. Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems. In *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, edited by Dorothea Jansen, 3-22. Speyer: Springer.
- Birnhack, Michael, and Niva Elkin-Koren. 2003. The Invisible Handshake: The Reemergence of the State in the Digital Environment, *Virginia Journal of Law & Technology* 8. [http://works.bepress.com/michael\\_birnhack/6](http://works.bepress.com/michael_birnhack/6)
- Black, Julia. 2001. Decentering Regulation: The Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory World', *Current Legal Problems* 54: 103-146.
- Buthe, Tim, and Walter Mattli. 2011. *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton University Press.
- Bonfadelli, Heinz, und Otfried Jarren. 2001. Publizistik- und Kommunikationswissenschaft – ein transdisziplinäres Fach. In *Einführung in die Publizistikwissenschaft*, herausgegeben von Otfried Jarren und Heinz Bonfadelli, 3-14. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Cane, Peter. 1987. Self Regulation and Judicial Review, *Civil Justice Quarterly* 6: 324–47.
- Deibert, Ronald, John Palfrey, Rafal Rohozinski, and Jonathan Zittrain. (eds.) 2008. *Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering*. Cambridge: MIT Press.
- Dolata, Ulrich, and Raymund Werle. 2007. »Bringing Technology back in«: Technik als Einflussfaktor sozioökonomischen und institutionellen Wandels. In *Gesellschaft und die Macht der Technik*, herausgegeben von Ulrich Dolata and Raymund Werle, 15-44. Frankfurt: Campus Verlag.
- Donges, Patrick (Hg.) 2007. *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Donges, Patrick, und Manuel Puppis. 2010. Kommunikations- und medienpolitische Perspektiven: Internet Governance. In *Handbuch Onlinekommunikation*, herausgegeben von Wolfgang Schweiger und Klaus Beck, 81-105. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Donges, Patrick. 2007. Governance und Steuerung – zwei Theorieansätze im Vergleich. In *Von der Medienpolitik zur Media Governance?*, herausgegeben von Patrick Donges, 67-84. Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Doyle, Chris. 1997. Self Regulation and Statutory Regulation, *Business Strategy Review* 8: 35–42.
- Engel, Christoph. 2004. A Constitutional Framework for Private Governance, *German Law Journal* 5: 197–237.
- Gilardi, Fabrizio. 2008. *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gunningham, Neil, and Darren Sinclair. 1999. Integrative Regulation: A Principle-Based Approach to Environmental Policy, *Law & Social Inquiry* 24: 853–96.
- Gunningham, Neil, and Joseph Rees. 1997. Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective, *Law & Policy* 19: 363-414.

- Gupta, Anil K., and Lawrence J. Lad. 1983. Industry Self-Regulation: An Economic, Organizational, and Political Analysis, *Academy of Management Review* 8: 416–25.
- Hans-Bredow-Institut / Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI) / Center for Media and Communication Studies (CMCS) / Cullen International. 2011. *Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive [INDIREG]*. Final Report, SMART 2009/0001.
- Hans-Bredow-Institut, and Institute of European Media Law. 2006. *Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*. [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final\\_rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf)
- Héritier, Adrienne, and Dirk Lehmkuhl. 2008. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance: Sectoral Governance and Democratic Government, *Journal of Public Policy* 28: 1-17.
- Héritier, Adrienne. 2002. New Modes of Governance in Europe. Policy Making without Legislating? In *The Provision of Common Goods: Governance across Multiple Arenas*, edited by Adrienne Héritier, 185-206. Boulder, CO: Rowman & Littlefield.
- Hines, Jody M., Harold R. Hungerford, and Audrey N. Tomera. 1986/87. Analysis and synthesis of research on responsible environmental behaviour: A meta-analysis, *Journal of Environmental Education* 18: 1–8.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 1997. Tendenzen der Verwaltungsrechtsentwicklung, *Die Öffentliche Verwaltung* 50: 433- 442.
- Holznapel, Bernd, and Raymund Werle. 2004. Sectors and Strategies of Global Communications Regulation, *Knowledge, Technology, & Policy* 17: 19-37.
- Hooghe, Liesbet (ed.). 1996. *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- IDATE / TNO / IViR. 2008. *User-Created-Content: Supporting a participative Information Society*. Final Report, SMART 2007/2008.
- Jacint, Jordana, David Levi-Faur, and Xavier Fernández i Marín. 2009. The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion. <http://poli.haifa.ac.il/~levi/jlx.pdf>
- Jarren, Otfried, and Werner A. Meier. 1999. Globalisierung der Medienlandschaft und ihre medienpolitische Bewältigung: Ende der Medienpolitik oder neue Gestaltungsformen auf regionaler und nationaler Ebene? In *Globalisierung der Medien? Medienpolitik in der Informationsgesellschaft*, herausgegeben von Patrick Donges, Otfried Jarren und Heribert Schatz, 231-249. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jarren, Otfried, and Patrick Donges. 2000. *Medienregulierung durch die Gesellschaft. Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jarren, Otfried, and Patrick Donges. 2006. *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jarren, Otfried. 2007. Ordnung durch Verantwortungskultur? Governance Regime im Medienbereich. In *Ordnung durch Medienpolitik?*, herausgegeben von Otfried Jarren und Patrick Donges, 283-301. Konstanz: UVK.
- Just, Natascha, and Michael Latzer. 2004. Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector: European Community (EC) Strategies and Contributions towards a Transformed Statehood, *Knowledge, Technology, & Policy* 17: 38-62.
- Just, Natascha, Michael Latzer und Florian Saurwein. 2007. Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. In *Von der Medienpolitik zur Media Governance?*, herausgegeben von Patrick Donges, 103-126. Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Knill, Christoph, and Andrea Lenschow. 2004. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. In *The Politics of Regulation*, edited by Jordana Jacint and David Levi-Faur, 218-244. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar.
- KOM – Kommission der Europäischen Union. 2010. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. *Eine Digitale Agenda für Europa* (KOM/2010/245).
- Latzer, Michael. 1997. *Mediamatik – Die Konvergenz von Telekommunikation, Computer und Rundfunk*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Latzer, Michael. 1999. Transformation der Staatlichkeit im Kommunikationssektor: Regulierungsansätze für die Mediamatik. In *Steuerungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft*, herausgegeben von Kurt Imhof, Otfried Jarren und Roger Blum, 282-296. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Latzer, Michael. 2000. Transformation der Staatlichkeit – Schlussfolgerungen für die Politik. In *Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie*, herausgegeben von Michael Latzer, 307-330. Innsbruck/Wien: Studien-Verlag.
- Latzer, Michael, Natascha Just, Florian Saurwein, und Peter Slominski. 2002. *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Latzer, Michael, Natascha Just, Florian Saurwein, und Peter Slominski. 2003. Regulation Remixed: Institutional Change through Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. In *Communications and Strategies 50*: 127-157.
- Latzer, Michael, Natascha Just, Florian Saurwein, und Peter Slominski. 2006. Institutional Variety in Communications Regulation. Classification scheme and empirical evidence from Austria, *Telecommunications Policy 30*: 152-170.
- Latzer, Michael, Monroe E. Price, Florian Saurwein, und Stefaan G. Verhulst. 2007. *Comparative Analysis of International Co- and Self-Regulation in Communications Markets*. Research report commissioned by Ofcom – UK Office of Communications. Vienna: ITA.
- Latzer, Michael. 2007. Regulatory Choice in Communications Governance, *Communications – The European Journal of Communication Research 32*: 399-405.
- Latzer, Michael. 2007. Unordnung durch Konvergenz – Ordnung durch Mediamatikpolitik. In *Ordnung durch Medienpolitik?*, herausgegeben von Otfried Jarren und Patrick Donges, 147-167. Konstanz: UVK.
- Latzer, Michael, und Florian Saurwein. 2008. Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU. In *Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potential von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien*, herausgegeben von Wolfgang Schulz und Thorsten Held, 93-142. Berlin: Vistas.
- Latzer, Michael. 2009. Convergence Revisited: Toward a Modified Pattern of Communications Governance, *Convergence – The International Journal of Research into New Media Technologies 15*: 411-426.
- Latzer, Michael. 2010. Medienwandel durch Innovation. Konvergenz – Ko-Evolution – Komplexität. Working Paper. Zürich: IPMZ, Abteilung Medienwandel & Innovation.
- Lehmkuhl, Dirk. 2008. Control Modes in the Age of Transnational Governance, *Law & Policy 30*: 336-363.
- Lessig, Lawrence. 1999. *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York: Basic Books.
- Lievens, Eva. 2010. *Protecting Children in the Digital Era. The Use of Alternative Regulatory Instruments*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Maggetti, Martino. 2007. De facto Independence after Delegation: A Fuzzy-set Analysis, *Regulation & Governance 1*: 271-294.
- Majone, Giandomenico (ed.). 1996. *Regulating Europe*. New York/London: Routledge.
- Majone, Giandomenico. 1999. The Regulatory State and its Legitimacy Problems, *West European Politics 22*: 1-24.
- Marsden, Christopher T. 2010. *Net Neutrality. Towards a Co-regulatory Solution*. London/New York: Bloomsbury Academic.
- Mayntz, Renate. 2003. *From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies*. Paper presented at the Summer Academy on IPP, September 7–11, Wuerzburg, Germany.
- Mayntz, Renate. 2005. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, herausgegeben von Gunnar Folke Schuppert, 11-20. Nomos: Baden-Baden,
- Mayntz, Renate. 2008. Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, herausgegeben von Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn, 43-60. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mayntz, Renate. 2009. *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt: Campus.

- McNamee, Joe. 2011. *The slide from “self-regulation” to corporate censorship*. Edri Discussion Paper 2011/1. [www.edri.org/files/EDRI\\_selfreg\\_final\\_20110124.pdf](http://www.edri.org/files/EDRI_selfreg_final_20110124.pdf)
- Michael, Douglas C. 1995. Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique, *Administrative Law Review* 47: 171–253.
- Moran, Michael. 2002. Review Article: Understanding the Regulatory State, *British Journal of Political Science* 32: 391-413.
- Ofcom. 2004. *Criteria for promoting effective co and self-regulation*. Statement on the criteria to be applied by Ofcom for promoting effective co and self-regulation and establishing co-regulatory bodies. [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting\\_effective\\_coregulation/co\\_self\\_reg.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting_effective_coregulation/co_self_reg.pdf)
- Ofcom. 2008. *Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation*. Statement. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/coregulation/statement/statement.pdf>
- Ogus, Anthony. 1995. Rethinking Self-Regulation, *Oxford Journal of Legal Studies*, 15: 97–108.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, Christine. 2002. *The Open Corporation: Effective Self-regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pelikan, Wolfgang 2007. *Selbst- und Ko-Regulierung im österreichischen Mediamatiksektor*. Diplomarbeit. Universität Wien: Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft.
- Powell, Walter W. 1990. Neither market nor hierarchy: network forms of organization, *Research in Organizational Behavior* 12: 295-336.
- Price, Monroe E., and Stefaan G. Verhulst. 2000. In Search of the Self. Charting the Course of Self-regulation on the Internet in a Global Environment. In *Regulating the Global Information Society*, edited by Christopher T. Marsden, 57-78. London, New York: Routledge.
- Price, Monroe E., and Stefaan G. Verhulst. 2002. *Parental Control of Television Broadcasting*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Puppis, Manuel, Mathias Künzler, Edzard Schade, Patrick Donges, Bianca Dörr, Andreas Ledergerber, and Martina Vogel. 2004. *Selbstregulierung und Selbstorganisation*. Unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Zürich: IPMZ.
- Puppis, Manuel, und Matthias Künzler. 2007. Governance als horizontale Ausweitung von Government: Selbst- und Ko-Regulierung im Medienbereich. In *Von der Medienpolitik zur Media Governance?*, herausgegeben von Patrick Donges, 161-177. Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Puppis, Manuel. 2009. *Organisationen der Medienseלבstregulierung*. Köln: Halem.
- Puppis, Manuel. 2010. Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation, *Communication, Culture & Critique* 3: 134–149.
- Radaelli, Claudio M. 2005. Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment, *Journal of European Public Policy* 12: 924–943.
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government, *Political Studies* 44: 652-667.
- Ronit, Karsten, and Volker Schneider. 1999. Global Governance through Private Organizations, *Governance* 12: 243-266.
- Rosenau, James N., and Ernst Otto Czempiel (eds.). 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Saurwein, Florian, und Michael Latzer. 2010. Regulatory Choice in Communications: The Case of Content-Rating Schemes in the Audiovisual Industry. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 54: 463-484.
- Saurwein, Florian. 2007. Internationale und alternative Regulierungsinstitutionen im Fernsehsektor. In *Fernsehen in Österreich 2007*, herausgegeben von Christian Steininger und Jens Woelke, 229-248. Konstanz: UVK.
- Saurwein, Florian. 2011. Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters, *Law & Policy* 33: 334-336.
- Scheuer, Alexander, und Peggy Valcke. 2008. Vertrauen in die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft: Welches Potenzial hat Ko-Regulierung bei digitalen Inhalten? – Schlussfolgerungen der AG 4. In *Mehr*

- Vertrauen in Inhalte – Das Potential von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien*, herausgegeben von Wolfgang Schulz und Thorsten Held, 173-176. Berlin: Vistas.
- Schulz, Wolfgang, und Thorsten Held. 2002. *Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens*. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Nr. 10. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Schuppert, Gunnar F. 1998. Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen, *Die Verwaltung* 31: 415–447.
- Schuppert, Gunnar F. 2005. Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, herausgegeben von Gunnar F. Schuppert, 371-469. Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar F. 2006. The Changing Role of the State Reflected in the Growing Importance of Non-State Actors. In *Global Governance and the Role of Non State Actors*, herausgegeben von Gunnar F. Schuppert, 203-244. Baden-Baden: Nomos.
- Scott, Collin. 2002. Private Regulation of the Public Sector: A Neglected Facet of Contemporary Governance, *Journal of Law and Society* 29: 56-76.
- Scott, Collin. 2004. Regulation in the Age of Governance. The Rise of the Post-Regulatory State. In *The Politics of Regulation*, edited by Jordana Jacint and David Levi-Faur, 145-174. Cheltenham , Northampton, MA: Edward Elgar.
- Sinclair, Darren. 1997. Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies, *Law & Policy* 19: 529-559.
- Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Book I, Chapter X, Part II.
- Streeck, Wolfgang, and Philippe C. Schmitter. 1985. Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In *Private Interest Government. Beyond Market and State*, edited by Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter, 1-29. London: Sage.
- Tambini, Damian, Danilo Leonardi, and Chris Marsden. 2008. *Codifying Cyberspace. Communications Self-Regulation in the Age of Internet Convergence*. London/New York: Routledge.
- Thatcher, Marc, and Alec Stone Sweet (eds.). 2002. The politics of delegation: Non-majoritarian institutions in Europe, *West European Politics* 25 (Special Issue).
- Treib, Oliver, Holger Bähr, and Gerda Falkner. 2005. Modes of Governance, Old and New: A Note Towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers*, No. N-05-02. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>
- Voigt, Rüdiger (Hg.) 2000. *Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat?* Institut für Staatswissenschaften – Universität der Bundeswehr, München. 3. elektronische Auflage. <http://www.staatswissenschaft.de/pdf/IfS-Werkstatt1.pdf>
- Werle, Raymund. 2001. *Standards in the International Telecommunications Regime*. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Discussion Paper 157.

## Anhang A.

### Als kumulative Dissertation eingereichte Publikationen

Anforderungen für kumulative Dissertationen am IPMZ sind im Rahmen der ausführenden Bestimmungen zur Allgemeinen Doktoratsstufe der Philosophischen Fakultät dargelegt. Siehe Doktoratsordnung der Doktoratsstufe der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich, Abschnitt II (Besonderer Teil), A. (allgemeines Doktorat), IPMZ - Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, § 3 Absatz 3:

Eine kumulative Dissertation besteht aus einer Sammlung von vier oder mehr wissenschaftlichen Beiträgen (Publikationen), die im Gehalt dem wissenschaftlichen Gewicht einer monographischen Dissertation entsprechen. Die Beiträge müssen noch nicht publiziert, jedoch zur Publikation angenommen sein. Mindestens zwei der eingereichten Beiträge müssen von wissenschaftlichen Fachzeitschriften in einem Peer-Review-Verfahren akzeptiert worden sein. Mindestens zwei der eingereichten Beiträge müssen in Erst- oder Alleinautorenschaft verfasst worden sein.

- <sup>\*†</sup> Saurwein, Florian (2011): Regulatory Choice for Alternative Modes of Regulation: How Context Matters. In: *Law & Policy*, 33(3), 334-366.
- <sup>\*†</sup> Saurwein, Florian & Latzer, Michael (2010): Regulatory Choice in Communications: The Case of Content-Rating Schemes in the Audiovisual Industry. In: *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 54(3), 463-484.
- Latzer, Michael & Saurwein, Florian (2008): Vertrauen in die Industrie – Vertrauen in die Nutzer: Selbstregulierung und Selbsthilfe bei digitalen Medieninhalten in der EU. In: Schulz, Wolfgang & Held, Thorsten (Hg.): *Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potential von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien*. Berlin: Vistas, 93-142
- Just, Natascha, Latzer, Michael & Saurwein, Florian (2007): Communications Governance: Entscheidungshilfe für die Wahl des Regulierungsarrangements am Beispiel Spam. In: Donges, Patrick (Hg.): *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* Köln: Herbert von Halem Verlag, 103-126.
- Latzer, Michael, Price, Monroe E., Saurwein, Florian & Verhulst, Stefaan G. (2007): *Comparative Analysis of International Co- and Self-Regulation in Communications Markets*. Research report commissioned by Ofcom – UK Office of Communications. Vienna: ITA.
- <sup>†</sup> Saurwein, Florian (2007): Internationale und alternative Regulierungsinstitutionen im Fernsehsektor. In: Steininger, Christian / Woelke, Jens (Hg.): *Fernsehen in Österreich 2007*. Konstanz: UVK, 229-248.
- <sup>\*</sup> Latzer, Michael, Just, Natascha, Saurwein, Florian & Slominski, Peter (2006): Institutional Variety in Communications Regulation. Classification scheme and empirical evidence from Austria. In: *Telecommunications Policy*, 30(3-4), 152-170.
- <sup>\*</sup> Latzer, Michael, Just, Natascha, Saurwein, Florian & Slominski, Peter (2003): Regulation Remixed: Institutional Change through Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. In: *Communications and Strategies*, 50(2), 127-157.
- Latzer, Michael, Just, Natascha, Saurwein, Florian & Slominski, Peter (2002): *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Zeichenerklärung:

\* Beiträge die von wissenschaftlichen Fachzeitschriften in einem Peer-Review-Verfahren akzeptiert worden sind

† Beiträge die in Erst- oder Alleinautorenschaft verfasst worden sind.

---