

Einflussreiche Stakeholder in der Europäischen Medienpolitik

Eine Untersuchung der AVMSD-Revision von 2018

Dissertation

Zur Erlangung der Würde eines Doktors der Sozialwissenschaften

Vorgelegt der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg
(CH)

von Etienne Bürdel

aus Plasselb/Fribourg FR

Genehmigt von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen

Fakultät am 27.03.2023 auf Antrag von

Prof. Dr. Manuel Puppis (Erstgutachter)

Prof. Dr. Patrick Donges (Zweitgutachter)

Freiburg, 2023

Einflussreiche Stakeholder in der Europäischen Medienpolitik

Eine Untersuchung der AVMSD-Revision von 2018

Dissertation

Zur Erlangung der Würde eines Doktors der Sozialwissenschaften

Vorgelegt der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg
(CH)

von Etienne Bürdel

aus Plasselb/Fribourg FR

Genehmigt von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen

Fakultät am 27.03.2023 auf Antrag von

Prof. Dr. Manuel Puppis (Erstgutachter)

Prof. Dr. Patrick Donges (Zweitgutachter)

Freiburg, 2023

doi: 10.51363/unifr.eth.2023.010

Mit der Annahme einer Dissertation beabsichtigt die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg nicht, zu den darin enthaltenen Meinungen des Verfassers Stellung zu nehmen. (Fakultätsbeschluss vom 23. Januar 1990)

© Etienne Bürdel, 2023



Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Lizenz veröffentlicht (CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.

*Ich bedanke mich bei Eleni, Elda, Yolanda und Manuel.
(nach Alter geordnet)*

Inhalt

1	Einleitung.....	1
1.1	Problemstellung	1
1.1.1	<i>Medienpolitik der EU</i>	3
1.1.2	<i>Demokratische Legitimation der EU</i>	4
1.2	Ziel und Fragestellung der Arbeit.....	7
1.3	Aufbau der Arbeit.....	8
2	Stakeholder-Theorien und Neo-Institutionalismus	10
2.1	Stakeholder-Theorien.....	12
2.1.1	<i>Der Stakeholder-Begriff</i>	14
2.1.2	<i>Stakeholder in der Politikwissenschaft</i>	17
2.2	Medien als Organisationen	21
2.2.1	<i>Der Organisationsbegriff</i>	22
2.2.2	<i>Organisationstheorie in der Kommunikationswissenschaft</i>	23
2.2.3	<i>Der soziologische Neo-Institutionalismus</i>	25
2.3	Der Institutionsbegriff.....	29
2.3.1	<i>Regulative Säule</i>	30
2.3.2	<i>Normative Säule</i>	32
2.3.3	<i>Kulturell-kognitive Säule</i>	33
2.3.4	<i>Legitimität und die drei Säulen von Institutionen</i>	34
2.3.5	<i>Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt</i>	40
2.3.6	<i>Medienorganisationen als politische Unternehmer</i>	44
2.4	Medien als Institution	56

2.5	Attribute von Stakeholder	60
2.5.1	<i>Macht</i>	63
2.5.2	<i>Stakeholder-Legitimität</i>	65
2.5.3	<i>Dringlichkeit</i>	69
2.6	Bedeutung für die Kommunikationswissenschaft	70
3	Stand der Forschung	73
3.1	Interessenvertretung in der EU	74
3.1.1	<i>Wirtschaftsinteressen und zivilgesellschaftliche Interessen</i>	78
3.1.2	<i>Ressourcen der Interessenvertreter</i>	82
3.1.3	<i>Lobbying-Strategien</i>	84
3.1.4	<i>Europäisierung</i>	87
3.1.5	<i>Interessenvertretung in den politischen Institutionen</i>	91
3.2	Forschung zur Rundfunkregulierung	99
3.2.1	<i>Interessen</i>	101
3.2.2	<i>Akteure der Rundfunkregulierung</i>	106
3.2.3	<i>Regulierungsinstrumente</i>	111
4	Methoden	119
4.1	Fallauswahl: AVMSD Revision	120
4.2	Methoden der Datenerhebung	123
4.2.1	<i>Dokumentenanalyse</i>	124
4.2.2	<i>Qualitative Experteninterviews</i>	129
4.3	Datenauswertung durch qualitative Inhaltsanalyse	136
5	Erkenntnisse	139
5.1	Interessenvertretung in den drei politischen Institutionen	140
5.1.1	<i>Die Kommission: Die Synthese aller Interessen</i>	140
5.1.2	<i>Das Parlament: Die verletzliche Position der Abgeordneten</i>	143
5.1.3	<i>Der Rat: Der grosse Einfluss der Mitgliedstaaten</i>	145

5.2	<i>Gewinner und Verlierer der AVMSD-Revision</i>	147
5.2.1	<i>Die Kombination von Mitgliedstaaten und Rundfunkveranstaltern</i>	148
5.2.2	<i>Die Niederlage der On-Demand-Plattformen</i>	150
5.2.3	<i>Die gemässigte Regulierung von Video-Sharing-Plattformen</i>	153
5.2.4	<i>Der periphere Einfluss von zivilgesellschaftlichen Interessen</i>	155
5.3	<i>Mächtige Stakeholder</i>	156
5.3.1	<i>Utilitaristische Macht in Brüssel</i>	157
5.3.2	<i>Normative Macht in Europa</i>	160
5.4	<i>Legitime Stakeholder</i>	162
5.4.1	<i>Transparenz als Voraussetzung von Legitimität</i>	163
5.4.2	<i>Moralische Legitimität durch gesellschaftliche Verantwortung</i>	164
5.4.3	<i>Legitimität durch Regulierung und erfolgreichem Wirtschaften</i>	167
5.5	<i>Die Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen</i>	170
6	<i>Schlussbetrachtung</i>	173
6.1	<i>Zusammenfassung</i>	173
6.2	<i>Beantwortung der Fragestellung</i>	178
6.3	<i>Ausblick</i>	181
	<i>Literatur</i>	186

1 Einleitung

Medien sind für das Funktionieren von demokratischen Gesellschaften unerlässlich. Sie sorgen nicht nur für die Bildung mündiger Bürger, die fähig sind am politischen Leben teilzunehmen, sondern schaffen einen sozialen Zusammenhalt, fördern die Integration, vermitteln Handlungsmuster, Normen und Werte oder sorgen für Ablenkung und Erholung. Das Wahrnehmen dieser zentralen Funktionen von Medien wird grösstenteils durch Medienregulierung sichergestellt. Dabei hat die Medienregulierung die undankbare Aufgabe, einen Spagat zwischen wettbewerbsfähigen Medien und der gesellschaftlichen Verantwortung der Medien zu machen. Dieser Spagat wird durch die Digitalisierung und das Aufkommen neuer Online-Plattformen verstärkt auf die Probe gestellt. Neue Märkte sind entstanden, die bisher weitgehend unreguliert geblieben sind und in denen kaum gesellschaftliche Verantwortung wahrgenommen werden muss.

Die vorliegende Arbeit versucht sich diesem Spannungsfeld anzunähern und einen Überblick über die vorherherrschende Stossrichtung der heutigen Medienpolitik zu schaffen. Dies soll anhand einer Untersuchung von einflussreichen Interessen in der Medienpolitik geschehen. Dazu wird im Folgenden die Problemstellung genauer diskutiert. Dabei wird gezeigt, inwiefern die Medienpolitikforschung von einem besseren Verständnis über einflussreiche Interessen profitieren kann. Nach der Erarbeitung des Ziels und der Forschungsfrage folgt ein Überblick über den Aufbau dieser Arbeit.

1.1 Problemstellung

Medienmärkte sind längst keine nationalen Märkte mehr und die Annahme, dass Medienmärkte durch nationale Grenzen definiert werden, ist weitgehend überholt. Auf der einen Seite wird aufgrund der Konvergenz von Telekommunikation und Massenmedien eine integrierte und branchenübergreifende Regulierung verlangt (vgl. Latzer, 1998, 2014; van Cuilenburg & McQuail, 2016). Auf der anderen Seite stellt auch die Globalisierung die Medienregulierung vor neue Herausforderungen. Unter anderem durch die technische Möglichkeit von grenzübergreifendem Rundfunk und durch die transnationale Ausdehnung der Medienunternehmen, ist zunehmend eine Regulierung auf globaler Ebene notwendig. Aber auch neue globale Medienplattformen wie Google, YouTube oder TikTok sind in den Markt der traditionellen Rundfunkanbieter eingedrungen, dabei aber grösstenteils unreguliert geblieben. Die Effizienz nationaler Akteure, Medien innerhalb ihrer Grenzen zu regulieren, nahm in der Folge

in den letzten Jahren stark ab (vgl. Holtz-Bacha, 2006; Puppis, 2010a). Als Konsequenz muss sich die Medienregulierung diesem Trend anpassen. Es müssen grenzübergreifende Lösungen gefunden werden. Das Resultat sind Anstrengungen in Richtung einer vertikalen Ausweitung der Medienregulierung über die Grenzen von Nationalstaaten hinaus.

Dieser immense Wandel in der Medienlandschaft im Namen der Globalisierung und Digitalisierung stellt die traditionelle Medienregulierung vor grosse Herausforderungen, und Politiker:innen weltweit stellen sich dieselbe Frage: Wie soll die Medienregulierung von morgen aussehen? Gleichzeitig ist aber klar, dass künftig eine gewisse Medienregulierung notwendig sein wird, um erstens Demokratie zu ermöglichen, zweitens das Funktionieren des Marktes sicherzustellen und drittens die Kompatibilität verschiedener Technologien zu garantieren (vgl. Nieminen, 2016). Es ist also von grösster Bedeutung, die laufenden und noch bevorstehenden Entwicklungen in der Medienpolitik so nahe wie möglich zu begleiten. Mit den neuen Herausforderungen, der sich die heutige Medienpolitik stellen muss, ist es an der Zeit zu fragen, wer in der Medienpolitik das Sagen hat. Mit den globalen Medienplattformen treten neue, bisher weitgehende unregulierte Player in den Markt, die sich kaum ohne Widerstand im Sinne einer bisherigen Rundfunkregulierung regulieren lassen, sondern versuchen werden, Regulierung in ihrem Interesse zu beeinflussen. Gleichzeitig werden jedoch Forderungen nach fairen Wettbewerbsbedingungen laut, da Plattformen und traditionelle Rundfunkanbieter zwar ähnliche Inhalte verbreiten, aber komplett unterschiedlicher Regulierung unterstehen. In diesen turbulenten Zeiten der audiovisuellen Medienlandschaft ist eine Untersuchung der verschiedenen Interessen in der Medienpolitik hochrelevant. Welche Interessen prägen die Bemühungen, faire Wettbewerbsbedingungen für neue Plattformen und traditionelle Rundfunkveranstalter zu schaffen? Wie sind stark wirtschaftlich geprägte und bisher unregulierte Plattformen und traditionelle Rundfunkveranstalter in einer Regulierung im Sinne einer gesellschaftlichen Verantwortung unter einen Hut zu bringen? Und welchen Platz nehmen dabei zivilgesellschaftliche Interessen ein?

Eine zentrale Rolle in dieser Entwicklung spielt auch die Medienpolitik der Europäischen Union (EU). Denn die EU bietet einen institutionellen Zusammenhang zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten, um Lösungen für grenzübergreifende Probleme zu entwickeln (vgl. Holtz-Bacha, 2006). Das Potenzial der europäischen Medienpolitik ist demnach gross. Die Untersuchung von Interessen in der europäischen Medienpolitik ist aber auch aus einem weiteren Grund relevant. Eine solche Untersuchung verspricht neue Erkenntnisse in Bezug auf die Spannungen zwischen einem Verständnis von Medien als Kulturgut auf der einen, und

von Medien als Wirtschaftsgut auf der anderen Seite. Dieses Spannungsfeld hat die Aktivitäten der EU in der Medienpolitik jahrzehntelang geprägt. Zusätzlich wird die EU in der Literatur immer wieder wegen ihrer mangelnden demokratischen Legitimation kritisiert (vgl. Bellamy & Castiglione, 2016; Follesdal & Hix, 2006; Holz hacker, 2007; Kröger, 2018; Lindgren & Persson, 2010; Majone, 1998; Menon & Weatherill, 2008; Moravcsik, 2002; Risse & Kleine, 2007; Schmidt, 2013; Sifft et al., 2007). Dies wird im Bereich der Medienpolitik zusätzlich verstärkt, da oftmals argumentiert wird, dass sich die EU in die Angelegenheit der Mitgliedstaaten einmischen würde. Immerhin passiert Medienpolitik noch heute grösstenteils auf nationaler Ebene, auch wenn die Aktivität der EU beträchtlich zugenommen hat. Darauf soll im Folgenden kurz genauer eingegangen werden, bevor das Ziel und die Fragestellung der vorliegenden Arbeit dargelegt werden können.

1.1.1 Medienpolitik der EU

Die Medienpolitik auf europäischer Ebene hat in den letzten Jahren stark an Relevanz gewonnen. Es ist dabei nicht primär der allgemeine Trend der Kompetenzverlagerung von den Mitgliedstaaten hin zur supranationalen Ebene, die für mehr Tätigkeit in der Europäischen Medienpolitik sorgt, sondern vielmehr die internationale Aktivität von globalen Medienunternehmen durch die neuen technischen Möglichkeiten.

Dabei gehen die Bemühungen der EU in der Medienregulierung, allen voran dem Fernsehen, zurück bis in die frühen 80er Jahren. Sie ist von einem langen Machtkampf zwischen zwei grundlegend verschiedenen Verständnissen von Medien geprägt. Auf der einen Seite wurden Medien als Kulturgut definiert, und die Regulierung der Medien wurde dementsprechend als nationale Kompetenz verstanden. Demgegenüber standen die Befürworter der Europäischen Regulierung im Medienbereich mit dem Verständnis von Medien als vorwiegend wirtschaftlich und transnational (vgl. Holtz-Bacha, 2006; Pauwels, 2014; Schlesinger, 1997). Da Medien aber weitgehend dem politischen Bereich *Kultur* zugeordnet wurden und sich die Europäische Gemeinschaft als Wirtschaftsgemeinschaft verstand, hielt sie sich bis in die 80er Jahre aus der Medienregulierung zurück. Schliesslich – und da war man sich vorerst mehrheitlich einig – konnte man die Regulierung von Kulturgütern nicht so handhaben wie diejenige von Butter oder Bananen (vgl. Holtz-Bacha, 2006; Pauwels, 2014).

Dass der Europäische Gerichtshof in den späten 70er und frühen 80er Jahren in mehreren Entscheidungen den Rundfunk als Dienstleistung verstand, ebnete der Gemeinschaft jedoch den

Weg. «Dieses Verständnis von Rundfunk als einer Dienstleistung war die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Kommission und Rat auch den Rundfunk zu ihrer Angelegenheit machen konnten» (Holtz-Bacha, 2006: 86). In der Folge wurde der Ruf nach einer europäischen Regulierung immer lauter, anfangs vor allem begründet durch technische Entwicklungen und die daraus resultierenden Probleme wie beispielsweise die Koordination von grenzübergreifendem Rundfunk (vgl. Holtz-Bacha, 2006; Pauwels, 2014).

Schliesslich resultierten diese Bemühungen der EU 1989 in der «Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität», kurz Fernsehrichtlinie. Das Ziel dieser Richtlinie war die Verwirklichung des Binnenmarktes für das Fernsehen und damit vor allem die Harmonisierung von Werbung und Sponsoring mit Hilfe der Einführung des Sendestaatsprinzips. Da Fernsehveranstalter von da an lediglich die Bestimmungen des Staates einzuhalten hatten, in dem der Veranstalter seinen Sitz hatte, wurde das grenzübergreifende Fernsehen ermöglicht, und es wurden gleiche Bedingungen für alle Fernsehunternehmen geschaffen (vgl. Holtz-Bacha, 2006).

Doch noch heute wird das Mitmischen der EU im Medienbereich kontrovers diskutiert. So wurde und wird weiterhin kritisiert, dass die Medienpolitik der EU zu ökonomisch und zu wenig ambitioniert sei, dass der Medienbereich ein nationales wenn nicht gar regionales Anliegen sei, dass sich beispielsweise der Europarat bereits mit Medienfragen auf europäischer Ebene befasse und, dass eine europäische Medienregulierung eine zusätzliche finanzielle Belastung heisse (vgl. Pauwels, 2014).

Diese Kritiker erlitten jedoch 1992 einen weiteren Rückschlag. Mit dem *Vertrag über die Europäische Union* – auch Vertrag von Maastricht genannt – erhielt die EU erstmals Zuständigkeit im Bereich der Kultur und somit eine gewisse Legitimation über ihr Handeln in der Medienpolitik (vgl. Barnett, 2001; Pauwels, 2014; Sassatelli, 2016).

1.1.2 Demokratische Legitimation der EU

Die Frage nach der Legitimation der EU sorgt jedoch ebenfalls bis heute immer wieder für kontroverse Diskussionen. Dabei stellt sich die Frage nach der Legitimation, mit welcher die EU in verschiedene politische Bereiche eingreift. In der Medienpolitik wird dies durch die Tatsache verstärkt, dass die EU im Kulturbereich tätig wurde, welcher bis dahin vollständig in der Kompetenz der Mitgliedstaaten lag.

Um Legitimation zu erlangen, braucht – vereinfacht ausgedrückt – eine Institution die Akzeptanz der Bevölkerung. Dabei definiert Jann (2016: 35) demokratische Legitimation folgendermaßen:

«[Democratic Legitimacy] *relates to the extent to which (input) politics, (throughput) processes, and (output) policies are acceptable to and accepted by the citizenry, such that citizens believe that these are morally authoritative and they therefore voluntarily comply with government acts even when these go against their own interests and desires*»

Es werden dabei drei Arten von demokratischer Legitimation unterschiedet: Input-, Output- und Throughput-Legitimation (vgl. Scharpf, 1999; Schmidt, 2013). «*These normative definitions of legitimacy pick up on Abraham Lincoln's famous dictum about democracy requiring government by the people (political participation), of the people (citizen representation), and for the people (governing effectiveness)*» (Schmidt, 2013: 4). Während die Input-Legitimation den Fokus auf die Empfänglichkeit des politischen Prozesses (*responsiveness*) auf Wünsche und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger und deren Partizipation legt (*rule by the people*), steht in der Output-Legitimation das Produkt des politischen Prozesses im Zentrum. Es geht dabei darum, ob Regulierung auch tatsächlich im Sinne der Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger steht (*rule for the people*). Zusätzlich setzt die Throughput-Legitimation den Fokus auf die Prozesse, die zwischen dem In- und dem Output passieren (*rule of the people*) (vgl. Holzacker, 2007; Jann, 2016; Lindgren & Persson, 2010; Menon & Weatherill, 2008; Risse & Kleine, 2007; Scharpf, 1999; Schmidt, 2013). Für Schmidt (2013) ist hierbei vor allem die Einschliessung und Offenheit gegenüber der Zivilgesellschaft, die Rechenschaft, die Transparenz und die Effizienz des politischen Prozesses zentral.

Obwohl Scharpf (1999) Input- wie auch Output-Legitimation für die demokratische Legitimation als wichtig erachtet, kam bereits er zum Schluss, dass für die EU die Output-Legitimation eine viel zentralere Rolle spielen muss. Denn es fehlen der EU für eine hohe Input-Legitimation europaweite institutionelle Strukturen um die Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger:innen sicherzustellen. So wird beispielsweise nur das Europäische Parlament direkt von den EU-Bürgerinnen und Bürgern gewählt; und auch dies mit stetig sinkender Wahlbeteiligung und üblicherweise einem Wahlkampf mit vorwiegend nationalen Themen (vgl. Moravcsik, 2002; Schmidt, 2013).

Somit würde auch ein europaweiter politischer Diskurs fehlen. Schmidt (2013: 13) schreibt dazu passend:

«The lack of a common European language, a European media, or a European public opinion ensures that the communicative discourse comes largely by way of national political actors speaking to national publics in national languages reported by national media and considered by national opinion. [...] without a Europe-wide representative politics to focus debate, European political leaders have little opportunity to speak directly to the issues and European publics have little ability to deliberate about them or to state their conclusions directly, through the ballot box»

In diesem Zusammenhang wird auch die Diskussion über die Existenz einer europäischen *Public Sphere* in der Literatur kontrovers geführt (vgl. Baisnée, 2016; Koopmans & Erbe, 2004; van de Steeg, 2016). Kritiker gehen davon aus, dass die nationale Fragmentierung mehr Gewicht hat als die transnationale Dimension der Union (vgl. Baisnée, 2016), und dass auch der gemeinsame mediale Raum für den Austausch von Informationen und die Schaffung einer Öffentlichkeit fehlt (vgl. Schlesinger, 1994).

Anders sieht es bei der Output-Legitimation aus, auf die sich EU-Befürworter meist stützen (vgl. Majone, 1998; Menon & Weatherill, 2008; Moravcsik, 2002; Schmidt, 2013). So sei die EU als vierte Gewalt der Mitgliedstaaten zu verstehen. Dabei übernimmt die EU Aufgaben, welche Mitgliedstaaten nicht übernehmen können oder auf europäischer Ebene schlichtweg effizienter erledigt werden (Majone, 1998; Menon & Weatherill, 2008; Caporaso & Tarrow, 2009). In diesem Sinn kann der EU durchaus Output-Legitimation zugesprochen werden, da sie die Regulierung von Bereichen übernimmt, die sich auf nationaler Ebene nur schwierig regulieren lassen. Dennoch wird die Output-Legitimation der EU in der Literatur kontrovers diskutiert. Denn gleichzeitig wird beobachtet, dass die politischen Themen der EU zunehmend komplex werden und dem Alltag der Bürgerinnen und Bürger vermehrt sehr fern sind. In diesem Kontext wird oftmals auch von einem *democratic disconnect* zwischen den politischen Strukturen der Mitgliedstaaten und den Prozessen und Entscheidungen auf EU-Ebene gesprochen (vgl. Kröger & Bellamy, 2016). Einerseits hat die EU in den letzten Jahren stark an Kompetenzen gewonnen und sich erfolgreich in neuen politischen Bereichen etabliert (vgl. De Wilde & Zürn, 2012), andererseits fühlen sich Bürgerinnen und Bürger weiterhin primär mit dem Mitgliedstaat verbunden, nicht nur kulturell sondern auch politisch (vgl. Kröger & Bellamy, 2016). In der Folge kommt es zu einem Bruch zwischen dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und dem Ziel der europäischen Integration.

Auf die tiefe Input-Legitimation und die kontrovers diskutierte Output-Legitimation, hat die EU in den letzten Jahren mit dem Versuch reagiert, vor allem Throughput-Prozesse zu verbessern und zu optimieren (vgl. Armstrong, 2011; Schmidt, 2013).

«The Commission in particular has consciously sought to remedy the democratic (input) deficit by finding ways to make (throughput) policy making 'more inclusive and accountable' to 'civil society' – defined as including special interests like business and labor along with activist citizens – as well as more transparent» (Schmidt, 2013: 15).

Durch diese Bemühungen zur Schaffung offener und transparenter Prozesse haben die Zahl an Interessengruppen und die allgemeiner Lobbying-Aktivität auf europäischer Ebene stark zugenommen. Betroffen sind vor allem Interessengruppen, die auf nationaler Ebene erstens grösstenteils vernachlässigt werden, und zweitens deren Interessen auf europäischer Ebene viel effizienter vertreten werden können. Wie wirksam dies auch in die Realität umgesetzt wird, ist jedoch fraglich (vgl. Kröger, 2018; Schmidt, 2013; Szyszczak, 2006; Joerges & Neyer, 1997; Cohen & Sabel, 1997). Zum einen haben weiterhin nicht alle den gleichen Zugang zum politischen Prozess, da diese transnationale Mobilisierung Schwierigkeiten mit sich bringt. Zum anderen kann ein einfacher Zugang gleichzeitig zu Mängeln bei der Transparenz und der Rechenschaft führen, da auch die Kontrolle – wie beispielsweise die Registrierung für Lobbyist:innen – ebenfalls komplex und intransparent wird (vgl. Greenwood, 2017; Schmidt, 2013).

Diese Entwicklung in der europäischen Interessenvertretung stellt einen weiteren Grund dar, die Interessen in der europäischen Medienpolitik genauer zu untersuchen.

1.2 Ziel und Fragestellung der Arbeit

Die bisherigen Ausführungen zur Problemstellung zeigen, wie relevant eine Untersuchung der Interessen in der europäischen Medienpolitik zum jetzigen Zeitpunkt ist. Dabei können drei Problembereiche identifiziert werden, welche von einer solchen Untersuchung profitieren würden.

Erstens kann davon ausgegangen werden, dass die neuen Plattformen, welche vermehrt zum Ziel der Medienpolitik werden, im Zuge dieser Integration in die Medienregulierung ihre Interessen ebenfalls kundtun werden. So werden auch neue Player versuchen, Einfluss auf die Medienpolitik zu nehmen. Ein Überblick über die Interessen, die in dieser bahnbrechenden Zeit die Medienpolitik prägen, kann zum einen zu einer effizienteren Medienregulierung beitragen und zum anderen Medienpolitiker:innen in Bezug auf dominante Interessen in der Medienpolitik sensibilisieren.

Zweitens trägt eine Untersuchung dominanter Interessen in der europäischen Medienpolitik dazu bei, die langjährige Debatte über Medien als Kultur- oder Wirtschaftsgut in einen aktuelleren Kontext zu bringen. Dabei spielt natürlich das Ziel der EU, den Binnenmarkt zu fördern eine zentrale Rolle. Dabei gilt es zu untersuchen, wie sich dieses übergeordnete Ziel der EU in der Medienpolitik äussert, und welche Rolle dabei zivilgesellschaftliche Interessen spielen.

Dies führt auch gleich zum dritten Grund, wieso eine vorgeschlagene Untersuchung zu einem jetzigen Zeitpunkt wichtig ist. Es gilt zu analysieren, wie sich Anstrengungen der EU, die Throughput-Legitimation zu erhöhen, auf medienpolitische Prozesse auswirken. Welche Effekte haben Bemühungen von Seiten der EU, politische Prozesse offener zu gestalten und verschiedene Interessen vermehrt in die Prozesse miteinbeziehen zu wollen?

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, durch die Untersuchung einflussreicher Interessen in der Medienpolitik neue Erkenntnisse im Kontext der drei erarbeiteten Problembereiche hervorzubringen. Dazu eignet sich eine Untersuchung der Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMSD) von 2018. Als Novellierung der ehemaligen Fernsehrichtlinie von 1989 gilt die AVMSD als Grundstein der europäischen Medienregulierung im audiovisuellen Bereich. Zusätzlich stellt die Revision von 2018 ein Meilenstein in der europäischen Medienpolitik dar. Denn zum ersten Mal wurden Video-Sharing-Plattformen reguliert. Es kann erwartet werden, dass diese auch eine grössere Rolle im politischen Prozess gespielt haben und versucht haben, die Revision in ihrem Interesse zu beeinflussen. Die Tatsache, dass mit der revidierten Richtlinie audiovisuelle Inhalte auf Plattformen und traditionellen Medienorganisationen reguliert werden, verspricht einen Überblick über verschiedenste Interessen der Medienpolitik. Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich daher für die vorliegende Arbeit folgende Forschungsfrage: *Welche Interessenvertreter waren während der AVMSD-Revision von 2018 einflussreich?* Dabei wird versucht, die Forschungsfrage in Bezug auf die drei erarbeiteten Problembereiche zu beantworten.

1.3 Aufbau der Arbeit

Um die Forschungsfrage zu beantworten kombiniert die vorliegende Arbeit zwei theoretische Ansätze. Diese werden im zweiten Kapitel diskutiert. Auf der einen Seite helfen neo-institutionalistische Ansätze Stakeholder der Medienpolitik auf theoretischer Ebene zu identifizieren. Auf der anderen Seite helfen Stakeholder-Theorien, anhand verschiedener Attribute als einflussreich wahrgenommene Stakeholder von weniger einflussreichen Stakeholdern zu

unterscheiden. Dabei ergänzen sich die zwei theoretischen Ansätze optimal. Denn neo-institutionellen Ansätzen wird oftmals vorgeworfen, einzelne Organisationen, ihr Handeln und ihre Interessen zu vernachlässigen. Umgekehrt werden auch Stakeholder-Theorien oftmals kritisiert, lediglich heuristischer Natur zu sein. Eine Identifikation von Stakeholdern auf theoretischer Ebene mit Hilfe von neo-institutionellen Ausführungen stärkt dabei die Stakeholder-Theorien.

Im dritten Kapitel wird die aktuelle Forschung zur Interessenvertretung aufarbeitet. Dabei werden zwei Richtungen eingeschlagen. Zum einen wird die allgemeine Interessenvertretung in der EU diskutiert. Dies ist für die vorliegende Arbeit von Interesse, da die Interessenvertretung unabhängig vom politischen Bereich viel über das politische System an sich aussagt. Zum anderen wird aber auch die Forschung zur Interessenvertretung in der Rundfunkregulierung thematisiert. Erkenntnisse aus der Medienpolitik auf anderen politischen Bühnen können ebenfalls hilfreich sein, da es sich um dasselbe politische Themenfeld handelt wie in dieser Arbeit.

Im darauffolgenden und vierten Kapitel werden die angewandten Methoden diskutiert. Als Einstieg werden dabei die Vor- und Nachteile einer Fallstudie wie auch der getroffenen Fallauswahl dargelegt. Darauf folgt eine Diskussion über die Methoden der Datenerhebung, welche die beiden Methoden der Dokumentenanalyse und der qualitativen Experteninterviews beinhaltet. Abschliessend wird die Datenauswertung durch eine qualitative Inhaltsanalyse diskutiert.

Im fünften Kapitel werden die Erkenntnisse dargelegt. Diese werden anhand der theoretischen Überlegungen und den Ausführungen aus dem Forschungsstand gegliedert. Ein erster Teil widmet sich dabei den Unterschieden der Interessenvertretung in den drei politischen Institutionen der EU: Kommission, Parlament und Rat. Ein Verständnis über das Funktionieren dieser Institutionen ermöglicht ein besseres Verständnis über Mechanismen der Interessenvertretung. Anschliessend werden die *Gewinner* und *Verlierer* der AVMSD-Revision identifiziert, wobei dies nur in Bezug auf einzelne Themen der Revision möglich ist. Schlussendlich folgen drei Kapitel welche sich den Erkenntnissen in Bezug auf die Stakeholder-Attribute Macht, Legitimität und Dringlichkeit widmen.

In der Schlussbetrachtung werden die theoretischen Ausführungen und die empirischen Befunde zusammengefasst. Es folgt die Beantwortung der Fragestellung, und abgerundet wird

die vorliegende Arbeit durch einen Ausblick auf weiterführende Forschung, die in Feld der Medienpolitikforschung notwendig sind.

2 Stakeholder-Theorien und Neo-Institutionalismus

Um zu untersuchen, welche Akteure in der Medienpolitik auf europäischer Ebene einflussreich sind, werden in der vorliegenden Arbeit zwei Theorien kombiniert: Stakeholder-Ansätze und der soziologische Neo-Institutionalismus. Stakeholder-Theorien mangelt es häufig an theoretischer Grundlage, auch wenn sie sich durchaus als Heuristik für die Identifikation von wichtigen Stakeholdern eignen. So kritisieren Donaldson und Preston (1995) beispielsweise, dass Stakeholder-Theorien in erster Linie *«managerial»* seien und eine Management-Philosophie beschreiben würden. Auch Phillips et al. (2003: 479) bemängeln ein fehlendes einheitliches Verständnis darüber, wie Stakeholder überhaupt definiert werden: *«The term means many different things to many different people and hence evokes praise or scorn from a wide variety of scholars and practitioners of myriad academic disciplines and backgrounds»*. Dabei ist in erster Linie die Identifikation von Stakeholdern problematisch, da in der Literatur oftmals nicht geklärt wird, mit welcher Begriffsdefinition gearbeitet wird. Und wenn doch, wird meist eine Definition aus der Managementlehre auch in anderen Disziplinen verwendet, ohne jegliche konzeptionellen Anpassungen vorzunehmen. Gemein haben die verschiedenen Ansätze jedoch, dass der Stakeholder-Begriff mit Legitimität und Macht in Verbindung gebracht und anhand dieser Begriffe auch definiert wird.

Um der Kritik an Stakeholder-Ansätzen zu begegnen und Stakeholder-Ansätze theoretisch zu untermauern, greift die vorliegende Arbeit zudem auf Ansätze aus dem Neo-Institutionalismus zurück. Es wird oft kritisiert, dass sich der Neo-Institutionalismus zu wenig mit dem einzelnen Akteur beschäftigt und Aspekte wie Macht oder Interessen vernachlässigt. Wie Beckert (1999: 778) bemängelt: *«While the strength of institutional organization theory lies in its capability to show how organizations are connected with their institutional surroundings, it tends to underestimate the significance of interest and agency»*. Mit einem grösseren Fokus auf die Organisation ist auch ein besseres Verständnis über Institutionen selbst möglich. Denn ohne klares Verständnis über die Interaktion zwischen Institutionen und Organisationen, bleiben Institutionen grösstenteils abstrakte Einheiten (vgl. Olsson, 2016). Ein stärkerer Fokus auf die Organisation hilft dementsprechend, ihre Einflussnahme auf die institutionelle Umwelt besser zu verstehen. Anhand neo-institutioneller Ansätze können Medien als handelnde

Organisationen in einer institutionellen Umwelt, aber auch selbst als Institution für andere Organisationen verstanden werden. Die vorliegende Arbeit verfolgt beide Ansätze gleichermaßen, um die Rolle von Medien in ihrer sozialen Umwelt ganzheitlich verstehen zu können.

Von einer Verbindung des soziologischen Neo-Institutionalismus und der Stakeholder-Theorien können beide Ansätze profitieren. Zum einen führt sie zu einer stärkeren theoretischen Fundierung der Stakeholder-Ansätze. Und zum anderen können Ansätze aus dem Neo-Institutionalismus durch Ausführungen mit Fokus auf die Organisation und dessen Handeln ergänzt werden, welche bisher kaum Beachtung gefunden haben. Damit wird der theoretische Ansatz des Neo-Institutionalismus in keiner Weise geschwächt, sondern vielmehr gestärkt. Denn nur durch eine ganzheitliche Sicht und die Integration von Interessen der Akteure, Macht und Agency, wird die Bedeutung der institutionellen Umwelt ersichtlich (vgl. Beckert, 1999; Colomy, 1998; Phillips et al., 2003).

«institutional researchers must adopt a distinctly new perspective. To date neo institutional theorists have tended to study the outcomes or products of institutional influences on organizations. Their focus has, of necessity, been outside the organization. To appropriately understand how institutional meaning systems are understood and interpreted within organizations, institutional researchers will have to adopt an internal perspective» (Suddaby, 2010: 18).

Auch wenn sich bereits zahlreiche Forscher:innen (vgl. DiMaggio & Powell, 1983; Fligstein, 1997; Maguire et al., 2004; North, 1990; Oliver, 1991; Scott, 2014) dieser Lücke gewidmet und neue Erkenntnisse in Bezug auf die Wechselwirkung zwischen Institutionen und der Agency von Akteuren gewonnen haben, ist weitere Arbeit in diesem Feld notwendig.

Im ersten Unterkapitel wird der Stakeholder-Begriff vorerst ganz allgemein diskutiert. Dies hilft beispielsweise bei der Identifizierung von Stakeholdern, welche während der AVMSD-Revision legitime Forderungen gestellt haben oder als mächtig wahrgenommen wurden. Auch wenn Stakeholder-Ansätze aus der Managementlehre stammen, helfen sie in anderen Disziplinen, Ansprüche auf die Mitbestimmung einer Problemstellung genauer zu untersuchen.

Im zweiten Kapitel wird gezeigt, dass das Handeln von Medienunternehmen als Organisationen stark von der institutionellen Umwelt, wie beispielsweise Medienregulierung, beeinflusst und geprägt wird. Medienorganisationen versuchen selbst, auch Einfluss auf diese zu nehmen. Mit diesem Versuch werden sie als von der Regulierung direkt Betroffene zu Stakeholdern der Medienpolitik. Zusätzlich kann mit Hilfe des soziologischen Neo-Institutionalismus die Bedeutung von Legitimität für Organisationen gezeigt werden. Organisatorisches Handeln

wird demnach nicht nur von wirtschaftlichen Eigeninteressen gesteuert, sondern auch vom Streben nach Legitimität. Die drei Säulen der Institution sind dabei Quellen dreier Typen von Legitimität; regulative, normative und kulturell-kognitive Legitimität. Anhand dieser drei Typen können Stakeholder und ihre Ansprüche unterschieden und klassifiziert werden.

Im dritten Teil wird gezeigt, dass Medienunternehmen als Institution weitere Organisation in ihrer Umwelt beeinflussen, indem sie Werte, Normen und Regeln definieren. Diese Organisationen versuchen, ähnlich wie Medienunternehmen als Organisationen, Einfluss auf diese Medienunternehmen zu nehmen und diese Werte, Normen und Regeln mitzubestimmen. Zum einen kann dies über direkte Einflussnahme auf die Medienunternehmen selbst geschehen. Zum anderen können Organisationen aber auch versuchen, die institutionelle Umwelt von Medienunternehmen zu beeinflussen, sprich Einflussnahme auf die Medienpolitik ausüben. Mit einem Verständnis von Medien als Institution rücken demnach auch zahlreiche weitere Organisationen in das Feld der Stakeholder für medienpolitische Fragen. Jede Organisation wird zum potenziellen Stakeholder.

Um jedoch aus dieser grossen Zahl von möglichen Stakeholdern die wichtigen herauszufiltern, stützt sich die vorliegende Arbeit auf Ausführungen aus den Stakeholder-Theorien. Dabei werden schliesslich im vierten Kapitel verschiedene Ansätze kombiniert, um eine möglichst vollständige Systematik zur Identifikation von wichtigen Stakeholdern im politischen Prozesse zu erhalten. Die Arbeit stützt sich diesbezüglich vor allem auf die *Theory of Stakeholder Identification and Saliency* von Mitchell et al. (1997), bedient sich jedoch weiteren Ausführungen, um die Theorie passend zu ergänzen. Anhand wahrgenommener Macht, Legitimität der Organisation und der Forderung und Dringlichkeit der Forderung kann eruiert werden, wieso bestimmte Stakeholder mehr oder weniger Einfluss auf die AVMSD-Revision gehabt haben.

2.1 Stakeholder-Theorien

Stakeholder-Ansätze haben ihren Ursprung in der organisationstheoretischen Managementlehre, sind jedoch, wie hier gezeigt wird, auch stark von der Wirtschaftsethik geprägt (vgl. Phillips et al., 2003). Ziel der Managementlehre ist es, die Führung von Organisationen zu untersuchen (vgl. Stähle et al., 1999). Es gibt die Managementlehre seit sich die Menschen bewusst mit der Gestaltung der Arbeit beschäftigen. Ein älteres Beispiel ist der Bau der

Pyramiden in Ägypten. Die Organisation des Baus, der Mitarbeiter:innen und der Hilfsmittel stellte ein grosses organisatorisches Problem dar, welches gelöst werden musste (vgl. Kieser, 2019).

Der Ursprung der modernen Managementkonzepte sehen Witzel und Warner (2015) jedoch in der Zeit der Aufklärung. Vernunft, die Bedeutung des Messbaren und des Beobachtbaren sind zentrale Errungenschaften der Aufklärung und haben seither den Glauben als Basis für die Gestaltung der Gesellschaft abgelöst. Auch für die Managementlehre waren diese Erkenntnisse bahweisend. Die Idee, dass gezielte Eingriffe in die Wirtschaft, wie beispielsweise die Gründung von Arbeitshäusern oder Manufakturen, den allgemeinen Wohlstand erhöhen können, führte zum Aufkommen von Managementleitfäden. Und auch in der industriellen Revolution dienten Leitfäden der Gestaltung und Organisation neuer Fabriken (vgl. Kieser, 2019).

Kieser (2019: 87) fasst heute den Kerngedanken der Managementlehre folgendermassen zusammen: *«Man identifiziert gute, d.h. bewährte, Praxis und versucht, diese in Regeln zu fassen, damit andere sie ebenfalls verwirklichen können. So entstehen Leitfäden für Praktiker»*. Auch Stähle et al. (1999) betonen die Nähe zur Praxis in der Managementlehre. Diese Nähe ist jedoch Fluch und Segen gleichzeitig. Während *«Organisationsprinzipien [...] für die Praxis attraktiv [sind], weil sie die Komplexität des Gestaltungsproblems reduzieren»* (Kieser, 2019: 93), bleiben diese Prinzipien lediglich unter bestimmten Bedingungen gültig. Diese Bedingungen werden in der Managementlehre jedoch selten erläutert. *«Sie stellen Hypothesen dar, die einen hohen Allgemeingrad beanspruchen, aber offensichtlich nicht allgemein gültig sind»* (Kieser, 2019: 94). Die Organisationsprinzipien werden in verschiedenste Situationen angewendet, ohne sie auf die in Frage kommende Organisation oder Situation anzupassen, obwohl es auf der Hand liegt, dass diese Prinzipien keine generelle Gültigkeit besitzen. Dies geht Hand in Hand mit der bereits angesprochenen Kritik an den Stakeholder-Ansätzen: *«Much of the power of stakeholder theory is a direct result of the fact that, when used unreflectively, its managerial prescriptions and implications are nearly limitless»* (Phillips et al., 2003: 479). Die breite Anwendung des Stakeholder-Begriffs führt zu einer Unsicherheit, was der Begriff überhaupt bedeutet.

«depending on which version of stakeholding we examine, it is intended to provide the basis for a personal philosophy, a new and enlightened corporate ethos, a framework to guide changes in corporate governance and even a platform for widespread economic and political reform» (Stoney & Winstanley, 2002: 606).

Der Stakeholder-Begriff ist zum Sammelbegriff für verschiedenste Phänomene in verschiedensten Disziplinen geworden (vgl. Freeman et al., 2010; Miles, 2015; Reed et al., 2009). Als Konsequenz wird in der Literatur oft kritisiert, dass konzeptionelle Schwächen eine Anwendung und Weiterentwicklung des Ansatzes verhindern. Unterschiedliche Begriffsdefinitionen, die jeweils unterschiedlichen Forschungszielen dienen, machen die Anwendung des Ansatzes problematisch. *«the richness of stakeholder theory is also a central weakness: Conceptual confusion detracts from theory development»* (Miles, 2015: 437). Diese konzeptuelle Schwäche gilt als Hauptkritik an den Stakeholder-Ansätzen. Crane und Ruebottom (2011) befürchten gar, dass der Stakeholder-Begriff sinnlos zu werden droht.

Dem soll hier jedoch entgegengewirkt werden. Mithilfe neo-institutioneller Ansätze soll der Stakeholder-Begriff in der Politikwissenschaft konzeptuell gefestigt werden. Bevor jedoch die neo-institutionelle Perspektive eingenommen wird, soll ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des Stakeholder-Begriffs geworfen werden.

2.1.1 Der Stakeholder-Begriff

Der Begriff des Stakeholders war in den 1970- und 80er Jahren die theoretische Antwort auf zwei Entwicklungen im Managementbereich. Erstens ging man vor dieser Zeit lange davon aus, dass sich Firmen und Organisationen in einem relativ stabilen Umfeld bewegen und wirtschaftliche Veränderungen langsam vonstattengehen würden. Die Entwicklung hin zu einer sich rasant verändernden und globalen Wirtschaft hat in den 70er und 80er Jahren jedoch neue Denkweisen in der Wirtschaft erfordert, Organisationen verändert und deren Entscheidungsträger:innen vor neue Probleme gestellt. *«It is about how customers, suppliers, employees, financiers, (stockholders, bondholders, banks etc.), communities and managers interact to jointly create and trade value. To understand a business is to know how these relationships work and change over time»* (Parmar et al., 2010: 5).

Zweitens wurden ethische Fragen von der Managementlehre bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend vernachlässigt. Man begann lediglich in den 70er und 80er Jahren, effektives und erfolgreiches Management mit moralischen und ethischen Grundsätzen in Verbindung zu bringen. Dies passierte vor allem aufgrund der Erkenntnis, dass Firmen mit ihren Entscheidungen und Werten grosse Teile der Bevölkerung positiv wie auch negativ beeinflussen können. Unternehmen hatten neu eine gesellschaftliche Verantwortung wahrzunehmen. Umgekehrt wurde aber auch klar, dass Gruppen und Individuen ihrerseits die Möglichkeit haben, Organisationen

am Erreichen ihrer wirtschaftlichen Ziele zu hindern. In diesem Kontext kann die Stakeholder-Theorie durchaus auch dem Feld der Unternehmensethik zugeordnet werden (vgl. Clement, 2005; Freeman et al., 2010; Parent & Deephouse, 2007; Parmar et al., 2010).

Vor diesem Hintergrund wurde das Konzept der Stakeholder als eine mögliche Lösung für das Problem, wirtschaftliche Eigeninteressen und gesellschaftliche Verantwortung unter einen Hut zu bringen, entwickelt und seither in zahlreichen Forschungsarbeiten stetig erweitert. Das Ziel war es hauptsächlich, Antworten auf die folgenden drei Fragen zu finden: (1) Wie schöpft und tauscht man Wert? (2) Wie ist der Kapitalismus mit ethischen Grundsätzen vereinbar? (3) Wie sind Entscheidungsträger:innen bei diesen Problemstellungen zu unterstützen? (vgl. Donaldson & Preston, 1995; Freeman, 1999; Parmar et al., 2010). Grundgedanke der Stakeholder-Theorien ist demnach, dass Firmen nicht nur die Interessen der Aktionär:innen (*shareholder*) berücksichtigen sollten, sondern auch die Interessen von anderen, die von der Firma betroffenen sind; beispielsweise Mitarbeiter:innen, Kund:innen oder auch ganze Teile der Gesellschaft. Firmen übernehmen also auch gesellschaftliche Verantwortung (vgl. Donaldson & Preston, 1995).

Die ersten schriftlichen Ausführungen zum Stakeholder-Begriff werden einem Memorandum des Stanford Research Institute aus dem Jahr 1963 zugeschrieben. Darin ist von Stakeholdern als *«those groups without whose support the organization would cease to exist»* (zitiert in Freeman & Reed, 1983: 89) die Rede. Dieses erste Verständnis des Stakeholder-Begriffs entspricht einem sehr engen, da von einem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis zwischen Organisation und Stakeholdern ausgegangen wird.

Später haben Freeman und Reed (1983: 91) zwischen zwei Ansätzen als Grundlage für die Definition des Stakeholder-Begriffs unterschieden: ein enges und ein weites Begriffsverständnis. Die verschiedenen Definitionen des Stakeholder-Begriffs, die über die Jahre in der Literatur entstanden sind, können nicht immer klar einem der beiden Begriffsverständnisse zugeordnet werden, sondern sind vielmehr entlang einer kontinuierlichen Linie zwischen engem und weitem Begriffsverständnis zu situieren.

Das enge Begriffsverständnis definiert Stakeholder als *«any identifiable group or individual on which the organization is dependent for its continued survival»*. Dazu zählen beispielsweise Mitarbeiter:innen, Kund:innen, Lieferanten aber auch zentrale Regierungsbehörden. de Bussy und Kelly (2010) gehen davon aus, dass bei einem engen Verständnis vor allem die Legitimität und legitime Forderungen der Stakeholder betont werden. Zudem wird bei einem

engen Begriffsverständnis vor allem von einer einseitigen Beziehung zwischen Organisation und Stakeholder ausgegangen, und es wird lediglich die Bedeutung der Stakeholder für die Organisation betont, aber nicht umgekehrt. Dem Verständnis liegt die Annahme der begrenzten Ressourcen und der begrenzten Aufmerksamkeit zugrunde, und Stakeholder sind primär in Bezug auf das wirtschaftliche Interesse und für das Erreichen wirtschaftlicher Ziele relevant (vgl. Freeman & Reed, 1983; Mitchell et al., 1997).

«scholars who attempt to narrow the definition of stakeholder emphasize the claim's legitimacy based upon contract, exchange, legal title, legal right, moral right, at-risk status, or moral interest in the harms and benefits generated by company actions, and that, in contrast, scholars who favor a broad definition emphasize stakeholder's power to influence the firm's behavior, whether or not there are legitimate claims» (Mitchell et al., 1997: 862).

Von Bedeutung ist hier auch, dass ein enges Verständnis des Stakeholder-Begriffs die Anwendung der Stakeholder-Theorien bereits stark eingrenzen kann. Ein enges Begriffsverständnis schliesst viele Akteure als potenzielle Stakeholder aus, und lässt damit der Anwendung von Stakeholder-Ansätzen weniger Spielraum. Bereits das Verständnis entscheidet darüber, wer überhaupt als Stakeholder identifiziert wird, und wer nicht.

Im Gegensatz dazu umfasst ein weites Begriffsverständnis *«any group or individual who can affect the achievement of an organization's objectives or who is affected by the achievement of an organization's objective»* (Freeman & Reed, 1983: 91). Dieses Verständnis erweitert den Kreis der Stakeholder um ein Vielfaches und schliesst unter anderem auch Interessengruppen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, politische Parteien oder Konkurrenzunternehmen ein. Ein weites Begriffsverständnis umfasst theoretisch alle und alles als potentielle Stakeholder. Aufgrund der grossen Zahl potenzieller Stakeholder ist jedoch eine systematische Kategorisierung der Stakeholder notwendig, um eine praktische Anwendung der Theorie zu ermöglichen (Freeman & Reed, 1983; Mitchell et al., 1997). Während das enge Begriffsverständnis vor allem die Legitimität der Stakeholder unterstreicht, wird bei einem weiten Verständnis die Macht betont, das Handeln der Organisation beeinflussen zu können (vgl. de Bussy & Kelly, 2010). Die beiden Begriffe Macht und Legitimität werden zu einem späteren Zeitpunkt diskutiert.

Ein Beispiel von einem weiten Verständnis stammt von Evan und Freeman (1988: 97), die schreiben: *«[stakeholder] have a stake in or claim to the firm»*. Zusätzlich geht ein weites Begriffsverständnis meist von einer gegenseitigen Beziehung aus. Dies betonen beispielsweise Savage et al. (1991: 61), indem sie davon ausgehen, dass Stakeholder auch das Handeln der

Organisationen beeinflussen können: «[stakeholder] *have an interest in the actions of an organization and who have the ability to influence it*».

Auch die gängigste Definition des Stakeholder-Begriffs geht von einem weiten Verständnis aus und stammt von Freeman (1984: 46): «*A stakeholder in an organization is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives*». Freeman betont auch die zweiseitige Beziehung zwischen Stakeholdern und Organisation. Diese Definition wird auch in der vorliegenden Arbeit übernommen.

Die verschiedenen Definitionen des Stakeholder-Begriffs zeigen die starke Verankerung der Theorie in der Managementlehre auf, wo sie bis heute auch am meisten Anwendung findet. Phillips et al. (2003: 494f.) kritisieren jedoch, dass Stakeholder-Theorien durchaus auch in anderen Disziplinen Verwendung finden können, und dass dies auch zwingend notwendig sei, um das volle Potenzial der Theorie ausschöpfen zu können: «*we would argue that this [...] misinterpretation represents an unnecessary limitation on the scope of stakeholder theory*».

2.1.2 Stakeholder in der Politikwissenschaft

Eine Anwendung der Stakeholder-Theorie in anderen Bereichen als dem Managementbereich ist jedoch nicht ganz unproblematisch, vor allem, da sich die Ansätze meist auf grosse, internationale Unternehmen als Untersuchungsobjekt fokussiert haben, und andere Organisationen – auch im Bereich der Wirtschaft selbst – vernachlässigen.

«Relatively less attention has been paid to stakeholder theory in the context of other organizational forms such as small or family owned businesses, privately owned concerns of any size, partnerships, non-profit and governmental organizations. This may appear appropriate if stakeholder theory's primary role is its opposition to the shareholder wealth maximization view. However, for stakeholder theory to truly come into its own as a theory of strategic management and organizational ethics, it will need to be applied to more than just the large, publicly held corporation»
(Phillips et al., 2003: 495).

Die Beziehung zwischen Entscheidungsträger:innen und Shareholdern auf der einen und Stakeholdern auf der anderen Seite, sowie das daraus resultierende Ziel der Gewinnmaximierung und die wirtschaftsorientierte Tätigkeit von Unternehmen, sind Grundprämissen für die Entstehungsgeschichte der Stakeholder-Theorien und prägen das Verständnis der Theorie bis heute (vgl. Donaldson & Preston, 1995). So basieren Stakeholder-Theorien weiterhin auf den Annahmen, dass erstens, Unternehmen das Ziel des finanziellen Erfolgs verfolgen, und zweitens, gleichzeitig ethischen Grundsätzen gerecht werden müssen (vgl. Mitchell et al., 1997).

Es muss demnach angenommen werden, dass in anderen Organisationen wie beispielsweise NGOs oder Regierungsbehörden auch andere Machtverhältnisse und Interessen vorherrschen, Entscheidungsträger:innen und Stakeholder in einer anderen Beziehung zueinanderstehen und so Stakeholder-Theorien an diese neuen Bedingungen angepasst werden müssen.

Doch obwohl mittlerweile der Stakeholder-Begriff in der Politikwissenschaft weit verbreitet ist (vgl. Beyers & Arras, 2020; Bunea, 2017; de Bussy & Kelly, 2010; Fritz et al., 2018; Gordon & Rashin, 2021; Nguyen Long et al., 2019; O'Higgins & Morgan, 2006; Rasmussen & Toshkov, 2013; Reed et al., 2009), wird weiterhin grösstenteils auf die bereits bestehenden Ausführungen aus der Managementlehre zurückgegriffen, ohne dabei konzeptionelle Änderung am Verständnis des Begriffs vorzunehmen.

«Many scientific publications, however, simply refer to existing stakeholder classifications [...] or suggest new ones, without specifying how the stakeholders were identified. Although not all stakeholders have a crucial stake for decision- or policy-making, they may all be identifiable, and it is important to do so before prioritizing them since their stakes, influences, and power may change over time» (Fritz et al., 2018: 64).

Der Stakeholder-Begriff wird oftmals kaum in die Politikwissenschaft eingeführt, sondern als selbstverständlich vorausgesetzt. Die Grundlage ist dabei oftmals, dass Stakeholder-Ansätze Lösungen für das Problem des demokratischen Defizits verschiedener Nationalstaaten darstellen können (vgl. Beyers & Arras, 2020; de Bussy & Kelly, 2010; Matten & Crane, 2005; Stoney & Winstanley, 2002). *«The notion of a “stakeholder” is central to many of the proposed solutions to the problem of democratic deficit [...]. Clearly not all citizens can, or would wish to, actively participate in policy development on every possible occasion» (de Bussy & Kelly, 2010: 290).* Aber auch wenn in der Literatur immer wieder weiterführende theoretische Ausführungen gefordert werden um Stakeholder-Ansätze zu stärken und in anderen Disziplinen zu etablieren, fehlen diese weiterhin in den meisten Forschungsarbeiten.

So versuchen beispielsweise O'Higgins und Morgan (2006) die Beziehung zwischen Organisationen und ihren Stakeholdern in einem allgemeinen Rahmen ausserhalb der klassischen wirtschaftswissenschaftlichen Anwendung zu untersuchen. Es wurden politische Parteien und ihre Beziehung zu den Stakeholdern analysiert. Die theoretischen Ausführungen stützen sich jedoch auf bisherige Literatur aus dem Managementlehre. Politische Parteien werden ohne weitere Erklärungen als Organisation definiert, wobei die bereits erwähnte Definition von Stakeholdern von Freeman (1984) aus der Managementlehre die Basis darstellt. Es muss jedoch aus bereits erwähnten Gründen angenommen werden, dass die Identifikation potenzieller

Stakeholder in der Politikwissenschaft von derjenigen in der Managementlehre zu unterscheiden ist:

«Political parties in democracies are natural focal organizations at the center of webs of stakeholders, including party activists, elected politicians, electoral constituents, political and social pressure groups, etc. In fact, to a political party, everyone in society is a stakeholder or a potential one» (O'Higgins & Morgan, 2006: 65).

Ein weiterer Versuch, den Stakeholder-Begriff in die Politikwissenschaft auch auf theoretischer Grundlage einzuführen, stammt von de Bussy und Kelly (2010). Auch hier gehen die Autoren davon aus, dass Stakeholder-Ansätze in der Politik Lösungen für das Problem des wachsenden demokratischen Defizits darstellen können. Der Stakeholder-Begriff soll dabei helfen, Gruppen der Bevölkerung zu identifizieren, deren Beteiligung am politischen Prozess wünschenswert ist: *«Clearly not all citizens can, or would wish to, actively participate in policy development on every possible occasion. However, on what basis should the sub-set of citizens to be consulted on any given issue (i.e. the stakeholders) be selected?» (de Bussy & Kelly, 2010: 290).* Um dieser Frage auf den Grund gehen zu können, werden auf theoretischer Ebene Stakeholder-Ansätze mit Ansätzen aus den *Public Relations* kombiniert. Ohne hier zu stark auf die angesprochene Studie eingehen zu wollen, können anhand der *Situational Theory of Publics* Teilöffentlichkeiten (*publics*) identifiziert werden, die aktives Kommunikationsverhalten in Bezug auf bestimmte Probleme (*issues*) aufweisen (vgl. de Bussy & Kelly, 2010; Grunig & Repper, 1992). Es wird davon ausgegangen, dass bestimmte Teilöffentlichkeiten ein grösseres Interesse am Ergebnis einer politischen Entscheidung haben als andere und sich demnach auch darum bemühen, das Ergebnis zu beeinflussen. de Bussy und Kelly (2010: 297) verstehen diese Teilöffentlichkeiten als Stakeholder: *«'stakeholder' refers to people involved in specific policy issues, who are more directly affected or have a greater degree of interest in the outcome of a particular policy decision» (de Bussy & Kelly, 2010: 297).*

Mackey (2006) kritisiert jedoch die Verbindung von *Public Relations*- und Stakeholder-Ansätzen und lehnt eine Einführung des Stakeholder-Begriffs in den *Public Relations* ab. Während de Bussy und Kelly (2010) betonen, dass die Beziehung zu Stakeholdern die Hauptaufgabe der *Public Relations* sein soll, betont Mackey (2006) einen zentralen Unterschied zwischen Stakeholdern und Teilöffentlichkeiten. Demnach ist die Aufgabe der *Public Relations* das Positionieren der Organisation in Bezug auf vorwiegend externe Teilöffentlichkeiten oder Zielgruppen. Diese stehen aber oftmals, im Gegensatz zu Stakeholdern, in keiner Beziehung mit der Organisation.

«Stakeholders [...] exist within the systems of reciprocity of the organisation. They are not divorced, free-standing, un beholden publics beyond the boundary line of a closed system diagram of the organization. [...] The public relations approach, in contrast, is to do with counselling organizational management about the wider positioning of the organisation vis-à-vis internal, but also clearly external (as it were 'divorced' and un beholden), democratically empowered publics» (Mackey, 2006: 9).

Von grossem Nutzen für die weiteren Ausführungen ist jedoch die Erkenntnis, dass Stakeholder in der Umwelt der Organisation existieren. Diesen Ansatz verfolgen auch Fritz et al. (2018), indem sie den Stakeholder-Begriff mit dem *Supply Chain Management* kombinieren. Das Resultat ist eine Heuristik, die Unternehmen, aber auch Regierungen oder NGOs, bei der Identifikation von Stakeholdern unterstützen soll. Dabei werden die verschiedenen Glieder der Lieferkette bestimmter Waren oder Dienstleistungen untersucht und für jedes einzelne Glied die jeweiligen Stakeholder identifiziert. Dies ermöglicht einen systematischen Überblick über die Stakeholder und vergrössert die Reichweite der Stakeholder-Identifikation. Bei der Stakeholder-Identifikation entlang der Lieferkette betonen die Autoren die Bedeutung von Institutionen und der institutionellen Umwelt. Die institutionelle Umwelt definiert den Kontext, in dem sich Stakeholder in Bezug auf den bevorstehenden politischen oder wirtschaftlichen Entscheid wiederfinden. «*This means that formal and informal institutions must also be considered when addressing [supply chain stakeholders]. Formal institutions refer to governance systems (i.e., laws, rules, and regulations), and informal institutions refer to norms and values*» (Fritz et al., 2018: 65). Dies unterstreicht den Ansatz von Mackey (2006), der wie oben beschrieben, davon ausgeht, dass Stakeholder im Umfeld der Organisation selbst existieren.

Aber auch das Resultat der Kombination des Stakeholders-Begriffs mit *Supply Chain Management* bleibt eine Heuristik in den Diensten der Entscheidungsträger:innen und trägt nicht viel zur theoretischen Eingliederung des Stakeholder-Begriffs in die Politikwissenschaften bei. Auch die Autoren selbst verfolgen das Ziel, eine *Methode* zur Identifikation von Stakeholdern zu erarbeiten. «*Stakeholder identification processes are rarely mentioned in the literature and are difficult to recognize since they are not referred to as such or are inappropriately called 'methods'*» (Fritz et al., 2018: 64). Problematisch erscheint vor allem, dass mit dem *Supply Chain Management* erneut ein Ansatz aus den Wirtschaftswissenschaften gewählt wird. Auch wenn ein solcher Ansatz die Arbeit der Entscheidungsträger:innen durchaus vereinfachen kann, erscheint er als unnötiger Umweg, vor allem in Anbetracht dessen, dass zwar

mit dem Institutionsbegriff gearbeitet, aber sein vollständiges Potenzial nicht ausgeschöpft wurde.

Denn basierend auf den bisherigen Ausführungen, erscheint ein institutioneller Ansatz durchaus zielführend, um Stakeholder im Bereich der Politikwissenschaften identifizieren zu können. So helfen neo-institutionelle Ansätze zu verstehen, wie Organisationen von ihrer Umwelt beeinflusst werden, aber umgekehrt auch versuchen, Einfluss auf diese zu nehmen. Wird Regulierung, und in der vorliegenden Arbeit im Konkreten Medienregulierung, als Teil der institutionellen Umwelt verstanden, kann ein ganzheitliches Bild darüber gewonnen werden, welche Organisationen von dieser Umwelt beeinflusst werden, welche Organisationen ihrerseits ein Interesse an Einflussnahme auf diese Regulierung haben und welche Organisationen so tatsächlich zu Stakeholder der Politik, hier der Medienpolitik, werden. Dieser Ansatz wird im folgenden Kapitel diskutiert.

Zusätzlich weisen Medien aber die Besonderheit auf, dass sie selbst Institution für andere Organisationen sind, indem sie Regeln, Normen und Werte definieren (vgl. Donges, 2006; Jarren, 1998; Jarren & Donges, 2011). Dies weitet den Kreis der Stakeholder der Medienpolitik weiter aus, und wird in einem späteren Kapitel diskutiert.

2.2 Medien als Organisationen

Soll Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt verstanden werden, liegt es auf der Hand, Medien als Organisationen genauer zu untersuchen, mit dem Ziel die Beziehung zwischen Organisation, Handeln und institutioneller Umwelt besser zu verstehen.

Mithilfe verschiedener Ansätze der Organisationstheorie können unterschiedlichste Phänomene untersucht werden. So bedienen sich Forscher:innen den Organisationstheorien, wenn sie beispielsweise die Beziehung zwischen Individuen und Organisationen, das Verhältnis von Organisationen und Umwelt oder die Beziehung zwischen Organisationen untereinander untersuchen wollen. Je nachdem welches Forschungsziel verfolgt wird, werden Mikro-, Meso-, oder Makrotheorien der Organisation verwendet. Zusätzlich kann jeder dieser Teilaspekte mit einem unterschiedlichen Wissenschaftsverständnis untersucht werden, was es weiter erschwert, verschiedene Richtungen der Organisationstheorien unter einen Hut zu bringen (vgl. Scherer & Marti, 2019).

Grund für die Vielzahl an verschiedenen Ansätzen ist der Fakt, dass auch wenn man tagtäglich mit Organisationen konfrontiert ist und ein gewisses intuitives Alltagswissen über Organisationen besitzt, sie dennoch *«hochkomplexe soziale Gebilde sind, in denen viele Probleme auftreten können, die einer theoretischen Durchdringung wert sind»* (Scherer & Marti, 2019: 16). Allen organisationstheoretischen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie sich in irgendeiner Form mit Organisationen befassen, indem sie das Entstehen, das Bestehen und die Funktionsweise von Organisationen untersuchen (vgl. Scherer & Marti, 2019).

2.2.1 Der Organisationsbegriff

Kieser und Walgenbach (2003: 6) definieren Organisationen als *«soziale Gebilde, die dauerhaft ein Ziel verfolgen und eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe die Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen»*.

Ortmann, Sydow, und Windeler (1997) betonen die Zweideutigkeit des Begriffs *Organisation*. Zum einen meint er den Prozess des Organisierens selbst, zum anderen jedoch auch dessen Produkt, die *Organisiertheit* des Handelns, oder das System organisierten Handelns. Die Autoren betonen zudem, dass die Doppeldeutigkeit des Organisationsbegriffs auf die Rekursivität des Handelns hindeutet: Handeln bringt Strukturen hervor, die wiederum weiteres Handeln ermöglichen und eingrenzen.

Handeln wird von Weber (1972: 1) dadurch definiert, dass *«äusseres oder innerliches Tun, Unterlassen oder Dulden»* vom Ausführenden mit einem bestimmten Sinn verbunden wird. Zusätzlich kann soziales Handeln abgegrenzt werden: *«'Soziales' Handeln [...] soll ein solches Handeln heissen, welches seinem von dem oder den Handelnden gemeinten Sinn nach auf das Verhalten anderer bezogen wird und daran in seinem Ablauf orientiert»* (Weber, 1972: 1). Handlungen sind demnach Symbole, welchen ein bestimmter Sinn oder eine bestimmte Bedeutung zugeschrieben werden kann. Sie stellen für Individuen und Organisationen die einzige Möglichkeit dar, mit umrahmenden sozialen Strukturen zu interagieren, und sie sind somit auch essenziell für ein Verständnis der Dualität der sozialen Struktur (vgl. Schimank, 2016).

Während Organisationen auf der einen Seite also Regeln und Strukturen für ihre Mitglieder aufweisen um bestimmte Ziele zu erreichen, existieren Organisationen stets in ihrer Umwelt und werden so ebenfalls von Strukturen umgeben und beeinflusst.

«Organisationen [...] sind Teil der Gesellschaft, sind eine besondere Form der Koordination und Zurichtung gesellschaftlicher Aktivitäten, implizieren spezifische gesellschaftliche Zusammenhänge und Schnitte zwischen diesen Aktivitäten, werden von ihrer gesellschaftlichen Umgebung gefördert und beeinträchtigt, üben ihrerseits einen enormen Einfluss auf den Zustand und die Entwicklung der Gesellschaft aus» (Ortmann, Sydow, & Türk, 1997: 16).

Um Organisationen in ihrer Beziehung mit der Umwelt besser zu verstehen, eignen sich neo-institutionelle Ansätze. Auf neo-institutionelle Ansätze und im Speziellen auf den soziologischen wird jedoch später genauer eingegangen. Ganz allgemein aber gehen neo-institutionelle Organisationstheorien davon aus, *«dass Organisationen ihre Strukturen entsprechend den Anforderungen und Erwartungen in ihrer gesellschaftlichen Umwelt gestalten. Die formale Struktur – so ihr Kerngedanke – diene dazu, der Organisation Legitimität zu verschaffen»* (Walgenbach, 2019: 341). Zentral ist vor allem die Annahme, dass die Umwelt von Organisationen nicht lediglich die Quelle von Ressourcen darstellt, sondern auch institutionelle Umwelt ist, die aus Erwartungen, Werten und Vorstellungen besteht und mitbestimmt, wie Organisationen ausgestaltet sein sollen. Denn Organisationen handeln konform zu diesen Erwartungen, Werten und Regeln, *«um von ihrer Umwelt Legitimität zugesprochen zu bekommen und Unterstützung zu erhalten»* (Walgenbach, 2019: 349).

2.2.2 Organisationstheorie in der Kommunikationswissenschaft

Organisationstheoretische Ansätze sind zwar in der Kommunikationswissenschaft und Medienforschung nicht neu (vgl. Esser, 1998; Jarren & Donges, 2011; Künzler et al., 2013; Meier, 2002; Puppis, 2013) aber bei weitem nicht so verbreitet wie beispielsweise in der Soziologie oder betriebswirtschaftlichen Unternehmensforschung (vgl. Altmeyen, 2006).

Auch Medien verfolgen als Organisationen bestimmte Ziele und weisen Strukturen auf, um diese Ziele erreichen zu können.

«Organisiert bedeutet, dass [...] Medien ihre Operationen und das Handeln [...] mit bestimmten Zielen unterlegen. Für die Operationsweisen in den Organisationen existieren daher bestimmte Regeln und es werden Ressourcen aufgebaut und genutzt. Regeln und Ressourcen bilden Strukturen, Strukturen ermöglichen und begrenzen das Handeln der Akteure, sie geben dem Handeln einen Sinn und ermöglichen das Handeln im Hinblick auf diesen Sinn wie sie andererseits Handeln, das nicht diesem Sinn entspricht, begrenzen» (Altmeyen, 2006: 23).

Dabei weisen Medien jedoch zwei unterschiedliche Organisationen auf: die journalistisch-redaktionelle und die unternehmerische Organisation. Altmeyen (2006) unterscheidet in

diesem Kontext zwischen dem *Orientierungshorizont des Journalismus* und dem *Orientierungshorizont der Medien*. Meist dienen organisationstheoretische Ansätze der Analyse der journalistisch-redaktionellen Organisation, und somit der Produktion von Medieninhalten in Redaktionen. Die Organisation einer Redaktion beeinflusst demnach die Inhaltsproduktion, indem sie eine gewisse Struktur vorgibt und Routinen oder Regeln definiert. Diesem Ansatz liegt zugrunde, «*dass Medienangebote nur organisiert entstehen und dass Medien erst durch Organisation beobachtbar werden*» (Altmeppen, 2006: 12). Massenkommunikation ist «*immer eine organisierte Form der Kommunikation und setzt zwingend Medien als Organisationen [...] voraus*» (Jarren & Donges, 2011: 82). Dadurch ist das Ziel der journalistisch-redaktionellen Organisation die Organisation der Redaktion und somit die Inhaltsproduktion.

Neben der journalistisch-redaktionellen Organisation weisen Medienunternehmen aber auch eine unternehmerische auf, welche nach einer unterschiedlichen Logik funktioniert (vgl. Altmeppen, 2006; Jarren & Donges, 2011; Künzler et al., 2013). So befindet sich die unternehmerische Organisation im Organisationshorizont der Wirtschaft. Die Beschaffung von Kapital, die Distribution von Inhalten und damit die Finanzierung von Medienangeboten sowie schlussendlich auch der Fortbestand der eigenen Organisation sind die primären Ziele der unternehmerischen Organisation (Altmeppen, 2006). So ist die unternehmerische Organisation darauf ausgelegt, finanziellen Gewinn zu erzielen und das eigene Bestehen zu sichern (vgl. Jarren & Donges, 2011).

Die beiden Organisationen – die journalistisch-redaktionelle und die unternehmerische – sind jedoch stark miteinander verbunden. Obwohl sie unterschiedlichen Logiken folgen und somit grösstenteils autonom sind, sind sie stark voneinander abhängig.

«Dem Journalismus fehlt die Möglichkeit der Distribution, den Medien diejenige der Produktion aktueller Informationsangebote. Wirtschaftlich gesehen finanzieren die Medien den Journalismus, indem sie ihn für die Lieferung mit Informationsangeboten mit den notwendigen Ressourcen ausstatten» (Altmeppen, 2006: 264).

Dies führt dazu, dass die beiden Organisationen stark interagieren und nur mit Zusammenarbeit ihre jeweiligen Ziele erreichen können. Doch die beiden Organisationen versuchen auch, die jeweils andere im Sinne der eigenen Ziele zu beeinflussen. Dabei wird die Einflussnahme der unternehmerischen Organisation als stärker erachtet, da sie über die Kapitelverteilung entscheidet und der ökonomische Druck auf Medien seit Jahren wächst. So hat die

unternehmerische Organisation auch einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Inhaltsproduktion der journalistisch-redaktionellen Organisation (vgl. Altmeyden, 2006).

Da aber Organisationen nur in ihrer Umwelt existieren, ist auch ihr Handeln nur im Kontext ihrer institutionellen Umwelt zu verstehen. Auch das Handeln der unternehmerischen Organisation von Medien zur Sicherung des eigenen Bestehens ist somit nur im Kontext der Umwelt möglich.

«Institutions provide the rules of the game, whereas organizations act as the players. Organizations may well assist in constructing the rules, attempting to devise rules favorable to themselves, and they often attempt to change the rules by political and other means» (Scott, 2014: 182).

Medienregulierung kann als Teil dieser Spielregeln für Medien als Organisationen verstanden werden. Als Teil der institutionellen Umwelt stellt Medienregulierung Strukturen dar, die das Handeln dieser Organisationen beeinflussen. Medien können jedoch auch auf diese Strukturen reagieren, mit dem Ziel, vorteilhafte Bedingungen für das eigene Überleben zu schaffen.

Im Folgenden soll mit dem Ziel, die Beziehung zwischen Organisation, Handeln und institutioneller Umwelt weiter zu durchleuchten, der Institutionsbegriff genauer geklärt und Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt etabliert werden.

2.2.3 Der soziologische Neo-Institutionalismus

«it is misleading to describe new institutionalism as a 'theory'», beschreibt Lowndes (2010: 78) den weitreichenden Charakter des Gedankenguts, das der Neo-Institutionalismus umfasst. Das Netz der verschiedenen Ansätze aus dem Neo-Institutionalismus ist komplex und die verschiedenen neo-institutionellen Richtungen sind nicht ganz einfach zu beschreiben. Dies vor allem, da kein einheitlicher theoretischer Rahmen besteht. Während der Neo-Institutionalismus lange in drei verschiedene Richtungen eingeteilt wurde, werden heute weitgehend vier Richtungen unterschieden: der rational choice, der historische und der soziologische Neo-Institutionalismus und seit gut einem Jahrzehnt auch der diskursive Neo-Institutionalismus (vgl. Alasuutari, 2015; Ali & Puppis, 2018; Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2008). *«All of these approaches [were] developed in reaction to the behavioral perspectives that were influential during the 1960s and 1970s and all seek to elucidate the role that institutions play in the determination of social and political outcomes» (Hall & Taylor, 1996: 936).* Bevor aber kurz auf die verschiedenen Richtungen – und im Speziellen auf den soziologischen Neo-

Institutionalismus – eingegangen wird, soll kurz die Entstehungsgeschichte dieser neuen Institutionstheorien aufgezeigt werden.

Beeinflusst durch das Aufkommen des Behaviorismus sind neo-institutionelle Ansätze eine Weiterentwicklung des «*old institutionalism*», wie er heute oftmals genannt wird. Auch wenn eine klare Trennung der beiden – alt und neu – institutionstheoretischen Disziplinen nicht immer streng möglich ist, da sie sich oftmals vermischen und fließend ineinander übergehen (vgl. Abrutyn & Turner, 2011; Selznick, 1996), lässt sich ein Bruch im Fokus der institutionellen Ansätze Ende der 1970er Jahre erkennen.

Um diesen Bruch darzustellen, eignet sich eine Untersuchung der Arbeit des Deutschen Soziologen Max Weber, die wohl zu den prominentesten Beispielen der alten Ansätze gehört. Zentral ist dabei Webers Konzept des stahlharten Gehäuses (*iron cage*), welches besagt, dass Individuen und Organisationen vorwiegend in kapitalistischen Gesellschaften Gefangene der wachsenden Rationalisierung seien und ihr Handeln vorwiegend vom Streben nach Effizienz, Rationalität und Kontrolle gesteuert werde (vgl. Weber, 1905).

«Der Puritaner wollte Berufsmensch sein, wir müssen es sein. Denn indem die Askese aus den Mönchszellen heraus in das Berufsleben übertragen wurde und die innerweltliche Sittlichkeit zu beherrschen begann, half sie an ihrem Teile mit daran, jenen mächtigen Kosmos der modernen, an die technischen und ökonomischen Voraussetzungen mechanisch-maschineller Produktion gebundenen, Wirtschaftsordnung erbauen, der heute den Lebensstil aller einzelnen, die in dies Triebwerk hineingeboren werden – nicht nur der direkt ökonomisch Erwerbstätigen–, mit überwältigendem Zwange bestimmt und vielleicht bestimmen wird, bis der letzte Zentner fossilen Brennstoffs verglüht ist. Nur wie 'ein dünner Mantel, den man jederzeit abwerfen könnte', sollte nach Baxters Ansicht die Sorge um die äußeren Güter um die Schultern seiner Heiligen liegen. Aber aus dem Mantel ließ das Verhängnis ein stahlhartes Gehäuse werden» (Weber, 1922: 203).

Das stahlharte Gehäuse der Rationalität ist somit als Druck der Umwelt zu verstehen, der Individuen und Organisationen zu bestimmten Handlungen *zwingt*. Als Konsequenz kommt es zu einer weitreichenden Homogenisierung von Organisationsstrukturen, während sich das Streben nach Rationalität immer weiter in neue Bereiche des sozialen Lebens ausweitet. So beschäftigte sich Weber auch mit der Frage, wieso sich Organisationen wie Regierungsbehörden oder Schulen weltweit erstaunlich ähnlich sind. Lange war das Konzept der *Rationalität* die naheliegende Antwort: Es wurde angenommen, dass verschiedenste Organisationen weltweit ähnliche Formen annehmen, weil diese als effizient wahrgenommen wurden (vgl. DiMaggio & Powell, 1983; Hall & Taylor, 1996; Meyer & Rowan, 1977; Olsson, 2016).

Der *old institutionalism* war stark geprägt von einem historischen Ansatz und die Untersuchungen wiesen meist einen philosophischen und deskriptiven Charakter auf (vgl. Robertson,

1993). Der Fokus lag vor allem auf Institutionen und ihrem einseitigen Einfluss auf Individuen und Organisationen. Der Einzug des Behaviorismus in verschiedenste Disziplinen in der Mitte des 20. Jahrhunderts hat auch den Institutionalismus bahnbrechend verändert. So vertraten Verfechter des Behaviorismus, dass individuelles Verhalten beobachtbar und messbar sei, und somit auch Verhaltensmuster wissenschaftlich untersucht werden können. Der Fokus verschob sich von der Makro-Ebene auf die Mikro-Ebene, anstelle von vorwiegend historischen Untersuchungen trat die Analyse von individuellem Verhalten. «*Behavioralism assumes that politics can be reduced to individual behavior and that political outcomes result from individual decisions and action*» (Robertson, 1993: 8). Dies führte auch zu einer methodischen Neuorientierung. Der neu gewonnene Glaube an die Test- und Falsifizierbarkeit von Theorien und Hypothesen, veränderte das Verständnis darüber, welche Daten für die Forschung nützlich sind und welche nicht. Historische Daten verloren an Wert, und Faktoren, die nur schwierig messbar sind, wurden immer seltener untersucht. Neue Interviewmethoden, Instrumente der Datenauswertung und statistische Methoden ermöglichten die Untersuchung von individuellen Entscheidungen und Handeln in grösseren Stichproben (vgl. Robertson, 1993).

Aus dieser Neuausrichtung der institutionellen Ansätze und dem Fokus auf individuelles Handeln bildeten sich über die Jahre hinweg vorwiegend vier Richtungen des Neo-Institutionalismus. Sie alle teilen die Ansicht, dass individuelles oder organisatorisches Handeln nur im Kontext der institutionellen Umgebung verstanden werden kann, wobei institutionelle Strukturen Handeln beeinflussen (vgl. Ali & Puppis, 2018; Hall & Taylor, 1996; Olsson, 2016).

Erstens gehen Vertreter:innen des *rational choice* Institutionalismus von rational handelnden Individuen und Organisationen aus, die versuchen ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Dabei wird ihr Handeln von Institutionen eingegrenzt. Da jedoch angenommen wird, dass die vorhandenen Institutionen effizienteres Handeln ermöglichen, wird diese Eingrenzung akzeptiert. Denn Institutionen und genaue Richtlinien darüber, wie bestimmte Handlungen abzulaufen haben, senken unter anderem Transaktionskosten und führen somit zu mehr Effizienz.

«*the development of a particular organizational form can be explained as the result of an effort to reduce the transaction costs of undertaking the same activity without such an institution*» (Hall & Taylor, 1996: 943).

Zweitens betont der historische Institutionalismus die Bedeutung der Vergangenheit und geht davon aus, dass der Kontext von Handlung stets ein Produkt vergangener Handlung ist.

Pfadabhängigkeit spielt daher eine zentrale Rolle, und es wird die Bedeutung von Institutionen bei der Wahl des Pfades betont: «*Institutions are seen as relatively persistent features of*

the historical landscape and one of the central factors pushing historical development along a set of 'paths'» (Hall & Taylor, 1996: 941). Verfechter des historischen Institutionalismus widmen sich demnach oftmals den unbeabsichtigten Konsequenzen und Ineffizienzen von Institutionen, anstatt sie als effizient und funktionsfähig zu betrachten.

Mit dem diskursiven Institutionalismus wurde von Schmidt (2008) vor einigen Jahren eine dritte Richtung vorgeschlagen, der Ansätze umfasst, die mit Hilfe von Ideen und Diskurs versuchen, institutionellen Wandel zu beschreiben. *«The 'institutionalism' in discursive institutionalism suggests that this approach is not only about the communication of ideas or 'text' but also about the institutional context in which and through which ideas are communicated via discourse»* (Schmidt, 2010: 4). Institutionen sind dabei nicht als einschränkende externe Strukturen zu verstehen, sondern vielmehr als verinnerlichte Konstrukte, die einen Kontext für Ideen schaffen. Das Erzeugen von Ideen innerhalb dieses Kontexts zeigt auf, wie Institutionen kreiert werden und erhalten bleiben. Gleichzeitig werden im diskursiven Institutionalismus die Bedeutung von Kommunikation von Ideen und der Diskurs betont, die eine kritische Auseinandersetzung mit Institutionen und somit auch dessen Wandel ermöglichen (vgl. Schmidt, 2008; Schmidt, 2010).

Der soziologische Institutionalismus betont als vierte Richtung die Bedeutung von Kultur und lehnt Effizienz und Rationalität als die stärksten Einflüsse auf soziales Handeln ab.

«some sociologists began to challenge the distinction traditionally drawn between those parts of the social world said to reflect a formal means-ends 'rationality' of the sort associated with modern forms of organization and bureaucracy and those parts of the social world said to display a diverse set of practices associated with 'culture'» (Hall & Taylor, 1996)

Der soziologische Neo-Institutionalismus unterscheidet sich in drei grundlegenden Punkten von den anderen Ansätzen des Neo-Institutionalismus. Erstens werden Institutionen sehr breit definiert, so dass sie kaum von Kultur zu unterscheiden sind (vgl. Alasuutari, 2015; Hall & Taylor, 1996). Es wird zudem angenommen, dass institutionelle Strukturen nicht aus rationalen Überlegungen oder dem Streben nach Effizienz entstehen. Vielmehr werden Strukturen als ein soziales Produkt der Kultur verstanden.

Zweitens betont der soziologische Neo-Institutionalismus die Relation zwischen Institutionen und Handlung. Demnach definieren Institutionen sogenannte Verhaltensnormen, welche eine normative Dimension in den Institutionstheorien darstellen.

«[sociological intuitionists] *emphasize the way in which institutions influence behaviour by providing the cognitive scripts, categories and models that are indispensable for action, not least because without them the world and the behaviour of others cannot be interpreted*» (Hall & Taylor, 1996: 948).

Der soziologische Institutionalismus betont die Bedeutung von Mythen, kognitiven Skripten und Modellen, die als Vorlage für das Handeln von Organisationen dienen. Skripte geben Handlungen Sinn und Bedeutung. Institutionelle Strukturen können als Mythen verstanden werden, welche die sozialen Vorstellungen darüber prägen, welches Handeln angemessen ist und welches nicht. Organisationen schenken diesen Glauben und suchen Konformität, um Stabilität und das eigene Überleben zu garantieren (vgl. Meyer & Rowan, 1977).

Drittens betont der soziologische Neo-Institutionalismus die Wichtigkeit von Legitimität. Organisationen handeln demnach nicht nur konform zu institutionellen Strukturen, weil dies den eigenen Nutzen maximiert, sondern auch, um Legitimität zu erlangen. Organisationen zeigen bestimmte Handlungen, weil dies in einer bestimmten kulturellen Umwelt geschätzt und als angemessen betrachtet wird (vgl. Hall & Taylor, 1996).

Der soziologische Neo-Institutionalismus untersucht neben den Einflüssen von Institutionen auf Organisationen auch, wie Organisationen auf diese Institutionen reagieren. Organisationen sind den institutionellen Strukturen nicht machtlos erlegen und nicht jegliches Handeln wird durch die sogenannte *logic of appropriateness* determiniert (Ali & Puppis, 2018; Puppis, 2010b). «*sociological institutionalism stresses that institutions constitute actors instead of just constraining them*» (Alasuutari, 2015: 165). Damit wird den Organisationen eine gewisse Machtgrundlage verliehen, welche Einfluss auf institutionelle Strukturen ermöglicht. Bevor jedoch auf die Begriffe der Macht und Legitimität eingegangen wird, soll im Folgenden auf den Institutionsbegriff eingegangen werden.

2.3 Der Institutionsbegriff

Für die Neuausrichtung der neuen Institutionstheorien bahweisend waren unter anderem auch Meyer und Rowan (1977), die den Begriff der Institution verwendeten und damit die gesellschaftliche Umwelt von Organisationen meinten. Neu war dabei vor allem das Begriffsverständnis, welches bis zu diesem Zeitpunkt stark strukturfunktionalistisch geprägt war. Demnach sind Organisationen vorwiegend entstanden, weil sie gesellschaftliche Probleme lösen und so das Weiterbestehen der Gesellschaft sicherten (vgl. Koch, 2009).

«Im Kern lässt sich die Differenz zwischen einem strukturfunktionalen Verständnis von Institutionen und dem von Meyer/Rowan bemühten Institutionenkonzept [...] darauf zurückführen, dass die Form und das Handeln von Organisationen bei Letzterem nicht aus funktionalen Begründungen abgeleitet werden, sondern als das Ergebnis gesellschaftlich ausgehandelter Deutungen und Klassifizierungsleistungen betrachtet werden: welche Akteure auf welche Weise sinnvoll und angemessen handeln» (Koch, 2009: 111-112).

Später definierte Hoffman (1999: 351) Institutionen ganz allgemein als *«rules, norms, and beliefs that describe reality for the organization, explaining what is and what is not, what can be acted upon and what cannot»*. North (1990: 3) betonte weiter die Wichtigkeit von Institutionen im Zusammenhang mit individuellem oder organisatorischem Handeln: *«Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic»*. In diesem Zusammenhang ist es eine zentrale Funktion von Institutionen, anhand stabiler Strukturen die Unsicherheit sozialen Handelns zu reduzieren und Vorhersehbarkeit im Handeln von Organisationen und Individuen zu garantieren (vgl. North, 1990; Olsson, 2016). Und schliesslich grenzte Scott (2014) den Begriff weiter ein und definierte Institutionen basierend auf Giddens (1979) als die stabilsten Merkmale des sozialen Alltags, die über Generationen hinweg bestehen können. Zusätzlich betonte Scott (2014: 56) die drei Säulen, die als die lebenswichtigen Zutaten von Institutionen zu verstehen sind: *«Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life»*. Anhand dieser drei Säulen – regulative, normative und kulturell-kognitive – kann der Einfluss von Institutionen auf das soziale Handeln analysiert werden. Auch wenn alle drei Säulen stets zusammen und gleichzeitig wirken, verspricht eine Untersuchung jeder einzelnen Säule ein besseres und differenzierteres Verständnis über den Einfluss von Institutionen (vgl. Scott, 2014).

2.3.1 Regulative Säule

Die regulative Säule fasst diejenigen Aspekte von Institutionen zusammen, welche soziales Handeln regulatorisch kontrolliert. Dazu gehören drei Prozesse: Erstens können Institutionen verbindliche Regeln aufzustellen, zweitens können sie das Befolgen dieser Regeln kontrollieren, und drittens können im Falle von Nicht-Konformität Sanktionen ausgesprochen werden.

Auch wenn die regulative Säule auf den ersten Blick mit stark formalisierten Prozessen wie Gerichtsprozesse oder Polizeikontrollen und den entsprechenden Akteuren in Verbindung gebracht wird, fasst sie auch sehr informelle Mechanismen mit ein. So sind auch soziale Bräuche und Sitten Teil der regulativen Säule, genauso wie beispielsweise das soziale Beschämen einer Person eine Sanktion darstellt und soziales Handeln auf regulativer Ebene kontrolliert (vgl. Scott, 2014).

Konformität zur regulativen Säule wird daher vor allem aufgrund des Strebens nach Unschuld und der Angst vor Schuld oder Sanktionen gesucht. *«Individuals craft laws and rules that they believe will advance their interests, and individuals conform to laws and rules because they seek the attendant rewards or wish to avoid sanctions»* (Scott, 2014: 62). Demnach wird die regulative Säule oft auch mit Zwang (*coercive power*) in Verbindung gebracht, welche von der möglichen Anwendung von Gewalt oder physischer Kraft ausgeht (Ali & Puppis, 2018; DiMaggio & Powell, 1983; Puppis, 2010b; Scott, 2014). Die regulative Säule ist jedoch nicht nur anhand von Sanktionen, Unterdrückung und Zwang zu verstehen, sondern kann genauso die Form von Belohnung für bestimmtes Handeln annehmen. So ist beispielsweise die Vergabe von Lizenzen oder die Subventionierung bestimmter Handlungen von Akteuren ebenfalls der regulativen Säule zuzuordnen, da sie soziales Handeln auch regulatorisch kontrollieren. Scott (2014) geht davon aus, dass regulatorische Prozesse vor allem im privaten Sektor die Form der positiven Belohnung annehmen; zum Beispiel die Aussicht auf einen höheren Lohn oder eine bessere Rendite. Hingegen wird im öffentlichen Sektor das Handeln vorwiegend durch Sanktionen kontrolliert. Beispiele sind Bussen oder gar die Inhaftierung. Auch wenn die regulative Säule als wie in Stein gemeißelt erscheinen mag, stellt sie keine objektive Norm dar, sondern lässt grossen Interpretationsspielraum für Verhandlungen und damit auch Platz für Komplikationen und Auseinandersetzungen.

«we are reminded that laws do not spring from the head of Zeus nor norms from the collective soul of a people; rules must be interpreted and disputes resolved; incentives and sanctions must be designed and will have unintended effects; surveillance mechanisms are required but are expensive and will prove to be fallible; and conformity is only one of many possible responses by those subject to regulative institutions» (Scott, 2014: 63-64).

Individuen und Organisationen können daher, anstatt Konformität anzustreben, auch andere Reaktionen auf die Zwänge der regulativen Säule von Institutionen zeigen, und unter Umständen auch versuchen, die regulative Säule im eigenen Interesse zu verändern.

2.3.2 Normative Säule

Die normative Säule von Institutionen führt eine wertende Komponente in das soziale Leben ein. Sie beinhaltet in erster Linie Werte und Normen von Institutionen. Auf der einen Seite sind Werte Vorstellungen darüber, was sozial erwünscht und erstrebenswert ist. Anhand dieser Werte kann Handeln beurteilt werden. Auf der anderen Seite beschreiben Normen, wie Dinge zu tun sein sollen. Sie definieren legitime Mittel, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. «*Normative systems define goals or objectives (e.g., winning the game, making a profit) but also designate appropriate ways to pursue them (e.g., rules specifying how the game is to be played, conceptions of fair business practices)*» (Scott, 2014: 64). Im Gegensatz zur regulativen Säule ist es bei der normativen Säule nicht die Angst vor der Schuld oder vor Sanktionen, die soziales Handeln steuert, sondern die Angst vor Schande und das Streben nach Ehre. Soziale und moralische Obligationen, die innerhalb einer Institution als geltend erachtet werden, beeinflussen somit die Handlungen von Akteuren (vgl. Puppis, 2010b; Scott, 2014).

Werte und Normen sind sowohl von Individuen und Organisationen verinnerlicht als auch von anderen auferlegt. So führt die Konformität wie auch der Verstoss gegen solche Normen zum einen zu einer Bewertung des eigenen Handelns und zu starken Emotionen. Reue oder Stolz und Selbstachtung sind dabei starke Mittel der Kontrolle über eigenes Handeln. Im Zentrum steht also nicht das Eigeninteresse, sondern für die Situation angemessenes Verhalten: «*The central imperative confronting actors is not 'What choice is in my own best interests?' but rather, 'Given this situation, and my role within it, what is the appropriate behavior for me to carry out?'*» (Scott, 2014: 65).

Zum anderen haben Beobachter:innen aber auch normative Erwartungen an die jeweilige Person, welche diese als externen Druck wahrnimmt. Somit funktionieren Werte und Normen auch als Stabilisator des sozialen Handelns, da ein gewisses Handeln erwartet werden kann. Dabei kann angenommen werden, dass diese stabilisierende Funktion geteilter Werte und Normen die Basis für eine stabile Gesellschaftsordnung sind (vgl. Scott, 2014).

Ähnlich wie bei der regulativen Säule darf die normative Säule nicht lediglich als einschränkend charakterisiert werden. Denn auch die normative Säule ermöglicht und stärkt soziales Handeln, indem sie zeigt, welches Handeln angesehen und als angemessen wahrgenommen wird. Somit verleiht die normative Säule nicht nur Verantwortlichkeit und Pflichten, sondern auch Rechte und Privilegien, die bestimmte Akteure genießen (vgl. Scott, 2014).

Es ist zudem wichtig zu erwähnen, dass nicht alle Normen und Werte für alle Akteure einer Institution gelten. Scott (2014) bringt hier die Differenzierung von Rollen ins Spiel, welche beschreiben, wie bestimmte Akteure zu handeln, und welche Ziele diese anzustreben haben. Demnach stellen sich Individuen und Organisationen, die von der normativen Säule beeinflusst werden, nicht primär die Frage, welche Alternative in ihrem eigenen Interesse dient, sondern, welche Alternative in Bezug auf die Rolle des Akteurs den angemessenen Handlungen innerhalb der Institution entspricht (vgl. Scott, 2014).

2.3.3 Kulturell-kognitive Säule

Zuletzt fasst die dritte Säule kulturell-kognitive Aspekte der Institution zusammen, die jeglichen sozialen Handlungen und jeglichen Symbolen Sinn (*meaning*) geben. Kulturell-kognitive Aspekte von Institutionen sind geteilte Vorstellungen, die eine soziale Realität überhaupt ermöglichen. Durch sie erhalten Symbole Sinn. «*Symbols – words, signs, gestures – have their effect by shaping the meaning we attribute to objects and activities. Meanings arise in interaction and are maintained and transformed as they are employed to make sense of the ongoing stream of happenings*» (Scott, 2014: 67).

Damit beinhaltet die kulturell-kognitive Säule jegliche Selbstverständlichkeiten, die zum Funktionieren der Institution beitragen, sowie das gemeinsame Verständnis der Individuen und Organisationen über dieses Funktionieren (vgl. Ali & Puppis, 2018; Puppis, 2010b).

Die kulturell-kognitive Säule kommt beispielsweise dann zum Zug, wenn eine Gruppe Jugendlicher auf dem Pausenhof Fußball spielt und eine oder einer der Gruppe zwei Schuhe mit zwei Metern Abstand voneinander auf den Boden legt. Der Sinn der Handlung ist für die Gruppe selbstverständlich: Die zwei Schuhe stellen ein Fußballtor dar, auch wenn Fußballtore und Schuhe auf den ersten Blick wenig verbindet (vgl. Flickinger, 2009).

Auch wenn Individuen oder Organisationen ihrem jeweiligen Handeln einen bestimmten Sinn geben, kann dieser nur in einer Umwelt entstehen und verstanden werden. Die kulturell-kognitive Säule von Institutionen dient dabei als eine Art Sammlung von objektiven Bedeutungen, die anderen helfen, Symbole und damit auch Handlungen zu verstehen (Berger & Kellner, 1979: vgl. ; Scott, 2014). Der Sinn von Handeln ist stets ein Produkt des Zusammenspiels zwischen der objektiven Umwelt und der subjektiven Interpretation des Handelnden. «*In the cognitive paradigm, what a creature does is, in large part, a function of the creature's internal representation of its environment*» (D'Andrade, 1984: 88).

Soziales Handeln wird von der kulturell-kognitiven Säule insofern kontrolliert, als dass alternative Handlungen schlichtweg nicht denkbar sind. Handlungsmuster und Routinen werden als selbstverständlich erachtet. Konformität wird gerechtfertigt, indem Individuen und Organisationen davon ausgehen, dass der Sinn sozialer Handlungen, der von der Institution gesammelt und verbreitet wird, korrekt und stabil ist.

Die affektive Dimension dieser Säule äussert sich im Falle von Konformität als Gewissheit und Vertrauen. Dem gegenüber erfahren Handelnde, die nicht den kulturell-kognitiven Erwartungen entsprechen, Verwirrung und Orientierungslosigkeit und können unter Umständen auch als verrückt wahrgenommen werden (vgl. Scott, 2014).

2.3.4 Legitimität und die drei Säulen von Institutionen

In ihrem Schlüsseltext der neo-institutionellen Ansätze betonen Meyer und Rowan (1977) die Bedeutung von Mythen (*myths*), welche das Handeln von Organisationen beeinflussen. Mythen sind dabei als gesellschaftliche Vorstellungen davon zu verstehen, welches Handeln als angemessen gilt. Dabei werden Mythen in der Gesellschaft sozial ausgehandelt und sind nur schwierig beobachtbar oder prüfbar. Diese Mythen führen dazu, dass Organisationen auf bestimmte Weise handeln, weil dies *nun mal normal ist* (Koch, 2009; Meyer & Rowan, 1977). Dabei entsteht eine Wechselseitige Erwartungshaltung: Soziale Akteure haben nicht nur eine Erwartung davon, wie andere handeln sollten, sondern stehen genauso unter Druck, die Erwartung anderer zu erfüllen. Werden diese Erwartungen erfüllt, wird der Handelnde als legitim wahrgenommen. «*Organizations which incorporate institutionalized myths are more legitimate, successful, and likely to survive*» (Meyer & Rowan, 1977: 361). Dieses Streben nach Legitimität führt dazu, dass jegliche Organisationen derselben institutionellen Umwelt ähnliches Handeln zeigen und ähnliche Strukturen und Prozesse aufweisen. Kurz: Sie werden *isomorph*.

Somit feiert der Begriff der Legitimität seine Ankunft im soziologischen Neo-Institutionalismus und wird sehr schnell neben demjenigen der Institution zu einem Schlüsselbegriff der Disziplin. Mithilfe des Begriffs der Legitimität lässt sich zudem der Übergang vom *old institutionalism* zu den neo-institutionellen Ansätzen sehr gut darstellen. Denn die sogenannte *logic of instrumentality* weicht der *logic of appropriateness*. Somit ist nicht zentral, was effizient ist, sondern was angemessen und legitim ist. Damit soll nicht gesagt werden, dass Organisationen oder Individuen nicht rational, zweckmässig oder zielorientiert handeln. Es kann

jedoch davon ausgegangen werden, dass auch die Definition von *rationalem Handeln* sozial konstruiert wird. So definieren Anhänger des soziologischen Institutionalismus Ziele und Rationalität viel breiter als dies in den anderen Richtungen der Fall ist (vgl. Campbell, 1998; Hall & Taylor, 1996; Olsson, 2016).

«If rational choice theorists often posit a world of individuals or organizations seeking to maximize their material well-being, sociologists frequently posit a world of individuals or organizations seeking to define and express their identity in socially appropriate ways» (Hall & Taylor, 1996).

Die Definition von Legitimität von Suchman genießt in den neo-institutionellen Ansätzen am weitaus meisten Akzeptanz. Suchman (1995: 574) definiert Legitimität als *«a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions»*. Neu in Suchmans Konzeption ist die Annahme, dass Legitimität als ein soziales Konstrukt in der Wahrnehmung entsteht und von Betrachtern zugesprochen wird. Wie Ashforth und Gibbs (1990: 177) schreiben: *«like beauty, it [legitimacy] resides in the eye of the beholder»*. Demnach muss legitimes Handeln von einem Betrachter als solches wahrgenommen werden, um dem Handelnden Legitimität zuzuschreiben. Bisher galt Legitimität als eine Charakteristik von Institutionen, wobei Handeln, das den institutionellen Erwartungen entspricht, ebenfalls zu Legitimität führen würde, ohne überhaupt eine:n Beobachter:in zu benötigen. Durch die Definition von Legitimität als etwas, das von Dritten zugesprochen wird, unterbricht Suchman jedoch diesen Automatismus. Legitimität und damit die Frage danach, was angemessen ist und was nicht, wird zwischen der Organisation und ihrer Umwelt sozial verhandelt (vgl. Koch, 2009). Dabei ist es durchaus möglich, diese Wahrnehmung zu trügen, indem beispielsweise Werte und Normen kommuniziert, nicht aber gelebt werden. Ausschlaggebend für die Zuschreibung von Legitimität ist lediglich die Wahrnehmung legitimer Handlung (vgl. Suchman, 1995).

Auch wenn Legitimität von Beobachter:innen subjektiv kreiert wird, wird sie, zumindest in einer bestimmten sozialen Gruppe, objektiv besessen. Legitimität ist ein Produkt, das die Kongruenz zwischen einer Reihe von Handlungen einer Organisation und den geteilten Werten, Regeln und Normen einer bestimmten sozialen Gruppe widerspiegelt. Legitimität kann demnach nur entstehen, wenn gehandelt wird und dieses Handeln von einem kollektiven Publikum wahrgenommen wird. Der:die einzelne Beobachter:in spielt dabei nur eine marginale Rolle. Zusätzlich ist Legitimität als allumfassende Bewertung einer Organisation zu

verstehen, die einzelne Situationen überschattet, aber dennoch aus einer Vielzahl solcher Situationen entsteht. Auch wenn eine einzelne Handlung einer Organisation nicht den sozialen Werten und Normen entspricht, kann die Organisation als legitim betrachtet werden, wenn die Nicht-Konformität als Ausnahme angesehen wird.

«In short, when one says that a certain pattern of behavior possesses legitimacy, one asserts that some group of observers, as a whole, accepts or supports what those observers perceive to be the behavioral pattern, as a whole - despite reservations that any single observer might have about any single behavior, and despite reservations that any or all observers might have, were they to observe more» (Suchman, 1995).

Legitimität kann für Organisationen als genauso essenziell angesehen werden wie finanzielle Mittel oder Knowhow. Legitimität erhöht die Stabilität der Organisation und erschafft ein gewisses Verständnis über organisatorische Aktivitäten. Es entsteht ein Verständnis darüber, dass die Organisation in einem System von Werten und Normen eingebettet ist. Legitime Organisationen werden somit beinahe zu selbstreplizierenden Konstrukten, da sie kaum weitere Investitionen benötigen, um Unterstützung für das Fortbestehen zu erhalten (vgl. Suchman, 1995). Ohne Akzeptanz und Glaubwürdigkeit können Organisationen hingegen in ihrem sozialen Umfeld nicht überleben, geschweige denn wirtschaftlich wachsen (vgl. Ruef & Scott, 1998; Scott, 2014).

Dabei kann das Streben nach Legitimität dazu führen, dass Handlungen vollzogen werden, die unter Berücksichtigung von Rationalität und Gewinnmaximierung nicht angewendet werden würden und möglicherweise für das Erreichen von Zielen der Organisation dysfunktional sind (vgl. DiMaggio & Powell, 1983; Olsson, 2016).

«organizations often adopt a new institutional practice, not because it advances the means-ends efficiency of the organization but because it enhances the social legitimacy of the organization or its participants. In other words, organizations embrace specific institutional forms or practices because the latter are widely valued within a broader cultural environment» (Hall & Taylor, 1996: 949).

Während Suchman (1995) zwischen *pragmatic legitimacy*, *moral legitimacy* und *cognitive legitimacy* unterscheidet und jeweils weitere Untergruppen definiert, bringt Scott (2014) Legitimität mit den drei Säulen von Institutionen in Verbindung. Die drei Säulen – regulative, normative und kulturell-kognitive – werden dabei als Quelle oder Basis verschiedener Arten von Legitimität verstanden. Dabei entsprechen Suchmans Typen von Legitimität grösstenteils denjenigen, die aus Scotts Säulen von Institutionen resultieren.

2.3.4.1 Pragmatische Legitimität

Pragmatische Legitimität (*pragmatic legitimacy*) – oder Legitimität als Produkt der regulativen Säule – ergibt sich vorwiegend aus dem Befolgen von Gesetzen, Regeln und Standards, die von externen Akteuren wie Gesetzgebern oder Berufsverbänden festgelegt werden.

Gründe für das Einhalten solcher Regeln sind vorwiegend der Pragmatismus und das Eigeninteresse, drohende Sanktionen vermeiden zu wollen. Aber auch das Zusprechen von Legitimität der Beobachter:innen ist zweckorientiert, da nur Legitimität zugesprochen wird, wenn dies für den:die Beobachter:in einen Mehrwert mit sich bringt (vgl. Flickinger, 2009; Suchman, 1995; Tuschke, 2005). Beide Seiten – die Organisation wie auch der:die Beobachter:in – handeln also aus Eigeninteressen: «*The organization [...] assesses for itself, how far the fulfillment of these goals is in its own interest. Therefore both parties, organization and stakeholders, act in accordance with their self-interest*» (Flickinger, 2009: 15). Suchman (1995) spricht in diesem Kontext auch von *exchange legitimacy* und unterscheidet diese gleichzeitig von *influence legitimacy*, welche im Kontext von Medienregulierung besondere Aufmerksamkeit verdient.

Influence legitimacy erhalten Organisationen, wenn Regeln, die die Organisation betreffen, als im allgemeinen Interesse der Beobachterin oder des Beobachters wahrgenommen werden. Dabei ist nicht zwingend ein Mehrwert notwendig. Dies äussert sich vor allem dann, wenn Beobachter:innen in irgendwelche Prozesse der Regulierung mit einbezogen werden. «*In a world of ambiguous causality, the surest indicator of ongoing commitment to constituent well-being is the organization's willingness to relinquish some measure of authority to the affected audience*» (Suchman, 1995: 578). Oder wie Flickinger (2009: 15) schreibt: «*This type of legitimacy is not necessarily based on the value of a single policy but rather depends on the organization's willingness to give some measure of authority to the affected audience*». Somit ist *influence legitimacy* auch für die Untersuchung von Medienorganisationen in Bezug auf Medienregulierung interessant.

2.3.4.2 Moralische Legitimität

Moralische Legitimität (*moral legitimacy*), oder Legitimität, die aus der normativen Säule von Institutionen resultiert, ist das Produkt einer normativen Bewertung einer Organisation und ihrer Handlungen. Im Gegensatz zur pragmatischen Legitimität, ist hier nicht das

Eigeninteresse der Beobachter:innen ausschlaggebend für die verliehene Legitimität, sondern vielmehr die Bewertung einer Handlung als *das Richtige* (vgl. Scott, 2014; Suchman, 1995). Ausschlaggebend ist, dass Handlungen das Wohl der Gesellschaft fördern. «*These judgments, in turn, usually reflect beliefs about whether the activity effectively promotes societal welfare, as defined by the audience's socially constructed value system*» (Suchman, 1995: 579). Suchman unterscheidet vier Unterarten von *moral legitimacy*. Erstens werden Organisationen in Bezug auf das Resultat oder die Konsequenzen ihrer Handlungen bewertet (*consequential legitimacy*). Darunter fallen beispielsweise Rentabilität, Produktqualität oder Kundenzufriedenheit wie auch tiefere CO₂-Emissionen oder die Sterblichkeitsrate in Krankenhäusern. Organisationen, die in ihrem Handeln sozial definierten Werten entsprechen, werden als legitim wahrgenommen.

Zweitens kann eine Organisation Legitimität erlangen, wenn ihre Methoden und Prozeduren als *die Richtigen* wahrgenommen werden (*procedural legitimacy*). Suchman (1995) geht davon aus, dass der Bewertung der Prozeduren besondere Bedeutung zukommt, wenn keine klaren Resultate einer Handlung vorhanden sind. Aber auch in anderen Bereichen werden Prozeduren als wichtiger erachtet als das Endresultat. So verliert ein Krankenhaus kaum Legitimität, wenn ein Patient stirbt. Hingegen kann es mit einem grossen Legitimitätsverlust rechnen, wenn in diesem Spital beispielsweise Dämonenaustreibung praktiziert wird, dabei aber alle Patienten gesund werden.

Drittens bewerten Beobachter:innen auch die Strukturen von Organisationen (*structural legitimacy*). *Structural legitimacy* wird erlangt, wenn eine Organisation anhand ihrer strukturellen Charakteristiken als moralisch kategorisiert wird. Strukturen gelten als Indikator dafür, dass eine Organisation die Kapazität besitzt, bestimmte Arbeiten verrichten zu können. So kann beispielsweise ein Qualitätsmanagement dazu führen, dass eine Organisation als legitim wahrgenommen wird, auch wenn die Qualität selbst nicht beobachtbar ist. Strukturen werden also stellvertretend für weniger beobachtbare Faktoren wie Strategien oder Ziele bewertet (vgl. Suchman, 1995).

Eine vierte Art moralischer Legitimität wird dem Charisma der Leiter von Organisationen zugeschrieben (*personal legitimacy*). Diese Legitimität ist jedoch vorübergehend, abhängig von einer einzelnen oder mehreren Personen und kaum messbar.

2.3.4.3 Kognitive Legitimität

Schliesslich kann Legitimität auch aus der kulturell-kognitiven Säulen von Institutionen resultieren. Die kognitive Legitimität unterscheidet sich von den zwei anderen Arten, indem sie nicht aus einer Bewertung von Handlung resultiert, sondern vielmehr aus Kognitionen in einem kulturellen Kontext (vgl. Flickinger, 2009). Es geht demnach nicht darum, wie Handlungen bewertet werden, sondern um die Wahrnehmung von Handlung und die Sinnerkennung in Handlung. Kognitive Legitimität kann laut Suchman (1995) auf der Verständlichkeit (*comprehensibility*) oder der Selbstverständlichkeit (*taken-for-granted*) basieren. Legitimität basierend auf Verständlichkeit entsteht, wenn Handlung anhand kulturellen Modellen Sinn ergibt. Die soziale Welt kann als kognitives Chaos porträtiert werden, wobei Individuen ständig bemüht sind, Sinn in Handlungen zu erkennen. Kann einer Handlung erfolgreich Sinn zugeordnet werden, wird die Handlung als legitim wahrgenommen. Sinnfreie Handlung hingegen führt zu Verwirrung. Wenn eine jugendliche Person der bereits angesprochenen Fussballgruppe zwei Schuhe mit zwei Metern Abstand voneinander auf den Boden legt, wird dies als legitim wahrgenommen, da kulturelle Modelle der Handlung Sinn ergeben: Es wurde ein Tor aufgestellt. Würden solche Modelle fehlen, würde die Handlung lediglich zu Verwirrung führen. Dabei kann kognitive Legitimität in jeglichen Handlungen entstehen, wobei die Komplexität der Sinnerzeugung variiert. So ist es auch möglich, dass bestimmte soziale Gruppen oder Kulturen gewisse Handlungen verstehen, während anderen die kulturellen Modelle zur Sinnerzeugung fehlen (vgl. Flickinger, 2009; Scott, 2014; Suchman, 1995).

Zweitens kann kognitive Legitimität anhand von Selbstverständlichkeit entstehen. Institutionen machen das kognitive Chaos nicht «nur» überschaubar und verständlich, sondern transformieren die soziale Welt in intersubjektive Selbstverständlichkeiten, die Widerspruch oder Abweichung von der Norm minimieren (vgl. Suchman, 1995). Zucker (1983: 25) schreibt vorbildlich für diese Ansicht: «*for things to be otherwise is literally unthinkable*». Wenn Handlung den Stellenwert der Selbstverständlichkeit erreicht, wird Widerspruch unmöglich und die Handlung wird als legitim wahrgenommen (Flickinger, 2009). Aufgrund der fehlenden Alternativen ist Legitimität durch Selbstverständlichkeit die subtilste, und doch mächtigste Form von Legitimität, da sie grosse Bereiche des sozialen Lebens beeinflusst, ohne gross hinterfragt zu werden (vgl. Suchman, 1995).

Da sich die drei Säulen von Institutionen gegenseitig nicht ausschliessen und meist gemeinsam auftreten, wirken die drei Quellen von Legitimität ebenfalls gemeinsam, oder konkurrieren unter Umständen auch. So können beispielsweise normative Standards als Grund

verwendet werden, wieso von regulativen Anforderungen abgewichen wurde. Beispielsweise behaupten Whistleblower, *das Richtige* zu tun, auch wenn sie organisationale Regeln und Befehle der Vorgesetzten missachten. So wird pragmatische Legitimität für moralische Legitimität getauscht (Scott, 2014).

Nachdem in den vorangehenden Kapiteln gezeigt wurde, wie Institutionen das Handeln von Organisationen beeinflussen, soll der Fokus im Folgenden auf den zu untersuchenden Bereich der Medienregulierung liegen. Medien als Organisationen sind stets im Kontext ihrer Umwelt zu verstehen und ihr Handeln wird ebenfalls von ihrer Umwelt beeinflusst. Wird der Fokus auf die Medienregulierung und auf das Zusammenspiel zwischen ihr und dem Handeln von Medien als Organisationen gelegt, macht es Sinn, Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt von Medien zu verstehen. Das folgende Kapitel etabliert Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt von Medien und zeigt auf, welche Auswirkungen die bisherigen Ausführungen für das Verständnis von Medien und Medienregulierung haben.

2.3.5 Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt

Nach Puppis (2010a) lassen sich drei Ansätze zum Verständnis von Regulierung identifizieren: *Interessen* (z.B. Public- oder Private-Interest Theorien), *Institutionen* (z.B. Agency- oder Organisationstheorien) und *Ideen* (z.B. Ideentheorie oder -lehre). Die vorliegende Arbeit verfolgt den Ansatz der Institution und versteht Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt von Medienorganisationen (vgl. Ali & Puppis, 2018; Puppis, 2010b).

Parallel zu organisationstheoretischen Ansätzen haben in den letzten Jahren auch institutionstheoretische Ansätze ihren Weg in die deutschsprachige Kommunikationswissenschaft und Medienforschung gefunden. Dies mit gutem Grund, denn die Ansätze versprechen ein besseres Verständnis über die Beziehung zwischen Medienorganisationen und ihrer Umwelt, anstatt Medienorganisationen starr als alleinstehende Einheiten für sich zu untersuchen. Am meisten Beachtung hat bisher die Untersuchung von Medien und Journalismus als Institutionen gefunden (vgl. Donges, 2006, 2008, 2013; Jarren, 2016; Kiefer, 2013; Kubicek et al., 1997; Neuberger, 2013, 2016; Seufert, 2016). Grundgedanke ist dabei, dass Medien selbst als Institution zu verstehen sind. Medien sind demnach *«auf Dauer angelegte, durchsetzungsfähige Regelsysteme, die normative Erwartungen schaffen, Mechanismen für ihre Durchsetzung beinhalten, Akteure konstituieren und bei bestehenden Organisationen Wahrnehmung, Präferenzbildung und Strukturen beeinflussen»* (Donges, 2013: 94). Auch für die vorliegende

Arbeit ist ein Verständnis von Medien als Institution vor zentraler Bedeutung. Daher wird später tiefer darauf eingegangen.

Institutionstheoretische Ansätze helfen bei der Untersuchung der Umwelt von Medien. Werden Teile der Umwelt von Medien als institutionelle Umwelt verstanden, kann deren Einfluss auf Medien und ihr Handeln untersucht werden. So wurde bisher beispielsweise der Einfluss von Public Relations als Teil der institutionellen Umwelt auf Medien untersucht (Sandhu, 2013; Theis-Berglmair, 2013). Von besonderer Bedeutung ist für die weiteren Ausführungen aber ein Verständnis von Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt von Medienorganisationen. Während Puppis (2013) Medienregulierung sowohl als Institution wie auch als Organisation versteht, liegt der Fokus hier voll und ganz auf dem institutionellen Verständnis.

Zuerst soll jedoch geklärt werden, was unter institutioneller Umwelt verstanden werden kann. Dabei kann die institutionelle Umwelt folgendermassen definiert werden: «*The institutional environment is composed of regulations, customs and taken-for-granted norms prevalent in states, societies, professions and organizations, which impinge upon and shape organizational behaviour and outcomes*» (Swaminathan & Wade, 2016: 1). Der Begriff der institutionellen Umwelt wurde in den früheren Arbeiten vor allem von Meyer und Rowan (1977) geprägt. Die Umwelt wurde als exogen und starr dargestellt, wobei vor allem kulturelle Normen und Ideologien und ihr Einfluss auf Organisationen im Zentrum standen. Auf reziproke Einflussnahme wurde kaum Fokus gelegt. Die Annahme war, dass sich Organisationen ihrer Umwelt anpassen, um Legitimität, Ressourcen und Stabilität zu erhalten.

Später weiteten vor allem DiMaggio und Powell (1983) das Verständnis über die institutionelle Umwelt aus. «*the environment was conceptualized as a field of other organizations, regulatory agencies and norms, and cultural ideologies to which organizations had to adapt*» (Abrutyn & Turner, 2011: 284). Dabei prägten DiMaggio und Powell (1983: 148) den Begriff des organisationalen Feldes: «*By organizational field, we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products*». Ist ein solches Feld erstmal aufgebaut, werden Kräfte freigesetzt, die Organisationen im selben Geschäftsfeld isomorph werden lassen. «*Die als rational erachteten institutionellen Anforderungen in der Umwelt der Organisationen, die vorgeben, wie Organisationen zu funktionieren haben, bedingen eine entsprechende Anpassung formaler organisationaler Strukturen und Prozesse*» (Puppis, 2013: 177-178).

Wie bereits gezeigt wurde, wird Organisationen Legitimität zugesprochen, wenn sie institutionellen Elementen ihrer Umwelt entsprechen, wie beispielsweise Erwartungen, Normen oder Regeln. Demnach wird auch Medienorganisationen Legitimität zugesprochen, wenn sie Medienregulierung befolgen. Laut regulativer Säule von Institutionen befolgen Medienunternehmen Medienregulierung, weil sie Sanktionen verhindern wollen, aber auch, wie der soziologische Neo-Institutionalismus gezeigt hat, um Legitimität zu erhalten.

«Conceptualizing media regulation – defined as rules that are deployed on media organizations to achieve specified policy goals – as part of the institutional environment allows us to understand that adhering to regulation generates legitimacy for media organizations» (Ali & Puppis, 2018: 278).

Dies entspricht Legitimität, die aus der regulativen Säule von Institutionen entspringt – oder der pragmatischen Legitimität, wie sie bei Suchman (1995) zu finden ist. Zusätzlich ist hier von Bedeutung, dass pragmatische Legitimität auch entstehen kann, wenn Medienorganisationen bereit dazu sind, einen gewissen Grad an Autorität an die betroffenen Beobachter:innen abzugeben. Sind Medienorganisationen also bereit, den eigenen Handlungsspielraum durch neue Medienregulierung einzuschränken, wird ihnen Legitimität zugesprochen. Dies vor allem, wenn die Regulierung im generellen Interesse der Beobachter:innen ist (Suchman, 1995).

Auch wenn Regulierung im Allgemeinen meist vor allem der regulativen Säule von Institutionen zugeordnet wird, weist auch sie Aspekte der zwei weiteren Säulen auf. Auch Regulierung weist normative wie auch kulturell-kognitive Dimensionen auf. *«law is much like other elements of organizations' institutional environments: not an explicit, authoritative and coercive system of material constraints, but an ambiguous, contested, and constitutive system of cultural understandings» (Suchman & Edelman, 1996: 938).* Auch wenn die Vermeidung von Sanktionen bei Regulierung durchaus eine – wenn nicht *die* – zentrale Rolle spielt, kann Regulierung auch als Produzentin gesellschaftlicher Vorstellungen, Werten und Normen verstanden werden, denn Regulierung ist nicht unumstritten und ebenfalls sozial konstruiert.

So halten sich Medienorganisationen nicht nur an Regulierung, um Sanktionen zu vermeiden, sondern auch aufgrund normativen Drucks. Hier ist nicht derjenige Druck gemeint, der Organisationen allgemein zum Befolgen von Regulierung zwingt, weil *man dies eben tut*, sondern es geht vielmehr darum, dass auch Gesetze Werte und Erwartungen formen. Grundannahme ist dabei, dass Gesetze das soziale Leben nicht nur regulieren, sondern auch konstituieren.

Bereits ein minimales Verständnis über die gesetzliche Grundlage führt dazu, dass kognitive Kategorien entstehen, die die Wahrnehmung der sozialen Umwelt beeinflussen.

«A standard that might, at first, be nothing more than a convenient regulatory rule-of-thumb becomes, over time, the legal definition of good behavior [...]. By shaping conceptions of the possible and the desirable, law shapes what is expected of organizations and what is required. And by shaping conceptions of the normal and the aberrant, law shapes what is mimicked by organizations and what is ignored» (Suchman & Edelman, 1996: 938).

Rechtsstreitigkeiten kreieren beispielsweise ein gewisses Verständnis darüber, welches Handeln *gut*, fair und erstrebenswert ist. In der Folge beeinflusst Medienregulierung das Handeln von Medienunternehmen auch, indem sie Werte und Erwartungen der sozialen Umwelt formt. Medienregulierung definiert, welches Handeln sozial erwünscht und erstrebenswert ist. Und Medienorganisationen zeigen dieses Handeln, um Legitimität basierend auf der normativen Säule von Institutionen – oder moralische Legitimität bei Suchman (1995) – zu erlangen.

Suchman und Edelman (1996) sprechen auch die kulturell-kognitive Säule von Regulierung an: Gesetze prägen die Vorstellung des Möglichen und helfen, das Selbstverständliche zu definieren und das Unvorstellbare sein zu lassen. Organisationen mögen sehr wohl darüber diskutieren, ob Freischaffende *Angestellte* sind. Das Konzept der *Anstellung* oder der Bezahlung für Arbeit wird jedoch selten hinterfragt, da es als selbstverständlich wahrgenommen wird (vgl. Suchman & Edelman, 1996). Handlungsmöglichkeiten werden institutionell geprägt, wobei auch Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt entscheidend ist. Demnach *«handeln Organisationen regelkonform, weil bestimmte Handlungen als selbstverständlich gelten [und] Handlungsalternativen schlicht undenkbar sind»* (Puppis, 2013: 180). Da Medienorganisationen Verwirrung vermeiden wollen und das Unvorstellbare eben unvorstellbar ist, handeln sie konform mit dem Selbstverständlichen und Vorstellbaren, welches wiederum unter anderem von Medienregulierung geprägt wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Medienregulierung das Handeln von Medienorganisationen beeinflusst, und zwar nicht nur, indem sie Sanktionen vermeiden wollen, sondern auch auf der normativen und kulturell-kognitiven Ebene von Institutionen. Medienorganisationen sind demnach von Medienregulierung betroffen. Verbindet man diese Erkenntnis mit Freemans (1984) Definition von Stakeholdern, können Medienorganisationen als Stakeholder von Medienpolitik identifiziert werden. Denn basierend auf Freeman (1984) sind diejenigen Organisationen auch Stakeholder, die vom Untersuchungsobjekt – bei Freeman ist dies die *Firma*, hier Medienregulierung – betroffen sind. Von Medienregulierung betroffen sind

jedoch nicht nur Medienorganisationen. Auch andere Organisationen, die ihr Handeln von Medienregulierung direkt beeinflusst sehen, werden als Stakeholder von Medienregulierung identifiziert. Dies ist stark abhängig davon, was genau durch die Medienregulierung reguliert wird. Wird beispielsweise Rundfunkwerbung reguliert, wird der Kreis beispielsweise auch auf Werbeagenturen und Werbetreibende erweitert, da auch ihr Handeln von Medienregulierung beeinflusst wird.

Der Kreis der Betroffenen lässt sich jedoch noch um ein Vielfaches mehr ausweiten, wenn Medien selbst als Institution konzeptualisiert werden. Denn als Institution beeinflussen Medienorganisationen auch andere Organisationen, indem sie deren institutionelle Umwelt prägen, Werte und Normen definieren und so ihr Verhalten steuern. Somit kann der Kreis der Stakeholder der Medienpolitik auf potenziell jede Organisation ausgeweitet werden. Bevor dies diskutiert wird, soll ein besonderes Augenmerk auf die Fähigkeit von Medienunternehmen, ihre institutionelle Umwelt und somit auch Medienregulierung zu beeinflussen, gelegt werden.

2.3.6 Medienorganisationen als politische Unternehmer

Institutionellen Ansätzen wurde in der Literatur regelmässig vorgeworfen, sie würden Organisationen als den institutionellen Strukturen machtlos ausgeliefert charakterisieren. Während sehr wohl gezeigt wird, wie sich Organisationen in ihre Umwelt einbetten, fehle ein Verständnis darüber, wie Organisationen auf diese Umwelt reagieren (vgl. Barley & Tolbert, 1997; Beckert, 1999; Oliver, 1991). Seither gibt es jedoch immer wieder Versuche, den Fokus vermehrt auf Organisationen, und ihren Einfluss auf Institutionen zu setzen. Einer der prominentesten Versuche stammt von DiMaggio (1988), der den Begriff des *institutionellen Unternehmers* (*institutional entrepreneur*) prägte. Damit beschreibt DiMaggio (1988), wie Organisationen versuchen, aktiv Einfluss auf die institutionelle Umwelt zu nehmen und so die Stabilisierungsfunktion von Struktur aufzuweichen. Der Begriff des *institutionellen Unternehmers* wurde in der Literatur aufgenommen, um beispielsweise zu erklären, wie Institutionen entstehen oder sich verändern (vgl. Beckert, 1999; Dorado, 2005; Garud et al., 2007; Leca & Naccache, 2006; Maguire et al., 2004).

Zudem wurde der Begriff auch verwendet, um verschiedene institutionelle Phänomene in Bezug auf Politik oder Administration zu erklären. Bevor aber genauer auf den sogenannten politischen Unternehmer eingegangen wird, soll der Ursprung des Begriffs des institutionellen Unternehmers im Kontext der institutionellen Umwelt geklärt werden.

2.3.6.1 Institutionelle Unternehmer

Maguire et al. (2004: 657) definieren institutionelles Unternehmertum folgendermassen: «*institutional entrepreneurship represents the activities of actors who have an interest in particular institutional arrangements and who leverage resources to create new institutions or to transform existing ones*». Die Autoren nennen solche Tätigkeit *Projekte der Veränderung* (*change projects*). Institutionelle Unternehmer sind demnach fähig, etablierte Routinen und Praktiken zu hinterfragen und Ressourcen aufzuwenden oder neu zu kombinieren, um alternative Praktiken zu kreieren. «*The entrepreneur devotes his [or her] attention to new options. He [or she] takes over unusual tasks, and realizes new combinations in the production process, against the adaptive pressure of his/her social surrounding*» (Beckert, 1999: 786).

Zimmer (2001) betont dabei die Bedeutung der Sicherung und Ausweitung der eigenen Spielräume. Die Sicherung und Ausweitung der Handlungsspielräume sind für Organisationen von vitaler Bedeutung, da es die Durchführung überlebenswichtiger Aktivitäten sichert, oder neuartige Aktivitäten ermöglicht. Dabei folgen Organisationen aktiv den eigenen Interessen und versuchen, für sich selbst vorteilhaftere Bedingungen zu schaffen (vgl. Zimmer, 2001). In diesem Prozess entsteht die Möglichkeit, dass institutionelle Unternehmer neue Werte, Normen und Erwartungen in die soziale Struktur einführen und Diskontinuität in der Umwelt anderer Organisationen schaffen (vgl. Rao et al., 2000).

DiMaggio (1988) betont dabei die Bedeutung von Ressourcen, die aufgewendet werden, um bestimmte neue Praktiken zu kreieren. Laut North (1990) ist es für eine Organisation zentral, dass sich Aufwand und Mehrwert von Veränderung die Waage halten, wenn für die Einführung neuer Praktiken in die institutionelle Umwelt Ressourcen eingesetzt werden. Institutionelles Unternehmertum beschreibt demnach, wie Organisationen Ressourcen nutzen und neu kombinieren, um so Zugang zu neuen Aktivitäten zu schaffen; sei es beispielsweise zur Schaffung neuer Einkommensströme oder zur Ausweitung der Unternehmertätigkeit (vgl. Eisenstadt, 1980; Schumpeter, 1934; Scott, 2014; Scott & Davis, 2014).

Da von institutionellen Unternehmern vorgeschlagene Alternativen einer Abweichung der Norm gleichkommen, kann angenommen werden, dass diese neuen Praktiken nicht sofort von anderen Organisationen, die sich weiterhin den bestehenden Strukturen verpflichten, akzeptiert und aufgenommen werden. Ausschlaggebend für die erfolgreiche Einführung neuer Praktiken ist die Legitimität der institutionellen Unternehmer (vgl. Garud et al., 2007). «*As novel*

outcomes from entrepreneurial efforts spread, more diverse social groups will be affected and possibly mobilized, and, in the process, new legitimacy battles will be spawned» (Garud et al., 2007: 960). Alternative Praktiken oder Strukturänderungen haben demnach stets mit fehlender Legitimität zu kämpfen, da – wie bereits gezeigt wurde – Legitimität vorwiegend durch Konformität zu institutionellen Erwartungen, Normen und Werten gewonnen wird. Auch Scott (2014: 119) betont die zentrale Bedeutung von Legitimität in der Tätigkeit von institutionellen Unternehmern:

«[institutional entrepreneurs] are individuals or organizations who participate in the creation of new types of organizations or new industries, tasks that require marshaling new technologies, designing new organizational forms and routines, creating new supply chains and markets, and gaining cognitive, normative, and regulative legitimacy»

Beckert (1999) geht zudem davon aus, dass die Sicherheit, die aus institutionellen Strukturen resultiert, eine besondere Rolle spielt. Wie gezeigt wurde, minimieren Strukturen Unsicherheit, da erwartet werden kann, wie andere in bestimmten Situationen handeln. Sie helfen Organisationen, sich für bestimmte Handlungen zu entscheiden, da sie sich vorstellen können, wie andere darauf reagieren werden (vgl. Beckert, 1999). Wie auch North (1990), geht Beckert (1999) davon aus, dass sich Aufwand und Nutzen die Waage halten müssen, um Ressourcen für eine mögliche Veränderung institutioneller Strukturen aufzuwenden. Die Kosten-Nutzen-Analyse kann jedoch nur mit Hilfe der vorhandenen Strukturen und der daraus folgenden Stabilität erfolgen, da sie eine Vorhersage der Reaktion von Dritten ermöglicht. Nur wenn eine Organisation erwarten kann, wie Dritte auf die vorgeschlagene alternative Praktik reagieren, ist ein Vorschlag einer neuen Praktik möglich (vgl. Beckert, 1999).

Zusätzlich sind bessere Alternativen nur dank des einschränkenden Charakters von Institutionen als solche erkennbar. Institutionen grenzen das Repertoire an Handlungen ein und bessere Alternativen sind zum Teil nur mit einem Verstoß gegen die institutionellen Strukturen möglich.

«the strategies for better outcomes are only recognizable due to the reduction of uncertainty achieved through institutional structure already in place. In consequence, institutions not only reduce uncertainty but they also provide the basis for strategies which stand in contradiction to institutionalized practices and therefore threaten their taken-for-granted status» (Beckert, 1999: 784).

Institutionelle Strukturen und die damit verbundene Stabilität und Sicherheit sind demnach die Basis für das Handeln von institutionellen Unternehmern, auch wenn dieses Handeln

genau die Strukturen, auf die es angewiesen ist, aufweichen und verändern kann (vgl. Beckert, 1999).

Ein zweiter Widerspruch entsteht in der Annahme, dass *strategic agency*, definiert als systematischer Versuch, durch den gezielten Einsatz von Mitteln, bestimmte strukturelle Veränderungen zu erreichen (Beckert, 1999), vor allem in Zeiten von institutioneller Unsicherheit nachhaltig ist. Dabei kreieren auch Organisationen, die in ihrem Handeln gegen Strukturen verstossen, Unsicherheit in ihrer Umwelt. Diese Unsicherheit wird durch das Streben nach Sicherheit wiederum kompensiert. «*The 'spaces of uncertainty' created by the activities of entrepreneurs will become filled once again*» (Beckert, 1999: 787). Das heisst, auch wenn oftmals davon gesprochen wird, wie schwierig Organisationen mit Unsicherheit zurechtkommen oder versuchen, diese zu minimieren, kann davon ausgegangen werden, dass Unsicherheit auch genutzt werden kann (vgl. Sheingate, 2003). Zusätzlich geht Oliver (1991) davon aus, dass Organisationen in Situationen der Unsicherheit, vermehrt andere Organisationen imitieren, um so die Sicherheit widerherzustellen. Dies betont nochmals, dass strukturelle Veränderung vor allem in Zeiten von Unsicherheiten nachhaltig sein kann.

Beckert (1999: 788) stellt dies in einem Kreis dar, indem die Sicherheit von Institutionen das Vorschlagen und Einführen alternativer Praktiken ermöglicht. Diese führen ihrerseits zu Unsicherheit und dem Streben nach der Wiederherstellung der Sicherheit in der Umwelt der Organisation. Werden die neuen Praktiken von anderen Organisationen in der Umwelt akzeptiert, werden sie in die Institution eingebettet, womit einerseits die Sicherheit wiederhergestellt ist, andererseits aber auch neue Institutionen geschaffen oder bestehende verändert werden. Dies kann, wie bereits gezeigt, zu neuen Werten, Normen und Erwartungen führen. Der Erfolg einer solchen Einführung neuer Praktiken ist nach Maguire et al. (2004: 658) davon abhängig, ob sie im Interesse anderer Organisationen der Umwelt ist:

«Key to their success is the way in which institutional entrepreneurs connect their change projects to the activities and interests of other actors in a field, crafting their project to fit the conditions of the field itself. For example, [...] Jacques Delors, president of the European Union, was able to bring about institutional reform and monetary union, for which there was little support among European countries, by first proposing a single market, which was more acceptable» (Maguire et al., 2004: 658).

Auch wenn die Existenz von Unsicherheit und das Streben nach Sicherheit als Voraussetzungen für institutionelles Unternehmertum gelten, bleibt ein fundamentales Problem bestehen: «*How can one view actors as being embedded in institutional frameworks and simultaneously*

provide space for at least a selective transcendence of these cultural frames?» (Beckert, 1999: 789). Oder wie es Garud et al. (2007: 961) formulieren:

«if actors are embedded in an institutional field and subject to regulative, normative and cognitive processes that structure their cognitions, define their interests and produce their identities, how are they able to envision new practices and then subsequently get others to adopt them?»

Um das Konzept des institutionellen Unternehmers gänzlich mit neo-institutionellen Ansätzen zu verbinden und zu verstehen, wie Organisationen einerseits als fest in institutionelle Strukturen eingebettet sind, andererseits aber auch die Fähigkeit besitzen, ebendiese Strukturen aufzuweichen und zu verändern, wird in der Literatur oft die Strukturations-Theorie von Giddens (1984) zu Hilfe genommen (vgl. Ali & Puppis, 2018; Barley & Tolbert, 1997; Beckert, 1999; Garud et al., 2007; Ortmann, Sydow, & Türk, 1997).

2.3.6.2 Dualität der sozialen Struktur

Ausgangspunkt ist dabei das Prinzip der *Dualität der sozialen Struktur*, welches die Wechselwirkung zwischen Handeln und Struktur beschreibt (vgl. Giddens, 1984). Institutionelle Strukturen werden dabei gleichzeitig als Einschränkung (*constraint*) und Produkt sozialen Handelns verstanden. *«Individual actors carry out practices that are simultaneously constrained (in some directions) and empowered (in others) by the existing social structures»* (Scott, 2014: 93). Auf der einen Seite beeinflussen Strukturen das Handeln von Organisationen. Sie bestimmen, welche Handlungen Organisationen zur Verfügung stehen und definieren so den Spielraum, in welchem sich Organisationen bewegen. Auf der anderen Seite erhalten Organisationen aber die Freiheit, sich in diesem möglichen Spielraum frei zu bewegen. Strukturen ermöglichen bestimmte Handlungen. Dieser ermöglichende Charakter von Struktur gibt Organisationen die Möglichkeit, mit ihrem Handeln Strukturen zu produzieren und reproduzieren. Organisationen werden somit nicht nur eingeschränkt, sondern auch konstituiert (vgl. Ali & Puppis, 2018; Donges, 2006; Giddens, 1979; Hall & Taylor, 1996; Schimank, 2016; Scott, 2014). Organisationen bewegen sich ständig zwischen Freiheit und Restriktionen (vgl. Scott, 2014). Giddens (1984) erkennt somit, dass Struktur gleichzeitig das Produkt sowie auch Medium von sozialem Handeln ist.

Um die Beziehung zwischen Struktur und Handeln besser zu verstehen, teilt Giddens (1984) die soziale Ordnung in zwei Bereiche auf – den institutionellen Bereich (*institutional realm*)

und den Bereich der Handlung (*realm of action*) – und untersucht die Interaktionen der beiden. «Giddens tries to bridge the gap between deterministic, objective, and static notions of structure, on the one hand, and voluntaristic, subjective, and dynamic views, on the other, by positing two realms of social order» (Barley & Tolbert, 1997: 97). Während der institutionelle Bereich als Sammelwerk von Regeln, Normen und Erwartungen als Produkt vergangener Handlungen zu verstehen ist, stellt der Bereich der Handlung die Anordnung von Individuen und Organisationen und ihren Handlungen in der sozialen Ordnung dar (Giddens, 1984). Dabei sind Struktur und Handlung stark voneinander abhängig und können nicht ohne das andere existieren, da sie sich gegenseitig Sinn geben. Giddens (1984) geht davon aus, dass Strukturen nur existieren können, wenn sie von Handlung auch instanziiert wird. Um jedoch eine zu unklare Trennung zwischen Struktur und Handlung zu verhindern, führen Barley und Tolbert (1997) eine Zeitkomponente hinzu. Institutionen sind demnach Produkte vergangener Handlungen. Aber nur, wenn Institutionen zeitlich vor einer Handlung existieren, können sie diese auch beeinflussen. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass der Einfluss eines bestimmten institutionellen Bereichs auf den Bereich der Handlung in jedem Moment passiert und somit durch die Komponente Zeit nicht fassbar ist. Umgekehrt hingegen passiert der Einfluss des Bereichs der Handlung auf den institutionellen Bereich nur über längere Zeit.

In ihrem Modell, basierend auf Giddens (1984) und erweitert durch diese Komponente der Zeit, stellen Barley und Tolbert (1997) die Interaktion und rekursive Beziehung zwischen Struktur und Handeln anhand von vier Schritten dar. In einem ersten Schritt werden die institutionellen Werte und Normen in sogenannte Skripts übersetzt (*to encode*). Skripts sind dabei nicht als kognitive Schemata zu verstehen, sondern vielmehr als beobachtbare Muster von Handlung in bestimmten Situationen. «Our contention is that the institutions relevant to a particular setting will manifest themselves in behaviours characteristic of that setting and, hence, will appear as local variants of more general principles» (Barley & Tolbert, 1997: 98). Während also Institutionen allgemeine und sozial ausgehandelte Werte darstellen, übersetzen Skripts diese in ein Muster von Handlung, welches diesen Werten entspricht. Ali und Puppis (2018) verwenden hier das Beispiel von Medienregulierung als Institution, welche die institutionellen Prinzipien und Werte für Medienorganisationen und ihr Handeln festhält. Skripts haben dabei aber wenig mit dem materiellen Dasein von Regulierung als Gesetzestext zu tun, sondern vielmehr mit dem Verinnerlichen von Regeln und angemessenem Handeln (vgl. Barley & Tolbert, 1997). Sie sind eine Hilfestellung, wie mit Medienregulierung umzugehen, und wie in bestimmten Situationen zu handeln ist.

In einem zweiten Schritt führen Individuen und Organisationen diese Skripts aus (*to enact*). Die institutionellen Prinzipien werden in Handlung übertragen. Die resultierende Handlung kann mit dem Skript, wie auch den institutionellen Werten konform sein oder dieses teilweise oder gänzlich ignorieren. Zusätzlich unterscheiden Barley und Tolbert (1997) das unbewusste und bewusste Ausführen von Skripts. Ali und Puppis (2018) gehen davon aus, dass Skripts vor allem dann unbewusst ausgeführt werden, wenn sie den kulturell-kognitiven Charakter von Institutionen betreffen. Demnach kommt es vor allem dann zum unbewussten Ausführen von Skripts, wenn diese als selbstverständlich gelten. Das bewusste Ausführen von Skripts passiert hingegen vorwiegend dann, wenn Skripts regulative oder normative Eigenschaften aufweisen. Barley und Tolbert (1997) gehen davon aus, dass eine Veränderung von institutionellen Strukturen, und damit eine Handlung, die nicht mit dem Skript konform ist, ein bewusster Entscheid benötigt, während die Reproduktion von Strukturen auch mit unbewusster Konformität geschehen kann. Die Verinnerlichung von Medienregulierung ist also als Skript zu verstehen, wobei Medienorganisationen stets im Kontext dieses Skript handeln, es befolgen oder davon abweichen. Dabei kann sie bewusst oder unbewusst befolgt, aber auch ignoriert werden, wobei sich die Organisationen der Medienregulierung widersetzen würde.

Abhängig davon, wie Individuen und Organisationen das Skript ausführen, wird dieses in einem dritten Schritt durch diese Handlung überarbeitet (*to revise*) oder reproduziert (*to replicate*).

«Under most circumstances, an intention to alter scripts is more likely to lead to institutional change than are unconscious, unintended deviations from a script. Changes in technology, cross-cultural contacts, economic downturns, and similar events increase the odds that actors will realize that they can (or must) modify an institution» (Barley & Tolbert, 1997: 102).

Wie bereits ausgeführt sind jedoch solche Änderungen stark abhängig von der Akzeptanz Dritter, und das Streben nach Stabilität erschwert das Überarbeiten existierender Skripts. Veränderungen im Kontext der Umwelt – vergleichbar mit institutionellen Unsicherheiten – sind daher Bedingungen, die die Veränderung von Skripts erleichtern (vgl. Barley & Tolbert, 1997). Hier wird nochmals klar, dass Skripts nicht mit dem Gesetzestext von Regulierung gleichzusetzen sind, denn durch Regulierung konstituierte Handlung kann Regulierung nicht verändern, sondern lediglich die Verinnerlichung der Regeln und die Wahrnehmung von Handeln, das der Regulierung entspricht.

Denn Regulierung an sich wird unter Umständen in einem vierten und letzten Schritt verändert. Dabei wird das Muster jeglicher Handlungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums und im Kontext der zugrundeliegenden Struktur objektiviert und externalisiert. Das Muster von Handlung wird von den handelnden Einheiten getrennt, und in der Folge entstehen neue institutionelle Kategorien, die normativen und sachlichen Charakter aufweisen (vgl. Barley & Tolbert, 1997). Es resultieren neue Werte und Normen, die sich aus dem Muster der Handlungen, die auf vergangenen Werten und Normen basieren, ergeben. Demnach schafft dieser letzte Schritt der Institutionalisierung neue, oder verändert alte Institutionen. Im Falle von Medienregulierung, kann dies im Moment der Revision dieser Regulierung enden, in dem die neuen Werte und Normen institutionalisiert werden (vgl. Ali & Puppis, 2018). Werden diese von Individuen und Organisationen verinnerlicht, entstehen erneut neue Skripts, und der Prozess beginnt von Neuem.

Aber nicht immer stehen institutionellen Unternehmern die benötigten Ressourcen zur Verfügung, um alleine neue Praktiken zu kreieren und bestimmte institutionelle Strukturen hervorzubringen. In diesem Fall besteht die Möglichkeit, institutionelle Strukturen mithilfe der Politik zu verändern. In der Folge ist auch von politischen Unternehmern die Rede.

2.3.6.3 Politische Unternehmer

In den 1980er Jahren begannen Politikwissenschaftler, mit dem Begriff des politischen Unternehmers politische Prozesse und Entscheide zu erklären. Mit politischen Unternehmern wurde dabei meist politische Entscheidungsträger:innen gemeint, die massgebend am politischen Prozess beteiligt gewesen sind (vgl. Schneider & Teske, 1992). Dies obwohl Kingdon (1984: 122), der den Begriff wegweisend prägte, davon ausging, dass politische Unternehmer auch ausserhalb der Politik existieren können:

«[policy entrepreneurs] could be in or out of government, in elected or appointed positions, in interest groups or research organizations. But their defining characteristic, much as in the case of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources – time, energy, reputation, and sometimes money – in the hope of a future return»

Der Begriff des politischen Unternehmers wird in der Literatur regelmässig mit Institutionstheorien in Verbindung gebracht (vgl. Bakir, 2009; Mintrom & Norman, 2009; Nissim, 2012; Sheingate, 2003). Dies liegt zum einen auf der Hand, da der Begriff des Unternehmers (*entrepreneur*), wie bereits gezeigt, auch stark von DiMaggio (1988) geprägt wurde. Zum anderen

werden in vielen Bereichen des sozialen Lebens Strukturen durch Politik bestimmt. Die politische Einflussnahme als politischer Unternehmer ist demnach als Erweiterung zum institutionellen Unternehmer zu verstehen, der bestehende institutionelle Strukturen auf eine andere Art und Weise zu verändern versucht. Dies wird auch in der Definition von politischen Unternehmern von Sheingate (2003: 188) ersichtlich: *«creative, resourceful, and opportunistic leaders whose skillful manipulation of politics somehow results in the creation of a new policy or a new bureaucratic agency, creates a new institution, or transforms an existing one»*.

In seiner Definition basierend auf Hart et al. (1995) betont Nissim (2012: 7) drei Faktoren, auf die in der vorliegenden Arbeit ebenfalls genauer eingegangen werden soll: *«we define a policy entrepreneur as an individual [or an organization] who exploits an opportunity in order to influence political results for his/her own benefit, in the absence of the resources required for accomplishing this goal alone»*. Es werden also in Bezug auf politische Unternehmer erstens der Nutzen des politischen Unternehmers, zweitens das Fehlen der Ressourcen, um das Ziel alleine erreichen zu können und drittens das Nutzen von Gelegenheiten, politische Entscheide beeinflussen zu können, betont.

Erstens hat der politische Unternehmer das Verlangen, den eigenen Nutzen zu maximieren. Unternehmer werden nicht Ressourcen aufwenden, wenn daraus kein Nutzen resultiert. Dabei nehmen Unternehmer an, dass die aktuelle Allokation von Ressourcen den Nutzen nicht maximiert, eine Umverteilung jedoch schon. Baumol (1993: 6) geht davon aus, dass dieser Nutzen vorwiegend darin liegt, Zugang zu exklusiven Bedingungen zu erhalten, die für die Konkurrenz unerreichbar sind: *«By being the first to introduce a 'new combination,' the entrepreneur obtains temporary monopoly power»*. Es kann beispielsweise günstiger produziert, teurer verkauft oder effizienter distribuiert werden. Auch wenn der Begriff *monopoly power* stark im wirtschaftlichen Bereich verankert ist, wendet ihn Sheingate (2003) im politischen Bereich an und spricht von Monopol-Nutzen, der lediglich dem:der Unternehmer:in zugutekommt. Denn auch wenn der Nutzen für politische Unternehmer:innen andere Formen als finanzielle Vorteile annehmen kann, bleibt das Prinzip des Monopol-Nutzens dasselbe. Institutionen definieren regulative, normative und kulturell-kognitive Grenzen für das Handeln von Individuen und Organisationen. Mit der Tätigkeit als politischer Unternehmer versuchen Individuen und Organisationen, diese Grenzen zu beeinflussen und bestimmte institutionelle Strukturen zu schaffen. Der Monopol-Nutzen liegt nun darin, dass eine gewisse exklusive Kontrolle über die regulativen, normativen und kulturell-kognitiven Grenzen gewonnen wird.

«One mark of successful entrepreneurship [...] may be the creation of monopoly control over some jurisdiction through an innovation that transforms the institutional boundary [...]. entrepreneurs consolidate their innovations by creating new jurisdictions or boundaries that delineate the scope of regulative, normative, and cognitive constraints on action» (Sheingate, 2003: 190).

Nutzen kann also als gewisse Kontrolle über die regulative, normative oder kulturell-kognitive Grenzen von Institutionen verstanden werden, wobei diese Kontrolle im Interesse des Individuums oder der Organisation eingesetzt wird. Es entsteht eine gewisse Monopolstellung, die es erlaubt, sich von der Konkurrenz abzuheben und Unterstützung und damit das eigene Überleben zu sichern (vgl. Sheingate, 2003). Somit besteht der Nutzen einer Organisation, die durch ihre Tätigkeit als politischer Unternehmer höhere Subventionen erhält, nicht in der besseren finanziellen Lage selbst, sondern in der Kontrolle über die regulativen Grenzen der Institution. Denn auch gemeinnützige Einrichtungen finden als politische Unternehmer Nutzen, wenn durch ihre Tätigkeit ein Verbot für Alkoholwerbung im Rundfunk resultiert. Die Einrichtung hat zwar im Normalfall keine finanziellen Vorteile, genießt jedoch Kontrolle über die regulative wie auch normative Grenze der Institution, die sie in den eigenen Interessen verwenden kann.

Zweitens kann davon ausgegangen werden, dass der politische Unternehmer nicht die Ressourcen besitzt, die notwendig wären, um die institutionellen Strukturen alleine zu verändern (vgl. Nissim, 2012). Dies ist erstens unabhängig von der politischen Debatte und den Machtverhältnissen in den politischen Institutionen. Denn politische Unternehmer sind auf die Politik angewiesen, da sie schlichtweg nicht die Ressourcen besitzen, um Strukturen ohne Politik ändern zu können. Zweitens fehlen aber auch die Ressourcen innerhalb der politischen Debatte. Politische Unternehmer können einen bestimmten politischen Entscheidung nicht alleine erzwingen oder hervorbringen. *«Given that entrepreneurs do not have access to all of the necessary resources, they need to negotiate, persuade, compromise and be flexible in a variety of areas» (Nissim, 2012: 8).* Dabei ist ein ständiges Abwägen zwischen essenziellen und nicht-essenziellen Aspekten der vorgeschlagenen Strukturen notwendig. Politische Unternehmer instrumentalisieren dabei Politik, indem sie bereit für Kompromisse im Dienst der sozialen Wohlfahrt sind, solange der Kompromiss auch das Realisieren der eigenen Interessen ermöglicht. Um diesen Kompromiss erfolgreich im eigenen Interesse gestalten zu können, sind politische Unternehmer darauf angewiesen, Schlüsselakteure der Politik für sich zu gewinnen.

Drittens sind politische Unternehmer:innen auf Gelegenheiten angewiesen, politische Entscheidungen beeinflussen zu können. Sheingate (2003) betont dabei die Bedeutung von komplexen Strukturen, die Unsicherheit schaffen und damit politisches Unternehmertum fördern. March

und Olsen (1984: 740) definieren solche Komplexität als *«a rather complicated intertwining of institutions, individuals, and events. [...] There are many such institutions, some nested within others, with multiple, overlapping connections»*. Solche Unsicherheit kann im politischen Bereich, aber auch im sozioökonomischen Bereich, entstehen. Eine Kombination der beiden erhöht dabei die Erfolgchancen für politisches Unternehmertum (vgl. Nissim, 2012). Im politischen Bereich entstehen Unsicherheiten aufgrund der komplexen Strukturen, die Vorhersagen oder Erwartungen an politische Prozesse sehr schwierig machen.

«despite augmented staffing capacities or advances in polling techniques, political initiatives still elicit unforeseen reactions from other institutional actors, voters respond to election-year overtures in unexpected ways, and opposition to policy proposals emerge along previously unforeseen issue dimensions» (Sheingate, 2003).

Unter diesen Situationen der Unsicherheit entstehen sogenannte *windows of opportunity*, die die Möglichkeit für unerwartetes, nicht der Norm entsprechendes politisches Unternehmertum schaffen. Es können neue Argumente hervorgebracht oder gänzlich neue Vorschläge unterbreitet werden (vgl. Sheingate, 2003)

Zum anderen sind Unsicherheiten aber auch im sozioökonomischen Kontext zu finden. Krisen, wie beispielsweise Wirtschaftskrisen oder Kriege, sind Situationen, in denen Unsicherheit herrscht und das Überleben der Organisationen nicht mit Sicherheit gegeben ist (vgl. Bakir, 2009; Nissim, 2012; Sheingate, 2003). Wie bereits aufgezeigt, schaffen Institutionen Sicherheit und Stabilität, wobei Unsicherheiten eliminiert werden soll. Das durch Krisen entstandene Sicherheitsvakuum schafft die Möglichkeit, neue Praktiken einzuführen, und so strukturelle Veränderung auf dem Weg der Politik zu schaffen.

Unsicherheiten können auch in beiden Bereichen, auf der politischen Ebene wie auch im sozioökonomischen Bereich, gleichzeitig entstehen, was politisches Unternehmertum zusätzlich fördert. Sheingate (2003: 192) betont: *«it is during times of crisis or uncertainty when political entrepreneurs can offer alternative or competing narratives that redefine political interests in a manner that opens up new coalitional possibilities»*.

Werden nun Medienorganisationen als politische Unternehmer verstanden, können zusammenfassend folgende drei Hauptkenntnisse gewonnen werden. Erstens streben Medienorganisationen in ihrer Tätigkeit als politische Unternehmer einen bestimmten Nutzen an. Dabei nimmt dieser Nutzen die Form von exklusiver Kontrolle über die regulative, normative oder kulturell-kognitive Grenzen der Institution an. Diese Kontrolle wird im Interesse der

Medienorganisation genutzt, um eine Monopolstellung, und somit Unterstützung für das eigene Überleben zu sichern. Da Medienregulierung als institutionelle Umwelt von Medienorganisationen konzeptualisiert werden kann, definiert Medienregulierung, wie bereits gezeigt, nicht nur regulative Grenzen, sondern auch normative und kulturell-kognitive, indem sie mitbestimmt, was angemessen und was (selbst)verständlich ist. Demnach geht es Medienorganisationen als politische Unternehmer nicht nur um die Kontrolle über regulative Grenzen, um beispielsweise eine Lockerung der Werberegulierung oder höhere Medienförderung zu erreichen, sondern auch um Kontrolle über die normative und kulturell-kognitive Grenzen. Medienorganisationen verfolgen demnach auch das Ziel, anhand der Medienregulierung zu definieren, was als angemessen und (selbst)verständlich angesehen wird. So streben beispielsweise Jugendschutzorganisationen durchaus Kontrolle über die regulative Säule an, da Alkoholwerbung in Kindersendungen sanktioniert werden soll, machen aber gleichzeitig auch einen Versuch, die normativen Grenzen zu kontrollieren und zu bestimmen, dass Alkoholwerbung für Kinder nicht angemessen und möglicherweise schädlich ist.

Zweitens sind Medienorganisationen auf Ressourcen angewiesen, institutionelle Strukturen gewünscht verändern zu können. Zum einen besitzen Medienorganisationen nicht genügend Ressourcen, um als institutionelle Unternehmer gänzlich auf die Politik verzichten zu können. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sich Medienorganisationen nicht mehr am Markt finanzieren lassen und dies nicht mithilfe der vorhandenen Ressourcen ändern können. Die Politik stellt somit die einzige Möglichkeit dar, die institutionelle Strukturen im eigenen Interesse zu verändern. Zum anderen sind aber Medienorganisationen auch in der Politik auf Ressourcen in Form von Unterstützung angewiesen, da sie einen politischen Entscheid nicht alleine hervorbringen können. So müssen Medienorganisationen essenzielle von nicht-essenziellen Forderungen unterscheiden, Kompromisse eingehen und Bündnisse schmieden. Nur mit der nötigen Unterstützung lassen sich politische Entscheide und somit Strukturen beeinflussen.

Drittens sind Medienorganisationen als politische Unternehmer auf Gelegenheiten angewiesen. Gelegenheiten sind vorwiegend Produkte der Unsicherheit, auf politischer sowie auf sozioökonomischer Ebene. Auf politischer Ebene stellen Unsicherheiten unklare Machtverhältnisse dar, die unerwartete, nicht der Norm entsprechende politische Entscheide ermöglichen. Für Medienorganisationen wohl bedeutsamer sind jedoch Gelegenheiten auf sozioökonomischer Ebene. So stellt beispielsweise auch die anhaltende Medienkrise eine Gelegenheit dar, Strukturen auf dem politischen Weg nachhaltig zu verändern. Die schwierige wirtschaftliche Lage für viele Nachrichtenorganisationen schafft Unsicherheiten, die das Überleben der

Organisationen infrage stellen lassen. Zum einen suchen Nachrichtenorganisationen als institutionelle Unternehmer neue Praktiken, um das eigene Überleben zu sichern. Wie bereits gezeigt, können diese durch die Nachahmung anderer Organisationen an Bedeutung gewinnen und über eine gewisse Zeit Strukturen verändern. Zum anderen können Nachrichtenorganisationen aber auch als politische Unternehmer tätig werden und versuchen, Strukturen über den politischen Weg zu verändern. Da auch andere Organisationen Sicherheit und Akzeptanz anstreben, kann eine gewisse Unterstützung und Akzeptanz erwartet werden, wenn dann durch den vorgeschlagenen politischen Entscheid Sicherheit erwartet werden kann. Hier wird erneut deutlich, dass Unsicherheit erfolgreiches Unternehmertum fördert, gleichzeitig aber auch Sicherheit in Form von zu erwartenden Konsequenzen notwendig ist.

In den bisherigen theoretischen Ausführungen wurden Medienorganisationen beschrieben, die auf den drei Säulen von Institutionen von Medienregulierung beeinflusst werden. Gleichzeitig wurde aufgezeigt, dass Medienorganisationen nicht machtlos Strukturen wie Medienregulierung ausgeliefert sind, sondern ihrerseits versuchen können, Strukturen zu beeinflussen. Die in den Ansätzen des Neo-Institutionalismus verbreiteten Begriffe des institutionellen und politischen Unternehmers haben zu einem besseren Verständnis über die Einflussnahme von Medienorganisationen auf Medienregulierung beigetragen. Zudem konnte anhand verschiedener Definition von Stakeholder gezeigt werden, dass Medienorganisationen, die von Medienregulierung direkt betroffen sind, eine erste Gruppe von Stakeholdern der Medienpolitik darstellen.

Da Medien jedoch einen besonderen Stellenwert in der Gesellschaft einnehmen und in der Folge oftmals selbst als Institutionen konzeptualisiert werden, ist eine Erweiterung des Kreises der Stakeholder notwendig. Daher werden im folgenden Kapitel Medien selbst als Institution konzeptualisiert und die Folgen davon auf den Kreis der Stakeholder der Medienpolitik diskutiert.

2.4 Medien als Institution

«Medien sind komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen» (Saxer, 1998: 54). Ein Verständnis von Medien als institutionalisierte Systeme in den 80er Jahren war bahnbrechend, um die Kommunikationswissenschaft und Medienforschung als Sozialwissenschaft wie man sie heute kennt zu etablieren

und mit Kernbegriffen wie Organisationen und Institutionen in Verbindung zu bringen (vgl. Donges, 2013).

«Medien haben sich zum einen in das Set von Institutionen der Gesellschaft eingefügt, zum anderen sind sie selbst zu Institutionen geworden» (Donges, 2013: 87). An dieser Stelle ist es wichtig zu erwähnen, dass hier nicht einzelne (Medien-)Organisationen als Institutionen verstanden werden, wie das beispielsweise Zucker (1983: 1) macht:

«Organizations are the preeminent institutional form in modern society. They organize and structure the daily activities of most people. [...] Organizations are everywhere, involved in almost every possible sphere of human action. Manufacturing firms, schools, grocery stores, churches, and even 'social movement organizations,' structure segments of life at some point».

Der Diskussion, ob einzelne Organisationen allgemein auch Institution sind, möchte sich die vorliegende Arbeit entziehen. Vielmehr geht es darum, dass Medien als gesamte Medienkommunikation innerhalb einer bestimmten Gesellschaft als Institution verstanden werden können, wobei Medienkommunikation «über technische Hilfsmittel realisierte Bedeutungsvermittlung» (Saxer, 1998: 53) bedeutet. Denn Hand in Hand mit einem Verständnis von Medien als Institution geht die zentrale Rolle, die Medien in einer bestimmten Gesellschaft einnehmen. Nur wenn Medienkommunikation eine gewisse gesellschaftliche Bedeutung zugeschrieben werden kann, ist ein Verständnis von Medien als Institution auch sinnvoll. In diesem Zusammenhang kann auch von Mediengesellschaften gesprochen werden, die Saxer (1998) folgendermassen definiert:

«Als Mediengesellschaften können [...] moderne Gesellschaften bezeichnet werden, in denen Medienkommunikation [...] eine allgegenwärtige und alle Sphären des gesellschaftlichen Seins durchwirkende Prägekraft entfaltet, ein sogenanntes soziales Totalphänomen geworden ist»

Zentral ist dabei jeweils, dass Medien keine neutralen Vermittler sind, sondern vielmehr «sinn- und bedeutungsgenerierende Systeme» (Donges, 2013: 90). Medien sind nicht als Spiegel der sozialen Umwelt zu verstehen, sondern kreieren diese anhand ausgehandelter Werte und Normen der Medienwelt. So schreibt beispielsweise Silverblatt (2004: 39): «Increasingly, people look to the media for direction with respect to values and rules of behavior». Dies führt dazu, dass Organisationen «ihre Umwelt wesentlich anhand massenmedialer Berichterstattung wahrnehmen, also ähnlich wie Individuen ihr Wissen über die Welt aus Medien beziehen» (Donges, 2006: 568). Durch diesen Einfluss auf die Wahrnehmung der sozialen Umwelt beeinflussen Medien auch die Präferenzbildung und schlussendlich Strukturen der

sozialen Umwelt. Dies zeigt nochmals, wie wichtig eine Untersuchung von Medien als Institution sein kann. Im Folgenden sollen deshalb Medien anhand der drei Säulen von Institutionen analysiert werden.

Erstens weisen Medien einen regulativen Charakter auf, «*indem sie Handlungsverläufe strukturieren und Handlungsmöglichkeiten begrenzen*» (Jarren & Donges, 2011: 83). Wie bereits gezeigt, wirkt die regulative Säule von Institutionen vorwiegend dadurch, dass Sanktionen vermieden oder Belohnungen angestrebt werden. Organisationen wollen demnach negative Berichterstattung in den Medien verhindern und streben zugleich positive Berichterstattung an. Da Medien eben nicht neutrale Vermittler sind, verfolgen sie eine ganz eigene Logik. So wird Berichterstattung beispielsweise anhand von Nachrichtenfaktoren ausgewählt. Andere Organisationen orientieren sich in ihrem Verhalten an diesen Faktoren, um die gewünschte Berichterstattung zu erreichen (vgl. Donges, 2006).

Zweitens beeinflussen Medien andere Organisationen auf normativer Ebene. Die Gesamtheit der Medienkommunikation schafft ein gewisses Werte- und Normensystem, das sich aufgrund der sinn- und bedeutungsgenerierenden Funktion von Medien zwingendermassen von anderen Werte- und Normensystemen der institutionellen Umwelt unterscheidet. Da Organisationen ihre Umwelt grösstenteils mithilfe der Medien wahrnehmen, nimmt dieses Werte- und Normensystem eine zentrale Rolle ein (vgl. Donges, 2006). Das heisst Medien vermitteln Werte und Normen, die unter anderem von journalistischen Praktiken geprägt werden. «*Die Logiken der Medien, ihre Selektions-, Präsentations- und Interpretationsregeln formen damit auch die Wahrnehmung der organisationalen Umwelten*» (Donges, 2006: 568). So wird das Werte- und Normensystem ebenfalls durch eine Nachrichtenauswahl anhand von Nachrichtenwerten beeinflusst. Donges (2006) betont in diesem Zusammenhang zudem die Bedeutung des *Beobachtet-Werdens*, das die Entwicklung von Erwartungen in einem grossen Mass beeinflusst.

«Medien ermöglichen Organisationen die Beobachtung, selbst beobachtet zu werden und sich als Teil der Umwelt anderer Organisationen zu sehen. Diese Beobachtung zweiter Ordnung ist die Grundlage dafür, Erwartungen anderer Organisationen überhaupt wahrzunehmen und das eigene Handeln auf diese Erwartungen hin auszurichten» (Donges, 2006: 568).

Medien erlauben es demnach, die Erwartungen anderer Organisationen und die Anforderungen an die eigene Organisation wahrzunehmen und darauf zu reagieren.

Schliesslich wirken Medien auch auf kulturell-kognitiver Ebene. Da es als selbstverständlich gilt, dass die soziale Umwelt oftmals nur mithilfe der Medien wahrgenommen werden kann,

verinnerlicht auch das Publikum gewisse Werte und Normen der Medien. Altheide und Snow (1979: 237) sprechen hier von der sogenannten Medienlogik (*media logic*): „*Media are powerful because people have adopted a media logic. Since people perceive, interpret, and act on the basis of the existing media logic, that logic has become a way of life*“. Die Regeln und die Funktionsweisen der Medien werden dabei nicht mehr hinterfragt und sind verinnerlicht. Dies wirkt sich auf das Handeln von Individuen und Organisationen aus (Donges, 2013). So betonen Jarren und Donges (2011) beispielsweise, wie politische Akteure ständig eine Vorstellung darüber haben, wie Medien funktionieren und welches Handeln welche Berichterstattung mit sich bringen kann. Aber auch Teilnehmer von Grossveranstaltungen sind sich der ständigen Anwesenheit von Medien bewusst und passen ihr Handeln an diese an. Diese fast allgegenwärtige Präsenz von Medien definiert auch, was verständlich ist. Ein plötzliches hysterisches Schreien während einem Sportanlass ist unter Umständen nur dann verständlich, wenn die Handlung im Kontext der auf die Person gerichtete Kamera wahrgenommen wird. Medien definieren demnach auf der kulturell-kognitiven Ebene, was selbstverständlich und auch verständlich ist.

Medien konzeptualisiert als Institutionen beeinflussen also das Handeln anderer Organisationen auf regulativer, normativer und kulturell-kognitiver Ebene. Wie bereits gezeigt wurde, sind Medien jedoch nicht natürliche Gebilde, sondern werden ihrerseits durch Strukturen konstituiert. Zu diesen Strukturen gehört auch Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt. Medienregulierung beeinflusst demnach das Handeln von Medienorganisationen, welche wiederum als Institution konzeptualisiert das Handeln anderer Organisationen beeinflussen. Somit sind potenziell jegliche Organisationen von Medienregulierung indirekt betroffen und werden zu indirekten Stakeholdern. Es kann angenommen werden, dass Organisationen, welche ihr Handeln durch die Medien als Institution beeinflusst sehen, ein Interesse an Veränderungen der Medienregulierung bekunden. Als Beispiel kann hier die Gewaltdarstellung in Filmen aufgeführt werden. Medien schaffen mit der Gewaltdarstellung Normen, Werte und Erwartungen und beeinflussen, wie die soziale Umwelt wahrgenommen wird. Gewaltberatungsstellen sehen ihr Handeln nicht direkt von Medienregulierung betroffen, sondern vielmehr von den Normen, Werten und Erwartungen, welche durch die Medien geschaffen werden. Zudem ist es auf regulativer Ebene durchaus denkbar, wenn auch unwahrscheinlich, dass eine Organisation, die ständig durch negative Berichterstattung sanktioniert wird, versucht, durch Veränderung der Medienregulierung solche Sanktionen künftig zu verhindern.

Es können also zwei Gruppen von Stakeholdern identifiziert werden. Ersten sind Organisationen, welche ihr Handeln von Medienregulierung direkt beeinflusst sehen, direkte Stakeholder. Wer zu dieser Gruppe gehört, ist stark abhängig davon, was in der Medienregulierung genau reguliert wird. Potenziell gehören Medienorganisationen, Werbetreibende, Künstler oder Filmschaffende dazu. Zweitens wird der Kreis der Stakeholder aber um ein Vielfaches erweitert, da Medien selbst als Institution verstanden werden können und das Handeln anderer Organisationen beeinflussen. Es entsteht ein Interesse, auf Medienregulierung als institutioneller Umwelt der Medien Einfluss zu nehmen.

Somit konnte anhand der bisherigen theoretischen Ausführungen die Identifikation von Stakeholdern in der Medienpolitik durch Ansätze des Neo-Institutionalismus untermauert werden.

Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass alle diese potenziellen Stakeholder die Entscheide der Medienpolitik gleichermassen beeinflussen können. Um erklären zu können, wieso bestimmte Stakeholder bestimmte Prozesse mehr oder weniger beeinflusst haben, werden im Folgenden verschiedene Attribute diskutiert. Anhand dieser Attribute lässt sich die Wahrnehmung der Stakeholder untersuchen und ihr Einfluss auf politische Entscheide erklären.

2.5 Attribute von Stakeholder

Die Suche nach wichtigen Stakeholdern hat Freeman (1994: 411) passend mit der Frage «*who or what really counts*» zusammengefasst. Darauf aufbauend haben Mitchell et al. (1997) den wohl bekannteste und am weitesten verbreiteten Ansatz aus den Stakeholder-Theorien entwickelt. Auch wenn die *Theory of Stakeholder Identification and Saliency* aus den 90-er Jahren stammt, ist sie weiterhin die Grundlage der meisten modernen Anwendungen im Bereich der Stakeholder-Theorien, sowohl im Managementbereich, wie auch vermehrt in der Politikwissenschaft (vgl. Aaltonen et al., 2008; de Bussy & Kelly, 2010; Eesley & Lenox, 2006; Neville et al., 2011; O'Higgins & Morgan, 2006).

Die Fragen «*who really matters?*» wird in der Theorie der Stakeholder-Identifikation und Saliency in zwei Teile getrennt. Ersten wird die Frage nach der Stakeholder-Identifikation gestellt: Wer (oder was) sind die wichtigen Stakeholder? Diese Frage wurde in den bisherigen Ausführungen auf theoretischer Ebene bereits geklärt. Zweitens steht die Frage nach der Saliency im Zentrum: Wie werden Stakeholder wahrgenommen und wie hängt diese Wahrnehmung mit dem Einfluss zusammen?

Dazu haben Mitchell et al. (1997) die drei Attribute Macht, Legitimität und Dringlichkeit definiert, die helfen, die Wahrnehmung von Stakeholdern zu unterscheiden und zu untersuchen. Stakeholder können so verschiedenen Kategorien von *non-Stakeholder* bis hin zu *definitive Stakeholder* zugeordnet werden (vgl. Mitchell et al., 1997). Zentral ist die Annahme, dass die Attribute Macht, Legitimität und Dringlichkeit allesamt in der Wahrnehmung der Entscheidungsträger:innen entstehen, sozial konstruiert werden und keine objektive Realität darstellen. Somit werden die Attribute von dritten anhand ihrer Wahrnehmung verschiedenen Stakeholdern zugeschrieben (vgl. Mitchell et al., 1997; Neville et al., 2011). Auf die Attribute wird aber genauer eingegangen.

Die zweite Frage nach der Stakeholder-Salienz ist hingegen deskriptiver Natur. Es soll beschrieben werden, wie Entscheidungsträger:innen verschiedene Stakeholdern wahrnehmen und ob dies einen Einfluss darauf hat, wem tatsächlich Beachtung geschenkt wird. Dabei ist Salienz ein schwer zu fassender Begriff. Denn in der Literatur findet man kaum Einigung darüber, was Salienz genau ist oder wie sie gemessen werden soll. Dies obwohl sich die meisten Arbeiten (vgl. Aaltonen et al., 2008; Eesley & Lenox, 2006; Neville et al., 2011; O'Higgins & Morgan, 2006) auf die Definition von Mitchell et al. (1997: 854) stützen: «[salience refers to the] *degree to which managers give priority to competing stakeholder claims*». Demnach ist Salienz eine Priorisierung verschiedener Stakeholder. Mitchell et al. (1997) gehen davon aus, dass Stakeholder stärker priorisiert werden, je mehr Macht, Legitimität oder Dringlichkeit er von einem:einer Entscheidungsträger:in zugeschrieben erhält.

Da die Attribute Macht, Legitimität und Dringlichkeit sozial konstruiert werden und nicht einer objektiven Wirklichkeit entsprechen, gehen Neville et al. (2011: 369) davon aus, dass auch Salienz eine Frage der Wahrnehmung ist und sozial konstruiert wird: «*Stakeholder salience is the prioritization of stakeholder claims by managers based on their perception of the degree of power of the stakeholder and the degree of [...] legitimacy and urgency of the claim*». Salienz ist demnach streng genommen nicht die Suche nach Stakeholdern, die tatsächlich beachtet werden, sondern vielmehr nach denjenigen, die prioritär wahrgenommen werden. Neville et al. (2011) betonen in ihrer Definition zudem die Forderung (*claim*) anstelle des Stakeholders selbst.

Auch Eesley und Lenox (2006) betonen die Bedeutung von Forderungen, kritisieren aber gleichzeitig ein Verständnis von Salienz als wahrgenommene Priorisierung von Stakeholdern oder deren Forderungen. Die Autoren argumentieren, dass Salienz nicht lediglich als Produkt der Attribute Macht, Legitimität und Dringlichkeit zu verstehen sein kann, sondern vielmehr

aus der Interaktion zwischen Entscheidungsträger:innen, Stakeholder und dessen Forderung entsteht.

«We seek to extend this framework and propose that saliency is dependent on the specific interaction between the stakeholder group and the targeted firm. In particular, stakeholder groups interact with targeted firms by making requests to change their activities consistent with some issue of concern» (Eesley & Lenox, 2006: 767).

So sei es zum Beispiel möglich, dass ein Stakeholder mit einer bestimmten Forderung salient wahrgenommen wird, mit einer anderen jedoch nicht. Demnach ist die Salienz eines Stakeholders stark von der Forderung, die an den:der Entscheidungsträger:in gestellt wird, abhängig.

Diese Konzeption von Salienz als Produkt der Interaktion zwischen Entscheidungsträger:innen, Stakeholder und dessen Forderung erlaubt es zudem, Salienz nicht mehr lediglich als Priorisierung zu verstehen, sondern vielmehr als Handlung der Entscheidungsträger:innen, die zu einem bestimmten Grad den Forderungen der Stakeholder erfüllt. Demnach definieren Eesley und Lenox (2006: 767) Salienz folgendermassen: *«saliency is determined by the degree to which a firm positively responds to a specific stakeholder request»*. Dies ermöglicht auf empirischer Ebene zudem eine gewisse Kontrolle über sozial erwünschte Antworten: *«This definition avoids the problem that manager-reported measures of saliency may reflect face-saving responses rather than true beliefs»* (Eesley & Lenox, 2006: 767). Dennoch bringt dieser Ansatz vor allem im politischen Kontext ein Problem mit sich. Wenn mehrere Stakeholder ein und dieselbe Forderung stellen, ist es unmöglich, anhand der Handlung der Entscheidungsträger:innen allein zu bestimmen, welche Stakeholder Salienz besitzen und welche nicht. Es ist daher wichtig zu betonen, dass Salienz sowohl von der Forderung, wie auch vom Stakeholder abhängt. Salienz ist also das Mass, das festlegt, wie stark die Handlung des:der Entscheidungsträgers:in einer bestimmten Forderung eines bestimmten Stakeholders entspricht. Dabei wird analog zu Mitchell et al. (1997) angenommen, dass Entscheidungsträger:innen eher Forderungen von Stakeholder nachkommen, denen Macht, Legitimität und Dringlichkeit zugeschrieben wird.

Wie bereits gezeigt, spielt neben dem Stakeholder selbst, auch seine Forderung eine zentrale Rolle. Auch wenn Mitchell et al. (1997) durchaus zwischen Stakeholder und Forderung unterscheiden und beispielsweise von Dringlichkeit einer Forderung sprechen, ist nicht immer klar, welche der drei Attribute auf Stakeholder und welche auf die Forderungen zutreffen. Daher ist es wichtig, im Folgenden zu klären, wie Macht, Legitimität und Dringlichkeit mit der

Unterscheidung zwischen Stakeholder und Forderung vereinbar ist. Dazu werden verschiedene Ansätze zur Ergänzung herbeigezogen. Auf der einen Seite soll so der Begriff der Dringlichkeit an Wichtigkeit gewinnen, da dieser in seinem ursprünglichen Verständnis in der Literatur kaum auf Beachtung gestossen ist. Zweitens, ist eine Ausdifferenzierung des Legitimität-Begriffs notwendig, um zwischen legitimen Stakeholdern und legitimen Forderungen unterscheiden zu können.

2.5.1 Macht

Macht ist einer der bedeutendsten aber gleichzeitig auch der umstrittensten Begriffe in der Politikwissenschaft. Auf der einen Seite findet der Begriff täglichen Gebrauch im Alltag. Herrschaft, Autorität, Gewalt, Einfluss und unzählige weitere Beispiele zeigen, wie stark der Begriff der Macht in unserem Alltag verankert ist (vgl. Fischer & Sciarini, 2015). Auf der anderen Seite verstehen die wenigstens dasselbe unter dem Begriff der Macht, da er einen sehr intuitiven Charakter aufweist. Salancik und Pfeffer (1974: 456) bringen dies auf den Punkt: *«Social power is a concept with more intuitive appeal than empirical precision»*. Auch in der Literatur existieren unterschiedlichste Definitionen von Macht und zahlreiche Wege, Macht zu messen (Bachrach & Baratz, 1962; Bates, 2010; Dahl, 1957; Emerson, 1962; J. Scott, 1994). So haben sich bereits grosse Denker wie Plato, Aristoteles, Machiavelli, Hobbes oder Weber am Machtbegriff versucht (Fischer & Sciarini, 2015).

Weitgehend verbreitet ist jedoch die Konzeption des Machtbegriffs von Weber (1947: 152): *«[power is] the probability that one actor within a social relationship would be in a position to carry out his own will despite resistance»*. Dahl (1957) baut auf dieser Definition auf und versteht Macht als die Wahrscheinlichkeit, dass Person A, Person B zu einer Handlung bringt, die sie ohne deren Einfluss nicht ausführen würde. Macht entsteht daher in der Beziehung zwischen Akteuren. In der Folge schreibt in Dahls Definition Person B Person A Macht zu und passt unter Umständen ihre Handlung an. Macht und das Besitzen von Macht wird demnach sozial konstruiert und entspricht keiner objektiven Realität. Zudem betont Uphoff (1989: 320), dass man Macht nie wortwörtlich besitzen kann, sondern lediglich die Mittel, um mächtig wahrgenommen zu werden: *«One can never possess power except as a figure of speech. One can only have power means, i.e., resources that are used with more or less skill, more or less determination, and more or less luck (an abstract way of referring to what others decide and do)»*. Fischer und Sciarini (2015: 61) betonen dabei zwei wichtige Aspekte für den

Macht-Begriff im Kontext der Politik: «*On the one hand, power means exerting influence on other actors; on the other hand, it means influencing policy decisions*».

Nach Dahl (1957) entsteht Macht stets aus einer Quelle, auch Basis (*base*) genannt, welche alle Möglichkeiten zusammenfasst, das Handeln anderer zu beeinflussen. «*The base of an actor's power consists of all the resources – opportunities, acts, objects, etc. – that he can exploit in order to effect the behavior of another*» (Dahl, 1957: 203). Macht entsteht demnach, wenn eine Person oder Organisation bestimmte Ressourcen besitzt, und diese eingesetzt werden, um bestimmte Ziele zu erreichen. Der Begriff der Ressourcen wird dabei sehr weit gefasst. Ilchman und Uphoff (1969) definieren sechs Arten von Ressourcen, wobei das Besitzen einer bestimmten Ressource eine dementsprechende Art von Macht mit sich bringt (vgl. French & Raven, 1959; Ilchman & Uphoff, 1969; Uphoff, 1989). Wirtschaftliche Ressourcen (1) führen demnach zu Macht der Belohnung (*reward power*), in der für Person B die Wahrnehmung entsteht, dass Person A sie belohnen kann. Der soziale Status (2) geht einher mit der Macht des Bezugs (*referent power*), in der sich Person B mit Person A identifiziert. Wissen oder Knowhow (3) bringt einer Person die Macht des:der Experten:in (*expert power*), die auf der Wahrnehmung basiert, dass Person A spezielles Wissen und Expertise besitzt. Physische Gewalt (4) geht einher mit der Macht des Zwanges (*coercive power*), in der Person B davon ausgeht, dass Person A sie physisch bestrafen kann. Schliesslich führt Legitimität (5) zu Macht der Legitimität, in der Person B davon ausgeht, dass Person A einen legitimen Anspruch hat, sein Handeln zu bestimmen.

Darauf aufbauend hat Etzioni (1964) die Bedingungen der Fügsamkeit von Person A untersucht und dabei drei Arten der Fügsamkeit identifiziert, welche heute in der Literatur weitgehend mit drei Arten der Macht in Verbindung gebracht werden. Erstens basiert Zwang (*coercive power*) auf der drohenden oder tatsächlichen Anwendung von physischer Kraft oder Gewalt als Sanktion. Gewalt durch Kraft, aber auch durch Feuerwaffen oder der Möglichkeit des Einsperrens sind Beispiele für Ressourcen, die ein Beeinflussen von Handlung durch Zwang ermöglichen. Dabei reicht es bereits, mit der Anwendung von Gewalt oder Kraft zu drohen. «*the threat to use physical sanctions is viewed as physical because the effect on the subject is similar in kind, though not in intensity, to the actual use*» (Etzioni, 1964: 59).

Utilitaristische Macht (*utilitarian power*) ergibt sich aus der Belohnung durch Güter oder Dienstleistungen (vgl. Etzioni, 1964). Dabei wird dem Besitz von finanziellen Mitteln eine besondere Bedeutung zugeschrieben, da sie die Beschaffung solcher Güter oder Dienstleistungen ermöglichen (vgl. Aaltonen et al., 2008; Mitchell et al., 1997). «*The granting of symbols*

(e.g. money) which allow one to acquire goods and services is classified as material because the effect on the recipient is similar to that of material means» (Etzioni, 1964: 59).

Und drittens führt der Besitz von symbolischen Ressourcen zu normativer Macht (*normative power*). Etzioni (1964) unterscheidet zwischen normativen Symbolen, wie beispielsweise Ansehen oder Wertschätzung, auf der einen und sozialen Symbolen, wie Liebe und Akzeptanz, auf der anderen Seite. *«When physical contact is used to symbolize love, or material objects to symbolize prestige, such contacts or objects are viewed as symbols because their effect on the recipient is similar to that of 'pure' symbols» (Etzioni, 1964: 59).*

Zusammenfassend wird Macht also denjenigen zugeschrieben, von denen angenommen wird, dass sie Zugang zu den oben erwähnten Ressourcen haben. *«a party to a relationship has power, to the extent it has or can gain access to coercive, utilitarian, or normative means, to impose its will in the relationship» (Mitchell et al., 1997: 865).* Dieser Zugang zu Ressourcen ist jedoch kein stabiler Zustand, sondern kann gewonnen, wie auch verloren werden. Dabei kann sich natürlich auch der Besitz oder das Zuschreiben von Macht von anderen ändern.

2.5.2 Stakeholder-Legitimität

Das zweite Attribut Legitimität wird in der Literatur nicht immer klar vom Machtbegriff getrennt (vgl. de Bussy & Kelly, 2010; Freeman, 1984; Mitchell et al., 1997; Phillips, 2003; Suchman, 1995). Vor allem bei einem engen Begriffsverständnis von Stakeholdern wird oftmals angenommen, dass eines der beiden Attribute das jeweils andere voraussetzt. So wurde Macht auch bereits als die Basis von Legitimität konzeptualisiert (Freeman, 1984; Suchman, 1995). Dies führt nicht selten zur einschränkenden Fragestellung, ob Stakeholder ihre Macht legitim einsetzen (vgl. Mitchell et al., 1997).

Bereits Weber (1947) erkannte die Beziehung zwischen Macht und Legitimität und ging davon aus, dass Macht und Legitimität zusammen Autorität ergeben. Dennoch seien die Konstrukte zu trennen, wie auch Mitchell et al. (1997: 866) betonen:

«An entity may have legitimate standing in society, or it may have a legitimate claim on the firm, but unless it has either power to enforce its will in the relationship or a perception that its claim is urgent, it will not achieve salience for the firm's managers».

Da Legitimität bereits zuvor ausführlich diskutiert wurde, und sich Arbeiten zur Stakeholder-Legitimität auf dieselbe Literatur stützen wie diejenigen zur Legitimität von Organisationen

(*organizational legitimacy*), wird hier auf weitere Ausführungen verzichtet. Dennoch ist es wichtig zu klären, in welcher Beziehung die beiden Konstrukte zueinanderstehen. Denn auch wenn der Begriff der Legitimität derselbe sein mag, ist Stakeholder-Legitimität dennoch von *organizational legitimacy* im Kontext der Neo-Institutionalismus zu unterscheiden. Während die Legitimität der Organisation die allgemeine Akzeptanz der Organisation in einer bestimmten Gruppe von Beobachter:innen beschreibt, geht es bei der Stakeholder-Legitimität vielmehr darum, legitime Ansprüche auf Einflussnahme zu identifizieren.

Bei der Zusammenführung der beiden Begriffe ist die Arbeit von Santana (2012) hilfreich, der Stakeholder-Legitimität in drei Teile trennt: Legitimität der Organisation (*legitimacy of the entity*), Legitimität der Forderung (*legitimacy of the claim*) und Legitimität des Handelns (*legitimacy of the stakeholder's behavior*). Legitimität bleibt aber ein soziales Konstrukt und alle drei Aspekte von Legitimität werden vollumfänglich von der Wahrnehmung des:der Entscheidungsträgers:in bestimmt und anderen zugeschrieben. Im Folgenden soll genauer auf die drei Aspekte der Stakeholder-Legitimität eingegangen werden.

2.5.2.1 Legitimität der Einheit

Unter dem Begriff der Legitimität der Einheit (*legitimacy of the entity*) versteht Santana (2012) tatsächlich weitgehend das, was in den bisherigen Ausführungen unter *organizational legitimacy* diskutiert wurde. Legitimität der Einheit ist wie erwartet stark geprägt von Einflüssen aus dem Neo-Institutionalismus und eine klare Trennung zwischen Stakeholder-Ansätzen und Neo-Institutionalismus ist bei vielen Ausführungen kaum mehr möglich. So stützt sich auch Santana (2012) bei seinen Ausführungen zur Legitimität der Organisation stark auf die klassische Literatur des Neo-Institutionalismus mit Autoren wie Meyer und Rowan (1977), DiMaggio und Powell (1983) oder Pfeffer und Salancik (1978). Die Legitimität der Einheit konzentriert sich demnach stark auf die Stakeholder selbst und deren Werte, Strukturen, Prozesse, Ziele und Handlungen.

Santana (2012) geht von einer Hierarchie der drei Aspekte von Stakeholder-Legitimität aus. Dabei stellt die Legitimität der Einheit die Basis dar. Sie wird über längere Zeit aufgebaut und kann nicht so schnell verloren gehen wie die anderen beiden Aspekte. «*legitimacy of the entity is 'sticky' [...], it is more long-lasting than the other aspects, being able, in some cases, to even 'rescue' the overall legitimacy of the stakeholder when its claim is not legitimate*»

(Santana, 2012: 263). Dabei wird angenommen, dass eine hohe Legitimität der Einheit auch zu einer höheren allgemeinen Stakeholder-Legitimität führt.

Gleichzeitig spricht Santana (2012) aber ein wichtiges Problem an: «*How does the size of this segment [of society which endorses and supports an organization] interfere with management's perception of the entity as legitimate?*» (Santana, 2012: 263). In anderen Worten: Wird eine Organisation von der Gesellschaft – oder zumindest einem grösseren Teil davon – als legitim wahrgenommen, heisst dies nicht, dass auch der:die Entscheidungsträger:in die Organisation als legitim wahrnimmt. Wie Suchman (1995) aber betont und in dieser Arbeit bereits gezeigt wurde, ist *organizational legitimacy* nicht abhängig von der Wahrnehmung einzelner Personen, sondern wird zumindest in einer bestimmten sozialen Gruppe objektiv besessen. Ausschlaggebend ist demnach, in welcher Umwelt und von welcher sozialen Gruppe eine Organisation als legitim wahrgenommen wird oder nicht. Demnach fallen Legitimität der Einheit als ein Aspekt der Stakeholder-Legitimität und *organizational legitimacy* im Kontext des Neo-Institutionalismus nur dann zusammen, wenn der:die Entscheidungsträger:in Teil der Umwelt der Organisation ist.

Anhand des folgenden Beispiels kann dies gut gezeigt werden: Ein Landwirtschaftsbetrieb mag in seiner Umwelt aufgrund seiner Prozesse, Ziele und Handlungen als legitim wahrgenommen werden. Auch Agrarpolitiker:innen schreiben dem Betrieb Legitimität zu, da sie Teil derselben Umwelt sind. Legitimität der Einheit und *organizational legitimacy* fallen also zusammen. Wird der Landwirtschaftsbetrieb nun jedoch zum Stakeholder der Medienpolitik, da sich der Betrieb beispielsweise mehr Berichterstattung zur Bio-Landwirtschaft wünscht, befindet sich der Betrieb in einer neuen Umwelt, und *organizational legitimacy* und Legitimität der Einheit fallen nicht mehr zwingend zusammen.

Es kann in diesem Fall angenommen werden, dass eine Organisation in einer anderen Umwelt die fehlende Legitimität der Organisation durch die Forderung und das Verhalten wettmachen muss (vgl. Santana, 2012).

2.5.2.2 Legitimität der Forderung

In der klassischen Stakeholder-Theorie wird der Begriff der Forderung sehr eng verstanden und mit dem Vorhandensein von bindenden Verträgen oder dem Recht auf eine gerechte Behandlung und das Recht auf Mitspracherecht in Verbindung gebracht (vgl. Carroll, 1991; Evan & Freeman, 1988; Santana, 2012). Santana (2012) definiert den Begriff jedoch viel

weiter und versteht eine Forderung als das Verlangen, dass etwas Bestimmtes unternommen wird oder werden soll. Die Legitimität einer Forderung ist demnach in Verbindung mit der Definition von Legitimität von Suchman (1995) eine generelle Wahrnehmung, dass eine bestimmte Forderung angemessen und erwünscht ist und sozialen Normen entspricht.

Die Einführung der Legitimität der Forderung (*legitimacy of the claim*) ist eine Reaktion auf die unsichere Definition von Legitimität in der Arbeit von Mitchell et al. (1997).

«One of the open questions with Mitchell et al.'s definition of legitimacy is what exactly is being conferred legitimacy: the 'entity' or the 'action'. [...] We propose that legitimacy is granted not only to the stakeholder group, but also to the specific issues championed by the stakeholder» (Eesley & Lenox, 2006: 768).

Die Unsicherheit darüber, ob Legitimität der Firma oder der Handlung der Firma zugesprochen wird, ist ein Problem, das sich in der Stakeholder-Theorie öfters stellt. Wie bereits gezeigt, definieren Eesley und Lenox (2006) Salienz als das Mass, das festlegt, wie stark der:die Entscheidungsträger:in einer Forderung des Stakeholders nachkommt. Der Forderung eines Stakeholders wird also eine besondere Bedeutung zugesprochen.

Eine bestimmte Forderung mag demnach als legitim wahrgenommen werden, eine andere desselben Stakeholders jedoch nicht. So kann beispielsweise die Forderung einer Kundschaft, ein defektes Produkt zu ersetzen, unter normalen Umständen als legitim wahrgenommen werden. Aber: *«if a customer damages a product made by the company as a consequence of incorrect use and lies to the customer services department in order to receive a replacement, their claims are likely to be perceived as illegitimate by management»* (Santana, 2012: 260).

2.5.2.3 Legitimität des Handelns

Der Begriff der Legitimität des Handelns (*legitimacy of behavior*) geht ebenfalls zurück auf die Annahme von Eesley und Lenox (2006), dass Forderungen in Stakeholder-Theorien eine zentrale Rolle spielen sollten. Die Autoren gehen demnach davon aus, dass sich Stakeholder in Bezug auf ihre Forderung unterschiedlich verhalten können. *«They may engage in more benign modes of civil unrest such as letter writing campaigns to company officials to more confrontational activities such as protests and civil lawsuits»* (Eesley & Lenox, 2006: 772). Darauf aufbauend nimmt Santana (2012) an, dass unabhängig davon, *was* ein Stakeholder fordert, *das Handeln* in Bezug auf seine Forderung die wahrgenommene Legitimität beeinflusst. Auch Legitimität des Handelns entsteht dabei in der Beziehung zwischen Stakeholder,

Forderung und Entscheidungsträger:in, indem der:die Entscheidungsträger:in das Verhalten des Stakeholders in Bezug auf die Forderung eruiert.

Dieser Aspekt erinnert stark an Ansätze aus dem soziologischen Neo-Institutionalismus, die die Wichtigkeit von Legitimität in Bezug auf sozial konformes Verhalten betonen.

«Organizations seek to establish congruence between the social values associated with or implied by their activities and the norms of acceptable behavior in the larger social system of which they are a part. Insofar as these two value systems are congruent we can speak of organizational legitimacy» (Dowling & Pfeffer, 1975).

Mit der Legitimität des Handelns in der Stakeholder-Theorie ist jedoch nicht das allgemeine Handeln im Kontext des Neo-Institutionalismus gemeint, wie es Dowling und Pfeffer (1975) beschreiben, sondern vielmehr jenes spezifische Handeln, das sich einzig und allein der Durchsetzung der Forderung widmet. Somit ändert sich erneut die Umwelt, in der das Handeln beurteilt wird.

«A stakeholder's action or behavior regarding a particular claim may vary from passive or non-violent, to benign forms of civil unrest, to civil disobedience to 'more confrontational activities such as protests and civil lawsuits'. I argue that, independently of 'what' the stakeholder is asking for, its decision on 'how' to behave regarding that claim influences the way focal company management perceives its legitimacy» (Santana, 2012: 260).

Eine Organisation mag in ihrer Umwelt aufgrund der Prozesse, Strukturen, Werte und Ziele durchaus als legitim wahrgenommen werden und Legitimität der Einheit besitzen. Aber wenn ihr Handeln gegenüber dem:der Entscheidungsträger:in bezüglich der Forderung nicht den Erwartungen und Normen dessen Umwelt entspricht, wird ihr kaum Legitimität des Handels zugeschrieben werden.

Als legitim gilt das Handeln bezüglich einer Forderung also dann, wenn es als angemessen und erwünscht sowie als den sozialen Normen entsprechend wahrgenommen wird. Ausschlaggebend ist jedoch nicht die Umwelt der Organisation, sondern vielmehr die Umwelt des:der Entscheidungsträgers:in.

2.5.3 Dringlichkeit

Der Begriff der Dringlichkeit soll laut Mitchell et al. (1997) eine dynamische Komponente in die Stakeholder-Theorie einführen: *«Viewing power and legitimacy as independent variables*

in stakeholder-manager relationships takes us some distance toward a theory of stakeholder identification and salience, but it does not capture the dynamics of stakeholder-manager interactions» (Mitchell et al., 1997: 867). Dringlichkeit soll es demnach ermöglichen zu beschreiben, wieso bestimmte Forderungen sehr schnell an Salienz gewinnen, während andere nur langsam; wieso bestimmte Forderung eine schnelle Reaktion erfordern, während andere nicht. Dabei definieren Mitchell et al. (1997: 867) Dringlichkeit als *«the degree to which stakeholder claims call for immediate attention»*. Eesley und Lenox (2006) betonen zudem, dass sich vor allem auch im politischen Kontext Dringlichkeit auf eine Forderung bezieht und sprechen daher auch von *request urgency*. Dies ist insofern wichtig, als dass bei Mitchell et al. (1997) auch ein Stakeholder selbst, beziehungsweise die Beziehung zu diesem, als dringend wahrgenommen werden kann, gänzlich unabhängig vom Vorhandensein einer Forderung.

Dringlichkeit besteht nach Mitchell et al. (1997) aus zwei Teilen: Zeitempfindlichkeit (*time sensitivity*) und Kritikalität (*criticality*). Zum einen ermöglicht die Zeitempfindlichkeit eine Einschätzung von Forderungen zu bestimmten Zeitpunkten. Mitchell et al. (1997: 867) definieren Zeitempfindlichkeit als *«the degree to which managerial delay in attending to the claim [...] is unacceptable to the stakeholder»*. Der Zeitpunkt kann also in der Beurteilung von Forderungen eine wichtige Rolle spielen.

Zum anderen beschreibt die Kritikalität, wie wichtig eine Reaktion auf die Forderung für den jeweiligen Stakeholder ist (vgl. Eesley & Lenox, 2006; Mitchell et al., 1997). Mitchell et al. (1997: 867) definieren Kritikalität als *«the importance of the claim [...] to the stakeholder»*. Kritikalität ist demnach beispielsweise hoch, wenn das eigene Überleben von der Reaktion auf die Forderung abhängt.

Mit der Einführung des Begriffs der Dringlichkeit in die Stakeholder-Theorie soll also eine Beschreibung von Stakeholdern und ihren Forderungen über die Legitimität und die Macht hinaus ermöglicht werden. Es können beispielsweise Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Stakeholder und Entscheidungsträger:innen oder Beziehungen zwischen Forderung und Zeitpunkt des Entscheidens aufgezeigt werden, die nur unter Verwendung der Begriffe Macht und Legitimität nicht auffindbar wären.

2.6 Bedeutung für die Kommunikationswissenschaft

Diese theoretischen Ausführungen haben Konsequenzen für die Kommunikationswissenschaft und Medienforschung. Mit der Kombination der Ansätze des Neo-Institutionalismus und

Stakeholder-Theorien wurde in erster Linie das Ziel verfolgt, ein besseres Bild über die Beziehung zwischen Stakeholdern aus der Medienpolitik und Medienregulierung zu schaffen. Zusätzlich sollen Schwachpunkte der jeweiligen Ansätze im Kontext der Medienpolitik angesprochen und behoben werden.

So helfen institutionelle Ideen den Stakeholder-Begriff in der Medienpolitikforschung theoretisch zu untermauern. In einem ersten Schritt kann die Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt von Medienorganisationen konzeptualisiert werden. So wird ersichtlich, dass Medienorganisationen auf den drei Ebenen von Institutionen von Medienregulierung beeinflusst werden. Auf der regulativen Ebene versuchen Medienorganisationen Sanktionen zu vermeiden oder allfällige Förderungen zu erhalten. Auf normativer Ebene beeinflusst Medienregulierung auch, welches Handeln von Medienorganisationen als *gut* oder angemessen und erstrebenswert wahrgenommen wird und welches nicht. Und schlussendlich hat die Medienregulierung auch einen Einfluss darauf, welches Handeln als verständlich und selbstverständlich wahrgenommen wird. Handlung, welche nicht-konform mit Medienregulierung ist, wird schlichtweg undenkbar und Konformität wird zur Selbstverständlichkeit.

Verbindet man dies mit einem ganz allgemeinen Verständnis von Stakeholder als eine Organisation, dessen Handeln von einer bestimmten Zielsetzung beeinflusst wird und somit ein Interesse an der Ausgestaltung dieser Zielsetzung hat, können Medienorganisationen als erste Gruppe von Stakeholder der Medienpolitik identifiziert werden. Da die Identifizierung von Stakeholdern oftmals als heuristisch und zu wenig theoretisch fundiert kritisiert wird, verspricht diese Verknüpfung ein besseres Verständnis über die Beziehung der regulierten Medienorganisationen und der Medienregulierung.

Mit Hilfe weitere Ansätze des Neo-Institutionalismus wird aber schnell deutlich, dass der Kreis der Stakeholder der Medienpolitik weitaus grösser ist als die klassischen Medienpolitik-Stakeholder, welche bisher auf theoretischer Basis identifiziert wurden. So können Medien selbst als Institution verstanden werden. Medien haben sich so stark in die Gesellschaft und die soziale Umwelt eingefügt, dass sie selbst zur Institution geworden sind. Dabei übernehmen sie Funktionen, die bisher von traditionellen Institutionen wie beispielsweise Familien, Kirchen oder Schulen wahrgenommen wurden. Ein Verständnis von Medien selbst als Institution zeigt, dass Medien andere Organisationen ebenfalls auf den drei Säulen von Institutionen beeinflussen. Auf regulativer Ebene versuchen Organisationen negative Berichterstattung zu vermeiden und positive zu erhalten. Aufgrund der sinn- und bedeutungsgenerierenden Funktion von Medien kreieren Medien auf normativer Ebene ein Werte- und Normensysteme,

wonach sich andere Organisationen orientieren. Letztlich beeinflussen Medien andere Organisationen auch auf kulturell-kognitiver Ebene, da eine soziale Umwelt ohne Medien schlichtweg nicht mehr denkbar ist und die sogenannte Medienlogik verschiedene Bereiche des Alltags dominiert.

Somit beeinflusst Medienregulierung nicht nur Medienorganisationen selbst, sondern auch andere Organisationen. Denn die Medienregulierung hat einen Einfluss auf die Leistung der Medien und somit auch auf die regulative, normative und kulturell-kognitive Säule der Medien als Institution. Die Medienpolitik wird also zu einem Instrument, um die Einflüsse der Medien auf Organisationen und ganz allgemein auf die Gesellschaft auf regulativer, normativer und kulturell-kognitiver Ebene zu formen. In der Folge wird der Kreis der Stakeholder um ein Vielfaches erweitert und jegliche Organisationen werden zu potenziellen Medienpolitik-Stakeholdern. Dies zementiert weiter die bedeutende Rolle, die Medien in einer Gesellschaft spielen und weite Teile der sozialen Umwelt beeinflussen.

Organisationen – und insbesondere Medienorganisationen – sind jedoch der Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt nicht machtlos ausgeliefert. Die Kombination von neo-institutionellen Ansätzen mit der Dualität der sozialen Strukturen ermöglicht ein Verständnis darüber, dass Strukturen nicht nur Mittel sozialer Handlung sind, sondern auch das Produkt. Strukturen grenzen nicht nur Handlung ein, sondern konstituieren Handlung gleichzeitig auch. So werden Strukturen durch Handlung kontinuierlich überarbeitet oder reproduziert. Dies ist ein bedeutender Schritt, um beispielsweise Handlung und Interesse von Organisationen im Kontext der neo-institutionellen Ansätze zu verstehen. Denn diese Dualität der sozialen Struktur ist Grundlage für den institutionellen und politischen Unternehmer, welcher als vielversprechender Ansatz gewertet werden kann, um die wechselseitige Beziehung zwischen Organisationen und Institutionen zu verstehen. Demnach versuchen Medienorganisationen als institutionelle Unternehmer Ressourcen zu nutzen und neu zu kombinieren, um neue Aktivitäten oder Praktiken zu schaffen. Dabei entstehen beispielsweise neue Einkommensströme, oder es werden bisherigen Unternehmertätigkeiten ausgeweitet, wodurch existierende Institutionen aufgeweicht und unter Umständen durch neue ersetzt werden können. Als politische Unternehmer versuchen Medienorganisationen dasselbe Ziel, verfügen jedoch nicht über die notwendigen Ressourcen, die Aufweichung von institutionellen Strukturen alleine zu erreichen. So greifen politische Unternehmer auf die Möglichkeit zurück, anhand der Politik strukturelle Veränderungen hervorzubringen. In der Folge kämpfen Medienpolitik-Stakeholder als politische Unternehmer um die Kontrolle der regulativen, normativen oder kulturell-

kognitiven Grenze von Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt. Diese, im besten Fall exklusive Kontrolle über die verschiedenen Grenzen wird genutzt, um bessere Bedingungen für die eigene Organisation zu schaffen oder wird gegen Unterstützung aus der Umwelt getauscht, um das eigene Überleben zu sichern.

Ein solches Verständnis von Medienpolitik und (Medien-)Organisationen ermöglicht nicht nur die Identifizierung von Stakeholder der Medienpolitik, sondern sogleich eine gewisse Differenzierung. So versucht beispielsweise eine von der Regulierung direkt betroffene Medienorganisation vorwiegend die regulative Grenze von Medienregulierung zu kontrollieren, wenn sie Sanktionen für bestimmte Berichterstattung aufheben will. Hingegen positioniert sich eine zivilgesellschaftliche Organisation vor allem anhand der normativen Grenze, wenn sie sich für strengere Auflagen in Bezug auf Werbung einsetzt. Trotz dieser Differenzierung ist klar, dass sich Forderungen jeweils auf alle drei Grenzen der Medienregulierung auswirken werden.

Nachdem der Kreis der Stakeholder aufgrund der bedeutenden Rolle der Medien in der Gesellschaft auf theoretischer Ebene auf potenziell jede einzelne Organisation ausgeweitet wurde, braucht es in einem zweiten Schritt Überlegungen dazu, wieso bestimmte Stakeholder mehr und andere weniger Einfluss auf die Medienpolitik genießen. Dass dazu verschiedene Stakeholder-Ansätze kombiniert wurden um möglichst treffende Stakeholder-Attribute zu schaffen, kann für weitere Forschung im Bereich der Medienpolitik durchaus von Nutzen sein, spielt aber für die Kommunikationswissenschaft und Medienforschung allgemein nur eine marginale Rolle. Bedeutender ist in erster Linie die theoretische Identifizierung von Stakeholder der Medienpolitik.

3 Stand der Forschung

Nach den theoretischen Ausführungen soll nun ein Überblick über die bisherige Forschung vorgelegt werden, in die sich die vorliegende Arbeit einreihen will. Dazu wurden zwei relevante Forschungsrichtungen identifiziert, die im Weiteren genauer diskutiert werden.

Ein erster Teil widmet sich der Interessenvertretung in der EU. Dabei rechtfertigen die Besonderheiten der EU, die politischen Institutionen sowie politischen Prozesse einen Blick über die Medienpolitik hinweg. Wie sich zivilgesellschaftliche Interessen gegen Wirtschaftsinteressen schlagen, wie erfolgsversprechend Ressourcen bei der Interessenvertretung sind oder wie es sich mit der Europäisierung nationaler Interessen verhält sind Phänomene, die auch für die

Medienpolitik von Bedeutung sind, unabhängig davon in welchem Politikfeld sie bisher erforscht wurden.

In einem zweiten Teil wird die relevante Forschung spezifisch zur Medienpolitik diskutiert. Dabei stehen medienpolitische Prozesse zur Rundfunkregulierung, beziehungsweise zur Regulierung audiovisueller Inhalte im Zentrum. Die Forschung wird anhand eines Vorschlags von Donders et al. (2014) nach Interessen, Akteuren und Regulierungsinstrumenten gegliedert.

3.1 Interessenvertretung in der EU

Die Zahl der aktiven Interessenvertreter:innen in der EU hat in den 80er und 90er Jahren stark zugenommen (vgl. Bouwen & McCown, 2007). Woll (2006) führt diese explosionsartige Zunahme auf die Unterzeichnung der *Einheitlichen Europäischen Akte* von 1986 zurück. Diese war die erste wesentliche Änderung des Vertrags von Rom und hatte das Ziel, vor allem durch die Verwirklichung des Binnenmarkts die europäische Integration zu stärken (Europäisches Parlament, 2021). Dieses gewichtige Unterfangen führte zur Gründung verschiedenster europäischer Verbände. Grosse nationale Firmen etablierten ein Lobbying-Büro in Brüssel. *«As a consequence, the ambition of many studies was to map the European lobbying landscape»* (Woll, 2006: 458). Da das Hauptziel dieser Interessenvertreter das Beeinflussen politischer Entscheide war und ist, liegt die Frage nach ihrem Erfolg und ihrem tatsächlichen Einfluss auf der Hand. In der Folge gewann auch die Forschung zur Interessenvertretung in der EU an Bedeutung, auch wenn sie im Gegensatz zur Forschung auf nationaler Ebene bis heute durchaus überschaubar geblieben ist (vgl. Dür, 2008).

Bis Mitte 90er Jahre wurden so vorwiegend Fallstudien durchgeführt, die sich vor allem entweder auf bestimmte politische Bereiche oder aber auf bestimmte Interessenvertreter konzentrierten. So entstand zwar ein guter, wenn auch relativer ungeordneter, deskriptiver Überblick über die Interessenvertretung verschiedener Akteure in verschiedenen politischen Bereichen der EU (vgl. Woll, 2006). Auch Andersen und Eliassen (1995) lobten zwar die empirische Vielfalt der Forschung, kritisierten jedoch gleichzeitig den Mangel an theoretischer Fundierung. Dies zeigt sich auch in der grossen Zahl an *«how-to»*-Anleitungen für Interessenvertreter, die in dieser Zeit ein Grossteil der Forschung im Gebiet ausmachten (vgl. Woll, 2006). Seither hat sich die Forschung zur Interessenvertretung stark verändert. So beschreiben beispielsweise Lowery et al. (2008), wie quantitative und erklärende Methoden die bisherigen

und vorwiegend qualitativen und beschreibenden Methoden teils ersetzt haben. Hingegen kritisieren die Autoren, dass es weiterhin an einer Grundlage für vergleichende Forschung der Interessenvertretung fehle, welche neue Erkenntnisse im Bereich weiter ermöglichen könnte. Obwohl in den letzten 30 Jahren eine umfangreiche Sammlung an Studien entstanden ist, die die Interessenvertretung auf europäischer Ebene beschreiben, ist es weiterhin schwierig abzuschätzen, wie viele und welche Interessen genau vertreten sind und welche davon erfolgreich Einfluss auf den politischen Prozess nehmen. Dies ist vor allem auf drei Punkte zurückzuführen.

Erstens ist die Zahl der Lobbyist:innen seit Jahren so stark am Steigen, dass eine Berücksichtigung aller Stakeholder in Studien schier unmöglich ist (vgl. Greenwood, 2017; Kohler-Koch, 1994). Neben der heute immensen Zahl an verschiedenen Interessenvertretern wird die Identifizierung von Interessen zusätzlich dadurch erschwert, dass auf europäischer Ebene keine korporatistische Umgebung vorzufinden ist, die Interessen explizit im politischen Prozess erkennen und identifizieren würde (vgl. Berkhout & Lowery, 2008).

Zweitens gibt es keine definitive Quelle, welche den Zugang von Interessengruppen zu den verschiedenen Institutionen der EU systematisch protokolliert. «*EU scholars have not had access to a single, systematic source of data on lobbying activities in the form of lobbying registrations*» (Berkhout & Lowery, 2008: 490).

Drittens erschwert die fehlende Klarheit darüber, wer oder was überhaupt als ein Interessenvertreter zu identifizieren ist, eine Inventur der Interessen auf europäischer Ebene (vgl. Baroni et al., 2014). Greenwood (2017) zeigt diese Problematik auf sehr eindrückliche Weise. Während man in Brüssel ohne Gewähr davon ausgeht, dass die Zahl der Lobbyist:innen bei rund 30'000 zu situieren ist, vergab das Europäische Parlament 2016 nur gerade gut 6000 Jahrespässe an akkreditierte Lobbyist:innen. «*the difference between the folklore of 30,000 lobbyists and 6000+ passes to the European Parliament buildings is puzzling, leaving a football stadium population of lobbyists apparently unaccounted for*» (Greenwood, 2017: 14). Auch wenn die Zahl von 30'000 Interessenvertreter:innen mit Vorsicht zu genießen ist, zeigt der Kontrast die Schwierigkeit sehr gut auf, Interessenvertreter:innen als solche zu identifizieren.

Um sich trotz den oben erwähnten Hindernissen dennoch ein Bild über die verschiedenen Interessen in Brüssel zu verschaffen, kann das sogenannte *Transparenz-Register* konsultiert werden (vgl. Greenwood, 2017). Aber auch dieses Register kommt nicht ohne Nachteile. Erstens ist das Register für jegliche Organisationen offen; auch für inaktive Akteure. Zweitens ist

eine Registrierung nicht obligatorisch (vgl. Greenwood, 2017), auch wenn entsprechende Diskussionen regelmässig stattfinden (European Commission, 2020). Laut *Transparenz-Register* waren am 20.07.2021 insgesamt 12'776 Organisationen registriert, wovon rund 53.7% (6866) Gewerbe-, Wirtschafts- oder Berufsverbände waren. Nichtregierungsorganisationen machten rund 27.1% (3461) der Organisationen aus, und die restlichen Einträge stammen von Beratungsfirmen, Forschungsinstitutionen, Religionsgemeinschaften oder Organisationen, die lokale oder regionale Behörden und andere öffentliche Einrichtungen vertreten (vgl. *Transparenz-Register*, 2020). Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, da sie, wie bereits erwähnt, von anderen Quellen abweichen. So wird beispielsweise in der Literatur geschätzt, dass Wirtschafts- und Berufsverbände rund 76% der Interessengruppen auf europäischer Ebene ausmachen, während rund 20% öffentliches Interesse vertreten (vgl. Coen, 2007; Greenwood, 2017).

Die Zahl an Interessenvertreter ist jedoch stark vom jeweiligen Politikbereich abhängig. So haben beispielsweise Berkhout et al. (2015) gezeigt, dass Wirtschaftsbereiche, in denen mehr Unternehmen tätig sind und der Umsatz pro Unternehmen grösser ist, eine grössere Zahl an Interessenvertreter aufweisen.

Neben dem Grossteil an vorwiegend deskriptiver Forschung, welche Woll (2006) *discovery studies* nennt, können vier weitere Richtungen identifiziert werden, die sich anhand ihrer theoretischen Orientierung unterscheiden lassen. Diese sollen auch die Grundlage für den folgenden Forschungsstand sein.

Erstens fällt das neugewonnene Interesse an der EU-Interessenvertretung mit der Korporatismus-Debatte zusammen. Der Korporatismus, definiert als «*system of representation adopted by governments that seek to secure pacts between the state and representatives of trade unions and employers in the interest of the national economy*» (Meade & O'Donovan, 2002: 1), spielte in der vergleichenden Forschung auf nationaler Ebene eine grosse Rolle. Mit dem Aufkommen der Forschung auf europäischer Ebene liessen verschiedene Studien den Korporatismus in diesen neuen Forschungsbereich miteinfließen, obwohl, wie Streeck und Schmittter (1991: 136) schreiben, das politische System der EU vielmehr dem Pluralismus zuzuschreiben ist:

«more organizationally fragmented, less hierarchically integrated, more internally competitive, and with a lot less control vested in peak associations over its affiliates or in associations over its members. [...] it had become clear that the Brussels system of functional representation had failed to develop into a corporatist engine of supranationalism».

Heute ist man sich in der Literatur grösstenteils einig, dass die Interessenvertretung auf supranationaler Ebene als Pluralismus zu beschreiben ist, während einige Studien von Elitepluralismus sprechen (vgl. Chalmers, 2011; Chatzigianni, 2014; Coen, 1997, 1998; Eising, 2007a). So beschreibt beispielsweise Chalmers (2011: 473) die EU als ein System, «*where private interests have privileged access to EU decision-makers and where diffuse interests are systematically excluded*».

Eine zweite Richtung orientiert sich an der Theorie des kollektiven Handelns und geht den Fragen nach, wie sich Interessen bündeln, wie sich daraus Interessengruppen bilden und welchen Einfluss diese auf die europäische Politik geniessen.

«Most examinations conclude that effective collective action at the supranational level is difficult even for groups of large and powerful actors such as firms, which are none the less more successful in providing selective incentives than are social or public interest associations» (Woll, 2006: 459).

In der Folge konnte gezeigt werden, dass vor allem grosse individuelle Firmen wichtige Akteure auf europäischer Ebene sein können und, dass der Fokus der Forschung von Interessenvertretung auf *ad hoc* Allianzen statt lediglich auf traditionelle Interessensgruppen gerichtet werden sollte (vgl. Coen, 1997, 1998; Warleigh, 2000).

Drittens wird die Interessensvertretung untersucht, um mehr über das Funktionieren des politischen Systems der EU zu lernen. So können beispielsweise anhand des Verhaltens von Interessengruppen nationale oder supranationale Knotenpunkte des politischen Entscheidungsprozesses identifiziert werden (Eising, 2004; Woll, 2006). Auch die Untersuchung der Interessenvertretung in den verschiedenen Institutionen der EU kann diesem Bereich zugeordnet werden, da sie Erkenntnisse über die Funktionen der verschiedenen Institutionen verspricht (vgl. Bouwen, 2004a; Bouwen, 2004b; Eising, 2007a; Hayes-Renshaw, 2009; Marshall, 2012; Nørgaard et al., 2014). Des Weiteren gehören auch Studien zum Einfluss von Interessenvertretung auf das demokratische Defizit oder die Legitimation der EU dieser Forschungsrichtung an (Bouwen, 2006; Iusmen & Boswell, 2016; Warleigh, 2000, 2001).

Und schliesslich beschäftigt sich ein vierter Forschungsbereich mit der Europäisierung von Interessen und der Frage, welche Interessensgruppen vorwiegen auf nationaler und welche auf europäischer Ebene aktiv sind (vgl. Beyers, 2002; Coen, 1997, 1998; Eising, 2004; Klüver, 2010; Wilts, 2001). Eine Haupterkenntnis dieser Richtung ist, dass die nationale

Interessenvertretung auch auf europäischer Ebene eine grosse Rolle spielt. Gleichzeitig beeinflusst jedoch die europäische Politik die Beziehung zwischen nationalen Interessenvertretern und ihren jeweiligen Regierungen (vgl. Woll, 2006).

Auch wenn zahlreiche Studien nicht eindeutig einem Bereich zugeordnet werden können und verschiedene Zielsetzungen verfolgen, ist eine Differenzierung auf theoretischer Ebene hilfreich, um den aktuellen Forschungsstand besser zu ordnen. Basierend auf Woll (2006), Dür (2008) und Coen (2007) wird im Folgenden der Forschungsstand in insgesamt sechs Kapitel gegliedert.

Das erste Kapitel widmet sich den oft thematisierten Konflikt zwischen Wirtschaftsinteressen und Interessen aus der Zivilbevölkerung. Die viel diskutierte Thematik des Zusammenhangs zwischen Ressourcen und Einfluss ist Thema im zweiten Kapitel. Im dritten Kapitel wird die Literatur diskutiert, die sich den Strategien der Interessenvertretung widmet. Kapitel vier thematisiert die Umstände der Europäisierung von Interessen. Und zuletzt werden im fünften Kapitel Studien aufgezeigt, die sich mit der Interessenvertretung befassen, um mehr über das politische System der EU zu erfahren.

3.1.1 Wirtschaftsinteressen und zivilgesellschaftliche Interessen

Die Suche nach einflussreichen Interessenvertretern ist oftmals von der Frage geprägt, ob sich Bürgerbewegungen oder diffuse Interessen wie Umwelt- oder Verbraucherschutzorganisationen gegen die grossen Interessen der Wirtschaft durchsetzen können.

«Some studies conclude that in the EU, business actors are both successful at promoting their own agendas and manage to avert policies that might be socially desirable but costly for business [...]. Others suggest that the EU's institutional structure may offer particularly good opportunities for citizen groups to advance their interests» (Dür et al., 2015: 974).

Während in der Literatur zwar grösstenteils Konsens darüber herrscht, dass Bürgerbewegungen oder allgemein diffuse oder zivilgesellschaftliche Interessen durchaus Zugang zum politischen Prozess der EU geniessen (Mahoney, 2007), ist man sich teils uneinige darüber, ob sie auch tatsächlich politische Entscheide beeinflussen können.

Die Studie von Dür und de Bièvre (2007) fasst dies sehr gut zusammen. Die Autoren konnten anhand einer Umfrage mit NGOs und Interessenvertretern aus der Wirtschaft und zwei Fallstudien zeigen, dass NGOs zwar Zugang zum politischen Prozess haben, selten aber politische

Entscheide zu handelspolitischen Themen in ihrem Interesse beeinflussen können. Die Autoren führen dies vor allem auf mangelnde Ressourcen zurück, wobei vorwiegend nicht finanzielle Ressourcen gemeint sind, sondern Ressourcen in Form von Informationen über die Präferenzen der Wählerschaft sowie über die Marktbedingungen. Das Problem sehen Dür und de Bièvre vor allem darin, dass Interessenvertreter diffuser Interessen keinen direkten Zugang zu diesen Informationen haben und diese somit auch nicht den Politiker:innen zum Tausch für Einfluss anbieten können.

«Donors contributing to these groups may not even be aware of their organizations' lobbying activities, because they donate money for humanitarian projects rather than because they are interested in trade policy debates. This is very different from the situation of trade associations, which act upon the desire of actors with a direct and sometimes substantial stake in the policies enacted» (Dür & de Bièvre, 2007: 97).

Dür und de Bièvre (2007) gehen davon aus, dass Politiker:innen dazu neigen, Interessenvertreter, die keine starke Unterstützung aus der Bevölkerung genießen, weniger zu beachten, da sie die Ressourcen nicht besitzen, Politiker:innen bei Wahlen für das Nicht-Nachkommen von Forderungen zu bestrafen und abzuwählen. *«NGOs will be unable to convey constituency preferences to decision-makers, leaving them without carrot to entice decision makers to heed their concerns» (Dür & de Bièvre, 2007: 83).*

Ähnlich kritisieren Gornitzka und Sverdrup (2015) in ihrer Studie, dass Interessenvertreter aus der Wirtschaft in den Expertengruppen der Europäischen Kommission mehr Präsenz genießen als beispielsweise NGOs oder Vertreter diffuser Interessen. In ihrer Gross-N-Studie untersuchten die Autoren die Register der Expertengruppen der Kommission von 2007. Nur Vertreter von nationalen Behörden waren noch präsenter als Wirtschaftsvertreter. *«More than a business bias the Commission has a 'national executive bias' – the expert groups system is primarily (but not only) the 'asteroid belt' of the EUs executive centre that links it to national administrations» (Gornitzka & Sverdrup, 2015: 161).* Auch wenn soziale Interessen, welche vorwiegend durch Gewerkschaften vertreten werden, durchaus Zugang zu diesen Expertengruppen genießen, kritisieren die Autoren eine gewisse Inkonsistenz. So konnten die Autoren zeigen, dass die Inklusion zivilgesellschaftlicher Interessen stark vom politischen Feld, dem Grad der Institutionalisierung, der Kompetenzen und der Strukturen der Dienststellen der Kommission abhängt (Gornitzka & Sverdrup, 2015).

Auch Klüver (2012) untersuchte verschiedene Typen von Interessenvertretern und ihre erfolgreiche Einflussnahme auf den europäischen politischen Prozess. Dabei wurden in einer

quantitativen Inhaltsanalyse insgesamt 2696 Antworten auf 56 verschiedenen Konsultationen der Europäischen Kommission analysiert und diverse Onlinebefragungen durchgeführt. Dabei kam der Autor zum Schluss, dass zwar Wirtschaftsinteressen in den Konsultationen der Kommission überrepräsentiert sind, daraus aber kein Vorteil in Form von grösserer Einflussnahme resultiert.

«even though not all interest group types are equally represented in European policy-making – business associations and companies constitute by far the largest group participating in Commission consultations – this representational bias does not translate into a bias with regard to lobbying success» (Klüver, 2012: 1131).

Somit lehnt der Autor die Kritik ab, dass die EU unter mangelnder demokratischer Legitimation leide, denn die verschiedenen Interessengruppen würden das gleiche Mass an Einfluss auf die europäische Politik geniessen.

Mit einer Umfrage mit über 834 Interessenvertreter zeigt auch Eising (2007b), dass EU Politiker:innen jeweils verschiedenste Interessengruppen konsultieren. Demnach sei das politische System der EU zwar nicht zwingend als Beispiel von Elite-Pluralismus zu verstehen, in dem grosse Unternehmen einen besseren Zugang zur Politik geniessen würden als Verbände, aber dennoch herrsche ein gewisses Ungleichgewicht in der europäischen Interessenvertretung:

«technical expertise and the economic clout of large firms and the ability of Eurogroups to represent the Europe-wide interests of their members matter more to EU policy-makers than the representation of domestic encompassing interests by national associations. Moreover, political leaders in the EU prefer dealings with large firms rather than with business associations» (Eising, 2007a: 399).

Dennoch würden grosse Unternehmen auf europäischer Ebene nicht dieselben Privilegien geniessen, wie dies in den grossen Mitgliedsstaaten wie Frankreich oder Deutschland der Fall sei.

Zum selben Schluss kommt Chalmers (2011), der in seiner Studie den Einfluss von Interessengruppen, konzeptualisiert als Informationsverarbeitungskapazität (*information processing capacity*), untersuchte. Mit Hilfe von 62 Experteninterview und 308 Online-Befragungen kommt Chalmers zum Schluss, dass die europäische Politik bei weitem nicht nur von privaten Interessen beeinflusst wird. *«Rather than an elite pluralism, where only private interest groups influence the EU decision-making process, my findings suggest a much more balanced*

and unbiased form of influence coming from a wide range of different types of interest groups» (Chalmers, 2011: 484).

Dennoch zeigen Hanegraaff und Poletti (2021) auf, dass die Lobbying-Aktivitäten von Unternehmen in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Während zwischen 2008 und 2010 rund ein Viertel der Interessenvertreter, welche die Europäische Kommission kontaktieren haben, Unternehmen waren, waren es zwischen 2014 und 2019 bereits 40%. Dies ist konsistent mit der Entwicklung auf nationaler Ebene in vielen Mitgliedstaaten.

Mit den bisherigen Ausführungen grösstenteils einher geht auch die Argumentation von Rasmussen (2015), die in ihrer Studie zum Schluss kommt, dass verallgemeinerte Aussagen über den Einfluss von Interessenvertreter aus der Wirtschaft nicht möglich sind. Bestimmte Interessenvertreter mögen in bestimmten Bereichen einflussreich sein, aber keiner ist es in allen Bereichen. Deswegen untersuchte die Autorin anhand vier Fallstudien die Bedingungen, bei welchen sich Wirtschaftsinteressen vermehrt durchsetzen.

«Business groups tend to prevail at the expense of diffuse interests when European business federations are internally united, they lobby on highly technical issues (with limited member state lobbying) and mainstream committees examine proposals. When these stars are aligned, policy outcomes tend to favour the views of business» (Rasmussen, 2015: 380).

Hingegen sieht die Autorin diffuse Interessen im Vorteil, wenn sich der Wirtschaftssektor nicht einig ist, wichtige und politisierte Themen auf der Agenda stehen und Ausschüsse des Europäischen Parlaments federführend sind, die selten im Rampenlicht stehen (*periphery committees*).

Auch Dür et al. (2015) sind der Frage nachgegangen, unter welchen Bedingungen sich Wirtschaftsinteressen durchsetzen können. Dazu befragten sie insgesamt 95 Beamte:innen der Kommission zu 70 verschiedenen Gesetzesvorschlägen. Die Autoren kommen zum Schluss, dass Wirtschaftsinteressen zusammen mit dem Rat der EU oftmals den Status Quo beibehalten wollen, während Bürgerinitiativen (*citizen groups*) oftmals politischen Wandel herbeiwünschen, nicht selten mit der Unterstützung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments. Dabei vertreten Wirtschaftsakteure ihre Interessen unter dem Strich weniger erfolgreich als Bürgerinitiativen. Demnach können sich Wirtschaftsinteressen vor allem dann durchsetzen, wenn die Vorlage wenig Konflikt verspricht und Wirtschaftsakteure weniger Opposition von anderen Akteuren erfahren. Zusätzlich wird die Erfolgchance von Wirtschaftsinteressen erhöht, wenn das Europäische Parlament lediglich eine beratende oder

genehmigende Funktion einnimmt. Damit widersprechen die Autoren der klassischen Annahme, dass sich Wirtschaftsinteressen aufgrund ihrer Ressourcen, der grossen Mobilisierung und dem privilegierten Zugang zu Entscheidungsträger:innen vermehrt durchsetzen würden.

3.1.2 Ressourcen der Interessenvertreter

Eine Thematik, die die Forschung der Interessenvertretung auf europäischer Ebene immer wieder beschäftigt, ist die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Ressourcen und tatsächlichem politischen Einfluss. Mit Ressourcen sind jedoch nicht lediglich finanzielle Mittel gemeint. *«Interest groups' resources mentioned in the literature include money, legitimacy, political support, knowledge, expertise and information»* (Dür, 2008: 1214). Interessenvertreter können also finanzielle Mittel nutzen, um eine Gesetzesvorlage zu unterstützen oder zu bekämpfen, sie können aber auch Politiker:innen, die nicht direkt vom Volk gewählt werden, legitimieren oder sie sprechen Politiker:innen ihre Unterstützung aus um so Wählerstimmen der eigenen Mitglieder und Anhänger gegen politischen Einfluss zu tauschen. Letztlich besitzen Interessengruppen Expertise, Wissen und Informationen, die Politiker:innen bei politischen Entscheidungen helfen (vgl. Dür, 2008).

In der Literatur herrscht grosser Konsens darüber, dass sich der Besitz von Ressourcen im Allgemeinen förderlich auf die Fähigkeit auswirkt, politisch Einfluss nehmen zu können. Nicht selten wird dazu die Interessenvertretung mit dem Ressourcenabhängigkeitsansatz nach Pfeffer und Salancik (1978) in Verbindung gebracht (vgl. Beyers & Kerremans, 2007; Bouwen, 2002; Bouwen, 2004a; Lowery, 2007). Ohne zu stark auf die Theorie eingehen zu wollen, kann davon ausgegangen werden, dass Organisationen alleine nicht bestehen können und Ressourcen aus der Umwelt benötigen. *«In the context of the EU decision-making process, private and public actors become interdependent because they need resources from each other»* (Bouwen, 2004a: 339). Im Idealfall kommt es zum Tausch dieser Ressourcen, wobei Interessenvertreter Zugang zu den europäischen Institutionen benötigen, während die politischen Institutionen ihrerseits vor allem auf Expertenwissen und Informationen zu Interessen aus der Bevölkerung angewiesen sind (vgl. Beyers, 2004; Bouwen, 2004a; Hanegraaff & Berkhout, 2018; Judge & Thomson, 2019; Klüver, 2013b).

So konnten, wie bereits erwähnt, Dür und de Bièvre (2007) zeigen, dass NGOs zwar Zugang zu politischen Entscheidungsträger:innen haben, ihnen aber oftmals die Ressourcen fehlen, um auch politisch Einfluss nehmen zu können. NGOs fehlen demnach die Ressourcen in

Form von Informationen über die Wählerschaft und in Form von politischer Unterstützung aus der Bevölkerung, die Politiker:innen bei anstehenden Wahlen helfen könnte.

In einer Umfrage mit 383 Interessenvertreter:innen ging Flöthe (2019) einen Schritt weiter und untersuchte die Kosten und den Zugang zu Expertenwissen und Informationen zu Bürgerinteressen. Die Autorin konnte zeigen, dass die Beschaffung von Informationen, die für Politiker:innen notwendig sind, aufwendig ist. Dabei spielen jedoch, entgegen den Erwartungen der Studie, finanzielle Mittel eine marginale Rolle. Es wurde angenommen, dass finanzielle Mittel vor allem für das Beschaffen von Expertenwissen notwendig seien. Ein solcher Zusammenhang konnte jedoch nicht belegt werden. Stattdessen sind vor allem *political capacities* zentral, welche definiert werden als «*the ability to represent the public or a constituency, to act as a mediating actor between citizens and policymakers, but also to mobilize the public and generate support*» (Flöthe, 2019: 162). Denn mit Hilfe solcher *political capacities*, seien Interessenvertreter nicht nur in der Lage Informationen zu Bürgerinteressen zu generieren, sondern auch Expertenwissen. «*A potential explanation is that groups do not only learn about preferences when they interact with their members and supporters but also gather policy relevant expert information*» (Flöthe, 2019: 175).

Dass finanzielle Mittel aber durchaus eine Rolle spielen können in der Interessenvertretung auf europäischer Ebene, wurde von Stevens und De Bruycker (2020) gezeigt. Anhand einer Umfrage mit 183 Lobbyist:innen kamen die Autoren zum Schluss, dass finanzielle Mittel vor allem bei politischen Fragen zu mehr Einfluss führen, die in den Medien wenig Aufmerksamkeit erhalten. Finanzielle Mittel werden dabei vorwiegend anhand der Anzahl der Mitarbeiter:innen des Interessenvertreters gemessen.

«For interest groups active on a low-salience issue in the media, we see that groups with only one staff member have a 3.20% [...] probability of being influential, while interest groups with 50 staff members have a 70% [...] probability of being influential» (Stevens & De Bruycker, 2020: 742).

Der positive Effekt der finanziellen Mittel auf den politischen Einfluss schrumpft und verschwindet jedoch, je stärker die zur Diskussion stehende politische Vorlage in den Medien thematisiert wird. Zum einen stimmt dies die Autoren optimistisch, da die Medien der Angst, dass Geld auch Macht bedeutet, entgegenwirken können. Gleichzeitig sind sie sich aber auch bewusst, dass sich nur wenige Medienangebote speziell der EU widmen und auch die Berichterstattung über die EU-Politik in den Mitgliedstaaten lediglich einen kleinen Teil ausmacht.

«In order to counterbalance the biases in favour of well-endowed organisations and

strengthen the democratic legitimacy of the EU, it is important that European issues attract the attention of the mass media» (Stevens & De Bruycker, 2020: 746).

3.1.3 Lobbying-Strategien

Eine weitere zentrale Forschungsrichtung beschäftigt sich mit der Frage, welche Strategie Interessenvertreter anwenden, um möglichst erfolgreich Einfluss auf die Politik zu nehmen. Mit Strategie meint Dür (2008) die Art und Weise, wie Ressourcen eingesetzt werden um Einfluss auszuüben. Strategien sind demnach abhängig von den Möglichkeiten, die sich durch die institutionellen Strukturen ergeben, den Besonderheiten der politischen Vorlage und dem gewünschten Resultat. Das komplexe politische System der EU verstärkt die Wichtigkeit der Strategie, da sich auf europäischer Ebene eine Vielzahl von Fragen bezüglich der richtigen Strategie stellen:

«Lobby at the national or at the EU level; lobby the Commission, the Parliament, or the Council of Ministers; lobby directly, via national associations, or via European associations; and lobby at the time the Commission becomes active, when a directive is discussed in the Council, or when it is implemented and enforced at the national level» (Dür, 2008: 1218).

Anhand einer Modellierung von Lobbying als strategische Übertragung von Informationen (*strategic information transmission*) untersucht Crombez (2002), wie sich die Erfolgchancen verschiedener Lobbying-Strategien verändern, je weiter der politische Prozess fortgeschritten ist. So sollten Interessenvertreter während der Vorbereitungsphase, in der ein Gesetzesvorschlag ausgearbeitet wird, vor allem bei gleichgesinnten Politiker:innen Lobbying betreiben. *«It is in the lobbyist's interests to have a well-informed 'advocate' formulate the proposal» (Crombez, 2002: 27-28).* Hingegen ist es für Interessenvertreter sinnvoller, in der Abstimmungsphase, in der über einen Gesetzesvorschlag abgestimmt wird, bei Politiker:innen zu lobbyieren, die entweder unentschlossen sind oder ausschlaggebend für das Resultat sein werden.

In einer Studie von De Bruycker (2016) wurden diese Erkenntnisse aber nur teilweise bestätigt. Es wurde zwar gezeigt, dass vor allem NGOs ideologisch gleichgesinnte Politiker:innen, also Politiker:innen von eher linken Parteien, kontaktierten. Interessevertreter aus der Wirtschaft kontaktieren jedoch nicht öfters bürgerliche oder wirtschaftsnahe Parteien als NGOs. Zusätzlich konnte der Autor aufzeigen, dass sich mit einem Fokus auf die Positionierung

bezüglich einzelner Vorlagen ein vollständig anderes Bild ergibt, als wenn lediglich die ideologische Nähe berücksichtigt wird.

«This policy-centered focus has led me to the conclusion that interest organizations are more likely to contact party groups they disagree with than party groups they support. While a focus on the general ideological orientation of party groups would lead to the conclusion that organized interests mostly lobby like-minded party groups» (De Bruycker, 2016: 560).

Interessenvertreter betreiben demnach vor allem bei den politischen Parteien Lobbying, die öffentlich eine andere Position bezüglich des zur Diskussion stehenden Gesetzesvorschlags einnehmen. Dies wird verstärkt, wenn die Partei viel Medienaufmerksamkeit genießt. Zusätzlich spielt es eine Rolle, welche Partei den:die Berichterstatter:in (*rapporteur*) im Parlament stellt. Wird er oder sie von einer kleinen Partei gestellt, erhöht dies die Chancen, dass die Partei von Interessenvertretern kontaktiert wird, während dies bei grösseren Parteien nicht der Fall ist.

Dies bestätigt auch Marshall (2010), der sich in seiner Untersuchung auf die verschiedenen Phasen des politischen Prozesses im europäischen Parlament konzentriert hat. Anhand Interviews mit 94 Interessenvertretern und einer Inhaltsanalyse verschiedener relevanter politischer Dokumente konnte gezeigt werden, dass Interessenvertreter bereits in der Phase des Berichtsentwurfs aktiv werden. In dieser Phase verfasst der:die Berichterstatter:in, basierend auf dem Vorschlag der Kommission, den Berichtsentwurf zuhanden des Parlaments. Demnach ist der:die Berichterstatter:in das primäre Ziel der Interessenvertreter und die politische Position bezüglich des Vorschlags spielt nur selten eine Rolle: *«lobbyists defect only occasionally from lobbying a rapporteur who happens to be a legislative foe» (Marshall, 2010: 564).* Dies ist auch bei Mitgliedern von Parlamentsausschüssen der Fall. Hier werden vor allem diejenigen kontaktiert, die als besonders einflussreich im Ausschuss wahrgenommen werden, unabhängig davon, welcher politische Standpunkt vertreten wird. Obwohl es Interessenvertreter oft bevorzugen, so früh wie möglich im politischen Prozess aktiv zu werden, hat auch die zweite Phase, in der alle Parlamentarier:innen Änderungsanträge stellen können, einen essenziellen Einfluss auf den finalen Bericht des Ausschusses. Laut Marshall (2010) ist in dieser Phase am meisten Lobbying-Aktivität zu vermerken. Hingegen ist zu diesem Zeitpunkt die Zahl an relevanten Parlamentarier:innen so gross, dass kaum mehr andersgesinnte Politiker:innen kontaktiert werden.

Des Weiteren untersuchten Pakull et al. (2020) Unterschiede zwischen Interessenvertretern aus der Wirtschaft und anderen. Anhand einer Umfrage mit über 700 Interessenvertretern konnte gezeigt werden, dass Wirtschaftsvertreter neben ihrer Lobbying-Aktivität in der Kommission vor allem die Berichterstatter:innen im Parlament kontaktieren, während andere Interessenvertreter (*non-business*) bei vorwiegend *gewöhnlichen* Parlamentarier:innen lobbyieren.

«business groups have relatively higher incentives to seek access to the rapporteurs in the European Parliament in order to influence legislation, while non-business groups are relatively more interested in connecting to parliamentarians in order to represent their members and build political capital» (Pakull et al., 2020: 536).

Einen möglichen weiteren Grund für die Unterschiede sehen die Autoren in den Ressourcen. Im Gegensatz zum Kontakt mit *gewöhnlichen* Parlamentarier:innen ist derjenige mit Berichterstatter:innen weitaus aufwendiger. Vor allem Interessenvertreter aus der Wirtschaft seien demnach in der Lage, Ressourcen für den Kontakt mit Berichterstatter:innen aufzuwenden, nachdem während der Phase des Kommissionsvorschlags bereits intensiv bei der Kommission lobbyiert wurde. Somit würden Interessenvertreter aus der Wirtschaft einen besseren Zugang zu einflussreichen Parlamentariern:innen genießen. Ein Bias wurde jedoch nicht identifiziert, da die beiden anderen europäischen politischen Institutionen, die Kommission und der Rat, diesen Trend kompensieren würden.

Anhand drei Fallstudien in den Bereichen IT und Verkehr in der EU konnte zudem Michalowitz (2007) zeigen, dass sich Interessen, welche dem Kern eines Gesetzesvorschlags widersprechen, in der EU nur selten durchsetzen können. Demnach ist eine gewisse Kongruenz der Interessen der Interessenvertreter und denjenigen der politischen Entscheidungsträger:innen ein Erfolgsfaktor für die politische Einflussnahme. Michalowitz (2007) geht in der Folge davon aus, dass in der EU vor allem technischer Einfluss (*technical influence*) zu beobachten sei, welcher nur kleinere Anpassungen am Gesetzesvorschlag zum Ziel hat. *«interest may be exerted when the interest of interest groups concentrates on changing details of a legislative act that do not run counter to any other stakeholder's interest and do not touch the core contents of the legislation» (Michalowitz, 2007: 136).* Richtungsweisender Einfluss (*directional influence*) sei in der EU jedoch höchst unwahrscheinlich.

Schliesslich macht Klüver (2013a) den Erfolg von Lobbying nicht von einzelnen Interessenvertretern abhängig, sondern vielmehr von ganzen Lagern von Interessenvertretern. Dazu führte sie eine quantitative Analyse von über 2600 Stellungnahmen von Interessenvertretern

an die Europäische Kommission zu insgesamt 56 verschiedenen Gesetzesvorschlägen durch. Zusätzlich wurde mit den betroffenen Interessenvertretern eine Online-Umfrage vollzogen. Klüver (2013b) konnte zeigen, dass das Besitzen von Informationen, welche für die Kommission nützlich sind, die Wirtschaftskraft sowie die Unterstützung aus der Bevölkerung einen positiven Effekt auf den Lobbying-Erfolg haben. Tatsächlich aber nicht für einzelne Interessenvertreter, sondern für gleichgesinnte Interessenvertreter konzeptualisiert als Lager von Interessenvertretern. Der Fokus auf einzelne Interessenvertreter vernachlässigt laut Klüver (2013a), dass politische Entscheidungsträger:innen einer Vielzahl gleicher aber auch widersprechender Interessen ausgesetzt sind, die gleichzeitig versuchen den politischen Entscheid zu beeinflussen. «*Lobbying is therefore a collective enterprise in which the aggregated information supply, citizen support and economic power of entire camps of likeminded interest groups are decisive for lobbying success*» (Klüver, 2013a: 73). Diese Ansicht ist insofern bereichernd, als dass sich mit einem solchen ganzheitlichen Ansatz widersprüchliche Erkenntnisse verschiedener Untersuchungen erklären lassen.

3.1.4 Europäisierung

Eine weitere prominente Forschungsrichtung ist die Europäisierung nationaler Interessen, die als direkte Folge der Verschiebung der Zuständigkeit in verschiedenen politischen Bereichen von nationaler Ebene auf die europäische Ebene verstanden werden kann. «*The gradual transfer of regulatory functions from member states to the EU institutions in areas such as product quality, health and safety, employment and competition law, and environmental standards has contributed to the Europeanization of interest groups*» (Coen, 2007: 334).

Eising (2004) identifizierte in einer Studie eine Arbeitsteilung zwischen der Interessenvertretung aus der Wirtschaft auf nationaler und europäischer Ebene. Dazu führte der Autor eine Umfrage bei über 800 Wirtschaftsverbänden und grossen Unternehmen aus Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und der EU durch. Europäische Verbände sind somit vor allem auf europäischer Ebene tätig, wobei sie sich vorwiegend auf die Phasen des Agenda Settings und der Politikformulierung konzentrieren. Nationale Verbände sind wie zu erwarten in den frühen Phasen der Politik auf nationaler Ebene tätig, zusätzlich aber auch zu einem späteren Zeitpunkt der europäischen Politik, und zwar bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationale Gesetze. Gewisse Interessenvertreter sind jedoch auch auf beiden Ebenen aktiv. Dies betrifft in erster Linie grosse Unternehmen. Rund drei Viertel der grossen Unternehmen

lobbyieren regelmässig auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene. Von den nationalen Verbänden aus Deutschland, Frankreich und Grossbritannien tun dies noch gerade 22%, und lediglich 15% der europäischen Verbände sind auch auf nationaler Ebene tätig. Ausser bei den grossen Unternehmen ist somit die Interessenvertretung auf mehreren Ebenen die Ausnahme. Dies wird auch in einer Studie von Wilts (2001) bestätigt, in der eine Umfrage bei niederländischen Handels- und Arbeitgeberverbänden durchgeführt wurde. Auch wenn die Europäisierung durchaus in manchen Fällen mit regelmässigem Kontakt mit EU-Offiziellen eine Rolle spielt, bleibt die Aktivität auf nationaler Ebene Priorität.

Coen (2007), der sich in seiner Studie auf grosse Unternehmen konzentrierte, konnte zeigen, dass die Schaffung des europäischen Binnenmarkts grosse Auswirkungen auf die Lobbying-Aktivitäten dieser Firmen hatte. Der Autor stützte sich dabei auf die Daten einer Umfrage mit 94 grossen Unternehmen. So seien neue und komplexe Praktiken der Interessenvertretung entstanden, wie es sie auf nationaler Ebene nicht gäbe, wie beispielsweise neue ad-hoc Allianzen: *«Such a competitive political marketplace has forced firms to become more co-ordinated political organizations, which in turn has afforded the chance to develop new issue linkages and alliances with traditional economic rivals»* (Coen, 1997: 95). In einer Nachfolge-Studie zeigt Coen (1998) zudem, dass sich Interessenvertreter aus Ländern mit einer langen Tradition des Wettbewerbs um die Aufmerksamkeit der Politiker:innen, einfacher an die neuen Gegebenheiten auf europäischer Ebene anpassen konnten. Beispiele sind hier Interessenvertreter aus den USA, die ebenfalls auf europäischer Ebene tätig sind, sowie aus Grossbritannien. Hingegen brauchten Interessenvertreter aus Ländern, in denen sie institutionellen Zugang zum politischen Prozess genossen, wie beispielsweise in Deutschland, Frankreich oder Italien, länger, um die Bedeutung der europäischen Interessenvertretung zu erkennen und zu verstehen. *«in the first instance it was often the commercial and lobbying success of the first group of firms that alerted the latter group to the potential of direct European lobbying»* (Coen, 1998: 98). In der Folge kam es zu einer Homogenisierung der Lobbying-Aktivität über die Mitgliedstaaten hinweg.

In einer vergleichenden Studie zeigt Klüver (2010), dass Ressourcen eine zentrale Rolle spielen bei der Europäisierung von Interessengruppen. Dazu führte die Autorin eine Umfrage bei 35 französischen und deutschen Interessenvertreter aus dem Landwirtschaftsbereich durch. Ressourcen fasst dabei die finanziellen Mittel, die Anzahl Mitarbeiter:innen sowie den Grad der Repräsentativität zusammen. Alle Interessengruppen, die *sehr viel* Ressourcen zur Verfügung haben, haben ihre Lobbying-Aktivitäten europäisiert, während alle Vertreter mit *sehr*

wenig Ressourcen nicht auf europäischer Ebene tätig sind. Zudem weiten Interessenvertreter mit *viel* Ressourcen ihre Tätigkeiten nur dann aus, wenn der institutionelle Kontext auf nationaler Ebene genügend Anreize dazu schafft. In einem korporatistischen Kontext, in dem Interessenvertreter aktiv in den politischen Prozess integriert werden und eine Vielzahl an Zugängen zur nationalen Politik wahrnehmen können, gibt es weniger Anreize auf europäischer Ebene tätig zu werden. Hingegen erfahren Interessenvertreter, die sich in einer stark zentralisierten und statischen Umwelt wiederfinden, in der sie grösstenteils vom politischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden, grössere Anreize zur Europäisierung. Somit wird die Kompensations-Hypothese bestätigt, welche besagt, dass Zugang zum politischen Prozess auf nationaler Ebene negativ mit der Europäisierung von Interessenvertretern korreliert (vgl. Beyers, 2002). So konnte Klüver (2010) zeigen, dass französische Interessenvertreter mit *viel* Ressourcen viel öfter auf europäischer Ebene tätig werden als deutsche Interessenvertreter.

Dem widersprechen teils Beyers und Kerremans (2007) mit einer Umfrage bei Interessevertretern aus Belgien, den Niederlanden, Deutschland und Frankreich. Demnach spielen Ressourcen nicht die entscheidende Rolle bei der Frage, ob Interessenvertreter ihre Aktivität auf die europäische Ebene verschieben oder ausweiten. Vielmehr kommt es auf die unmittelbare Umwelt der Organisationen an und welche Abhängigkeiten daraus entstehen. So sind beispielsweise Interessenvertreter, die auf öffentliche Gelder angewiesen sind, weniger europäisch ausgerichtet. Anders verhält es sich mit Vertretern, die auf Beitragsgelder von Unternehmen angewiesen sind, vor allem dann, wenn die Unternehmen vorwiegend europaweit tätig sind.

Im Gegensatz zur Kompensationsthese steht die Persistenz-Hypothese (vgl. Beyers, 2002):

«According to the positive persistence hypothesis, access on the domestic level is positively correlated with Europeanization so that interest groups who enjoy considerable access at the national level are also more likely to Europeanize their lobbying activities» (Klüver, 2010: 176).

Beispielsweise Eising (2004) kommt in seiner Studie, die bereits diskutiert wurde, zum Schluss, dass die Europäische Integration die bestehenden Praktiken von Interessenvertretern vorwiegend gefestigt und verstärkt hat. *«multilevel governance reaffirmed the positions of those organizations that had already developed capacities to articulate, aggregate, organize, and represent the interests of their members»* (Eising, 2004: 236).

Auch die Studie von Greer et al. (2008) bestätigt tendenziell die Persistenz-Hypothese. Im Rahmen der Studie, die die Interessenvertretung in der Gesundheitspolitik untersuchte, wurde

die Datenbank CONECCS der Europäischen Kommission analysiert, eine Umfrage sowie Leitfadeninterviews durchgeführt. Dabei kamen die Autoren zum Schluss, dass die Interessenvertreter, die auf nationaler Ebene Zugang zur Politik geniessen, auch auf europäischer Ebene Aufmerksamkeit erhalten. Es gibt hingegen starke Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. «*EU interest representation in health is biased in favor of those who are already powerful in the member states [...], and against poor, post-communist or Mediterranean states*» (Greer et al., 2008: 427). Ressourcen spielen demnach eine grosse Rolle. Finanzielle Mittel, Einwohnerzahl und ein nationaler politischer Kontext, der Lobbying auf nationaler Ebene ermöglicht und erleichtert, sind Faktoren, die zu mehr Lobbying-Aktivität auf europäischer Ebene führen.

Zum selben Schluss kommt auch Beyers (2002) anhand eines Fragebogens mit 343 Teilnehmern. Die Studie bestätigt vor allem bei spezifischen Interessen die Persistenz-Hypothese. «*On average, well-connected domestic specific interests deploy extensive European strategies, while those enjoying no domestic access do not seek access to Europe*» (Beyers, 2002: 605-606). Die Autoren gehen davon aus, dass viele Interessenvertreter vorerst nationale Netzwerke aufbauen und erst dann *versuchen*, auf europäischer Ebene aktiv zu werden. Gleichzeitig kann aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass der erfolgreiche Aufbau von inländischen Netzwerken und der Zugang zur Politik eine Folge des Willens der Europäisierung sind. «*Domestic private actors with an extensive European strategy may be appealing for domestic policy-making elites*» (Beyers, 2002: 607). Diffuse Interessen hingegen europäisieren ihre Aktivität unabhängig vom Zugang, den sie national geniessen. Das heisst, für diffuse Interessen wird die Kompensations- wie auch die Persistenz-Hypothese verworfen. Die Studie zeigt, dass es für Vertreter diffuser Interessen schwieriger ist, Zugang zur nationalen Politik zu bekommen als für spezifische Interessen. Dennoch versuchen sie nicht, diesen Mangel an Zugang auf nationaler Ebene, auf europäischer Ebene zu kompensieren

Eine Reihe von Studien hat sich zudem der Untersuchung von Vertretern von Wirtschaftsinteressen auf europäischer Ebene gewidmet und diese mit der nationalen und globalen Ebene verglichen. So konnten beispielsweise Berkhout und Hanegraaff (2019) zeigen, dass der Bias zugunsten von Wirtschaftsinteressen mit jeder Ebene abnimmt, wobei auf globaler Ebene der Anteil Interessenvertreter aus der Wirtschaft am kleinsten, und auf nationaler Ebene am grössten ist. Hingegen konnten Berkhout et al. (2017) keinen signifikanten Unterschied zwischen der europäischen und nationalen Ebene finden, auch wenn tatsächlich vergleichsweise mehr Interessenvertreter aus der Wirtschaft in Brüssel anzutreffen sind als in den Mitgliedstaaten:

«overall, there might be more business groups active in Europe, but at the level of policy issues, for instance as regards agriculture, the environment or construction policy, the share of business groups in the EU compares to their shares in the four countries» (Berkhout et al., 2017: 1125).

Demnach ist der Bias zugunsten von Wirtschaftsinteressen abhängig vom Gesetzesvorschlag und welchem politischen Bereich dieser zugeschrieben werden kann, nicht aber von den institutionellen Gegebenheiten der EU.

3.1.5 Interessenvertretung in den politischen Institutionen

Die Untersuchung von Interessenvertretern kann auch zu neuen Erkenntnissen bezüglich des politischen Systems an sich führen. Solche Studien gehen meist davon aus, dass Interessenvertreter Teil des politischen Systems sind und, dass die Untersuchung des Verhaltens dieser Interessengruppen Rückschlüsse auf die potentiellen Zugänge zum politischen System ermöglicht.

«Studying the behaviour of groups reveals the importance of supranational or national centers of decision-making, which in turn helps to determine if EU governance should be described as neo-functional, intergovernmentalist or multi-level decision-making» (Woll, 2006: 459).

So kann beispielsweise untersucht werden, welche Institutionen von welchen Interessenvertretern häufiger kontaktiert werden. Dies gewährt Einblicke in das Funktionieren der verschiedenen Institutionen und ermöglicht Aussagen über deren Abhängigkeit von bestimmten Informationen oder deren Nähe zu bestimmten Interessenvertretern. Des Weiteren wird anhand der Interessenvertretung das demokratische Defizit oder die demokratische Legitimation der EU eruiert, wenn beispielsweise angenommen wird, dass die Inklusion von NGOs die Politik näher an die Bevölkerung bringen soll (vgl. Warleigh, 2001).

Hingegen darf bei solchen Studien nicht vergessen werden, dass auch die Politik und damit auch die politischen Institutionen selbst zumindest zum Teil ein Produkt vergangener Interessenvertretungen sind. *«Often, the rules and procedures governing decision-making may reflect a specific (past) balance of power among societal interests; powerful interests may have been able to shape the rules in a way that favours their interests»* (Dür, 2008: 1217). Die Trennung zwischen Interessengruppen und politischen Institutionen ist demnach nur begrenzt

und wenn, nur kurzfristig möglich. Längerfristig sind die beiden zu stark voneinander abhängig, um anhand des einen, Aussagen über das andere zu ermöglichen.

3.1.5.1 Europäisches Parlament

Wie bereits gezeigt wurde, kontaktieren Interessengruppen unterschiedliche Institutionen der EU in unterschiedlichen Phasen eines politischen Prozesses. Diese Unterschiede ermöglichen jedoch nicht nur Aussagen über die jeweilige Strategie der Interessengruppen, sondern auch über die Rolle der Institutionen im politischen System und deren Funktionieren. Auch wenn Lobbying-Aktivitäten durchaus auch ausserhalb der drei klassischen politischen Institutionen – Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat der EU – zu finden sind (vgl. Nørgaard et al., 2014), werden sie im Folgenden nicht beachtet. Dennoch sollen kurz die beiden wichtigsten Nebenorgane, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Europäische Ausschuss der Regionen, erwähnt werden (vgl. Greenwood, 2017). Gründe sind vor allem der stark informelle Charakter von Lobbying, wenn dieses nicht an die drei grossen politischen Institutionen gerichtet ist. Daraus resultiert ein Mangel an wissenschaftlicher Forschung, die sich diesem Thema widmet (vgl. Greenwood, 2017; Nørgaard et al., 2014).

Wie bereits gezeigt ist aber das Europäische Parlament selbst eine wichtige Adresse für Interessenvertreter. Dabei hat das Parlament seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 und der Einführung des sogenannten *co-decision procedures* an Relevanz gewonnen. In diesem Verfahren erlassen der Rat und das Parlament gemeinsam Gesetze. Dadurch hat seither auch die Lobbying-Aktivität gegenüber dem Parlament stark zugenommen (vgl. Raunio, 2000; Whitaker, 2005; Eising, 2007a; Bouwen, 2009).

Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Mehrheiten bei jeder Vorlage neu zustanden kommen. «*Each majority is built afresh, with different tendencies towards the left and the right on different types of issues. Nonetheless, it has a historic orientation towards the defence of the diffuse (i.e. citizen) interest*» (Greenwood, 2017: 41). So konnten beispielsweise Dür und Mateo (2014) zeigen, wie eine Gruppe von Interessenvertretern aus der Zivilbevölkerung ohne grosse finanzielle Mittel und entgegen den Erwartungen die Ratifizierung einer Vorlage (Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen), die von der Wirtschaft grosse Unterstützung erhielt, verhindern konnte. Der Gruppe gelang es, die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Thema zu richten. «*the high public salience of the issue at the peak of the campaign created an incentive for a large number of interest groups to get involved on the anti-ACTA side,*

which in turn increased the salience of the issue» (Dür & Mateo, 2014: 1213). Schlussendlich war es das Parlament, welches dem Druck aus der Bevölkerung nachgab und die Vorlage ablehnte.

Auch Eising (2007b) konnte anhand einer Umfrage mit rund 800 Wirtschaftsorganisationen zeigen, dass das Parlament oftmals den Interessen der Zivilbevölkerung oder diffusen Interessen nachkommt, da es als einzige europäische Institution direkt vom Volk gewählt wird. Beispiele sind der Umwelt- oder Konsumentenschutz, aber auch das Vertreten von kleineren Gesellschaftsgruppen wie Arbeitslosen oder Inhaftierten.

«The political rationality of the MEPs, who are subject to national election pressures, clearly differs from the bureaucratic rationality of the Commission, which encourages an insider strategy and punishes an outsider strategy in its attempt to devise innovative and workable policy proposals. It appears that the Parliament is a more promising venue for civil society concerns and protectionist demands than the Council or the Commission» (Eising, 2007b: 357).

Nicht selten wird in der Folge das Parlament auch *the people's champion* (Greenwood, 2017: 41) oder *champion for diffuse interests* (Rasmussen, 2012: 254) genannt, da es oftmals die Positionen einnimmt, die von den anderen Institutionen meist vernachlässigt werden (vgl. Greenwood & Roederer-Rynning, 2014).

Dies wird auch von Bouwen (2004b) bestätigt. Demnach geniessen vorwiegend europäische und nationale Verbände Zugang zum europäischen Parlament. Weniger gesehen werden hingegen individuelle Firmen und Berater:innen. Zudem konnte gezeigt werden, dass Mitglieder des europäischen Parlaments weiterhin stark im nationalen System verankert sind und nationale Interessen weiterhin eine grosse Rolle spielen. *«If an issue is highly salient at the national level and a MEP is torn between the position of his transnational party group and his national interest, the MEP is therefore likely to vote along national lines and against his party group»* (Bouwen, 2004b: 493).

3.1.5.2 Europäische Kommission

Die Interessenvertretung in der Europäischen Kommission hingegen ist geprägt von einem Abhängigkeitsverhältnis zwischen der Kommission und Expertenwissen (vgl. Broscheid & Coen, 2007; Greenwood, 2017; Pakull et al., 2020). Die Fähigkeit, Gesetzesvorschläge zu initiieren und vorzubereiten, hat bedeutende Konsequenzen für die demokratische Legitimation der Kommission und deren Handlungen. Da sich die Kommission stets für neue

Gesetzesvorschläge rechtfertigen muss, sind für sie Informationen der Interessenvertreter zentral. *«More responsibilities in terms of competencies and geographical scope have increased the Commission's dependence on external resources thereby necessitating a closer interaction with private interests»* (Bouwen, 2009: 34). Da die Kommission solche Informationen aufgrund der tiefen bürokratischen Kapazitäten nicht selber generieren kann, nehmen Interessenvertreter eine noch bedeutendere Position ein. So haben beispielsweise Judge und Thomson (2019) oder auch Eising (2007a) gezeigt, dass die Europäische Kommission verglichen mit den anderen europäischen Institutionen am meisten lobbiiert wird. Dabei scheinen in der Vergangenheit vor allem Interessenvertreter aus der Wirtschaft im Vorteil zu sein, da sie, oftmals im Gegensatz zu Vertretern diffuser Interessen, Expertenwissen besitzen und anbieten können.

Dies bestätigen beispielsweise auch Gornitzka und Sverdrup (2015). In ihrer Studie kamen sie zum Schluss, dass Interessenvertreter aus der Wirtschaft in den Expertengruppen der Europäischen Kommission mehr Präsenz genießen als beispielsweise NGOs oder Vertreter diffuser Interessen. Dazu untersuchten die Autoren die Register der Expertengruppen der Kommission von 2007. Nur Vertreter:innen von nationalen Behörden sind noch präsenter als Wirtschaftvertreter. *«More than a business bias the Commission has a 'national executive bias' – the expert groups system is primarily (but not only) the 'asteroid belt' of the EU's executive center that links it to national administrations»* (Gornitzka & Sverdrup, 2015: 161). Auch wenn soziale Interessen, welche vorwiegend durch Gewerkschaften vertreten werden, durchaus Zugang zu diesen Expertengruppen genießen, kritisieren die Autoren eine gewisse Inkonsistenz. So konnten die Autoren zeigen, dass die Inklusion sozialer Interessen stark vom politischen Feld, dem Grad der Institutionalisierung, der Kompetenzen und der Strukturen der Dienststellen der Kommission abhängt (Gornitzka & Sverdrup, 2015). In den letzten Jahren hat die Kommission jedoch aktiv auf diese Kritik der Abhängigkeit von Expertenwissen reagiert und versucht die demokratische Legitimität zu steigern.

So konnten Pakull et al. (2020) anhand einer Umfrage mit 734 europäischen Interessenvertretern zeigen, dass die Versuche der Kommission, Interessenvertreter, die nicht aus der Wirtschaft kommen, vermehrt miteinzubeziehen, erfolgreich waren.

«The institution seems to have been successful in its attempts to neutralize business dominance by creating a neo pluralistic environment that is targeted by both business and non-business groups in a broadly equal manner. This leads to similar frequencies of inside lobbying pursued by business and nonbusiness groups regarding this institution» (Pakull et al., 2020: 536).

Auch Quittkat und Kotzian (2011) kamen zum Schluss, dass insbesondere seit der Einführung von Online-Konsultationen im Jahr 2000 ein breiteres Spektrum von Interessenvertretern erreicht werde. «*online consultations are the instrument which [...] manages best to collect input from civil society and which to a considerable degree is able to capture the plurality of views and stakes in society*» (Quittkat & Kotzian, 2011: 415). In ihrer Analyse von Datenbanken von diversen Konsultationen kamen sie dennoch zum Schluss, dass ein grosser Unterschied zwischen Interessenvertretern besteht, die lediglich einmal an einer Konsultation der Kommission teilnahmen, und denjenigen, die regelmässig teilnehmen. Die Teilnahme an einer Online-Konsultation kann im seltenen Fall zwar Türen für eine weitere Einflussnahme öffnen, beispielsweise an Foren oder Workshops der Kommission. Dennoch sind weiterhin diejenigen Interessenvertreter überrepräsentiert, welche in Brüssel systematisches Lobbying betreiben können.

«conference audiences, workshops and forums, and the exclusive group of conference speakers are dominated by a specific group of actors, namely EU level interest groups as well as national (member state) public authorities [...], well-connected and resourceful actors» (Quittkat & Kotzian, 2011).

Bunea und Thomson (2014) haben zudem die Auswirkungen solcher Konsultationen auf den endgültigen politischen Entscheidung untersucht. Zwar korreliert eine offene Konsultation, in der alle Interessenvertreter teilnehmen können, nicht mit mehr Unterstützung des Parlaments für den Vorschlag der Kommission. Hingegen konnte gezeigt werden, dass die Durchführung einer offenen Konsultation dazu führt, dass der endgültige politische Entscheidung näher an der Position der Kommission liegt. «*the Commission's success rate was significantly higher when it consulted openly than when it did not*» (Bunea & Thomson, 2014: 526).

3.1.5.3 Rat der EU

Der Rat der EU unterscheidet sich bezüglich des Lobbyings vom Parlament und der Kommission durch die überschaubare Aktivität von Interessenvertretern. Die Sitzungen, welche grösstenteils hinter verschlossenen Türen stattfinden, die verschiedenen Zusammensetzungen des Rats und der nationale Charakter des Rats machen ihn, verglichen mit den anderen Institutionen, für Interessenvertreter am wenigsten zugänglich (vgl. Hayes-Renshaw, 2009). Dementsprechend befassen sich vergleichsweise wenig Studien mit der Interessenvertretung im Rat

der EU. Vor allem empirische Studien zum Rat sind sehr selten. Im Folgenden wird auf die drei Barrieren für Interessenvertreter eingegangen werden. Die Ausführungen stützten sich dabei grösstenteils auf theoretische Ausführungen aus der Forschung und können nur sporadisch durch empirische Arbeiten ergänzt werden.

Erstens finden die Sitzungen des Rats der EU grösstenteils hinter verschlossenen Türen statt. Die Kommission und das Parlament werden grundsätzlich in Bezug auf die Interessenvertretung als offene Institutionen angesehen. Nicht so der Rat der EU, wie im Übrigen auch der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Auch wenn heute zu bestimmten Zeitpunkten Fernsehkameras in den Sitzungen erlaubt sind und Teile der Sitzungen per Videostreaming verfolgt werden können, bleibt der Rat der EU eher geheimnisvoll (vgl. Hayes-Renshaw, 2009). So wurde er in der Literatur unter anderem als undurchsichtig (Dinan, 1994), geschlossen (Sherrington, 2000), schwer fassbar (Christiansen, 2005) und hartnäckig (Eising, 2007a) bezeichnet (vgl. Hayes-Renshaw, 2009). Auch die Pressemitteilungen und die öffentlichen Sitzungsprotokolle lassen den Verlauf der Verhandlungen nur erahnen. Es erstaunt demnach nicht, dass sich nicht nur Interessenvertreter zurückziehen, sondern auch die Forschenden. *«Part of the explanation is the difficulties of conducting research on a political body that convenes behind closed doors, whose proceedings are undocumented and whose participants are unusually hard to gain access to»* (Tallberg, 2008: 686).

Zweitens erschweren die verschiedenen Zusammensetzungen des Rats je nach Politikbereich den Kontakt mit Interessenvertretern. So tagt der Rat in insgesamt zehn verschiedenen Konstellationen mit den jeweils zuständigen Minister:innen der Mitgliedstaaten. Somit besteht der Rat aus rund 270 Minister:innen, wobei sich Interessenvertreter meist auf eine einzige Zusammensetzung des Rats konzentrieren können. Aber der Kontakt zwischen Ratsmitgliedern und Interessenvertretern wird zusätzlich dadurch erschwert, dass der Rat von regelmässigen Wechseln geprägt ist. Im Rat gibt es keine feste Amtsperiode, da die Mitgliedschaft an die nationalen Minister:innen gebunden ist (vgl. Hayes-Renshaw, 2009). Nationale Wahlen oder Neuordnungen der politischen Ressorts sorgen demnach für regelmässige Wechsel. Des Weiteren delegieren die Mitglieder des Rats einen Grossteil der Vorbereitungen an Mitarbeiter:innen, da sie aufgrund ihrer nationalen Ämter weder die Zeit noch die Expertise besitzen. *«most of the Council's decisions are agreed by national officials acting under instructions from their capitals and merely rubber-stamped by the ministers when they meet as members of the Council»* (Hayes-Renshaw, 2009: 72).

Dies führt direkt zur dritten Barriere, die sich Interessenvertretern beim Kontakt mit dem Rat in den Weg stellt: Der Rat vertritt vorwiegend nationale Interessen, wodurch Lobbying in Brüssel vor allem durch europäische Interessen beinahe zwecklos wird. Im Rat der EU treffen nationale Interessen auf die europäische Politik. Nationale Interessenvertreter spielen demnach eine zentrale Rolle für die Mitglieder des Rats. *«In defining its national position, therefore, each member of the Council engages in consultation with those (usually domestic) groups that can provide information about the national interest in the area involved»* (Hayes-Renshaw, 2009: 78). Bouwen (2002) geht in der Folge davon aus, dass für den Rat vor allem Informationen über die Bedürfnisse und Interessen einer bestimmten Branche im nationalen Markt (*information about the domestic encompassing interest*). Interessenvertreter, welche diese Informationen besitzen, sind für den Rat der EU zentral. *«It is the Council's critical access good because it gives the member states information about the needs and interests of the domestic market and thereby allows them to identify their national interest»* (Bouwen, 2002: 381). Dies bestätigt Bouwen (2004a) auch in einer weiteren Studie. Anhand 126 Leitfadenterviews mit Interessenvertreter:innen sowie EU-Beamte:innen und –Politiker:innen konnte gezeigt werden, dass nationale Verbände sowie Firmen den grössten Zugang zum Rat der EU geniessen. Des Weiteren erhalten vor allem diejenigen Firmen Aufmerksamkeit, die national tätig sind. Berater:innen und europäische Verbände haben im Gegensatz dazu wenig Zugang zu den Mitgliedern des Rats der EU.

3.1.5.4 Demokratisches Defizit

Eine letzte Forschungsrichtung, die der Untersuchung der Interessenvertretung in der EU zugeordnet werden kann, bezieht sich auf das demokratische Defizit oder der Legitimation der EU. Ausgangspunkt ist dabei oftmals die Kritik, dass Wirtschaftsinteressen überrepräsentiert sind (vgl. Bouwen, 2006). Es geht demnach vorwiegend um die Fragen, ob mit der Inklusion von NGOs und Vertretern von zivilgesellschaftlichen Interessen das demokratische Defizit gesenkt werden kann (vgl. Norris, 1997), wie vorwiegend die Throughput-Legitimation der EU verbessert werden kann (vgl. Bouwen, 2006; Iusmen & Boswell, 2016) oder gar, wie die Interessenvertretung zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Identität beitragen kann (vgl. Greenwood, 2019; Warleigh, 2000).

So kamen beispielsweise Iusmen und Boswell (2016) in ihrer vergleichenden Fallstudie zum Schluss, dass Massnahmen zur Inklusion von NGOs und Interessen aus der Zivilgesellschaft

keine schnelle institutionelle Lösung für die fehlende Throughput-Legitimität von technokratischen Institutionen sind. Anstrengungen in diese Richtung können gar kontraproduktiv wirken. *«tokenistic engagement undertaken under the premise of a quick fix can provoke deeper cynicism among civil society actors and further reproduce an unflattering, undemocratic image»* (Iusmen & Boswell, 2016: 472). Demnach sind auch Massnahmen hinter den Kulissen notwendig. So kann beispielsweise der regelmässige informelle Austausch hinter den Kulissen zwischen Interessenvertretern und Entscheidungsträger:innen zu mehr Akzeptanz gegenüber der Politik führen. Die Autoren sprechen in der Folge von einem fundamentalen Widerspruch in Bezug auf die Throughput-Legitimität. Anstrengungen zur effizienteren Inklusion neuer Interessenvertreter können demnach zur stärkeren Verschleierung der Blackbox der Politik führen. Und gleichzeitig können Massnahmen zur formellen Inklusion der Interessen weitere Ablehnung der politischen Prozesse provozieren.

Ein ähnliches Dilemma zeigt eine Studie von Saurugger (2006) auf. Auf der einen Seite geht der Autor davon aus, dass eine stärkere Inklusion von Interessen der Zivilbevölkerung diese näher an die Politik bringen und somit das demokratische Defizit korrigieren könne. Um jedoch auf europäischer Ebene eine Rolle zu spielen, sei es notwendig, dass sich diese Interessenvertreter professionalisieren. So müssen beispielsweise die Interessen klar definiert werden, es muss eine stabile und allgemein akzeptierte Organisationsstruktur vorhanden sein und, die Interessenvertreter müssen in der Lage sein, ihre Mitglieder zu disziplinieren.

«In order to make the European Union more democratic in linking civil society to the decision-making processes, the same civil society must show a number of structural characteristics that make it suitable to participate in this process: institutionalised structures, capacity to produce expertise, social and financial resources. This increased efficiency may however lead to a decreased democratic legitimacy and accountability» (Saurugger, 2006: 273).

Diese Erkenntnisse werden auch von Warleigh (2000) bestätigt. NGOs haben demnach grosses Potenzial, die Zivilbevölkerung näher an die europäische Politik zu bringen und als ein Katalysator für die Europäisierung der europäischen Gemeinschaft zu dienen. Vor allem in einer Folgestudie relativiert Warleigh (2001) jedoch bereits. *«I found that NGOs are as yet simply not ready to play this role, and, given the continuing resource problems forcing the smallest among their number to head in the opposite direction, it cannot be assumed that their capacity to act in this way will improve»* (Warleigh, 2001: 635)

Basierend auf dem Konzept von *access goods* hat schliesslich Bouwen (2006) untersucht, welche Interessenvertreter aus der Wirtschaft durch ihre Inklusion die Legitimation der EU

erhöhen können. Dabei argumentiert der Autor, dass Input-Legitimität vor allem mit der Beschaffung von Informationen über die Bedürfnisse und Interessen einer bestimmten Branche (*encompassing access goods* wie bereits oben erwähnt) in Verbindung gebracht wird. Gleichzeitig ist die Output-Legitimität auch von der Beschaffung ebendieser Informationen und zusätzlich von Expertenwissen abhängig. Anhand 63 Leitfadeninterviews mit EU-Beamt:innen und Politiker:innen konnte gezeigt werden, dass einzelne Firmen lediglich Expertenwissen mitbringen und somit lediglich zur Erhöhung der Output-Legitimität beitragen können. Nationale und europäische Verbände hingegen bieten vorwiegend Informationen über die Bedürfnisse und Interessen einer bestimmten Branche in einem bestimmten Markt und können somit sowohl die Input- wie auch die Output-Legitimität erhöhen. *«EU institutions should preferably interact with collective forms of business interest representation, that is European or national associations, because they can make the most important contribution to the legitimacy of the EU institutions»* (Bouwen, 2006: 291).

Schliesslich hat Bunea (2017) die Auswirkungen der vermehrten Durchführung von Konsultationen seit der Jahrtausendwende auf die Legitimation der EU untersucht. In ihrer Studie analysierte die Autorin die Einladungen zu zwei verschiedenen Konsultationen, die jeweiligen Stellungnahmen und die beiden Berichte der Kommission zur Konsultation. Die beiden Konsultationen – von 2012 und 2014 – forderten die Interessenvertreter zudem auf, die allgemeine Durchführung von Konsultationen auf EU-Ebene zu bewerten und Vorschläge zur Verbesserung einzubringen. Anhand dieser Daten kam die Autorin zum Schluss, dass das neue Regime mit regelmässigen Konsultationen zumindest zu fairen Zugängen in der europäischen Politik geführt hat.

«This is evident in [...] the lack of systematic and strong significant differences in position alignments between insiders and outsiders across issues, indicating the absence of severe, antagonising cleavages between them as one would expect in the presence of bias» (Bunea, 2017: 60).

Die Studie kommt demnach zum Schluss, dass die Durchführung von Konsultationen durchaus das Potenzial besitzt, zu einem gewissen Grad die Legitimation der EU zu steigern.

3.2 Forschung zur Rundfunkregulierung

Die Forschung im Bereich der Medienpolitik hat in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen. Die Transformation von Medienmärkten mit weitgehenden

Konzentrationsprozessen oder neue Formen von Regulierung wie unabhängige Behördeninstanzen, Selbstregulierung oder supranationale Regulierungsansätze haben das Interesse für Forschung im Bereich der Medienpolitik geweckt (vgl. Just & Puppis, 2018). Auch aktuelle Phänomene wie das Aufkommen globaler Plattformen, Überwachungspraktiken von Staaten oder die zunehmende Macht von Technologien und Algorithmen sorgen dafür, dass Medienpolitik auch in den nächsten Jahren eine wichtige Rolle spielen wird. Denn wie Just und Puppis (2018) schreiben, sind die Auswirkungen dieser Phänomene auf die Gesellschaft weitgehend von medienpolitischen Entscheidungen abhängig. Diese wiederum setzen gut informierte Medienpolitiker:innen voraus. *«Arguably, policy-makers and regulators require scientific knowledge more than ever, and communication policy research may offer a much-needed voice in policy debates»* (Just & Puppis, 2018: 328).

Wie jedoch bereits die oben erwähnten Beispiele von aktuellen medienpolitischen Fragen zeigen, sind die Themen in der Medienpolitikforschung sehr breit gefächert. Und so breit die Themenvielfalt, so schwierig ist es, einen Überblick über das gesamte Forschungsfeld zu gewinnen. Donders et al. (2014: 5) schreiben dazu passend:

«Scholarly work conducted so far teaches us that there is in fact no clearly defined field of European media policy; no single competent authority responsible for it; no single law with which European media sectors need to comply; no unified actor interests; and no shared objective underlying European media policy. In fact, it would be more accurate to talk of European media policies»

Medienpolitik ist demnach ein sehr zerstreuter Prozess. Auf der einen Seite kann die Zuständigkeit für die Medienpolitik selten einer einzigen Behörde zugeordnet werden. Verschiedene Institutionen auf verschiedenen Ebenen genießen teils autonome, teils geteilte Kompetenzen. Auf der anderen Seite ist die Medienpolitik, wie bereits erwähnt, selten mehr auf die nationale Ebene zu beschränken. Medien sind heutzutage einer komplexen Sammlung an Gesetzen, Richtlinien und Vorschriften ausgesetzt, von regionalen Gesetzgebungen bis hin zu bilateralen Handelsabkommen (vgl. Donders et al., 2014; Freedman, 2008).

Dies resultiert in einem *komplexen Labyrinth*, wie Donders et al. (2014) beispielsweise die Forschung zur Europäischen Medienpolitik beschreiben. Dabei teilen die das Feld zur besseren Übersicht in drei Teilbereiche auf: Interessen, Akteure der Medienregulierung und Regulierungsinstrumente. Im Folgenden soll ebenfalls anhand dieser Gliederung der Forschungsstand aufgearbeitet werden. Zusätzlich werden sich die Ausführungen zur Medienpolitikforschung grösstenteils auf die Rundfunkregulierung, beziehungsweise die Regulierung

audiovisueller Mediendienste, konzentrieren, da diese für die vorliegende Arbeit von besonderer Bedeutung ist.

3.2.1 Interessen

Die Forschung zu Interessen in der Rundfunkregulierung und ihren Auswirkungen auf medienpolitische Entscheide hat seit der Jahrtausendwende stark zugenommen. Dies kann vor allem auch darauf zurückgeführt werden, dass die Zahl an Interessenvertreter im Bereich der Medienpolitik seither rasant zugenommen hat. Vor allem die zunehmend globale Tätigkeit von Medienunternehmen, das Aufkommen neuer Technologien und Plattformen und deren Einfluss auf die Distribution von Medieninhalten haben eine Vielzahl neuer Akteure auf die verschiedenen politischen Bühnen der Welt gebracht (vgl. Freedman, 2008).

Der Fokus auf Interessen in der Medienpolitikforschung hilft beispielsweise bei der Untersuchung dominanter Stakeholder (Flew et al., 2021; Raboy, 1995; Steemers, 2017) oder bei der Erklärung, wie bestimmte medienpolitische Entscheide zustande kommen (Herzog & Karppinen, 2014; van den Bulck, 2008; van den Bulck & Donders, 2014b). Gleichzeitig kann aber auch eruiert werden, ob Prozesse der Medienpolitik gewissen deliberativen oder demokratischen Standards entspricht (Donders & Raats, 2012; Edwards & Moss, 2022; Hofmann, 2016).

«Most critical academic media policy research is conducted ex post, tracing how certain policy outcomes came about, why certain policy outcomes rather than others became dominant, what parties were involved in the decision-making process, and how power was distributed among them» (van den Bulck & Donders, 2014a: 19).

In den letzten Jahren scheinen vor allem Stakeholder-Ansätze in der Medienpolitikforschung an Bedeutung gewonnen zu haben (vgl. Donders et al., 2019; Padovani & Pavan, 2011; Raboy, 1995). Donders et al. (2019) sehen dies als positive Entwicklung, vor allem in Bezug auf das Ideal einer inklusiven Medienpolitik, die verschiedenste und vor allem auch eher marginale Interessen berücksichtigen soll. Bemerkenswert ist zudem die Anzahl Studien, die sich mit der Regulierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern beschäftigen (vgl. Donders et al., 2014; Donders, 2012).

So haben Donders et al. (2019) sieben unterschiedliche medienpolitische Prozesse in Bezug auf die Gesetzgebung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Flandern untersucht. Die Studie basiert auf Stellungnahmen von Stakeholdern, Managementverträgen und

Parlamentsvorstößen. Die Autoren identifizieren vier Barrieren, die die Wirksamkeit des Multistakeholder-Ansatzes begrenzen. Erstens lässt sich nur schwer nachvollziehen, welchen Einfluss der Input der Stakeholder auf den Output des medienpolitischen Prozesses hat. «*If considered at all, input from stakeholders is often subject to cherry-picking by politicians, with multistakeholder input mainly serving a position already adopted before*» (Donders et al., 2019: 361). Zweitens führt diese Unsicherheit dazu, dass sich Stakeholder nicht mehr am politischen Prozess beteiligen, wenn sie in der Vergangenheit keine nennenswerte Wirkung der eigenen Arbeit wahrgenommen haben. «*the lack of impact of multistakeholderism on the actual PSM policies results in consultation fatigue*» (Donders et al., 2019: 361). Drittens werden Multistakeholder-Ansätze oftmals lediglich als Argument der Transparenz benutzt. Die Zahl der eingegangenen Stellungnahmen von Stakeholdern dient in erster Linie der Legitimierung von politischen Prozessen, während in Berichten nur auf wenige Stellungnahmen verwiesen wird. Und viertens konnte die Studie zeigen, dass von Seiten der politischen Entscheidungsträger:innen kaum versucht wird, die Chancen, die ein Multistakeholder-Ansatz bietet, auch zu nutzen. «*Instead, there is a strong inclination to old-style politics of pleasing one stakeholder and then the other*» (Donders et al., 2019: 362). Als Konsequenz fehlt der Gesetzgebung teils die langfristige Zielsetzung. Tatsächlich bemängeln die Autoren, dass Forderungen, die auf wenig Widerstand von Seiten anderer Stakeholder getroffen sind, öfters in Managementverträgen manifestiert wurden. Ähnlich verhält es sich mit Forderungen, die implementierbar sind, ohne dabei das Budget, Autonomie oder Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu beeinflussen. Die Autoren kommen demnach zum Schluss, dass die Implementierung von Multistakeholder-Ansätzen den Erwartungen einer deliberativen Demokratie nicht gerecht werden.

Dies wird auch in der Studie von Donders und Raats (2012) bestätigt, die anhand Experteninterviews und Dokumentenanalysen zwei Verlängerungen der Managementverträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in den Niederlanden und Flandern untersucht haben. Es konnte zwar gezeigt werden, dass ein Multistakeholder-Ansatz einen formellen Zugang zum medienpolitischen Prozess bietet und einen allgemein offeneren Dialog gefördert hat. Dennoch bleiben die Autoren skeptisch. So seien die Verhandlungen rund um die Erneuerung der Managementverträge vorwiegend eine Blackbox geblieben. Dies sei vor allem in Bezug auf den Wunsch einer deliberativen Demokratie, in der eine Beziehung zwischen Input (beispielsweise Stellungnahmen von Stakeholdern) und Output (beispielsweise neue Managementverträge) ersichtlich sein sollte. Zusätzlich kritisieren die Autoren, dass die Inklusion

verschiedener Stakeholder zu ad hoc Debatten führen, die zum Teil populistisch und oberflächlich geführt werden. Stattdessen wird eine strukturelle Integration des Multistakeholder-Ansatzes im politischen Prozess gefordert. Denn, wie auch von Donders et al. (2019) bemängeln, das Einbeziehen verschiedener Stakeholder in den politischen Prozess darf nicht lediglich der Legitimierung eines Entscheids dienen. «*It is not because one consults, that the policies developed are good policies, nor are these policies necessarily the consequence of the consultations held. There is a difference between legitimizing and evaluating*» (Donders & Raats, 2012: 176).

Zu einem ähnlichen Fazit kommt eine ältere Studie von Raboy (1995) über die Revision des Rundfunkgesetzes in Kanada zwischen 1985 und 1991. Der Autor kommt zum Schluss, dass öffentliche Konsultationen zwar die Zahl der Stakeholder, die formalen Zugang zum politischen Prozess geniessen, vergrössern, es sich dabei jedoch um ungleichen Zugang handelt. «*While, at moments of official policy inquiry, access occurs on a relatively equitable basis, day-to-day policy mechanisms are less accessible to groups that do not enjoy an industrial base*» (Raboy, 1995: 476). So haben Brancheninteressen weite Teile der Revision dominiert, während zivilgesellschaftliche Interessen vorwiegend periphere Forderungen bezüglich ethnischen Gruppen, Eingeborenen oder Personen mit Behinderungen durchsetzen konnten.

Auch Flew et al. (2021) stellten in ihrer Studie bezüglich einer Anfrage über den Einfluss von digitalen Plattformen auf den Wettbewerb im Medien- und Werbemarkt in Australien fest, dass zivilgesellschaftliche Interessengruppen lediglich zu nebensächlicheren Themen Stellung genommen haben. Ähnlich wie Donders et al. (2019) sprechen die Autoren von «*consultation fatigue*». Zusätzlich kommen die Autoren zum Schluss, dass sich NGOs und andere zivilgesellschaftliche Gruppen vorwiegend mit Themen wie *Open Internet* und der Meinungsfreiheit im Online-Bereich beschäftigen.

Zu einem vergleichbaren Schluss kommt Steemers (2017) in ihrer Studie über die Verlängerung der BBC-Charta zwischen 2015 und 2016 anhand einer Analyse von Stakeholder Stellungnahmen und politischen Dokumenten. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Finanzierung der BBC und insbesondere der Kinderprogramme. Dabei wurde festgestellt, dass während der Debatte selten tatsächlich auf die Bedürfnisse und Wünsche von Kindern eingegangen wurde. Stattdessen war der Dialog auf eine kleine Gruppe von etablierten Stakeholdern konzentriert, wie etwa die Regierung, die BBC, Interessenvertreter aus Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen.

«Knowledge of consumption trends, and the different ways children access children's public service media, might have provided the backdrop to policy deliberations, yet this was evidently not the case as arguments coalesced around industry concerns about funding linear broadcast content with little acknowledgment of children's changing consumption habits. [...] This suggested a sense of entitlement and protection for the industry, rather than any real sense of how public funding for public service content should benefit children in a media landscape where there are few public service options online» (Steemers, 2017: 11).

In einer sehr allgemeinen Studie haben zudem Enli et al. (2019) die Erwartungen von privaten Medienunternehmen im Kontext der wachsenden Konkurrenz mit globalen und digitalen Plattformen untersucht. Anhand 20 qualitativen Experteninterviews mit CEOs und Managern aus den beiden kleinen Medienmärkten Norwegen und Flandern konnte gezeigt werden, dass private Medienunternehmen eine Regulierung der Plattformen und damit faire Wettbewerbsbedingungen fordern. *«Particularly, legacy media companies encourage policy makers to protect domestic media companies against global competition. Even companies which were reluctant to be regulated themselves were in favour of regulating digital platforms»* (Enli et al., 2019: 406). Hingegen bezweifeln die Medienunternehmen, dass sich solche Plattformen auf nationaler oder gar europäischer Ebene regulieren lassen.

Zudem setzt eine Reihe von Studien aus Belgien und den skandinavischen Ländern den Fokus auf die Rolle der Stakeholder im medienpolitischen Prozess. Dabei soll untersucht werden, wie sich Stakeholder zu Koalitionen gruppieren, wieso es überhaupt zum Politikwandel (*policy change*) kommt und wieso sich andere Alternativen nicht durchsetzen konnten.

So haben beispielsweise van den Bulck und Donders (2014b) die Verhandlungen des Managementvertrags des flämischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks von 2011 untersucht. Anhand des Advocacy Coalition-Ansatzes und einer Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews konnten die Autorinnen zeigen, dass sich die Stakeholder während den Verhandlungen weitgehend in zwei Koalitionen gruppiert haben: *«discussions on the new management contract with VRT were marked by an opposition between those favouring 'more PSB' and those arguing for 'less state intervention'»* (van den Bulck & Donders, 2014b: 90). Des Weiteren hat sich gezeigt, dass sich die Koalitionen vor allem in Bezug auf das Verständnis des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters unterschieden. Die Notwendigkeit für neue Regulierung für den VRT aufgrund der Digitalisierung (*digital argument*) wurde von beiden Seiten lediglich instrumentalisiert, um mehr oder weniger staatliche Intervention zu fordern. *«At no point did the analysis of key documents and expert interviews reveal the digital argument as an explanatory factor of the positions taken in the management contract*

negotiations» (van den Bulck & Donders, 2014b: 96). Somit werden grösstenteils die Erkenntnisse der Studien von van den Bulck (2008) bestätigt, in der bereits die Verhandlungen des Managementvertrags von 2006 untersucht wurden.

Zudem haben van den Bulck und Donders (2014c) die politische Debatte und die Gesetzgebung zur Signalintegrität in Flandern von 2010 bis 2013 untersucht. Die Autorinnen konnten zeigen, wie bisher eher stabile Koalitionen durch den Prozess der Medienkonvergenz aufgebrochen wurden. In der Folge mussten sich Politiker und politische Parteien in den neu entstandenen Konfigurationen zurechtfinden und ihre Positionen neu verhandeln. Des Weiteren wurde gezeigt, dass vor allem Koalitionen erfolgreich in der Durchsetzung der Interessen sind, die gute Verbindungen zur Regierung sowie zu Nicht-Regierungsakteuren haben. Die Studie konnte auch starke Beziehungen zwischen der inländischen Medienindustrie und der Regierung aufzeigen.

Zuletzt können zwei Studien erwähnt werden, die anhand des Multiple-Stream-Ansatzes untersuchen, wieso es zu bestimmten medienpolitischen Entscheidungen kam. In einer ersten Studie untersuchten Sundet und Syvertsen (2020), wieso es nur schwer zu Politikwandel kommt, auch wenn politische Akteure explizit darauf abzielen. Dazu kombinierten die Autorinnen den *Advocacy-Coalition*- und den *Multiple-Streams*-Ansatz und verglichen die Revisionen der Aufträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Norwegen (NRK) und Grossbritannien (BBC) zwischen 2013 und 2017. Anhand einer Dokumentenanalyse von politischen Dokumenten und Stellungnahmen von Stakeholdern konnte gezeigt werden, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter als *skillful entrepreneurs* grossen Einfluss auf den medienpolitischen Prozess geniessen. So konnten beide Organisationen sehr gut beeinflussen, was als Problem wahrgenommen wurde und wie das Problem gelöst werden sollte.

«both public broadcasters have several arenas to couple their frames of problems and solutions and influence politics. Evidently, the analysis identifies how the two corporations re-define themselves as solutions rather than problems in a broader cultural sphere: both stress their role as attractive partners for the creative industry and as vehicles of diversity, learning and integration. Both the BBC and the NRK also seize on the frame that the real problem is the global platforms and argue that these are a more significant threat to diversity than public broadcasters, thus widening the problem frame» (Sundet & Syvertsen, 2020: 508).

Zusammen mit einer breiten Koalition bestehend aus konkurrierenden Medienorganisationen, NGOs und Akteure der Kulturindustrie ist es den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern gelungen, die Möglichkeit für Politikwandel auszulassen.

Anhand desselben theoretischen Ansatzes haben zudem Herzog und Karppinen (2014) die politischen Prozesse untersucht, die in Deutschland und Finnland zum Wechsel des Finanzierungssystems von einer Geräteabgabe hin zur Haushalts- und Unternehmensabgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter auf jeweils Anfang 2013 geführt haben. Die Untersuchung von politischen Dokumenten wurde hier durch Experteninterviews mit Politiker:innen sowie Stakeholdern ergänzt. Die Autoren konnten zeigen, dass beide Reformprozesse durch nationale medienpolitische Traditionen geprägt waren. Dies kann als Bestätigung verstanden werden, dass weiterhin die Mitgliedstaaten der EU für die Rundfunkregulierung verantwortlich sind. Des Weiteren wurden die nationalen Rundfunkveranstalter wie ARD, ZDF und YLE als einflussreiche Stakeholder in den Reformprozessen identifiziert.

Zusammenfassend kann über die Forschung von Interessen in der Medienpolitik gesagt werden, dass sich seit der Jahrtausendwende durchaus eine diverse Bandbreite an Stakeholdern in medienpolitische Prozesse einbringen kann. Dazu beigetragen hat vor allem die Digitalisierung, die den Zugang zum politischen Prozess beispielsweise durch online Konsultationen erleichtert hat. Zugänglichere Prozesse in der Medienpolitik führen jedoch nicht automatisch auch zu einer neuen und gleichmässigeren Verteilung der Macht oder des Einflusses. Denn oftmals liegt die Macht und der Einfluss in der Medienpolitik vor allem bei einer bestimmten Gruppe von Interessenvertretern. Wie Freedman (2008: 104) passend schreibt: *«the process remains largely out of reach for members of the public and is therefore skewed by a fundamental imbalance in both resources and influence between the public and private interest»*. So wird kritisiert, dass Interessen aus der Zivilbevölkerung weiterhin als periphere Kräfte wahrgenommen werden und kaum Einfluss auf die Medienpolitik geniessen.

3.2.2 Akteure der Rundfunkregulierung

Medien werden nicht nur auf nationaler Ebene reguliert, sondern auch auf europäischer oder gar globaler Ebene. Entsprechend lassen sich auch die unterschiedlichen Akteure der Medienregulierung auf den verschiedenen Ebenen untersuchen. So interessiert beispielsweise wie Regulierungsorganisationen aufgebaut sind, welche Aufgaben sie wahrnehmen oder wie unabhängig sie sind (vgl. Puppis, 2010a). Dennoch erhalten die Akteure der Medienregulierung in der Forschung vergleichsweise wenig Beachtung.

Für die vorliegende Arbeit ist die Untersuchung von Regulierungsorganisationen auf europäischer Ebene, insbesondere zum sogenannten institutionellen Dreieck der EU, von besonderer

Bedeutung. Der Vollständigkeit halber soll jedoch auch kurz auf die Forschung zu Akteuren der Medienregulierung auf nationaler sowie globaler Ebene eingegangen werden.

3.2.2.1 Nationale Akteure

Auf nationaler Ebene sind vor allem Ministerien und Regulierungsbehörden von Interesse, aber auch Selbst- und Co-Regulierungsorganisationen wurden bereits untersucht. Zuerst kann eine Reihe von Studien erwähnt werden, die einen Überblick über die zuständigen Regulierungsorganisationen in verschiedenen Staaten bieten und teilweise auch vergleichen. Beispielsweise erarbeitete Robillard (1995) in einem etwas älteren Werk einen Überblick über die Organisationen der Fernsehregulierung in 35 europäischen Staaten. In einem ebenfalls älteren Werk untersuchte Hoffmann-Riem (1996) die Rundfunkregulierung in den sechs Staaten USA, Vereinigtes Königreich, Deutschland, Frankreich, Kanada und Australien genauer. Zusätzlich wurden die Befunde unter anderem in Bezug auf die Rechtfertigung der Regulierung, die Ansätze der Regulierung, die Organisation und Prozeduren der Regulierung sowie der Regulierungsaufsicht verglichen.

Zuletzt wurden in einem neueren Werk die Regulierungsbehörden in 13 europäische Staaten untersucht (Sousa et al., 2013). Der Fokus liegt dabei vor allem auf den rechtlichen Grundlagen, den Funktionen sowie der Finanzierung und Strukturen der Regulierungsbehörden. Im Schlusskapitel werden die Erkenntnisse der Länderkapitel unter anderem in Bezug auf die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden, deren institutionelle Organisation, die konvergen-ten Regulierungsansätze verglichen. Dabei kamen die Autoren zum Schluss, dass die meisten Staaten unabhängige Regulierungsbehörden mit administrativer und finanzieller Autonomie aufweisen, wobei diese meistens gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig sind. Zudem konnte gezeigt werden, dass Medien- und zivilgesellschaftliche Vertreter in den Regulierungsbehörden unterrepräsentiert sind. «[the] indicators tend to point out a portrayal of state media regulation bodies in which there is not a place, at least within the structure of decision-making, for both sectors [civil society and media representatives]» (Sousa et al., 2013: 194). Neben den erwähnten Werken gibt es zahlreiche Studien, die sich mit einzelnen Regulierungsbehörden befassen. Dabei erhalten die *Federal Communications Commission* (FCC) in den USA (vgl. de Figueiredo & Kim, 2004; Gangadharan, 2009) sowie das *Office of Communications* (OFCOM) in Grossbritannien (vgl. Livingstone et al., 2007; P. Smith, 2006) am meisten Aufmerksamkeit.

Bei der Untersuchung von Regulierungsbehörden ist deren politische Unabhängigkeit von besonderem Interesse (vgl. Gibbons, 2013; Ginosar & Krispil, 2015; Herold, 2013; Llorens & Costache, 2014). So hat beispielsweise Mutu (2018) die Unabhängigkeit von insgesamt 43 nationalen Medienregulierungsbehörden anhand des Unabhängigkeitsindex von Gilardi (2002) verglichen. Die Autorin identifizierte grosse Unterschiede zwischen aufstrebenden und konsolidierten Demokratien. So weisen Regulierungsbehörden aufstrebender Demokratien eine höhere formelle Unabhängigkeit auf als diejenigen der konsolidierten Demokratien. Erklärt wird dies mit einem unterschiedlichen Verständnis von staatlicher Intervention. So weisen die skandinavischen Länder beispielsweise tiefe Werte bezüglich der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde auf. *«In these countries, the state is regarded as the guardian of freedom and justice, the media have been institutionally separated from political parties, resulting in a high degree of journalistic professionalisation. In contrast, in Eastern Europe the state has functioned as censor, has owned media enterprises and has made use of several intervention methods»* (Mutu, 2018: 629). Daraus resultierte nach dem Fall des Kommunismus ein Streben nach dem amerikanischen und zentraleuropäischen Ideal unabhängiger und freier Medien. Auch wenn die Regulierungsbehörden in der Folge formelle Unabhängigkeit aufweisen, ist dieser Wandel nicht ohne Probleme passiert. Der Wandel von staatlicher Kontrolle zur Liberalisierung innert kürzester Zeit führte in vielen Staaten unter anderem zu hoher politischer Polarisierung und Klientelismus. *«Media regulatory authorities were subject to government interference, mostly through the appointment of the heads and board members, funding mechanisms and regulatory competencies»* (Mutu, 2018: 629).

In einem Sammelband der *European Communication Research and Education Association* (ECREA) wurden zudem die Regulierungsbehörden von Polen (Klimkiewicz, 2013), Griechenland und Italien (Psychogiopoulou et al., 2013), Deutschland und Belgien (Docquir et al., 2013) Finnland und Grossbritannien (Craufurd-Smith et al., 2013) sowieso Bosnien und Herzegowina (Jusić, 2013) genauer untersucht. Im Schlusskapitel hält Schulz (2013) fest, dass zwischen formeller und informeller Unabhängigkeit unterschieden werden muss.

«[The studies in this book show] how skilled governments, especially, are in inventing shrewd ways to circumvent mechanism formally guaranteeing independence. In case you cannot directly influence a media regulator by cutting its budget, for example, you can make use of your power to broaden the remit and thus the workload of the institution, or obstruct the appointment of new staff – and in this way achieve a similar result» (Schulz, 2013: 368).

Auch wenn sie für die vorliegende Arbeit weniger zentral sind, können neben Studien zu klassischen Regulierungsbehörden auch kurz Untersuchungen zu Selbst- und Co-Regulierungsorganisationen erwähnt werden, wie beispielsweise Medien- oder Presseräte. Auch wenn die Untersuchung von Medienselbstregulierung seit der Jahrtausendwende an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Puppis, 2009), sind Organisationen der Selbst- und Co-Regulierung weiterhin weitgehend unerforscht geblieben. Ausnahmen bilden teils ältere Studien, die einen Überblick über verschiedene Regulierungsorganisationen bieten und diese teilweise auch vergleichen (vgl. Bertrand, 1978; H.-D. Fischer et al., 1976; Puppis, 2009; Rampal, 1981; Tambini et al., 2008).

3.2.2.2 Europäische Akteure

Wie bereits gezeigt wurde, werden medienpolitische Entscheide nicht nur auf nationaler Ebene getroffen und implementiert, sondern auch auf globaler und europäischer Ebene. Forschung zu globalen Akteuren der Medienregulierung ist weiterhin sehr selten, auch wenn die Auswirkungen der globalen Ebene auf die nationalen Medienlandschaften immer grösser werden (vgl. Puppis, 2010a). Stellvertretend kann hier jedoch das Werk von Ó Siochrú et al. (2002) erwähnt werden, welches einen Überblick über die Strukturen, Entstehung und Funktionen von globalen Regulierungsorganisationen wie beispielsweise der International Fernmeldeunion (ITU), der Welthandelsorganisation (WTO) oder der UNESCO bietet.

Für die vorliegende Arbeit zentral ist jedoch das sogenannte institutionelle Dreieck der EU, das in der Forschung auf europäischer Ebene am meisten Beachtung erhält. Als Exekutive und Vorantreiber der europäischen Integration nimmt dabei die Europäische Kommission eine besondere Rolle ein. Aufgrund der wegweisenden Funktion der Europäischen Kommission sind oftmals die Rolle und Ziele der Kommission in bestimmten medienpolitischen Entwicklungen von Interesse. So haben beispielsweise Donders (2015), Donders und Pauwels (2008) und Brevini (2013) die Stellung der Kommission in Bezug auf die Ausweitung der Aufträge öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter auf Online-Aktivitäten untersucht. Ähnlich diskutieren Afilipoaie et al. (2022) den Ansatz der Kommission bezüglich Plattformen und deren Einfluss auf den Wettbewerb im Binnenmarkt, und Costache und Llorens (2015) durchleuchten die Kommission in Bezug auf das Konzept der sogenannten *soft regulation*. Ganz allgemein ist auch die Arbeit von Harcourt (1998) erwähnenswert, die die Rolle der Kommission im Spannungsfeld zwischen Liberalisierung und Förderungen nationaler Medienvielfalt in

Bezug auf die Regulierung der Medienkonzentration diskutiert. «*The EC is therefore left with the difficult task of pursuing liberalization to produce large European companies, fending off foreign competitors, and creating rules to ensure media diversity at national levels*» (Harcourt, 1998: 448).

Verglichen zur Kommission ist das Europäische Parlament weitgehend unerforscht (vgl. Sarikakis, 2005). Ausnahme ist beispielsweise die Arbeit von Sarikakis (2004; 2005), in der die Autorin die Rolle des Europäischen Parlaments als Stimme des Volkes untersucht. Darin kommt die Autorin zum Schluss, dass das Parlament in medienpolitischen Fragen vorwiegend nationale und europäische Interessen vertritt und sich der fortschreitenden Kommerzialisierung und der drohenden kulturellen Dominanz (*cultural domination*) widersetzt.

«*The institution has certainly provided valuable advocacy for national PSBs and domestic productions; it has mobilized training programmes, achieved a very moderate but nevertheless secure funding system for European works, has intervened in matters of content provision and continues to defend the political significance of the cultural sphere in the prospect of international agreements (e.g. WTO negotiations, the position in the light of the World Summit on Information Society)*» (Sarikakis, 2005: 169).

Durch die Angst vor der Dominanz der amerikanischen Kultur scheint das Parlament jedoch ähnliche Prozesse innerhalb Europas zu vernachlässigen. Demnach hat ein sehr unsystematischer Ansatz von Seiten des Parlaments in Bezug auf die Einschränkung europäischer kultureller Dominanz (*internal cultural domination*) und die Förderung nicht gewinnorientierter Angebote für eine Legitimierung des Status Quos geführt. Dabei ist das Ziel vor allem, einen wettbewerbsfähigen europäischen Markt zu gestalten.

In einer ähnlichen Studie von Rodríguez-Castro et al. (2020) werden ebenfalls Entscheide des Europäischen Parlaments in Bezug auf *Public Service Media* (PSM) und Kommunikationsrechte (*Communication Rights*) untersucht. Die Autor:innen fanden Unterschiede zwischen den vom Parlament verabschiedeten Gesetzestexten und den Ansätzen der politischen Parteien. Während das Europäische Parlament oftmals versucht sehr allgemein Kommunikationsrechte wie Pluralismus und Medienfreiheit zu fördern, fokussieren sich politischen Parteien vermehrt auf konkrete Probleme bezüglich PSM, wie beispielsweise ihre Unabhängigkeit oder Strategien der Zusammenarbeit innerhalb des europäischen Mediensektors. Das Ziel ist dabei vor allem die Förderung einer europäischen Öffentlichkeit. Diesen Unterschied bringen die Autor:innen auf die Tatsache zurück, dass die Regulierung von öffentlich-rechtlichen

Rundfunkveranstaltern vorwiegend Sache der Mitgliedstaaten geblieben ist und sich das Europäische Parlament der Verteidigung der Kommunikationsrechte im Allgemeinen gewidmet hat.

«This means that political parties that stand for election to the EP still design their manifestos and operate under national frameworks, even though some countries (Germany, Spain) or political ideologies (socialists and left-wing parties) are, in some way, Europeanizing their agendas as well» (Rodríguez-Castro et al., 2020: 466).

Wie bereits ausgeführt, erhält der Rat der EU aufgrund seiner Unzugänglichkeit sehr wenig Aufmerksamkeit. Dies trifft auch in Bezug auf die Medienpolitikforschung zu.

Auf europäischer Ebene gibt es aber noch weitere Institutionen die für die Medienregulierung von Bedeutung sein können, wie beispielsweise der Europarat oder die *European Regulators Group for Audiovisual Media Regulators* (ERGA). Aber auch diese beiden Institutionen wurden bisher kaum erforscht. Erwähnenswert in Bezug auf den Europarat ist eine Studie von Mac Síthigh (2015), in der die Uneinigkeiten zwischen dem Europarat und seiner *European Convention of Transfrontier Television* auf der einen und der EU und ihrer Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auf der anderen Seite untersucht wurden. Zentral ist dabei, dass seit der Jahrtausendwende die frühere Fernsehrichtlinie der EU erfolgreich revidiert wurde. Ähnliche Bestrebungen von Seiten des Europarats bezüglich seiner Konvention sind jedoch fehlgeschlagen. Somit hat der Europarat, zumindest im Vergleich zur EU, an Bedeutung für medienpolitische Themen auf europäische Ebene verloren. Der Autor führt das Scheitern der Revision der Konvention und diese Wachablösung vor allem auf den Vertrag von Lissabon zurück, der der EU zusätzliche Kompetenzen einbrachte. Aber auch die fehlende Unterstützung der Mitgliedstaaten für die Konvention des Europarats und den fehlenden «Mehrwert» der Konvention für die EU haben eine Rolle gespielt.

3.2.3 Regulierungsinstrumente

Als dritten Teilbereich der Medienpolitikforschung haben Donders et al. (2014) Forschung zu Regulierungsinstrumenten identifiziert. Auf Regulierungsinstrumente auf nationaler Ebene wird hier aufgrund der enormen Zahl an Studien nicht weiter eingegangen. Vielmehr interessiert hier Forschung zu Regulierungsinstrumenten auf europäischer Ebene, insbesondere natürlich bisherige Forschung zur AVMSD. Demnach werden sich die folgenden Ausführungen auch auf solche Studien beschränken. Abschliessend wird dennoch ein kurzer Blick auf

globale Regulierungsinstrumente geworfen. Denn auf globaler Ebene kann ein Spannungsfeld zwischen Liberalisierung und Förderung kultureller Vielfalt identifiziert werden, welches auch für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sein kann.

3.2.3.1 AVMSD im Allgemeinen

Auch unabhängig von Revisionen ist die AVMSD immer wieder das Objekt verschiedener Studien gewesen. Häufiger Untersuchungsgegenstand war dabei das Herkunftsland-Prinzip, welches besagt, dass Medienunternehmen lediglich der Gesetzgebung des Herkunftslands unterstellt sind. Zum Beispiel diskutiert Smith (2011), wie unter anderem das Herkunftsland-Prinzip für Rechtsunsicherheit für Medienanbieter aber auch Regulierungsbehörden schafft.

«The principle that a single State has jurisdiction over a particular media service can, however, lead to 'regulatory disjuncture', where the rules applicable to a specific service are established by country A but the service is targeted at, or predominantly received in, country B, where different standards apply. This creates tensions between countries and concerns that fundamental social and cultural norms are being undermined by European Union internal market rules» (Smith, 2011: 263).

In der Folge haben verschiedene Länder Ausnahmen bezüglich des Herkunftslandprinzips verlangt. Der Autor bemängelt, dass dies auch für die Konsumenten Unsicherheiten mit sich bringt, da nicht immer klar ist, welchem gesetzlichen Rahmen konsumierte Medieninhalte unterstellt sind.

Des Weiteren diskutiert Wagner (2014) die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Herkunftslandprinzips auf Nicht-EU-Staaten. So kam es beispielsweise in Frankreich zu einer Debatte, da Netflix mit einer Erstiniederlassung in Luxemburg (heute Niederlande) Auflagen von Seiten Frankreichs, wie unter anderem die Verpflichtung nationale und europäische Produktionen zu unterstützen, umgehen konnte. In Luxemburg und auch in den Niederlanden gelten diesbezüglich lockerere Auflagen. Der Autor kommt demnach zum Schluss, dass das Herkunftslandprinzip nur bedingt für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Medienanbietern aus der EU und solchen ausserhalb der EU sorgen kann. Eine Ausweitung des Umfangs der AVMSD auf Anbieter, deren Inhalte in der EU konsumiert werden können, sei demnach in einer derart globalisierten Welt wünschenswert.

Herold (2008) hingegen bezeichnet das Herkunftslandprinzip als Grundstein der europäischen Rundfunkregulierung. Gekoppelt mit dem Prinzip der Mindestharmonisierung, in dem die EU

Mindeststandards festsetzt, aber Mitgliedstaaten strengere Auflagen bestimmen können, sei das Herkunftslandprinzip vollkommen im Interesse der Konsumenten. «*It gives them a wide choice of audiovisual media services, which know no borders anymore, but also the security that all services they receive will comply with a fundamental set of principles established at the EU level*» (Herold, 2008: 23). Zudem würde die AVMSD für den Fall von Konflikten zwischen nationalen Regulierungsbehörden und ausländischen Medienanbietern genügend Mechanismen bieten, um Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip zu machen und somit Lösungen zu finden.

Zudem diskutieren Ibrus und Rohn (2016) die unterschiedlichen Ansätze zwischen Rundfunkregulierung und Internetregulierung sowie die Problematik der zunehmenden technologischen Konvergenz.

«This is due to the very different rationales of these regulatory traditions – TV regulation being the domain of cultural policy making, while the related internet regulation in the EU, formulated in its E-Commerce Directive, is about the regulation of service markets, based mostly on economic rationales and aimed at safeguarding entrepreneurial freedoms in the internet space» (Ibrus & Rohn, 2016: 11).

Die Autoren argumentieren, dass die operationelle Logik von Video-Sharing-Plattformen die Ansätze der AVMSD untergräbt. Die sogenannte *sharing economy*, in welcher der Zugang zu Waren oder Dienstleistung viel bedeutungsvoller ist als der Besitz, sei nicht kompatibel mit bisherigen Ansätzen der AVMSD. Zum einen führe die technologische Konvergenz früher oder später auch zu einer regulatorischen Konvergenz. Die Autoren gehen davon aus, dass sich dabei ein gewisser Trend zur Liberalisierung durchsetzen wird. Zum anderen sei die *sharing economy* im Widerspruch mit bestimmten Bestimmungen der AVMSD, wie beispielsweise die Förderung europäischer Werke.

Zuletzt können zwei Studien erwähnt werden, die zwischen den zwei Revisionen von 2007 und 2018 durchgeführt wurden und sich mit der Implementierung der AVMSD in den Mitgliedstaaten befassen. Beide Studien konzentrieren sich dabei auf die Implementierung der Bestimmungen bezüglich On-Demand-Diensten. Während Metzdorf (2014) Frankreich, Belgien und die Niederlande untersuchte, widmete sich Weinand (2018a) Frankreich, Deutschland und Grossbritannien. Metzdorf (2014) konnte zeigen, dass die Implementierung der AVMSD mit viel Unsicherheit verbunden war. So kamen verschiedene nationale Regulierungsbehörden zum Schluss, dass die AVMSD auch für bestimmte Seiten von Online-Zeitungen gelte, während die AVMSD diese eindeutig davon freistellen wollte. Auch bei den

Bestimmungen bezüglich des Schutzes vor schädlichen Inhalten für Minderjährige auf On-Demand-Diensten wurde grosser Spielraum identifiziert.

3.2.3.2 AVMSD-Revision von 2018

Die Revision von 2018, die auch in der vorliegenden Arbeit Untersuchungsgegenstand ist, wurde bereits von diversen Studien erforscht. Broughton Micova (2021) und Weinand (2018b) bieten beispielsweise einen guten Überblick über die Änderungen, die die Revision mit sich gebracht hat. Aber auch die einzelnen Bereiche der Revision haben bereits Aufmerksamkeit erhalten, allen voran die Regulierung von Video-Sharing-Plattformen.

So hat beispielsweise Kukliš (2021) grundlegende Differenzen zwischen der Regulierung von Video-Sharing-Plattformen und klassischen audiovisuellen Medien identifiziert. Ausschlaggebend ist dafür der mittlerweile allgemein etablierte Konsens, dass Video-Sharing-Plattformen lediglich Kommunikationsintermediäre sind und keine redaktionelle Verantwortung über die vermittelten Inhalte tragen. In der Folge werden Video-Sharing-Plattformen in der Revision der AVMSD nicht in Bezug auf die Inhalte reguliert, sondern in Bezug auf deren Organisation auf der Plattform und deren Distribution. *«the major consequence should be that while broadcasters are objectively responsible for every single piece of content that appears on their broadcasts, VSPs should only be responsible for its systemic treatment»* (Kukliš, 2020: 100). Laut Autor setzt ein solche Ansatz jedoch voraus, dass auch die Interessen der Nutzer:innen berücksichtigt werden, da sie die primären Quellen von Inhalten sind. Somit sollten Nutzer:innen Informationen über das Funktionieren der Plattformen bereitgestellt und Plattformen mit gewissen Transparenzpflichten versehen werden; Bereiche, die laut Kukliš (2020; 2021) in der Revision von 2018 nur rudimentär angedeutet werden.

Woods (2018) weist zudem auf die Schwierigkeiten hin, die eine Regulierung von Video-Sharing-Plattformen mit sich bringt, die lediglich auf Videos abzielt. So sei es beispielsweise unklar, ob Kommentare zu Inhalten ebenfalls in den Geltungsbereich der Revision fallen oder nicht. Auch der Begriff der wesentlichen Funktion (*essential functionality*) sorgt für Schwierigkeiten. Laut Revision muss das Bereitstellen von Sendungen und nutzergenerierten Videos eine wesentliche Funktion eines Dienstes sein, damit der Dienst in den Geltungsbereich der Revision fällt. Dabei kritisiert die Autorin eine unklare Definition des Begriffs.

Broughton Micova und Kostovska (2021) haben die Regulierung von Video-Sharing-Plattformen in Bezug auf kommerzielle Kommunikation untersucht. Dies ist insofern relevant, als

dass weiterhin unklar ist, inwiefern Video-Sharing-Plattformen für nutzergenerierte kommerzielle Kommunikation verantwortlich sind. Anhand des Konzepts der wesentlichen Funktion kommen die Autorinnen zum Schluss, dass eine genauere Untersuchung der Funktionen und Businessmodelle der Plattformen eine effizientere Regulierung ermöglichen würde. So sei es unter anderem zentral zu verstehen, ob und wie es Plattformen den Nutzer:innen ermöglichen, sich selbst vor schädlicher Werbung zu schützen, ob und wie Plattformen Werbetreibende und Influencer eigenständig zusammenbringen, oder wie stark Plattformen nutzergenerierte kommerzielle Kommunikation allgemein fördern. Nur mit einem besseren Verständnis über diese Funktionen von Plattformen bezüglich kommerzieller Kommunikation sei es möglich zu eruieren, wie Plattformen für solche Inhalte verantwortlich gemacht werden können.

In Bezug auf die Regulierung von Video-Sharing-Plattformen haben zudem Valcke und Lambrecht (2021) den sich ausweitenden Umfang der AVMSD untersucht. Die Autorinnen thematisieren die Schwierigkeiten bei der Definition von Video-Sharing-Plattformen und wann diese von der AVMSD betroffen sind. Mit dem Prinzip der wesentlichen Funktion werden zwar die klassischen Plattformen wie YouTube und Facebook von Videosektionen auf Online-Zeitungen unterschieden. Die Autorinnen befürchten jedoch aufgrund der unklaren Definition eine mangelnde Rechtssicherheit für nationale Regulierungsbehörden sowie Medienunternehmen.

Ein weiterer Themenbereich der Revision von 2018, das in der Forschung bisher auf Interesse gestossen ist, ist die Förderung von europäischen Werken auf On-Demand-Plattformen. So haben beispielsweise Apa und Gangemi (2019; 2021) die Implikationen der neuen Regulierung für die Plattformen sowie die Schwierigkeiten, die Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Richtlinie antreffen werden, diskutiert. Neu sind On-Demand-Plattformen dazu verpflichtet, 30% ihrer Kataloge mit europäischen Werken zu füllen, sowie diese herauszustellen. Zusätzlich dürfen Mitgliedstaaten finanzielle Beiträge für die Förderung europäischer Werke für Anbieter erlassen, die im Ausland niedergelassen sind aber auf Zuschauer:innen in ihrem Gebiet abzielen. So identifizieren die Autoren der Studie einen gewissen Widerspruch bezüglich des Herkunftslandprinzips. Auf der einen Seite versucht die Revision das Herkunftslandprinzip zu stärken indem Klarheit über Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten geschaffen wird. Auf der anderen Seite ist die Möglichkeit, von Anbietern aus Drittstaaten finanzielle Beiträge zu verlangen, eine klare Abweichung des Prinzips. Zwar könne eine solche Regulierung verhindern, dass einzelne Staaten Medienanbieter durch lockerere Regulierung anlocken.

Hingegen führt ein solcher Ansatz zu weiteren Differenzen zwischen den gesetzlichen Rahmen der Mitgliedstaaten und dadurch zu einer weiteren Fragmentierung der Medienlandschaft.

«To reinforce the European ideal, rules are needed that are perceived by all to be fair, that strike the right balance and that are not vulnerable to speculation from competition between States based on a regulatory race to the bottom. [...] a framework is needed that will discourage the selfishness of individual States and prevent the creation of “regulatory havens” that focus cunningly on deregulation and relaxed enforcement in order to make themselves more attractive targets of jurisdiction shopping» (Apa & Gangemi, 2019: 127).

Des Weiteren diskutieren Apa und Gangemi (2021) die Herausstellung von europäischen Werken auf On-Demand-Plattformen. Die Auflagen wurden in der Revision sehr vage formuliert. So werden zwar Methoden zur Herausstellung erwähnt, wie beispielsweise eine eigene Sektion oder eine Suchfunktion für europäische Werke oder Marketing-Ansätze wie das Verwenden von europäischen Werken in Werbekampagnen. Aber ein Richtwert, wie viele Europäische Werke konkret herausgestellt werden müssen, fehlt gänzlich. Die Mitgliedstaaten geniessen demnach grosse Freiheiten in der Interpretation von Herausstellung. Nationale Märkte werden demnach laut Autoren durch weiteren Wettbewerb zwischen Anbietern geprägt, da die Medienorganisationen, abhängig vom Land der Niederlassung, verschiedenen Regulierungsansätzen unterstellt sind.

Zuletzt kann in Bezug auf die Revision von 2018 die Arbeit von Muttu (2021) erwähnt werden, die sich mit der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden befasst. Der Autor identifiziert Schwierigkeiten bezüglich der Harmonisierung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden. Da die institutionelle Unabhängigkeit nicht in allen Mitgliedstaaten gleich definiert wird, sieht der Autor die erste Hürde in der Harmonisierung des institutionellen und gesetzlichen Rahmens, in welchem sich nationale Regulierungsbehörden bewegen. Zweitens stellt die Schaffung transparenter Entscheide sowie die Gewährung der Rechenschaftspflicht verschiedene Mitgliedstaaten vor Probleme.

«Member states must ensure that the powers assigned to media authorities are set by law in order to ensure independence and transparency of regulatory activities carried out. In addition, ensuring the adequate financial resources that should be subject to external auditing processes by an independent and qualified institution represents another challenge that it is linked with regulators' independence. Clear provisions for checks and balances must be enforced to ensure regulators' efficient functioning» (Muttu, 2021: 364).

In Bezug auf die AVMSD-Revision kann zudem die Studie von Broughton Micova et al. (2019) erwähnt werden, in der untersucht wird, inwiefern die Revisionen der AVMSD sowie der Urheberrechtsrichtlinie von 2019 europäische Medienschaffende vor der Konkurrenz mit US-amerikanischen Plattformen schützen. Die Autor:innen haben unterschiedliche Ansätze in den beiden Revisionen festgestellt. So wird in der AVMSD versucht, ähnliche Spielregeln für ähnliche Medienanbieter zu generieren. Die Regulierung für On-Demand- sowie Video-Sharing-Plattformen wurde zumindest teilweise an derjenigen für klassische Fernsehveranstalter angepasst.

«It essentially intervenes in the relationship between VSPs and advertisers in an attempt to approximate it to that between audiovisual media services and advertisers, while getting close to matching the obligations on those carrying professionally produced content [...] to contribute to the production of European content» (Broughton Micova et al., 2019: 242).

Diese eher protektionistischen Massnahmen stehen jedoch im Kontrast mit dem Ansatz der Urheberrechtsrichtlinie. Zeitungsverlage erhalten zwar neue Rechte um die Lizenzierung ihrer Werke im Online-Bereich zu erleichtern. Da Zeitungsverlagen aber ähnliche Rechte bereits zustanden, erwarten die Autoren keine grossen Veränderungen durch die revidierte Urheberrechtsrichtlinie. Zusätzlich wird kritisiert, dass durch solche Massnahmen die Machtverhältnisse kaum verändert werden. *«It will not affect the rules of the game in which the press publishers and platforms compete for advertising revenue, nor will it create new obligations for platforms to invest in content» (Broughton Micova et al., 2019: 242).* Die Autoren gehen gar von einem entgegengesetzten Effekt aus, da von Seiten der Online-Plattformen keine Verpflichtungen oder Anreize bestehen, Inhalte der Zeitungsverlage zu verbreiten.

3.2.3.3 AVMSD-Revision von 2007

Eine Reihe von Studien aus dem Bereich Medienrecht beschäftigt sich ebenfalls mit den Konsequenzen der Revision der AVMSD von 2007. Burri-Nenova (2007) konnte beispielsweise eine Diskrepanz zwischen der Rhetorik der kulturellen Vielfalt und den tatsächlich umgesetzten Instrumenten der Revision zeigen. *«We deem that in its present form the AVMS, while securing a competitive environment and also providing for legal certainty for new media, does not actively contribute to the diversity of cultural expressions in European audiovisual media» (Burri-Nenova, 2007: 1724).* Die Revision könne so unter anderem zu reduzierter Kreativität oder falschen Anreizen für die europäischen Inhaltsproduzent:innen führen. Die Autorin

appelliert in diesem Kontext auch an die Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen der UNESCO, die die Unterzeichnenden zur Förderung der kulturellen Vielfalt verpflichtet, wenn auch nicht rechtlich bindend.

Ähnlich hat Woods (2008) die Revision von 2007 in Bezug auf die Werberegulierung analysiert. Obwohl die Revision neue Regulierung unter anderem im Bereich des *Product-Place-ments* einführte, identifiziert die Autorin Mängel in der Klarheit des Gesetzestextes und befürchtet eine Infragestellung des Geltungsbereichs der Gesetzgebung. Zusätzlich kommt Woods zum Schluss, dass die Revision nur beschränkt auf die Bedürfnisse der Zuschauer:innen eingeht.

«Although clearly some measures for the protection of the viewer remain, the balance has changed, perhaps irrevocably, in favour of a broadcasting environment that is principally commercial. It will thus become increasingly difficult for the viewer to watch television in a non-commercial environment, as product placement, and split screen advertising become accepted and perhaps commonplace» (Woods, 2008: 77).

Mit einer nicht ganz so medienrechtlichen Perspektive untersuchten zudem Valcke et al. (2008), inwiefern die revidierte AVMSD den Herausforderungen des technologischen Wandels gewachsen ist und welches Modell der künftigen Rundfunkregulierung die EU damit vorschlägt. Auch wenn die Autoren die damalige Erweiterung des Geltungsbereichs der Regulierung auf On-Demand-Dienstleistungen befürworteten, wurde befürchtet, dass verschiedene Fragen unbeantwortet bleiben würden, die sich durch aufkommende Produkte und Dienstleistungen aufdrängten. So seien beispielsweise die Debatten rund um konvergierende text-basierte und audiovisuelle, nutzergenerierte oder interaktive Medieninhalte verschoben worden. In diesem Kontext kann auch die Studie von Valcke und Stevens (2007) erwähnt werden, die sich aber mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission beschäftigte und die Stossrichtung der Kommission bezüglich künftiger Regulierung aller elektronischer audiovisueller Medien untersuchte.

3.2.3.4 Globale Regulierungsinstrumente

Auf globaler Ebene kann an dieser Stelle ein Konflikt besonders hervorgehoben werden, der Medienpolitikforscher:innen seit der Jahrtausendwende stark beschäftigt. Dabei handelt es sich um den Konflikt zwischen der Liberalisierung und dem Streben nach einem freien Markt auf der einen, und der Förderung der Medienvielfalt auf der anderen Seite (vgl. Smiers, 2004;

Voon, 2006). So wird zum einen untersucht, welche Einflüsse die angestrebte Liberalisierung durch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welt handelsorganisation (WTO) auf die Rundfunk- (vgl. Bernier, 2004; Freedman, 2003; Graber, 2004; Pauwels & Loisen, 2003, 2004) oder Telekommunikationsregulierung (vgl. Cameron, 2004; Luff, 2004a, 2004b) hat. Allgemein wird dabei die anhaltende Kommodifizierung von Kultur und die damit einhergehenden Konsequenzen für die Medienregulierung thematisiert.

«the 'commodification of culture' is irreversible [...]. Although the EU was able to postpone the dismantling of its audiovisual policy and the liberalization of the audiovisual sector during the Uruguay round, it did not succeed in exacting a separate cultural status for the audiovisual sector. The European audiovisual sector is therefore not safeguarded against future attempts at liberalization» (Voon, 2006: 306).

Auf der anderen Seite ist die Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen der UNESCO als *«eine Antwort auf die drohende Liberalisierung des Kultur- und Mediensektors im Rahmen der WTO»* (Puppis, 2010a: 150) zu verstehen. Das Ziel ist dabei die Anerkennung der Doppelnatur von Kulturgütern als Handelswaren aber auch als Artefakte mit kulturellem Wert. Des Weiteren soll sichergestellt werden, dass Regierungen im Bereich der Kulturpolitik Massnahmen zum Schutz der Förderung der kulturellen Vielfalt ergreifen können (vgl. Graber, 2006).

Dieser *«clash of cultures»* (vgl. Voon, 2006) zwischen der angestrebten Liberalisierung der WTO und der Förderung der kulturellen Vielfalt durch die UNESCO hat natürlich auch weitreichende Konsequenzen für die künftige Richtung von diversen Ansätzen in der Rundfunkregulierung. Wie bereits in der Einleitung angesprochen, spielen diese Spannungen zwischen Liberalisierung und gesellschaftlicher Verantwortung auch in der vorliegenden Arbeit eine bedeutende Rolle.

4 Methoden

Für die Untersuchung von Stakeholdern in politischen Prozessen werden in der Literatur sowohl qualitative wie auch quantitative Methoden verwendet. Qualitative Interviews mit Politiker:innen oder Stakeholdern und quantitative oder qualitative Inhaltsanalysen von öffentlichen Konsultationen oder politischen Dokumenten gehören dabei zu den gängigsten Methoden.

Laplume et al. (2008) fordern in ihrer Analyse des Forschungsstands zum Stakeholder-Begriff hingegen mehr qualitative Forschung. Denn qualitative Methoden wie Interviews, Beobachtungen oder die Analyse von Sekundärquellen würden verschiedene Vorteile bringen: *«it offers the ability to offer a richer understanding of cognition and discourse through analyses of text and respondent viewpoints, aspects generally less accessible through quantitative methodologies»* (Laplume et al., 2008: 1174). So wird beispielsweise ein systematisches Untersuchen von Motiven von Handlungen ermöglicht, anstatt auf die Interpretation der Forscher:innen zu vertrauen. Creswell (2017) betont zudem, dass durch qualitative Forschung auch Interaktionen zwischen Akteuren durchleuchtet werden und so gemeinsame Themen und Muster über die einzelnen Untersuchungsgegenstände hinweg identifiziert werden können.

Auch die vorliegende Arbeit hat sich der qualitativen Methodik bedient. So schafft eine Dokumentenanalyse von politischen Dokumenten sowie der Stellungnahmen während der öffentlichen Konsultation einen Überblick über die relevanten Stakeholder sowie ihren Positionen und Argumenten. Dies ermöglicht zudem eine erste Einordnung der hervorgerachten Forderungen. Zusätzlich hilft die Analyse solcher Dokumente bei der Ausarbeitung weiterer Instrumente der Datenerhebung. So wurden auch für diese Studie Experteninterviews mit Stakeholder der europäischen Medienpolitik sowie EU-Medienpolitiker:innen durchgeführt. Mithilfe dieser Interviews soll unter anderem aufgezeigt werden, welche Stakeholder als einflussreich wahrgenommen wurden. Die Methoden der Datenerhebung sowie die Datenauswertung durch eine qualitative Inhaltsanalyse werden in den folgenden Kapiteln ausführlicher diskutiert. Zuerst soll jedoch die Relevanz der Analyse der AVMSD-Revision aufgezeigt werden.

4.1 Fallauswahl: AVMSD Revision

Um komplexe Phänomene wie Institutionen oder politische Prozesse zu untersuchen, eignen sich Fallstudien. Eine Fallstudie als Forschungsdesign ist die Untersuchung eines bestimmten Phänomens anhand eines einzelnen Falls oder anhand weniger Fälle, wobei ein Fall als *«an instance or manifestation of the phenomenon»* (Broughton Micova, 2019: 72) definiert werden kann. Fälle sind dabei insbesondere interessant, da sie sowohl einzigartig als auch repräsentativ für eine Reihe von ähnlichen Fällen sind, wie beispielsweise Stake (1995: 1) schreibt: *«We are interested in [cases] for both their uniqueness and commonality»*.

Demnach liefern Fallstudien auf der einen Seite lediglich ein Bild über den gewählten Fall und werden deshalb oft wegen ihrer mangelnden Generalisierbarkeit kritisiert. So erlauben

beispielsweise Fallstudien auf nationaler Ebene kaum Aussagen über dasselbe Phänomen auf europäischer oder globaler Ebene. Daher ist es auch die primäre Aufgabe einer Fallstudie, den gewählten Fall im Spezifischen zu verstehen und nicht zwingend eine Generalisierung oder eine Untersuchung anderer ähnlicher Fälle vorzunehmen (vgl. Stake, 1995).

Auf der anderen Seite ermöglichen Fallstudien dennoch mehr über ein Phänomen im Allgemeinen zu erfahren (vgl. Seawright & Gerring, 2008; Stake, 1995). Wie passend Gerring (2004: 342) in seiner Definition des Begriffs Fallstudie schreibt: «[a case study is] *an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units*». Von Vorteil ist dabei, dass Fallstudien sehr detaillierte Erkenntnisse versprechen. Dies macht die Fallstudie zu einem sehr vielseitigen Ansatz, der vor allem auch für die Untersuchung von komplexen und sozialen Phänomenen zum Einsatz kommt. Durch die Fülle an Details, die durch Fallstudien produziert werden, eignen sie sich insbesondere auch für die Theoriebildung (vgl. Broughton Micova, 2019). Solch detaillierte Erkenntnisse entstehen vorwiegend durch eine ganzheitliche Sicht auf den zu untersuchenden Fall. Oftmals kommen verschiedene Methoden zur Anwendung oder die Auswertung verschiedener Datensätze wird zu einem ganzheitlichen Bild zusammengefügt. Durch die Fallstudie werden zudem Forschende aufgefordert, verschiedene Zugänge zum entsprechenden Fall zu wählen und mehrere Sichtweisen zu entwickeln. Es werden zuvor unentdeckte Aspekte des Phänomens beleuchtet, wodurch Forschende auf neue Forschungsfragen aufmerksam gemacht werden. So sind die Erkenntnisse von Fallstudien durchaus auch für die Untersuchung ähnlicher Fälle nützlich, da sie wichtige Anhaltspunkte oder Herangehensweisen aufzeigen. In diesem Kontext betont beispielsweise Broughton Micova (2019) die Bedeutung von Fallstudien um Wissen über nicht-westliche Mediensysteme zu generieren, da die bisherigen Anhaltspunkte und Herangehensweisen nicht zielführend sind und schrittweise neu geschaffen werden müssen.

Wieso aber eignet sich insbesondere die Untersuchung der AVMSD-Revision, um ein besseres Verständnis über Stakeholder der europäischen Medienpolitik zu erlangen? Denn wie Seawright und Gerring (2008: 294) schreiben, steht und fällt eine Fallstudie mit der Wahl des richtigen Falls: «*the chosen case is asked to perform a heroic role: to stand for (represent) a population of cases that is often much larger than the case itself*». In erster Linie ist die AVMSD-Revision natürlich eine Manifestation der Einflussnahme von Stakeholdern auf die europäische Medienpolitik. Zusätzlich kann die AVMSD-Revision als eine typische Fallauswahl nach Seawright und Gerring (2008) verstanden werden. Das Auftreten und der Ablauf typischer Fälle ist in der existierenden Literatur bereits gut erforscht und erklärbar. Ein solch

typischer Fall verspricht nach Seawright und Gerring (2008) durch die Stabilität der Prozesse eine gewisse Repräsentativität für andere, aber ähnliche Fälle. Die Revision der AVMSD-Richtlinie ist als typischer Fall anzusehen, weil eine solche Revision seit dem Inkrafttreten der damaligen Fernsehrichtlinie 1989 alle rund zehn Jahre ansteht. Zusätzlich stellt die AVMSD von 2007 als Novellierung der sogenannten Fernseh-Richtlinie den Grundstein der europäischen Medienpolitik dar.

«The Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) is the cornerstone of European Union media law. It is not only the longest standing piece of EU legislation that directly influences the markets for television and on-demand audiovisual media offers, it has also been a major driver for enabling and increasing the cross-border offer and reception of such content» (Cole, 2018: 5).

Dennoch müssen die Spezifitäten des ausgewählten Falls bei der Auswertung der Daten berücksichtigt werden, denn auch der typischste Fall weist Abweichungen zur Population aller Fälle auf. *«a case may lie directly on the regression line but still be, in some important respects, atypical»* (Seawright & Gerring, 2008: 300). So ist auch die AVMSD-Revision von 2018 ein Spezialfall. Denn mit dieser Revision werden beispielsweise zum ersten Mal Video-Sharing-Plattformen reguliert, namentlich in Bezug auf den Jugendschutz und weiteren Auflagen, die später im Detail besprochen werden. Eine derartige Revision hat sich aufgrund der Konvergenz der Technologien seit Jahren abgezeichnet, da über Jahre hinweg gleiche Inhalte auf verschiedenen Plattformen unterschiedlich reguliert wurden. Eine *Content-Richtlinie* im Sinne *«eines kohärenten Regelungswerkes für alle 'Inhalte-Dienste'»* (Holtz-Bacha, 2006: 182) wurde deswegen schon länger diskutiert (vgl. Schulz, 2003).

Diese Besonderheit hat Konsequenzen für die Untersuchung der Revision. Zum einen verspricht die Untersuchung neue Erkenntnisse, da mit der Regulierung für neue Medienanbieter wie Video-Sharing Plattformen neue Stakeholder auf der europäischen politischen Bühne erwartet werden können. Denn während traditionelle Fernsehveranstalter sowie On-Demand-Anbieter bereits vor der Revision von der AVMSD betroffen waren, stossen Video-Sharing Plattformen neu zu den Betroffenen hinzu. Dies ist insofern auch relevant, als dass die Revision eine Weichenstellung für künftige Regulierung solcher Plattformen auf europäischer Ebene darstellt. Denn mit dem *Digital Markets Act* und dem *Digital Services Act* folgt in den nächsten Jahren weitere Regulierung, die neue Online-Plattformen betrifft und diese als Stakeholder der Medienpolitik weiter etablieren wird. Zusätzlich verspricht eine Untersuchung der AVMSD-Revision nicht nur neue Erkenntnisse für die Medienpolitik, sondern auch für

andere Politikfelder, in denen Regulierung ausgeweitet und so die Möglichkeit entsteht, dass neue Stakeholder in den Politikbereich hinstossten.

Zum anderen schränkt diese Ausweitung der Regulierung jedoch die Generalisierbarkeit der Untersuchung ein, da zum Teil sehr spezifische Themenbereiche diskutiert wurden. Solche spezifischen Debatten lassen sich natürlich nicht ohne Weiteres generalisieren. Dies wird zusätzlich verstärkt, da es sich bei der AVMSD *lediglich* um eine europäische Richtlinie handelt. Dies ist durchaus problematisch, wenn man die AVMSD-Revision als repräsentative Manifestation der Einflussnahme von Stakeholdern auf die europäische Medienpolitik verstehen will. Denn Stakeholder der europäischen Medienpolitik haben zahlreiche weitere Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. Direktiven der EU setzen lediglich Ziele in einem bestimmten Politikfeld fest, die von allen Mitgliedstaaten erreicht werden müssen. So wurde die AVMSD-Direktive von den Mitgliedstaaten bis im September 2020 in nationales Recht umgesetzt. Die Ausarbeitung von Gesetzen, die das Erreichen dieser Ziele sicherstellt, ist vollständig den Mitgliedstaaten überlassen. Die Kommission publiziert dennoch Richtlinien, die den Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Direktive helfen. Die Prozesse der Implementierung in den Mitgliedstaaten sowie das Verfassen der Richtlinien sind zudem weitere politische Prozesse, welche die jeweilige staatliche Medienregulierung ebenfalls massgebend beeinflussen können. Deshalb verdienen auch diese Prozesse künftig die Aufmerksamkeit der Wissenschaft. Zudem dürfen diese weiteren Möglichkeiten der politischen Einflussnahme bei der Datenauswertung der vorliegenden Arbeit nicht vergessen, und müssen für eine allfällige Generalisierung der Erkenntnisse berücksichtigt werden.

4.2 Methoden der Datenerhebung

In der qualitativen Forschung können grundsätzlich drei Methoden der Datenerhebung identifiziert werden: Befragungen, Beobachtungen und Dokumentenanalyse (vgl. Meyen et al., 2011). Für die vorliegende Arbeit wurden sowohl Befragungen in Form von Experteninterviews wie auch eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Durch die Experteninterviews soll vor allem Kontextwissen generiert werden, wobei Kontextwissen als *«Kenntnisse des Experten über die Rahmenbedingungen, Zwänge und Interessenstrukturen bei der Lösung gesellschaftlicher Konflikte»* (Kaiser, 2014b: 44) definiert wird. Die Dokumentenanalyse kommt in der Forschung oft als ergänzende Methode zum Einsatz. Sie hilft in der vorliegenden Arbeit beispielsweise bei der ersten Identifikation relevanter Stakeholder und potentieller

Interviewpartner:innen sowie bei der Ausarbeitung des Interviewleitfadens (vgl. W. Schmidt, 2017). Im Folgenden werden die beiden Methoden der Datenerhebung im Detail diskutiert.

4.2.1 Dokumentenanalyse

Gibt es eine qualitative Methode, um welche Forscher:innen der Medienpolitik wohl kaum herumkommen, so ist es die Dokumentenanalyse. Die Untersuchung von politischen Dokumenten erweist sich in fast jeder Art von Medienpolitikforschung als hilfreich, sei es für die Untersuchung von politischen Debatten, von der Geschichte und der Entwicklung der Medienregulierung oder von den Standpunkten verschiedener Stakeholder zu einem bestimmten politischen Thema (vgl. Karppinen & Moe, 2019). Dabei kann sich die Dokumentenanalyse mit jeglichen Formen von Dokumenten befassen: Briefe, öffentliche Dokumente, Bilder, Videos oder gar Tonaufnahmen. Im Kontext der Medienpolitikforschung beschäftigt sich die Dokumentenanalyse jedoch meist mit öffentlichen Dokumenten wie beispielsweise Gesetzestexte, Stellungnahmen, Sitzungsprotokolle oder Medienmitteilungen (vgl. Karppinen & Moe, 2019). . Dabei haben Dokumente gegenüber vielen anderen Quellen wie Interview- oder Umfragedaten den Vorteil, dass sie oftmals relativ leicht zugänglich sind. Aber auch wenn der einfache Zugang zu einer Vielzahl an öffentlichen Dokumenten die entsprechende Untersuchung auf den ersten Blick als trivial und unproblematisch erscheinen lässt, ergeben sich durchaus methodische Herausforderungen.

4.2.1.1 Grundprinzip und Quellenkritik

Dokumente können prinzipiell zwei Kategorien zugeordnet werden: Tradition oder Überreste. Dokumente der Tradition werden vorwiegend zum Zweck der Überlieferung hergestellt, während Überreste im Rahmen alltäglicher Tätigkeiten erstellt werden. Hilfreich ist auch die Unterscheidung, ob eine Quelle absichtlich (Traditionsdokument) oder unabsichtlich (Überreste) Auskunft gibt (vgl. Rhode & Wawra, 2020). Auf eine weitere Kategorisierung von Dokumenten, wie man sie vor allem aus der Geschichtswissenschaft kennt, wird hier verzichtet, da in der vorliegenden Arbeit nicht mit sensiblen Dokumenten gearbeitet wurde. Denn die Dokumentenanalyse der vorliegenden Arbeit beschäftigt sich ausschliesslich mit Dokumenten der Tradition, die zur Überlieferung von Kommunikation erstellt wurden.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Quellen, stellen Dokumente, vor allem im Kontext der Medienpolitikforschung, sehr stabile Daten dar. Sie können meist einfach aufbewahrt, abgerufen und vervielfältigt werden. Der einfache Zugang zu einer Vielzahl an verschiedenen Dokumenten macht die Dokumentenanalyse zudem zu einer sehr kosteneffizienten Methode (vgl. Karppinen & Moe, 2019)

Dokumente werden oft im Gegensatz zu anderen Quellen als zuverlässiger und ihr Inhalt als faktischer wahrgenommen. Dennoch darf auch bei einer Dokumentenanalyse nicht vergessen werden, dass jegliche Dokumente in einem bestimmten sozialen Rahmen produziert werden. *«all policy and industry documents – no matter how dry and neutral – frame issues in a certain light, and only present one possible construction of reality and one perspective into the issue and possible solutions»* (Karppinen & Moe, 2019: 252). Dokumente werden meist von bestimmten Personen in bestimmten Zeiten zu einem bestimmten Zweck erstellt. Zusätzlich stellt sich bei der Dokumentenanalyse die Frage der Authentizität von Dokumenten, da solche fehlerhaft, unvollständig, untypisch oder gar gefälscht sein könnten.

Um diesen Problemen zu begegnen, wird in der Regel eine Quellenkritik durchgeführt, in der unter anderem die Umstände der Produktion des Dokuments kritisch hinterfragt werden. *«We need to question both the authenticity (indisputable origin) and the credibility (error and inaccuracies) of each source»* (Karppinen & Moe, 2019: 252). Auch wenn die Quellenkritik vor allem ein zentrales Merkmal der Geschichtswissenschaften ist, spielt sie doch in jeder Dokumentenanalyse eine zentrale Rolle. Laut Rhode und Wawra (2020: 28) geht es bei der Quellenkritik schlussendlich um die Einschätzung, *«welche Teile der Forschungsfrage die jeweilige Quelle beantworten kann, und welche nicht»*. Dabei kann zwischen der inneren und äusseren Quellenkritik unterschieden werden. Die äussere Quellenkritik beschäftigt sich hauptsächlich damit, in welcher Form ein Dokument vorliegt, sie untersucht die Echtheit und Vollständigkeit des Dokuments und die Angaben zum:zur Verfasser:in. Die innere Quellenkritik hingegen untersucht inhaltliche Aspekte eines Dokuments und *«widmet sich Besonderheiten der Sprache und Argumentation»* (Rhode & Wawra, 2020: 28). In der Praxis lässt sich die Quellenkritik jedoch nicht immer so klar aufteilen. So können zum Beispiel anhand inhaltlichen Merkmalen Informationen zum:zur Verfasser:in oder zu den Adressat*innen gewonnen werden (vgl. Rhode & Wawra, 2020). Zudem stellt die Quellenkritik keinen isolierten Schritt im Forschungsablauf dar, sondern wird – wie auch in dieser Arbeit – vielmehr durch ständige Überlegungen in den verschiedenen Schritten fortlaufend durchgeführt (vgl. Karppinen & Moe, 2019).

Freedman (2010) macht zusätzlich auf ein Problem der Dokumentenanalyse aufmerksam, das nicht mit einer Quellenkritik beseitigt werden kann. Demnach fordert er die Medienpolitikforschung dazu auf, auch weniger sichtbare Prozesse in den Untersuchungen zu berücksichtigen. Beispielsweise werden fallengelassene Alternativen oder weniger diskutierte Lösungsvorschläge vernachlässigt, da sie meist nicht den Weg in öffentlichen Dokumenten finden. Oft werden nur politische Prozesse untersucht, die auch dokumentiert und damit beobachtbar sind. Da dies auch in der Dokumentenanalyse der Fall ist, ist es sinnvoll die Dokumentenanalyse mit weiteren Methoden der Datenerhebung zu ergänzen (vgl. Karppinen & Moe, 2019).

Zentral für die erfolgreiche Dokumentenanalyse ist, dass die relevanten Dokumente identifiziert werden, wobei dies stark vom Forschungsziel abhängt (vgl. Karppinen & Moe, 2019). Für die vorliegende Arbeit sind Informationen über die Rolle verschiedener Stakeholder während der AVMSD-Revision von Bedeutung. Zusätzlich ist ein detailliertes Bild über den politischen Prozess der Revision von Vorteil. Dies ermöglicht es, die Entwicklung der Revision zu verfolgen und zu eruieren, wann neue politische Vorschläge hervorgebracht wurden und ob sich diese durchsetzen konnten. In der Folge können erste Annahmen gemacht werden, welche Stakeholder mit welchen Anliegen einflussreich waren. Dies ist vor allem auch für die Identifikation der relevanten Expert:innen für die qualitativen Interviews sowie der Ausarbeitung des Leitfadens relevant. Für die vorliegende Arbeit wurden demnach zwei Gruppen von relevanten Dokumenten identifiziert. Zum einen wurden politische Dokumente der politischen Institutionen der EU untersucht, die die Entwicklung der Revision beschreiben. Zum anderen wurden die Stellungnahmen der Stakeholder zur öffentlichen Konsultation gesammelt, welche von Juli bis September 2015 durchgeführt wurde. Im Folgenden werden die zwei Typen von Dokumenten sowie ihre Auswahl genauer diskutiert.

4.2.1.2 Politische Dokumente

Die Identifikation von relevanten Dokumenten ergibt sich aus dem Forschungsdesign. Forschungsfrage, Theorie sowie Methoden müssen dabei kohärent zusammenpassen. Dank der geleisteten Vorarbeit durch die Aufarbeitung der Theorie und des Forschungsstands beginnt die Suche nach relevanten Dokumenten selten bei null. Durch eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema entstehen erste Vorstellungen, welche Dokumente für die Forschungsfrage von Bedeutung sein könnten (vgl. Karppinen & Moe, 2019). Für die vorliegende Arbeit wurden in einem ersten Schritt die politischen Dokumente anhand der Prozedur-Datei des

Europäischen Parlaments (vgl. Europäisches Parlament, o. D.) ausgewählt. Da das Auftauchen neuer Informationen dazu führen kann, dass neue Dokumente in die Datenerhebung aufgenommen werden, ist offenes und rekursives Vorgehen angebracht (vgl. Karppinen und Moe, 2019). Demnach wurde die Auswahl an politischen Dokumenten ergänzt, so dass neben dem abgelösten sowie dem aktuellen Gesetzestext insgesamt 25 politische Dokumente zusammengekommen sind. Diese lassen sich folgendermassen den verschiedenen europäischen politischen Institutionen zuteilen.

- **Europäische Kommission:** Der Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission, der am 25. Mai 2016 dem Rat und dem Parlament übermittelt wurde.
- **Europäisches Parlament:** Der Berichtsentwurf der beiden Co-Berichterstatterinnen Sabine Verheyen und Petra Kammerevert der am 5. September 2016 dem *Ausschuss für Kultur und Bildung* vorgelegt wurde sowie der Bericht des *Ausschusses für Kultur und Bildung*, der am 10. Mai 2017 für die erste Lesung ans Parlament übermittelt wurde. Zusätzlich wurden acht Protokolle von Sitzungen des *Ausschusses für Kultur und Bildung* untersucht.
- **Rat der EU:** Vier Sitzungsprotokolle des *Rats für Bildung, Jugend, Kultur und Sport* sowie vier Sitzungsprotokolle der Gruppe *Audiovisueller Sektor und Medien*, welche die Revision als Vorbereitungsgremium behandelte.
- **Weitere Organe:** Zusätzlich wurden die eingereichten Meinungen von den beiden Nebenorganen der EU, dem *Europäischen Ausschuss der Regionen* sowie dem *Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss*, und von vier parlamentarischen Ausschüssen (*für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie Rechtsausschuss*) untersucht.

Auf den ersten Blick erstaunt die übersichtliche Zahl an Dokumenten vor allem von Seiten des Europäischen Parlaments und des Rats der EU. Dies ist jedoch insofern begründbar, weil noch vor der ersten Lesung die interinstitutionellen Verhandlungen aufgenommen wurden und so eine Einigung zwischen Rat und Parlament erzielt werden konnte. Der Prozess der interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Vertretern des Parlaments, des Rats und der Kommission wurden im letzten Jahrzehnt zum Standard, wodurch meist eine Einigung in erster Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erreicht werden kann. Dadurch wurde jedoch auch Kritik laut, dass der politische Prozess durch den Entscheid in erster Lesung an Transparenz verloren habe. Der informelle Charakter der interinstitutionellen Verhandlungen

sowie die Tatsache, dass weniger Politiker:innen von Seiten des Parlaments wie auch des Rats involviert sind, werden dabei als Hauptgründe genannt (vgl. Delreux & Laloux, 2018). Für die Dokumentenanalyse der vorliegenden Arbeit heisst dies, dass mithilfe der Dokumente kaum Daten aus den Verhandlungen gewonnen werden können. Hingegen kann in den Experteninterviews mit Teilnehmer:innen der Verhandlungen besonders darauf geachtet werden.

4.2.1.3 Stellungnahmen zur öffentlichen Konsultation

Neben der Untersuchung politischer Dokumente, wurde für die vorliegende Arbeit auch Dokumente von Stakeholdern untersucht. Zentral für eine solche Stakeholder-Analyse sind Kenntnisse über das vorherrschende politische System, damit überhaupt Schnittstellen, in denen Stakeholder Einfluss nehmen können, identifiziert werden (vgl. Flew & Lim, 2019).

Dabei unterscheidet Greenwood (2017) auf EU-Ebene zwei Wege, wie Stakeholder versuchen Einfluss zu nehmen: die nationale und die europäische Route der Interessenvertretung. Lobbying auf nationaler Ebene gelangt vorwiegend über den Rat der EU in den politischen Prozess. Aufgrund des schier enormen Ausmasses an Lobbying-Aktivität in den Mitgliedstaaten wurde für die vorliegende Arbeit auf eine Untersuchung von Dokumenten auf nationaler Ebene verzichtet. Darauf wird jedoch in den Experteninterviews besonders geachtet. Zusätzlich kann zwischen institutionalisiertem und informellem Lobbying unterschieden werden. Institutionalisiertes Lobbying findet vor allem früh im politischen Prozess statt, während die Kommission federführend ist. So fordern beispielsweise verschiedene Transparenzbestimmungen die Durchführung öffentlicher Konsultationen der Stakeholder. Weitere Methoden wie Expertengruppen, Workshops oder Foren stehen der Kommission zur Verfügung (vgl. Greenwood, 2017). Gleichzeitig werden Kommission sowie Parlament auch informell hinter geschlossenen Türen lobbyiert. Informelles Lobbying bringt den Nachteil, dass es für Untersuchungen nur schwer zugänglich ist, auch dann, wenn solche Treffen offengelegt werden. Eine öffentliche Konsultation darf also nicht als stellvertretend für das gesamte Lobbying verstanden werden, auch nicht, wenn sie die zugänglichste oder gar einzige zugängliche Quelle für Stakeholder-Daten darstellt.

Wie bereits erwähnt eignet sich eine solche Untersuchung dennoch bestens als vorbereitende Methode. Wie Knoke (1993) schreibt, hilft die Untersuchung von öffentlichen Konsultationen bei der Identifikation von relevanten Stakeholdern und ihren Positionen. Zudem zeichnen sich

erste Gruppen von Stakeholdern mit ähnlichen Standpunkten ab, wobei dies für die Identifikation von Expert:innen für die qualitativen Interviews hilfreich sein kann.

Für die vorliegende Arbeit wurde eine solche Untersuchung der öffentlichen Konsultation zur AVMSD-Revision durchgeführt. Die öffentliche Konsultation fand vom 6. Juli 2015 bis zum 30. September 2015 im Rahmen des *Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung* (REFIT) statt. Insgesamt wurden 434 Stellungnahmen eingereicht, wobei 372 von Organisationen und 62 von Einzelpersonen stammen. Die 37 Stellungnahmen, welche keine Einwilligung zur Veröffentlichung erhalten haben, wurden für die Untersuchung weggelassen. Somit wurden insgesamt 397 öffentlich zugängliche Stellungnahmen von Stakeholdern untersucht. Dokumente in einer anderen Sprache als Englisch, Deutsch oder Französisch wurden mit Hilfe von Übersetzungssoftware übersetzt.

Flew und Lim (2019) weisen jedoch auf Schwierigkeiten bei der Untersuchung von öffentlichen Konsultationen hin. Auch wenn vor allem in solchen Konsultationen der Zugang zum politischen Prozess für Stakeholder formell da ist, herrscht kaum Chancengleichheit.

«The familiar questions relate to the weaknesses of political pluralism as a starting point for considering stakeholder engagement, including the implications of uneven levels of resource capability among individuals and non-government organizations when compared to corporate interests with a direct material stake in the policy outcomes» Flew und Lim (2019: 551).

Für die Untersuchung von Stakeholder in der Medienpolitikforschung identifizieren Flew und Lim (2019) zudem drei Entwicklungen, die die Identifikation von Stakeholdern beträchtlich verändern. Während geografische und technische Grenzen jahrelang die Identifikation von Stakeholdern für bestimmte Politikbereiche erleichtert haben, sorgen die technologische Konvergenz, die Globalisierung in der Medienlandschaft sowie das Aufkommen von Plattform-Kapitalismus (*platform capitalism*) für neue Dynamiken, so dass die Identifikation von Stakeholdern beispielsweise in der Rundfunkregulierung nicht mehr so einfach ersichtlich ist. Auch dies ist in Bezug auf die Identifikation der Expert:innen für die qualitativen Interviews zu berücksichtigen, sodass ein bestmögliches Abbild des Einflusses auf den politischen Prozess gemacht werden kann.

4.2.2 Qualitative Experteninterviews

Die vorliegende Arbeit wird mit diversen qualitativen Experteninterviews ergänzt. Bevor der Mehrwert von qualitativen Interviews für die vorliegende Arbeit diskutiert wird, soll zunächst

der Begriff des:der Experten:in geklärt werden. So definiert beispielsweise Kaiser (2014a) den:die Experten:in «über Position und Status sowie über das ihnen zugeschriebene Wissen», wobei dieser «Träger des für die wissenschaftliche Analyse relevanten Funktionswissens» ist. Expert:innen werden also nicht als Privatperson befragt, sondern als Besitzer:in von Zugang zu spezifischem Wissen. Dabei ist zentral, dass stets der:die Forscher:in die Rolle des:der Experten:in zuschreibt.

4.2.2.1 Grundprinzip

Mit Hilfe von qualitativen Experteninterviews kann somit vor allem Wissen generiert werden, das sich in den Köpfen von Menschen befindet und sonst nicht beobachtet werden kann (vgl. van Selm & Helberger, 2019). Durch die Interaktion des Gesprächs mit Expert:innen, entsteht zudem der Zugang zu Wissen, das sozial konstruiert wird und relational und kontextbezogen ist.

So ist das Ziel von qualitativen Interviews meist das Verstehen von persönlichen Erfahrungen, Perspektiven, Geschichten, Erklärungen oder Einschätzungen bestimmter Situationen. Dabei versucht die qualitative Forschung den Sinn, den Menschen der Realität zuschreiben, zu rekonstruieren. Anstatt anhand konzeptioneller Modelle, dessen Operationalisierung und den daraus resultierenden Messinstrumenten, wird in der qualitativen Forschung die soziale Wirklichkeit der Menschen direkt untersucht. Während dem Forschungsprozess wird empirisches Wissen mit Theorien kombiniert, und neue Konzepte werden erarbeitet. So werden neue Ideen und Konzepte entdeckt, die in der sozialen Wirklichkeit verankert sind. Um empirisches Wissen und Theorie fortlaufend miteinander zu kombinieren ist zudem ein eher offenes und zyklisches Forschungsdesign notwendig. Die Datenerhebung und die Analyse wechseln sich dabei ständig ab, wodurch beispielsweise auch die Zahl der durchzuführenden Interviews im Vorfeld nicht bestimmt werden kann (vgl. van Selm & Helberger, 2019).

Auch in der Medienpolitikforschung werden qualitative Interviews häufig als Methode angewendet. Im Zentrum stehen dabei oftmals Dynamiken eines bestimmten politischen Prozesses. «*The focus is more on meanings than on measuring quantifiable phenomena, more on depth and detail and sensitivity to context rather than finding generalizations*» (van Selm & Helberger, 2019: 163). van Selm und Helberger (2019) sprechen dabei auch vom konzeptionellen Mehrwert, den qualitative Interviews mit sich bringen. Dabei wird ein tiefgehendes Verständnis über eine bestimmte politische Situation angestrebt. Beispielsweise können

qualitative Interviews einen Überblick über hervorgebrachte Argumente, aber auch über die Werte dahinter, schaffen. Es können verschiedene Perspektiven auf eine bestimmte politische Situation sowie verschiedene Beweggründe der Akteure aufgezeigt werden.

Kaiser (2014a) unterscheidet zwischen drei Arten von Wissen, das anhand qualitativer Experteninterviews generiert werden kann: Betriebswissen, Kontextwissen und Deutungswissen. Auch wenn sich die drei Arten nicht immer streng trennen lassen und Interviews durchaus alle drei Arten von Wissen gleichzeitig hervorbringen können, ist es dennoch wichtig, sich bei der Vorbereitung der Interviews bewusst zu sein, welche Art gewonnen werden soll. Für die vorliegende Arbeit ist vor allem Betriebswissen oder auch Prozesswissen zentral. Dieses entsteht, wenn ein:e Experte:in an der Problemanalyse sowie der Entwicklung und Implementierung einer Lösung unmittelbar beteiligt ist. So kann ein:e Experte:in darüber informieren,

«unter welchen Umständen dieses Problem auf die politische Agenda gekommen ist, welche Lösungsansätze gewählt oder verworfen wurden und wie durch die beteiligten Akteure insbesondere auch die jeweiligen institutionellen Restriktionen verschiedener Lösungsalternativen bewertet worden sind» (Kaiser, 2014a: 48-49).

Aber auch Kontextwissen und Deutungswissen können für die vorliegende Arbeit durchaus nützlich sein. Anhand von Kontextwissen können beispielsweise die ökonomischen Bedingungen, die zur Entwicklung von bestimmten politischen Lösungsansätzen führen, beschrieben werden. Und letztlich kann Deutungswissen mit Hilfe von subjektiven Sichtweisen und Interpretationen bei der Rekonstruktion von Handlungsorientierungen und Entscheidungsmotivationen helfen, *«die sich nicht unmittelbar aus deren Interessen und Präferenzen oder den jeweiligen institutionellen Bedingungen ableiten lassen»* (Kaiser, 2014a: 50). Bei der Analyse von Deutungswissen spielt zudem die Sozialisierung des:der Experten:in eine zentrale Rolle. So ist die subjektive Interpretation von Handlung und Motivation stark von der eigenen politischen Präferenz abhängig.

4.2.2.2 Auswahl der Expert:innen

Die Identifikation von Expert:innen, welche Zugang zum gewünschten Wissen besitzen, stellt die nächste Hürde dar. Auch wenn diese oftmals als trivial erscheint und sich die bisherige Forschung wenig zum Thema Auswahl von Interviewpartner:innen befasst hat, ist eine gründliche Vorbereitung notwendig. So kritisieren beispielsweise Van Audenhove und Donders (2019), dass vielfach Interviews mit sogenannten Big Shots angestrebt werden, obwohl diese

nicht selten durch grosse Arbeitslast nicht das notwendige Wissen besitzen. Ähnlich verhält es sich mit grossen Organisationen oder Unternehmen, in denen es oftmals schwierig ist, den Zugang zum erstrebten Wissen zu finden.

Van Audenhove und Donders (2019) schlagen deshalb verschiedene Strategien für die Auswahl von Expert:innen vor. So kann beispielsweise das Schneeballverfahren (*snowballing*) bei der Identifikation von Interviewpartner:innen helfen. Wurde ein:e Experte:in gefunden, wird diese:r nach weiteren Expert:innen gefragt. Diese Strategie wurde auch für die vorliegende Arbeit angewendet. So wurde jeweils am Ende der Interviews gefragt, welche weiteren Stakeholder oder Politiker:innen sich als Expert:innen anbieten würden. Zweitens können Dachorganisationen bei der Identifikation von Expert:innen helfen. Solche Organisationen haben meist ein sehr gutes Verständnis darüber, welche ihrer Mitglieder sich für ein Interview eignen würden. Daher kann der Kontakt mit Dachorganisationen durchaus zielführend sein.

Um einen ersten Anhaltspunkt für mögliche Interviewpartner:innen zu erhalten, schlagen van Selm und Helberger (2019) die Methode des *purposive sampling* vor. Dabei werden vor dem Erhebungsbeginn Kriterien zur Fallauswahl bestimmt. Durch das *purposive sampling* wird demnach festgelegt, wo man mit der Datenerhebung beginnt. Kaiser (2014a) definiert dabei drei Kriterien zur Auswahl von Expert:innen. Dabei muss der:die Experte:in über die relevanten Informationen verfügen, in der Lage sein, präzise Informationen zu geben und bereit und verfügbar sein, diese Informationen auch weiterzugeben. Während des Prozesses der Datenerhebung wird langsam zu einem theoretischen Sampling übergegangen. Dabei werden die Kriterien für die weitere Fallauswahl sukzessive im Forschungsverlauf erarbeitet. So definiert ein theoretisches Sampling das Ziel der Datenerhebung (vgl. van Selm & Helberger, 2019).

Diesbezüglich ist auch der Begriff der Sättigung zentral, da die Datenerhebung im richtigen Moment abgeschlossen werden sollte. Die Sättigung ist dann erreicht, wenn weitere Interviews keine neuen Daten oder neuen Erkenntnisse mit sich bringen würden (vgl. van Selm & Helberger, 2019).

Anhand dieser Überlegungen wurden für die vorliegende Arbeit insgesamt elf Experteninterviews geführt, davon vier mit Expertinnen aus der Politik und sieben mit Stakeholdern. Bei den Expertinnen aus der Politik handelt es sich um folgende Personen:

- **Sabine Verheyen:** Deutsche Abgeordnete des Europäischen Parlaments für die Fraktion der Europäischen Volkspartei sowie Co-Berichterstatterin

- **Yana Toom:** Estnische Abgeordnete des Europäischen Parlaments für die damalige Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (heute Fraktion *Renew Europe*) sowie Schatten-Berichterstatterin
- **Helga Trüpel:** Ehemalige Deutsche Abgeordnete des Europäischen Parlaments für *Die Grünen/Europäische Freie Allianz* sowie Schatten-Berichterstatterin
- Eine **Delegierte der Kommission** der EU (*verzichtet auf die Nennung des Namens*)

Obwohl bei der Auswahl der Expertinnen aus der Politik darauf geachtet wurde, dass alle drei politischen Institutionen vertreten sind und verschiedene Mitglieder des Rats der EU für Interviews angefragt wurden, ist es nicht gelungen ein:e Vertreter:in aus dem Rat für ein Interview zu gewinnen. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass Mitglieder des Rats vor allem in der nationalen Politik der Mitgliedstaaten tätig sind und nicht unbedingt Politiker:innen der EU sind. Lobbyiert werden diese deshalb vor allem auf nationaler Ebene. Da es, wie bereits erwähnt, nicht der Anspruch der vorliegenden Arbeit ist, jegliche Lobbying-Aktivitäten in den Mitgliedstaaten darstellen und untersuchen zu wollen, ist ein Fehlen von Mitgliedern des Rats als Expert:innen durchaus vertretbar, wenn auch ein Makel in der Vollständigkeit der Datenerhebung. Dennoch wurde bei den restlichen Interviews darauf geachtet, die Rolle des Rats während der Revision bestmöglich abzubilden.

Anhand der Analyse der Stellungnahmen zur öffentlichen Konsultation wurde schlussendlich eine erste Auswahl von relevanten Stakeholdern erstellt. Dazu wurden vorerst Gruppen ähnlicher und ähnlich argumentierender Stakeholder erstellt. In einem zweiten Schritt wurden jeweilige Dachorganisationen identifiziert, die als erste Anlaufstelle dienen sollen. So haben sich beispielsweise verschiedenste öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter in der öffentlichen Konsultation gemeldet. Dennoch wurde lediglich die Europäische Rundfunkunion (EBU) als ersten relevanten Stakeholder dieser Gruppe identifiziert. Es ist jedoch zentral, dass die weitere Auswahl von Stakeholdern nicht zu früh festgelegt und ein offenes Forschungsdesign beibehalten wird. Werden beispielsweise unterschiedliche Standpunkt innerhalb der EBU aufgrund verschiedener Interessen der Mitgliedorganisationen entdeckt, muss eruiert werden, ob weitere Experteninterviews notwendig sind um ein genaueres Bild zu erhalten.

Insgesamt wurden so sieben Interviews mit Stakeholdern geführt, wobei es sich bei vier um klassische Experteninterviews handelt und bei drei um Gruppeninterviews. Da jedoch nie mehr als vier Personen gleichzeitig interviewt wurden, unterscheidet sich das Format kaum von einem klassischen Experteninterview. Dennoch beschreibt Lühje (2016) verschiedene

Vorteile von Gruppeninterviews oder Fokusgruppen: Eine höhere Anzahl an Befragten führt zu einem breiteren Datengewinn. Zudem können durch die soziale Interaktion Hemmungen gelöst werden, und Details gehen in einer Gruppe weniger oft vergessen.

Es wurden schlussendlich folgende Personen interviewt:

- **Association of Commercial Television and Video on Demand-Services (ACT):** Grégoire Polad (Generaldirektor)
- **Association of Television and Radio Sales Houses (EGTA):** Conor Murray (Head of Regulatory and Public Affairs), François Lavoie (politischer Berater für europäische Angelegenheiten)
- **European Broadcasting Union (EBU):** Wouter Gekiere (Head of Brussels Office), Jenny Weinand (Rechtsberatung), Sarah Turnbull (Head of Regulatory Legal Team), Julie Lenoir (politische Beraterin)
- **European Digital Rights (EDRI):** John McNamee (Geschäftsführer)
- **European Publishers Council (EPC):** Angela Mills Wade (ehemalige Direktorin), Ella Huhtela (politische Beraterin)
- **Media Literacy for Citizenship (EAVI):** Paolo Celot (Gründungsmitglied und Generalsekretär)
- **Interessenvertreter bei einer Big-Tech-Firma** (*verzichtet auf die Nennung des Namens sowie der Firma*)

4.2.2.3 Erstellung des Leitfadens und Durchführung der Interviews

Bevor die Interviews durchgeführt werden können, muss ein Leitfaden erstellt werden. Ein Leitfaden stellt die «Übersetzung [des] *Forschungsproblems* und [...] *theoretischen Annahmen in konkrete Interviewfragen*» (Kaiser, 2014a) dar. Ein Interviewleitfaden setzt zwar die Themen sowie eine gewisse Struktur des Interviews vor, lässt aber genügend Spielraum, um Folgefragen zu stellen oder Missverständnisse zu beseitigen. Die angesprochenen Themen entspringen dabei aus den Forschungsfragen, der bisherigen Literatur sowie den theoretischen Überlegungen.

Die Operationalisierung des Forschungsgegenstands der vorliegenden Arbeit bedarf gründlicher Überlegungen, da Begriffe wie *Legitimität* oder *Macht* für den:die Experten:in zugänglich gemacht werden müssen, ohne dass sie dabei gänzlich den wissenschaftlichen

Zusammenhang verlieren. Dabei wurden die verschiedenen Begriffe basierend auf der Arbeit von Fischer und Sciarini (2015) operationalisiert, in der beispielsweise Macht anhand der sogenannten *reputational power* gemessen wird. «*The basic underlying idea of reputational power is that actors belonging to a given political system or involved in a specific decision-making process have the most accurate view of how power is allocated among actors*» (Fischer & Sciarini, 2015). So wurde auch mit den Begriffen Dringlichkeit, Legitimität sowie Einfluss umgegangen. Demnach wurden die Expert:innen beispielsweise danach befragt, welchen Stakeholder als akzeptiert (legitim) oder welche Forderung als dringend wahrgenommen wurden.

Bezüglich der Struktur der Interviews wurde darauf geachtet, dass die einzelnen Attribute der Stakeholder vor dem generellen Einfluss auf die Revision thematisiert wurden. So wollte man vermeiden, dass die Attribute automatisch den zuvor bereits als einflussreich identifizierten Stakeholder zugesprochen werden. Natürlich ist auch der umgekehrte Vorgang möglich, wenn diejenigen Stakeholder als einflussreich identifiziert werden, denen im Vorfeld des Interviews Attribute zugeschrieben wurde. Es wird aber angenommen, dass eine Thematisierung der einflussreichen Stakeholder die darauffolgende Diskussion über die Attribute stärker beeinflussen würde, als umgekehrt. Zusätzlich kann die Identifikation von einflussreichen Stakeholdern anhand der Analyse der politischen Dokumente einfacher kontrolliert werden als die Zuschreibung der Attribute.

Der Leitfaden wurde mehrfach diskutiert und verschiedenen Pre-Tests unterzogen. So konnte die Kontinuität des Interviewablaufs, die Dauer des Interviews, die Wirkung der Strukturierung sowie die Verständlichkeit der Fragen überprüft werden (vgl. Kaiser, 2014a).

Schlussendlich wurden die elf Interviews zwischen dem 9. September 2020 und dem 30. September 2020 in Brüssel durchgeführt, wobei die Dauer der Interviews zwischen 44 und 68 Minuten liegt. Sieben der Interviews fanden aufgrund der COVID-19 Pandemie online statt. Auch wenn die Wahl von Online-Interviews nicht aus wissenschaftlichen Gründen erfolgte, müssen die Vor- und Nachteile solcher Methoden berücksichtigt werden. So kann davon ausgegangen werden, dass in Online-Interviews oberflächlich, unverbindlich und anonym kommuniziert wird und weniger Kontextwissen über beispielsweise das Auftreten oder die Wohnungs- oder Büroausstattung vermittelt wird. Dennoch bringen Online-Interviews auch Vorteile mit sich. Für die damals vorherrschende Situation zentral ist natürlich die Möglichkeit, Leute zu befragen, die aus verschiedensten Gründen persönlich nicht erreichbar sind. Zusätzlich kann bei Online-Interviews die Reaktivität geringer eingeschätzt werden als bei

persönlichen Gesprächen. Die Reaktivität beschreibt den Einfluss der Methode auf die Untersuchungsergebnisse. Beispielsweise kann die Möglichkeit des späteren Wiedererkennens einen Einfluss auf die Antworten des Interviewpartner:in haben (vgl. Meyen et al., 2011). Dennoch muss erwähnt werden, dass auch aufgrund der Etablierung solcher Online-Kommunikationskanälen kaum Unterschiede zwischen Online- und persönlichen Interviews zu erwarten sind.

Alle Interviews wurden mit dem Einwilligen der Expert:innen aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Da die Transkription von Interviews bereits eine erste Reduktion der Informationen darstellt, ist beim Umgang mit Daten Vorsicht geboten (vgl. Van Audenhove & Donders, 2019). So darf ein Transkript für ein besseres Verständnis und eine höhere intersubjektive Nachvollziehbarkeit durchaus vom Originaltext abweichen, wenn beispielsweise Füllwörter weggelassen werden oder gesprochene Sprache in die schriftliche Sprache *übersetzt* wird. Dennoch darf keine Veränderung der Daten die Datenauswertung in Bezug auf das Forschungsziels beeinflussen (vgl. Meyen et al., 2011).

4.3 Datenauswertung durch qualitative Inhaltsanalyse

Die zusammengetragenen Daten wurden schlussendlich anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse untersucht. Die qualitative Inhaltsanalyse beschäftigt sich laut Mayring (2015) mit der protokollierten, oder auch fixierten Form von Kommunikation, sei dies Text, Bild, Musik oder ähnliches. Dabei grenzt sich die qualitative Inhaltsanalyse von hermeneutischen Verfahren ab, indem systematisch anhand expliziten Regeln und theoriegeleitet vorgegangen wird. Dabei steht nicht die Kommunikation an sich im Mittelpunkt, sondern vielmehr, welcher Inhalt damit vermittelt wird.

«Das Prinzip des 'Verstehens' oder der interpretativen Aneignung des Textes steht im Mittelpunkt jeder qualitativen Inhaltsanalyse. Es wird nicht die Zahl spezifischer Buchstaben, Wörter, Begriffe oder anderer zählbarer Elemente des Textes ermittelt, sondern der Inhalt soll zunächst prinzipiell verstanden und dann auf möglichst systematische und kontrollierte Weise weiterverarbeitet werden» (W. Schmidt, 2017: 452).

Für die qualitative Analyse von Kommunikation stehen zahlreiche Techniken zur Verfügung, wobei die induktive und deduktive Kategorienbildung die wohl häufigsten Formen sind. In der vorliegenden Arbeit wurde die Methode der deduktiven Kategorienbildung gewählt. Während bei einer induktiven Kategoriendefinition die Kategorien direkt aus den Daten

verallgemeinert werden, ohne sich auf theoretische Überlegungen zu stützen, werden die Kategorien bei einem deduktiven Vorgehen anhand Theorien entwickelt und auf die Daten angewendet (vgl. Mayring, 2015). Ziel der deduktiven Kategorienbildung ist es, die Rohdaten auf eine bestimmte Art und Weise zu strukturieren. Dabei werden die Strukturdimensionen, die auf das Material angewendet werden, direkt aus der Fragestellung, den theoretischen Überlegungen sowie dem Forschungsstand abgeleitet.

Mayring unterscheidet zwischen vier Formen der Strukturierung: formale, skalierende, typisierende sowie inhaltliche Strukturierung. Die formale Strukturierung versucht Kommunikation anhand formaler Merkmale zu untersuchen. So können beispielsweise Satzkonstruktionen oder Argumentationsstrukturen von Interesse sein. Die skalierende Struktur hingegen hat es zum Ziel, den Untersuchungsgegenstand auf einer Skala einordnen zu können. So kann beispielsweise untersucht werden, ob Kommentare die Standpunkte der Regierung oder der Opposition vertreten (vgl. Mayring, 2015). Mit der typisierenden Strukturierung sollen hingegen besonders auffällige oder extreme Ausprägungen im Untersuchungsgegenstand beschrieben werden. In einem zweiten Schritt kann dann eine Typenbildung der Untersuchungsdimension anhand der Ausprägungen folgen.

In der vorliegenden Arbeit wurde eine inhaltliche Strukturierung vorgenommen. Dabei interessieren vor allem Inhalte, Themen oder Argumente der untersuchten Kommunikation. So werden in einem ersten Schritt aus den theoretischen Überlegungen Kategorien entwickelt. Anhand dieser wird in einem zweiten Schritt bestimmt, welche Inhalte aus der zu untersuchenden Kommunikation extrahiert werden sollen. Dabei werden relevante Passagen des Materials den jeweiligen Kategorien zugeordnet. Ziel ist es dabei, ein höheres Abstraktionsniveau zu erreichen. Einzelne Argumente oder Aussagen werden anhand der vordefinierten Kategorien verallgemeinert und auf eine höhere Kategorienebene überführt. Dabei muss sich ein:e Forscher:in stets im Klaren sein, auf welchem Abstraktionsniveau man sich befindet und welches anhand weiterer Reduktionsschritten erreicht werden soll. Während Passagen, die sich unter dem angestrebten Abstraktionsniveau befinden, verallgemeinert werden müssen, werden Passagen, die über dem Niveau liegen in einem neuen Abstraktionsschritt mit weiteren Passagen zu neuen Kategorien zusammengefasst. Wenn das angestrebte Abstraktionsniveau erreicht ist, muss geprüft werden, ob das endgültige Kategoriensystem die Rohdaten noch repräsentiert. So müssen alle ursprünglich kodierten Passagen im Kategoriensystem untergebracht werden können (vgl. Mayring, 2015).

In der vorliegenden Arbeit unterscheidet sich das Kategoriensystem der Stakeholder-Analyse (öffentliche Konsultation sowie Experteninterviews) von demjenigen der politischen Dokumente. Das Kategoriensystem für die Auswertung der Stakeholder-Stellungnahmen und Experteninterviews basiert zum einen auf den theoretischen Ausführungen zu den Attributen der Stakeholder-Identifikation Macht, Legitimität und Dringlichkeit und zum anderen auf den politischen Themenbereichen der Revision. Dabei wurde Legitimität in die drei diskutierten Teilaspekte unterteilt. Es entsteht dabei – analog zu den theoretischen Ausführungen – folgendes Kategoriensystem:

- Macht
- Legitimität
 - Legitimität der Einheit
 - Legitimität der Forderung
 - Legitimität des Handelns
- Dringlichkeit der Forderung

Zusätzlich wurden für die beiden Hauptkategorien Macht und Dringlichkeit der Forderung sowie für die Unterkategorien Legitimität der Forderung weitere Unterkategorien basierend auf den politischen Themen der Revision erstellt (vgl. Mayring, 2015). Dies ermöglicht eine individuelle Untersuchung der einzelnen Teilbereiche der Revision, während allgemeine Aussagen weiterhin auf der jeweils höheren Stufe codiert werden können. Die sieben Unterkategorien lauten:

- Stärkung des Herkunftslandprinzips
- Erweiterung bestimmter Regeln auf Video-Sharing-Plattformen
- Jugendschutz auf On-Demand-Plattformen sowie Schutz gegen Aufstachelung zu Gewalt oder Hass und öffentliche Provokation zur Begehung terroristischer Straftaten im Fernsehen und On-Demand-Plattformen
- Förderung Europäischer Werke auf On-Demand-Plattformen
- Flexibilität in der Fernsehwerbung
- Unabhängigkeit der audiovisuellen Regulierungsbehörden
- Barrierefreier Zugang zu audiovisuellen Inhalten

Etwas unterschiedlich präsentiert sich die Datenauswertung der politischen Dokumente. Diese wurden lediglich in Bezug auf die politischen Themen kategorisiert. Dies erleichtert zum

einen die Lokalisierung relevanter Textpassagen und zum anderen können Entwicklungen während dem politischen Prozess verfolgt werden.

In einem nächsten Schritt wird das jeweilige Kategoriensystem am Datenmaterial angewendet, indem Textpassagen den jeweiligen Kategorien zugeordnet werden. Dabei werden verschiedene Probeläufe vollzogen, um sicherzustellen, dass das Kategoriensystem das Material repräsentativ fassen kann. Erst wenn keine Schwierigkeiten bei der Zuteilung von Textpassagen auftreten, kann das gesamte Material kodiert werden (vgl. Mayring, 2015).

Nachdem das gesamte Material kodiert wurde, werden die einzelnen Textpassagen von ihrer chronologischen Abfolge extrahiert. Textpassagen können nun, basierend auf dem erarbeiteten Kategorienmuster, thematisch geordnet werden. Dieses System an Kategorien und daran gebundenen Textpassagen kann nun im Sinne der Fragestellung interpretiert werden, wobei darauf geachtet werden muss, dass lediglich Aussagen möglich sind, die mit dem Kategoriensystem sowie dem erreichten Abstraktionsniveau einhergehen (vgl. Mayring, 2015).

5 Erkenntnisse

Im Folgenden werden die Befunde der vorliegenden Studie dargelegt. Dazu werden in einem ersten Kapitel die verschiedenen politischen Institutionen der EU und die auf sie gerichtete Interessenvertretung durchleuchtet. So können unter anderem verschiedene Strategien der Interessenvertreter identifiziert werden, wenn beispielsweise bestimmte Stakeholder früh im politischen Prozess bei der Kommission lobbyieren, andere hingegen vor allem später im Parlament und im Rat.

In einem weiteren Kapitel werden die umstrittenen Gesetzesartikel der Revision und deren Konsequenzen genauer diskutiert, um den Einfluss verschiedener Stakeholder zu beschreiben. Ziel ist es, ein Bild darüber zu generieren, welche Stakeholder von welchen spezifischen Artikeln der Revision betroffen waren und welche Stakeholder welche Teile der Debatte dominieren und so Einfluss nehmen konnten.

In den darauffolgenden drei Kapiteln werden jeweils die Stakeholder-Attribute Macht, Legitimität und Dringlichkeit und die Zuschreibung dieser Attribute durch Dritte betrachtet. Dabei sticht unter anderem hervor, dass Macht in der vorliegenden Untersuchung neben einer utilitaristischen Komponente auch eine normative aufweist. Demnach spielen nicht nur finanzielle Mittel eine bedeutende Rolle bei der Interessenvertretung, sondern auch soziale Mittel wie

Ansehen oder sozialer Status. Des Weiteren konnte gezeigt werden, dass vorwiegend zwei Gruppen von Stakeholder als legitim wahrgenommen wurden. Auf der einen Seite gelten von der Regulierung direkt betroffene Stakeholder als legitim. Auf der anderen Seite konnte aber auch eine allgemeine Akzeptanz zivilgesellschaftlicher Werte im Sinne eines Public Service identifiziert werden. Dadurch wurden auch Stakeholder, die jene Interessen vertreten, als legitim wahrgenommen.

Eine Zusammenfassung, die Beantwortung der Forschungsfrage sowie ein Ausblick folgen im abschliessenden Kapitel.

5.1 Interessenvertretung in den drei politischen Institutionen

Bevor auf die Kernfragen dieser Untersuchung eingegangen wird, soll ein kurzer Überblick darüber geschaffen werden, wie die verschiedenen Stakeholder und Politiker:innen die Rolle der drei politischen Institutionen in Bezug auf die Interessenvertretung wahrgenommen haben. Die Befunde fügen sich gut in die bisherigen Ausführungen aus dem erarbeiteten Forschungsstand ein und ermöglichen zudem ein besseres Verständnis über die Funktionen der drei Institutionen im politischen Prozess.

Vor allem aber hilft ein solcher Überblick bei der Einordnung der weiteren Befunde, da die unterschiedlichen Rollen der Institutionen in Bezug auf die Wahrnehmung der Stakeholder durchaus eine zentrale Rolle spielen kann; zum Beispiel kann die Wahrnehmung von mächtigen Stakeholder variieren, wenn ein*e Politiker:in selbst genügend Ressourcen besitzt, um der schier immensen Zahl an Interessenvertretern zu begegnen. So nehmen Kommissionsmitglieder aufgrund der vorhandenen Ressourcen die Macht von Stakeholder anders wahr als Abgeordnete, die lediglich ein kleines Team von Mitarbeiter:innen haben.

5.1.1 Die Kommission: Die Synthese aller Interessen

Als Besitzerin des Initiativrechts im EU-Gesetzgebungsverfahren wurde die Kommission während der AVMSD-Revision als diejenige Institution wahrgenommen, bei der die Interessenvertretung am meisten Erfolg verspricht. Deshalb wurden auch viele Stakeholder früh im politischen Prozess aktiv, als die Diskussionen noch nicht festgefahren und so offen wie möglich war. Erste Gespräche fanden gar vor der öffentlichen Konsultation statt.

«You can have the most influence before the proposal is published. Because the moment it is made available by the European Commission and sent to the European Parliament and the member states, the commission defends its proposal. Before it is made public, there is room for discussions, it is welcomed. [...] because the last thing they want is to make available a proposal that is immediately trashed by some of the key stakeholders» (Interview Mills Wade).

Ein weiterer Stakeholder fügt hinzu: *«As soon as it goes into co-decision, it is reacting, responding, it is basically trying to make the best of what is happening at that stage»* (Interview Murray). Gleichzeitig ist die Kommission als *Hüterin der Verträge* auch darauf angewiesen, dass Interessenvertreter ihre Ansichten auch tatsächlich einbringen. Eine sorgfältige Synthese aller Interessen der Stakeholder ist notwendig, damit ein Gesetzesvorschlag nicht gleich zu Beginn auf zu viel Widerstand trifft und verworfen wird. Zudem muss sich die Kommission in ihrer Arbeit ständig auch auf legaler Ebene begründen und jegliche Eingriffe in die Regulierung auf Basis der bestehenden Verträge rechtfertigen können. Rückmeldungen von Seiten aller Stakeholder helfen zu gewährleisten, dass keine Unsicherheiten bestehen und keine Angriffsfläche geboten wird.

«I think the commission has to be very rigorous in its interpretation of the treaty. They have to be absolutely clear about their legal base, they have to be absolutely clear about their objectives, what they are trying to achieve, and whether they can justify their intervention. Because to intervene with a regulation is a big thing» (Interview Mills Wade).

Dass die Kommission bei ihrer Arbeit stark auf die geltenden Verträge der EU achten muss, hat eine weitere Konsequenz für die Interessenvertretung. Beispielsweise teilt der Vertreter von *Media Literacy for Citizenship* seine Wahrnehmung, dass der Kommission durch das grundlegende Ziel der EU, namentlich die Förderung des Binnenmarktes, ein gewisses Rational bei der Arbeit vorgeschrieben wird. So könne die Kommission per Definition nicht besonders empfänglich sein für gesellschaftliche Interessen:

«We also have to consider, that the commission, by definition, looks to the market, so removing barriers, easier competition and so on. When it comes to certain policies like education, it is not the European Union, it is national duty. So, the Commission can only mention good practice and so on» (Interview Celot).

Diese Kritik ist insbesondere für die Einordnung der weiteren Befunde bezüglich einflussreicher Stakeholder während der AVMSD-Revision von Bedeutung.

Dennoch wurde die Kommission als die empfänglichste Institution für Interessenvertreter wahrgenommen. Es werden in der Kommission auch dementsprechend viel Ressourcen

aufgewendet, um diesen verschiedenen Interessen zu begegnen, sie zu sammeln und anhand dieser den Gesetzesvorschlag sorgfältig vorzubereiten. So beschreibt beispielsweise ein Stakeholder, dass im Vergleich zu den anderen beiden Institutionen die Kommission mehr Zeit und Personal den Gesetzesvorlagen widmet und mit der Kommission das Vereinbaren von Terminen für die Interessenvertretung einfacher verläuft.

«I think the commission is most receptive, for the reason that they have the most resources, in terms of bodies on the ground in Brussels who are actually following the policy. [...] And I think they see it as their role and their responsibility to reach out to stakeholders. They approach you quite often, and they would ask for your perspective» (Interview Murray).

Der Experte fügt an, dass Gespräche mit der Kommission vielmehr einem persönlichen Gespräch gleichkommen, bei dem beide Seiten versuchen einen Mehrwert aus dem Gespräch zu ziehen. In der Folge wird die allgemeine Debatte früh im politischen Prozess als zielgerichtet wahrgenommen.

Die Tatsache, dass die Diskussion noch nicht festgefahren ist und noch viel Spielraum für politische Lösungsvorschläge besteht, hat auch einen Einfluss auf die Arbeit der Interessenvertreter. So haben beispielsweise Europäische Verbände in dieser frühen Phase des politischen Prozesses meist einheitlich und stellvertretend für alle Mitglieder kommuniziert.

«It is probably the only part of the process, where you can really, as an association, have your full membership on board behind you with a totally unified message. You are writing as broadcasters, you are writing as sales houses., you say, this is what we want to see as our vision for the future» (Interview Murray).

Die Diskussion, die sehr ordentlich und zielgerichtet verläuft, soll mit einem Gesetzesvorschlag als Produkt der vorsichtigen Synthese der Stakeholder-Konsultationen enden. Dabei findet eine allgemeine Debatte über die Bedürfnisse der Stakeholder statt, wobei Einzelheiten noch keine grosse Rolle spielen. Im Gegensatz dazu war die Debatte im Parlament und im Rat viel fragmentierter, da neu auch politische Parteien und Mitgliedstaaten eine Rolle gespielt haben. Dabei die richtige Zielperson für die Interessenvertretung zu identifizieren, gestaltet sich oftmals als schwieriger (vgl. Interview Murray).

5.1.2 Das Parlament: Die verletzliche Position der Abgeordneten

Ganz anders verlief die Interessenvertretung im Parlament. *«In the parliament, there are all these other dynamics. You know, what do my voters think, what do the stakeholders think, where am I going to position myself in this debate»* (Interview Mills Wade). Während die Kommission hauptsächlich ein Gesetzesvorschlag vorlegen muss, der sich auf legaler Basis verteidigen lässt, geht es Parlamentarier:innen vorwiegend darum, sich gegenüber den Wähler*innen und Stakeholdern im politischen Prozess zu positionieren. In der Folge kam es im Parlament zu sehr ideologischen Debatten.

«The parliament has some very high-level ideological convictions, which is normal because, you know, they are politicians, they represent political parties. So, for obvious reasons they have already a lot of preconceived ideas of certain issues» (Interview Kommissions-Delegierte).

Diese politische Natur des Parlaments hat im Gegensatz zur Kommission auch für grundverschiedene Bedingungen für die Interessenvertretung gesorgt. Vor allem die limitierten Ressourcen der einzelnen Parlamentarier:innen galten als grosses Hindernis für die erfolgreiche Interessenvertretung. *«The parliament in particular, they are elected officials with a small team behind them. They do not have the resources to listen to everybody»* (Interview Murray). Treffen mit Parlamentarier:innen wurden in der Folge als sehr hektisch und generisch wahrgenommen, da man meist ein Stakeholder unter zahlreichen war. Dies macht die Interessenvertretung im Parlament schwieriger, weil man nicht genau weiss, mit welchen Stakeholdern sich Abgeordnete bereits getroffen haben oder sich noch treffen werden. Eine Expertin zweifelt zudem an, ob in diesen sehr ideologischen und hektischen Debatten des Parlaments überhaupt noch Einfluss genommen werden kann:

«The moment you get into parliament, it is very frenetic, and you basically have ten minutes to capture the hearts and minds of who you are talking to. You would be given a half an hour slot for a meeting. [...] and you know that they have seen four people before you and they will see another four people after you. So how on earth do you actually make an impact?» (Interview Mills Wade).

Diese Wahrnehmung bestätigt auch eine Schattenberichterstatterin des Parlaments selbst, wenn sie ihre eigene Position als Abgeordnete als eine sehr verletzliche beschreibt: *«We were from a small political group, it was my first mandate, and you know, I think it was my 2nd or 3rd year, I mean we were just people. You know, really. I am not kidding. It is a very vulnerable position»* (Interview Toom). Auch die Schilderungen eines weiteren Stakeholders mit Erfahrungen als Assistent im Parlament bestätigen, dass die Ressourcen der Abgeordneten und

deren Mitarbeiter:innen sehr begrenzt sind und dies auch für beträchtliche Schwierigkeiten in der Beziehung zwischen Abgeordneten und Stakeholdern sorgen kann.

«Ich war auch drei Jahre lang Assistent im Parlament, da ist man dann als 26- oder 27-Jähriger, knapp aus dem Studium raus, arbeitet hier zu zweit mit dem Abgeordneten in zwei Ausschüssen an zehn verschiedenen Themen. Da ist die Tiefe jetzt nicht immer so da. [...] Jetzt gerade in den letzten Jahren wo es populistischer wird, ist es eher schwieriger da nochmal durchzudringen, weil sie nicht die Zeit haben um die Argumente wirklich zu analysieren und zu verstehen» (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

So kann die schier immense Zahl an verschiedenen Interessen in Brüssel für Parlamentarier:innen erdrückend und überfordernd sein. Dies hat sich laut Co-Berichterstatterin Sabine Verheyen noch zusätzlich verschärft, da es sich bei der AVMSD um ein *«hochsensibles Thema»* handelt. *«Audiovisuelle Medien sind ein sensibler Bereich und da hilft es nicht, wenn man auf Teufel komm raus mit dem Kopf durch die Wand einzelne Extrempositionen durchsetzen will»* (Interview Verheyen). In diesem sensiblen Bereich sei auch die Zahl der Interessenvertreter tendenziell höher. *«And I think with media, there is the added complication of the role in democracy that the media plays, so anyone will have a view»* (Interview Mills Wade). So wurde aufgrund der grossen Zahl an Interessenvertreter dennoch versucht, bei der Erstellung des Berichtsentwurfs so konsensual wie möglich zu arbeiten und beispielsweise die Schattenberichterstatter:innen der verschiedenen Fraktionen stark in den Prozess miteinzubeziehen. Zusätzlich wurden um die Transparenz zu erhöhen kaum Einzelgespräche mit Interessenvertretern geführt, sondern jeweils in 10-er Gruppen zu den einzelnen Themen der Revision. Denn auch trotz der schwierigen Bedingungen für die Interessenvertretung im Parlament, haben die Stakeholder das Parlament als einen wichtigen Player im politischen Prozess der Revision wahrgenommen.

«the parliament has actually quite an influential role to still change certain provisions, even in some instances, bring new issues, new solutions to the floor that the commission may have not considered from the outset. We value that role and we of course make sure that also our positioning is known to members of parliament that are working on the reports amending those commission proposals» (Interview Gekiere).

Dies äussert sich natürlich auch im finalen Gesetzestext, der sich bedeutend vom Gesetzesvorschlag der Kommission unterscheidet. Auf verschiedene besonders umstrittene Punkte wird im Folgenden eingegangen, nachdem die Rolle des Rats diskutiert wurde.

5.1.3 Der Rat: Der grosse Einfluss der Mitgliedstaaten

Nochmals unterschiedlich hat sich die Interessenvertretung im Rat der EU präsentiert. Die bereits diskutierte ständig wechselnde Zusammenstellung des Rats sowie die Sitzungen hinter geschlossenen Türen haben einen grossen Einfluss auf die Arbeit der Interessenvertreter. *«The Council is a lot more difficult to lobby. You never know who works on what. Everything is secret. You do not see the agenda of the meetings. To lobby somebody, you have to know whom to lobby. You may accidentally knock on the wrong door»* (Interview Toom).

Zusätzlich spielt der nationale Charakter des Rats eine zentrale Rolle für die Interessenvertretung. Zwar sind Treffen mit Ratsmitgliedern in Brüssel selbst durchaus möglich, zielführende Interessenvertretung im Rat findet jedoch vorwiegend auf nationaler Ebene statt, wie verschiedene Expert:innen berichten. *«We can talk easily to attaches here in Brussels, so they usually relay back our messages. But it very much depends on the relations that your members have with their own ministries, because at the end of the day it is the ministries that decide»* (Interview Murray). Dies spielt für die Untersuchung der AVMSD-Revision eine bedeutende Rolle, da während den Interviews mehrmals erwähnt wurde, dass vor allem Rundfunkveranstalter grosser Mitgliedstaaten – private wie auch öffentlich-rechtliche – über den Rat sehr starken Einfluss auf die Revision nehmen konnten. Dies erstaunt an dieser Stelle kaum, da laut Expert:innen nationale Wirtschaftsinteressen im Rat tendenziell gut aufgehoben sind. *«Business finds it easier generally to influence the council, because, big business, they can go around the member states and lobby there»* (Interview McNamee). Für einen weiteren Experten liegt die gute Beziehung zwischen Wirtschaftsinteressen und Abgeordneten des Rats auf der Hand. *«Meistens kämpfen ja Mitgliedstaaten für die Unternehmen, die bei ihnen angesiedelt sind. Die sind da relativ einfach, die machen die Rechnung, wie viele Arbeitsplätze, wieviel Steuern zahlen die und so»* (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

Die zentrale Rolle der Mitgliedstaaten ist insbesondere auch für grössere Verbände von Bedeutung. Während Verbände gegenüber der Kommission früh im politischen Prozess vorwiegend geschlossen kommunizieren konnten, verläuft die Interessenvertretung im Rat ähnlich zum Parlament sehr fragmentiert. Dies aber nicht in erster Linie wegen parteipolitischen Debatten, sondern vielmehr, weil der nationale Charakter des Rats nur bedingt mit der Arbeit europäischer Verbände vereinbar ist. Ratsmitglieder werden als nicht sehr empfänglich für europäische Interessen wahrgenommen, wodurch Verbände vermehrt auf die einzelnen Mitglieder und ihre Arbeit in den Mitgliedstaaten gestellt sind. *«You would be leaning on your French*

members and their perspective to trigger a reaction from the French attaché» (Interview Murray).

In der Folge kann es zu möglichen Spannungen in europäischen Interessenverbänden kommen, da nicht zwingend alle Mitglieder aus den Mitgliedstaaten dieselbe Position vertreten. Während bei der Interessenvertretung in der Kommission und im Parlament vorwiegend geschlossen und vor allem aus europäischer Sichtweise kommuniziert wird, spielen im Rat nationale Interessen eine grössere Rolle. So stellt der Rat eine Möglichkeit dar, Interessen aus den Mitgliedstaaten zu vertreten, die in den anderen beiden Institutionen aufgrund des eher europäischen Charakters weniger Beachtung finden.

Ganz allgemein wurden zudem die Mitgliedstaaten als *Stakeholder* wahrgenommen, die durch den Rat die Revision massgebend beeinflusst haben. *«If you want an outcome, you have to go to then Council of the European Union. This is the place where everybody decides things»* (Interview Toom). Mitgliedstaaten haben aber auch ausserhalb des Rats eine bedeutende Rolle in der AVMSD-Revision gespielt. So beschreibt der Vertreter von *Media Literacy for Citizenship* den informellen Einfluss der Mitgliedstaaten – wenn auch etwas überspitzt:

«What influences European legislation is mainly member states. A way to influence a directive is to have your members, your national associations, to influence the discussion in the council or the commission. If Germany does not want a certain thing, Angela Merkel calls the president of the commission, it is too important for us, and that is it» (Interview Celot).

Die Rolle der Mitgliedstaaten wird im Medien- und Kulturbereich zusätzlich betont, da die EU nicht dieselben Kompetenzen geniesst wie in anderen Bereichen und die Medienregulierung weitgehend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. *«You have always a strong voice of national governments, or national authorities more generally, to say look, media is characterized by these national environments, so naturally member states are weighing in in the debates»* (Interview Gekiere). Dies wurde insbesondere auch bei der Diskussion um die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden ersichtlich. Demnach müssen Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Regulierungsbehörden rechtlich von der Regierung getrennt sowie funktionell unabhängig sind und diese ihre Arbeit unparteiisch, transparent und im Einklang mit der AVMSD-Richtlinie ausüben. Weiter werden Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, die Ernennung, die Entlassung sowie die Dauer von Führungspositionen transparent, diskriminierungsfrei und unabhängig zu handhaben (§ 30 Richtlinie (EU) 2018/1808). Dieser Versuch zur Verhinderung von Klientelismus wurde jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten begrüsst,

da sie es als Eindringen in ihren Zuständigkeitsbereich wahrgenommen haben, schildert beispielsweise die Co-Berichterstatlerin:

«Zum Beispiel die Transparenzvorgaben bei der Besetzung von nationalen Medienregulierern, da hatten wir natürlich auch teilweise Proteste aus den Mitgliedstaaten und auch bei den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten im Trilog [interinstitutionelle Verhandlungen], das muss man schon ganz klar sagen. Weil natürlich sich auch die Staaten nicht gerne aus der Hand nehmen lassen, wie sie ihre funktionalen Stellen besetzen» (Interview Verheyen).

Gleichzeitig muss beachtet werden, dass Mitgliedstaaten zwar wichtige Player in der europäischen Politik sind, aber keine klassischen Stakeholder darstellen, sondern vielmehr Zugangspunkte für nationale Stakeholder zum europäischen politischen Prozess. Das heisst, die Mitglieder des Rats aber auch andere Komponenten der Mitgliedstaaten, die informell Einfluss nehmen, sind ihrerseits selbst Ziel von Lobbying auf nationaler Ebene. Wie bereits im Vorfeld ausführlich diskutiert wurde, wird einmal mehr klar, wie schwierig Untersuchungen im Rat der EU sind. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, jegliche Lobbying-Aktivitäten in den einzelnen Mitgliedstaaten und die daraus resultierenden Positionen der einzelnen Ratsmitglieder zu untersuchen. Dies obwohl beispielsweise die Rolle von Irland in der AVMSD-Revision mit ihrer juristischen Zuständigkeit für Facebook, Twitter und Google von grossem Interesse wäre.

Es soll in den kommenden Kapiteln aber dennoch versucht werden, Tendenzen und Muster der Interessenvertretung auch im Rat aufzuzeigen, im Wissen, dass eigenständige Forschung notwendig ist, um detailliertere Erkenntnisse über die Rolle der Mitgliedstaaten in der europäischen Medienpolitik und insbesondere während der AVMSD-Revision zu erfahren.

5.2 Gewinner und Verlierer der AVMSD-Revision

Während den Experteninterviews konnten zwar keine klaren Gewinner der Revision identifiziert. Verschiedene Teile der Debatten wurden aber von verschiedenen Stakeholder-Gruppen dominiert, wie eine Schattenberichterstatlerin schildert:

«Letztendlich sind diese europäischen Gesetze dann immer eine Vielfalt von Kompromissbildungen der verschiedenen Seiten. [...] Und ich könnte jetzt aus meiner Sicht nicht sagen, dass es den einen Gewinner gegeben hätte, der sich ganz besonders durchgesetzt hat» (Interview Trüpel).

Zusätzlich wurde in den Gesprächen ersichtlich, dass Stakeholder kaum einzeln wahrgenommen wurden. Die Stakeholder wurden von den Expert:innen implizit in Gruppen ähnlicher Stakeholder eingeteilt. Dies deckt sich mit den Befunden von Klüver (2013a), wonach Lobbying-Erfolg nicht von einzelnen Stakeholdern abhängig ist, sondern vielmehr von der kumulierten Lobbying-Aktivität von gesamten Lagern gleichgesinnter Interessengruppen.

So wurden während den Gesprächen immer wieder drei Gruppen von Stakeholdern als besonders einflussreich wahrgenommen: erstens die privaten sowie öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, zweitens die On-Demand-Anbieter und drittens die Video-Sharing- und andere Online-Plattformen. Es sticht auf den ersten Blick hervor, dass es sich dabei ausschliesslich um Stakeholder aus der Wirtschaft handelt, wie auch ein Experte zusammenfasst: *«The big ones are the ones, that influenced the revision the most. Obviously, if you look at these, they are the respective European associations, telecom or broadcasters. These are economic interests»* (Interview Celot).

In den folgenden Kapiteln soll der Einfluss dieser drei Gruppen auf die Revision genauer betrachtet werden. Dazu werden einzelne Debatten zu bestimmten Themen der Revision beleuchtet und untersucht, wie die Debatten verliefen und wer sich durchsetzen konnte. Zum Schluss folgt eine Einschätzung des Einflusses von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen und eine Analyse der in der Literatur oft angesprochenen Dichotomie zwischen wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Interessen.

5.2.1 Die Kombination von Mitgliedstaaten und Rundfunkveranstaltern

Die privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter wurden von den meisten Expert:innen als sehr einflussreich wahrgenommen. Sogar die Kommissions-Delegierte scheute sich nicht, dies im Gespräch auch so anzusprechen: *«The biggest winners and those that received an ear of European legislators, because I think this is what you want to know, were the traditional media players in this revision»* (Interview Kommissions-Delegierte). Dabei ist interessant, dass die beiden Gruppen von Rundfunkanbietern zusammengespannt haben, während dies in der Vergangenheit meist aufgrund der unterschiedlichen Interessen nicht der Fall war. Schlussendlich betonen öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter die Bedeutung des Service Public, während private Stationen vorwiegend wirtschaftliche Ziele verfolgen. Dennoch haben der Verband der Privaten Rundfunkveranstalter und derjenige der öffentlich-

rechtlichen weite Teile der Debatte gemeinsam dominiert, schildert der Vertreter einer Big-Tech Firma:

«Die sind natürlich beide hoch einflussreich hier, an denen kommt nichts vorbei, gerade die öffentlich-rechtlichen, weil die natürlich auch noch eng verknüpft sind mit den Ministerien. [...] Die haben immer noch nicht überall die gleichen Interessen, ist nicht immer so. Die einen sind immer noch werbefinanziert, die anderen nicht unbedingt, und da gibt es schon auch teilweise Unterschiede. Aber in der Debatte waren sie zunehmend zusammen gegen uns» (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

Die Interessen der traditionellen Rundfunkveranstalter wurden zudem durch weitere Stakeholder vertreten, wie beispielsweise der Verband für Radio- und Fernsehwerbung EGTA. Der EGTA gehören sowohl private wie auch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter an, die sich zumindest zum Teil durch Werbung finanzieren. Mit den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern sowie dem europäischen Verband für Radio- und Fernsehwerbung konnte somit ein Trio identifiziert werden, das die Revision massgeblich beeinflusst hat.

«I think you would hear from us, the EBU, and then also from the commercial counterparts, the ACT. You even have for some issues the European association representing radio and TV sales houses [EGTA]. They would focus a lot on advertising issues, and we worked also a bit with them together. So, these would be three associations that would have been quite focal in the debate» (Interview Gekiere).

Auch der Vertreter von EGTA hat seine Organisation während der AVMSD-Revision als durchaus einflussreich wahrgenommen, vor allem in Bezug auf die für ihn relevanten Themen. *«I think when it comes to the advertising articles and the discussions around them, we had an influence and we were one of the stakeholders that the commission and the MEP's and the member states listened to» (Interview Murray).*

Des Weiteren ist der Einfluss der Rundfunkveranstalter auch im Kontext der wichtigen Rolle der Mitgliedstaaten in der Medienpolitik zu verstehen, die im vorherigen Kapitel diskutiert wurde. Wie vom Vertreter der Big-Tech Firma bereits angetönt, wurde die Beziehung zwischen Mitgliedstaaten und nationalen Rundfunkanbietern von mehreren Stakeholdern als einflussreiche Kombination wahrgenommen. So antwortet beispielsweise ein Experte auf die Frage, welche Stakeholder als einflussreich wahrgenommen wurden, etwas überspitzt: *«The German state broadcaster, the French state broadcaster, the Italian state broadcaster, the Spanish state broadcaster» (Interview McNamee).* Auch ein weiterer Stakeholder betont die Bedeutung der Kombination von nationalen und wirtschaftlichen Interessen und stellt diese den Interessen seiner zivilgesellschaftlichen Organisation gegenüber: *«I think it is important*

to understand what makes the agenda. It is mainly national interests, more than the European level. And if behind, there are strong commercial interests, there is not much for civil society to influence» (Interview Celot). Der Einfluss von zivilgesellschaftlichen Interessen auf die Revision wird später in dieser Arbeit detailliert betrachtet.

Der Einfluss der Mitgliedstaaten wurde auch bei der Debatte über die Liberalisierung der Fernsehwerbung deutlich, als es um die Begrenzung des Werbeanteils ging. Dabei wurde eine Liberalisierung von der bisherigen stündlichen Begrenzung angestrebt. Neu darf der Anteil von Werbung und Teleshopping zwischen 6.00 Uhr und 18.00 Uhr sowie zwischen 18.00 Uhr und 24.00 Uhr nicht mehr als 20% betragen (§ 23 Richtlinie (EU) 2018/1808). Die Einführung des sogenannten Prime-Time-Fensters hat dabei für Diskussionen von Seiten der Mitgliedstaaten gesorgt, berichtet die Co-Berichterstatterin Sabine Verheyen:

«Da waren natürlich auch die jeweiligen nationalen Vertreter sehr stark. Ich sag mal, als wir über die Werbezeitfenster gesprochen hatten, also ab wann fängt das Prime-Time-Fenster an, kamen natürlich sofort die Spanier auf uns zu und sagten, ihr könnt kein Prime-Time-Fenster von dann bis dann machen, das geht überhaupt nicht, die Finnen wollten wieder eine andere Uhrzeit. Dann haben wir ja versucht, diese flexible Lösung hinzubekommen» (Interview Verheyen).

So ist einmal mehr ersichtlich, wie stark die Medienregulierung und zum Teil auch Medienmärkte weiterhin national verankert sind und welchen Einfluss Mitgliedstaaten auf die europäische Medienregulierung haben.

5.2.2 Die Niederlage der On-Demand-Plattformen

Auch wenn On-Demand-Plattformen bereits vor der Revision von 2018 in der AVMSD reguliert wurden, markiert diese Revision einen symbolischen Meilenstein in der Geschichte der europäischen Medienlandschaft. Noch nie zuvor hatten On-Demand-Plattformen eine so grosse Rolle in einer Gesetzesvorlage gespielt.

«It was probably the first time that you had an actual full directive, where Netflix was really a big player. I think it was reflective of them moving into the market and that they are now an established mature presence in the media market, in the audiovisual industry in Europe. Netflix was at a lot of meetings, they had the floor in a lot of workshops. [...] It is one of those indicators, that they are here, and they are here to stay and that their influence was not going to go away, was not going to diminish» (Interview Murray).

Dies leuchtet auch ein, wenn man bedenkt, dass Netflix lediglich ab 2012 allmählich nach Europa expandierte. *«Netflix war mini damals. Die haben ihr Büro hier erst aufgemacht 2015*

oder 2016 oder so. Das war sehr spät. Also einen richtigen Brüsseler Vertreter hatten die erst 2017 gesucht. Das war also schon fast vorbei zu dem Zeitpunkt» (Interview Vertreter einer Big-Tech-Firma).

Im Gegensatz zu den traditionellen Rundfunkveranstaltern scheinen die On-Demand-Plattformen bei der AVMSD-Revision jedoch zu den Verlierern zu gehören. Dabei hatten die On-Demand-Plattformen vorwiegend mit zwei Themen zu kämpfen: erstens mit der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, ihnen finanzielle Verpflichtungen zur Förderung der Produktion europäischer Werke aufzuerlegen und zweitens mit den ihnen auferlegten Mindestanteilen europäischer Werke.

In der Richtlinie wird klargestellt, dass ein Mitgliedstaat finanzielle Verpflichtungen zur Förderung von europäischen Werken auch *«Anbietern von auf sein Gebiet abzielenden Mediendiensten auferlegen darf, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind»* (Richtlinie (EU) 2018/1808). Dass in der Richtlinie diese finanziellen Verpflichtungen zwar nicht reguliert werden, jedoch explizit auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten hingewiesen wird, wurde vom Vertreter des Big-Tech-Unternehmens als Angriff der Mitgliedstaaten gegen die On-Demand-Plattformen verstanden.

«Früher war das nie so hundertprozentig klar, ob man das machen darf als Mitgliedstaat oder nicht, als nicht Herkunftslandmitgliedstaat. Das war so ein bisschen eine Grauzone. Manche haben das aber schon probiert. [...] Aber da haben irgendwelche cleveren Leute reingeschrieben, es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, das zu tun. Und das war uns natürlich nicht so recht, dass man da die Mitgliedstaaten nochmal mit der Nase draufstößt» (Interview Vertreter einer Big-Tech-Firma).

Schlussendlich wurde der Gesetzestext etwas abgeschwächt. So muss ein On-Demand-Anbieter aus einem anderen Mitgliedstaat auf die Zuschauer:innen in seinem Gebiet abzielen, damit der Mitgliedstaat finanzielle Verpflichtungen erlassen kann. Dabei werden Indikatoren wie Werbung, die auf Zuschauer:innen in seinem Gebiet abzielt, die Hauptsprache des Dienstes oder das Vorhandensein von Inhalten, die sich insbesondere an die Zuschauer:innen im eigenen Gebiet richten, zu Hilfe gezogen (Richtlinie (EU) 2018/1808). Dennoch kritisieren die On-Demand-Plattformen die Möglichkeit, zahlreichen verschiedenen nationalen Gesetzgrundlagen zu unterliegen und den damit verbundenen administrativen Aufwand.

«Aber letztendlich hat das Ganze jetzt zu einem Flickenteppich geführt von verschiedenen Regelungen. In Belgien selbst, Wallonien und Flandern getrennt, wo wir jetzt Daten liefern müssen, teilweise lapidare Beiträge aber mit einem riesen Verwaltungsaufwand. Was natürlich

europäischen VOD-Anbietern nicht unbedingt hilft jetzt in andere Mitgliedstaaten einzusteigen»
(Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

Zweitens haben sich die On-Demand-Plattformen gegen die angestrebten Mindestanteile europäischer Werke in ihren Katalogen gewehrt. Während der Rat den ursprünglichen Vorschlag der Kommission von 20% unterstützte, äusserte sich das Parlament für einen Mindestanteil von 30% (Europäisches Parlament, 2017; Rat der Europäischen Union, 2017). Schlussendlich wurden die 30% in den finalen Gesetzestext übernommen (§ 13 Richtlinie (EU) 2018/1808), während klassische Rundfunkanbieter weiterhin den Hauptteil ihrer Sendezeit zur Sendung von europäischen Werken reservieren, wobei dies als mehr als 50% verstanden wird (§ 16 Richtlinie 2010/13/EU). Zusätzlich müssen die europäischen Werke auch herausgestellt werden. Dazu können Anbieter beispielsweise einen speziellen Bereich für europäische Werke schaffen, der von der Hauptseite aus erreichbar ist, eine Suchfunktion für europäische Werke anbieten oder mit Hilfe von Bannern oder ähnlichen Instrumenten europäische Werke bewerben (Richtlinie (EU) 2018/1808).

Dieser Mindestanteil von 30% wurde von den On-Demand-Plattformen stark bekämpft, wie die Co-Berichterstatterin schildert:

«Das gab auch massive Proteste, wo sollen wir denn Inhalte hernehmen. Dabei haben wir in Europa so viel Inhalt, dass man das locker lässig hinbekommt. Da wird der Teufel an die Wand gemalt, nach dem Motto, dann würden ja nur noch schlechte Ware als europäischer Inhalt die Plattformen füllen, nur um es möglichst günstig zu kriegen» (Interview Verheyen).

Für die On-Demand-Plattformen problematisch waren jedoch vor allem die Konsequenzen der Mindestanteile auf die Kataloge in den kleineren Mitgliedstaaten. Zwar zählen jegliche europäischen Werke in den Katalogen zum Mindestanteil, doch fürchteten die On-Demand Plattformen negative Auswirkungen auf die Attraktivität der Kataloge, insbesondere weil europäische Werke jeweils herausgestellt werden müssen.

«Ich muss dann da Inhalte vorhalten, die vielleicht die Leute gar nicht interessieren. Und dann beispielsweise genug portugiesischen Inhalt zu finden, ist dann gar nicht so leicht. Da gibt es auch mittlerweile erste öffentlich-rechtliche, die jetzt die Serien zurückziehen von den VOD-Angeboten... Also das macht das Erreichen der Quoten faktisch ein bisschen schwieriger» (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

Zusätzlich wurde der administrative Aufwand von Seiten der On-Demand-Plattformen kritisiert, vor allem weil noch nicht klar war, wie europäische Werke überhaupt definiert werden und die On-Demand-Plattformen nicht immer über die Metadaten der Werke verfügen.

In Bezug auf den Mindestanteil europäischer Werke hat bei den On-Demand-Plattformen aber insbesondere die Tatsache für Aufregung gesorgt, dass schlussendlich die Marke bei 30% gesetzt wurde, obwohl sich der Rat zuvor noch für die 20% stark gemacht hatte:

«Dann ist der Rat auch zum Schluss noch umgefallen, als sie dann von diesen 20% auf die 30% geschwenkt haben, ohne dass wir das so richtig erwartet hatten; wo sich dann Frankreich aus irgendeinem Grund im Rat durchgesetzt hat. Wir gingen eigentlich alle davon aus, die einen wollen 30 Prozent, die anderen wollen 20 Prozent, das wird 25 Prozent, aber plötzlich waren wir dann bei 30 Prozent, was dann auch ein bisschen ein kleiner Schocker war» (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

Bei der Forderung nach 30% Mindestanteil an europäischen Werken auf On-Demand-Plattformen wurden vor allem die klassischen Rundfunkveranstalter als einflussreiche Stakeholder wahrgenommen, insbesondere diejenigen, die bereits den Mindestanteil von 50% zu erfüllen hatten. Dabei konnten sich diese, wie oben erwähnt, vor allem über die grossen Mitgliedstaaten im Rat durchsetzen. Denn ursprünglich hatte der Rat eine Marke von 20% befürwortet und ist dann auf die vorgeschlagene Marke von 30% eingegangen. Zusätzlich profitieren natürlich die gesamte Kultur- und Kreativwirtschaft wie beispielsweise die Filmförderfonds, unabhängige Filmproduzenten oder Schauspieler:innen von dieser Ausweitung des Mindestanteils.

5.2.3 Die gemässigte Regulierung von Video-Sharing-Plattformen

Etwas ambivalent präsentiert sich die Situation der Video-Sharing-Plattformen während der AVMSD-Revision. Auf der einen Seite haben sich diese Plattformen natürlich gegen die neue Regulierung gewehrt, die im Folgenden genauer betrachtet werden soll. Auf der anderen Seite ist diese neue Regulierung jedoch nicht mit derjenigen für traditionelle Rundfunkanbieter vergleichbar:

«The platforms will at least to a certain extent also be regulated. But of course, the devil is in the detail, and the type of rules that we have foreseen for the social media, for Video-Sharing Platforms is of course much less constraining than the rules that broadcasters have. So, in the end I do not know whether we can say that this is an absolute win for broadcasters» (Interview Kommissions-Delegierte).

Bei der Regulierung von Video-Sharing-Plattformen ist in erster Linie die Definition solcher Dienste von zentraler Bedeutung. Demnach werden Video-Sharing-Plattformen durch den Hauptzweck der Bereitstellung von Sendungen oder nutzergenerierte Videos zur Information, Unterhaltung oder Bildung definiert, wobei der Anbieter keine redaktionelle Verantwortung über die Inhalte trägt (§ 1 Richtlinie (EU) 2018/1808). Das Konzept des Hauptzwecks soll dabei beispielsweise die Unterscheidung zwischen Online-Zeitungen mit vereinzelt Videos, die nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, und klassischen Video-Sharing-Plattformen ermöglichen. Auch wenn Video-Sharing-Plattformen zwar keine redaktionelle Verantwortung über ihre Inhalte tragen, werden sie neu dennoch dazu verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um Minderjährige vor schädlichen Inhalten und die Allgemeinheit vor Inhalten, die zu Gewalt oder Hass aufstacheln, zu schützen (§ 28 Richtlinie (EU) 2018/1808). Dies wird damit begründet, dass Video-Sharing-Plattformen mit Hilfe von automatisierten Mitteln oder Algorithmen auch über die Organisationen ihrer Inhalte bestimmen und somit den Medienkonsum stark beeinflussen (ErwG 47 Richtlinie (EU) 2018/1808). Für eine Schattenberichterstatterin war dies ein entscheidender Schritt in der Regulierung von Video-Sharing-Plattformen. *«Zum ersten Mal stand in einer europäischen Direktive, was ist nur ein Access-Provider, der wirklich keine Ahnung hat über den Inhalt, und was ist eine aktive Plattform, die direkt Einfluss auf die Inhalte nimmt und die monetarisiert»* (Interview Trüpel). Zusätzlich werden den Video-Sharing-Plattformen Bestimmungen bezüglich kommerzieller Kommunikation auferlegt. So gelten die Bestimmungen von Artikel 9 neu auch für Video-Sharing-Plattformen, und nicht nur für traditionelle Medienanbieter wie bisher. Beispielsweise muss kommerzielle Kommunikation leicht als solche zu erkennen sein oder darf nicht für Zigaretten oder andere Tabakerzeugnisse werben (§ 9 Richtlinie (EU) 2018/1808).

Um dies sicherzustellen werden Video-Sharing-Plattformen dazu aufgefordert, durchführbare und verhältnismässige Massnahmen anzuwenden, die der Grösse der Plattform und der angebotenen Dienste Rechnung tragen. So sollen beispielsweise Funktionen für Nutzer:innen bereitgestellt werden, die bei der Deklaration von Inhalten helfen, die kommerzielle Kommunikation enthalten. Auch die Einrichtung von transparenten und nutzerfreundlichen Mechanismen um Inhalte zu melden oder anzuzeigen wird empfohlen (§ 9 Richtlinie (EU) 2018/1808).

Gegen diese neuen Bestimmungen hatten sich die Video-Sharing-Plattformen gewehrt, natürlich auch, da sie bisher in der AVMSD-Richtlinie gar nicht reguliert wurden. *«Das sind Sachen, die denen natürlich furchtbar wehgetan haben, weil sie sich bis dahin überhaupt nicht darum geschert haben»* (Interview Verheyen). Dabei erhielten die Video-Sharing-Plattformen

in ihrem Kampf gegen die neue Regulierung von verschiedenen Seiten Unterstützung, wie eine Schattenberichterstatterin schildert:

«Auf der einen Seite haben wir die Netzcommunity, die sozusagen immer noch sagen, das tolle Internet, und es ist alles noch genauso wie zu Zeiten der Anfänge des Internets, und das ist die grosse freiheitlichen Gleichmachermaschine, während die Osteuropäer unheimlich Angst haben, dass sie wieder so ein Wahrheitsministerium wie in der Sowjetunion kriegen könnten. Und deswegen gibt es da dann auf einmal Verbrüderung auf eine ideologische Art. Die Plattformen selber nutzen das natürlich» (Interview Trüpel).

Trotz dieser Unterstützung konnten sich die Video-Sharing-Plattformen nicht durchsetzen und sich nicht der Regulierung in der AVMSD-Richtlinie entziehen. Schlussendlich wurde der Forderung nach faireren Wettbewerbsbedingungen vor allem von Seiten der traditionellen Rundfunkanbieter nachgekommen, wie die Kommissions-Delegierte berichtet: *«I would say that we probably listened to traditional media players and to European media players much more than to the big platforms, the new players, the new kids on the block so to say, and that tend to be non-European»* (Interview Kommissions-Delegierte).

Dennoch wurden die Video-Sharing-Plattformen nicht gänzlich als Verlierer wahrgenommen. Dies vor allem, da die sie weiterhin von weitaus weniger Bestimmungen betroffen sind als die traditionellen Rundfunkveranstalter. Und auch wenn sie sich entschlossen dagegen gewehrt haben, war ein gewisses Mindestmass an Regulierung zu erwarten. Dies hätten auch die Plattformen selbst gegen Ende der Revision eingesehen, berichtet eine Schattenberichterstatterin:

«Also sie haben in dem Sinne verloren, dass sie nicht ganz draussen sind, was sie ja am liebsten wollten. [...] Aber sie sind jetzt natürlich in einer Verantwortungsregulierung drin, wie auch andere Marktteilnehmer, gegen die sie sich eigentlich sträubten. Und letztendlich, wenn es dann Mehrheiten gibt zu so einer angemessenen Regulierung und zu keiner Überregulierung kommt, dann fangen sie ja auch an ideologisch beizudrehen» (Interview Trüpel).

So wurden die Video-Sharing-Plattformen neben den traditionellen Rundfunkanbietern als Gewinner der Revision wahrgenommen, da sie schlussendlich im Vergleich zu traditionellen Rundfunkanbietern sehr lockere Bestimmungen erhalten haben.

5.2.4 Der periphere Einfluss von zivilgesellschaftlichen Interessen

Nachdem bisher vorwiegend Wirtschaftsinteressen diskutiert wurden, stellt sich die Frage, wie einflussreich zivilgesellschaftliche Interessenvertreter ihre Anliegen während der AVMSD-

Revision durchsetzen konnten. Dies ist vor allem auch in Hinblick auf die oft diskutierte Dichotomie zwischen Wirtschaftsinteressen und zivilgesellschaftlichen Interessen relevant.

So hat sich beispielsweise die Organisation *Media Literacy for Citizenship* (EAVI) stark für Aufnahme des Begriffs der Medienkompetenz in den Gesetzestext eingesetzt. Dieser war in der vorherigen Fassung lediglich in den Erwägungsgründen und kurz in den Schlussbestimmungen zu finden (Richtlinie 2010/13/EU). Neu werden zum Beispiel Video-Sharing-Plattformen dazu aufgefordert, Massnahmen und Instrumente für die Förderung der Medienkompetenz anzubieten (§ 28 Richtlinie (EU) 2018/1808). Zusätzlich gehört es zur Aufgabe der in der Revision neu geschaffenen *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), den Austausch von Erfahrungen mit verschiedenen Verfahren der Medienkompetenz zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen (§ 30 Richtlinie (EU) 2018/1808). Zuletzt und wohl am bedeutendsten ist die Bestimmung in Artikel 33: «Die Mitgliedstaaten fördern die Entwicklung von Medienkompetenz und ergreifen entsprechende Massnahmen» (§ 33 Richtlinie (EU) 2018/1808).

Als Konsequenz hat sich die EAVI auch als durchaus einflussreich wahrgenommen, da die Medienkompetenz im Vergleich zum vorherigen Gesetzestext eine viel grössere Rolle spielt. Dennoch wurde dieser Einfluss auch gleich relativiert:

«We have been extremely successful in having media literacy back in the directive. Because we reacted to the very strange absence of the term media literacy in the directive. And we managed, or we have contributed to have media literacy back in the text. So, from that point of view, we have been successful. The reasons of that, is obviously that we did not disturb very important economic interests» (Interview Celot).

Ausschlaggebend für den Erfolg von EAVI war demnach, dass sich die Organisation bewusst war, welche Forderungen nicht auf zu viel Widerstand von Seiten wirtschaftlicher Interessen stossen würden und somit nicht durchsetzbar wären. Anstelle hat man sich auf Forderungen fokussiert, die mit wirtschaftlichen Interessen vereinbar sind und konnte sich so erfolgreich durchsetzen.

5.3 Mächtige Stakeholder

Die Frage nach mächtigen Stakeholdern hat sich bei der Untersuchung der AVMSD-Revision als durchaus relevant erwiesen. Dabei haben sich zwei Aspekte der Macht herauskristallisiert. Auf der einen Seite ein eher klassisches Verständnis von utilitaristischer Macht, das mit dem

Besitz von Ressourcen einhergeht, die zum Lobbyieren eingesetzt werden können. Diesem Aspekt von Macht ist auch die Diskussion zuzuordnen, ob sich politische Entscheide mit Hilfe von Ressourcen erkaufen lassen. Auf der anderen Seite wurde aber bei der Diskussion um Macht auch eine normative Komponente erkenntlich. Bei diesem Verständnis von Macht spielen Machtstrukturen, die vorherrschende Ideologie oder Selbstverständlichkeiten im politischen Prozess eine zentrale Rolle. Im Folgenden wird auf die beiden Aspekte der Macht genauer eingegangen.

5.3.1 Utilitaristische Macht in Brüssel

Während den Gesprächen hat ein Verständnis von Macht als der Zugang zu Ressourcen dominiert. So wurde Macht meist als Ressourcen in Form von Personal oder Zeit in Brüssel verstanden, die zur Interessenvertretung eingesetzt werden können. Diesbezüglich kann auch von utilitaristischer Macht gesprochen werden, die, wie bereits im theoretischen Teil der Arbeit ausgeführt wurde, als der Besitz von finanziellen Mitteln verstanden werden kann (vgl. Etzioni, 1964). Mit Hilfe dieser Mittel lassen sich Güter und Dienstleistungen beschaffen. Beim Thema der utilitaristischen Macht handelt sich um die immerwährende Frage bei der Interessenvertretung: Lassen sich politische Entscheide mit vorwiegend finanziellen Mitteln erkaufen oder nicht? Wie im Forschungsstand bereits ausführlich gezeigt wurde, kann der Zugang zu Ressourcen durchaus eine Rolle spielen bei der Interessenvertretung auf europäischer Ebene. Dies wurde auch bei den Expertengesprächen für die vorliegende Arbeit klar.

«I think, he who pays the most and floods the European parliament with dozens of lobbyists sometimes end up with more influence, I am sorry to say. [...] And it becomes very difficult to counter that, not because your voice is less important or less listened to, but just the sheer scale of the activity can be overwhelming and can limit the diversity of views» (Interview Mills Wade).

Es fällt jedoch auf, dass meist generell und nicht spezifisch in Bezug auf die AVMDS-Revision über Macht gesprochen wurde. Dementsprechend schwierig hat sich auch die Suche nach Stakeholdern präsentiert, die konkret während der Revision als mächtig wahrgenommen wurden. Sinnbildlich dafür ist auch eine Aussage vom Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisation *European Digital Rights* (EDRi), die ebenfalls keine Stakeholder explizit als mächtig darstellt, wohl aber klarstellt, wer nicht mächtig war: *«Advertisers, the non-linear broadcasters like Amazon and Netflix were rarely quite. Anybody that had limited resources, unless you*

were crazy like us, said ok this is a lost cause» (Interview McNamee). Diese Selbstwahrnehmung wird zudem auch von einer Schattenberichterstatterin bestätigt:

«For EDRi [European Digital Rights] for example, the problem was they have a super small office, it is like five people, and the copyright directive was at the same time. So, where do you allocate your resources. They are only a certain amount of people, they can only lobby so much» (Interview Toom).

Hier wird ersichtlich, dass Ressourcen aufgrund des Zeitplans der politischen Agenda eine Rolle spielen können. Stehen mehrere relevante Gesetzesvorlagen gleichzeitig auf der Agenda, sind mehr Ressourcen notwendig, um allen Vorlagen die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Kleinere Interessenvertreter kommen in solchen Fällen bereits an ihre Grenzen. So berichtet auch die zweite zivilgesellschaftliche Organisation, mit der im Rahmen der vorliegenden Arbeit ein Gespräch geführt wurde, von ähnlichen Schwierigkeiten:

«We have acted at the very end. We have been monitoring what was happening for four years. But this strategy. Starting from the very beginning is a very good, much more effective way, because then. You manage not to discuss something that you do not want to discuss» (Interview Celot).

Dies ist in Einklang mit den Erkenntnissen aus dem Forschungsstand, in dem ein frühes Lobbying vorwiegend in der Kommission als besonders erfolgsversprechend wahrgenommen wurde.

Zusätzlich ermöglicht der Besitz von genügend Ressourcen eine bestimmte Professionalisierung bei der Interessenvertretung, die natürlich die Erfolgchancen des Lobbyings stark beeinflusst. Auch dies deckt sich grösstenteils mit den Erkenntnissen aus dem Forschungsstand. Die Co-Berichterstatterin schildert ihre Erfahrung folgendermassen:

«Dass natürlich einer, der ganz andere Formen von Recherche hat, gegebenenfalls andere Argumente auf den Plan bringen kann als eine kleine NGO, die womöglich gar nicht die Kapazitäten hat, ein vernünftiges Positionspapier auf den Tisch zu legen, das kann natürlich einen Unterschied machen» (Interview Verheyen).

Sogar der Vertreter von EAVI beschreibt die eigene Lobbying-Aktivität teilweise als unprofessionell. Es würden die Ressourcen fehlen, um beispielsweise anhand von Studien klare Forderungen mit möglichen Szenarien aufzeigen zu können. Forderungen seien demnach im Vergleich zu denjenigen aus der Wirtschaft oftmals sehr vage und abstrakt. Das Einbringen eigener Lösungsvorschläge sei oftmals aufgrund von mangelnden Ressourcen nicht möglich.

Auch dass man keinen eigenen Anwalt habe, sei hinderlich bei der Formulierung von Forderungen. In der Folge würden die Gespräche mit Politiker:innen oftmals sehr oberflächlich und ideologisch verlaufen. Da man sich dem aber bewusst sei, wisse man auch, dass man die wenigen Ressourcen auf wenige bestimmte Punkte konzentrieren müsse.

«This is why we have been good and successful for certain things, but of other things we are not very professional. We ask for a meeting, the meeting is allowed, we explain, we manage to convince the other side. The other side says, ok what can I do? Well, I do not know what you can do for us, thank you very much, bye. It is one of our weaknesses» (Interview Celot).

Interessanterweise relativieren jedoch diejenigen Interessenvertreter, welche so wahrgenommen wurden, als würden genügend Ressourcen besitzen, den Einfluss von Macht im politischen Prozess. Zwar wurde die bedeutende Rolle von Ressourcen nie ganz abgestritten, die Möglichkeit, dass bestimmte politische Entscheide mit Hilfe genügend Ressourcen erzwingbar seien, aber schon. So berichtet beispielsweise ein Vertreter von EGTA:

«It always plays a role when you have more resources, because you are able to dedicate more time to communications and studies and stuff like that. But at the end of the day, you can do as much lobbying as you want, there are a lot of things that are not depending on what you do» (Interview Murray).

Auch könne zu viel Lobbying kontraproduktive Effekte mit sich bringen. Wenn Lobbying nur noch zur Massenabfertigung wird, würde es plötzlich den Mehrwert für den:die Politiker:in verlieren. Daher spiele die Masse an Lobbying gar keine grosse Rolle, viel zentraler sei die Qualität: *«I think, one of the greatest gifts that you can give as an industry to a policy maker is a succinct analysis and evidence based reasoning and rationale why you want something to happen» (Interview Murray).* Auch der Vertreter der Big-Tech-Firma ist überzeugt, dass der Grenzwert von Lobbying stetig abnimmt. Der zusätzliche politische Einfluss für zusätzliches Lobbying wird also immer kleiner. *«Wenn es ein Workshop gibt in der Kommission, der sich mit der audiovisuelle Regulierung beschäftigt, ich kann die nicht mehr treffen als ein Mal. Die werden mich nie mehr treffen, da kann ich auch drei Lobbyisten einstellen, da habe ich nicht vielmehr davon» (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).*

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Ressourcen durchaus eine Rolle spielen bei der Interessenvertretung. Zwar hatten tatsächlich jegliche Stakeholder formalen Zugang zum politischen Prozess während der AVMSD-Revision. Dennoch ermöglichen Ressourcen eine effizientere und zielgerichtetere Arbeit, was sich positiv auf die Erfolgchancen von Lobbying

auswirken kann. Ausserdem ist der Besitz von Ressourcen bei der Interessenvertretung auch im Kontext der bisherigen Befunde zu verstehen, die von begrenzten Ressourcen von Seiten der Abgeordneten und von der Verletzlichkeit von Abgeordneten berichten. Es ist demnach vorstellbar, dass vor allem im Parlament die Masse an Lobbying eine Rolle spielen kann, auch wenn dies vor allem früh im Prozess in der Kommission weniger eine Rolle spielen sollte. In der Kommission kann davon ausgegangen werden, dass der Grenznutzen von zusätzlichen Ressourcen für die Interessenvertretung stetig abnimmt und ein enormes Ausmass an Lobbying nicht höhere Erfolgchancen verspricht. Aber auch hier konnte gezeigt werden, dass der Mangel an Ressourcen zur kompletten Nicht-Tätigkeit führen kann, obwohl versucht wird, früh im politischen Prozess alle Stakeholder miteinzubeziehen. Demnach kann angenommen werden, dass vor allem das Nicht-Besitzen von Ressourcen eine wichtige Rolle spielt bei der Interessenvertretung, während der Einsatz von übermässig vielen Ressourcen ebenfalls als nicht zielführend wahrgenommen wurde.

5.3.2 Normative Macht in Europa

Der zweite Aspekt der Macht in der Interessenvertretung wurde vorwiegend von den beiden zivilgesellschaftlichen Interessengruppen angesprochen. Dabei geht es vorwiegend um die vorherrschenden Machtstrukturen, durch die bestimmte Stakeholder-Gruppen im politischen Prozess bevorzugt werden. In diesem Kontext ist auch von normativer Macht die Rede (vgl. Etzioni, 1964). Dabei werden bestimmten mächtigen Stakeholder rein symbolische Ressourcen wie Akzeptanz oder Prestige zugeschrieben.

Im Vergleich zur utilitaristischen Macht geht es bei der normativen Macht nicht um die Möglichkeit, mit Hilfe von finanziellen Ressourcen Einfluss zu nehmen, sondern beispielsweise aufgrund des eigenen Status in der sozialen Umwelt. So wurden bestimmte Forderungen von traditionellen Rundfunkveranstaltern während der AVMSD-Revision fast schon als selbstverständlich wahrgenommen, wie der Vertreter von EDRi schildert:

«It is more a question of philosophy than power. In this particular instance, the French government said, what the hell. We have a significant, crucial business stake in the broadcasters, so let us just do what they say. I struggle with power being the notion. Rather than ownership influence»
(Interview McNamee).

Dabei sind die traditionellen Rundfunkveranstalter so stark in der sozialen Umwelt verankert, dass es schier unmöglich wird, ihren Forderungen nicht nachzukommen, vor allem wenn neue

Organisationen damit drohen, die vorherrschenden Machtstrukturen zu stürzen und die bisherige Stellung der traditionellen Rundfunkveranstalter anzuzweifeln.

«Imagine you are a big, fat, old, national media TV station. And you have got these companies coming in, and they have a vast amount of money and you think, I have got this instrument, that is built around me, I have the institutions built around me, this is the opportunity to do this my way»
(Interview McNamee).

Die vorherrschenden Machtstrukturen werden demnach durch politische Strukturen und den gegenwärtigen politischen Institutionen gefördert und geschützt. Es ist in der Folge schwierig, den Status Quo zu durchbrechen, wobei sich dies auch in politischen Entscheidungen widerspiegelt. Dabei darf einmal mehr nicht vergessen werden, dass es die Aufgabe der EU ist, die Förderung des Binnenmarktes anzustreben und, dass der Ursprung der EU aus der Idee einer Wirtschaftsgemeinschaft stammt. Wirtschaftsinteressen haben demnach per Definition der EU einen einfacheren Stand und werden vom Rational der politischen Institutionen bevorzugt.

Unter diesen Umständen sei es für NGOs fast schon utopisch, Einfluss nehmen zu können, ist sich der Vertreter von EAVI sicher. Grosse Unternehmen sind für die jeweiligen Wirtschaften der Mitgliedstaaten essenziell, sei es beispielsweise durch die Steuern oder die Schaffung von Arbeitsplätzen.

«If you represent strong economic interests, where one rule is worth hundreds of millions of Euros of trade, it is naïve to think that an organization like us can influence even one percent. [...] And the way they do it is not even lobbying, these are political, commercial interests that push so strong, that the rest is unimportant» (Interview Celot).

Normative Macht äussert sich demnach in einem bestimmten Rational, das die Debatte weitgehend dominiert, eine gewisse politische Arbeit vorschreibt und andere Denkweisen gar nicht zulässt. In der Folge werden von anderen Stakeholdern nur Forderungen hervorgetragen, die diesem Rational nicht widersprechen und in Einklang mit diesem Rational durchführbar sind: *«Could we do anything else? No, because if you disturb the big interests, you cannot achieve much»* (Interview Celot).

Dieses vorherrschende Rational wird durch die voranschreitende Medienkonzentration zusätzlich verstärkt, da immer weniger Organisationen den Markt und die Debatte dominieren. Wenn weniger Stakeholder auf nationaler wirtschaftlicher Ebene eine immer grössere Rolle spielen, wird es zunehmend schwierig, diese Mächte nicht als selbstverständlich zu verstehen.

«Facebook is buying Instagram, and YouTube and Amazon buy and so on. We are not very far away that you will not have 1000 players or 100 players, but you will have three, possibly one player, on a global level. And then obviously, where is the power, and where is the communication? I mean you do not need to lobby. Of course, it is me that you have to listen to. Because it is me that elects you, I am the only player» (Interview Celot).

Der Vertreter spricht zwar in einem Beispiel die globale Medienkonzentration an, diese kann jedoch auch auf die europäische oder sogar nationale Medienlandschaft heruntergebrochen werden.

5.4 Legitime Stakeholder

Die folgenden Kapitel widmen sich den Befunden in Bezug auf die Legitimität von Stakeholdern während dem politischen Prozess der AVMSD-Revision. Dabei werden diese analog zu den Ausführungen aus dem theoretischen Teil gegliedert. Im ersten Kapitel wird die Legitimität des Handelns in Bezug auf politische Forderungen betrachtet. So wurde in den Experteninterviews mehrmals die Transparenz bei der Interessenvertretung als wichtiges Kriterium erwähnt, um einen Stakeholder als legitim wahrzunehmen.

In Bezug auf die Legitimität der Einheit lassen sich zwei Gruppen von Stakeholder unterscheiden, die als legitim wahrgenommen wurden, wie die Co-Berichterstatterin passend zusammenfasst:

«Legitime Vertreter sind natürlich die, die Medien schaffen, und da meine ich nicht nur die Rundfunkveranstalter, sondern auch die Kreativen, die, die in einem Umfeld arbeiten müssen. Legitime Vertreter sind aber auch alle die, die gesellschaftliche Interessen vertreten. Für mich ist immer der ein legitimer Vertreter, der durch einen Gesetzesakt direkt oder indirekt betroffen ist» (Interview Verheyen).

Zum einen werden demnach Stakeholder als legitim wahrgenommen, die direkt von der Regulierung betroffen sind und ihr Handeln durch die Regulierung eingeschränkt sehen. Zum anderen zählen auch Stakeholder, die gesellschaftliche Interessen vertreten zu den legitimen Stakeholdern. Diesbezüglich ist vor allem auch die bedeutende Rolle der Medien für die Gesellschaft und insbesondere für die Demokratie wichtig. Die zwei Gruppen von legitimen Stakeholdern werden in zwei separaten Kapiteln ausführlicher diskutiert.

Schlussendlich folgen die Befunde in Bezug auf legitime Forderungen in einem weiteren Kapitel. Legitime Forderungen werden hier zusammen mit dringlichen Forderungen diskutiert, da sich die zwei Ansätze in den Gesprächen kaum unterscheiden liessen.

5.4.1 Transparenz als Voraussetzung von Legitimität

In den Gesprächen wurde die wahrgenommene Legitimität von Stakeholdern mehrmals auf ihr Handeln in Bezug auf den politischen Prozess und die Forderungen zurückgebracht. Vor allem von Seiten der Politiker:innen scheint dieses Handeln eine zentrale Rolle zu spielen. Laut der Co-Berichterstatterin gibt es demnach überhaupt keine nicht-legitimen Stakeholder, so lange diese ihre Interessen transparent kommunizieren.

«Legitime Stakeholder sind für mich alle die, die ein transparentes und offenes Interesse an einem Thema formulieren. Nicht-legitime Stakeholder sind für mich die, die über Dritte versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Für mich ist immer wichtig, Ross und Reiter zu benennen, deshalb bin ich ein absoluter Freund von einem Transparenzregister für Lobbyisten. [...] Ich erwarte da eine gewisse Sachlichkeit, eine Ehrlichkeit und eine gewisse Transparenz, worum es eigentlich geht»
(Interview Verheyen).

Eine Schattenberichterstatterin fügt hinzu, dass eine gewisse Akzeptanz für die bestehende und künftige Regulierung vorhanden sein muss, um als legitim wahrgenommen zu werden. *«Legitime Stakeholder machen aus, ob sie sich im Prinzip an den gesetzlichen Regeln der EU orientieren und ein Interesse haben, die weiterzuentwickeln, zu verbessern aber nicht im Grunde ein Interesse haben, dagegen vorzugehen oder die auszuhebeln»* (Interview Trüpel).

Beispielsweise sei für sie nicht-legitimes Handeln, wenn in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ständig bei der Politik um Hilfe gerufen werde, aber in wirtschaftlich guten Zeiten ständig versucht wird, jegliche zusätzliche Regulierung zu bekämpfen. So nehme sie ein Handeln, das eine gewisse Bereitschaft für neue zusätzliche Regulierung signalisiere und darauf abziele, die Regeln der EU weiterentwickeln zu wollen, als legitim wahr. Das Phänomen, dass Stakeholder durch ihre Regulierung als legitim wahrgenommen werden, wird später ausführlicher diskutiert.

Auch verschiedene Stakeholder haben die Transparenz in der Interessenvertretung als wichtigen Aspekt der Legitimität identifiziert. *«For me, legitimate means, first of all, transparency matters. I mean you need to be credible, you need to be an association that clearly communicates what it stands for»* (Interview Gekiere). Das Handeln von Stakeholdern in Bezug auf ihre Forderung im politischen Prozess spielt also ganz klar eine Rolle in der Wahrnehmung von legitimen Stakeholdern. Somit gehen die Schilderungen aus den Gesprächen mit den bisherigen theoretischen Ausführungen in Bezug auf die Legitimität des Handelns einher.

Dennoch wäre es eine sehr vereinfachte Darstellung von Legitimität, wenn diese lediglich auf das Handeln in Bezug auf Forderungen reduziert werden würde. So haben sich denn auch in den Gesprächen Verständnisse von Legitimität herauskristallisiert, die nicht mit diesem Handeln in Verbindung gebracht werden können. Ein weiterer Stakeholder hat sich jedoch zum Thema Transparenz und Legitimität durch Handeln geäußert und dadurch geholfen, die Legitimität des Handelns in Bezug auf die allgemeine Stakeholder-Legitimität besser einordnen zu können: *«Be honest to yourself, what do you represent, in terms of business, community, citizens, media companies. And that is for me the biggest first step, and probably the most important one to be legitimate»* (Interview Gekiere). Somit wird die Legitimität des Handelns fast schon als Grundvoraussetzung verstanden, damit Stakeholder überhaupt als legitim wahrgenommen werden. Das Handeln in Bezug auf politische Forderungen spielt demnach zwar eine zentrale Rolle bei der Wahrnehmung von legitimen Stakeholdern, ist aber bei Weitem nicht der einzige Faktor, wie im Folgenden gezeigt werden kann.

5.4.2 Moralische Legitimität durch gesellschaftliche Verantwortung

Wie bereits angesprochen, wurden vorwiegend zwei Gruppen von Stakeholdern identifiziert, die als legitim wahrgenommen wurden. Die erste Gruppe ist stark geprägt von der zentralen Rolle der Medien in der Gesellschaft. Medien als Institutionen, wie bereits in den theoretischen Kapiteln ausgeführt, beeinflussen andere Organisationen der sozialen Umwelt auf regulatoriver, normativer und kulturell-kognitiver Ebene und haben somit auch einen grossen Einfluss auf die Gesellschaft allgemein. Mit diesem Verständnis einher geht die Überzeugung, dass Medien eine Verantwortung gegenüber der Zivilgesellschaft tragen. Die Kommissions-Delegierte ist überzeugt, dass sich jegliche Medienorganisationen dieser Verantwortung bewusst sind und sich auch anhand dieser als Medienorganisation identifizieren:

«I think that all media stakeholders have this conviction, that they represent some higher value. Even if it is a broadcaster, or if it is a platform, or somebody who is very much oriented towards financial rewards, I think that they all genuinely believe, that via media they follow some higher call. [...] This is all about, at least in the views of the media stakeholders, about Europe's culture, about Europe's information, access to information by citizens, protecting citizens, making sure that they get good content and so on and so forth» (Interview Kommissions-Delegierte).

So stecke es denn auch in der DNA einer jeden Medienorganisation, diese Verantwortung gegenüber der Gesellschaft wahrzunehmen, auch wenn nicht immer auf dieselbe Art und Weise. Während die einen auf qualitative Unterhaltungsformate setzen, fördern die anderen regionale

Nachrichten, aber stets seien sich die Medienorganisationen ihrer Verantwortung bewusst. Diese Verantwortung müsse sich ebenfalls in den Ansätzen der Medienregulierung zeigen. Zwar dürfe und müsse auch die Möglichkeit, erfolgreich zu wirtschaften eine Rolle spielen, aber stets in einem Rahmen, in dem die gesellschaftliche Verantwortung wahrnehmbar bleibe.

«Medien haben immer einen Einfluss auf die Gesellschaft, und welche gesellschaftliche Verantwortung und Rolle übernehmen da die jeweiligen Medienbetriebe? Wenn ich eine Umwelt schaffe, in der die Betriebe agieren können, muss das auch gesellschaftlich verantwortet werden können, weil eben genau diese audiovisuellen Medien einen unwahrscheinlich hohen Einfluss auf die Gesellschaft und gesellschaftlichen Strukturen haben» (Interview Verheyen).

Somit würde die gesellschaftliche Verantwortung gewissermassen über der Möglichkeit des wirtschaftlichen Agierens stehen. Dies geht natürlich mit einem Verständnis von Medien als bedeutende Institutionen in der sozialen Umwelt einher, ist aber – um eines vorweg zu nehmen – in starkem Kontrast mit der Wahrnehmung verschiedener Medienorganisationen, die im nächsten Kapitel diskutiert wird. Die zivilgesellschaftliche Verantwortung der Medien wird vor allem auch von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern in Bezug auf den von ihnen zu erfüllenden Service Public betont. So distanziert sich beispielsweise der Vertreter der *European Broadcasting Union* auch von Medienorganisationen, die einen freien Markt anstreben und fordert Regulierung, die das Wahrnehmen der gesellschaftlichen Verantwortung fördert.

«Quality, trustworthiness are not easy concepts. We will be the last ones to say, we will always be trustworthy, no. It is hard work to get there. But you need certain safeguards in place to actually make that happen. If you just allow a market to develop and say, if the customer is happy and he or she pays for us, that means we are trustworthy, unfortunately public service media does not function in such a simple setup» (Interview Gekiere).

Es ist schlussendlich auch diese gesellschaftliche Verantwortung der Medienorganisationen, die die erste Gruppe der als legitim wahrgenommenen Stakeholder konstituiert. Dabei wird diesen Organisationen moralische Legitimität zugeschrieben. Moralische Legitimität wird Organisationen zugeschrieben, welche durch ihr Handeln den sozialen Wohlstand fördern. Dieser wird durch ein sozial konstruiertes Wertesystem definiert. So wurden zivilgesellschaftliche Interessenvertreter weitgehend als sehr legitim wahrgenommen. Dabei können diese auch grossen Druck auf die Politiker:innen ausüben, wie die Co-Berichterstatterin schildert:

«Da wird auch immer diese moralische Keule rausgeholt. Ich weiss nicht, was für den Politiker schlimmer ist, einem Industriebetrieb auf die Füsse zu treten oder die moralische Keule um die

Ohren zu bekommen. Insofern verstehe ich die Kritik nicht, dass oft gesagt wird, der Lobbyismus von denen, die viel Ressourcen haben ist deutlich stärker und viel schlimmer als der von anderen» (Interview Verheyen).

Der Vertreter von *Media Literacy for Citizenship* fasst dabei die allgemeine Wahrnehmung gut zusammen: *«It is difficult to be against media literacy and media education. [...] You are legitimate by the simple fact that you are non-profit. Why not, they are nice. Who can say not o media literacy?»* (Interview Celot). Wie können sich also Medienorganisationen, die sich ihrer zivilgesellschaftlichen Verantwortung so bewusst sind, gegen Forderungen wie die Förderung von Medienkompetenz wehren? Tatsächlich wurde dies auch kaum gemacht. Sich gegen die Förderung der Medienkompetenz zu wehren, wäre nicht mit der zivilgesellschaftlichen Verantwortung vereinbar. Daher haben sich die Gegner subtilere Wege zur Bekämpfung der Medienkompetenz gesucht: *«Those who were against media literacy did not say, we do not agree with media literacy. They said, the experts do not agree with each other, what media literacy is»* (Interview Celot). Auch der Vertreter der Big-Tech-Firma berichtet von Schwierigkeiten, zivilgesellschaftliche Anliegen zu bekämpfen. *«Es geht um die kulturelle Ausnahme. Es geht darum, die Sprachen zu stärken, den lokalen Kulturmarkt und so. Da ist es schwierig, mit unseren üblichen Argumenten durchzukommen»* (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

Da sich die gesellschaftliche Verantwortung der Medien oftmals in der Medienregulierung widerspiegelt, wird auch die Konformität zu dieser Medienregulierung dazu genutzt, sich von anderen, rein wirtschaftlich ausgerichteten Medienorganisationen zu distanzieren. Medienorganisationen streben demnach Konformität zur Regulierung an, um als Organisation wahrgenommen zu werden, die sich der gesellschaftlichen Verantwortung bewusst ist und dieser auch nachkommt.

«I think they increasingly now see, that compliance with regulation as their competitive advantage or as something to be proud of rather than something to fight. So, I think that is why there is an extremely interesting development, because this is the way they distinguish themselves from the new media players, namely social media, which they consider to be motivated only by business interests» (Interview Kommissions-Delegierte).

In diesem Kontext kann auch von *influence legitimacy* gesprochen werden. *Influence legitimacy* wird Organisationen zugeschrieben, wenn diese bereit sind, ein gewisses Mass an Autorität in Form von Regulierung an betroffene Zielgruppen abzugeben. Es ist dabei nicht zwingend notwendig, Regulierung auch zu befolgen. Die allgemeine Bereitschaft, im Interesse der

Betroffenen reguliert zu werden reicht aus. Der Link zwischen Konformität zur Medienregulierung und *influence legitimacy* wird auch vom Vertreter von EGTA explizit geschildert: *«I think it is easier for them to be considered a legitimate actor if you are following some rules. [...] Because they may be proud of being part of the directive»*. Diese Sichtweise wurde durch die Gespräche mit weiteren Stakeholdern bestätigt. Demnach werden vor allem diejenigen Stakeholder als legitim wahrgenommen, die ihr Wirtschaften durch Regulierung eingeschränkt sehen.

Gleichzeitig wird dies relativiert und die Glaubwürdigkeit der regulierten Medienorganisationen in Bezug auf die gesellschaftliche Verantwortung in Frage gestellt, wenn der Experte fortfährt: *«but if they could find a decision from any court that said they were not within the scope of the AVMSD, they would be delighted with that too»* (Interview Murray). Damit wird die Bereitschaft der Medienorganisationen, freiwillig im Interesse der Gesellschaft Regulierung anzunehmen, angezweifelt und betont, wie stark Medienorganisationen ausschliesslich nach Bedingungen streben, die das erfolgreichste Wirtschaften ermöglichen.

5.4.3 Legitimität durch Regulierung und erfolgreichem Wirtschaften

So wird klar, dass die gesellschaftliche Verantwortung bei den Medienorganisationen selbst nicht den Stellenwert hat, wie er vorwiegend von den Politiker:innen suggeriert wird. Die Legitimität zivilgesellschaftlicher Interessenvertreter wird durchaus von verschiedenen Stakeholdern angezweifelt. So beschreibt derselbe Experte von EGTA zwar die zentrale Bedeutung der Interessen der Konsumenten, ist aber überzeugt, dass diese von den Medienorganisationen im freien Markt besser abgedeckt werden können als durch Regulierung.

«It is always surprising to me just how influential the consumer organizations are. [...] This particular legislation was about what the industry can do and how it produces content and how it monetizes content and how there are fair rules for all actors within that industry. It does not mean that it does not have the views of the viewers as its end goal. Everything that our members do is entirely dependent on viewers agreeing to it. I think it is more that the industry gets ultimately judged by the viewers themselves as opposed to the law having to reflect the viewers interests» (Interview Murray).

Eine Verschiebung in der Argumentation wird ersichtlich. So braucht es keine Regulierung mehr, die einen Rahmen der zivilgesellschaftlichen Verantwortung definiert, in dem Medienorganisationen wirtschaften können. Vielmehr wird das Wahrnehmen der zivilgesellschaftlichen Verantwortung an sich als logische Konsequenz des freien Marktes, des freien

Wirtschaftens und der Nicht-Regulierung verstanden. So würden die Bedürfnisse der Konsumenten am besten gedeckt werden, wenn Medien keiner oder allenfalls einer nur sehr lockeren Regulierung unterstellt seien, da Medienorganisationen auf die Konsumenten angewiesen sind.

Tatsächlich wird diese Ansicht auch von den privaten Rundfunkveranstaltern geteilt, wobei sich natürlich die öffentlich-rechtlichen wie oben dargestellt von einer solchen Argumentation distanzieren. Während vorwiegend Politiker:innen weiterhin überzeugt sind, dass sich Medienorganisationen der Verantwortung gegenüber der Gesellschaft bewusst sind und diese auch mit Stolz wahrnehmen, werden laut dem Vertreter der *Association of Commercial Television and Video on Demand-Services* zivilgesellschaftlichen Interessen vor allem instrumentalisiert:

«As soon as somebody it is in the general interest, it means, it is in my interest. That is generally, what happens. If a politician comes to you and starts to say, it is in the general interest, no no no it is in your interest. Sometimes it is in the general interest, maybe. But it will not be in everybody's interest. It is very rare to find something that is in everybody's interest» (Interview Polad).

Und auch der Vertreter einer Big-Tech-Firma kritisiert die Legitimität, welche zivilgesellschaftliche Interessenvertreter geniessen und bringt dies vor allem mit der Tatsache in Verbindung, dass sie nicht direkt von der AVMSD reguliert werden und keinen Bestimmungen Folge leisten müssen.

«Natürlich gibt es dann auch die einzelnen Interessen, die adressiert werden sollen mit dem Gesetz. Das heisst dann also hier die kulturelle Vielfalt. Teilweise ist das dann auch sehr diffus, dann da die Stakeholder zu identifizieren. Da hängt ja ein ganzes Ökosystem dran an dem Mediensektor. Aber die werden als sehr, sehr legitime Interessen wahrgenommen, das ist das Interessante. Die werden selbst gar nicht reguliert, werden aber hofiert von den Entscheidern dann» (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma).

Anhand dieser Schilderungen der verschiedenen Medienorganisationen kann stark über den tatsächlichen Stellenwert der zivilgesellschaftlichen Verantwortung, wie er oben beschrieben wurde, gezweifelt werden. Denn die gesellschaftliche Verantwortung scheint vor allem ein Mittel zum Zweck zu sein, um sich selbst Legitimität zu verschaffen und sich von anderen Medienorganisationen zu distanzieren, die weniger oder keiner Regulierung unterliegen und vorwiegend wirtschaftliche Ziele verfolgen. Diese Legitimität soll im laufenden Gesetzgebungsverfahren natürlich zu mehr Einfluss führen. Und doch, gäbe es einen Weg, Regulierung vollkommen zu vermeiden, würden die Medienorganisationen diesen nur allzu gerne gehen.

Gleichzeitig wird auch die zweite Gruppe der als legitim wahrgenommen Stakeholdern konstituiert. Denn, wenn diejenigen Stakeholder, die selbst nicht direkt reguliert werden als nicht-legitim wahrgenommen werden, heisst dies, dass in erster Linie direkt von der Regulierung betroffene Stakeholder legitim sind.

Es liegt auf der Hand, dass diese Ansicht vor allem von Stakeholdern aus der Wirtschaft vertreten wurde. So berichtet beispielsweise der Vertreter der EBU: *«I think if you are subject to the rules, it goes without saying that you probably have a right to speak»* (Interview Gekiere). Der Vertreter von EGTA unterstreicht dabei nochmals die Legitimität des Einflusses, den Rundfunkveranstalter auf die Revision gehabt haben: *«You cannot rule out the fact that broadcasters have had an influence. Obviously, because the fact that the text is targeted at us basically. So, we have had an influence»* (Interview Murray). Und er wird dabei unterstützt: *«And rightly so, because they represent actually the people that are subject to regulation»* (Interview Gekiere). Medienorganisationen, die von Regulierung direkt betroffen sind, wird demnach eine pragmatische Legitimität zugeschrieben, im Vergleich zur normativen Legitimität, die vorwiegend zivilgesellschaftliche Interessenvertreter geniessen. Pragmatische Legitimität erhält man zugesprochen, wenn man Gesetze, Regeln und Standards befolgt, die beispielsweise von Regierungen oder anderen externen Einheiten auferlegt werden. Insbesondere konnte die *influence legitimacy* als zentrales Konzept in der AMVSD-Revision etabliert werden. Dabei wird die Regulierung als im gesellschaftlichen Interesse wahrgenommen, und eine bestimmte Organisation ist bereit, ein Teil der Autorität an betroffene Zielgruppen abzugeben. Neben zivilgesellschaftlichen Interessenvertretern, welche vorwiegend von Politiker:innen als legitim wahrgenommen wurden, zählen Stakeholder als legitim, welche direkt von Regulierung betroffen sind.

Diese Wahrnehmung wird weitgehend auch von Politiker:innen geteilt. So sei es beispielsweise sinnlos, während einer Gesetzesrevision, die regulierten Stakeholder nicht in den Prozess zu integrieren, berichtet die Kommissions-Delegierte:

«Afterall, these people have to be regulated and they have to comply, and there is no point of not discussing with them or not listening to their concerns. [...] That is why it is extremely important to engage at an early stage with the new players that will be regulated» (Interview Kommissions-Delegierte).

Auch die Co-Berichterstatterin nimmt Stakeholder, die von der Regulierung betroffen sind, als legitime Stakeholder wahr. Und auch wenn sie sich für Bedingungen für

Medienorganisationen ausgesprochen hat, welche vor allem gesellschaftlich verantwortlich sein müssen, betont sie die Wichtigkeit von Bestimmungen, die ein Wirtschaften und vor allem ein Überleben sichern. *«Ich finde schon, dass auch Unternehmen natürlich ein legitimes Interesse haben, Regelungen zu bekommen, dass sie in Zukunft weiter wirtschaften können»* (Interview Verheyen).

Die *influence legitimacy* hat im konkreten Fall der AVMSD-Revision zudem auch dazu geführt, dass vor allem Video-Sharing-Plattformen während des politischen Prozesses an Legitimität gewonnen haben. Soziale Medien und Video-Sharing-Plattformen werden auf der politischen Bühne der EU im Allgemeinen nicht als besonders legitime Stakeholder wahrgenommen. *«Facebook is not super welcome in this house»* (Interview Toom), berichtet beispielsweise eine Schattenberichterstatterin über ihre Erfahrung im Parlament. Mit einem besseren Verständnis über das Funktionieren von Plattformen und ihrem Geschäftsmodell haben die Plattformen stark an Glaubwürdigkeit und Legitimität verloren, berichtet ein Stakeholder. *«And now you see, that platforms have a bit more evilness attached to the name»* (Interview Murray). Zusätzlich hatten die Plattformen damit zu kämpfen, dass nicht-europäische Unternehmen sowieso als weniger legitim wahrgenommen werden. So berichtet der Vertreter einer Big-Tech-Firma: *«In dem Moment wo man Leute reguliert, sollte man sie auch mal anhören. Aber gerade für die nicht-europäischen Unternehmen ist es nicht immer so offensichtlich»*, und fährt fort, *«man wird so ein bisschen wahrgenommen als nicht so ganz Teil der Community»* (Interview Vertreter einer Big-Tech Firma). Dabei sei heutzutage oftmals die Unterscheidung in europäische und nicht-europäische Unternehmen nicht mehr so klar, da viele europäische Unternehmen mittlerweile grosse Teile des Umsatzes anderswo erzielen würden und umgekehrt. Aber je weiter die Revision fortgeschritten war und je klarer war, dass die Video-Sharing-Plattformen im Geltungsbereich der AVMSD bleiben würden, desto mehr konnten vor allem die Video-Sharing-Plattformen an Legitimität zulegen und sich in den politischen Prozess der Revision einbringen.

5.5 Die Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen

Während den Gesprächen haben verschiedene Expert:innen zwischen Stakeholdern und ihren Forderungen differenziert, ohne explizit darauf angesprochen zu werden. So beispielsweise auch der Vertreter von ACT:

«There are two things, there are legitimate organizations, and legitimate claims. You have to dissociate them. You can have somebody who is perfectly legitimate in a debate and who makes completely illegitimate claims because they are not based on any facts» (Interview Polad).

Jedoch waren die als legitim und als dringlich wahrgenommenen Forderungen grösstenteils dieselben. Dabei wurde die Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen in den meisten Gesprächen als die legitimste und dringlichste Forderung wahrgenommen. *«Eine legitime Forderung war für mich die Forderung aus dem Gesamtsektor, faire vergleichbare Bedingungen zu finden. Dass man sagt, hier es kann nicht sein, dass wir voll reguliert sind und andere gar nicht. Da muss Fairness her» (Interview Verheyen).* Tatsächlich fand auch die Revision ab einem bestimmten Punkt unter dem Motto *level playing field* statt: *«level playing field, wie das in Brüssel immer heisst» (Interview Trüpel).*

Diese fairen Wettbewerbsbedingungen wurden schlussendlich vor allem über zwei Bestimmungen erreicht, die bereits im Detail diskutiert wurden. Erstens über die zusätzlichen Auflagen für On-Demand-Anbieter in Bezug auf die Förderung europäischer Werke, und zweitens über die Regulierung der Video-Sharing-Plattformen in Bezug auf bestimmte schädliche und illegale Inhalte und mehr Transparenz bei der Werbung.

Dieser zweite Aspekt der Regulierung von Video-Sharing-Plattformen ist insofern erstaunlich, als dass ein solcher Ansatz noch zu Beginn der öffentlichen Konsultation im Jahr 2015 werden geplant noch absehbar war.

«Because when the commission started to gather views in the public consultation in 2015 it was not at all predetermined that VSP's would come under the scope of the AVMS. They did and they stayed in there, so that is the biggest single shift, and that was the claim that was answered» (Interview Murray).

Tatsächlich hat man so mit der Regulierung der Video-Sharing-Plattformen auf Forderungen der traditionellen Medienanbieter reagiert, auch wenn, wie oben beschrieben, sich die Bestimmungen für Video-Sharing-Plattformen nicht mit denjenigen der traditionellen Rundfunkveranstalter vergleichen lassen.

«I think that what we managed, and I think it is quite a revolution, although the stakeholders will always complain it is not enough, but I think what we managed is to make a significant step to a level playing field in terms of media regulation with the online players» (Interview Kommissions-Delegierte).

Der Ursprung der Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen von Seiten der traditionellen Medienanbieter kann natürlich in der schwierigen finanziellen Situation dieser Organisationen verstanden werden. Die Forderung liegt auf der Hand, wenn Werbegelder weiter von traditionellen Medienorganisationen zu Online-Plattformen wandern, aber Letztere kaum reguliert werden, obwohl sie ähnliche Inhalte anbieten wie die regulierten Medienanbieter. Die Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen stellt somit einen Hilferuf der traditionellen Medienbranche dar.

«The urgent claim is about the sustainability of the media eco system. The urgent claim is, we are basically facing a media crisis in many different environments. [...] The urgency was to say, we have an issue, because we are regulated to the point where we are regulated, it does not work anymore, because all the advertising, as we know, is going online. And there is no regulation online, whatsoever» (Interview Polad).

An dieser Aussage wird auch klar, dass vor allem ein Aspekt der Dringlichkeit betont wurde, und zwar die Kritikalität. Das Überleben verschiedener Medienorganisationen wurde von bestimmten politischen Entscheidungen abhängig gemacht, im Sinne von, wenn jetzt nicht gehandelt wird, werden nicht alle Medienorganisationen weiterbestehen.

Mit der neuen Regulierung für Video-Sharing-Plattformen einher ging wie bereits erwähnt eine gewisse Liberalisierung der Fernsehwerbung. Somit wurde vorwiegend eine Forderung aus dem Lager der Wirtschaftsinteressen als dringend und legitim wahrgenommen. Dabei scheint aber vor allem die Dringlichkeit eine zentrale Rolle zu spielen. Denn plötzlich scheinen rein wirtschaftliche Anliegen über der gesellschaftlichen Verantwortung zu stehen.

«I find this is not completely hypocritical, I think this is very true, if they cannot monetize, and this is the only way they monetize, then how can they invest in new content for people. So, I find this argument to be a business argument that does not contradict the basic value. If you want to continue to provide high quality content, you have to earn your money» (Interview Kommissions-Delegierte).

Die Dringlichkeit der Forderung nach besseren Bedingungen für traditionelle Rundfunkveranstalter scheint demnach in der AVMSD-Revision eine zentrale Rolle gespielt zu haben. Mit dem Hintergrund der schwierigen Situation der Rundfunkveranstalter scheint ihr Weiterbestehen und ihr erfolgreiches Wirtschaften plötzlich an Bedeutung zu gewinnen. Mit der gegebenen Dringlichkeit scheinen wirtschaftliche Interessen die gesellschaftliche Verantwortung zu übertrumpfen.

6 Schlussbetrachtung

Die vorliegende Arbeit hatte es zum Ziel, einflussreiche Stakeholder während der AVMSD-Revision von 2018 zu identifizieren. Anhand der Wahrnehmung dieser Stakeholder sollte zudem erklärt werden, wieso bestimmte Stakeholder Einfluss nehmen konnten und andere nicht. Im Folgenden werden zuerst die theoretischen Ausführungen und empirischen Befunde kurz zusammengefasst. Anschliessend sollen die Fragestellung, welche dieser Arbeit zugrunde liegt, beantwortet und die Befunde in Bezug auf die Fragestellung eingeordnet werden. Schliesslich rundet ein Ausblick für weiterführende Forschung im Bereich der Medienpolitikforschung diese Arbeit ab.

6.1 Zusammenfassung

Im theoretischen Teil dieser Arbeit wurden neo-institutionelle Ansätze mit Stakeholder-Theorien kombiniert, um ein besseres Verständnis über die Beziehung zwischen Medienregulierung und Stakeholder der Medienpolitik zu schaffen. Eine Kombination der beiden Ansätze verspricht für beide Theorien einen Mehrwert. Zum einen profitieren Stakeholder-Theorien von einer theoretischen Fundierung der Identifikation von Stakeholdern, da in der Literatur oftmals kritisiert wird, sie sei zu heuristisch. Mithilfe des Neo-Institutionalismus konnten auf diese Weise zwei Gruppen von Organisationen auf theoretischer Ebene als Stakeholder identifiziert werden.

Eine Konzeptualisierung von Medienregulierung als Teil der institutionellen Umwelt von Medienorganisationen hilft, um die Beziehung zwischen Medienregulierung und Medienorganisationen besser zu verstehen. So beeinflusst Medienregulierung das Handeln von Medienorganisationen nicht nur aufgrund der offensichtlichen regulativen Säule von Institutionen, sondern auch durch die normative und kulturell-kognitive Säule. Da Stakeholder als Organisationen definiert werden können, die in ihrem Handeln von bestimmten Zielsetzungen beeinflusst werden und deswegen ein Interesse an der Ausgestaltung dieser Zielsetzung haben, können Medienorganisationen als erste Gruppe von Stakeholder von Medienpolitik identifiziert werden.

Medienorganisationen sind jedoch institutionellen Strukturen wie Medienregulierung nicht machtlos ausgesetzt. Um diese Beziehung besser verstehen zu können, wurden neo-institutionelle Ansätze mit dem Konzept der Dualität der sozialen Struktur verbunden. Demnach sind Strukturen nicht lediglich das Medium sozialen Handelns, sondern auch das Produkt davon.

Strukturen schränken soziales Handeln nicht nur ein, sondern konstituieren und ermöglichen Handeln gleichzeitig auch. Der Einfluss von einzelnen Organisationen und ihren Interessen auf Institutionen wird in neo-institutionellen Ansätzen jedoch oftmals vernachlässigt. Eine vielversprechende Ausnahme sind der institutionelle und der politische Unternehmer. Während der institutionelle Unternehmer durch innovative Kombinationen von Ressourcen versucht, neue Aktivitäten oder Praktiken zu schaffen, um so beispielsweise neue Einkommensströme zu generieren oder den aktuellen Tätigkeitsbereich zu erweitern, ist der politische Unternehmer aufgrund mangelnder Ressourcen auf die Politik angewiesen. Sowohl der institutionelle wie auch der politische Unternehmer verfolgt dabei das Ziel, Strukturen zu schaffen, die den eigenen Interessen entsprechen. So versuchen also auch Medienorganisationen als politische Unternehmer mit Hilfe der Politik Einfluss auf die Medienregulierung zu nehmen.

Aufgrund der bedeutenden Rolle der Medien in der Gesellschaft lässt sich der Kreis der Medienpolitik-Stakeholder aber um ein Vielfaches erweitern. Werden Medien selbst als Institution konzeptualisiert wird ersichtlich, dass Medien andere Organisationen ebenfalls auf den drei Säulen von Institutionen beeinflussen. Auf der regulativen Ebene versuchen Organisationen negative Berichterstattung zu vermeiden und positive Berichterstattung zu erhalten. Auf normativer Ebene kreieren Medien durch ihre sinn- und bedeutungsgenerierende Funktion ein Werte- und Normensystem, wonach sich Organisationen orientieren. Und letztlich wirken Medien auch auf der kulturell-kognitiven Ebene, da Medien aus der sozialen Umwelt schlichtweg nicht mehr wegzudenken sind. Da somit jegliche Organisationen durch Berichterstattung und somit auch von der Leistung der Medien beeinflusst werden und gleichzeitig Medienpolitik die Leistung der Medien prägt, werden diese Organisationen zu potenziellen Medienpolitik-Stakeholder. Somit konnte auf theoretischer Basis eine zweite Gruppe von Stakeholdern der Medienpolitik identifiziert werden. Diese sind nicht direkt von Medienregulierung betroffen, sondern vielmehr durch die Medien selbst, da diese als Institution eine relevante Rolle in der Gesellschaft einnehmen.

Um zu erklären, wieso bestimmte Stakeholder mehr oder weniger Einfluss auf die AVMSD-Revision nehmen konnten, wurden in einem weiteren Schritt diverse Stakeholder-Ansätze diskutiert. Ziel ist es, verschiedene Stakeholder-Attribute zu identifizieren, die beeinflussen, wie Entscheidungsträger:innen die verschiedenen Stakeholder wahrnehmen. Anhand verschiedener Studien, die den Stakeholder-Begriff im Kontext der Politik angewendet haben, wurden drei Attribute erarbeitet, die die Wahrnehmung der Entscheidungsträger:innen bestmöglich beschreiben lässt. Ein erstes Attribut beschreibt die Macht von Stakeholdern. Macht kann als

die Wahrscheinlichkeit verstanden werden, dass eine Organisation im Rahmen einer sozialen Beziehung ihren Willen trotz Widerstand durchsetzen kann. Dabei spielen für die vorliegende Arbeit vor allem zwei Arten von Macht eine zentrale Rolle. Erstens resultiert die utilitaristische Macht aus dem Besitz von finanziellen Mitteln, und zweitens ist die normative Macht auf den Besitz von symbolischen Ressourcen wie Ansehen oder sozialen Status zurückzuführen.

Das zweite Attribut beschreibt die Legitimität der Stakeholder. Dabei wird Legitimität als die generelle Wahrnehmung definiert, dass eine Handlung oder eine Organisation im Kontext eines sozial konstruierten Werte- und Normensystems angemessen und erstrebenswert ist. Basierend auf vorangehenden Studien, die sich mit dem Stakeholder-Begriff in der Politik befassen, konnte die Stakeholder-Legitimität in drei Aspekte aufgeteilt werden: (1) Die Legitimität der Organisation selbst, (2) die Legitimität der Forderung und (3) die Legitimität des Handelns in Bezug auf die Forderung im politischen Kontext. Es kann angenommen werden, dass für die Wahrnehmung der Entscheidungsträger:innen alle drei Aspekte der Stakeholder-Legitimität eine Rolle spielen.

Letztlich konnte als drittes Stakeholder-Attribut die Dringlichkeit identifiziert werden, wobei sich die Dringlichkeit vor allem auf die Forderungen von Stakeholdern bezieht. Die Dringlichkeit besteht aus zwei Aspekten. Zum einen beschreibt die Zeitempfindlichkeit wie wichtig ein zeitnahes Eingehen auf eine Forderung für den Stakeholder ist. Zum anderen zeigt die Kritikalität wie wichtig eine Forderung für einen Stakeholder ist, beispielsweise wenn das Überleben der Organisation davon abhängt.

Anhand der drei Attribute Macht, Legitimität und Dringlichkeit kann die Wahrnehmung der politischen Entscheidungsträger:innen von verschiedenen Stakeholdern beschrieben und eruiert werden, wieso bestimmte Stakeholder einflussreich waren.

Im empirischen Teil der Arbeit wurden vorerst Stakeholder identifiziert, welche die AVMSD-Revision erfolgreich in ihrem Interesse beeinflussen konnten. Dabei wurden in erster Linie die privaten wie auch öffentlich-rechtlichen Rundfunkstationen als einflussreich wahrgenommen. Vor allem vor dem Hintergrund, dass Medienregulierung weitgehend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt und die Mitgliedstaaten auch auf europäischer Ebene die Medienpolitik prägen, konnte gezeigt werden, dass die Rundfunkstationen über den Rat der EU grossen Einfluss auf die Revision nehmen konnten. Ebenfalls eher als Gewinner wurden die neu regulierten Video-Sharing-Plattformen wahrgenommen. Ihnen wurden zwar, trotz fehlender

redaktioneller Verantwortung, neue Auflagen auferlegt in Bezug auf den Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten und dem Schutz der Allgemeinheit vor Inhalten, die zu Gewalt oder Hass aufstacheln auferlegt. Zusätzlich werden Video-Sharing-Plattformen neu auch in Bezug auf die Werbung reguliert. Dennoch ist die Regulierung von Video-Sharing-Plattformen nicht mit derjenigen von traditionellen Rundfunkveranstaltern vergleichbar und die Bestimmungen für Video-Sharing-Plattformen sind vergleichsweise locker.

Mehr zu kämpfen hatten während der Revision hingegen die On-Demand-Plattformen, die vor allem in zwei Fragen das Nachsehen hatten. Zum einen haben sie sich gegen die Quote von 30% europäischer Werke in ihren Katalogen gewehrt. Zum anderen wurde in der Richtlinie festgehalten, dass Mitgliedstaaten finanzielle Verpflichtungen zur Förderung von europäischen Werken auch On-Demand-Plattformen auferlegen dürfen, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind. Somit wurde die Regulierung von On-Demand-Plattformen an diejenige von traditionellen Rundfunkveranstaltern angeglichen, wodurch eine Wahrnehmung der traditionellen Rundfunkveranstalter als Gewinner der Revision zementiert wird.

In Bezug auf die Wahrnehmung mächtiger Stakeholder haben sich zwei Aspekte herauskristallisiert. So konnte gezeigt werden, dass vor allem das Nicht-Besitzen von utilitaristischer Macht eine Rolle bei der Interessenvertretung spielen kann. Dabei wurden in erster Linie zivilgesellschaftliche Stakeholder als solche wahrgenommen, die nicht genügend utilitaristische Macht besitzen. Zu den mächtigen Stakeholdern zählten hingegen vorwiegend Stakeholder aus der Wirtschaft wie die traditionellen Medienanbieter, On-Demand- und Video-Sharing-Plattformen oder Vertreter der Werbewirtschaft. Hingegen konnte gezeigt werden, dass der Mehrwert von zusätzlichen Ressourcen, die in die Interessenvertretung investiert werden, stetig abnimmt. Das heißt, dass mit unendlichen Ressourcen nicht unendlich viel politischer Einfluss erreicht werden kann. Damit wird grundsätzlich die Ansicht gestärkt, dass bestimmte politische Entscheide nicht lediglich durch finanzielle Mittel erreichbar sind.

Besitzt ein Stakeholder jedoch zu wenig finanzielle Mittel, kann sich dies auf verschiedene Arten in den Erfolgchancen der Interessenvertretung niederschlagen. So hatten diverse Stakeholder beispielsweise zu wenig Ressourcen, um während des gesamten politischen Prozesses aktiv zu sein und mussten sich auf bestimmte Zeitpunkte und politische Institutionen fokussieren. Auch das Ausformulieren klarer Forderungen oder möglicher Szenarien bei einem Nicht-Befolgen von Forderungen kann zu kurz kommen, wenn Stakeholder beispielsweise keine eigenen Anwälte oder zu wenig Ressourcen für allfällige Studien besitzen.

Zweitens konnte anhand der Daten die Bedeutung von normativer Macht während der AVMSD-Revision gezeigt werden. Dabei spielen beispielsweise das soziale Ansehen oder Prestige eine grosse Rolle. In der Folge wurden zum Teil die Forderungen der traditionellen Rundfunkveranstalter aufgrund ihrer starken Verankerung in der sozialen Umwelt als selbstverständlich wahrgenommen. Des Weiteren konnte gezeigt werden, dass zivilgesellschaftliche Stakeholder Forderungen nicht äussern, die wirtschaftlichen Interessen widersprechen, da kaum Erfolgsaussichten bestehen würden. Durch die normative Macht dominieren traditionellen Medienanbieter bestimmte Debatten und schreiben eine gewisse politische Arbeit vor, die widersprechende Denkweisen gar nicht zulässt.

In Bezug auf die Legitimität von Stakeholdern konnte gezeigt werden, dass die Legitimität des Handelns eine bedeutende Rolle einnimmt. Demnach wurde vor allem Transparenz in Bezug auf die Interessen, die ein Stakeholder vertritt, als legitimes Handeln wahrgenommen. Das heisst, dass vor allem Politiker:innen erwarten, dass Stakeholder ihre Interessen offenlegen und keine versteckte Agenda verfolgen. Die Transparenz in der Interessenvertretung scheint zudem eine Grundvoraussetzung zu sein, überhaupt als legitimer Stakeholder wahrgenommen zu werden.

Dennoch wurden nicht alle transparent handelnden Stakeholder als gleich legitim wahrgenommen. Anhand der Daten konnten zwei Gruppen von Stakeholder identifiziert werden, die als besonders legitim wahrgenommen wurden. Zum einen waren das die zivilgesellschaftlichen Stakeholder. Ihnen wurde moralische Legitimität zugeschrieben. Dabei wird die Handlung von Stakeholder als dem öffentlichen Interesse entsprechend wahrgenommen. Zentral für die moralische Legitimität von zivilgesellschaftlichen Stakeholdern ist die Annahme, dass jegliche Medien gegenüber der Gesellschaft eine Verantwortung wahrnehmen. Diese beinhaltet beispielsweise das Informieren der Bürger, das Fördern der europäischen Kultur oder auch «lediglich» das Bereitstellen qualitativer Inhalte.

Zum anderen wurden aber auch die Stakeholder als legitim wahrgenommen, die von der Regulierung direkt betroffen waren, sprich in erster Linie die Medienanbieter inklusive On-Demand und Video-Sharing-Plattformen. Hier kann auch von *influence legitimacy* gesprochen werden, welche verliehen wird, wenn eine Organisation einen Teil der Autorität in Form von Regulierung an betroffene Zielgruppen abgibt und sich diesen Bestimmungen unterstellt. So wurden vor allem traditionelle Rundfunkanbieter sowie On-Demand-Plattformen als legitim wahrgenommen, da diejenigen Organisationen, welche Regulierung direkt befolgen müssen, doch auch angehört werden sollten.

Schlussendlich konnte in Bezug auf die Dringlichkeit und Legitimität von Forderungen gezeigt werden, dass die Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen von Seiten der traditionellen Rundfunkanbieter weitgehend als dringend und legitim wahrgenommen wurde. Dabei spielte vor allem der Aspekt der Kritikalität eine zentrale Rolle, da auch im Kontext der Medienkrise argumentiert wurde. Demnach sei die Existenz zahlreicher Medienorganisationen gefährdet, würde nicht auf die Forderung eingegangen werden.

6.2 Beantwortung der Fragestellung

Die theoretischen und empirischen Ausführungen dieser Arbeit zielen auf die Beantwortung der folgenden Forschungsfrage ab: *Welche Stakeholder waren in der Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der EU von 2018 einflussreich?* Dabei wurde die Forschungsfrage aufgrund des wahrgenommenen Einflusses von Seiten verschiedener Expert:innen eruiert, wobei eine gewisse Kontrolle durch die Untersuchung bestimmter politischer Dokumente möglich war. Zusätzlich wurde die Wahrnehmung von Stakeholdern in Bezug auf theoretisch ausgearbeitete Stakeholder-Attribute untersucht, um so die Wahrnehmung einflussreicher Stakeholder besser beschreiben zu können.

Zuerst konnte anhand der gewonnenen Daten gezeigt werden, dass die theoretischen Ausführungen der vorliegenden Arbeit durchaus auch in der Praxis relevant sind. Im theoretischen Teil dieser Arbeit konnte mit Hilfe der Verbindung von neo-institutionellen und Stakeholder-Ansätzen gezeigt werden, dass jede Organisation ein potenzieller Medienpolitik-Stakeholder ist. Dadurch wird die wichtige Rolle der Medien in einer Gesellschaft weiter zementiert, was sich auch tatsächlich in einer riesigen Zahl an Medienpolitik-Stakeholder in der Praxis äussert.

«And I think with media, there is the added complication of the role in democracy that the media plays, so anyone will have a view. I mean I can remember years ago, when I worked for the advertising association in the UK. I have been there for about three weeks and I remember saying to my husband, ok, basically everybody in the whole world has a view on advertising. In a way it is a bit like that with media» (Interview Mills Wade).

Umso wichtiger erscheint es, ein besseres Bild davon zu schaffen, welche Stakeholder als einflussreich wahrgenommen werden und wieso.

So wurden vorwiegend Vertreter von Wirtschaftsinteressen während der AVMSD-Revision als einflussreich wahrgenommen. Dabei können für diese Revision drei Medienorganisationen-Gruppen unterschieden werden. Die wohl einflussreichste Gruppe waren die privaten

sowie öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter, welche durch ihre Position in den Mitgliedstaaten grossen Einfluss geniessen konnten. So konnten sie sich beispielsweise bei der Liberalisierung der Werberegulierung oder der zusätzlichen Auflagen für On-Demand-Plattformen in Bezug auf die Förderung europäischer Werke durchsetzen. Dabei stand die gesamte Revision auch unter dem Motto *level playing field* und hat versucht, faire Wettbewerbsbedingungen für alle audiovisuellen Medien zu schaffen. Nicht ganz so einflussreich wurden die On-Demand-Plattformen wahrgenommen. Aufgrund der zwei Niederlagen in Bezug auf die Filmförderfonds und die Quoten europäischer Werke, gehören diese kaum zu den Gewinnern der Revision.

Nicht zu vernachlässigen ist hingegen auch der Einfluss von Video-Sharing-Plattformen. Zwar fallen sie neu ebenfalls in den Geltungsbereich der AVMSD, dieser hält sich jedoch im Vergleich zur Regulierung von traditionellen Medienanbietern im Rahmen.

Zwar konnte auch in der vorliegenden Arbeit gezeigt werden, dass der Zugang zum politischen Prozess für alle Stakeholder möglich ist. Die empirischen Befunde haben gezeigt, dass Anstrengungen, die Throughput-Legitimation auch in der europäischen Medienpolitik zu stärken, durchaus erkennbar sind. Auch die Tatsache, dass es sich bei der Medienregulierung um einen sensiblen Politikbereich handelt, hat die EU-Politiker:innen beispielsweise zu grösserer Transparenz und mehr Inklusion peripherer Interessen motiviert. Analog zu den meisten bisherigen Studien lässt sich dieser Zugang jedoch nicht für alle Stakeholder gleich in Einfluss umwandeln. Zivilgesellschaftliche Interessenvertreter hatten vergleichsweise wenig Einfluss auf die Revision. Ob der Zugang zum politischen Prozess reicht um höhere Throughput-Legitimation zu schaffen, bleibt daher dahingestellt.

Für die Einordnung der Resultate interessant ist die Wahrnehmung der Stakeholder in Bezug auf ihre Legitimität, Macht und Dringlichkeit ihrer Forderungen. Dabei sind drei Erkenntnisse besonders herausgestochen.

Erstens fällt bei der Untersuchung der AVMSD-Revision die normative Macht der traditionellen Fernsehveranstalter in den Mitgliedstaaten auf. Denn auch wenn zivilgesellschaftliche Stakeholder aufgrund der gesellschaftlichen Verantwortung von Medien durchaus als sehr legitim wahrgenommen wurden, konnten sie den politischen Prozess der AVMSD-Revision kaum beeinflussen. Dass Forderungen, die den wirtschaftlichen Interessen widersprechen, gar nicht ausgesprochen werden, zeigt auf eindrückliche Weise, welchen Stellenwert wirtschaftliche Interessen während der AVMSD-Revision tatsächlich gehabt haben. Dabei scheint vor allem die

normative Macht der traditionellen Fernsehveranstalter massgeblich beigetragen zu haben. So werden vor allem die Fernsehveranstalter und ihre Forderungen weitgehend als selbstverständlich wahrgenommen, wodurch sie weite Teile der Debatte dominieren, ohne überhaupt dafür lobbyieren zu müssen.

«What is important for people that want to really understand the process is, to understand that the menu that we are choosing from is so narrow, that in reality we are not choosing anything. We are choosing between more or less advertising. I mean, the possibilities should be much broader» (Interview Celot).

Dabei drängen sich bestimmte Denkweisen von Seiten der wirtschaftlichen Interessen auf und lassen keinen Raum für alternative Lösungsvorschläge. Diese Erkenntnis reiht sich in die Arbeit von Freedman (2008: 104) ein, der schreibt: *«there is little opportunity to question the assumption about the desirability of market forces [...] that increasingly dominate media policymaking»*. Dabei muss ein letztes Mal erwähnt werden, dass die EU die Schaffung und Stärkung des Binnenmarktes zum Ziel hat und somit für wirtschaftliche Denkweisen und für die normative Macht traditioneller Medienanbieter empfänglich ist. Es kann daher durchaus die Frage gestellt werden, ob der EU überhaupt eine andere Wahl bleibt, als vorwiegend im Interesse der Wirtschaft zu handeln.

Zweitens wurde den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkstationen nicht nur normative Macht zugeschrieben, sondern ebenfalls Legitimität. Diese unterscheidet sich zwar von der moralischen Legitimität der zivilgesellschaftlichen Stakeholder, scheint aber die vorherrschende Stellung der traditionellen Rundfunkveranstalter zu zementieren. Der Fakt, dass den privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter sowie den On-Demand-Plattformen *influence legitimacy* zugeschrieben wird, unterstreicht die Bedeutung der bereits etablierten Medienorganisationen. Wenn Medienunternehmen als legitim wahrgenommen werden, nur weil sie bereits Regulierung unterliegen, wird der Status Quo weiter zementiert. Dies betont die Selbstverständlichkeit, die traditionelle Medienunternehmen bereits aufgrund ihrer normativen Macht in den Mitgliedstaaten geniessen. Neue Medienorganisationen – vorwiegend diejenigen ohne Regulierung und diejenigen, die wirtschaftliche Ziele verfolgen – werden dabei kaum als legitim wahrgenommen. Dieses Phänomen ist im Kontext der *influence legitimacy* auch verständlich, wobei regulierte Organisationen als legitim wahrgenommen werden. Dies ist jedoch insofern interessant, als dass traditionelle Rundfunkveranstalter ganz klar mit dem Hintergrund von *influence legitimacy* als legitim wahrgenommen werden, sie sich hingegen teils sogar offen gegen die gesellschaftliche Verantwortung äussern. So kann angenommen

werden, dass regulierte Medienorganisationen zwar stolz auf ihre Rolle in der Gesellschaft sind und sich anhand der Regulierung auch von anderen eher wirtschaftlich orientierten Medienorganisationen abgrenzen, sie jederzeit jedoch überhaupt keine Regulierung bevorzugen würden. Regulierung im Sinne der gesellschaftlichen Verantwortung wird demnach zum Mittel zum Zweck. Sie hilft zur Legitimierung, wird aber von Seiten der Medienorganisationen kaum verinnerlicht. Die Tatsache, dass Organisationen durch ihre Regulierung als legitim wahrgenommen werden, grenzt die oben angesprochenen Möglichkeiten, Marktkräfte zu hinterfragen, weiter ein.

Und drittens kann die dominante Rolle der traditionellen Rundfunkveranstalter auch anhand des Stakeholder-Attributs *Dringlichkeit* gezeigt werden. So wurde die Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen als die dringlichste und legitimste Forderung wahrgenommen. Dabei haben vor allem die Medienkrise und der erhöhte Wettbewerbskampf mit Online-Plattformen in Bezug auf Werbegelder und Zuschauerzahlen eine zentrale Rolle gespielt. Dass diese Medienorganisationen in den Mitgliedstaaten stark verankert sind, macht sich in der Wahrnehmung ihrer Forderungen als äussert dringend und legitim bemerkbar. In der Folge ist eine Bereitschaft, Forderungen von Seiten der traditionellen Medienveranstalter zu ignorieren, undenkbar.

Abschliessend kann gesagt werden, dass die AVMSD-Revision vorwiegend von wirtschaftlichen Interessen geprägt wurde und sich vor allem die traditionellen Rundfunkveranstalter durchsetzen konnten. Zivilgesellschaftliche Interessen wurden zwar durchaus als legitim wahrgenommen, konnten aber gegen die normative Macht und dringlichen Forderungen der Medienorganisationen kaum bestehen. Der grosse Einfluss der privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter geht Hand in Hand mit der Tatsache, dass sie in den Mitgliedstaaten wichtige Wirtschaftsplayer sind. Dass Medienregulierung traditionellerweise vorwiegend eine nationale Angelegenheit ist und die Mitgliedstaaten dadurch grossen Einfluss auf die europäische Medienpolitik geniessen, verstärkt die zentrale Rolle der nationalen Rundfunkveranstalter zusätzlich.

6.3 Ausblick

Da neu gewonnene Erkenntnisse auch neue Fragen aufwerfen, bleibt für die vorliegende Arbeit noch der Ausblick. Dieser Ausblick soll im Folgenden in Bezug auf die theoretischen Ausführungen sowie die empirischen Erkenntnisse gegliedert werden.

Die Kombination von Stakeholder-Theorien und neo-institutionellen Ansätzen, wie er in dieser Arbeit vollzogen wurde, verspricht für weitere Forschung im Gebiet der Medienpolitik ein besseres Verständnis der Beziehung zwischen (Medien-)Organisationen und Medienregulierung. So ist beispielsweise von Interesse, empirisch zu zeigen, wie Medienregulierung durch die drei Säulen von Institutionen auf Medienorganisationen wirken und wieso Medienorganisationen überhaupt Konformität zur Regulierung anstreben. Des Weiteren verspricht analog die Untersuchung der Wirkung von Medien als Institution auf den drei Säulen auf andere Organisationen neue relevante Erkenntnisse. Auf theoretischer Ebene wurden seit der Jahrtausendwende in Bezug auf Medien oder Medienregulierung als Institution oder Teil der institutionellen Umwelt bereits grosse Fortschritte erzielt. Dabei haben Anwendungen verschiedener institutioneller Ansätze in der Kommunikationswissenschaft und Medienforschung zu einem besseren theoretischen Verständnis über die Beziehungen zwischen Medien und Medienregulierung oder anderen Organisationen geführt. Im Gegensatz zu theoretischen Ausführungen, sind empirische Arbeiten jedoch weiterhin selten. Es bietet sich demnach eine Kombination der neo-institutionellen Ansätzen mit weiteren Theorien an, um einzelne Organisationen, ihr Handeln und ihre Interessen vermehrt in den Fokus zu rücken und so den empirischen Zugang zu neo-institutionellen Ansätzen zu erleichtern. So kann weiterführende Forschung in diesem Gebiet beispielsweise helfen, ein besseres Verständnis von Medienregulierung zu schaffen, das über die klassische Auffassung hinausgeht, dass Regulierung vorwiegend auf regulativer Ebene wirkt. Ein Bewusstsein über den normativen und kulturell-kognitiven Charakter von Regulierung ermöglicht unter Umständen eine effizientere und zielgerichtetere Medienpolitik, da ein gesamtheitliches Bild über den Einfluss von Regulierung aus Medienorganisationen geschaffen wird. Weitere empirische Anwendungen von neo-institutionellen Ansätzen in der Medienpolitikforschung sind demnach erstrebenswert.

Des Weiteren kann die Erkenntnis, dass aufgrund der Konzeptualisierung von Medien als Institution jegliche Organisationen zu potenziellen Medienpolitik-Stakeholdern werden, für weiterführende Forschung von grosser Bedeutung sein. Sich die zentrale Rolle von Medien und den Einfluss von Medien auf andere Organisationen und deren sozialen Alltag immer und immer wieder vor Augen zu führen, hilft, die Ziele der Medienpolitik neu zu definieren und effizienter und effektiver zu gestalten. So können künftig medienpolitische Entscheide mit diesem Hintergrund untersucht werden. Aber auch Medienpolitiker:innen können zunehmend auf die verschiedenen Interessen der Medienpolitik und die dominante Position der Wirtschaftsinteressen sensibilisiert werden.

Womit die Diskussion auch bereits beim Ausblick in Bezug auf die empirischen Befunde angekommen ist. Da die Dominanz der traditionellen Fernsehveranstalter vor allem auch auf ihre zentrale Rolle in den Mitgliedstaaten zurückgeführt werden konnte, fordert die vorliegende Arbeit mehr Forschung zur Interessenvertretung in den Mitgliedstaaten selbst. Erstens konnte gezeigt werden, dass die europäische Medienpolitik weitgehend von nationalen Interessen und damit von den Mitgliedstaaten geprägt wird. Zweitens kann die Untersuchung der Interessenvertretung über die Mitgliedstaaten als Schwachpunkt der vorliegenden Arbeit identifiziert werden. Während es nie das Ziel dieser Arbeit war, jegliche Interessenvertretung in den Mitgliedstaaten abzubilden, ist es doch ein Kritikpunkt, dass keine Mitglieder des Rats der EU als Expert:innen gewonnen werden konnten. So ist beispielsweise die Position Irlands mit der juristischen Zuständigkeit für Facebook, Twitter und Google während der AVMSD-Revision höchst interessant. Des Weiteren verspricht beispielsweise auch eine Untersuchung der ehemaligen Sowjetrepubliken bezüglich ihrer Position zur Medienregulierung und Medienfreiheit relevante Erkenntnisse. Die Untersuchung der Interessenvertretung in den Mitgliedstaaten selbst und ihre Rolle in der europäischen Medienpolitik sind demnach Themen, die ebenfalls die Aufmerksamkeit der Medienpolitikforschung verdienen, und weitere detailliertere Erkenntnisse über die Rolle nationaler Medienorganisationen auf die europäische Medienpolitik versprechen.

Natürlich ist auch weitere Forschung zu aktuelleren wie auch künftigen medienpolitischen Entscheiden wie beispielsweise auf europäischer Ebene das *Gesetz über digitale Dienste* oder das *Gesetz über digitale Märkte* notwendig. Denn es scheint wichtig, die sich rasch wandelnde Medienlandschaft und deren Einfluss auf die Medienpolitik im Auge zu behalten. Durch die zentrale Rolle von Medien in der Gesellschaft, muss auch die Medienregulierung den Ansprüchen einer Gesellschaft gerecht werden. Inwiefern dies mit einer dominanten Rolle der Wirtschaftsinteressen in der Medienpolitik vereinbar ist, ist fraglich. Vor allem auch vor dem Hintergrund, dass durch die steigende Medienkonzentration immer weniger Player den globalen aber auch die nationalen Märkte prägen.

In Bezug auf die dominante Rolle von Wirtschaftsinteressen während der AVMSD-Revision scheint zuletzt ein weiterer Punkt relevant, und zwar die Forderung nach fairen Wettbewerbsbedingungen oder nach einem *level playing field*. Es stellt sich dabei am Schluss der vorliegenden Arbeit die Frage, inwiefern ein Streben nach fairen Wettbewerbsbedingungen überhaupt zielführend und erstrebenswert sein kann. So schildert beispielsweise eine Schattenberichterstatterin etwas überspitzt die Spannungen zwischen traditionellen Medienveranstaltern

und den neuen Plattformen folgendermassen: «*It is like, let us create a level playing field for horses and buses. It will just not work, because some things will die. They will die because they are old fashion. This is normal*» (Interview Toom). Auch wenn die leicht durchschimmernde liberale Position der Abgeordnete hier keine Rolle spielen soll, bleibt das Problem der fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen Bussen und Pferden ein tatsächliches Problem. Auch ein Stakeholder kritisiert den Versuch der AVMSD-Richtlinie, mit einer sich stetig wandelnden audiovisuellen Medienlandschaft zurecht zu kommen:

«The AMVS directive is fundamentally broken, it is a hexagon trying to be a wheel. And every two years, the union realize the wheel is not a wheel, we need to make it into a wheel. [...] It is bound to do too many things with too many stakeholders. Advertising is one thing, radio is one thing, or broadcasting is one thing, private media are one thing, and then the internet is something entirely different, and then non-linear services is another thing. They keep on adding sides to the wheel, to the hexagonal wheel, every time they do a review» (Interview McNamee).

Traditionelle Rundfunkveranstalter mit einer langjährigen Tradition der Regulierung und neue bisher grösstenteils unregulierte Plattformen unter einen Hut zu bringen, scheint in der Tat ein schwieriges Unterfangen zu sein. Dennoch liegt vor dem Hintergrund, dass beide ähnliche Inhalte vertreiben, die Forderung nach ebendiesen fairen Wettbewerbsbedingungen auf der Hand.

Doch in welche Richtung sollen solche fairen Wettbewerbsbedingungen erreicht werden? Eine Regulierung der neuen Online-Plattformen in der Tradition der bisherigen Rundfunkregulierung scheint anhand der Erkenntnisse und der Marschrichtung der EU unvorstellbar zu sein. Demnach bedingt eine Revision unter dem Motto *level playing field* quasi eine Liberalisierung der Regulierung für traditionelle Fernsehveranstalter. Dabei werden Wirtschaftsinteressen von Beginn weg bevorzugt. So gesehen hat das Eintreten der unregulierten und sehr wirtschaftlich orientierten Plattformen in die traditionellen Märkte ein bestimmtes Rational der Liberalisierung diktiert. Dabei wurden auch die zivilgesellschaftlichen Interessen an die Peripherie gedrängt. Im Kampf um das Überleben der traditionellen Rundfunkveranstalter in einem Markt, der immer mehr von globalen Grosskonzernen dominiert wird, hat es anscheinend nur wenig Platz für zivilgesellschaftliche Anliegen. Dies bestätigt zudem die relevanten Erkenntnisse von Ibrus und Rohn (2016), wonach sich bei einer Konvergenz der audiovisuellen Medienregulierung zwingendermassen ein liberaler Ansatz durchsetzen wird. Ein Verständnis von Medien als Wirtschaftsgut scheint demnach die heutige Medienpolitik zu dominieren. Wirtschaftliche Denkweisen prägen die Funktionsweisen der neuen

Medienorganisationen. Zivilgesellschaftliche Interessen scheinen in der Ausarbeitung der Rolle dieser neuen Plattformen in der Gesellschaft kaum eine Rolle zu spielen.

Es wird für die Zukunft zentral sein, die Entwicklungen in der audiovisuellen Medienpolitik wissenschaftliche zu beobachten und zu begleiten. Denn es kann kaum davon ausgegangen werden, dass Plattformen in den nächsten Jahren an Relevanz in der europäischen Medienlandschaft verlieren werden. Auch eine signifikant strengere Regulierung der Plattformen und damit ein *level playing field* auf dem Niveau der traditionellen Rundfunkregulierung ist kaum in Sicht. Ob die Entwicklung hin zu einer konvergenten Richtlinie, in der verschiedenste Medienorganisationen reguliert werden, tatsächlich zielführend ist, muss sich daher noch zeigen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass ein solcher Ansatz aufgrund der fehlenden Tradition der Plattformregulierung vorwiegend zu weiteren Liberalisierungen in der Rundfunkregulierung führen wird, in der das Kulturgut Medien immer mehr zu einem reinen Wirtschaftsgut wird. Weitere Forschung ist demnach zwingen notwendig, um andere mögliche Regulierungsansätze zu erarbeiten, in denen faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Plattformen und traditionellen Fernsehanbietern nicht zwingend das erstrebte Ziel ist, sondern auch der gesellschaftliche Mehrwert der jeweiligen Mediengattungen eine Rolle spielen darf.

Literatur

- Aaltonen, K., Jaakko, K., & Tuomas, O. (2008). Stakeholder salience in global projects. *International Journal of Project Management*, 26(5), 509-516. doi:10.1016/j.ijproman.2008.05.004
- Abrutyn, S., & Turner, J. H. (2011). The Old Institutionalism Meets the New Institutionalism. *Sociological Perspectives*, 54(3), 283-306. doi:10.1525/sop.2011.54.3.283
- Afilipoaie, A., Donders, K., & Ballon, P. (2022). The European Commission's approach to mergers involving software-based platforms: Towards a better understanding of platform power. *Telecommunications Policy*, 46(5). doi:10.1016/j.telpol.2021.102288
- Alasuutari, P. (2015). The Discursive Side of New Institutionalism. *Cultural Sociology*, 9(2), 162-184. doi:10.1177/1749975514561805
- Ali, C., & Puppis, M. (2018). When the Watchdog Neither Barks Nor Bites: Communication as a Power Resource in Media Policy and Regulation. *Communication Theory*, 28(3), 270-291. doi:10.1093/ct/qtx003
- Altheide, D. L., & Snow, R. P. (1979). *Media Logic*. London: Sage.
- Altmeppen, K.-D. (2006). *Journalismus und Medien als Organisationen*. Wiesbaden: VS.
- Andersen, S. S., & Eliassen, K. A. (1995). EU lobbying: The new research agenda. *European Journal of Political Research*, 27(4), 427-441. doi:10.1111/j.1475-6765.1995.tb00478.x
- Apa, E., & Gangemi, G. (2019). The New Audiovisual Media Services Directive and the Promotion of European Works by On-Demand Media Service Providers. *MediaLaws - Law and Policy of the Media in a Comparative Perspective*, 2(2), 93-127.
- Apa, E., & Gangemi, G. (2021). The promotion of European works by audiovisual media service providers. In P. L. Parcu & E. Brogi (Hrsg.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (S. 326-351). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Armstrong, K. A. (2011). The Character of EU Law and Governance: From 'Community Method' to New Modes of Governance. *Current Legal Problems*, 64(1), 179-214. doi:10.1093/clp/cur007
- Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The Double-Edge of Organizational Legitimation. *Organization Science*, 1(2), 177-194. doi:10.1287/orsc.1.2.177
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Baisnée, O. (2016). The European Public Sphere Does Not Exist (At Least It's Worth Wondering...). *European Journal of Communication*, 22(4), 493-503. doi:10.1177/0267323107083065
- Bakir, C. (2009). Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform. *Governance*, 22(4), 571-598. doi:10.1111/j.1468-0491.2009.01454.x
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization Studies*, 18(1), 93-117. doi:10.1177/017084069701800106
- Barnett, C. (2001). Culture, policy, and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture. *Political Geography*, 20(4), 405-426. doi:10.1016/S0962-6298(01)00002-6
- Baroni, L., Carroll, B. J., William Chalmers, A., Marquez, L. M. M., & Rasmussen, A. (2014). Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 141-159. doi:10.1057/iga.2014.9
- Bates, S. R. (2010). Re-structuring Power. *Polity*, 42(3), 352-376. doi:10.1057/pol.2010.9

- Baumol, W. J. (1993). *Entrepreneurship, Management, and the Structure of Payoffs*. Cambridge: MIT Press.
- Beckert, J. (1999). Agency, entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. *Organization Studies*, 20(5), 777-799. doi:10.1177/0170840699205004
- Bellamy, R., & Castiglione, D. (2016). Legitimizing the Euro-`polity' and its `Regime'. *European Journal of Political Theory*, 2(1), 7-34. doi:10.1177/1474885103002001277
- Berger, P. L., & Kellner, H. (1979). Die Ehe und die Konstruktion der Wirklichkeit. In H. Gries (Hrsg.), *Sozialisation im Erwachsenenalter* (S. 74-93). Weinheim: Beltz.
- Berkhout, J., Carroll, B. J., Braun, C., Chalmers, A. W., Destrooper, T., Lowery, D., Otjes, S., Rasmussen, A. (2015). Interest organizations across economic sectors: explaining interest group density in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 22(4), 462-480. doi:10.1080/13501763.2015.1008549
- Berkhout, J., & Hanegraaff, M. (2019). No borders, no bias? Comparing advocacy group populations at the national and transnational levels. *Interest Groups & Advocacy*, 8(3), 270-290. doi:10.1057/s41309-019-00060-1
- Berkhout, J., Hanegraaff, M., & Braun, C. (2017). Is the EU different? Comparing the diversity of national and EU-level systems of interest organisations. *West European Politics*, 40(5), 1109-1131. doi:10.1080/01402382.2017.1308695
- Berkhout, J., & Lowery, D. (2008). Counting organized interests in the European Union: a comparison of data sources. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 489-513. doi:10.1080/13501760801996683
- Bernier, I. (2004). Content regulation in the audio-visual sector and the WTO. In D. Geradin & D. Luff (Hrsg.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services* (S. 215-242). Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511674471.009
- Bertrand, C.-J. (1978). Press Councils Around The World: Unraveling a Definitional Dilemma. *Journalism Quarterly*, 55(2), 241-250. doi:10.1177/107769907805500203
- Beyers, J. (2002). Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations. *European Journal of Political Research*, 41(5), 585-612. doi:10.1111/1475-6765.00023
- Beyers, J. (2004). Voice and Access: political practices of European interest associations. *European Union Politics*, 5(2), 211-240. doi:10.1177/1465116504042442
- Beyers, J., & Arras, S. (2020). Stakeholder consultations and the legitimacy of regulatory decision-making: A survey experiment in Belgium. *Regulation & Governance*, 15(3), 877-893. doi:10.1111/rego.12323
- Beyers, J., & Kerremans, B. (2007). Critical resource dependencies and the Europeanization of domestic interest groups. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 460-481. doi:10.1080/13501760701243822
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365-390. doi:10.1080/13501760210138796
- Bouwen, P. (2004a). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43(3), 337-369. doi:10.1111/j.1475-6765.2004.00157.x
- Bouwen, P. (2004b). The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(3), 473-495. doi:10.1111/j.0021-9886.2004.00515.x
- Bouwen, P. (2006). Business Interest Representation and Legitimate European Governance. In S. Smismans (Hrsg.), *Civil Society and Legitimate European Governance* (S. 277-296). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Bouwen, P. (2009). The European Commission. In D. Coen & J. Richardson (Hrsg.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues* (S. 19-38). Oxford: Oxford University Press.
- Bouwen, P., & McCown, M. (2007). Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, *14*(3), 422-443. doi:10.1080/13501760701243798
- Brevini, B. (2013). European Commission media policy and its pro-market inclination: The revised 2009 Communication on State Aid to PSBs and its restraining effect on PSB online. *European Journal of Communication*, *28*(2), 183-197. doi:10.1177/0267323112470227
- Broscheid, A., & Coen, D. (2007). Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good. *Journal of European Public Policy*, *14*(3), 346-365. doi:10.1080/13501760701243749
- Broughton Micova, S. (2019). Case Study Research. In B. Hilde Van den, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (S. 71-84). Cham: Palgrave Macmillan.
- Broughton Micova, S. (2021). The Audiovisual Media Service Directive. In P. L. Parcu & E. Brogi (Hrsg.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (S. 264-281). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Broughton Micova, S., Hempel, F., & Jacques, S. (2019). Protecting Europe's content production from US giants. *Journal of Media Law*, *10*(2), 219-243. doi:10.1080/17577632.2019.1579296
- Broughton Micova, S., & Kostovska, I. (2021). Advertising funded video-sharing platforms under the revised AVMSD: Commercial communication functionalities. *Journal of Digital Media & Policy*, *12*(3), 367-385. doi:10.1386/jdmp_00071_1
- Bunea, A. (2017). Designing stakeholder consultations: Reinforcing or alleviating bias in the European Union system of governance? *European Journal of Political Research*, *56*(1), 46-69. doi:10.1111/1475-6765.12165
- Bunea, A., & Thomson, R. (2014). Consultations with Interest Groups and the Empowerment of Executives: Evidence from the European Union. *Governance*, *28*(4), 517-531. doi:10.1111/gove.12119
- Burri-Nenova, M. (2007). The New Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, Television without Cultural Diversity. *Common Market Law Review*, *44*(6), 1689-1725.
- Cameron, K. (2004). Telecommunications and audio-visual services in the context of the WTO: Today and tomorrow. In D. Geradin & D. Luff (Hrsg.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services* (S. 21-33). Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society* *27*(39), 377-409. doi:10.1023/A:1006871114987
- Caporaso, J. A., & Tarrow, S. (2009). Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets. *International Organization*, *63*(4), 593-620. doi:10.1017/S0020818309990099
- Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, *34*(4), 39-48. doi:10.1016/0007-6813(91)90005-g
- Chalmers, A. W. (2011). Interests, Influence and Information: Comparing the Influence of Interest Groups in the European Union. *Journal of European Integration*, *33*(4), 471-486. doi:10.1080/07036337.2011.579751

- Chatzigianni, E. (2014). Corporatism and pluralism in European sport interest representation. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 6(1), 19-36. doi:10.1080/19406940.2012.694114
- Christiansen, T. (2005). The Council of Ministers: Facilitating interaction and developing actorness in the EU. In J. Richardson (Hrsg.), *European Union* (S. 147-170). London: Routledge.
- Clement, R. W. (2005). The lessons from stakeholder theory for U.S. business leaders. *Business Horizons*, 48(3), 255-264. doi:10.1016/j.bushor.2004.11.003
- Coen, D. (1997). The evolution of the large firm as a political actor in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 91-108. doi:10.1080/135017697344253
- Coen, D. (1998). The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States. *Journal of Public Policy*, 18(1), 75-100. doi:10.1017/s0143814x9800004x
- Coen, D. (2007). Empirical and theoretical studies in EU lobbying. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 333-345. doi:10.1080/13501760701243731
- Cohen, J., & Sabel, C. (1997). Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal*, 3(4), 313-342. doi:10.1111/1468-0386.00034
- Cole, M. D. (2018). *The AVMSD Jurisdiction Criteria concerning Audiovisual Media Service Providers after the 2018 Reform*. Institut für Europäisches Medienrecht. https://www.emr-sb.de/wp-content/uploads/2018/12/EMR_MDC_AVMSD-jurisdiction-after-2018-reform_12-2018-1.pdf
- Colomy, P. (1998). Neofunctionalism and neoinstitutionalism: Human agency and interest in institutional change. *Sociological Forum*, 13(2), 265-300. doi:10.1023/A:1022193816858
- Costache, A. M., & Llorens, C. (2015). A bridge too far? Analysis of the European Commission's new developments on media policy and media freedoms through the concept of soft regulation. *International Journal of Media & Cultural Politics*, 11(2), 165-181. doi:10.1386/macp.11.2.165_1
- Crane, A., & Ruebottom, T. (2011). Stakeholder Theory and Social Identity: Rethinking Stakeholder Identification. *Journal of Business Ethics*, 102, 77-87. doi:10.1023/A:1006871114987
- Craufurd-Smith, R., Lauk, E., Stolte, Y., & Kuutti, H. (2013). The independence of media regulatory authorities in Finland and the UK: An assessment. In W. Schulz, P. Valcke, & K. Irion (Hrsg.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (S. 289-332). Bristol: The Mill.
- Creswell, J. W. (2017). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Crombez, C. (2002). Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union. *European Union Politics*, 3(1), 7-32. doi:10.1177/1465116502003001002
- D'Andrade, R. (1984). Cultural Meaning Systems. In R. A. Shweder & R. A. LeVine (Hrsg.), *Culture Theory* (S. 88-122). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215. doi:10.1002/bs.3830020303
- De Bruycker, I. (2016). Power and position. *Party Politics*, 22(4), 552-562. doi:10.1177/1354068816642803
- de Bussy, N. M., & Kelly, L. (2010). Stakeholders, politics and power. *Journal of Communication Management*, 14(4), 289-305. doi:10.1108/13632541011090419
- de Figueiredo, J. M., & Kim, J. J. (2004). When do firms hire lobbyists? The organization of lobbying at the Federal Communications Commission. *Industrial and Corporate Change*, 13(6), 883-900. doi:10.1093/icc/dth035

- De Wilde, P., & Zürn, M. (2012). Can the Politicization of European Integration be Reversed?.. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50, 137-153. doi:10.1111/j.1468-5965.2011.02232.x
- Delreux, T., & Laloux, T. (2018). Concluding Early Agreements in the EU: A Double Principal-Agent Analysis of Trilogue Negotiations. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(2), 300-317. doi:10.1111/jcms.12633
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Hrsg.), *Research on Institutional Patterns: Environment and Culture* (S. 3-21). Cambridge: Ballinger Publishing Co.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited - Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. doi:10.2307/2095101
- Dinan, D. (1994). *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. London: Macmillan.
- Docquir, P.-F., Müller, S., & Gusy, C. (2013). Does the complexity of institutional structures in federal states influence the independence of AVM regulatory authorities? A review of the cases of Germany and Belgium. In W. Schulz, P. Valcke, & K. Irion (Hrsg.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (S. 249-288). Bristol: The Mill.
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation - Concepts, Evidence, and Implications. *Academy of Management Review*, 20(1), 65-91. doi:10.5465/Amr.1995.9503271992
- Donders, K. (2012). *Public Service Media and Policy in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Donders, K. (2015). State aid to public service media: European Commission decisional practice before and after the 2009 Broadcasting Communication. *European State Aid Law Quarterly*, 15(1), 68-87.
- Donders, K., Loisen, J., & Pauwels, C. (2014). Introduction: European Media Policy as a Complex Maze of Actors, Regulatory Instruments and Interests. In D. Karen, C. Pauwels, & J. Loisen (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (S. 1-16). New York: Palgrave Macmillan.
- Donders, K., & Pauwels, C. (2008). Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting? *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 14(3), 295-311. doi:10.1177/1354856508091082
- Donders, K., & Raats, T. (2012). Analysing national practices after European state aid control: are multi-stakeholder negotiations beneficial for public service broadcasting? *Media, Culture & Society*, 34(2), 162-180. doi:10.1177/0163443711430756
- Donders, K., van den Bulck, H., & Raats, T. (2019). The politics of pleasing: a critical analysis of multistakeholderism in Public Service Media policies in Flanders. *Media, Culture & Society*, 41(3), 347-366. doi:10.1177/0163443718782004
- Donges, P. (2006). Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des soziologischen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 54(4), 563-578. doi:10.5771/1615-634x-2006-4-563
- Donges, P. (2008). *Medialisierung politischer Organisationen: Parteien in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Donges, P. (2013). Klassische Medien als Institutionen. In M. Künzler, F. Oehmer, M. Puppis, & C. Wassmer (Hrsg.), *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 87-96). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Dorado, S. (2005). Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening. *Organization Studies*, 26(3), 385-414. doi:10.1177/0170840605050873
- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *The Pacific Sociological Review*, 18(1), 122-136. doi:10.2307/1388226
- Dür, A. (2008). Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? *West European Politics*, 31(6), 1212-1230. doi:10.1080/01402380802372662
- Dür, A., Bernhagen, P., & Marshall, D. (2015). Interest Group Success in the EU: When (and why) does Business Lose? *Comparative Political Studies*, 48(8), 951-983. doi:10.1177/0010414014565890
- Dür, A., & de Bièvre, D. (2007). Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*, 27(1), 79-101. doi:10.1017/s0143814x0700061x
- Dür, A., & Mateo, G. (2014). Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1199-1217. doi:10.1080/13501763.2014.900893
- Edwards, L., & Moss, G. (2022). Democratising media policymaking: a stakeholder-centric, systemic approach to copyright consultation. *Journal of Psychopharmacology*, 44(3), 375-383. doi: 10.1177/0269881121991792
- Eesley, C., & Lenox, M. J. (2006). Firm responses to secondary stakeholder action. *Strategic Management Journal*, 27(8), 765-781. doi:10.1002/smj.536
- Eisenstadt, S. N. (1980). Cultural Orientations, Institutional Entrepreneurs, and Social-Change - Comparative-Analysis of Traditional Civilizations. *American Journal of Sociology*, 85(4), 840-869. doi:10.1086/227091
- Eising, R. (2004). Multilevel Governance and Business Interests in the European Union. *Governance*, 17(2), 211-245. doi:10.1111/j.1468-0491.2004.00244.x
- Eising, R. (2007a). The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism? *Journal of European Public Policy*, 14(3), 384-403. doi:10.1080/13501760701243772
- Eising, R. (2007b). Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices. *European Union Politics*, 8(3), 329-362. doi:10.1177/1465116507079542
- Emerson, R. M. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, 27(1). doi:10.2307/2089716
- Enli, G., Raats, T., Syvertsen, T., & Donders, K. (2019). Media policy for private media in the age of digital platforms. *European Journal of Communication*, 34(4), 395-409. doi:10.1177/0267323119861512
- Esser, F. (1998). Editorial Structures and Work Principles in British and German Newsrooms. *European Journal of Communication*, 13(3), 375-405. doi:10.1177/0267323198013003004
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Europäisches Parlament. (2017). Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services in view of changing market realities.
- Europäisches Parlament. (2021). Die Entwicklung bis zur Einheitlichen Europäischen Akte. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/2/die-entwicklung-bis-zur-einheitlichen-europaischen-akte> (12.07.2021).
- Europäisches Parlament. (o. D.). Procedure file 2009/0056(COD). [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2009/0056\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2009/0056(COD)) (09.08.2022).

- European Commission. (2020). Mandatory Transparency Register: political meeting to restart negotiations. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1106 (08.07.2020).
- Evan, W. M., & Freeman, R. E. (1988). A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism. In T. L. Beauchamp & N. E. Bowie (Hrsg.), *Ethical Theory and Business* (3. Aufl., S. 97-106). New Jersey: Prentice Hall.
- Fischer, H.-D., Breuer, K. D. R., & Wolter, H.-W. (1976). *Die Presseräte der Welt: Struktur, Finanzbasis und Spruchpraxis von Medien-Selbstkontrollenrichtungen im internationalen Vergleich*. Bonn-Bad Godesberg: Zeitungs-Verlag und Zeitschriften-Verlag.
- Fischer, M., & Sciarini, P. (2015). Unpacking reputational power: Intended and unintended determinants of the assessment of actors' power. *Social Networks*, 42, 60-71. doi:10.1016/j.socnet.2015.02.008
- Flew, T., Gillett, R., Martin, F., & Sunman, L. (2021). Return of the regulatory state: A stakeholder analysis of Australia's Digital Platforms Inquiry and online news policy. *The Information Society*, 37(2), 128-145. doi:10.1080/01972243.2020.1870597
- Flew, T., & Lim, T. (2019). Assessing Policy I: Stakeholder Analysis. In B. Hilde Van den, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (S. 541-555). Cham: Palgrave Macmillan.
- Flickinger, M. (2009). *The Institutionalization of Divestitures*. Wiesbaden: Gabler.
- Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*, 40(4), 397-405. doi:10.1177/0002764297040004003
- Flöthe, L. (2019). The costs of interest representation – a resource perspective on informational lobbying. *European Political Science Review*, 11(2), 161-178. doi:10.1017/s1755773919000055
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533-562. doi:10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x
- Freedman, D. (2003). Cultural policy-making in the free trade era: an evaluation of the impact of current world trade organisation negotiations on audio-visual industries. *International Journal of Cultural Policy*, 9(3), 285-298. doi:10.1080/1028663032000161704
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Freedman, D. (2010). Media Policy Silences: The Hidden Face of Communications Decision Making. *The International Journal of Press/Politics*, 15(3), 344-361. doi:10.1177/1940161210368292
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R. E. (1994). The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), 409-421. doi:10.2307/3857340
- Freeman, R. E. (1999). Divergent stakeholder theory - Response. *Academy of Management Review*, 24(2), 233-236. doi:10.2307/259078
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Bidhan, L. P., & de Colle, S. (2010). *Stakeholder theory: the state of the art*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and Stakeholders - a New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, 25(3), 88-106. doi:10.2307/41165018
- French, J., & Raven, B. (1959). The Bases of Social Power. In D. Cartwright (Hrsg.), *Studies in Social Power* (S. 150-165). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Fritz, M. M. C., Rauter, R., Baumgartner, R. J., & Dentchev, N. (2018). A supply chain perspective of stakeholder identification as a tool for responsible policy and decision-

- making. *Environmental Science & Policy*, 81, 63-76.
doi:10.1016/j.envsci.2017.12.011
- Gangadharan, S. P. (2009). Public Participation and Agency Discretion in Rulemaking at the Federal Communications Commission. *Journal of Communication Inquiry*, 33(4), 337-353. doi:10.1177/0196859909340348
- Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization Studies*, 28(7), 957-969. doi:10.1177/0170840607078958
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354. doi:10.1017/s0003055404001182
- Gibbons, T. (2013). "Club government" and independence in media regulation. In M. E. Price, S. G. Verhulst, & L. Morgan (Hrsg.), *Routledge Handbook of Media Law* (S. 61-78). New York: Routledge.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*. London: The Macmillan Press.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893. doi:10.1080/1350176022000046409
- Ginosar, A., & Krispil, O. (2015). Broadcasting Regulation and the Public Interest. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 93(4), 946-966. doi:10.1177/1077699015610066
- Gordon, S. C., & Rashin, S. D. (2021). Stakeholder Participation in Policy Making: Evidence from Medicare Fee Schedule Revisions. *The Journal of Politics*, 83(1), 409-414. doi:10.1086/709435
- Gornitzka, Å., & Sverdrup, U. (2015). Societal Inclusion in Expert Venues: Participation of Interest Groups and Business in the European Commission Expert Groups. *Politics and Governance*, 3(1), 151-165. doi:10.17645/pag.v3i1.130
- Graber, C. B. (2004). Audio-visual policy: the stumbling block of trade liberalisation. In D. Geradin & D. Luff (Hrsg.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services* (S. 165-214). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511674471.008
- Graber, C. B. (2006). The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO?1. *Journal of International Economic Law*, 9(3), 553-574. doi:10.1093/jiel/jgl018
- Greenwood, J. (2017). *Interest Representation in the European Union*. London: Palgrave.
- Greenwood, J. (2019). The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics*, 17(6), 940-956. doi:10.1057/s41295-018-0138-x
- Greenwood, J., & Roederer-Rynning, C. (2014). The "Europeanization" of the Basel process: Financial harmonization between globalization and parliamentarization. *Regulation & Governance*, 9(4), 325-338. doi:10.1111/rego.12063
- Greer, S. L., da Fonseca, E. M., & Adolph, C. (2008). Mobilizing Bias in Europe: Lobbies, Democracy and EU Health Policy-Making. *European Union Politics*, 9(3), 403-433. doi:10.1177/1465116508093491
- Grunig, J. E., & Repper, F. (1992). Strategic management, publics, and issues. In J. E. Grunig (Hrsg.), *Excellence in Public Relations and Communication Management* (S. 117-157). Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

- Hanegraaff, M., & Berkhout, J. (2018). More business as usual? Explaining business bias across issues and institutions in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 26(6), 843-862. doi:10.1080/13501763.2018.1492006
- Hanegraaff, M., & Poletti, A. (2021). The Rise of Corporate Lobbying in the European Union: An Agenda for Future Research. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(4), 839-855. doi:10.1111/jcms.13132
- Harcourt, A. (1998). The European Commission and Regulation of the Media Industry. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 16(2-3), 425-450.
- Hart, M. M., Stevenson, H. H., & Dial, J. (1995). Entrepreneurship: A definition revisited. In W. Bygrave (Hrsg.), *Frontiers of entrepreneurship research* (S. 75-89). Babson Park: Babson College.
- Hayes-Renshaw, F. (2009). Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council. In D. Coen & J. Richardson (Hrsg.), *Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors* (S. 70-88). Oxford: Oxford University Press.
- Herold, A. (2008). Country of Origin Principle in the EU Market for Audiovisual Media Services: Consumer's Friend or Foe? *Journal of Consumer Policy*, 31(1), 5-24. doi:10.1007/s10603-007-9054-1
- Herold, A. (2013). From Independence of Audiovisual Media Regulators to Europeanisation of Audiovisual Media Regulation: Reaching for Apples of the Hesperides? In K. Donders, C. Pauwels, & J. Loisen (Hrsg.), *Private Television in Western Europe* (S. 260-272). New York: Palgrave Macmillan.
- Herzog, C., & Karppinen, K. (2014). Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland. *European Journal of Communication*, 29(4), 416-432. doi:10.1177/0267323114530581
- Hoffman, A. J. (1999). Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry. *Academy of Management Journal*, 42(4), 351-371. doi:10.2307/257008
- Hoffmann-Riem, W. (1996). *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries*. New York: The Guildford Press.
- Hofmann, J. (2016). Multi-stakeholderism in Internet governance: putting a fiction into practice. *Journal of Cyber Policy*, 1(1), 29-49. doi:10.1080/23738871.2016.1158303
- Holtz-Bacha, C. (2006). *Medienpolitik für Europa*. Wiesbaden: VS.
- Holzhaecker, R. (2007). Democratic Legitimacy and the European Union. *Journal of European Integration*, 29(3), 257-269. doi:10.1080/07036330701442232
- Ibrus, I., & Rohn, U. (2016). Sharing killed the AVMSD star: the impossibility of European audiovisual media regulation in the era of the sharing economy. *Internet Policy Review*, 5(2). doi:10.14763/2016.2.419
- Ilchman, W. F., & Uphoff, N. (1969). *The Political Economy of Change*. Berkley/Los Angeles: University of California Press.
- Iusmen, I., & Boswell, J. (2016). The dilemmas of pursuing 'throughput legitimacy' through participatory mechanisms. *West European Politics*, 40(2), 459-478. doi:10.1080/01402382.2016.1206380
- Jann, W. (2016). Accountability, performance and legitimacy in the welfare state: if accountability is the answer, what was the question? In T. Christensen & P. Laegreid (Hrsg.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe* (S. 31-44). London: Routledge.
- Jarren, O. (1998). Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel. In U. Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur* (S. 74-94). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Jarren, O. (2016). Medien als Institutionen: Medien oder Journalismus als Institution? In O. Jarren & C. Steininger (Hrsg.), *Journalismus jenseits von Markt und Staat: Institutionentheoretische Ansätze und Konzepte in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (1. Aufl., S. 35-64). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Jarren, O., & Donges, P. (2011). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft : eine Einführung* (4. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Joerges, C., & Neyer, J. (1997). Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 609-625. doi:10.1080/135017697344091
- Judge, A., & Thomson, R. (2019). The responsiveness of legislative actors to stakeholders' demands in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 26(5), 676-695. doi:10.1080/13501763.2018.1489878
- Jusić, T. (2013). Independence through intervention? International intervention and the independence of the Communications Regulatory Agency in Bosnia and Herzegovina. In W. Schulz, P. Valcke, & K. Irion (Hrsg.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (S. 333-364). Bristol: The Mill.
- Just, N., & Puppis, M. (2018). Moving Beyond Self-Castigation: Let's Reinvigorate Communication Policy Research Now! *Journal of Communication*, 68(2), 327-336. doi:10.1093/joc/jqx012
- Kaiser, R. (2014a). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kaiser, R. (2014b). *Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Wiesbaden: Springer.
- Karppinen, K., & Moe, H. (2019). Texts as Data I: Document Analysis. In H. Van den Bulck, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (S. 249-262). Cham: Palgrave Macmillan.
- Kiefer, M. L. (2013). Journalismus und Medien als Institutionen – systemtheoretisch betrachtet. In M. Künzler, F. M. A. Oehmer, M. Puppis, & C. Wassmer (Hrsg.), *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 117-132). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kieser, A. (2019). Managementlehren - von Regeln guter Praxis über den Taylorismus zur Human Relations-Bewegung. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (S. 75-121). Stuttgart: Kohlhammer.
- Kieser, A., & Walgenbach, P. (2003). *Organisation*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown & Company.
- Klimkiewicz, B. (2013). Independence or balance of dependencies? Critical remarks on studying conditions of media regulators and public service media in Poland. In W. Schulz, P. Valcke, & K. Irion (Hrsg.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (S. 187-212). Bristol: The Mill.
- Klüver, H. (2010). Europeanization of Lobbying Activities: When National Interest Groups Spill Over to the European Level. *Journal of European Integration*, 32(2), 175-191. doi:10.1080/07036330903486037
- Klüver, H. (2012). Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making. *West European Politics*, 35(5), 1114-1133. doi:10.1080/01402382.2012.706413
- Klüver, H. (2013a). Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(1), 59-76. doi:10.1080/13501763.2012.699661

- Klüver, H. (2013b). *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Knoke, D. (1993). Networks of Elite Structure and Decision-Making. *Sociological Methods & Research*, 22(1), 23-45. doi:10.1177/0049124193022001002
- Koch, S. (2009). Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft: Grundlegende Texte und empirische Studien* (S. 110-131). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, B. (1994). Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union. *Government and Opposition*, 29(2), 166-180. doi:10.1111/j.1477-7053.1994.tb01249.x
- Koopmans, R., & Erbe, J. (2004). Towards a European public sphere? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 17(2), 97-118. doi:10.1080/1351161042000238643
- Kröger, S. (2008). Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. *European Governance Papers (EUROGOV)*, 03.
- Kröger, S. (2018). How limited representativeness weakens throughput legitimacy in the EU: The example of interest groups. *Public Administration*. doi:10.1111/padm.12410
- Kröger, S., & Bellamy, R. (2016). Beyond a constraining dissensus: The role of national parliaments in domesticating and normalising the politicization of European integration. *Comparative European Politics*, 14(2), 131-153. doi:10.1057/cep.2015.40
- Kubicek, H., Schmid, U., & Heiderose, W. (1997). Medien als Institutionen. In H. Kubicek, U. Schmid, & W. Heiderose (Hrsg.), *Bürgerinformation durch „neue“ Medien? Analysen und Fallstudien zur Etablierung elektronischer Informationssysteme im Alltag* (S. 35-43). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kukliš, L. (2020). Media regulation at a distance: video-sharing platforms in Audiovisual Media Services Directive and the future of content regulation. *MediaLaws - Law and Policy of the Media in a Comparative Perspective*, 2(2), 95-110.
- Kukliš, L. (2021). Video-sharing platforms in AVMSD: a new kind of content regulation. In P. L. Parcu & E. Brogi (Hrsg.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (S. 303-325). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Künzler, M., Wassmer, C., Oehmer, F., & Puppis, M. (2013). Medien als Institutionen und Organisationen: Anachronismus in der Onlinewelt? In M. Künzler, F. M. A. Oehmer, M. Puppis, & C. Wassmer (Hrsg.), *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 13-26). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Laplume, A. O., Sonpar, K., & Litz, R. A. (2008). Stakeholder Theory: Reviewing a Theory That Moves Us. *Journal of Management*, 34(6), 1152-1189. doi:10.1177/0149206308324322
- Latzer, M. (1998). European mediamatics policies - Coping with convergence and globalization. *Telecommunications Policy*, 22(6), 457-466. doi:10.1016/S0308-5961(98)00028-7
- Latzer, M. (2014). Convergence, Co-Evolution and Complexity in European Communications Policy. In K. Donders, C. Pauwels, & J. Loisen (Hrsg.), *Handbook on European Media Policy* (S. 36-53). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lavenex, S., Lehmkuhl, D., & Wichmann, N. (2009). Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 813-833. doi:10.1080/13501760903087779

- Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791-812. doi:10.1080/13501760903087696
- Leca, B., & Naccache, P. (2006). A Critical Realist Approach To Institutional Entrepreneurship. *Organization*, 13(5), 627-651. doi:10.1177/1350508406067007
- Lindgren, K. O., & Persson, T. (2010). Input and output legitimacy: synergy or trade-off? Empirical evidence from an EU survey. *Journal of European Public Policy*, 17(4), 449-467. doi:10.1080/13501761003673591
- Livingstone, S., Lunt, P., & Miller, L. (2007). Citizens, consumers and the citizen-consumer: articulating the citizen interest in media and communications regulation. *Discourse & Communication*, 1(1), 63-89. doi:10.1177/1750481307071985
- Llorens, C., & Costache, A. M. (2014). European Union Media Policy and Independent Regulatory Authorities: A New Tool to Protect European Media Pluralism? *Journal of Information Policy*, 4(1), 396-420. doi:10.5325/jinfopoli.4.2014.396
- Lowery, D. (2007). Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. *Polity*, 39(1), 29-54. doi:10.1057/palgrave.polity.2300077
- Lowery, D., Poppelaars, C., & Berkhout, J. (2008). The European Union Interest System in Comparative Perspective: A Bridge Too Far? *West European Politics*, 31(6), 1231-1252. doi:10.1080/01402380802372670
- Lowndes, V. (2010). The Institutional Approach. In V. Lowndes, D. Marsh, & G. Stoker *Theory and Methods in Political Science* (S. 60-79). London: Bloomsbury Publishing.
- Luff, D. (2004a). Current international trade rules relevant to telecommunications services. In D. Geradin & D. Luff (Hrsg.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services* (S. 34-50). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511674471.004
- Luff, D. (2004b). International regulation of audio-visual services: networks, allocation of scarce resources and terminal equipment. In D. Geradin & D. Luff (Hrsg.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services* (S. 243-274). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511674471.010
- Lüthje, C. (2016). Die Gruppendiskussion in der Kommunikationswissenschaft. In S. Averbek-Lietz & M. Meyen (Hrsg.), *Handbuch nicht standardisierter Methoden in der Kommunikationswissenschaft* (S. 157-174). Wiesbaden: Springer.
- Mac Síthigh, D. (2015). Death of a Convention: Competition between the Council of Europe and European Union in the Regulation of Broadcasting. *Journal of Media Law*, 5(1), 133-155. doi:10.5235/17577632.5.1.133
- Mackey, S. (2006). Misuse of the term 'stakeholder' in public relations. *PRism*, 4(1).
- Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. B. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: Hiv/Aids Treatment Advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657-679. doi:10.2307/20159610
- Mahoney, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy*, 27(1), 35-56. doi:10.1017/s0143814x07000608
- Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4(1), 5-28. doi:10.1111/1468-0386.00040
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749. doi:10.2307/1961840
- Marshall, D. (2010). Who to lobby and when: Institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees. *European Union Politics*, 11(4), 553-575. doi:10.1177/1465116510382462

- Marshall, D. (2012). Do rapporteurs receive independent expert policy advice? Indirect lobbying via the European Parliament's committee secretariat. *Journal of European Public Policy*, 19(9), 1377-1395. doi:10.1080/13501763.2012.662070
- Matten, D., & Crane, A. (2005). What is stakeholder democracy? Perspectives and issues. *Business Ethics: A European Review*, 14(1), 6-13. doi:10.1111/j.1467-8608.2005.00382.x
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse : Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Meade, R., & O'Donovan, O. (2002). Editorial introduction: Corporatism and the ongoing debate about the relationship between the state and community development. *Community Development Journal*, 37(1), 1-9. doi:10.1093/cdj/37.1.1
- Meier, K. (2002). *Ressort, Sparte, Team. Wahrnehmungsstrukturen und Redaktionsorganisation im Zeitungsjournalismus*. Konstanz: UVK.
- Menon, A., & Weatherill, S. (2008). Transnational legitimacy in a globalising world: How the European Union rescues its states. *West European Politics*, 31(3), 397-416. doi:10.1080/01402380801939610
- Metzdorf, J. (2014). The Implementation of the Audiovisual Media Services Directive by National Regulatory Authorities: National Responses to Regulatory Challenges. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 5(2), 88-104.
- Meyen, M., Löblich, M., Pfaff-Rüdiger, S., & Riesmeyer, C. (2011). *Qualitative Forschung in der Kommunikationswissenschaft* Wiesbaden: VS Verlag.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. doi:10.1086/226550
- Michalowitz, I. (2007). What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU1. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 132-151. doi:10.1080/13501760601072719
- Miles, S. (2015). Stakeholder Theory Classification: A Theoretical and Empirical Evaluation of Definitions. *Journal of Business Ethics*, 142(3), 437-459. doi:10.1007/s10551-015-2741-y
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667. doi:10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886. doi:10.2307/259247
- Moravcsik, A. (2002). In defence of the 'democratic deficit': Reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 603-624. doi:10.1111/1468-5965.00390
- Muttu, A. (2021). The determinants of independence of audiovisual regulators: the scope of Article 30. In P. L. Parcu & E. Brogi (Hrsg.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (S. 352-364). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mutu, A. (2018). The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis. *European Journal of Communication*, 33(6), 619-638. doi:10.1177/0267323118790153
- Neuberger, C. (2013). Onlinemedien als Institutionen. In M. Künzler, F. M. A. Oehmer, M. Puppis, & C. Wassmer (Hrsg.), *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 97-116). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Neuberger, C. (2016). Journalismus als Institution. In O. Jarren & C. Steininger (Hrsg.), *Journalismus jenseits von Markt und Staat: Institutionentheoretische Ansätze und*

- Konzepte in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (1. Aufl., S. 63-80). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Neville, B. A., Bell, S. J., & Whitwell, G. J. (2011). Stakeholder Saliency Revisited: Refining, Redefining, and Refueling an Underdeveloped Conceptual Tool. *Journal of Business Ethics*, 102(3), 357-378. doi:10.1007/s10551-011-0818-9
- Nguyen Long, L. A., Foster, M., & Arnold, G. (2019). The impact of stakeholder engagement on local policy decision making. *Policy Sciences*, 52(4), 549-571. doi:10.1007/s11077-019-09357-z
- Nieminen, H. (2016). Communication and information rights in European media policy. In L. Kramp, N. Carpentier, A. Hepp, R. Kilborn, R. Kunelius, H. Nieminen, T. Olsson, P. Pruulmann-Vengerfeldt, I. Tomanić Trivundža, & S. Tosoni (Hrsg.), *Politics, Civil Society and Participation: Media and Communications in a Transforming Environment* (S. 41-52). Bremen: edition lumière.
- Nissim, C. (2012). Policy entrepreneurs and the design of public policy: Conceptual framework and the case of the National Health Insurance Law in Israel. *Journal of Social Research & Policy*, 3(1), 5-26.
- Nørgaard, R. W., Nedergaard, P., & Blom-Hansen, J. (2014). Lobbying in the EU Comitology System. *Journal of European Integration*, 36(5), 491-507. doi:10.1080/07036337.2014.889128
- Norris, P. (1997). Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political Research*, 32(2), 273-282. doi:10.1111/1475-6765.00342
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Higgins, E. R. E., & Morgan, J. W. (2006). Stakeholder saliency and engagement in political organisations. *Society and Business Review*, 1(1), 62-76. doi:10.1108/17465680610643355
- Ó Siochrú, S., Girard, B., & Mahan, A. (2002). *Global Media Governance. A Beginner's Guide*. Oxford: Routledge & Littlefield Publishers.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179. doi:10.2307/258610
- Olsson, J. (2016). Agency in New Institutionalism. In J. Olsson (Hrsg.), *Subversion in Institutional Change and Stability* (S. 11-37). London: Palgrave Macmillan.
- Ortmann, G., Sydow, J., & Türk, K. (1997). Organisation, Strukturierung, Gesellschaft. In G. Ortmann, J. Sydow, & K. Türk (Hrsg.), *Theorien der Organisation* (S. 15-34). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ortmann, G., Sydow, J., & Windeler, A. (1997). Organisation als reflexive Strukturierung. In G. Ortmann, J. Sydow, & K. Türk (Hrsg.), *Theorien der Organisation* (S. 315-354). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Padovani, C., & Pavan, E. (2011). Actors and interactions in global communication governance: the heuristic potential of a network approach. In R. Mansell & M. Raboy (Hrsg.), *The Handbook of Global Media and Communication Policy* (S. 543-563). Oxford: Wiley Blackwell.
- Pakull, D., Marshall, D., & Bernhagen, P. (2020). Shop till you drop? Venue choices of business and non-business interests in the European Union. *Interest Groups & Advocacy*, 9(4), 520-540. doi:10.1057/s41309-020-00092-y
- Parent, M. M., & Deephouse, D. L. (2007). A case study of stakeholder identification and prioritization by managers. *Journal of Business Ethics*, 75(1), 1-23. doi:10.1007/s10551-007-9533-y

- Parmar, B. L., Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Purnell, L., & de Colle, S. (2010). Stakeholder Theory: The State of the Art. *Academy of Management Annals*, 4(1), 403-445. doi:10.1080/19416520.2010.495581
- Pauwels, C. (2014). Genesis and Rationales for European Intervention in Media. In K. Donders, C. Pauwels, & J. Loisen (Hrsg.), *Handbook of European Media Policy* (S. 113-127). Houndmills: Palgrave Mcmillan.
- Pauwels, C., & Loisen, J. (2003). The WTO and the Audiovisual Sector. *European Journal of Communication*, 18(3), 291-313. doi:10.1177/02673231030183001
- Pauwels, C., & Loisen, J. (2004). Von GATT zu GATS und darüber hinaus. Die Bedeutung der WTO für die audiovisuelle Politik. *Media Perspektiven*, 10, 489-499.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations : a resource dependence perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Phillips, R. R. (2003). Stakeholder legitimacy. *Business Ethics Quarterly*, 13(1), 25-41. doi:10.5840/beq20031312
- Phillips, R. R., Freeman, R. E., & Wicks, A. C. (2003). What stakeholder theory is not. *Business Ethics Quarterly*, 13(4), 479-502.
- Pollack, M. A. (1997). Representing diffuse interests in EC policy-making. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 572-590. doi:10.1080/135017697344073
- Psychogiopoulou, E., Casarosa, F., & Kandyla, A. (2013). The independence of media regulatory authorities and the impact of the socio-political context: A comparative analysis of Greece and Italy. In W. Schulz, P. Valcke, & K. Irion (Hrsg.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (S. 213-248). Bristol: The Mill.
- Puppis, M. (2008). National Media Regulation in the Era of Free Trade. *European Journal of Communication*, 23(4), 405-424. doi:10.1177/0267323108096992
- Puppis, M. (2009). *Organisationen der Mediensebstregulierung : europäische Presseräte im Vergleich*. Köln: von Halem.
- Puppis, M. (2010a). *Einführung in die Medienpolitik*. Konstanz: UVK.
- Puppis, M. (2010b). Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 134-149. doi:10.1111/j.1753-9137.2010.01063.x
- Puppis, M. (2013). Medienregulierung als Institution und Organisation. In *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 175-190) Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Quittkat, C., & Kotzian, P. (2011). Lobbying via Consultation — Territorial and Functional Interests in the Commission's Consultation Regime. *Journal of European Integration*, 33(4), 401-418. doi:10.1080/07036337.2011.582280
- Raboy, M. (1995). The role of public consultation in shaping the Canadian broadcasting system. *Canadian Journal of Political Science*, 28(3), 455-477.
- Rampal, K. R. (1981). The Concept of the Press Council. *Gazette*, 28(2), 91-103. doi:10.1177/001654928102800202
- Rao, H., Morrill, C., & Zald, M. N. (2000). Power Plays: How Social Movements and Collective Action Create New Organizational Forms. *Research in Organizational Behavior*, 22, 237-281. doi:10.1016/s0191-3085(00)22007-8
- Rasmussen, A., & Toshkov, D. (2013). The effect of stakeholder involvement on legislative duration: Consultation of external actors and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*, 14(3), 366-387. doi:10.1177/1465116513489777
- Rasmussen, M. K. (2012). Is the European Parliament still a policy champion for environmental interests? *Interest Groups & Advocacy*, 1(2), 239-259. doi:10.1057/iga.2012.12

- Rasmussen, M. K. (2015). The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(2), 365-382. doi:10.1111/jcms.12156
- Rat der Europäischen Union. (2017). Draft Minutes 3541st meeting of the Council of the European Union (Education, Youth, Culture and Sport) on 22 and 23 May 2017.
- Raunio, T. (2000). Losing Independence or Finally Gaining Recognition? *Party Politics*, 6(2), 211-223. doi:10.1177/1354068800006002006
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H., & Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933-1949. doi:10.1016/j.jenvman.2009.01.001
- Rhode, M., & Wawra, E. (2020). Quellen und Quellenkritik im Geschichtsstudium. In M. Rhode & E. Wawra (Hrsg.), *Quellenkritik - Ein epochenübergreifendes Handbuch für das Geschichtsstudium* (S. 15-30). Paderborn: UTB.
- Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 über audiovisuelle Mediendienste. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>.
- Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über audiovisuelle Mediendienste. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=DE>.
- Risse, T., & Kleine, M. (2007). Assessing the legitimacy of the EU's treaty revision methods. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 69-80. doi:10.1111/j.1468-5965.2007.00703.x
- Robertson, D. B. (1993). The Return to History and the New Institutionalism in American Political Science. *Social Science History*, 17(1), 1-36.
- Robillard, S. (1995). *Television in Europe: Regulatory Bodies. Status, Functions, and Powers in 35 European Countries*. London: John Libbey.
- Rodríguez-Castro, M., Campos-Freire, F., & López-Cepeda, A. (2020). Public Service Media as a Political Issue: How Does the European Parliament Approach PSM and Communication Rights? *Journal of Information Policy*, 10(1), 439-473. doi:10.5325/jinfopoli.10.1.0439
- Ruef, M., & Scott, W. R. (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*, 43(4). doi:10.2307/2393619
- Salancik, G. R., & Pfeffer, J. (1974). The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University. *Administrative Science Quarterly*, 19(4). doi:10.2307/2391803
- Sandhu, S. (2013). Public Relations als Institution: Der Beitrag des Neoinstitutionalismus. In M. Künzler, F. M. A. Oehmer, M. Puppis, & C. Wassmer (Hrsg.), *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 159-174). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Santana, A. (2012). Three Elements of Stakeholder Legitimacy. *Journal of Business Ethics*, 105(2), 257-265. doi:10.1007/s10551-011-0966-y
- Sarikakis, K. (2004). *Powers in Media Policy: The Challenges of the European Parliament*. Oxford: Lang.
- Sarikakis, K. (2005). Defending Communicative Spaces. The Remits and Limits of the European Parliament. *Gazette*, 67(2), 155-172. doi:10.1177/0016549205050129
- Sassatelli, M. (2016). Imagined Europe. *European Journal of Social Theory*, 5(4), 435-451. doi:10.1177/136843102760513848

- Saurugger, S. (2006). The Professionalisation of Interest Representation: A Legitimacy Problem for Civil Society in the EU? In S. Smismans (Hrsg.), *Civil Society and Legitimate European Governance* (S. 260-276). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Perspectives*, 5(2), 61-75. doi:10.5465/ame.1991.4274682
- Saxer, U. (1998). Mediengesellschaft: Verständnisse und Mißverständnisse. In U. Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur* (S. 52-73). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe : effective and democratic ?* New York: Oxford University Press.
- Scherer, A. G., & Marti, E. (2019). Wissenschaftstheorie der Organisationstheorie. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (S. 15-46). Stuttgart: Kohlhammer.
- Schimank, U. (2016). *Handeln und Strukturen* (5. Aufl.). Weinheim/München/Basel: Beltz Juventa.
- Schlesinger, P. (1994). Europe's Contradictory Communicative Space. *Daedalus*, 123, 25-52.
- Schlesinger, P. (1997). From cultural defence to political culture: Media, politics and collective identity in the European union. *Media Culture & Society*, 19(3), 369-391. doi:10.1177/016344397019003005
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326. doi:10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(1), 1-25. doi:10.1017/S175577390999021x
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22. doi:10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x
- Schmidt, V. A., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4), 727-740. doi:10.1111/padm.12615
- Schmidt, W. (2017). Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung. In S. Liebig, W. Matiaske, & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 443-466). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86(3), 737-747. doi:10.2307/1964135
- Schulz, W. (2003). Konzeptionelle Vorüberlegungen zu einer europäischen „Content without Frontiers Directive“. *Kommunikation & Recht* (12), 577-582.
- Schulz, W. (2013). Concluding chapter: Independence in context. In W. Schulz, P. Valcke, & K. Irion (Hrsg.), *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies* (S. 365-373). Bristol: The Mill.
- Schumpeter, J. A. (1934). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* (4. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press.
- Scott, J. (1994). *Power - Critical Concepts*. London: Routledge.

- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4. Aufl.). Thousands Oaks/London: Sage.
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2014). *Organizations and Organizing Rational, Natural and Open Systems Perspectives*. Harlow: Pearson.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. doi:10.1177/1065912907313077
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277. doi:10.2307/2393719
- Seufert, W. (2016). Entstehung und Wandel der Institutionen Journalismus und Medien. In O. Jarren & C. Steininger (Hrsg.), *Journalismus jenseits von Markt und Staat: Institutionentheoretische Ansätze und Konzepte in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (1. Aufl., S. 137-154). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sheingate, A. D. (2003). Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development. *Studies in American Political Development*, 17(02), 185-203. doi:10.1017/s0898588x03000129
- Sherrington, P. (2000). *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. London: Pinter.
- Sifft, S., Bruggemann, M., Konigslow, K. K. V., Peters, B., & Wimmel, A. (2007). Segmented Europeanization: Exploring the legitimacy of the European Union from a public discourse perspective. *Jcms-Journal of Common Market Studies*, 45(1), 127-155. doi:10.1111/j.1468-5965.2007.00706.x
- Silverblatt, A. (2004). Media as Social Institution. *American Behavioral Scientist*, 48(1), 35-41. doi:10.1177/0002764204267249
- Smiers, J. (2004). A Convention on Cultural Diversity: From WTO to UNESCO. *Media International Australia*, 111(1), 81-96. doi:10.1177/1329878x0411100109
- Smith, P. (2006). The politics of UK television policy: the making of Ofcom. *Media, Culture & Society*, 28(6), 929-940. doi:10.1177/0163443706068926
- Smith, R. C. (2011). Determining Regulatory Competence for Audiovisual Media Services in the European Union. *Journal of Media Law*, 3(2), 263-286. doi:10.5235/175776311799280755
- Sousa, H., Trützschler, W., & Fidalgo, J. (2013). *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis*. Braga: CECS Edição impressa.
- Stähle, W., Conrad, P., & Sydow, J. (1999). *Management - Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive* (8. Aufl.). München: Vahlen.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Stemers, J. (2017). Industry Engagement with Policy on Public Service Television for Children: BBC Charter Review and the Public Service Content Fund. *Media Industries Journal*, 4(1). doi:10.3998/mij.15031809.0004.107
- Stevens, F., & De Bruycker, I. (2020). Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union. *European Union Politics*, 21(4), 728-750. doi:10.1177/1465116520944572
- Stoney, C., & Winstanley, D. (2002). Stakeholding: Confusion or Utopia? Mapping the Conceptual Terrain. *Journal of Management Studies*, 38(5), 603-626. doi:10.1111/1467-6486.00251
- Streeck, W., & Schmittter, P. C. (1991). From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. *Politics & Society*, 19(2), 133-164. doi:10.1177/003232929101900202
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy - Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. doi:10.2307/258788

- Suchman, M. C., & Edelman, L. B. (1996). Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition. *Law & Social Inquiry*, 21(04), 903-941. doi:10.1111/j.1747-4469.1996.tb00100.x
- Suddaby, R. (2010). Challenges for Institutional Theory. *Journal of Management Inquiry*, 19(1), 14-20. doi:10.1177/1056492609347564
- Sundet, V. S., & Syvertsen, T. (2020). From problem to solution? Why it is difficult to restrict the remit of public broadcasters. *International Journal of Cultural Policy*, 27(4), 499-512. doi:10.1080/10286632.2020.1807522
- Swaminathan, A., & Wade, J. B. (2016). Institutional Environment. In M. Augier, D. J. Teece (Hrsg.), *The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management* (S. 1-7). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-00772-8_608
- Szyszczyk, E. (2006). Experimental Governance: The Open Method of Coordination. *European Law Journal*, 12(4), 486-502. doi:10.1111/j.1468-0386.2006.00329.x
- Tallberg, J. (2008). Bargaining Power in the European Council. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 46(3), 685-708. doi:10.1111/j.1468-5965.2008.00798.x
- Tambini, D., Leonardi, D., & Marsden, C. (2008). *Codifying Cyberspace. Communications Self-Regulation in the Age of Internet Convergence*. London: Routledge.
- Theis-Berglmair, A. M. (2013). Public Relations als Institution: Der Einfluss von Profession und Organisation. In M. Künzler, F. M. A. Oehmer, M. Puppis, & C. Wassmer (Hrsg.), *Medien als Institutionen und Organisationen: Institutionalistische Ansätze in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* (S. 147-158). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Transparenz-Register. (2020). Statistiken des Transparenzregisters. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView> (08.07.2020).
- Tuschke, A. (2005). *Legitimität und Effizienz administrativer Innovationen*. Wiesbaden: DUV. doi:10.1007/978-3-322-82029-7
- Uphoff, N. (1989). Distinguishing Power, Authority and Legitimacy - Taking Max Weber at His Word by Using Resources-Exchange Analysis. *Polity*, 22(2), 295-322. doi:10.2307/3234836
- Valcke, P., & Lambrecht, I. (2021). The evolving scope of application of the AVMS Directive. In P. L. Parcu & E. Brogi (Hrsg.), *Research Handbook on EU Media Law and Policy* (S. 282-302). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Valcke, P., & Stevens, D. (2007). Graduated regulation of 'regulatable' content and the European Audiovisual Media Services Directive. *Telematics and Informatics*, 24(4), 285-302. doi:10.1016/j.tele.2007.01.004
- Valcke, P., Stevens, D., Werkers, E., & Lievens, E. (2008). Audiovisual Media Services in the EU: Next Generation Approach or Old Wine in New Barrels? *Communications & Strategies*, 71(3), 103-118.
- Van Audenhove, L., & Donders, K. (2019). Talking to People III: Expert Interviews and Elite Interviews. In B. Hilde Van den, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (S. 179-197). Cham: Palgrave Macmillan.
- van Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2016). Media Policy Paradigm Shifts. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. doi:10.1177/0267323103018002002
- van de Steeg, M. (2016). Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union. *European Journal of Social Theory*, 5(4), 499-519. doi:10.1177/136843102760513884
- van den Bulck, H. (2008). Can PSB Stake its Claim in a Media World of Digital Convergence? *Convergence*, 14(3), 329-343. doi:10.1177/1354856508091085

- van den Bulck, H., & Donders, K. (2014a). Analyzing European Media Policy: Stakeholders and Advocacy Coalitions. In D. Karen, C. Pauwels, & J. Loisen (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (S. 19-35). New York: Palgrave Macmillan.
- van den Bulck, H., & Donders, K. (2014b). Of discourses, stakeholders and advocacy coalitions in media policy: Tracing negotiations towards the new management contract of Flemish public broadcaster VRT. *European Journal of Communication*, 29(1), 83-99. doi:10.1177/0267323113509362
- van den Bulck, H., & Donders, K. (2014c). Pitfalls and Obstacles of Media Policymaking in an Age of Digital Convergence: The Flemish Signal Integrity Case. *Journal of Information Policy*, 4, 444-462. doi:10.5325/jinfopoli.4.2014.0444
- van Selm, M., & Helberger, N. (2019). Talking to People II: Qualitative Interviews. In B. Hilde Van den, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (S. 161-177). Cham: Palgrave Macmillan.
- Voon, T. (2006). UNESCO and the WTO: A Clash of Cultures? *International and Comparative Law Quarterly*, 55(3), 635-652.
- Wagner, M. A. (2014). Revisiting the Country-of-Origin Principle in the AVMS Directive. *Journal of Media Law*, 6(2), 286-304. doi:10.5235/17577632.6.2.286
- Walgenbach, P. (2019). Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (S. 341-394). Stuttgart: Kohlhammer.
- Warleigh, A. (2000). The hustle: citizenship practice, NGOs and 'policy coalitions' in the European Union - the cases of Auto Oil, drinking water and unit pricing. *Journal of European Public Policy*, 7(2), 229-243. doi:10.1080/135017600343179
- Warleigh, A. (2001). 'Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(4), 619-639. doi:10.1111/1468-5965.00324
- Weber, M. (1905). *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. Tübingen: Morh.
- Weber, M. (1922). *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*. Tübingen: Mohr.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft* (5. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Weidenfeld, W., & Ratka, E. (2013). *Die Europäische Union* (3. Aufl.). Paderborn: Fink.
- Weinand, J. (2018a). *Implementing the EU Audiovisual Media Services Directive - Selected issues in the regulation of AVMS by national media authorities of France, Germany and the UK*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Weinand, J. (2018b). The revised Audiovisual Media Services Directive 2018 – Has the EU learnt the right lessons from the past? *UFITA*, 82(1), 260-293. doi:10.5771/2568-9185-2018-1-260
- Whitaker, R. (2005). National Parties in the European Parliament. *European Union Politics*, 6(1), 5-28. doi:10.1177/1465116505049606
- Wilts, A. (2001). Europeanization and Means of Interest Representation by National Business Associations. *European Journal of Industrial Relations*, 7(3), 269-286. doi:10.1177/095968010173003
- Witzel, M., & Warner, M. (2015). Taylorism Revisited: Culture, Management Theory and Paradigm-Shift. *Journal of General Management*, 40(3), 55-70. doi:10.1177/030630701504000305

- Woll, C. (2006). Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 456-469. doi:10.1080/13501760600560623
- Woods, L. (2008). The Consumer and Advertising Regulation in the Television without Frontiers and Audiovisual Media Services Directives. *Journal of Consumer Policy*, 31(1), 63-77. doi:10.1007/s10603-007-9057-y
- Woods, L. (2018). Video-sharing platforms in the revised Audiovisual Media Services Directive. *Communications Law*, 23(3), 127-140.
- Zimmer, M. (2001). Rekursive Regulation zur Sicherung organisationaler Autonomie. In G. Ortmann, & J. Sydow (Hrsg.), *Strategie und Struktur* (S. 351-376). Wiesbaden: Gabler Verlag. doi:10.1007/978-3-322-90403-4_12
- Zucker, L. G. (1983). Organizations as institutions. In S. B. Bacharach (Hrsg.), *Research in the sociology of organization* (S. 1-42). Greenwich: JAI Press.