

Medienpolitik in Niedersachsen

Eine Policy-Analyse zur Genese des Lokalfunks

Von der Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften der
Universität Hannover zur Erlangung des Grades
eines - Dr. phil. - genehmigte Dissertation von

Stefan Pläß

geboren am 18. August 1967 in Hannover

Juni 1999

Referent:	Prof. Dr. Bernhard Blanke
Korreferent:	Prof. Dr. Klaus Christoph
Tag der mündlichen Prüfung:	28. Mai 1999

Abstract

Politische Herrschaft legitimiert sich in Demokratien zu einem Großteil durch Kommunikation. Massenmedien, d. h. Rundfunk und Zeitung, stellen für repräsentative Demokratien existentielle Instanzen der Vermittlung politischer Kommunikation dar. Zur demokratietheoretischen Leitfrage wird dabei, ob in einer medial geprägten Öffentlichkeit sämtliche gesellschaftlichen Interessen wiedergespiegelt werden können. Insbesondere auf der lokalen, bürgernahen politischen Ebene kommt es hinsichtlich der medialen Repräsentation von Interessen zu problematischen Verzerrungen und Ausblendungen.

Diese Arbeit zeichnet nach, wie in Niedersachsen versucht wird, mit der Einführung eines nichtkommerziellen lokalen Hörfunks und Offener Kanäle in ausgewählten Modellregionen die lokale Medienstruktur zu ergänzen bzw. der Verwirklichung von Meinungsfreiheit zu dienen. Die Struktur des niedersächsischen Lokalfunks erklärt sich zum einen aus der Logik des Politikfeldes Medienpolitik, die ausführlich erklärt wird. Zum anderen bilden die bundesrepublikanische sowie die niedersächsische Medienlandschaft einen Handlungskorridor, mit dem sich eine rot-grüne niedersächsische Landesregierung in den Jahren 1990 bis 1994 politisch auseinandersetzen mußte.

Auf der Basis einer Entscheidungsprozeß- und Implementationsstudie wird die Genese des Lokalfunks in den Jahren 1990 bis 1997/98 policy-analytisch rekonstruiert. In den einzelnen Phasen des Politikprozesses treten markante Veränderungen hinsichtlich der Programmbildung und insbesondere der Finanzierung des Lokalfunks auf. Im Ergebnis zeigt sich eine vielfältige Struktur lokaler, auf fünf Jahre befristeter Rundfunkprojekte, wenngleich ihre Zahl im Vergleich zur Fläche und Bevölkerungszahl des Landes Niedersachsen relativ klein ist.

Hinsichtlich der Funktion, die der niedersächsische Gesetzgeber dem lokalen Rundfunk zugeschrieben hat, kommt die Studie zu einer ambivalenten Bewertung. Einerseits kann mit der Lizenzierung lokaler, an bürgerschaftlicher Partizipation orientierter und werbefreier Sender die Hoffnung verknüpft werden, daß die lokale Kommunikation belebt wird und in den etablierten Medien nicht repräsentierte Interessen Beachtung finden. Andererseits ist aufgrund tiefgreifender gesellschaftli-

cher und medienfunktionaler Wandlungsprozesse Skepsis angebracht, ob die Modellprojekte lokalen Rundfunks den ihnen gestellten publizistischen Aufgaben auch nur annähernd gerecht werden können. Lokale Sender haben es schwer, sich in einem stark ausdifferenzierten Mediensystem zu etablieren. Zudem sind die Aufmerksamkeitsschwellen eines stark fragmentierten, mehr und mehr an Kategorien der Unterhaltung gewöhnten Publikums relativ hoch. Unwahrscheinlich ist, daß das bisherige Werbe- und Sponsoringverbot nach der Betriebsversuchszeit aufrechterhalten bleibt.

Political power legitimizes itself in democracy for the most part through communication. Mass media, i. e. radio and newspapers present the vital instances of the exchange of political communication. One central question for democratic theorizing is whether or not all societal interests can be mirrored in a public which is influenced by the media. Especially at the local, grass roots political level, there is a problematical distortion and repression with respect to the media representation of interests.

This thesis documents how the attempt in Lower Saxony, with the introduction of a non-commercial local radio and public access television in model regions, to supplement the local media structure and to serve the interests of freedom of speech. The new type of structure of Lower Saxony's local broadcasting can be explained in some respects with the logic of the political field of media politics, which will be explained in depth. In other respects, the national as well as the Lower Saxony media structure form a field of action, with which a red-green Lower Saxony state government has been forced to come to terms with in the years from 1990 to 1994.

On the basis of a decision-making-process and implementation study, the development of local broadcasting between 1990 until 1997/98 will be reconstructed by using categories of policy analysis. In the individual phases, striking changes appear with respect to the program development and financing of local broadcasting. The results show a varied structure of local broadcasting projects, which are restricted to five years, even though the number of projects were relatively small when compared to the area and population figures of the state of Lower Saxony.

As regards the function that the Lower Saxony lawmaker have ascribed to local broadcasting, the study comes to an ambivalent evaluati-

on. On one side, with the licensing of local, on citizen participation orientated, commercial free sender, one can connect with hope that the local communication will be revived and that those interests which are not represented in the established media will receive attention. On the other hand, skepticism, whether or not the model project can even come close to fulfilling its journalistic task, is called for because of the far-reaching changing process of the function of society and media. It is hard for local senders to establish themselves in a strongly differentiated media system. Moreover, winning over the attention of a strongly fragmented public is already very difficult. It is improbable that the current advertising and sponsoring prohibition will be able to be maintained after trial time is over.

Medienpolitik

Niedersachsen

Lokaler Rundfunk

media politics

Lower Saxony

local broadcasting

Inhaltsverzeichnis

ABSTRACT.....	3
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	11
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN, TABELLEN UND DOKUMENTE	13
VORWORT.....	14
EINLEITUNG	16
1. ÜBERRASCHUNGEN, EINE ERSTE DEUTUNG UND DIE ANNÄHERUNG AN DEN UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	16
2. EINORDNUNGEN UND FORSCHUNGSLEITENDE VORWEGANNAHMEN	19
3. ZUR METHODISCH-WISSENSCHAFTLICHEN VERANKERUNG, ZUR FRAGESTELLUNG UND ZUM AUFBAU DER STUDIE.....	28
 KAPITEL 1	
MEDIEN IN DER DEMOKRATIE. FUNKTIONEN, DIE LOKALE EBENE UND WANDLUNGSPROZESSE	30
1. LEGITIMATION DURCH MEDIALE KOMMUNIKATION: DER DEMOKRATIETHEORETISCHE ASPEKT.....	31
1.1 <i>Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit</i>	34
1.2 <i>Meinungsvielfalt in der Medienöffentlichkeit?</i>	39
1.3 <i>Politikvermittlung und politische Kommunikation.....</i>	43
2. LOKALE MEDIEN UND LOKALE DEMOKRATIE.....	46
2.1 <i>Kommunale Selbstverwaltung als Ordnungs- und Verhaltensprinzip.....</i>	47
2.2 <i>„Kommune als Gegenmacht“ und lokale Medienöffentlichkeit</i>	49
2.3 <i>Partizipation, Kommunikation und die zivilgesellschaftliche Ausrichtung lokaler Radioinitiativen.....</i>	51
3. EINE ZWISCHENREFLEXION: IST DIE DEMOKRATIE AUF DEM WEG IN DIE MEDIOKRATIE?.....	55
 KAPITEL 2	
POLICY-ANALYSE UND MEDIENPOLITIK. DER UNTERSUCHUNGSRAHMEN UND DIE LOGIK EINES POLITIKFELDES.....	61
1. DIE POLICY-ANALYSE ALS UNTERSUCHUNGSRAHMEN	63
1.1 <i>Weiterentwicklungen der Policy-Analyse.....</i>	63
1.2 <i>Policy-Typen und die Dimensionen von Politikprozessen.....</i>	65
1.3 <i>Der Policy-Arena-Ansatz und der akteurszentrierte Institutionalismus.....</i>	67

2. ZUR LOGIK EINES POLITIKFELDES MEDIENPOLITIK	71
2.1 Definitionen von Medienpolitik.....	71
2.1.1 Medienpolitik als Ordnungspolitik.....	73
2.1.2 Kommunikationspolitik als Staats- und Gesellschaftspolitik.....	75
2.1.3 Medienpolitik als Form politischer Steuerung.....	76
2.1.4 „Irritation durch Programm“: die systemtheoretische Alternative	79
2.1.5 Medienpolitik: Akteure im Policy-Netzwerk.....	80
2.2 Von der politischen Steuerung zur regulierten Selbstregulierung: statt eines Resümees	83
3. POLICY-ANALYSE UND MEDIENPOLITIK - EIN KURZER FORSCHUNGSÜBERBLICK	87

KAPITEL 3

GRUNDZÜGE, ENTWICKLUNGEN UND STRUKTURWANDEL DES

BUNDESREPUBLIKANISCHEN MASSENMEDIENSYSTEMS

1. PRESSEENTWICKLUNG	93
2. RUNDFUNKENTWICKLUNG	98
2.1 Der Rundfunk und die Kulturhoheit der Länder	98
2.2 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk.....	100
2.3 Die Einführung privat-kommerziellen Rundfunks.....	103
2.4 Wandlungsprozesse: Angebot und Nutzung von Rundfunkprogrammen im dualen Rundfunkzeitalter	108
3. LOKALER RUNDFUNK UND OFFENE KANÄLE: STIEFKINDER DER MEDIENPOLITIK?	111
3.1 Lokaler Hörfunk.....	111
3.2 Lokales Fernsehen	118
3.3 Der Offene Kanal.....	119
4. DIE TRANSFORMATION DES MEDIENSYSTEMS IN DEN 80ER UND 90ER JAHREN	122

KAPITEL 4

ZUR MASSENMEDIENENTWICKLUNG IN NIEDERSACHSEN.....

1. PRESSEENTWICKLUNG	126
2. RUNDFUNKENTWICKLUNG	128
2.1 Vom NWDR zum regionalisierten NDR.....	128
2.2 Die Einführung privat-kommerziellen Rundfunks.....	132
2.3 Das Scheitern eines Lokalfunks.....	137
2.4 Die Rundfunkstruktur zu Beginn der 90er Jahre.....	142

KAPITEL 5

FALLSTUDIE: DIE GENESE DES LOKALFUNKS IN NIEDERSACHSEN 147

1. CHRONOLOGIE UND AKTEURE DER LOKALFUNKPOLITIK	149
1.1 <i>Das Lokalfunkprogramm: eine chronologische Übersicht</i>	149
1.2 <i>Das Handlungssystem „Lokalrundfunkpolitik“ in Niedersachsen</i>	154
2. REGIERUNGEN MACHEN EINEN UNTERSCHIED - ODER: MEDIENPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN DER LANDTAGSWAHL VON 1990	157
2.1 <i>Medienpolitische Leitbilder von SPD und Grünen</i>	160
2.1.1 <i>Die Sozialdemokraten: Rundfunktraditionalisten auf dem kompromißbereiten Weg in die Medienmoderne</i>	161
2.1.2 <i>Die Grünen: Medienskeptiker auf der Suche nach einer alternativen Öffentlichkeit</i>	165
3. PROBLEMWAHRNEHMUNGEN UND VORABSCHÄTZUNG VON HANDLUNGALTERNATIVEN	168
3.1 <i>Der Koalitionsvertrag</i>	169
3.2 <i>Wissensmärkte und Deutungsprozesse</i>	172
3.2.1 <i>Finanzierung und Organisation des Lokalfunks</i>	172
3.2.2 <i>Standpunkt und Perspektive der Lokalfunk-Initiativen</i>	177
3.2.3 <i>Die sukzessive Aufweichung des Koalitionsvertrags</i>	177
3.3 <i>Der Vorstoß der Grünen: Novellenentwurf zum nichtkommerziellen Lokalradio</i>	178
3.4 <i>Zusammenfassung</i>	181
4. DIE NOVELLIERUNG DES LANDESRUNDFUNKGESETZES	182
4.1 <i>Modellprojekte, Werbe-Abgabe und Landesmedienanstalt: eine Kurzcharakteristik des novellierten Landesrundfunkgesetzes</i>	182
4.2 <i>Rundfunk-Leitbilder und Notwendigkeitskonstruktionen. Die implizite Theorie der niedersächsischen Lokalfunkpolitik</i>	185
4.2.1 <i>Die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs und der „Schriftliche Bericht zum Entwurf eines Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes“</i>	190
4.2.2 <i>Der hohe Rechtfertigungsdruck für Zwangsabgaben und die Sachnähe der Werbe-Abgabe</i> 195	
4.2.3 <i>Die Position des Verbandes der Nordwestdeutschen Zeitungsverleger</i>	197
4.3 <i>Die endgültigen Bestimmungen zum Lokalfunk</i>	199
5. VOM LANDESRUNDFUNKAUSSCHUB ZUR NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESMEDIENANSTALT FÜR PRIVATEN RUNDFUNK. FUNKTION UND WANDEL EINER IMPLEMENTATIONSAGENTUR	203
5.1 <i>Zum institutionellen Typus von Landesmedienanstalten</i>	203
5.2 <i>Eine Transition: Vom Landesrundfunkausschuß zur Landesmedienanstalt</i>	205
6. DIE IMPLEMENTATION: VOM GESETZ ZUM PROGRAMM	208
6.1 <i>Die Transformation eines Politikauftrages und Standortbestimmungen</i>	208
6.2 <i>Öffnungen im Rundfunkstaatsvertrag: Das Ende des Abgaben-Modells</i>	213
6.3 <i>Auswahlprozesse: Versuchsgebiete, Projektvarianten, Förderrichtlinien, Lizenznehmer</i>	219
6.3.1 <i>Versuchsgebiete und Projektvarianten</i>	219

6.3.2 Förderrichtlinien.....	224
6.3.3 Lizenznehmer.....	225
6.4 ZU EINIGEN CHARAKTERISTIKEN DER PROJEKTE.....	228

KAPITEL 6

DIE LOGIK DES LOKALFUNKS UND DER BEDEUTUNGSWANDEL DER MEDIEN - EINE SCHLUßBETRACHTUNG230

1. DIE POLITIK: ZWISCHEN KULTURPOLITISCHEM ANSPRUCH UND ÖKONOMISCHEM DRUCK	230
2. MEDIENWANDEL, GESELLSCHAFTSWANDEL UND DIE PROGNOSEFÄHIGKEIT DER LOKALRUNDFUNKENTWICKLUNG.....	240
3. PERSPEKTIVEN ALTERNATIVER KOMMUNIKATION UND DES LOKALFUNKS IN NIEDERSACHSEN	243

LITERATURVERZEICHNIS250

INTERVIEWLEGENDE264

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BLM	Bayerische Landeszentrale für neue Medien
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
DAB	Digital Audio Broadcasting (digitaler Hörfunk)
DGPuK	Deutsche Gesellschaft für Publizistik und Kommunikation
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft
ebd.	ebenda
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
ffn (Radio)	Funk- und Fernsehen Nordwestdeutschland GmbH
FR	Frankfurter Rundschau
FRAG(-Urteil)	Freie Rundfunk-Aktiengesellschaft in Gründung (Saarland)
GBD	Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (im Landtag)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GI	Grüne Illustrierte, Mitgliederzeitschrift der Partei Die Grünen, Niedersachsen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GZ	Grüne Zeiten, Mitgliederzeitschrift der Partei Bündnis 90/Die Grünen, Niedersachsen
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
i.d.F.v.	in der Fassung vom
INGEHN	Interessengemeinschaft gemeinnütziger Hörfunk in Niedersachsen
KtK	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LAG	Landesarbeitsgemeinschaft
LMA	Landesmedienanstalt(en)

LRG Nds.	Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz
LT-Drs. Nds.	Drucksache des Niedersächsischen Landtags
LT-Prot. Nds.	Plenarprotokoll der Sitzungen des Niedersächsischen Landtags
m.a.W.	mit anderen Worten
MHz	Megahertz
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
m.v.w.N.	mit vielen weiteren Nennungen
m.w.N.	mit weiteren Nennungen
N3	Norddeutsches Fernsehen, Drittes Programm
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nds.	Niedersachsen
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds. Mbl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NKL	Nichtkommerzieller lokaler Hörfunk/Nichtkommerzieller Lokalfunk
NLM	Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
NWZ	Nord-West-Zeitung (Oldenburg)
OK	Offener Kanal (Fernsehen und/oder Hörfunk)
OZ	Osnabrücker Zeitung
PE	Publizistische Einheit
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RfStV	Staatsvertrag über den Rundfunk (im vereinten Deutschland) - Rundfunkstaatsvertrag
RuF	Rundfunk und Fernsehen (Zeitschrift)
SFB	Sender Freies Berlin
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
taz	die tageszeitung
UKW	Ultrakurzwelle
VNZV	Verband Nordwestdeutscher Zeitungsverleger
VPRT	Verband privater Rundfunk und Telekommunikation
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
Zparl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZS	Zeitschrift

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Dokumente

Abbildungen

Abbildung 1:	Einteilung der Politikfelder	22
Abbildung 2:	Öffentlichkeitsebenen	38
Abbildung 3:	Problemdiagramm zur Untersuchung des Verhältnisses von Politik und Massenmedien	43
Abbildung 4:	Typenbildende Merkmale von Programmkonzepten	145
Abbildung 5:	Das Lokalfunkprogramm - eine Chronologie	150
Abbildung 6:	Das Handlungssystem „Lokalrundfunkpolitik“ in Niedersachsen	156
Abbildung 7:	Merkmale von OK und NKL im Vergleich	202
Abbildung 8:	Vorläufige Versuchsgebiete	220
Abbildung 9:	Versuchsgebiete der Modellprojekte	223
Abbildung 10:	Eingrenzung der Versuchsgebiete und Modellprojekte	226
Abbildung 11:	Die Modellprojekte im Überblick	227

Tabellen

Tabelle 1:	Tagespresse 1954-1989	95
Tabelle 2:	Verlage nach Auflagenzahlen	96
Tabelle 3:	Reichweiten privater und öffentlich-rechtlicher Sender im NDR-Sendegebiet	144

Dokumente

Dokument 1:	Organigramm der NLM	207
Dokument 2:	Charta des Bundesverbandes Freie Radios	212

Vorwort

„Alles Gescheite ist schon gedacht worden, man muß nur versuchen, es noch einmal zu denken“ (Johann Wolfgang von Goethe).

Vorworte wissenschaftlicher Arbeiten gehorchen einer recht eigentümlichen Textsortenlogik; insbesondere dann, wenn es sich um Werke handelt, die der Qualifikation dienen. Auch mein Vorwort folgt dieser Logik.

Gefragt nach meinem Interesse an Medienpolitik gab ich immer zur Antwort: Es verbindet zwei Seiten einer Medaille - zum einen die Begeisterung für das elektronische Medium Rundfunk und zum anderen die Schwäche für die Analyse der institutionellen Strukturen medialer Politikvermittlung. Der erste Aspekt hat mit positiven Erfahrungen kindlicher Elektronik-Basterei zu tun, der zweite verweist auf die jugendliche Wahrnehmung politischer Prozesse. Mit anderen Worten: Neben die Erinnerung an das selbstgebaute primitive Radio tritt die an den Bonner Machtwechsel im Oktober 1982, den ich via öffentlich-rechtlichem Live-TV als Schüler mitverfolgen „durfte“. So habe ich das „Thema“, d. h. Medien in ihrer gegenständlichen und vermittelnden Funktion immer im Auge behalten und - nach einem Forschungs-Intermezzo in einem anderen Politikfeld - zu einer Dissertation ausgebaut.

Für meinen Plan, über Medienpolitik zu schreiben, bedurfte es einiger Hilfe. Dafür bedanke ich mich in der dem Wissenschaftler adäquaten Form bei

- meinen Eltern und meiner Familie,
- meinen Freunden,
- meinem „spiritus rector“, Prof. Dr. Bernhard Blanke,
- meinem Zweitgutachter und nicht nur akademischen Lehrer, Prof. Dr. Klaus Christoph,
- meinem Kollegen und Freund, Wolfram Lamping,
- meinen Kolleginnen und Kollegen in der *Abteilung Sozialpolitik und Public Policy* an der Universität Hannover
- sowie zahlreichen, im Anhang teilweise aus forschungssystematischen Gründen genannten Interview- und Gesprächspartnern.

Die Arbeit wurde durch ein Stipendium im Rahmen des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses (GradFöG) im Zeitraum vom 1. Dezember 1996 bis zum 31. Januar 1999 (mit kurzer Unterbrechung) finanziell unterstützt und damit maßgeblich erst ermöglicht. Ich danke der „Kommission zur Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses der Universität Hannover“, daß sie über meinen Förderantrag positiv entschieden hat. Über viele bürokratische Hürden hinweg half mir Frau Gudrun Mrus von der Universitätsverwaltung, der ich damit sehr verbunden bin.

Mein besonderer Dank gilt Heidi Goch. Sie wurde in der letzten Phase meiner Promotion die so wichtige Energiespenderin für die oftmals mühsame Produktion von Wissen. Ich widme meine Studie den „drei kleinen Anarchisten“ Laura, Leon Paul und Anjolie Marie, die mich mit ihrer lebenswürdigen Radikalität so manches Mal auf den nötigen Boden der Realität zurückgeholt haben.

Garbsen, im Juni 1999

Einleitung

„Die Ätherwellen respektieren keine Grenzen“ (Raymond Aron).

1. Überraschungen, eine erste Deutung und die Annäherung an den Untersuchungsgegenstand

Wer über die Bundesstraße 83 im Weserbergland Richtung Norden nach Hameln in Niedersachsen fährt, passiert in gebühlichem Abstand das Atomkraftwerk Grohnde an der Weser. Möglicherweise hört sie oder er im Auto Radio und hat durch einen puren Zufall den Sender „Radio Aktiv“ eingestellt. Vielleicht ruft die hin und wieder ausgestrahlte Sender- und Programmkennung - z. B.: „Hier ist Radio Aktiv mit Hinkelstein, dem Kinderprogramm am Nachmittag“ - ein Schmunzeln bei jenen hervor, die für den Wortwitz des Radionamens empfänglich sind. Wer darüber hinaus Kenntnisse der regionalen Protestbewegungsgeschichte besitzt, weiß, daß dieser Name bzw. die entsprechende lokale Radioinitiative ironisch auf die Nähe zum Atomkraftwerk anspielt. Daneben assoziiert man mit „Radio Aktiv“ gegebenenfalls eine alternative Form des Hörfunks, die den reinen Distributionscharakter des Mediums umprägen will in eine bewußtere Art medialer „Sinn“-Produktion, an der die jeweiligen Rezipienten¹ *aktiv* Anteil haben. Wer in Hannover auf der terrestrischen UKW-Frequenz 106,5 MHz ein Radiomagazin namens „Silberstreif“ vernimmt, wird nach einiger Zeit realisieren, daß es sich hierbei um ein von Senioren und (nicht nur) für Senioren gestaltetes Programm handelt; ausgestrahlt von dem nichtkommerziellen lokalen Hörfunksender „Radio Flora“. Überraschungen können letztlich auch auftreten, wenn - wiederum exemplarisch in Hannover - Fernsehzuschauer auf dem Kabelkanal eines deutschsprachigen Nachrichtensenders zu ausgewählten Tageszeiten Reportagen und Beiträge örtlicher Vereine oder Initiativen im „Offenen Kanal Hannover“ präsentiert bekommen. An der Medienpolitik interessierte Bürger wissen diese auffäl-

¹ „Rezipienten“ (oder „Bürger“ etc.) meint im folgenden selbstverständlich immer auch „Rezipientinnen“ (oder „Bürgerinnen“ etc.).

ligen akustischen und visuellen Phänomene - bezüglich der Auswahl, Anordnung, Gestaltung und gewohnten handwerklichen Qualität - zu deuten als den Versuch, in Niedersachsen u. a. mit „Radio Aktiv“ eine „publizistische Ergänzung“ zu den herkömmlichen Medien zu leisten bzw. mit dem „Offenen Kanal Hannover“ zur Verwirklichung der Meinungsfreiheit beizutragen.

In Niedersachsen sind zu diesem Zweck in der zweiten Hälfte der 90er Jahre neue Rundfunklizenzen erteilt worden: zur zeitlich befristeten Veranstaltung privaten, nichtkommerziellen lokalen Hörfunks (NKL) bzw. Offener Kanäle (OK) in ausgewählten Modellregionen bzw. Versuchsgebieten. Sie sind das Ergebnis medienpolitischer Entscheidungen aus der Zeit einer Regierungskoalition von SPD und Grünen. Die neuen niedersächsischen Sender gründen auf einer alternativen Form der Organisation und Finanzierung des Rundfunks. Die Landesmedienanstalten, als Zulassungsbehörden für privaten Rundfunk, bezeichnen diese Hörfunk- und Fernsehprojekte auf der lokalen Ebene mehr und mehr als „dritte Säule“ der Medienlandschaft. Neben dem dualen Rundfunk und der privatwirtschaftlichen Presse gibt es in der Bundesrepublik 1998 etwa 100 sogenannte lokale Bürgerfunkprojekte. Dazu zählen sowohl nichtkommerzielle Lokalradios und Offene Kanäle als auch studentische Radios an den Universitäten - mit jeweils sehr unterschiedlichem Programmumfang. Der seit Mitte der 80er Jahre stattfindende Strukturwandel des Rundfunks hat damit eine wichtige, oftmals in der medienpolitischen Diskussion übersehene Facette hervorgebracht.

Die Analyse der medienpolitischen Entscheidungen, die zum niedersächsischen Lokalfunk geführt haben, ist der zentrale Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Rundfunk- bzw. Lokalfunkpolitik verstehe ich als herausragendes Feld der Medienpolitik auf Landesebene - insbesondere in einem medienpolitisch eher „unauffälligen“ Land wie Niedersachsen. Vorweg muß ich anmerken: Die Studie porträtiert nicht die einzelnen Modellprojekte lokalen Rundfunks, deren Organisationsform, Programme oder Hörerakzeptanz. Der Akzent der Untersuchung liegt darauf, eine Lücke im Kanon politikwissenschaftlicher Medienforschung zu füllen, nämlich Analysen zu *einzelnen* medienpolitischen Entscheidungsprozessen anzufertigen, um damit die „Strukturen, Prozesse und Steuerungsmechanismen der Medienpolitik“ aufzeigen zu können (Kaase u. a. 1997: 8). Meine schwerpunktbildende Entscheidungsprozeß- und Implementationsstudie zum Lokalfunk biete ich ein in drei Kontexte: einen demokratie- und medientheoretischen, einen metho-

disch-politikfeldspezifischen und einen medienstrukturellen. (Zum Aufbau der gesamten Studie weiter unten mehr.)

Ich werde anschließend den Forschungsgegenstand beschreibend zu- und einordnen sowie kurz meine Untersuchungsmethode bzw. meinen -ansatz skizzieren. Somit wird diese Einleitung mehr Umfang einnehmen, als gewöhnlich zu erwarten ist. Ich erhoffe mir davon, dem Leser einen adäquaten Zugang zur Gesamthematik zu ermöglichen. Anregung erhielt ich für dieses Vorgehen durch folgende Überlegungen: Nach Margarete Boos und Rudolf Fisch muß eine (Einzel-)Fallstudie aufgefaßt werden „als eine Sichtweise, in der es auf die Erfassung der Vernetzungen und Wechselwirkungen in einem abgegrenzten Bereich der sozialen Realität ankommt“ (Boos/Fisch 1987: 351). Die wissenschaftlichen Funktionen von Fallstudien können mit der „systematisch-konfigurativen Methode“ beschrieben werden. Diese Methode „zielt auf die Vergleichbarkeit und Verallgemeinerbarkeit der aus den Falluntersuchungen gewonnenen Ergebnisse. Gefordert wird auch für den *historischen Einzelfall*“ - das heißt hier: die erstmalige Einführung von Lokalfunk in Niedersachsen - „eine theoriegeleitete Beschreibung und Erklärung der Zusammenhänge und Vorgänge in allgemeinen Begriffen. Diese Begriffe sollen aus theoretischen Konzeptionen abgeleitet sein und damit die Untersuchung des Einzelfalls als Element einer Klasse oder als Repräsentant einer Typologie ermöglichen“ (Boos/Fisch 1987: 357; Hervorhebung STP). Für die systematische Durchführung von Fallstudien empfiehlt sich eine „sensitivierende“ Konzeptualisierung des Forschungsgegenstandes“, um schon im Prozeß der Abgrenzung des Untersuchungsfeldes erste Hypothesen zu bilden. Im Prozeß der Fallauswahl muß beachtet werden, daß die „Spektakularität von Ereignissen [...] als Kriterium [...] nicht ausreichend“ ist. „Vielmehr sollte die Relevanz und Eignung des Falles für die Untersuchung der interessierenden Fragestellung ausschlaggebend sein“ (Boos/Fisch 1987: 360-361).²

Nun zielen Boos/Fisch zwar mehr auf die Umschreibung von Forschungsstrategien im Bereich der empirischen Sozialforschung ab, die zur Hypothesenbildung und Vergleichbarkeit vieler „Fälle“ herausfordern. Doch es spricht nichts dagegen, diesen Gedanken zu übertragen auf Forschungsmethoden, die weniger deduktiv und hypothesengeleitet, sondern mehr induktiv vorgehen, d. h. vom Gegenstand her Aussagen

² Vgl. zu Strategien, dem „Dilemma von Reichweite und Exaktheit“ einer Fallstudie zu entgehen, auch Jürgen Friedrichs (1990: 160).

zur Logik und Dynamik von Politikprozessen gewinnen. Der niedersächsische Fall ist medienpolitisch spektakulär. Er steht aber auch als Teil des Ganzen - d. h. der Medienpolitik -, gleichwohl er nicht grenzenlos vergleich- und verallgemeinerbar ist.

2. Einordnungen und forschungsleitende Vorwegannahmen

Die vier wichtigsten Kritikpunkte, die wiederholt an die Massenmedien gerichtet werden, sind die Konzentration der Presse und des Privatfunks, die Parteipolitisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, eine vermutete und daher zu problematisierende manipulative Funktion der Medien und schließlich eine allgemeine audiovisuelle Reizüberflutung, die insbesondere vom Fernsehen ausgeht. Die Verarbeitung und Bewältigung eines immer komplexer werdenden Informationsangebots wird zunehmend unmöglich. Gleichzeitig ist aber eine nicht zu begrüßende thematische und normative Standardisierung der Medieninhalte beobachtbar - und zwar auf nationaler, regionaler sowie auf lokaler Ebene.

Generell vernimmt man daher in den Debatten über „die“ Medien auf der einen Seite den gebetsmühlenhaft wiederholten Tenor, daß von ihnen eine Gefahr für die Gesellschaft ausgeht, der nur mit drastischen politischen Maßnahmen beizukommen ist. Angenommen werden dabei starke Medienwirkungen.³ Auf der anderen Seite hört man das marktradikale Argument, daß die optimale Medienpolitik die ist, die es überhaupt nicht gibt. Die Politik muß sich nach dieser Logik aus diesem Feld heraushalten. Die Befürworter solcher Denkweisen gehen von der Wirkungslosigkeit (oder Harmlosigkeit) der Medien aus. Die Medienwirkungsforschung als wissenschaftliches „Schiedsrichterfach“ kann beides empirisch nachweisen: die Wirkung und die Nicht-Wirkung der Medien. Ulrich Saxer (1994: 340) formulierte dies folgendermaßen und stellte die Verbindung zur Politik her: „Der Dissens der Medienwirkungsforschung legitimiert [...] jede medienpolitische Entscheidung als irgendwie vertretbar, während ihre immer differenziertere Argumentati-

³ Dazu ein wiederholt kontrovers diskutiertes Beispiel: In den Medien präsentierte fiktionale und nicht-fiktionale Gewalt erzeugt bei jugendlichen Rezipienten eine erhöhte Gewaltbereitschaft (Stimulationsthese). Die Katharsisthese besagt dagegen, daß durch mediale Gewaltdarstellungen tatsächliche Gewalt verhindert werde. In empirischen Studien finden sich Beweise für beide Thesen. Vgl. zur aktuellen wissenschaftlichen Diskussion Friedrichsen/Vowe 1995.

on zugleich deren Brauchbarkeit für die politischen Ja-/Nein-Entscheidungen, obwohl besser begründet, gerade vermindert“. Unumstrittene Grundannahme jeglicher mit Medien vertrauter Wissenschaftsdisziplinen ist jedoch: Medien haben Wirkungen. Man weiß bloß nicht, ob und in welcher Art und Weise diese Wirkungen gesellschaftlich erwünscht oder unerwünscht sein könnten.

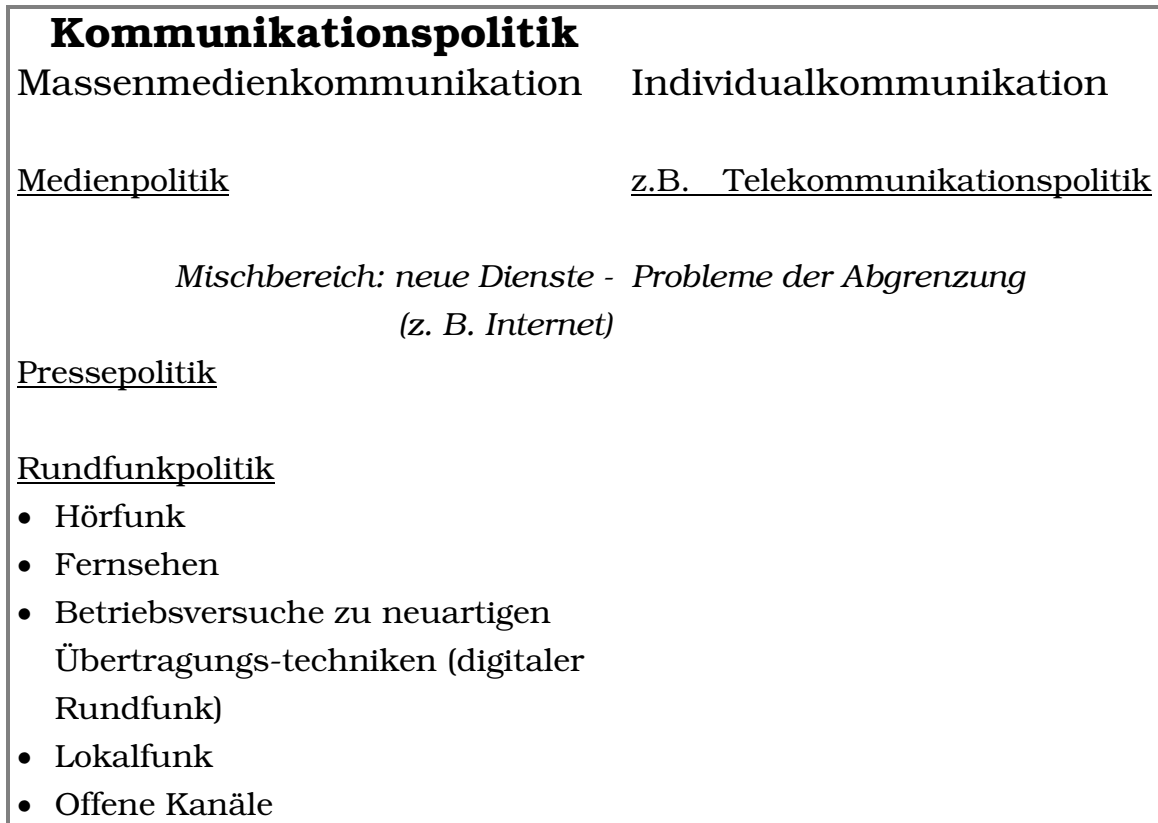
Dieses Dilemma spiegelt auch die scheinbar paradoxe Logik des Politikfeldes Medienpolitik wider. Einerseits sind aus demokratietheoretischer Perspektive Medien auf staatliche Unabhängigkeit und eigene Entwicklungsfähigkeit angewiesen. Andererseits sind sie für die Gesellschaft und die Politik zu bedeutsam, als daß man sie nur sich selbst überlassen könnte oder wollte. Dies gilt insbesondere für den Rundfunk, denn zur Zeit sind herkömmliche Frequenzen noch *endlich*. Mit anderen Worten: Für die suggestiven elektronischen Massenkommunikationsmittel Fernsehen und Hörfunk - laut Bundesverfassungsgericht *die* prominenten Medien und Faktoren der Meinungsbildung - bedarf es einer staatsfreien und alle gesellschaftlichen Interessen berücksichtigenden Organisationsweise. Das politisch-administrative System ist damit herausgefordert, medienpolitische Entscheidungen zu treffen.

Eine erste Definition von Medienpolitik erscheint an dieser Stelle sinnvoll. Die weitesten Grenzen besitzt das Politikfeld „Kommunikationspolitik“. Kommunikationspolitik zielt „sowohl auf die Individualkommunikation als auch auf massenkommunikative Vorgänge“ ab (Wiek 1995: 76). Im Anschluß daran stellt „Medienpolitik [...] eine untergeordnete Kategorie der Kommunikationspolitik dar, indem sie den interessengeleiteten und normativen Zusammenhang jener Teile der Kommunikationspolitik umfaßt, die sich durch Massenmedien realisieren lassen“ (Kopper 1992: 50). Rundfunkpolitik gilt wiederum als Teilbereich der Medienpolitik. Berührungspunkte und Überschneidungen der separierbaren Politikfelder ergeben sich aus der gemeinsamen Sachnähe und der oftmals beobachtbaren Vernetzung der an im weiteren Sinne medienpolitischen Entscheidungen beteiligten Akteure. Darum wird in dieser Arbeit der Titel „Medienpolitik in Niedersachsen“ gewählt und im Untertitel spezifiziert. Wenn ich über *medienpolitische* Entscheidungen schreibe, dann kommt dadurch zum Ausdruck, daß es sich hierbei zwar oftmals um sehr konkrete, bereichsspezifisch klar abgrenzbare Entscheidungen handelt. Verständlich sind solche Entscheidungen aber erst in einem größeren Kontext, d. h. einzelne, bspw. lokalpolitische Entscheidungen tangieren potentiell andere Bereiche

des Mediensystems, vorzugsweise die lokale Presse, aber auch die etablierten Rundfunksäulen.

Die technischen Entwicklungen nötigen zu einer weiteren Konkretisierung. Mit dem Begriff „Rundfunk“ fasse ich in Anlehnung an die einschlägige Literatur Hörfunk und Fernsehen zusammen. Daß der Rundfunkbegriff in jüngster Zeit zum Gegenstand heftiger Definitionskonflikte wird, resultiert aus den tiefgreifenden technischen Weiterentwicklungen im gesamten Medienbereich (Stichwort Digitalisierung). Die politischen Parteien als herausragende Akteure im medienpolitischen Feld streiten aktuell über die enge oder weite Fassung des Rundfunkbegriffs bzw. die Scheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation im Kontext der elektronischen Dienste (Stichwort Internet). Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft“ initiierte und dokumentierte u. a. diese Debatten in gut zugänglicher Weise (Enquete-Kommission 1996 und 1998). Die nachfolgende Abbildung 1 illustriert die Einteilung der Politikfelder.

Abbildung 1: Einteilung der Politikfelder



Eine medienpolitische Handlungslogik zeigt sich darin, daß die Expansion des Mediensystems Vorrang vor einer Reform des Bestehenden hat: Alternative, in der „linken“ Protestbewegung verankerte Zeitungs-, Zeitschriften- und Piratensenderprojekte spiegeln die eine Seite einer Reaktion auf die als „unkritisch“ empfundene bundesrepublikanische Medienlandschaft wider. Auf der anderen Seite gab es seit den 70er Jahren - insbesondere vor dem Hintergrund einer hochgradig konzentrierten lokalen Tagespresse - vereinzelt parteipolitische Bestrebungen, durch lokalen Rundfunk die örtliche mediale Meinungsvielfalt zu vergrößern. Die darüber hinaus von sozialwissenschaftlicher Seite hervorgebrachten und demokratietheoretisch begründeten Hoffnungen, die im Rahmen einer Renaissance des „Nahraums“ in die neuen lokalen Medien gesetzt wurden, waren teilweise sehr euphorisch. Dies resultierte u. a. aus den technischen und technikalpolitischen Entwicklungen, die die damals herrschende terrestrische Frequenzknappheit und damit „lokale Funkstille“ aufhebbar erscheinen ließ (vgl. hierzu den programmatischen Band von Jarren/Widlok 1985). Eingelöst worden sind diese hohen Erwartungen aber nie, d. h. die Konzentration der Presse schritt weiter

voran, und eine lokale elektronische Medienöffentlichkeit konnte sich (bis dato) kaum etablieren. Es waren zunächst die von CDU, CSU und FDP regierten Bundesländer, die die Öffnung bzw. Dualisierung des Rundfunks zur Lizenzierung lokaler, nahezu ausschließlich privat-kommerzieller Hörfunkstationen nutzten. Diese sich am Werbemarkt orientierenden Lokalradios konnten selten die erhofften politischen Kommunikationsprozesse auf der lokalen Ebene anstoßen (vgl. Jarren 1993). Und auch die sogenannten Offenen (Fernseh-)Kanäle, die von einem „herkömmlichen“ lokalen Rundfunk zu unterscheiden sind, blieben eher die bundesrepublikanische Ausnahme als die Regel.

Der bundesrepublikanische Rundfunkwandel wurzelt in konservativ-politischen und wirtschaftlichen Interessen, das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol zu brechen und ausschließlich privat-kommerziellen Rundfunk zuzulassen. Reformpolitische Ansätze bezüglich der „alten“ Medien, d. h. Konzentrationsbegrenzungen im Tageszeitungsmarkt und eine Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, gerieten dabei in den Hintergrund - sofern sie denn jemals ein authentisches politisches Ziel darstellten.

Die Dualisierung des Rundfunks in den 80er Jahren verdeutlicht, daß neben der Vermittlungsfunktion der Medien verstärkt ihre ökonomische Bedeutung hervortritt. Medien bilden eine florierende Wirtschafts- und Wachstumsbranche. Der Mediensektor expandiert sowohl bei den Printmedien (insbesondere bei den Zeitschriften) als auch im Rundfunkbereich. Allein in der letzten Dekade ist die Zahl der Rundfunksender sowie deren Programmumfang erheblich angewachsen. Ein Ende dieser Wachstumsphase ist nicht absehbar. Bei den Landesmedienanstalten stehen weitere TV-Anbieter Schlange und hoffen auf eine Lizenzierung. Mit der jüngst begonnenen (bzw. von der EU-Kommission mit Auflagen versehenen) Digitalisierung von Fernsehprogrammen scheint die Sender- und Programmvermehrung fortzuschreiten, obgleich hier die Prognosen der Experten bezüglich der erwartbaren Publikumsnachfrage noch von sehr gedämpftem Optimismus ausgehen. Im Hörfunk beginnen Pilot- und Versuchsprojekte mit digitalen Sendungen, dem sogenannten Digital Audio Broadcasting (DAB). DAB ließe eine große Spezialisierung und Differenzierung von Radioprogrammen zu, d. h. zum Ende der 90er Jahre tritt analog zu den 80er Jahren die Situation ein, daß die technisch mögliche Sender- und Programmausweitung Fragen ihrer politischen Gestaltung aufwirft.

An einige der neueren kommunikationstechnischen Entwicklungen werden weitergehende Erwartungen geknüpft. Glaubt man den Progno-

sen der Computer- und Technologietycoons (z.B. Gates 1995), dann steht den sich im Wandel befindenden „alten“ Industriegesellschaften eine rosige Zukunft durch „Multimedia“ bevor. So jedenfalls läßt sich sehr verkürzt und lax die derzeitige, größtenteils akklamative Debatte über neue Informations- und Kommunikationsdienste zusammenfassen (Informationsgesellschaft 1995), obwohl deren Kritiker selbstverständlich längst sensibilisiert sind (vgl. Haaren/Hensche 1995; sehr prononciert Stone 1996). Doch dies ist kein exklusives Thema der späten 90er Jahre. Die Diskussion einer vorausgesagten Transformation der Industrie- in eine „Informations-“, oder „post-industrielle“ Gesellschaft hält mittlerweile über 20 Jahre an (richtungsweisend Bell 1979; vgl. kritisch-überblicksartig Löffelholz/Altmeppen 1994).

Diese Diskussion findet insofern in der Politik Niederschlag, als der Versuch unternommen wird, zumindest die Entwicklung im Sektor neuerer Kommunikationstechnologien in regulierte Bahnen zu lenken. Die Bundesländer beschlossen aus diesem Grund zu Beginn des Jahres 1997 einen Staatsvertrag, der einheitliche Rahmenbedingungen für die stark anwachsenden elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste schafft (vgl. Gesetz zu dem Staatsvertrag über Mediendienste [Mediendienste-Staatsvertrag], Nds. GVBl. Nr. 12/1997, S. 280). In Kraft getreten ist dieser Vertrag, der den Bildschirmtext-Staatsvertrag ersetzt und die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages nicht berührt, am 1. August 1997.⁴

Mit der Behandlung dieses Themas würde ich meine Fragestellung zu weit verlassen. Reizvoll und politikwissenschaftlich fruchtbar wäre eine Studie über die notwendige bzw. zu unterlassende öffentliche Regulierung elektronischer Individualkommunikation im Hinblick auf Fragen der föderalstaatlichen Verfassung bzw. den Streit über kooperative/kompetitive bundesstaatliche Aufgabenwahrnehmung in

⁴ In Niedersachsen wurde das entsprechende Gesetz zum Mediendienste-Staatsvertrag im Landtag am 18. Juni 1997 „großkoalitionär“ mit den Stimmen der regierenden Sozialdemokraten *und* der oppositionellen CDU beschlossen. Allein die Bündnisgrünen lehnten den - nach ihrer Meinung unter fast vollständigem Ausschluß der Parlamente und nur von den Staatskanzleien ausgehandelten - Vertrag wegen grundsätzlicher Bedenken ab. Daß es sich bei dem Vertragswerk um einen schwierig herbeigeführten Kompromiß zwischen den Ländern handelt, machten Redner der Volksparteien deutlich. Neben den in Kauf zu nehmenden 'kleinen Mängeln' sei es politisch bedeutsam gewesen, gegenüber dem Bund die grundsätzliche Länderkompetenz auf diesem Feld - so auch Niedersachsens - durch diesen Vertrag zu demonstrieren (vgl. LT-Prot. Nds. v. 18.6.97: 8532-8535). Parallel zum Mediendienste-Staatsvertrag beschloß der Bundestag ein Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (BGBl. I, S. 1870), um damit die aus der Fernmeldehoheit abgeleitete Zuständigkeit des Bundes in diesem Bereich zu untermauern.

Deutschland. Darüber hinaus wären Erörterungen über die demokratischen Substanz dieser Form elektronischer politischer Kommunikation anstellbar. Diesen Aspekt kann ich nur streifen (vgl. dazu Jarren 1998; Kleinsteuber 1996b; Leggewie 1997; Marschall 1998).

Doch wenden wir den Blick wieder in die „traditionelle“ Richtung elektronischer Massenkommunikation: Welche herausragenden Merkmale besitzt die *Lokalfunkentwicklung* in Deutschland?

In mehreren Bundesländern ist lokaler Rundfunk - zumeist Hörfunk - *privatrechtlich* organisiert oder er verbindet in einem „Zwei-Säulen-Modell“ privat-kommerzielle und öffentlich-rechtliche Elemente wie das Lokalfunksystem Nordrhein-Westfalens. Die Unterschiedlichkeit bzw. Vielgestaltigkeit der (lokalen) Rundfunkstrukturen spiegelt einen spezifischen bundesrepublikanischen *Rundfunkföderalismus* wider.⁵ Ein „Entwicklungsland“ des lokalen Rundfunks stellte bis vor kurzem noch Niedersachsen dar. Hier kam es zwar schon relativ früh zur Zulassung von privat-kommerziellem Hörfunk; dieser sendete aber landesweit und beschränkte sich auf die Ausstrahlung knapper „regionaler Fenster“. Dies galt und gilt gleichermaßen für privates Fernsehen. Beide großen bundesweiten kommerziellen Vollprogramme - RTL und SAT.1 - senden in Niedersachsen nur halbstündige regionale Magazine im Vorabendprogramm der Werkstage. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk reagierte in der Vergangenheit auf regionale bzw. lokale Informationsbedarfe insoweit, als er im Hörfunk wie im Fernsehen vermehrt regionale Programme und lokale Fenster installierte. *Öffentlich-rechtliche* Lokalfunkstationen gibt es wie in der gesamten Bundesrepublik auch im norddeutschen Raum nicht - sieht man mit vielen Einschränkungen vom 1. NDR-Hörfunkprogramm für den Stadtstaat Hamburg, Radio Bremen und dem SFB einmal ab.

In der an Medien interessierten politikwissenschaftlichen *Forschung* war das Thema „Lokale Medien“ in den 70er und 80er Jahren recht fruchtbar. Diese Konjunktur hat aber abgenommen. Otfried Jarren sieht als Begründung dafür, daß sich die aus demokratietheoretischer Perspektive „hohen Erwartungen“ an neue lokale Printmedien und elektronische Medien nicht erfüllt hätten. So seien „die elektronischen Lokalmedien [...] allein aufgrund ihrer privatwirtschaftlichen Organisationsform und Werbeabhängigkeit allenfalls partiell in der Lage, spezifi-

⁵ Genauer: einen *kooperativen Rundfunkföderalismus* (Herbert Bethge) aufgrund der zahlreichen Staatsverträge der Länder im Medienbereich. Diese kooperativen Rundfunktelemente berühren aber nicht explizit den Lokalfunk in den jeweiligen Bundesländern.

sche politische Kommunikationsprozesse zu initiieren“ (Jarren 1993: 296). Demokratietheoretisch unhintergebar sei aber, daß die „Festlegung von politischen Zielen und die Umsetzung einer aktiven Politik in einer Kommune [...] angemessene Informations- und Kommunikationsprozesse [voraussetzt], an denen die Bürger in hinreichender Weise beteiligt sein müssen“. Jarrens Kernsatz, der zur normativen Folie wird, lautet daher: „Lokale Demokratie [...] ist vom Vorhandensein einer 'kommunalen Identität' und somit zugleich von der Existenz einer 'kommunikativen Infrastruktur' ('Kommunale Öffentlichkeit') abhängig“ (Jarren 1993: 297). Herauskrystallisieren läßt sich als prominente Forschungsfrage für die 90er Jahre, ob diese weiterhin gültige anspruchsvolle Aufgabe - wie jetzt in Niedersachsen gesetzlich vorgeschrieben - von nichtkommerziellen lokalen Hörfunksendern und Offenen Kanälen hinreichend wahrgenommen werden kann. Dazu werden insbesondere im Schlußkapitel Überlegungen angestellt.

Was macht den niedersächsischen Einzelfall darüber hinaus untersuchenswert? Die in der Albrecht-Ära beobachtbare Instrumentalisierung des Rundfunks für macht- und technologiepolitische Ziele wich dem Versuch einer zivilgesellschaftlich motivierten, auf bürgerschaftliche Partizipation zielenden Ergänzung des Mediensystems in der rot-grünen Regierungszeit. Erst nach der Zulassung, der Förderung und dem Ausbau des privat-kommerziellen Rundfunks in mannigfaltigen Ausprägungen bekommt die Idee des selbstproduzierten Bürgerfunks politische Durchsetzungskraft - dies um so mehr, da die Interessen der Bürgerradiointiativen und der Bewegungsöffentlichkeit verstärkt über die grüne Regierungspartei vermittelt wurden. Die niedersächsische Lokalfunkpolitik zeigt vordergründig eine Dominanz des „kleinen Partners“ in der Regierungskoalition aus SPD und Grünen im Zeitraum 1990 bis 1994, d. h. in den Politikphasen der Problemdefinition, der Agendagestaltung und z. T. der Programmformulierung bzw. den Bestimmungen im novellierten Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz. Es waren die Grünen, die die vereinzelt artikulierten Forderungen nach einer spezifischen Erweiterung des lokalen Mediensystems aufgriffen und schon frühzeitig in das politisch-parlamentarische System transformierten. Hierbei kann ein gewisser machtpolitischer Eigennutz unterstellt werden, da hypothetisch sowohl die Produzenten als auch ein großer Teil der Rezipienten eines nichtkommerziellen Lokalfunks zum

grün-alternativen Milieu gezählt werden können.⁶ Darüber hinaus sind einige Akteure auf Seiten der Lokalfunkinitiativen gleichzeitig mehr oder weniger stark in der grünen Partei engagiert. In der Phase der Programmformulierung bzw. -gestaltung wirkt sich dagegen die Logik politischer Koalitionen so stark aus, daß es zu einer markanten Veränderung der Lokalfunkidee durch die SPD kommt. Für die Phase der Programmimplementation rückt dann die Institution Landesmedienanstalt in das Zentrum des Analyseinteresses. Unter wiederum veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen nach 1994 obliegt es dieser Anstalt des öffentlichen Rechts, das Lokalfunkprogramm als solches zunächst auszugestalten, umzusetzen und mitzubewerten. Der Lokalfunk erfährt nun eine Bindung an eine Institution, die sich nach Silke Holgersson (1995: 172-180) eher als Teil einer politischen Verwaltung versteht und auf informellen, nicht-öffentlichen Wegen i. w. S. Politik produziert. Ob und welchen Einfluß diese Institutionenidentität auf die Gestaltung des Lokalfunks besitzt, gerät zur spannenden empirischen Frage.

⁶ Die Milieubezeichnung folgt hier nicht streng der Typologie der Sozialstrukturforschung (Vester u. a. 1992; Vester 1997).

3. Zur methodisch-wissenschaftlichen Verankerung, zur Fragestellung und zum Aufbau der Studie

Ich analysiere die lokalfunkpolitischen Prozesse im Hinblick auf ihre materiellen Ergebnisse. Dadurch entsteht ein im großen und ganzen induktiv erzeugtes Bild der Medienpolitik auf Landesebene, das einen Blick in die zukünftige Lokalfunkentwicklung zuläßt.

Die Fragestellungen meiner Studie lauten wie folgt: In welchem politisch-gesellschaftlichen und medienstrukturellen Kontext kristallisiert sich das landespolitische Ziel heraus, einen Lokalfunk einzuführen? Wie wird dieses Ziel begründet, welche medienpolitischen Leitbilder lassen sich dabei erkennen? Wie wird die Lokalfunkpolitik ausgestaltet und wie wird sie implementiert? Läßt sich aus der empirischen Analyse eine medien- bzw. lokalfunkpolitische Logik ableiten, die die Optionswahl hinsichtlich der Organisation und Finanzierung des Lokalfunks hinreichend erklärt? Inwiefern kann anhand der Analyseergebnisse die Zukunft des Lokalfunks prognostiziert werden?

Obwohl sich die Studie in der Tradition der Politikfeldanalyse bzw. Policy-Analyse verwurzelt sieht, möchte ich es vermeiden, dem Gegenstand ein Analysemodell „überzustülpen“. Sofern modelltheoretische Annahmen der Policy-Analyse zur Erklärung medienpolitischer Prozesse herangezogen werden können, soll dies an den entsprechenden Stellen begründet geschehen (siehe dazu ausführlicher Kapitel 2).

Die Politikprozeßanalyse greift in ihren Erhebungstechniken auf das „klassische“ Instrumentarium empirischer Politikforschung zurück (vgl. Schubert 1991: 41-49). Das heißt im Vordergrund stehen Inhaltsanalysen (Literaturauswertung, Dokumenten- und Presseauswertung; auch via Internet). Ergänzt wird dieser „Datenpool“ durch einige qualitative Experteninterviews, um von repräsentativen, am Politikprozeß beteiligten Akteuren die jeweiligen Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen rekonstruieren zu können. Mehr als ein positiver Nebeneffekt ist dabei, Wissenslücken füllen zu können, die aus der Abgeschottetheit von Politikprozessen jenseits des parlamentarischen Plenums herrühren.

Die Arbeit gliedere ich ein in Forschungsschwerpunkte der *Abteilung Sozialpolitik und Public Policy* (Universität Hannover), d. h. die Analyse der Lokalfunkpolitik in Niedersachsen ist ein Baustein eines kontinuierlichen Forschungsprogramms der Abteilung. Dies betrifft zum

einen den Politikebenenbezug Niedersachsen („Regionalpolitik“; Lamping/Lauer-Kirschbaum/Plaß 1996; Lamping/Plaß 1998; Staeck 1996), zum anderen knüpfe ich an den wissenschaftlichen Anspruch an, die Analyse „der Politik“ induktiv, historisch und empirisch zu betreiben. Merkmal der Forschungsprojekte ist das Bemühen, „das politische System und die politischen Entscheidungsprozesse in modernen demokratisch verfaßten Industriegesellschaften möglichst genau empirisch zu durchleuchten, sich dabei nicht von einer hierarchischen, etatistischen Vorstellung von Politik, sondern von der Realität des ‚zusammengesetzten‘, in vielfältige Verhandlungsbeziehungen mit halbstaatlichen und privaten korporativen Akteuren einbezogenen Staates leiten zu lassen sowie - normativ - das Interesse auf eine Modernisierung der Staatsorganisation im Sinne sowohl von Effizienz als auch von Partizipations- und Gerechtigkeitssteigerung zu richten“ (Blanke 1994: 13).

Abschließend ein paar Worte zum Gang der weiteren Handlung. Im Kapitel 1 verorte ich die Funktion der Medien in der Demokratie. Dieses Kapitel liefert somit den übergreifenden theoretischen Rahmen der Untersuchung. Aufgabe des zweiten Kapitels ist es, eine ‚wirklichkeitsnahe Lehre von Medienpolitik‘ zu entwickeln, d. h. anhand von Kategorien der Policy-Analyse und Medienpolitikdefinitionen einen analytischen Untersuchungsrahmen zu skizzieren. Gegenstand des dritten Kapitels sind die strukturellen Entwicklungen der bundesrepublikanischen Medien. Die Massenmedienstruktur Niedersachsens gilt es im vierten Kapitel nachzuzeichnen. Dieses Kapitel liefert somit eine Vorstufe zum zentralen Kapitel 5: der policy-analytischen Rekonstruktion der Einführung und Entwicklung des niedersächsischen Lokalfunks. Im Anschluß an diese Entscheidungsprozeß- und Implementationsstudie fokussiert das abschließende sechste Kapitel die Logik des Politikfeldes „Lokalfunk“. Hier geht es darum, Schlußfolgerungen aus der Fallanalyse zu ziehen sowie Prognosen über die Zukunft des Lokalfunks in Niedersachsen anzustellen, die sich in einem breiter gesteckten Interpretationsrahmen bewegen.

Kapitel 1

Medien in der Demokratie. Funktionen, die lokale Ebene und Wandlungsprozesse

„Die Organe der öffentlichen Meinung sind die Zeitungen und die Kammern [...] Beides gehört zusammen, und in keinem Staate können die Zeitungen frei sein, in welchem keine öffentliche Gesetzgebung ist“ (Brockhaus 4. Aufl., Suppl. Bd. 3, 1820, S. 362, zit. n. Schneider 1978: 925).

Dieses Kapitel umfaßt zwei längere und einen kürzeren Abschnitt. Im Vordergrund steht dabei die Informations- und Meinungsbildungsfunktion der Massenmedien, gleichwohl Rundfunk und Presse umfassend unterhalten, bilden, ablenken oder langweilen. Im ersten Abschnitt gehe ich auf den demokratiethoretischen Kontext einer Beschäftigung mit Medien ein. Dabei rekonstruiere ich in groben Zügen die Herausbildung der Presse- und Meinungsfreiheit als universelles Grundrecht, um dann im weiteren auf die Eigenart und Problematik der medial vermittelten Legitimation politischer Herrschaft in demokratischen Systemen einzugehen. Fokussiert werden in diesem Zusammenhang insbesondere die Begriffe „Öffentlichkeit“, „Medienöffentlichkeit“ und „Politikvermittlung“. Im zweiten Abschnitt betrachte ich Besonderheiten des Verhältnisses von lokalen Medien und lokaler Demokratie. Dabei tritt insbesondere die Diskrepanz zwischen der postulierten Bürgernähe dezentraler politischer Ebenen und ihrer einseitigen Medienstruktur hervor. Zum Abschluß dieses Kapitels werde ich in einem Zwischenresümee - ohne dem Schlußkapitel der Gesamtstudie voranzugreifen - auf den Bedeutungswandel des Rundfunks eingehen sowie die aktuelle Frage erörtern, ob die parlamentarisch-repräsentative Demokratie bedauerlicherweise in eine „Mediokratie“ mündet. Innerhalb der politischen Debatte um die Einführung des niedersächsischen Lokalfunks besaß diese Thematik nur geringe Relevanz. Für eine erwartbare Fortführung und potentielle Ausweitung des Lokalfunks über die derzeitigen Modellgebiete hinaus bedarf es - so meine These - einer stärkeren Berücksichtigung medienstruktureller und medienfunktionaler Realitäten.

1. Legitimation durch mediale Kommunikation: der demokratiethoretische Aspekt

Sowohl die Zensur als auch die Unterdrückung der Meinungsfreiheit sind Elemente vordemokratischer Gesellschaften. Für die demokratische Emanzipation, die „nicht nur auf Formalia der Verfassung beschränkt, sondern in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft bestimmend für die Entwicklung des politischen Lebens“ ist (Lenk 1993: 936), muß die Pressefreiheit als eine entscheidende Variable verstanden werden. Die Zensur war und ist in nichtdemokratischen Staaten und Gesellschaften „ein institutionalisiertes System der Meinungskontrolle mit dem Auftrag, nicht ad hoc, sondern generell und lückenlos zu wirken“ (Schneider 1978: 903). Zum inhaltlichen Anliegen der Zensur zählte „der Schutz der Religion, der guten Sitten und der Staatsinteressen“ (ebd., 905).

Das höfische Arkanmodell unterbindet diesen Gedanken: „Nur den Willen zu künden, nicht die Erwägung, und Fragen und Kritik von außen als autoritätsfeindlich durch die Zensur abzuwürgen“, kennzeichnen dieses Modell (Schneider 1978: 908). In Auseinandersetzung mit und in Opposition zu diesem Modell wird die eingeforderte Pressefreiheit ein Kern bürgerlichen Begehrens und die Presse zum Faktor bürgerlicher Öffentlichkeit. Der Begriff Pressefreiheit, oder früher noch „Preßfreiheit“, bekommt im ausgehenden 18. Jahrhundert mehr und mehr „die Deutung als Menschenrecht [...] im Zuge der Betonung des Naturrechts durch die Aufklärung“ (ebd., 917). Im Kontext der Französischen Revolution erwächst der periodischen Presse eine größere - vermutete und faktische - politische Macht (ebd., 919). „'Preßfreiheit' blieb bzw. wird erneut ein Oppositionsbegriff gegenüber dem gegebenen politischen System“ (ebd., 922).

Oskar Negt und Alexander Kluge machen in ihrem Werk „Öffentlichkeit und Erfahrung“ kritisch auf die Verklärung dieses bürgerlichen Begehrens nach Pressefreiheit aufmerksam: „Marx' und Engels' Einstellung zur Pressefreiheit ist bestimmt durch den Kampf gegen die obrigkeitliche Zensur, die äußerliche Zensur der Presse, die sich ebenso gegen die Bürger wie gegen das Proletariat richtet. Das Bürgertum wehrt sich jedoch - insbesondere in Deutschland - nicht ausreichend gegen diese Zensur. Die Aufgabe, die Forderung der bürgerlichen Revolution nach Zensurfreiheit durchzusetzen, fällt hier wie bei den meisten anderen revolutionären Forderungen des Bürgertums dem Proletariat zu“ (Negt/Kluge 1972: 429).

Mitte des 20. Jahrhunderts finden die Meinungsfreiheit und das Recht, sich aus allen Quellen uneingeschränkt zu informieren, Eingang in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; verabschiedet als Artikel 19 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948. In der Bundesrepublik Deutschland ist mit dem Grundgesetzartikel 5 Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit als Grundrecht verbrieft. Diese freiheitlichen Grundrechte zählen zu den Kernelementen demokratischer Systeme.

Wie muß die Funktion der Pressefreiheit generell im Herrschaftstypus Demokratie verortet werden?

In Manfred G. Schmidts Minimaldefinition der Demokratie gilt diese als „Typus legaler Herrschaft (mitunter auch einer charismatischen Herrschaft) im Sinne von Webers Typen legitimer Herrschaft [...], der in institutioneller Hinsicht durch allgemeines, freies, gleiches Wahlrecht, Parteienwettbewerb, *authentische Informations-, Meinungs-, Oppositions- und Koalitionsfreiheit* für alle Staatsbürger, gesicherte Chancen regelmäßiger Wahl und Abwahl der Herrschenden durch die Stimmberechtigten und die Einbettung in die Strukturen des Verfassungsstaates charakterisiert ist“ (Schmidt 1995a: 17; Hervorhebung STP).⁷ Verstanden als *Ordnungsprinzip* sind für eine repräsentative Demokratie wie in der Bundesrepublik Deutschland hervorsteckende und essentielle Merkmale „das Postulat der Herrschaftskontrolle, die Rechtsstaatlichkeit und das repräsentative Gewaltenteilungskonzept“ (Lenk 1993: 938).

Verstanden als *Verhaltensprinzip* bedeutet Demokratie darüber hinaus die Anerkennung einer spezifischen demokratisch-politischen Kultur, zu der Tugenden wie Toleranz, Kritikfähigkeit, Pluralität und Kompromißbereitschaft zählen. „Demokratie gilt hier als ein historischer Prozeß, mit dem eine politische Erziehungsaufgabe verbunden ist (Demokratie als Lebensform)“ (Lenk 1993: 938). Daraus erwächst als Konsequenz: „Das empfundene Ungenügen am jeweiligen Zustand gesellschaftlicher Verhältnisse ist das Lebenselement demokratischer Willensbildung [...]. Gegenstand der Kritik sind alle öffentlichen Angele-

⁷ Die Thematisierung des von mir hervorgehobenen Aspekts variiert in den Demokratietheorien je nach historischem Entstehungskontext, Ausrichtung und beabsichtigter Erklärungsreichweite. Dies muß nicht notwendigerweise ein Unterscheidungsmerkmal zwischen „realistischen“ und „normativen“ Demokratietheorien sein (so die Einteilung bei M.G. Schmidt zur Sichtbarmachung seiner, eher an „realistischen“ und institutionalistischen Theorien ausgerichteten Position). Am stärksten betonen kritische, partizipatorische und komplexe Demokratietheorien den Aspekt der ‚authentischen Informations-, Meinungs-, Oppositions- und Koalitionsfreiheit‘.

genheiten“ (ebd., 940). Das der Demokratie innewohnende Postulat der Chancen- und Rechtsgleichheit sowie die Bereitstellung von Möglichkeiten der Teilnahme an der politischen Willensbildung für alle Bürger ist „freilich ein hoher Anspruch“; und die Demokratie läuft „deshalb ständig Gefahr, statt der angestrebten Souveränität aller ‘die Herrschaft der stärkeren über die schwächeren Gruppen zu etablieren’ (Gustav Radbruch)“ (ebd., 941).

In der parlamentarischen Demokratie als mittelbarer Demokratie wird darauf mit dem nichtimperativen Mandat sowie der Repräsentations-, Transformations- und Integrationsfunktion des Parlaments eine Antwort gesucht. Problematisch hierbei ist die, wie Gerhard Leibholz treffend feststellte, Entwicklung der parlamentarischen zur „parteienstaatlichen Demokratie“. Die faktische Dominanz der Parteien ist mit demokratiethoretischen Normen nur sehr schwerlich vereinbar, da so die nicht in den herrschenden Parteien organisierten Interessen systematisch in Meinungs- und Willensbildungsprozessen ausgeblendet werden. Die Forderung nach und die Normierung von parteiinterner Demokratie kann unter diesen Bedingungen zu einem notwendigen - wenn auch m. E. nicht hinreichenden - Korrektiv werden (vgl. Lenk 1993: 942-944). Mit Joseph Schumpeter gestaltet sich die Demokratie westlich-industriegesellschaftlicher Staaten nurmehr - realistisch betrachtet - „als [...] Wettkampf verschiedener Eliten um die Macht im Staate“ (Lenk 1993: 949). Sofern die demokratische Frage ständig virulent bleibt, d. h.: Wenn „Demokratie nicht auf einen funktionalistischen Systembegriff reduziert werden [soll], so bedarf es neben der Gewaltenteilung vor allem einer institutionell wirksamen Machtkontrolle von seiten informierter und an den Vorgängen des politischen Lebens interessierter Bürger“ (ebd., 955). Regierung und Bürokratie bedürfen - letztere auch durch ihre „expertokratische“ Macht (STP) - einer angemessenen und wirksamen Kontrolle; als Instanz insbesondere mittels der „Kontrolle durch Medien“ (Lenk 1993: 964; Hervorhebung STP).

Ulrich Sarcinelli formuliert diesen Nexus folgendermaßen: „Demokratie ist die (einzige) politische Ordnungsform, in der sich Politik den Verpflichtungen einer ständig einzulösenden kommunikativen Bringschuld auch konstitutionell unterwirft. Sie bedarf also öffentlicher Darstellung, Begründung und Rechtfertigung. Sie braucht Legitimation durch Kommunikation, weil die verfassungspolitische Grundentscheidung für Volkssouveränität und für freie Kommunikation im demokratischen Verfassungsstaat zwingend miteinander verschränkt sind“ (Sarcinelli 1996: 268; mit Bezug auf Walter Berka). Im modernen demo-

kratischen Staat legitimiert sich Politik einerseits durch Verfahren (Niklas Luhmann) - und andererseits durch öffentliche Kommunikation.⁸

1.1 Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit

In der Diskussion über die politische Funktion der Massenmedien wird an unterschiedliche Modelle von Öffentlichkeit angeknüpft. Winfried Schulz - dem ich im weiteren folge - hat die entscheidenden Argumentationsstränge zusammengeführt (Schulz 1997: 86-94; vgl. auch Gerhards/Neidhardt 1991). Im Rückgriff auf seine Begriffsgeschichte betont er den Postulats-Charakter von Öffentlichkeit. Der Begriff wird verstanden als „politische Forderung nach“ bzw. einem „anzustrebende[n] Zustand“ von Öffentlichkeit. Öffentlichkeit ist ein zentraler demokratietheoretischer Begriff, denn in „der Idealvorstellung vom Prozeß der Meinungs- und Willensbildung verleiht [diese] den politischen Entscheidungen Rationalität und demokratische Legitimation“ (ebd., 87). Sprichwörtlich verortet wird Öffentlichkeit im Sinne eines Interaktionsraumes als „Forum“, „Agora“ oder „Markt“.⁹ Diese Metaphern sollen die Verknüpfungen zu den anspruchsvollen Voraussetzungen von Öffentlichkeit herstellen: der Offenheit bzw. universellen Zugänglichkeit, der Gleichheit und Reziprozität der Beteiligung sowie einer diskursiven Struktur der argumentativen Auseinandersetzung über die Themen, die die Akteure als öffentliche verstehen (ebd., 88; mit Bezug auf Bernhard Peters und Jürgen Habermas).

Öffentlichkeitsmetaphern erwecken hingegen auch Assoziationen mit Begriffen der Abgeschlossen- und Begrenztheit. Ein „Zutritt“ zu Fo-

⁸ Luhmann zielt auf die Formulierung einer „Theorie des Verfahrens schlechthin“ ab, die hier nicht weiter interessiert. Hinzuweisen ist an dieser Stelle nur darauf, daß „[r]echtlich geordnete Verfahren der Entscheidungsfindung [...] zu den auffälligsten Merkmalen des politischen Systems moderner Gesellschaften [gehören]“. Rechtlich geregelte Verfahren - als die jeweiligen Entscheidungen legitimierende Operationen - werden „in so vielgestaltiger Form durch Behörden, Gerichte, Parlamente, bei Wahlen, Planungen, Rechtsanwendungen, Zuteilungsentscheidungen usw. praktiziert“ (Luhmann 1975: 11).

⁹ Die „Agora“ verweist auf politische Kommunikation in der antiken Polis. „Die athenische Demokratie unterscheidet sich von der heutigen Demokratie auch durch die hervorragende Bedeutung der unmittelbaren Kommunikation. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung standen im Zeichen des gesprochenen, nicht des geschriebenen Wortes. [...] Die Welt der athenischen Demokratie [...] war eine ‘Gesellschaft von Angesicht zu Angesicht’“ (Schmidt 1995a: 31; mit Bezug auf Moses I. Finley). Die demokratietheoretische Verklärung der Polis bzw. der sehr enge antike Begriff des „Bürgers“ muß hier nicht weiter erörtert werden.

ren ist bspw. nur möglich, wenn gewisse Schwellen übertreten werden. Foren, Agoren und Märkte benötigen den „aktiven“, an öffentlichen Angelegenheiten interessierten Bürger, der entsprechende zeitliche und intellektuelle Ressourcen dafür benötigt. Dies ist kein konservatives Argument gegen Formen diskursiver Öffentlichkeiten oder Formen direkter Demokratie, sondern die zu problematisierende gesellschaftliche Realität.

Der offene, unkontrollierte Charakter solcherart verstandener politisch-öffentlicher Kommunikation zeitigt Folgen für die Stabilität bzw. Instabilität von Herrschaftspositionen. Mit anderen Worten: Diktatorische oder totalitäre Systeme müssen aufgrund ihrer „Logik“ öffentliche Kommunikation unterbinden, d. h. Meinungsbildung und Meinungsäußerung kontrollieren. Politische Herrschaft in demokratischen Systemen dagegen erhält ihre Legitimation erst über die öffentliche politische Kommunikation.

Generell ist das „Prinzip Öffentlichkeit“ ein zentrales Element einer funktionierenden Demokratie. Der „Sinn von Öffentlichkeit“ zeigt und verwirklicht sich, so Friedhelm Neidhardt in Anlehnung an Bernhard Peters, im „Diskursmodell“ politischer Kommunikation: „Sie [die Öffentlichkeit; STP] bildet nicht nur die Pluralität vorhandener Meinungen ab und erschöpft sich nicht in advokatorischer Interessenvertretung der konkurrierenden Parteien, sondern sie produziert Klärungen, vielleicht auch Verständigungen, und diese können gegenüber den politischen Instanzen einen Druck entfalten, dem die politischen Entscheidungsträger nur mit dem Risiko sich verschlechternder Wahlchancen ausweichen können“ (Neidhardt 1997: 253). „Präsenzöffentlichkeiten oder ‚Versammlungsöffentlichkeiten‘, wie Neidhardt (1994) sie nennt, spielen dabei im Vergleich zu anderen Formen von Öffentlichkeit im politischen Prozeß nur eine untergeordnete Rolle. Bedeutsamer ist die durch Massenmedien hergestellte Öffentlichkeit“ (Schulz 1997: 94-95) (vgl. weiter unten die Abbildung 2).

Jürgen Habermas hatte 1962 in seiner einflußreichen Studie einen „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ historisch rekonstruiert. Dieser zeigte sich, ausgehend von einer bürgerlich-liberalen Öffentlichkeit als Reaktion auf eine repräsentative Feudalöffentlichkeit, im zeitgenössischen Mediensystem mit erwerbswirtschaftlich ausgerichteter Presse und staatlich kontrolliertem¹⁰ Rundfunk als quasi refeudalisierte Öffent-

¹⁰ „Kontrolliert“ ist nicht gleichzusetzen mit „zensiert“. Hier weist „kontrolliert“ auf die spezifische Struktur eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks hin, dessen hervorste-

lichkeit. In den Worten Habermas': „Auf dem Wege vom Journalismus der schriftstellernden Privatleute zu den öffentlichen Dienstleistungen der Massenmedien verändert sich die Sphäre der Öffentlichkeit durch das Einströmen privater Interessen, die in ihr privilegiert zur Darstellung kommen -, obwohl sie keineswegs mehr eo ipso für die Interessen der Privatleute *als* Publikum repräsentativ sind“ (Habermas 1990: 284; Hervorhebung im Original). Die Herausbildung einer öffentlichen Meinung als Ergebnis von miteinander widerstrebenden rationalen Meinungen ist nicht mehr möglich. „Dem im Zeichen eines fingierten public interest durch raffinierte opinion-molding services erzeugten Konsensus fehlen Kriterien des Rasonablen überhaupt. Die verständige Kritik an öffentlich diskutierten Sachverhalten weicht einer stimmungshaften Konformität mit öffentlich präsentierten Personen oder Personifikationen; consent fällt mit dem good will zusammen, den publicity hervorruft. Publizität hieß einst die Entblößung politischer Herrschaft vor dem öffentlichen Rasonnement; publicity summiert die Reaktionen eines unverbindlichen Wohlwollens. Die bürgerliche Öffentlichkeit nimmt im Maße ihrer Gestaltung durch public relations wieder feudale Züge an: die 'Angebotsträger' entfalten repräsentativ Aufwand vor folgebereiten Kunden. Publizität ahmt jene Aura eines persönlichen Prestiges und übernatürlicher Autorität nach, die repräsentative Öffentlichkeit einmal verliehen hat“ (Habermas 1990: 292).

Im Vorwort zur Neuauflage der „Strukturwandel-Studie“ ist Habermas zum einen skeptischer, zum anderen aber auch optimistischer geworden. Der Frankfurter Sozialphilosoph untersuchte den Strukturwandel der Öffentlichkeit seinerzeit im Hinblick auf die Möglichkeiten „einer Weiterentwicklung des demokratischen und sozialen Rechtsstaates zur sozialistischen Demokratie“ (ebd., 35). Gut dreißig Jahre später räumt Habermas aber ein, „daß sich eine funktional ausdifferenzierte Gesellschaft holistischen Gesellschaftskonzepten entzieht“ (ebd., 27). Auf der Basis von geringer Erfahrung mit dem Medium Fernsehen, dem starken „Einfluß von Adornos Theorie der Massenkultur“ sowie den später heftig kritisierten Ansätzen zur Wirkungsforschung im Umfeld von Paul F. Lazarsfeld sei sein Urteil hingegen zu pessimistisch gewesen: „Kurzum, meine Diagnose einer geradlinigen Entwicklung vom politisch aktiven zum privatistischen,

chendstes Merkmal die von Vertretern der regierenden Volksparteien dominierten Räte sind.

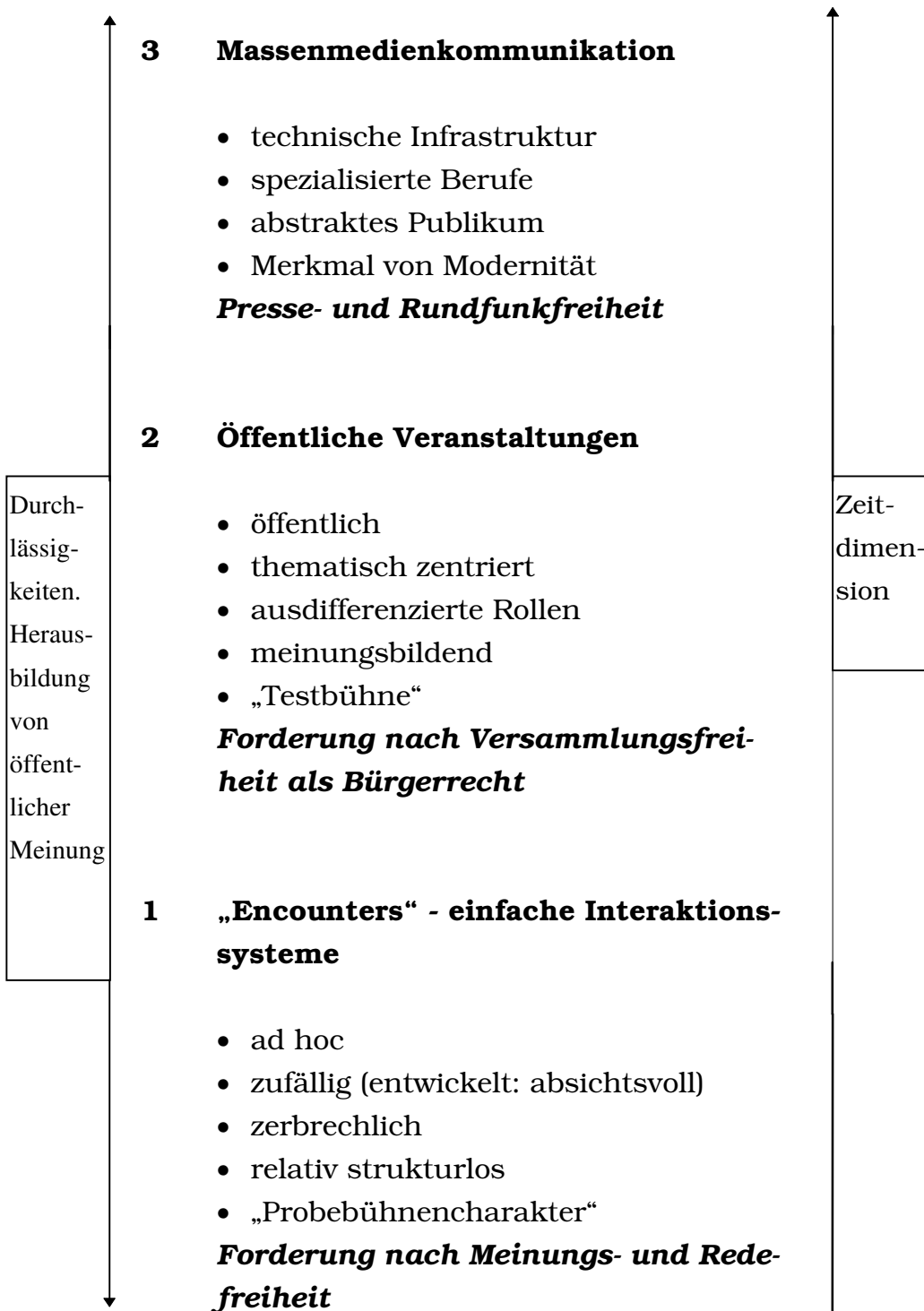
‘vom kulturräsonierenden zum kulturkonsumierenden Publikum’ greift zu kurz“ (ebd., 30).¹¹

Die modellhaften Überlegungen zur Funktion von Öffentlichkeit gilt es auf die politische und gesellschaftliche Realität des modernen Flächenstaates zu übertragen. Worin unterscheidet sich *Medienöffentlichkeit* vom Idealmodell der Präsenzöffentlichkeit? Schulz nennt drei entscheidende Merkmale. (1) Die Rollendifferenzierung in der Medienöffentlichkeit verweist, als erstes Merkmal, wiederum auf drei Aspekte: a) politisch handeln tun weitgehend nur etablierte Akteure der Parteien, Parlamente und Regierungen; b) indes bleibt der Bürger nur passiv beteiligt, und c) die Journalisten sind (keineswegs ausschließlich neutral) vermittelnde Kommunikatoren im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß. Das Ideal der „Gleichheit und Reziprozität der Beteiligung an der Öffentlichkeit“ wird damit obsolet (Schulz 1997: 95). (2) Die Interaktion zwischen den Beteiligten ist nicht nur stark einge- und beschränkt, sondern oftmals auch sehr zeitverzögert. Und schließlich ist (3) die „Reichweite der Medienöffentlichkeit [...] äußerst variabel“ (geographisch und demographisch gleichermaßen) (ebd., 97). Die folgende Abbildung, die auf eine Veröffentlichung von Gerhards/Neidhardt zurückgeht, zeigt die Unterschiede von sogenannten Öffentlichkeitsebenen auf und ordnet sie darüber hinaus zentralen politisch-gesellschaftlichen Forderungen bzw. „Errungenschaften“ zu.¹²

¹¹ Jüngst suchte Gerhards die „empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas“. Anhand der bundesrepublikanischen Debatten über die Abtreibungsfrage konnte er zeigen, daß diese „bezüglich fast aller Kriterien nicht den Modellvorstellungen einer diskursiven [d.h. habermasschen; STP] Öffentlichkeit entsprechen“ (Gerhards 1997: 31). Daß und wie „Theorien der Öffentlichkeit und empirische Forschungen zum Thema Öffentlichkeit [...] recht unverbunden nebeneinander [stehen]“ (ebd., 30), kann hier nicht weiter verfolgt werden.

¹² Insgesamt orientieren sich Gerhards und Neidhardt an einem funktionalistischen Verständnis von Öffentlichkeit: „Öffentlichkeit bildet ein intermediäres System, dessen politische Funktion in der Aufnahme (Input) und Verarbeitung (Throughput) bestimmter Themen und Meinungen sowie in der Vermittlung der aus dieser Verarbeitung entstehenden öffentlichen Meinungen (Output) einerseits an die Bürger, andererseits an das politische System besteht“ (Gerhards/Neidhardt 1991: 34-35).

Abbildung 2: Öffentlichkeitsebenen



(nach Gerhards/Neidhardt 1991: 49-56)

Nach dem bisher Referierten ist deutlich geworden, daß die moderne Öffentlichkeit vor allem als Medienöffentlichkeit ihren Ausdruck findet. Das bedeutet aber nicht, so Neidhardt (1997: 251), daß der Typus „Versammlungsöffentlichkeit“ verschwunden oder bedeutungslos geworden sei (in der Abbildung Ebene 2; der zweispitzige linke Pfeil symbolisiert den additiven Charakter der Ebenen). Insbesondere die Zivilgesellschaft manifestiere sich „ständig auf lokaler Ebene mit mehr oder weniger offenen Veranstaltungen, über die sie ihre Mitgliedschaft zusammenzieht, ihre Botschaften aussendet und neue Anhänger wirbt“ (ebd., 251).

1.2 Meinungsvielfalt in der Medienöffentlichkeit?

Bevor ich im Abschnitt 2 dieses Kapitels eingehender die lokale Ebene fokussiere und auf den Begriff der Zivilgesellschaft eingehe, stellt sich zunächst eine andere Frage: Wer hat auf welche Art und Weise Zugang zur Medienöffentlichkeit? Diese Frage ist deshalb von großer Relevanz, weil der „Metapher vom Forum [...] allerdings die meisten Ergebnisse der empirischen Forschung [widersprechen]“ (Schulz 1997: 101). Ob ein (politisches) Thema oder ein (politischer) Akteur „Gegenstand“ der Medienöffentlichkeit wird, hängt von sehr vielen Variablen ab. So wird beispielsweise allein der Zugang zum Mediensystem eminent von der Höhe des sozialen Status' und der Größe der politischen Macht bestimmt. Nachrichtenfaktoren wie z. B. Negativismus und Personalisierung besitzen einen hohen Einfluß darauf, ob ein Ereignis überhaupt medial bearbeitet wird. Daneben nehmen die Berichterstattung und Kommentierung über Handlungen der Exekutive einen verhältnismäßig großen Umfang an. Insgesamt ist damit zu problematisieren, „ob der Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Interessen auch tatsächlich mediale Angebote gegenüberstehen“ (ebd., 106).

Dies wirft die Frage nach dem Gehalt des *Vielfaltsbegriffs* auf, denn „tatsächlich ist es weder theoretisch noch methodisch möglich, einen eindeutigen Zusammenhang zwischen extramedialen Daten [Ereignissen in der „Realität“; STP] und der Vielfalt der Medienberichterstattung zu konstruieren“ (Trebbe 1996: 11, m. w. N.). Somit läßt sich sinnvollerweise nur mit einem quantitativen und einem qualitativen Vielfaltsbegriff arbeiten, wobei ein qualitativer Vielfaltsbegriff sehr schwierig zu operationalisieren ist.¹³

¹³ In der rundfunkpolitischen Diskussion über die Vielfalt im dualen System sind daher zum einen der Außen- und zum anderen der Binnenpluralismus zu bestimm-

Aus einer demokratietheoretischen Perspektive wird der Anspruch auf Medienvielfalt noch deutlicher, denn ein „demokratisch verfaßtes politisches System [...] kann [nur; STP] nach den Chancen einzelner Bürger oder gesellschaftlicher Gruppen zur Vermittlung und Durchsetzung sozialer und politischer Bedürfnisse im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß charakterisiert werden. Zu bezweifeln ist dabei, daß prinzipiell jede gesellschaftliche Gruppe über gleichartige Möglichkeiten und Chancen verfügt, auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß mit ihren Interessen einzuwirken. Genau an dieser Stelle beginnt das, was künftig als Macht der Medien bezeichnet werden soll“ (Quack 1991: 18).

Diese als Macht der Medien zu problematisierende *Auswahl- und Filterfunktion von Rundfunk und Presse* - eine monierend als Trend zur „Mediendemokratie“ oder „Mediokratie“ bezeichnete Entwicklung - weist darauf hin, daß Medien in einer repräsentativen Demokratie eine herausgehobene Stellung besitzen, die in der Politikwissenschaft nicht umstritten ist. Umstritten ist dagegen, ob dies einen Hinweis auf die, teilweise sehr kritisch wahrgenommene Zunahme der „Legitimation durch mediale Kommunikation“ (Ulrich Sarcinelli) darstellt, bei der die Medien ihre Funktion der „vierten Gewalt“ überstrapazieren und die Politik sich einer „Übermacht der Medien“ (Heinrich Oberreuter) ausgesetzt sieht. Eine diametrale Position spricht dagegen davon, daß mehr von einer „Übermacht der Politik“ (Instrumentalisierung der Medien durch das politische System) auszugehen ist, da der Trend zur nachlassenden Kritik- und Kontrollfunktion der Medien diese schwach gegenüber dem politischen System werden läßt. Auch ein neuerer Forschungsüberblick von Kenneth Newton zum Einfluß der Massenmedien auf Politik und modernes Regieren in den westlichen Demokratien zeigt ambivalente Ergebnisse. So finden sich beispielsweise Belege dafür, daß einerseits die Medien die politische Arena erweitern, sie andererseits diese aber auch begrenzen (Newton 1996: 13). Eine dritte Perspektive versucht beide Aspekte relativierend zu verknüpfen und faßt auf empirischer Basis das Verhältnis der Medien zur Politik et vice versa als *symbiotisches* (vgl. als Überblick Marcinkowski 1993: 11-20; Jarren u. a. 1996: 20-23).¹⁴

menden Begriffen geworden. Durch diese normativen und gleichsam strukturbildenden Konzepte soll Vielfalt durch Anzahl (Außenpluralismus) bzw. durch innere Kontrolle (Binnenpluralismus) hergestellt werden (näheres dazu in Kapitel 3).

¹⁴ „Das Paradigma der *Symbiose* geht von einem Interaktionszusammenhang mit wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Akteuren des poli-

Otfried Jarren (1984: 52-58) hat die unterschiedlichen Ansätze zum Verhältnis von Massenmedien und politischem System auf folgende Begriffe gebracht: Die *funktionalistischen* Ansätze würden mit einer Art Begriffskatalog operieren, der teilweise deckungsgleich, teilweise unterschiedlich den Massenmedien enumerative Funktionen für das politische System und die Gesellschaft zuschreibe (vgl. dazu die linke Hälfte in der Abbildung 3). Das Verdienst der *kritischen Ansätze* sei es hingegen, auf die für die Demokratie problematische ökonomische Abhängigkeit der Medien aufmerksam gemacht zu haben.

An umfassender politischer Partizipation orientierte Demokratietheorien bilden die Grundlage für eine eher "linke" Kritik am Massenmediensystem der Bundesrepublik. Hier kommt zum Ausdruck, daß das Mediensystem insgesamt - besonders aber der öffentlich-rechtliche Rundfunk - zu schwach in der Ausübung seiner Kritik- und Kontrollfunktion sei. Dies sei die negative Folge des überproportionalen Einflusses der großen Volksparteien in den Rundfunk- und Verwaltungsräten bzw. bei der Besetzung leitender Stellen gewesen. Die Kritik ist damit eine doppelte: Sie richtet sich in ihrer radikalsten Formulierung zum einen gegen die „herrschenden (Macht-)Verhältnisse“ innerhalb des politischen Systems bzw. gegen die bürgerliche Gesellschaft an sich. Zum anderen richtet sie sich an die Instanzen, die in der Demokratie essentiell sind: die Presse und der Rundfunk. Im Pressewesen erschwere aber, so die Argumentation, die Logik der Kapitalverwertung bei privatem Eigentum die Meinungsbildungs- und Kritikfunktion dieses Mediums (Ökonomisierung der Presse und Rücksicht auf Anzeigenkunden). Der Rundfunk - als zweite Massenmediensäule - könne nicht als frei bezeichnet werden, da er nur die Interessen der (Staats-)Parteien widerspiegele und daher systematisch abweichende Meinungen ausblende (Gefahr der „Verstaatlichung“ und Parteipolitisierung von Hörfunk und Fernsehen - vgl. exemplarisch Giesecke u. a. 1976: 233-253).

Formal verbiete das Grundgesetz der Bundesrepublik die Zensur, doch aus politökonomischer Perspektive kritisieren Negt/Kluge: „Die Zensur erscheint jetzt materialisiert in den Produktionsverhältnissen, insbesondere in dem System der modernen Produktionsöffentlichkeiten. Der Schutz der Meinungsfreiheit für den Bauerverlag; die Pressefreiheit als Legitimation für die ungehemmte Entfaltung des

tisch-administrativen Systems und den Massenmedien aus. Grundlage dieses Interaktionszusammenhangs ist der Tausch von Information gegen Publizität“ (Jarren u. a. 1996: 22; Hervorhebung im Original).

Springerkonzerns; die Organisierung der Produktionsstätten als geschlossene Gesellschaft, zu der auch die Gewerkschaften freien Zutritt nur in besonderen, gesetzlich geregelten Ausnahmefällen haben; die Persönlichkeitsschutzrechte, die Massenmedien und Presse an der Veröffentlichung wichtiger Beziehungen der Produktionsmittelinhaber hindern - all diese Normen, gegründet auf frühbürgerliche Ideale, wirken sich hier als Zensurmechanismen aus, die die Herstellung einer Öffentlichkeit, in der sich die Gesamterfahrung der Gesellschaft organisiert, unterbinden“ (Negt/Kluge 1972: 431).

In einer positiv geneigten Auseinandersetzung mit der Medientheorie Bertolt Brechts heißt es folgerichtig: „Die Interessen der herrschenden Eliten (der ‘Mächte der Ausschaltung’, wie Brecht sagte) setzen sich auch ohne unmittelbaren Zwang durch. Sie werden vom System und der darin herrschenden Tauschabstraktion zwanglos vermittelt. Das gilt nicht nur für die kommerziell betriebenen Medienapparate, sondern modifiziert auch für die großen öffentlich-rechtlichen Anstalten - vermittelt durch die generelle, auch politisch bestimmte Programmkonzeption und -profilierung und durch Personalpolitik“ (Mayer 1991: 20; mit Bezug auf Dieter Prokop). - Brechts medientheoretischer Leitsatz (die Umwandlung des Rundfunks von einem Distributions- in einen Kommunikationsapparat) wurde für einige lokale, alternative Radioinitiativen zum programmatischen Leitbild.

Grundsätzlich - und abseits verschwörungstheoretisch anmutender Überlegungen - wird in kritisch-normativen Demokratietheorien die Bedeutung der Massenmedien für Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse als sehr hoch veranschlagt. Ausdruck des normativen Elements ist dabei, daß „am Ziel einer umfassenden Beteiligung möglichst vieler Bürger an Meinungs- und Willensbildungsprozessen aber auch an Entscheidungsprozessen festgehalten“ wird (Jarren 1984: 19; mit Rückgriff auf ältere Überlegungen Ulrich von Alemanns). Die Vermittlungsfunktion der Medien ist daher unerläßlich. In der logischen Folge nimmt daher auch der Lokalfunk „eine unverzichtbare Rolle für politische Kommunikation“ ein (Hirsch 1991: 20).

Die Abbildung 3 macht die unterschiedlichen Blickwinkel, die das Verhältnis von Massenmedien und Politik in der Politikwissenschaft reflektieren, in einem Problemdiagramm anschaulich.

Abbildung 3: Problemdiagramm zur Untersuchung des Verhältnisses von Politik und Massenmedien

Funktionserwartungen	Bedeutungseinschätzungen
<i>Information und Meinungsbildung</i>	<i>„schwache“ Medien</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Herstellung von Öffentlichkeit • Information und Meinungsbildung • Reduktion von Komplexität • politische Sozialisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Medien als neutrale Vermittler • Medien als Verlautbarungsorgan („Durchlauferhitzer“) • Medien als Instrument in der Hand der Politik
<i>Kontrolle und Kritik</i>	<i>„starke“ Medien</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Medien als vierte Gewalt: Kontrolle und Kritik • Medien als Forum (Gesprächsanwaltfunktion) • Medien als kompensatorisches Instrument im Interesse des Publikums 	<ul style="list-style-type: none"> • Medien erfüllen Thematisierungs- und Themenstrukturierungsfunktion • Medien beeinflussen die Wertsozialisation (zu Lasten bestehender Wertmuster) • Medien sind zu einem selbststärkenden System mit Legitimationsbonus geworden

(aus: Sarcinelli 1992: 42)

1.3 Politikvermittlung und politische Kommunikation

Der Begriff Politikvermittlung weist in seiner gängigen Verwendung auf eine spezifische Gerichtetheit des Vermittlungsprozesses hin: vom mehr oder weniger eng gefaßten politischen System zum Demos. Vom Begriff der Politikvermittlung, so wie ihn Ulrich Sarcinelli für die Massenmedien bestimmt hat, läßt sich aus einer problemorientierten Perspektive die sogenannte Scherenthese ableiten. Zwischen „der Herstellung von Politik im Entscheidungsprozeß und der Politikdarstellung im Vermittlungsprozeß [öffnet] sich eine immer größer werdende Schere“ (Jarren u. a. 1996: 10). Für demokratische Systeme könne dies deshalb prekär werden, da die Schere zu einer Legitimationsfalle mutiere. Damit ist gemeint, „daß dem Publikum über die Medien ein unzutreffendes Politikbild vermittelt werde, auf dessen Grundlage Erwartungen geweckt werden, die die Politik letztlich nicht einlösen könne“ (ebd., 10).

Die Scherenthese und die Legitimationsfalle bauen, so Jarren u. a. (1996), auf einer analytischen Trennung von Politikherstellung

und Politikdarstellung auf. Als Folge daraus trennt z. B. Sarcinelli Entscheidungspolitik von der Darstellungspolitik. Dem könne entgegengehalten werden, daß aus der Perspektive der politischen Akteure Herstellung und Darstellung von Politik zusammenfallen - im Sinne einer strategischen Funktion, wie sie schon Murray Edelman beschrieben habe.¹⁵ Allein aus diesem Grund sei die Scherenthese nur bedingt geeignet, das Problem der Politikvermittlung aufzuzeigen. Mehr aber noch müsse diese Trennung aus politiktheoretischer Sicht relativiert werden. Und zwar aus folgenden Gründen (ich folge den Argumenten von Jarren u. a.):

(1) Die „Subpolitik“ (Ulrich Beck) und ihre gleichsam *politischen* Akteure gewinnen immer mehr an Bedeutung. Diese bedienen sich aber auch alternativer bzw. neuer Formen der Politikdarstellung. Solche Veränderungen greifen traditionelle politische Akteure auf und passen sich damit an die z. B. von Neuen Sozialen Bewegungen geprägten medialen Vermittlungsformen an.

(2) Unterschieden werden muß darüber hinaus nach Politiktypen und Phasen des politischen Prozesses. Für beide gelten jeweils unterschiedliche Resonanzschwellen und Einflußmöglichkeiten in den und durch die Medien. Innovative Politiken erlangen größere Beachtung als sogenannte Regelpolitiken. Im Politikprozeß gilt dies für die Phasen der Problemartikulation und Problemdefinition.

(3) Schließlich gründet sich das Politikbild der Medien auf nachweisbare Selektionsprinzipien. Problematisiert „wurde v. a. der Nachrichtenwert der Personalisierung, wenn er 'so sehr auf die Spitze getrieben wird, daß sich entsprechende Politikvermittlungsofferten auf mehr oder weniger themenlose Personalplebiszite oder reine Imageduelle reduzieren' (Sarcinelli 1991: 483)" (Jarren u. a. 1996: 15).

Oftmals durch Fallstudien, selten mittels Längsschnitt- und Zeitreihenanalysen wird ein *Strukturwandel der Politikvermittlung* erkennbar, der nach Frank Marcinkowski (1996: 211) mit folgenden Stichpunkten illustriert werden kann:

¹⁵ Grundlegend für Edelman war die Frage danach, wie politische Spektakel konstruiert und welche Wirkungen dadurch in der Bevölkerung erzeugt werden. „Darstellungen politischer Handlungen und Sprache sind auf mehreren Sinnebenen wirksam. Sie bestärken und sie verunsichern. Sie rufen Unterstützung von und Opposition gegen Regierungen hervor. Politiker, Beamte und Interessengruppen werden immer geschickter darin, politische Nachrichten so zu orchestrieren, daß die öffentliche Unterstützung für welche ihrer *Handlungsabsichten* auch immer die größtmögliche wird“ (Edelman 1990: X; Hervorhebung im Original).

- die politischen Informationen werden ausgedünnt,
- die Politik wird boulevardisiert,
- in der Informationsberichterstattung herrscht Sensationsjournalismus vor,
- statt seriöser Berichterstattung erlangt mehr und mehr das Genre Infotainment Bedeutung,
- statt politischer Fakten wird politischer Symbolismus produziert,
- die "Magazinisierung" von Informationen breitet sich aus.

Sofern allerdings die von vielen Seiten konstatierte Medien-Differenzierung tiefgreifend wirke, entstehe die Gefahr, so Schulz mit Bezug auf Jarren, daß statt einer Vermittlung von Politik und Publikum via Medien sich eine Entkoppelung durch hochgradig differenzierte elektronische Kommunikation abzeichne. Dies könne zum einen die Stabilität des politischen und gesellschaftlichen Systems erschüttern; zum anderen könne dadurch aber auch sozialer Wandel hervorgerufen werden (Schulz 1997: 106).

Das demokratische Prinzip müsse aber im Rahmen hochkomplexer Industriegesellschaften und trotz einer „vermachteten“, durch Massenmedien gebildeten (politischen) Öffentlichkeit weiterentwickelt werden. Die *Informationsdemokratie* geriere dabei zum normativen *Leitbild* eines fortwährenden demokratischen Projektes. „Der Gedanke einer Informationsdemokratie, in der nicht nur alle gleichberechtigten Zugang zu den staatsbürgerlich relevanten Informationsquellen, sondern auch die Chance zur politisch-partizipatorischen Umsetzung so gewonnener Informationen haben, gehört wohl zum ideenpolitischen Obligo der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit informationsgesellschaftlichen Wandlungsprozessen“ (Sarcinelli 1987: 317).

Im Zuge dieser augenscheinlichen Wandlungsprozesse in den westlichen Demokratien werden fortwährend Fragen zur Qualität der Politikvermittlung aktualisiert. Im Kontext der Entwicklung „Neuer Medien“ drängt sich daher folgende Überlegung auf: „Verbessern die informationstechnologischen Möglichkeiten für eine Dezentralisierung, Regionalisierung und Lokalisierung die politische Integration, den kommunikativen Austausch zwischen den Bürgern und politischen Führungsebenen oder verfestigen sie eher die ohnedies eliteseitig dominierte Politikvermittlung?“ Dies sei zwar kaum eindeutig beantwortbar, gleichwohl könne prognostiziert werden, „daß Art, Inhalt und Umfang der Politikvermittlung von dieser Entwicklung nicht unbeeinflusst bleiben: Zum einen in informatorischer Hinsicht; zum anderen wird immer wieder die These

von einer informations- und kommunikationstechnologisch bedingten direkten Teilnahme bzw. Teilhabe an Politik aufgestellt“ (Sarcinelli 1987: 308) - auch und insbesondere für die bürgernahe Ebene der Kommunen.

2. Lokale Medien und lokale Demokratie

Auf welche Besonderheiten trifft man bei der Analyse des Verhältnisses von lokalen Medien und lokaler Demokratie?

Mediale Politikvermittlung ist typischerweise einseitig und distributiv orientiert. Die Bandbreite der Medien nimmt ab, je kleiner eine politisch-räumliche Einheit wird. Oder umgekehrt: Die Bezugsebene der überwiegenden Zahl elektronischer Medien ist der Nationalstaat und erst dann ein jeweiliges Bundesland bzw. eine Region. Elektronische Medien auf der lokalen Ebene sind bisher eher die bundesrepublikanische Ausnahme als die Regel. Sehr konkrete Erfahrungen mit Politik machen die Bürger aber auf der lokalen Ebene, über die in nicht unerheblichem Ausmaß nur ein Monopolmedium berichtet: die lokale Tageszeitung. Das heißt für die bürgernahe politische Ebene unter demokratietheoretischem Gesichtspunkt eine erhebliche Eingrenzung der Meinungsvielfalt - quantitativer und qualitativer Art.

Das Fehlen einer pluralen lokalen Medienstruktur gründet auf politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen, die die Wahrung getrennter Medien-Sphären garantieren (und worüber an dieser Stelle nicht weiter berichtet werden muß). Darüber hinaus reflektiert die „unpolitische“ und begrenzte mediale Verarbeitung des lokalen Geschehens auf ein zu erläuterndes Moment des Verhältnisses von lokalen Medien und lokaler Demokratie. Mit anderen Worten: Es ist das tiefwirkende *Prinzip der Selbstverwaltung*, das zum einen mit einem sehr engen Verständnis lokaler Demokratie einhergeht und das zum anderen eine konfliktscheue und elitenorientierte Berichterstattung befördert.

2.1 Kommunale Selbstverwaltung als Ordnungs- und Verhaltensprinzip

Auf der Grundlage eines Beitrags von Adelheid von Saldern (1993) stelle ich Genese, Form und Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung dar.

Für das „verfassungsrechtliche Verhältnis von Staat und Kommunen“ gilt das Jahr 1808 als herausragende historische Marke. Es ist das Jahr der einschneidenden Städtereform in Preußen, die mit dem Namen Freiherr vom Stein verbunden ist. Kern dieser Reform war die Schaffung der sogenannten freien Gemeinde, die der Verwirklichung politischer Freiheit dienen sollte. Und zwar nicht als selbstlos-aufklärerisches demokratisches Projekt, sondern als Reform, die dem preußischen Staat und den Gemeinden gleichermaßen aus der finanziellen und wirtschaftlichen Krise helfen sollte. Die Städtereform von 1808 unterlag im weiteren einigen Veränderungen. „Im Zuge der Industrialisierung und Urbanisierung ging das libertäre Idealbild des Freiherrn vom Stein, nämlich eine Stadt freier selbstbestimmter Bürger zu schaffen, immer deutlicher in die Brüche“, denn die „Aufsichtsrechte des Staates gegenüber den Kommunen“ nahmen wieder zu (von Saldern 1993: 3).

Der Strukturwandel der kommunalen Selbstverwaltung läßt sich prägnant auf die Formel „von der freien Bürgergemeinde zur kommunalen Parteiendemokratie“ bringen. Dabei wird deutlich, wer mit den „freien Bürgern“ einer „freien Stadt“ gemeint war: „Aus dem idealistisch-libertären Modell des ‘freien Bürgers’ entwickelte sich in der Praxis eine bürgerliche Klassenherrschaft“ (ebd., 4-5) und tradierte damit über lange Zeit ein undemokratisch, unpolitisches Verständnis von Stadtpolitik, das ideologisch verwurzelt war. Als maßgebliches Motiv galt dafür, daß im Vormärz das „Recht des ‘freien Stadtbürgers’ im allgemeinen“ - im Sinne des freien Wirtschaftsbürgers und des freien Wählers - nur auf eine verschwindend kleine Zahl von Männern beschränkt war. Später, mit dem preußischen Dreiklassenwahlrecht, wurde die Zahl der städtischen Wahlberechtigten nur unmerklich erhöht. Die bürgerliche Klassenherrschaft kam in der Gestalt der Honoratiorenherrschaft daher. Städtische Besitzbürger bestimmten ehrenamtlich die Stadtpolitik in ihrer Formulierung und Durchführung gleichermaßen. Erst spät erkannten die Parteien die kommunale Ebene als Terrain an, um das es zu kämpfen sich lohnt. Parteipolitik - insbe-

sondere sozialdemokratische - war lange Zeit nur national gedacht; zur Freude des etablierten städtischen Bürgertums.

Doch mit der „Industrialisierung und Urbanisierung der Städte wuchsen deren Aufgaben derart an, daß früher oder später die ‘laienhafte’ ehrenamtliche Honoratiorentätigkeit als nicht mehr adäquat-funktionsgerecht angesehen wurde“ (ebd., 5). Die Professionalisierung und Ausweitung der Kommunalverwaltung war das augenscheinliche Ergebnis dieses tiefgreifenden gesellschaftlichen und politischen Veränderungsprozesses. Die Zahl der städtischen Beamten (und Angestellten) wuchs an. Eine Folge der Beständigkeit des deutschen Berufsbeamtentums über Regime- und Machtwechsel hinaus war, daß auch in formal demokratisch politischen Systemen eine un-demokratische politische Kultur auf die Verwaltung starken Einfluß behielt.

Die Weimarer Republik brachte, so von Saldern, dennoch „die bis dahin einschneidendste Reform in der gesamten Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung“ mit sich (ebd., 6): die Demokratisierung des kommunalen Wahlrechts. Konservative und auch liberale Staatsrechtler und Politiker agitierten heftig gegen diesen Demokratisierungsschub, da sie dadurch das „eherne Prinzip“ der Selbstverwaltung - unpolitisch, unparteiisch, dem Allgemeinwohl verpflichtet - verletzt sahen. Dies war ein ideologischer Standpunkt, der somit die immer noch virulente Vorstellung einer „guten Honoratiorenherrschaft“ konservieren sollte. 1933 wurde die politische Demokratie in den Kommunen beendet. Doch schon die Präsidialregierungen am Ende der Weimarer Republik bereiteten den Boden für den nun vollzogenen „Übergang zum Führerprinzip“ und der „Entmachtung der gemeindlichen Demokratie“ im nationalsozialistisch-diktatorischen Deutschland (ebd., 6).

Mit dem Grundgesetz vom Mai 1949 wurde die Position der Gemeinden im politischen Gefüge abgesichert und ihr Recht auf Selbstverwaltung kodifiziert.¹⁶ Entscheidend ist nun der Schluß, den von Saldern aus den Traditionslinien der kommunalen Selbstverwaltung zieht. „Die [...] Gemeinden verpflichten sich verfassungsgemäß [...] dem Prinzip der repräsentativen Demokratie“. Doch erst die langjährige kommunale Parteiendemokratie sorgte dafür, „daß die Ideologie über die angebliche Unverträglichkeit von Kommunalpolitik und Parteiendemo-

¹⁶ Der berühmte Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG im Wortlaut: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

kratie, die das 19. und frühe 20. Jahrhundert geprägt hat, Lügen gestraft worden ist“ (ebd., 7).

Die analytische Rekonstruktion der Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung führt bei von Saldern zu folgender Quintessenz: „Die [...] moderne Stadt konnte in Deutschland [...] ohne kommunale Demokratie entstehen, genauso wie der moderne deutsche Industriestaat sich ohne parlamentarische Demokratie entwickelt hat“ (ebd., 10). Und weitergehend: „Die tradierte Vorstellung, daß es eine unpolitische Gemeindeverwaltung geben könnte, war Schein und Ideologie“ (ebd., 15). Von Saldern erkennt als Spuren der „Nachwirkungen dieser Ideologie“, „wenn *eine Zeitung am Orte ein Monopol besitzt* und die Kommunalpolitik so entpolitisiert aufbereitet, daß dem Leser oder der Leserin der politische Gehalt der Entscheidungen weitgehend verschlossen bleibt“ (ebd., 7; Hervorhebung STP).

2.2 „Kommune als Gegenmacht“ und lokale Medienöffentlichkeit

Dieses Monopol ist aus demokratietheoretischer Perspektive problematisch im Hinblick auf die Legitimation von Herrschaft durch Kommunikation. Darüber hinaus kann die lokale Medienstruktur zu einem hemmenden Faktor werden, wenn die „Kommune als Gegenmacht“ zum (Zentral-)Staat gedacht wird: „Kann Politik im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung eine neue Form des Politischen hervorbringen, eine kritische lokale Öffentlichkeit aktivieren, aus ihrer einseitigen Rolle als Puffer- und Filterzone zentralstaatlicher Politikstrategien ausbrechen?“ (von Saldern 1993: 2).¹⁷

Seit dem Ende der 70er und dem Beginn der 80er Jahre vernimmt man unisono und wiederkehrend, gleichzeitig aber unpräzise die Forderung, eine Erneuerung der Politik habe „von unten“ zu geschehen. Joachim Jens Hesse kann drei Erklärungen dafür finden. (1) Veränderungen im Parteiensystem schlugen sich insbesondere nieder im Erfolg grün-alternativer Parteien auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Zudem würden diese neuen politischen Strömungen mehr und mehr neue Themenfelder besetzen (wobei die Umweltpolitik als herausragendstes dabei gelte). (2) Kritik werde geübt an der „faktischen Leistungserbringung und Problemverarbeitung im föderativen Staat der Bundesrepublik“. Aus der Wahrnehmung und dem Glauben, daß

¹⁷ Es muß wohl nur noch am Rand bemerkt werden, daß der Begriff der „Puffer- und Filterzone“ auf einen Beitrag Claus Offes aus dem Jahr 1975 zurückgeht. Vgl. zur Geschichte der lokalen Politikforschung Kleinfeld 1996.

„regelungsbedürftige Tatbestände nicht länger standardisiert und mit hohem Ressourcenaufwand zentralstaatlich“ bearbeitbar seien, „gewannen Dezentralisierungs- und Regionalisierungsansätze an Bedeutung“ (Hesse 1986: 12). (3) Schließlich nötige der ökonomische und soziokulturelle Strukturwandel zu Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung und Problembearbeitung seitens staatlicher und kommunaler Institutionen. Insbesondere aufgrund einer angebrachten nüchternen Skepsis bei der Einschätzung des Realitätsgehaltes solchartiger Beschreibungen kommt Hesse zu folgender Bewertung: Die Diskussion um die Erneuerung der Politik von unten sei geprägt von „Hoffnungen, Erwartungen und gelegentlich auch emotionalen politischen Forderungen“. Verkannt würden dagegen die realen Handlungsbedarfe und - weit wichtiger - Handlungsmöglichkeiten lokaler Politik (ebd., 14). Gleichwohl lassen Einstellungsveränderungen eine gewisse Umbruchsituation erkennen, doch „deren Bedeutung für eine generelle Umorientierung der Politik, gar ihre ‘Erneuerung von unten’ [bleibt] umstritten“ (Hesse 1986: 23).

In diesem Diskussionszusammenhang wurde darauf hingewiesen, daß die „Nahwelt“ wieder en vogue geworden sei. Das „Interesse des Bürgers an seiner unmittelbaren Umgebung, an der Nahwelt ist [...] in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich angestiegen. [...] Eine politische Ebene wurde nämlich wiederentdeckt, die am ehesten Möglichkeiten der Beeinflussung [sic!; STP] bot: die Kommunalpolitik“ (Widlok 1988: 6). Kommunalpolitik sei zudem mehr als nur „Rathauspolitik“. Bedauernswerterweise begrenze die monopolistische Zeitungslandschaft den Begriff der Informationsfreiheit eng. Bei den Bürgern ließe sich aber ein großes Interesse daran entdecken, die Ereignisse und Probleme ihrer Nahwelt auch und insbesondere über das Radio vermittelt zu bekommen (Widlok 1988: 6f.).

Die Renaissance lokaler und/oder kommunaler Politik ist mit einer anspruchsvollen Voraussetzung verknüpft: Die Bearbeitung und Lösung lokaler (politischer) Probleme setzt die Existenz einer „kommunalen Identität“ voraus. Den Medien falle dabei eine besondere Rolle zu, denn durch „lokale Informations- und Kommunikationsprozesse ist der Stellenwert der Kommunalpolitik immer wieder neu zu bestimmen. Dies verweist auf die Bedeutung der Existenz einer ‘kommunikativen Infrastruktur’ in den Kommunen“ (Jarren 1991: 422). Leider sei, so Jarren gestützt auf eine breite Literatur, eine Tendenz der zunehmenden Distanz zwischen den Bürgern, den lokalen Parteien und der lokalen Verwaltung feststellbar. Nichtzuletzt sei diese auch zurückzuführen auf die

„Entörtlichung der Berichterstattung in den zentralisierten Medien“ (Arthur Benz; zit. n. Jarren 1991: 423). Hinsichtlich der Qualität des lokalen Informationsangebotes wurden u.a. bemängelt:

- die oberflächliche, zusammenhanglose Berichterstattung ohne größere Hintergründe;
- eine vorherrschende Kritiklosigkeit und der Mangel an substantiellen Kommentaren;
- ein Defizit eigens recherchierter Berichte und damit einhergehend eine große Zahl von reinen Pressemitteilungs-Übernahmen;
- die starke Personalisierung und oftmals nur tagesaktuelle Ausrichtung der Berichterstattung (vgl. Schwiderowski 1989: 75, m. v. w. N).

Das Besondere an der medialen lokalen Politikvermittlung ist die starke Ausprägung der negativen Elemente. Der Mythos der Responsivität überlagert die tatsächliche Art und Weise örtlicher Politikvermittlung; diese werde zur „Politik-‘Vermutung““ (Simon 1987: 242). Die Kritik am Zustand der vermeintlichen kleinräumigen Vermittlungs-Idylle geht so weit, die Politikdarstellung gleichzusetzen mit der „Verschleierung von Interessen“ bzw. einer Präsentation von taktischen „Teilwahrheiten“ (ebd., 244).

Die „Erneuerung der Politik von unten“ müsse - so das damalige Verständnis der reformerisch orientierten Diskutanten - von den lokalen Medien befördert werden. Hier zielten die Bemühungen aber mehr auf eine Ergänzung statt auf eine Reform des lokalen Mediensystems. Letztere galt aufgrund der herrschenden privaten Verlegermacht als sehr schwierig.¹⁸ Eingebettet sind derartige Ausweitungsbestrebungen in ein Konzept partizipativ-demokratischer Kommunikationspolitik, die - so die kritisch-sozialwissenschaftliche Lesart - eine zentrale politische Frage demokratischer Gesellschaften darstellt.

2.3 Partizipation, Kommunikation und die zivilgesellschaftliche Ausrichtung lokaler Radioinitiativen

Richtungsweisend für die Diskussion einer *kommunikativen Partizipation* bzw. einer „Demokratisierung durch neue Technologien“ ist ein Beitrag von Hans Heinz Fabris (1976) gewesen. Seine These ist, daß es

¹⁸ Daß darüber hinaus eine Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefordert wurde, muß hier nur aus Gründen der Vollständigkeit erwähnt werden.

„eine zentrale Aufgabe *demokratischer*, an den Interessen der großen Mehrheit orientierter *Kommunikationspolitik*“ ist, die „kommunikative Teilhabe von immer mehr Gruppen der Bevölkerung am System der öffentlichen Kommunikation zu realisieren“ (Fabris 1976: 430; Hervorhebungen im Original). Eine so verstandene Kommunikationspolitik könne nach Fabris in zwei Richtungen umgesetzt werden. Zum einen seien die etablierten Medien Adressaten dieser, auf Mitbestimmung und Dezentralisierung aufbauenden Politik. Zum anderen müsse auf „alternative Formen der Medienproduktion“ durch „aktive Mediengruppen in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen“ (ebd., 431) gesetzt werden. Diese Forderungen wurzeln in den Konzepten, die in den „Emanzipationsbewegungen des Bürgertums gegen die feudale Öffentlichkeit und in den Kämpfen des modernen Industrieproletariats gegen die Hegemonie des Bürgertums in Staat, Wirtschaft und Öffentlichkeit“ zu finden seien (ebd., 430). Kommunikationspolitik werde verknüpft mit partizipativer Planung, die in allen gesellschaftlichen Räumen diskutiert werden müsse. Anknüpfend an die sozialwissenschaftliche Debatte einer demokratischen Legitimationsproblematik in den kapitalistischen Industriestaaten zeigt Fabris aber auch die Zweischneidigkeit partizipativer Kommunikationspolitik auf. „Einerseits verbindet sich mit Partizipation die Erwartung effektiver Problemlösungen bei gesicherter Legitimationsbasis der Entscheidungsträger. Andererseits eröffnen die verschiedenen Formen der Beteiligung neue Möglichkeiten individueller wie gesellschaftlicher Emanzipation“ (ebd., 434). Zwar könnten Trends zur Partizipation in den Massenmedien beobachtet werden. Doch mit der sich abzeichnenden Einführung neuer Medientechnologien¹⁹ trete deutlich hervor, daß eine Vielzahl politischer, technologischer und wirtschaftlicher Entscheidungen „von kommerziellen Verwertungsinteressen bestimmt werden“ (ebd., 440). Hierdurch verschlechterten sich nach Ansicht Fabris' die Aussichten der Betroffenen, die an diesen Entscheidungen nicht beteiligt seien, über „neue Wege kommunikativer Bedürfnisbefriedigung und -weckung“ (a. a. O.) mitzubestimmen.

Im Umkehrschluß heißt dies: Die Einführung lokalen Rundfunks - mehr noch: die Einrichtung Offener Kanäle ist zu begrüßen, obwohl damit der Kern der elektronischen Medien - die Distribution medialer Produkte an ein disperses Publikum - nicht gesprengt, so aber aufgeweicht werden könnte. Insbesondere bei den Offenen Kanäle wird davon

¹⁹ Zu jener Zeit waren dies insbesondere das Kabelfernsehen sowie auf Telekommunikation gestützte neue Informationsdienste.

ausgegangen, daß diese den Bürgern es ermöglichen, selbst zu „Programmchern“ zu werden.

Auch Peter Schwiderowski betont, daß den „Veränderungen in der lokalen Massenmedienlandschaft [...] allgemein eine große Bedeutung für die Kommunen und die in ihnen lebenden Menschen zugesprochen [wird]“. Massenmedien vermitteln und gestalten politische Kommunikation, und es „werden neue Möglichkeiten gesehen, den informierten Bürger zu schaffen, den Verlust an Lokalität auszugleichen, interaktive Netze für die Selbstorganisation der Bürger zu nutzen“ (Schwiderowski 1989: 10). Problematisch sei, daß diese „Erwartungen [...] jedoch zumeist nicht aus einer Reflexion der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen kommunaler Politik und lokaler Massenmedien hervor[gehen]“ (ebd., 10). Zuvor gelte es, „Möglichkeiten und Grenzen politischer Partizipation in der (lokalen) Demokratie“ zu bestimmen, den Begriff der kommunalen Öffentlichkeit zu konkretisieren sowie die Strukturen des lokalen Massenkommunikationssystems - samt ihrer Abhängigkeiten von Umweltbedingungen - nachzuzeichnen.

Bisherige Erfahrungen mit lokalem Rundfunk nötigten hingegen zur Skepsis. So würde die Berichterstattung im Radio und in der Zeitung sich strukturell gleichen, „insbesondere dann, wenn das Rundfunkprogramm professionell erstellt wurde. Routinisierte Verfahren der Informationsverarbeitung sind medienübergreifend anzutreffen. Auch im lokalen Rundfunk äußert sich ein kleiner Kreis von Funktionsträgern häufig zu den gleichen kommunalpolitischen Themen, so daß eine wesentliche Erweiterung der massenmedialen Öffentlichkeit nicht zu verzeichnen ist“ (Schwiderowski 1989: 231).²⁰

Hoffnung werde daher in „Freie Radios“ gesetzt. Diese „wollen die Standpunkte von Minderheiten verdeutlichen; sie unterstützen bestehende Initiativgruppen zur schnelleren Erreichung ihrer Ziele; sie wollen Kritik an bestehenden sozialen und politischen Verhältnissen und den dafür verantwortlichen Personen üben und ein Forum für verschiedene soziale und politische Gruppierungen sein, die in den etablierten Medien gar nicht oder wenig zu Wort kommen“ (Schwiderowski 1989: 121).

Den Kern und argumentativen Angelpunkt der Bewegung „Freier Radioinitiativen“, die in einzelnen Kommunen und an gesellschaftspolitischen Brennpunkten entstanden, hat Rudolf Maresch seinem Aufsatz

²⁰ Auf der lokalen Ebene könne sehr stark das symbiotische Verhältnis zwischen politischen Akteuren und Journalisten beobachtet werden (Schwiderowski 1989: 80).

zu „Mediatisierte[n] Öffentlichkeiten“ vorangestellt: „Vor mehr als 20 Jahren gab es in der undogmatischen Linken mit Blick auf die als ‘Herrschaftsmittel’ identifizierten ‘Massenmedien’ den Ruf nach Aufhebung der gesellschaftlichen Trennung von Produkt und Produzent, die Forderung nach aktiver Beteiligung der Rezipienten an den Medien und das Verlangen nach Umkehrung der medialen Kreisläufe“ (Maresch 1995: 394).

Dazu auch insistierend Negt und Kluge: „Unter den Bedingungen einer spätkapitalistisch strukturierten Kommunikationsindustrie ist es für die Träger von Gegenöffentlichkeit wichtig, über ein spezifisch frühbürgerliches Produktionsmittel wie die Presse oder das Verlagswesen zu verfügen“ (Negt/Kluge 1972: 432).

Initiativen, die auf die Einrichtung „Freier Radios“ abzielen, können zum amorphen Akteurskreis der *Zivilgesellschaft* gezählt werden. Der Begriff der Zivilgesellschaft führt zu einer politischen Diskussion, in der dieser „als Kontrastfolie zu einer erstarrten administrativen Macht und als Schlüssel zur politischen Freiheit durch kollektive Selbstbestimmung“ gedacht wird (G. Schmidt 1995: 563). Für Habermas bilden - eingedenk der begrifflichen Unschärfe - den institutionellen Kern der Zivilgesellschaft „nicht-staatliche und nicht-ökonomische Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis“, zu denen auch „unabhängige Medien“ gezählt werden können (Habermas 1990: 46). Im Gegensatz zu zivilgesellschaftlichen Bewegungen und Assoziationen in den vormals staatssozialistischen Gesellschaften treten in westlichen Gesellschaftsformen „freiwillige Assoziationen innerhalb des institutionellen Rahmens des demokratischen Rechtsstaates“ auf. Zu einer entscheidenden Frage wird die, „ob und in welchem Umfang eine von Massenmedien beherrschte Öffentlichkeit den Trägern der Zivilgesellschaft Chancen einräumt, mit der Medienmacht der politischen und wirtschaftlichen Invasoren aussichtsreich zu konkurrieren, also das Spektrum der durch Einflußnahme von außen kanalisierten Werte, Themen und Gründe zu verändern, innovativ zu entschränken und kritisch zu filtern“ (Habermas 1990: 47-48). Die zivilgesellschaftlichen Assoziationen stützen sich innerhalb einer dreigeteilten Form von Öffentlichkeit auf die selbstorganisierte Form; neben der politisch-rechtlich institutionalisierten und der massenmedialen (G. Schmidt 1995: 570).

Mit Bezug auf Frank Nullmeier präzisiert Hubert Heinelt den Begriff der Zivilgesellschaft. Innerhalb einer „leitbildverhafteten“ Perspektive

„ist Zivilgesellschaft mit der Vorstellung diskursiver Öffentlichkeit so verkoppelt, daß Reflexionen über Bedingungen und Grenzen diskursiver Öffentlichkeit ‘Gedankenexperimente’ bleiben“. In der „vermittlungsorientierten Variante“ gelte Zivilgesellschaft dagegen „als bereits in unterschiedlichen Formen existierendes Strukturmerkmal der gegebenen Gesellschaft“. So betrachtet ergebe sich eine Ausrichtung an der Empirie mit der Forderung, „daß zivilgesellschaftliche Strukturen weiterzuentwickeln sind, um politische Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen bzw. auszubauen“ (Heinelt 1998: 83).

Genau in diesem Interpretationsrahmen lassen sich einige lokale Radioinitiativen verorten, die auf eine nichtkommerzielle, partizipative und insgesamt kritisch-kommunikative Nutzung des Rundfunkmediums abzielen. Damit verbunden ist der Wunsch nach einer Aufbrechung der tradierten Formen medialer Politikvermittlung. Ob und wie ihnen diese gelingen könnte, hängt von vielerlei Faktoren ab. Dazu zählen die Möglichkeiten, sich innerhalb des bundesrepublikanischen Mediensystems zu etablieren. Und diese Möglichkeiten ergeben sich erst, wenn medienpolitische Entscheidungen die entsprechenden kommunikativen Freiräume schaffen. Doch mit der reinen Existenz alternativer Medienprojekte ist keine publizistische Erfolgsgarantie verbunden. Es wäre nachgerade fatal, in einem rein funktionalistischen „Wenn-dann-Modell“ zu verharren, das die gesamtgesellschaftlichen und medienfunktionalen Veränderungen unberücksichtigt ließe.

3. Eine Zwischenreflexion: Ist die Demokratie auf dem Weg in die Mediokratie?

„Die Organe der öffentlichen Meinung sind die Zeitungen und die Kammern“. Diese gut 180 Jahre alte Wendung greife ich noch einmal auf, gleichwohl man in der heutigen Zeit auf der Basis eines fragmentierten und gleichzeitig global umspannenden Medien- und Politiksystems diesen apodiktischen Satz anders formulieren müßte. Dieses Kapitel hat die vielfältigen Probleme aufgezeigt, die mit dem Verständnis einhergehen, Medien besäßen eine für die Demokratie existentielle Bedeutung. Die Legitimation von Herrschaft in einer repräsentativen Demokratie setzt eine funktionierende Vermittlung gesellschaftlicher Interessen und verbindlicher Entscheidungen der Politik voraus. Der Strukturwandel der medialen Politikvermittlung scheint diese Voraussetzung mehr und mehr zu untergraben. Bis hinunter auf die lokale, bürgernahe Ebene gilt es, diese Problematik aus sozialwissenschaftlicher Perspektive zu

bearbeiten. Dabei finden sich oftmals mehr hoffnungsvolle programmatische Bekundungen als wirklichkeitsnahe Analysen. Dies werden die weiteren Kapitel verdeutlichen.

Muß die politisch-kommunikative Funktion, mit anderen Worten: die demokratische des Rundfunks auf der Grundlage der präsentierten Befunde relativiert werden? Ist nicht eine auffällige Diskrepanz zwischen der massenmedialen Funktionszuschreibung (z. B. durch das BVerfG) und der Rundfunkwirklichkeit erkennbar?

Eine kurze Rekonstruktion der Rundfunkentwicklung verdeutlicht die funktionalen Kontinuitäten und Diskontinuitäten dieses Mediums. Das neue elektronisch-akustische Phänomen Radio „erscheint“ in Deutschland zum Ende der 20er Jahre. Carsten Lenk kann zeigen, daß die dem Medium zugeschriebene Öffentlichkeitsfunktion von Beginn an eine sehr spezifische ist: sie drang in die Privatsphäre hinein. „Die Versuche, das neue Medium nach den Formen bürgerlicher Öffentlichkeit zu organisieren (nach dem Vorbild der Lesegesellschaften etwa), scheitern an den Verheißungen des Privatempfangs“ (Lenk 1997: 254). Die Entwicklung und Produktion von Radiogeräten durch die Elektroindustrie geschieht nicht (bzw. zu Beginn nur aufgrund staatlichen Drucks und auf militärische Funktionen hin ausgerichtet) mit einer spezifischen kommunikationspolitischen Absicht.²¹ Die Gerätehersteller müssen im Einklang mit den ersten Programmgesellschaften eine adäquate Nutzung des neuen Mediums erst schaffen, d. h. darauf hinwirken, daß die Rundfunkteilnehmer die offerierten Programme - Musikübertragungen, Ansprachen, Nachrichten, Reportagen - akzeptieren und so zu einer massenhaften Verbreitung von Radioempfängern beitragen. Die Attraktivität der neuartigen akustischen Rezeptionsform wuchs enorm, da es in vielen sozialen Schichten - insbesondere im Kleinbürgertum aber auch in der Arbeiterschaft - immer mehr zum „guten Ton [sic!]“ gehörte, Radiosendungen zu hören. Zudem paßte die neue mediale Distributionsform in den Kanon technisch induzierter Modernisierungsentwicklungen und der damit einhergehenden Individualisierung des Konsums von Kultur, Bildung und Unterhaltung. Das Radio wird daheim zum Konzertsaal für den „kleinen Mann“, und das Angebot der Sendeanstalten richtet sich mehr und mehr nach Tageszeiten aufgeteilt an spe-

²¹ „Im Unterschied zu *allen* historisch vorhergehenden technisch vermittelten Medien waren Rundfunk und Fernsehen Systeme, die für Übertragung und Empfang, also für reine Distribution konzipiert worden waren mit nur einer sehr geringen oder gar keiner Programmdefinition“ (Dröge/Kopper 1991: 59-60; Hervorhebung im Original).

zifische Nutzergruppen. Das „Medium sucht [allmählich; STP] seine Botschaft“, und die „Programmdiskussion dreht sich dabei im wesentlichen um die Anteile von Unterhaltung und Bildung“ (Lenk 1997: 254). Der Rundfunk wird aufgrund seiner Programmstruktur zum „tagesbegleitenden Medium“, und schon nach kurzer Zeit „findet die Forderung nach Aktualität im Programm Berücksichtigung“ (Lenk 1997: 255). Das Radio wird zur Vermittlungsapparatur des breiten Zeitgeschehens.

Das Radio wird aber auch aufgrund machtpolitischer Interessen rasch vom Aktualitäts- und Unterhaltungsmedium zum Propagandainstrument umgebaut. Seine Verwandlung in ein Demokratisierungs-Instrument ist Folge der tiefgreifenden politischen Veränderung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg. Zug um Zug wird es in den Aufbaujahren aufgrund der Attraktivität von Musiksendungen wieder zum unterhaltend-informativen Begleiter, ja, es wird nach der „schweren Zeit“ zum heiteren Klangkörper in der nur mühsam zu verdeckenden Tristesse der Adenauer-Ära.

Das neue „Objekt der Begierde“ wird in den 60er Jahren das Fernsehen. Es findet zwar keine Substitution des Radios statt, doch der eminente mediale Nutzungswandel findet sich auf breitester gesellschaftlicher Ebene wieder. Mit der Ausweitung der Programmkanäle verlieren aber beide Medien vermehrt ihren faszinierenden Charakter. Das TV wird in seiner unendlichen Reproduzierbarkeit beliebig, es wird zur „Tralala-Maschine“.

Eine sehr griffige These der aktuellen Kommunikationswissenschaft spricht vom Radio nurmehr als einem „Begleitmedium“, dessen Einschaltquote hauptsächlich von der Musifarbe abhängt und dessen Bedeutung und Wirkung sich damit hochgradig relativiert (vgl. Schmitz-Borchert 1988: 70). Dennoch ist die Relevanz des Hörfunks als Quelle tagesaktueller Informationsbeschaffung weiterhin ungebrochen (vgl. Franz/Klingler 1991). Und gleichzeitig ist die generelle Meinungs-, Einstellungs- und Verhaltensbildungsfunktion massenmedialer „Sinn“-Vermittlung unbestritten. Oder wie es Heribert Schatz noch auf der Folie eines ausschließlichen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ausdrückte: „Ob die Annahmen über das Wirkungspotential der [...] Medien objektiv berechtigt sind oder nicht, ist vergleichsweise uninteressant: solange die Wirkungsforschung nicht den Beweis totaler Wirkungslosigkeit [der] Medien erbringt, werden sie für das politisch-administrative System immer Gegenstand höchster Aufmerksamkeit sein“(Schatz 1978: 435).

Verknüpft man Befunde des Medienwandels mit Merkmalen des Gesellschaftswandels, so ist zunächst auf den typologischen und heuristischen Wert von Gesellschaftsbegriffen hinzuweisen (Schäfers 1995: 4-5). Die derzeit gängigen Begriffe wie z. B. „spätkapitalistische Klassengesellschaft“, „Risikogesellschaft“, „Wissens- und Informationsgesellschaft“ oder „Erlebnisgesellschaft“ würden jeweils „ein anderes Strukturmerkmal als dominant“ hervorheben. Gleichwohl liefere dies keine „ausreichende Basis für eine zusammenfassende Interpretation der Sozialstruktur und des sozialen Wandels der bundesrepublikanischen Gesellschaft“ (Schäfers 1995: 5). Denkt man Gesellschaftswandel auf der Grundlage einer Theorie sozialen Wandels (was hier im gebührenden Umfang nicht zu leisten ist), so stehen unbestritten sogenannte Trends des sozialen Wandels ins analytische Auge. Prozesse der Kapitalisierung, Rationalisierung und Verwissenschaftlichung; der Trend zur Demokratisierung und wohlfahrtsstaatlichen Absicherung; die Verstädterung und die Individualisierung von Lebenslagen: alle diese Phänomene können mehr oder weniger unter den Begriff der „Modernisierung von Sozialstruktur und Lebensstil zusammengefaßt“ werden (Schäfers 1995: 10). Für Schäfers gilt, daß diese Trends letztendlich unumkehrbar sind; „auch die sozialen Bewegungen und Alternativbewegungen können nichts an diesen Fakten und dominanten Entwicklungsprozessen grundlegend verändern: entweder verstärken sie diese Trends [...] oder sie führen für kleine soziale Gruppen und unter immer schwieriger werdenden Bedingungen zu partiellen Ausgrenzungen aus dominanten Strukturen und Prozessen“ (Schäfers 1995: 10-11).

Schäfers schlägt eine Brücke von der sozialstrukturellen Entwicklung zu den Medien und dem kulturellen Wandel. Für das Medium Radio konstatiert er, daß dieses zusätzliche Qualitäten dadurch erhalten habe, weil es durch seine technische Weiterentwicklung immer weniger an den Raum gebunden war. Darüber hinaus - und diese Beobachtung teile ich nicht in ihrer Allgemeingültigkeit - sei „das Radio in eine immer direktere Kommunikation mit den Bürgern“ getreten und habe „sich auch auf lokaler Ebene neben der Zeitung als Medium“ durchgesetzt (Schäfers 1995: 140). Deutlich verortbar sei die Wirkkraft der sich stark expandierenden Medien für den sozialstrukturellen und kulturellen Wandel in der Bundesrepublik. Augenscheinlichstes Merkmal stelle in diesem Kontext die Ausbreitung und Nutzung des Mediums Fernsehen sowie der umfassende Wandel des bundesrepublikanischen Rundfunksystems an sich dar. Die Veränderungen und sprunghafte Ausdehnung

des Mediensystems evozieren noch tiefergehende Wirkungen, denn „durch die neue Wissensordnung der Gesellschaft (Helmut F. Spinner, 1994), ihre technologisch neuen Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten, ändern sich die Seh- und Denkgewohnheiten, die Weltbilder und die Sprache“ (Schäfers 1995: 142).

Dies sieht auch Jarren so, denn der „Ausdifferenzierungsprozeß im Mediensystem und die organisatorisch und programmlich-inhaltliche Wandlungsgeschwindigkeit [sind] für die gesellschaftlichen Kommunikationsstrukturen, für das Herstellen und die Formen von Öffentlichkeit, und für den Verlauf von gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen höchst folgenreich. Das quantitativ und qualitativ erweiterte Medienangebot führt zunächst zu einer sozialen Differenzierung des Publikums, zu einer Neubewertung von Informations- und Kommunikationsleistungen und - längerfristig - wohl auch, bedingt durch Sozialisierungseffekte, zu einer neuen Hierarchie im Mediensystem“ (Jarren 1994b: 11).

Auffällig am Prozeß der Medienentwicklung ist bisweilen sein dialektischer Charakter. Im Mediensystem ist ein Trend zu einheitlichen, vermehrt an Kategorien der Unterhaltung orientierten Produktionsmodi bei einer gleichzeitigen breiten Ausdifferenzierung der Anbieter festzustellen. Für die internationale Politikforschung haben Gilbert Zieburá u. a. (1992: 13) einen ähnlichen Prozeß auf eine einprägsame Formel gebracht: Auszumachen ist in der Weltgesellschaft die „Dialektik aus zentripetalen und zentrifugalen Kräften, aus Vereinheitlichung und Fraktionierung, aus Integration und Desintegration, aus Zusammenwachsen und Zerfall“. Vereinheitlichungsprozesse im Mediensystem finden parallel zu Prozessen der Fraktionierung statt. Die integrative Kraft des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems schwindet, da neue Hörfunk- und Fernsehanbieter großen Zuschauerzuspruch erhalten. Sogar die nationalen Mediengrenzen weichen sich im Zeitalter des heimischen Satellitenempfangs auf. Die für Öffentlichkeitsmodelle wichtige Kategorie des Publikums erhält dadurch neue Definitionselemente. Medienformate gleichen sich international an. CNN wird für Informationsprogramme, MTV für jugendliche Musiksendungen in der Triade trendsetzend.

Letztendlich zur Kardinalfrage wird, wenn es um das *Verhältnis von Medien und Politik* geht, die nach der „Zukunft des demokratischen Prozesses angesichts der Herausforderungen, welche der sich ausbreitende und zunehmende Gebrauch der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien mit sich bringt“ (Mazzoleni 1998: 103). Dabei vermag

der Begriff der *Informationsdemokratie* die optimistische Perspektive, der Begriff der *Mediokratie* dagegen die pessimistische beschreiben. „Lobeshymnen“ und „Katastrophenszenarien“ (Mazzoleni) finden sich gleichermaßen und sind Ausdruck für eine wiederholt wahrnehmbare Form der Auseinandersetzung mit noch schwierig faßbaren technischen Artefakten und deren politisch-gesellschaftlichen Bedeutungen und Wirkungen. Der Begriff Mediokratie umschreibt dabei die Angst vor zu großer Macht der Medien, mit dem ein Bedeutungsverfall der Institutionen und Strukturen der freiheitlichen Demokratien einhergeht. Diese angenommene Entwicklung hin zur Mediokratie besitze aber keinen großen Realitätsgehalt, denn die politischen Akteure und Institutionen würden für das Gemeinwesen weiterhin von herausragender Bedeutung bleiben (Mazzoleni 1998: 123).

Medienpolitische Akteure werden sich immer wieder mit der scheinbar diametralen Begrifflichkeit der Informationsdemokratie und der Mediokratie auseinandersetzen haben. Sei es als Forderung, die an sie herangetragen wird, sei es als Warnung vor der „Übermacht der Medien“. Die herausragenden medienpolitischen Entscheider, d. h. Akteure eines enggefaßten politischen Systems sind zudem auf die Medien angewiesen, um ihre Politik an das Publikum vermittelt zu wissen. Das symbiotische Verhältnis zwischen Politik und Medien mag dabei zu einer Balance zwischen beiden Sphären führen. Als kühne These läßt sich resümieren: Elemente der Mediokratie, d. h. eine ständige wachsame Beobachtung des politischen und administrativen Geschehens führt - gepaart mit einem für post-industrielle Gesellschaften notwendigen Autoritätsverlust politischer Akteure und Institutionen - zu einer Entwicklung, die durchaus Ausdruck informierterer, letztlich „demokratischer Demokratien“ ist.

Kapitel 2

Policy-Analyse und Medienpolitik. Der Untersuchungsrahmen und die Logik eines Politikfeldes

„Grau, teurer Freund, ist alle Theorie [...]“ (Mephistopheles, in: Johann Wolfgang von Goethe: Faust. Der Tragödie erster Teil).

Medienpolitik ist nach einer griffigen These „zwischen rechtlichen Zwängen und machtpolitischen Akteursinteressen eingezwängt“ (Altmeppen 1996: 22; in Anlehnung an Jarren 1996). Die aktuellen Entwicklungen im Leitmedium Fernsehen scheinen dies zu bestätigen. Einerseits begrenzen rundfunk- und kartellrechtliche Bestimmungen sowohl die Bildung von übermächtigen Medienkonzernallianzen als auch die Möglichkeiten für alternative Anbieter, sich am Markt etablieren zu können. Andererseits finden sich zahlreiche Beispiele machtpolitisch motivierter Versuche, die Konzentrationskontrolle aufzuweichen und Medienkonzerne massiv zu unterstützen. Doch wie „eingezwängt“ ist Medienpolitik wirklich? Können das Medienrecht und die politische Macht zu den bestimmenden Elementen von Medienpolitik werden? Stimmt es, daß Medienpolitik nurmehr die „wirtschaftspolitisch motivierte Standortpolitik der konkurrierenden Großparteien“ darstellt (Neidhardt 1997: 268), ja, geht es der Medienpolitik „mehr um die Schaffung von Arbeitsplätzen und um die Sicherung parteipolitischer Interessen im Medienbetrieb als um die Qualität der Medienproduktion“ (a. a. O.)? Aber wie soll man Medienqualität beurteilen? Nicht nur der Qualitätsbegriff ist im Zusammenhang mit medialen Produkten von großer Definitionsunsicherheit geprägt, sondern es geht schlichtweg über den Kompetenzbereich der Politik hinaus, „irgendwie“ die „Qualität“ im „autonomen Handlungssystem Medien“ zu „steuern“.

Das zentrale Spannungsverhältnis zwischen Medien und Politik ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Rundfunk- bzw. Pressefreiheit und politischer Regulierungsabsicht bzw. -notwendigkeit. Die mühsam erkämpfte Freiheit der Medien wurzelt im klassischen Verständnis politischer Freiheitsrechte und ist in demokratischen Staaten verfassungs-

rechtlich und/oder gesetzlich fixiert. Die Regulierung des Mediensystems geschieht über Politik im Sinne der Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Jedwede politische Entscheidung in bezug auf die Medien kreist um dieses Spannungsverhältnis. Die demokratiethoretisch hervorzuhebende Autonomie der Medien trifft auf die politisch-rechtliche Regulierung elektronisch vermittelter Massenkommunikation. Art und Form der Regulierung, m. a. W. Inhalte und Richtung der politischen Maßnahmen ergibt das, was man mit Medienpolitik bezeichnen kann. Medienpolitik beinhaltet die immer wieder neu zu verhandelnde und zu beantwortende Frage, ob und wie die mediale Infrastruktur und das Programm reguliert werden kann und soll. Dies geschieht häufig auf der Grundlage moralischer und wertethischer Argumentationen. Die Barriere, d. h. die für die Demokratie notwendige Autonomie der Medien, ist gleichzeitig das Einfallstor politischer Steuerung. Die Freiheit der Medien ist gleichzeitig die Pflicht ihrer Regulierung. Dies mag widersprüchlich klingen, ist aber in allen demokratischen Staaten zu beobachten. Daß in Deutschland die politische Regulierungs*absicht* größeres Gewicht gegenüber der Medien*freiheit* besitzt, ist Ausdruck eines historisch bedingten und phasenweise nachwirkenden Mangels an demokratisch-politischer Kultur.

Welche Elemente ergeben in der Summe darüber hinaus das, was mit Medienpolitik umschrieben wird? Ich komme dem Begriff Medienpolitik in diesem Kapitel näher, indem ich die gängigen politikwissenschaftlichen Definitionsversuche von Medienpolitik kontrastierend diskutiere (Abschnitt 2). Dabei treten sowohl Unterschiede im Zugang zum Gegenstand als auch Differenzierungen bei der Abgrenzung des Feldes auf. Eine *wirklichkeitsnahe Lehre von Medienpolitik* kann, so meine These, aber erst durch die Analyse medienpolitischer Entscheidungen im Kontext der Policy-Analyse entwickelt werden. Die Politikfeldforschung, d. h. die Analyse von politischen Strukturen, Prozessen und politischen Inhalten sowie deren Zusammenwirken (Benz 1997b: 13), führt zu einem realistischen Bild des politischen Systems bzw. der Akteure im jeweiligen Feld. Entsprechende Grundannahmen, Kategorien, Ansätze und Konzepte gilt es in einem ersten Abschnitt vorzustellen. Zudem zeigen einschlägige Forschungsarbeiten, daß ein policy-analytischer Zugang eine fruchtbare Perspektive darstellt, der Logik von Medienpolitik näherzukommen (Abschnitt 3).

1. Die Policy-Analyse als Untersuchungsrahmen

1.1 Weiterentwicklungen der Policy-Analyse

Die Policy-Analyse, als etablierte Teildisziplin in der Politikwissenschaft, hat im Laufe der Jahre durch die wissenschaftsinterne und forschungspraktische Debatte eine Erneuerung erfahren. Dies ist die Kernaussage Adrienne Héritiers (1993b), der ich im weiteren folge. Als augenfälliger Ausdruck dafür gelte die Vielfalt modelltheoretischer Ansätze, die aus der kritischen Diskussion älterer Annahmen hervorgegangen seien. Dies habe insbesondere den Policy-Cycle betroffen, der suggerierte, daß Politikprozesse als lineare Abfolge einzelner Phasen analysierbar seien. Neben kritischen, steuerungstheoretischen Überlegungen, die insbesondere die Auseinandersetzung mit dem Phasenmodell betrafen, wurde oftmals auch ein Demokratiedefizit der Policy-Analyse bemängelt. Durch die „Policy-Forschung mit ihrem instrumentellen Verständnis demokratischer Politik“ werde der Wert demokratischer Politik an sich ausgeblendet. Damit habe die Disziplin die Chance verfehlt, „den demokratischen politischen Prozeß als Möglichkeit zu sehen, menschliche Fähigkeiten zu entwickeln, Präferenzen zu transformieren und Ideen zu entfalten“ (Héritier 1993b: 14). Die für Politikprozeßanalysen wichtigen konzeptionellen Weiterungen und Neuorientierungen seien aber mehr dem steuerungstheoretischen Bereich zuzuordnen.

Fünf Erklärungsansätze sind es nach Héritier, die den Abschied vom „mechanistischen Modell der Politikentstehung und -durchführung“ begleitet haben.

- Die Policy-Netzwerkanalyse weist die Vorstellung zurück, „daß die staatlichen Akteure en tant que tels in einem Politikfeld den gesellschaftlichen Akteuren gegenüber eine dominante Position einnehmen; wem eine solche Stellung zukommt ist vielmehr eine empirische Frage, die sich theoretisch erklären läßt [...]“ (Héritier 1993b: 16).
- Das Ausfindigmachen von Policy-Advocacy-Koalitionen im Ansatz von Paul A. Sabatier (1993) zeigt, daß „die Gestaltung von Policies über längere Zeiträume hinweg als Policy-Lernen zu verstehen“ ist. „Dieses vollzieht sich als Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Policy-Advocacy-Koalitionen innerhalb eines Politikfeldes, die sich wiederum [...] um Wertvorstellungen/Überzeugungen oder hand-

lungsleitende Orientierungen herum verbinden (Belief Systems)“ (Héritier 1993b: 17).

- Ideen, Wertvorstellungen, Argumente und Überzeugungen finden als Faktoren der Politikentstehung immer mehr Niederschlag in der Policy-Forschung. Neben ökonomisch-rationalen Argumenten, die für die Policy-Formation von herausragender Bedeutung sind, geraten mehr und mehr auch kulturelle Traditionen in den Fokus der Policy-Analyse (Héritier 1993b: 17-18).
- Das „Garbage-Can-Modell“ reflektiert die Komplexität und die geringe Voraussagbarkeit des Policy-Prozesses. „Aus dieser Sicht fließen drei Ströme (Probleme, Policies, Politics) relativ unabhängig nebeneinander; unter bestimmten Bedingungen konvergieren sie und bringen eine politische Entscheidung hervor“; es öffnet „sich eine Handlungsgelegenheit (ein Policy Window)“ (Héritier 1993b: 18).
- Schließlich werden in policy-analytischen Fragestellungen die vielfältigen Formen der Policy-Verflechtung thematisiert. Die nationale und vermehrt auftretende internationale Interdependenz von Politiken zeitigt Folgen bei der Thematisierung politischer Probleme und bei den in diesem Kontext hervorgebrachten Problemlösungen (Héritier 1993b: 18-19).

Auch Günter Ulrich resümiert die Policy-Forschung der 70er und 80er Jahre dahingehend, daß sich diese zu stark „auf das Problem der Programmformulierung [konzentrierte]. Dabei wurde angenommen, daß sich die Politik auf der Grundlage einer umfassenden Problemanalyse von klaren und konsistenten Zielen leiten läßt (bzw. leiten lassen sollte). Politische Intervention erschien insgesamt als zielgerichteter Prozeß [...]. Diese rationalistischen Grundannahmen sind jedoch bald revidiert worden“ (Ulrich 1994: 41-42). Zwar versteht Ulrich den Policy-Zyklus durchaus als heuristisches Konzept, doch die Wirksamkeit politischer Programme sei abhängig „von den strukturellen Rahmenbedingungen und dem situativen Kontext in den verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus“ [...]. Der Einbezug der bottom up-Perspektive, d. h. die analytische Berücksichtigung der Interessen und Probleme der Betroffenen einer Policy, „kann daher unter Umständen größere Plausibilität beanspruchen als eine Sichtweise, die von der Gerichtetheit der politischen Intervention auf den hierarchischen und sequentiellen Aufbau des Policy-Prozesses schließt“ (Ulrich 1994: 42). „Der Policy-Zyklus ist also nicht hierarchisch und sequentiell strukturiert [...], sondern bildet

einen dynamisch-rekursiven Prozeß, bei dem sich die verschiedenen Phasen wechselseitig beeinflussen und bedingen“ (Ulrich 1994: 43).

Für meine Untersuchung ergibt sich als Konsequenz, daß die neuen Konzepte der Policy-Analyse aufzugreifen sind und daß der Policy-Cycle durchaus in reflektierter Form als heuristisches Gerüst der Studie dienen kann. Hinzuzuziehen sind daneben handlungstheoretische Konzeptionen. Diese betreffen zum einen Problemdefinitionen sowie Realitäts- bzw. Situationsdeutungen der Akteure, die - bei aller Differenz - durchaus auch auf „gemeinsame, policy-spezifische Grundnormen, handlungsleitende Orientierungen und ‘Theorien’ über Kausalzusammenhänge“ aufbauen (Benz 1997a: 307). Zum anderen sind Policies „nicht durch objektive Situationen vorgegeben, sondern werden in politischen Prozessen definiert“. Die Entstehung einer Policy, so der Tenor vieler Untersuchungen, ist daher „durch Zufälligkeiten der Situation und der Akteurskonstellationen [...] geprägt“ (Benz 1997a: 309-310). Und erst „durch die Definition einer Policy wird ein Problem entscheidungsfähig und damit zu einer ‘Aufgabe’ von Politik. Es ist dann soweit inhaltlich strukturiert, daß es in verfügbaren Entscheidungsstrukturen eingebracht werden kann“ (ebd., 310).

1.2 Policy-Typen und die Dimensionen von Politikprozessen

Bedeutsam sind für die Policy-Forschung Reflexionen über Policy-Typen. Diese können nach Windhoff-Héritier (1987: 21ff.) nominal kategorisiert werden. So entstehen mittels Komposita einzelne Politikfelder wie z. B. Sozial-, Energie-, Agrar- oder eben auch: Medienpolitik. Innerhalb dieser Felder finden sich entwicklungsgeschichtlich „bestimmte institutionelle Zuständigkeiten“ (ebd., 22). Des weiteren können Policy-Typen nach Wirkungen unterschieden werden, z. B. in distributive und redistributive. Policy-Typen sind darüber hinaus unterscheidbar nach den ihnen innewohnenden Steuerungsprinzipien, wie Gebot/Verbot, Anreiz, Angebot, Überzeugung/Information/Aufklärung und Vorbild (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 27). Letztendliches Kriterium der Differenzierung ist die Beschaffenheit des Policy-Typus’. Hier können materielle (Geld-, Infrastruktur- und Sachprogramme) von immateriellen Leistungen (z. B. soziale Dienstleistungen) geschieden werden (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 35-38). Hervorzuheben ist, daß Policies eine „Merkmalsvielfalt“ besitzen können. Eine scharfe Trennung und Zuordnung ist in der Analyse politischer Prozesse und Programme oftmals nicht möglich, da sich vielfache Überschneidungen ergeben.

Auf den zuletzt genannten Aspekt hat Heinelt (1993: 307) nachdrücklich hingewiesen: „In *nominellen Policies* - Politikfeldern wie Arbeitsmarkt-, Renten-, Umweltschutz- usw. -Politik - können sich nämlich je nach einzelnen Maßnahmen resp. Programmen distributive, redistributive, regulative und/oder selbst-regulative Politik sowie auch Politikarenen im Sinne [Theodor] Lowis nach- oder nebeneinander finden lassen“. Die Lowische Formel „*policies determines politics*“ gerate daher in ein viel differenzierter zu betrachtendes Licht, denn: „Dieses tatsächliche oder auch nur potentielle Nach- und Nebeneinander in einzelnen Politikfeldern/-bereichen gilt gleichermaßen auch für unterschiedliche *Steuerungsprinzipien* [...] und die unterschiedliche *Beschaffenheit* staatlicher *Interventionsformen oder Instrumente*, die für andere gängige Formen der Typologisierung von Policies stehen“ (Heinelt 1993: 307-308 m. w. N.; alle Hervorhebungen im Original).

So zielt Heinelt auf „eine politikfeld-orientierte Reflexion über Policy-Politics-Wechselbeziehungen und ihre Integration in policybereich-übergreifende Betrachtungen zum Politikprozeß“ (ebd., 308). „Wenn der ‘politische Prozeß als Problemverarbeitung’ (Mayntz) analysiert wird, was in der Policy-Forschung üblich ist, kommt der Art des zu bearbeitenden Problems für den Politikprozeß eine zentrale Bedeutung zu“ (ebd., 309). Sehr wichtig sei dabei, „in welcher Form ein Konflikt politische Aufmerksamkeit erregt“ (ebd.; mit Bezug auf Schubert 1991: 166) - oder eben nicht. Denn dies rufe unterschiedliche Wirkungen unterschiedlicher Policies hervor. Als Zwischenresümee hält Heinelt fest: „Sind zum einen politikfeld-spezifische Problemcharakteristika mit der Problemthematization durch das ‘policy-making-system’ verknüpft, so spielt zum anderen auch bei Unterschieden von Policy-Wirkungen die Wahrnehmung von Reaktionen in der gesellschaftlichen Umwelt durch das ‘policy-making-system’ eine entscheidende Rolle“ (ebd., 311). Die Antizipation von Widerständen sei demnach ein nicht zu unterschätzender Faktor in Politikprozessen. Darüber hinaus „[implizieren] Interdependenzen und fließende Grenzen eines Politikfeldes Akteurskonstellationen, die nicht nur vielschichtig und fragil, sondern schlicht unübersichtlich sein können“ (ebd., 312). Innerhalb von „Akteurskonstellationen oder Politiknetzwerken [...] bilden sich ‘governance structures’ [...] heraus, bei denen Problemlösungsprozesse aus drei Gründen differieren müssen - nämlich wegen unterschiedlicher Voraussetzungen a) der Problemthematization und Realitätskonstruktion durch die beteiligten Akteure sowie b) der Formulierung und c) der Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen“ (a. a. O.).

Die Dimensionen von Politikprozessen können nach Fritz W. Scharpf - adaptiert von Hubert Heinelt und Michael Weck (1998) - mit drei Begriffen noch näher beschrieben werden. So zeigt sich im Politikprozeß das

- *individuelles Wollen* als Umschreibung individueller Handlungsmotive und Ziele;
- das *sozialstrukturelle Können* betrifft organisatorisch-institutionelle Handlungsbeschränkungen und -möglichkeiten und
- das *kollektive Handeln* meint schließlich die kollektiven Weltansichten und Handlungsrouinen der Akteure im Politikprozeß (Heinelt/Weck 1998: 25).

Der Charakter eines Politikfeldes hat Auswirkungen auf seine Akteurskonstellationen, die wiederum die Problemlösungsprozesse nachhaltig beeinflussen. Hierbei sind wiederum drei Aspekte zu unterscheiden:

- „Bei der *Problemthematisierung und Realitätskonstruktion* spielen unterschiedliche, nicht zuletzt institutionell präformierte Problemwahrnehmungen eine Rolle“.
- „Hinsichtlich der Möglichkeiten, *verbindliche Entscheidungen politisch herbeizuführen*, stellt sich das ‘Problem der Staatswillensbildung’ (Scharpf)“ im Sinne einer „staatlichen“ Autonomie gegenüber im weitesten Sinne gesellschaftlichen Bereichen.
- „Policy-spezifische Unterschiede in politischen Entscheidungsprozessen hängen nicht zuletzt auch davon ab, wie die Möglichkeiten verteilt sind und von politischen Akteuren wahrgenommen werden, *verbindliche Entscheidungen umzusetzen*“ (Heinelt/Weck 1998: 29-31; Hervorhebungen im Original).

1.3 Der Policy-Arena-Ansatz und der akteurszentrierte Institutionalismus

Einen sehr fruchtbaren Ansatz zur Analyse politischer Entscheidungen stellt das Konzept der Policy-Arena dar. Dort wird die Beschaffenheit des politikfeldspezifischen Entscheidungszentrums zunächst als weitgehend unbestimmt gefaßt. Bernhard Blanke u. a. (1987; 1989) haben den Arena-Ansatz insbesondere dazu entwickelt und verwandt, um

analytisch dem sich in Kommunen konstituierenden 'zusammengesetzten' Politikfeld „Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit“ zu nähern. Ich halte den Ansatz für andere Politikfelder übertragbar.

Grundlegend stellt der „Begriff der *Politikarena* [...] auf politische Konflikt- und Konsensprozesse ab“ (Blanke u. a. 1987: 477; Hervorhebung im Original). Dieses Konzept dient dazu, „Inhalte von Maßnahmen, Steuerungsprinzipien (anders ausgedrückt: Programm- und Regelungsstruktur von policies), Wirkungserwartungen, Akteure und Institutionen sowie die Perzeption einer Policy“ zu analysieren (ebd., 477). Die Politikarena kann als Metapher verstanden werden für den Ort, an dem politische Konflikt- und Konsensprozesse ausgetragen werden. Darüber hinaus wird damit die prozessuale und dynamische Sichtweise von Politik hervorgehoben. Unterschieden werden kann die Politikarena in drei Sub-Arenen. In der *Entscheidungsarena* finden sich die unmittelbaren politischen Entscheidungs- und Funktionsträger. Die *Diskussionsarena* bezieht das engagierte Auditorium, d. h. die nicht unmittelbar beteiligten Akteure analytisch mit ein. Schließlich die *Implementationsarena*, die die unmittelbar mit der Durchführung einer Maßnahme bzw. einer Policy beschäftigten Akteure (z. B. Verwaltungseinheiten) einschließt. Ergebnis politischer Prozesse in Entscheidungsarenen kann bisweilen erst die Konstituierung einer Policy bedeuten. Blanke u. a. (1987: 478; Hervorhebung im Original) fassen zusammen: „1. Policies entstehen, wo Probleme politisch zu lösen sind; 2. Politikarenen entstehen, wo Probleme und der Prozeß der Problemlösung *wahrgenommen wird*“.

In der Nutzbarmachung des Konzepts der Politikarena muß sichergestellt werden,

- daß der Arena-Rahmen weit genug gefaßt wird, um bislang Unbekanntes aber Vorhandenes zu erfassen, er gleichzeitig eng genug ist, fest etablierte Strukturen des Politikfeldes zu berücksichtigen;
- der erweiterte Begriff der Politikarena sowohl die rechtlich relevanten als auch die einflußnehmenden Akteure analytisch berücksichtigt;
- die formellen und informellen Akteurskonstellationen mit einbezogen werden.

In der Analyse lokaler Arbeitsmarktpolitiken trat für die Forscher hervor, daß „[d]ie Problemwahrnehmung sowie gegebene institutionelle Strukturen und Finanzierungsmöglichkeiten [...] die Form [bestimmen], in der sich Lösungsmöglichkeiten entwickeln können“

(Blanke u. a. 1987: 481-482). Dabei kann die Vormachtstellung „bestimmter Akteure bei der Problemdefinition und der Politikformulierung oder bestimmter Institutionen bei der Implementation [...] dazu [führen], daß sie stärker als andere Akteure ihre ‘Sichtweise’ und Handlungslogik durchsetzen können“ (Blanke u. a. 1989: 536-537).

Eingewoben ist im Arena-Ansatz das „traditionelle“ Phasenmodell der Politikproduktion (vgl. Schubert 1991: 32-34; 69ff). Die Problemwahrnehmung und -definition, die Gestaltung der politischen Agenda, die Politik- und Programmformulierung, die Politik- bzw. Programmimplementation sowie die politische Verarbeitung von Ergebnissen umschreiben diese einzelnen, sich durchaus überschneidenden Phasen. Die an den jeweiligen Phasen beteiligten Akteursgeflechte können als Policy-Netze konzeptualisiert werden. Die Konstanz oder Veränderung dieser Netze ist empirisch zu erklären. Die politischen Formulierungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozesse werden dabei innerhalb einer Arena verortet. Die Arena beschreibt damit zum einen die Grenze des Feldes, zum anderen aber auch die Akteure und Institutionen, die unmittelbar und mittelbar am Politikprozeß beteiligt sind (z. B. im Rahmen einer frühzeitigen Problematisierung von Defiziten im Bereich lokaler Medien).

Auf einen weiteren, für empirische Analysen fruchtbaren Ansatz ist hinzuweisen. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus (aI) nach Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf besitzt einige Überschneidungen mit dem Ansatz eines „aufgeklärten Institutionalismus“ der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy (vgl. Blanke 1994). Mayntz/Scharpf zielen mit dem aI darauf ab, einen „maßgeschneiderten“ Ansatz für die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche zu entwickeln“ (Mayntz/Scharpf 1995: 39). Sie versuchen die Wiederentdeckung des Institutionalismus’ mit handlungstheoretischen Konzepten so zu verknüpfen, daß daraus die Analyse insbesondere von „Interaktionen zwischen korporativen Akteuren“ in staatsnahen Sektoren möglich wird. Institutionen stellen dabei einen „stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden [...] Handlungskontext“ dar. Keinesfalls werde institutionellen Faktoren eine determinierende Rolle zugeschrieben (Mayntz/Scharpf 1995: 43; im Original Hervorhebungen). Der akteurszentrierte Institutionalismus reklamiert für sich, „analytische Kategorien für die Erfassung theoretisch relevanter Aspekte der einen ganzen Sektor umfassenden Akteurkonstellationen zu entwickeln“. Dabei wird - in Abkehr zu einer reinen

Gesetzgeberperspektive - die „Einbindung staatlicher *und* nichtstaatlicher Akteure in Strukturen betont, die ihr Handeln prägen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 44; Hervorhebung im Original).

Für die Anwendbarkeit dieses Analyseansatzes - Mayntz/Scharpf sprechen von einer Forschungsheuristik - auf nicht-staatsnahe Sektoren entsteht das Problem der Abgrenzbarkeit: Ab wann ist ein „Sektor“ bzw. ein „ganzer gesellschaftlicher Teilbereich“ „staatsnah“, ab wann aber nicht mehr?²² In einem Forschungsfeld des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, der Telekommunikation, kann man zur Zeit einen folgenschweren, politisch initiierten Strukturwandel vom staatlichen Monopol zum regulierten Markt wahrnehmen, der die Frage nach der vormals unumstrittenen „Staatsnähe“ neu beantwortet. Im Bereich des Rundfunks existiert hingegen ein immerwährendes Spannungsverhältnis zwischen einer staatlichen bzw. öffentlichen Regulierung auf der einen Seite (staatliche Fernmeldehoheit, Sendeerlaubnisse nur über aufwendige Lizenzanträge bzw. -vergabe etc.) und der demokratietheoretischen Norm einer Staatsferne des Rundfunks bzw. einer Autonomie der Medien auf der anderen Seite. „Im Hinblick auf den Handlungserfolg ist von besonderer Bedeutung, ob und wie die Wahrnehmungen der Akteure von der Realität abweichen, auf welche Weise Situationsdeutungen und Ziel-Mittel-Hypothesen zu konsistenten strategischen Konzepten integriert werden, in welchem Maße diese in ‘epistemic communities’ (Haas 1992) oder ‘advocacy coalitions’ (Sabatier 1987) zwischen den beteiligten Akteuren geteilt werden und wie sie durch individuelle und kollektive Lernprozesse verändert werden können“ (Mayntz/Scharpf 1995: 53). Da in Policy-Analysen in einem großem Umfang das Handeln korporativer Akteure in den Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses rückt, gilt es, sich dabei auf die „handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten zu konzentrieren“ (Mayntz/Scharpf 1995: 54). Das Interagieren der Akteure weist auf spezifische Konstellationen des Handelns hin. Allein reicht hierbei nicht der Hinweis auf einen jeweils vorherrschenden Governance-Mechanismus. Vielmehr finden sich zum einen in einem Feld mehrere Governance-Formen (oder Steuerungsprinzipien [Heinelt 1993: 308]) nebeneinander; zum anderen sind oftmals „Formen der horizontalen

²² Das Abgrenzungsproblem kann und muß somit in das empirische Design und den Untersuchungsfokus einer Studie transformiert werden. Für meine Untersuchung bedeutet dies: Ich versuche die Handlungsorientierungen der am Politikprozeß beteiligten Akteure so zu identifizieren, daß die politischen Entscheidungen und das Ergebnis des Politikprozesses deutlich werden.

Koordination (Netzwerke beziehungsweise Verhandlungssysteme)“ auffindbar, die präzise charakterisiert werden müssen. Dazu steht die Netzwerkanalyse parat. Sie läßt es zu, „dauerhafte Beziehungen zwischen Akteuren als übergreifende Struktur sichtbar und im Hinblick auf eine Reihe analytischer Merkmale charakterisierbar zu machen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 62, m. w. N.).

Die Ansätze von Blanke u. a. (1987; 1989; 1994) und Mayntz/Scharpf (1995) reihen sich ein und sind Ausdruck einer Theorieentwicklung in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft, in der ein Erkenntnisfortschritt, eine veränderte Realität und ein Wandel in den theoretischen Konzeptionen Niederschlag findet. „Wir haben Grund zu der Vermutung, daß der Theoriewandel der vergangenen Jahrzehnte in Verbindung zu bringen ist mit der Erfahrung, daß die Steuerbarkeit moderner Gesellschaften durch staatliche Politik und Verwaltung begrenzt, aber nicht unmöglich ist, daß gesellschaftliche Strukturen und Prozesse wie politisch-administrative Institutionen nicht beliebig gestaltbar, aber auch nicht unveränderbar sind“ (Benz 1997b: 10). Mehr und mehr ersetzt werden strukturalistisch-determinierende Theorien von integrierenden Ansätzen. Folge dieses Perspektivwechsels ist, daß „das Handeln von Akteuren, Prozesse der Interaktion zwischen Akteuren, die emergente Entwicklung von Strukturen aus Interaktionen und die Doppelfunktion von Strukturen, Handeln zu begrenzen und zu ermöglichen“ (a. a. O.) zum prominenten Gegenstand der Forschung wird.

2. Zur Logik eines Politikfeldes Medienpolitik

2.1 Definitionen von Medienpolitik

An Definitionen, was Medienpolitik ist oder sein soll, mangelt es in den Sozialwissenschaften nicht. Medienpolitik und damit auch Rundfunkpolitik werden in der neueren Literatur pragmatisch überwiegend als Teilbereiche einer umfassenderen Kommunikationspolitik verstanden (vgl. Kleinstauber 1996b; Schatz u. a. 1990). Neben einer begrifflichen (Unter-)Ordnung sind auch verschiedene theoretische Vorverständnisse von Medienpolitik zu unterscheiden. Schon Wolfgang R. Langenbucher wies Mitte der 70er Jahre auf das Fehlen einer einheitlichen Theorie der politischen Kommunikation hin. So würden eine Vielzahl, zumeist sich kritisch verstehender Ansätze das Feld der Medien- bzw. Kommunikationspolitik beherrschen. Der Rückgriff auf Schlagwörter wie z. B.

„Öffentlichkeit“ und „öffentliche Aufgabe“ besitze wohl politisch-praktischen Nutzen, in der „Unterschiedlichkeit des Gebrauchs“ hätten die Begriffe dagegen „die Beliebigkeit von Leerformeln angenommen“. Er bemängelte darüber hinaus: „Auch der inzwischen eingebürgerte Sprachgebrauch - ‘Medien’-politik statt ‘Kommunikations’-politik - signalisiert eine kommunikationswissenschaftlich ziemlich willkürlich erscheinende Einschränkung des anzustrebenden Bereiches politischen Handelns“ (Langenbucher 1975: 453).

Diese Argumentation entsprang der Suche nach „Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Reformpolitik im Medienbereich“.²³ Grundsätzlich vermutet Langenbucher staatliche Reformpolitikpotentiale auch im Feld der Medien. Diese könnten aber nur langfristig zum Erfolg führen, da „bestimmte Bedingungen berücksichtigt werden“ müßten. Hierzu zählt Langenbucher die sich erst nach langer Zeit zeigenden Erfolge ordnungspolitischer Eingriffe; langwierige Verhandlungsprozeduren bei der Meinungs- und Willensbildung der beteiligten (Reform-)Gruppierungen sowie die Schwierigkeit, Reformbedürftigkeit zu „beweisen“ (Langenbucher 1975: 456). Da zudem die Massenmedien als Instrument der Herrschaftsausübung dienten, kämen „die politischen Machthaber in ein Dilemma [...]: Treibt sie demokratische Medienpolitik, so bildet sie sich selbst die politische Konkurrenz heran - in Form von bisher nicht perzipierten Interessen, von bisher nicht organisierten Gruppen, die nun zumindest im Bereich der Kommunikation am Prozeß der politischen Willens- und Entscheidungsbildung teilnehmen“. Und nur rhetorisch hängt er die Frage an: „Wird eine politische Gruppe durch gezielte politische Maßnahmen an dem Ast sägen, auf dem sie sitzt?“ (Langenbucher 1975: 456-457).

Hans J. Kleinsteuber kritisiert 20 Jahre nach Langenbucher, daß es immer noch keine „kohärente Theorie der Kommunikationspolitik [bzw. der Medienpolitik, STP] gibt“ (Kleinsteuber 1996b: 22). In der „Theoriegeschichte der Kommunikationspolitik“ versucht Kleinsteuber „leitende Paradigmen“ auszumachen (Kleinsteuber 1996b: 27-28). So habe es Ansätze gegeben, die medienpolitische Reformziele wie die Konzentrationskontrolle und die Partizipation der Bevölkerung am medialen Output in den Mittelpunkt rückten. Daneben habe die „marxistisch in-

²³ Der Titel des DVPW-Tagungsbeitrags von Langenbucher erklärt sich im Kontext des damaligen Kongreßthemas - ging es der versammelten Verbandswissenschaft doch darum, „autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems“ auszuloten. Wem also das Primat zufiel - der „Politik“ oder der „Ökonomie“ - kann an der zitierten Tagungsüberschrift unschwer erkannt werden.

spirierte Sichtweise, wonach die Ökonomie die Politik dominiere und jede Kommunikation unter Bedingungen kapitalistischer Herrschaft Klassenkommunikation sein müsse“ (Kleinsteuber 1996b: 28), einen breiten Raum eingenommen. Kleinsteubers „Paradigmenübersicht“ knüpft damit an Langenbuchers Beobachtung an, daß überwiegend „kritische Ansätze“ im Untersuchungsfeld dominierten. Heutige Ansätze würden sich im Gegensatz dazu „überwiegend affirmativ“ zeigen - welche dies sind, sagt Kleinsteuber aber nicht explizit.²⁴

Aus der sozialwissenschaftlichen Theorienvielfalt haben sich Wissenschaftler, die sich mit dem Politikfeld Medien beschäftigen, immer wieder im Sinne eines Steinbruchs bedient und unterschiedliche Ansätze kombiniert. In der Folge versucht Kleinsteuber, die Ansätze zu typisieren und zu systematisieren. Ich habe aus dieser kurzen Typologie die m. E. wichtigsten Ansätze hervorgehoben bzw. um eine eigene Einordnung ergänzt. So finden sich neben

- normativ-ordnungspolitischen Ansätzen im Rahmen der Regierungslehre (z. B. Hesse/Ellwein 1992);
- Ansätze, die ein umfassendes Feld Kommunikationspolitik bestimmen (Ronneberger 1978);
- steuerungstheoretische und policyorientierte Ansätze im Kontext eines funktionell-strukturellen Modells (Schatz u. a. 1990);
- systemtheoretische Annäherungen (Marcinkowski 1993; 1994) sowie schließlich
- akteursbezogene Interpretationen von Medienpolitik, die mit dem Netzwerk-Begriff operieren (bspw. Jarren/Donges 1997).

2.1.1 Medienpolitik als Ordnungspolitik

Rundfunkpolitik zählt in Deutschland traditionell und verfassungsrechtlich normiert zum Kompetenzbereich der Bundesländer, gleichwohl durch Abkommen, Vereinbarungen und Verträge umfangreiche horizontale und vertikale Politikverflechtungen bestehen. Nichtzuletzt ist die Funkhoheit des Bundes (Art. 73 Nr. 7 GG), die während und nach

²⁴ „Räumlich“ kategorisiert Kleinsteuber die Kommunikations- bzw. Medienpolitik darüber hinaus noch nach spezifischen Arenen (z. B. Bundes- und Landesebene, europäische und internationale Ebene) (Kleinsteuber 1996b: 31-33). Diese Unterscheidung ist folgenlos für den theoretischen Ansatz, nicht aber für das empirische Forschungsdesign einer policy-analytischen Studie.

Gründung der Bundesrepublik heftig umstritten war, Auslöser einer Verflechtung der Politikebenen bzw. von Politikfeldern (z. B. aktuell der Medien- und Telekommunikationspolitik). Das Fernmeldemonopol des Bundes erzwingt eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern über die Vergabe von Frequenzen. „Die rundfunkpolitische Vergangenheit hat allerdings gezeigt, daß dieses Spannungsverhältnis keineswegs immer konfliktfrei geblieben ist. Kritik wird daher oft geübt an der ‚Präjudizierung medienpolitischer Entscheidungen durch die Deutsche Bundespost‘ (Scherer) (Wiek 1995: 89).

Die Länder als Staatsqualität besitzende Einheiten im Bundesstaat nutzten den politischen Handlungsspielraum, der ihnen im Rahmen eines unter westlich-alliiertes Dominanz neugeschaffenen Mediensystems nach 1945 verblieb, unterschiedlich. In der Bundesrepublik kristallisierte sich ein *Rundfunkföderalismus* heraus, der einerseits länder-eigene Rundfunkstrukturen hervorbrachte, andererseits aber zu vielfältigen kooperativen Formen der Rundfunkpolitik führte (z. B. Staatsverträge der Länder).

Die Presse wurde nach 1945 (wieder) auf eine rein privatwirtschaftliche Basis gestellt, die fern staatlichen Einflusses bleiben sollte. Herausragendes Kennzeichen der bundesrepublikanischen Presseentwicklung ist die Konzentration, die aus dem Blickwinkel einer Meinungspluralität als problematisch betrachtet wird.

An diese Strukturmerkmale des Rundfunks bzw. der Presse (auf die ich näher im Kapitel 3 eingehe) knüpfen Joachim Jens Hesse und Thomas Ellwein in ihrer Regierungslehre an. Die Organisation der politischen Beteiligung geschieht auch und verstärkt über Massenmedien. Massenmedien sind das Ergebnis medienpolitischer Entscheidungen. Medienpolitik als Staatsaufgabe wird bei ihnen normativ begründet und mit dem leitbildhaften Ziel der Medienvielfalt verknüpft. Ausgangspunkt ist für sie das Grundgesetz. Dieses garantiert die Meinungs- und Informationsfreiheit nicht nur als individuelles Abwehrrecht gegenüber dem Staat, sondern aus Art. 5 GG ist eine *Staatsaufgabe* ableitbar, die auf die Schaffung und den Erhalt insbesondere einer angemessenen *Rundfunkordnung* abzielt. „Erwartet man vom Staat Medienpolitik, müßte [sie...] den Bereich der Medien insgesamt so ‚ordnen‘, daß ein vielfältiges und nicht allzu verzerrtes Angebot an Informationen und Meinungen an den Konsumenten herangetragen wird“ (Hesse/Ellwein 1992: 131).

2.1.2 Kommunikationspolitik als Staats- und Gesellschaftspolitik

Eine breitere Auseinandersetzung über die Gestalt des Politikfeldes findet sich bei Franz Ronneberger. Er geht in seinem dreibändigen Werk über „Kommunikationspolitik“ (im weiteren bei ihm und hier: K-Pol) von einem weiten Verständnis von K-Pol aus und reduziert diese nicht allein auf Staatspolitik. „Tatsächlich sind zahlreiche Interessenten aus allen Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Lebens daran beteiligt, und die Zielsetzungen reichen von der Wahrnehmung durchaus partikularer Interessen bis zu staatlich sanktionierten Regelungen und Normen, die dem Gesamtinteresse und dem Allgemeinwohl dienen sollen. K-Pol ist also nicht auf die Staatssphäre beschränkt, sie ist ebensowohl im gesellschaftlichen Raum anzutreffen“ (Ronneberger 1978: 76-77). Problematisch, so Ronneberger, sei damit nicht die Definition von K-Pol, sondern die Abgrenzung zu anderen Bereichen politischen Handelns. Gleichwohl ließen sich dominante Akteure im Feld der K-Pol ausmachen, denn in „der Praxis überragen die kommunikationspolitischen Aktivitäten der politischen Parteien und Interessenverbände bei weitem alle anderen organisierten und nicht-organisierten Bestrebungen“ (Ronneberger 1978: 81).²⁵

Auf Seiten des Staates habe im Laufe der Jahrzehnte kommunikationspolitisches Handeln unbestritten an Intensität zugenommen. Es gebe aber eine tiefgreifende Beschränkung staatspolitischen Handelns: „Aufgabe des Staates kann es nicht sein, eine besondere Qualität des Kommunikationsprozesses zu regeln: das Grundgesetz läßt lediglich ein existentielles Minimum an Garantie zu. Alles, was über ein bestimmtes Funktionsminimum des Kommunikationsprozesses hinausgeht, ist verfassungsrechtlich bereits fragwürdig“. Schwierig zu fassen seien daher die in kommunikationspolitischen Debatten oftmals benutzten Begriffe „wie Chancengleichheit, Gewaltenteilung, Recht auf Teilnahme oder Teilhabe am Kommunikationsprozeß, ja selbst ‘innere’ Pressefreiheit“. Diese Beobachtung - die nicht nur auf das Politikfeld Kommunikation und Medien zutrifft (STP) - relativiere die Zuordnung von K-Pol zu „Staatspolitik“ um einen weiteren Aspekt. Absprachen zwischen Ak-

²⁵ Diese Einschätzung teile ich, doch ich folge Ronneberger nicht in seiner sehr engen und unüblichen Definition von Medienpolitik als Teil der K-Pol. Dort stünde „die von den Medien selbst ausgehende K-Pol zur Erörterung“. Oder noch enger gefaßt: „Auseinandersetzungen zwischen den Medien um Anteile am publizistischen Markt, um Konkurrenz und Kooperation, Abgrenzung und Absprachen“ umschreiben das, was Ronneberger unter Medienpolitik versteht (Ronneberger 1978: 87-88, m. v. w. N.).

teuren der Politik, der Verbände und der Medien selbst würden einen breiten Raum einnehmen (Ronneberger 1978: 85, m. v. w. N.).

Kommunikationspolitisches Handeln könne sodann drei übergeordneten Ordnungszielen bzw. *Leitideen* zugeordnet und damit näher bestimmt werden: Autonomie, Vielfalt und Ausgewogenheit. „Freilich gehören diese drei Leitideen nicht oder nur bedingt zu den rechtlich fixierbaren und kodifizierbaren Normen und Forderungen; es wird nicht gelingen, sie so verbindlich zu definieren, daß sich von ihnen im Einzelfall das normgerechte Handeln ohne weiteres ableiten läßt“ (Ronneberger 1978: 215; im Original Hervorhebungen). Mit der Leitidee Autonomie könne eine Reihe von Begriffen assoziiert werden (z. B. Eigenständigkeit und Selbstbehauptung). „Autonomes Handeln zielt also in zwei Richtungen: Entfaltung und Entwicklung von Originärem, Grundlegendem, Eigentümlichen der Subsysteme, zweitens Erzeugung und Erhöhung von Beweglichkeit, Flexibilität, Anpassungsfähigkeit des Systemganzen“ (Ronneberger 1978: 218, m. w. N.). Der Leitidee Vielfalt ordnet Ronneberger drei Bedeutungen zu: „sie kann sich (1) auf publizistische Aussagen in unterschiedlichen Medien, insbesondere in Presse, Hör- und Fernsehfunk beziehen, (2) auf publizistische Aussagen innerhalb eines Mediums, insbesondere innerhalb der Presse, (3) auf publizistische Aussagen innerhalb ein und derselben Zeitung und Zeitschrift, wie innerhalb von Rundfunkprogrammen und einzelnen Sendungen“ (Ronneberger 1978: 224; im Original Hervorhebungen). Die im bürgerlich-liberalen Verständnis sich automatisch aufgrund der Pressefreiheit herausbildende Pressevielfalt könne als nicht mehr gegeben angesehen werden. Im Zuge der Entwicklung von hochkomplexen Industriegesellschaften und „der Entstehung der großbetrieblichen Verhältnisse in der Presse [...] hat auch die Leitidee der Vielfalt einen Wandlungsprozeß durchgemacht [...]“. Pressefreiheit und Vielfalt seien nunmehr zu einem kommunikationspolitischen Problem geworden (Ronneberger 1978: 226). Die dritte Leitidee, d. h. Forderungen nach Ausgewogenheit, ziele auf den gesamten Rundfunk der Bundesrepublik, das Gesamtprogramm einer Anstalt, auf einzelne Sparten des Programms, auf einzelne Sendungen und auf die Ausgewogenheit eines einzelnen Themas (Ronneberger 1978: 234).

2.1.3 Medienpolitik als Form politischer Steuerung

In der jüngeren politikwissenschaftlichen Medienforschung wurde der Versuch unternommen, medienpolitisches Handeln stärker theoretisch

angeleitet zu analysieren (vgl. Kleinsteuber 1996b: 22-25). Eine grundlegende Prämisse steuerungstheoretischer und policyorientierter Ansätze sei es, so Heribert Schatz u. a. (1990), daß Medienpolitik bzw. medienpolitische Instrumente als Formen politischer Steuerung begriffen werden können. Zwar greifen Schatz u.a. nicht explizit auf den Steuerungsbegriff zurück (vgl. dazu Mayntz 1987). Sie geben aber im weiteren den entscheidenden Hinweis auf eine folgenreiche theoretische Annahme: die relative „Autonomie des politisch-administrativen Systems gegenüber seiner gesellschaftlichen Umwelt und einem entsprechenden, auf Systemerhaltung und -weiterentwicklung ausgerichteten ‘Interesse des Staates an sich selbst’ (Offe)“ (Schatz u. a. 1990: 333). Hieraus leiten sie drei zentrale Determinanten der Handlungsrationalität staatlicher Medienpolitik ab. In anderen Worten gilt es, „Imperative staatlicher Medienpolitik in kapitalistisch-demokratischen Systemen“ (a. a. O.) ausfindig zu machen:

- Massenkommunikation umschreibt ein Feld gesellschaftlicher Bedürfnisse, aus dem sich die Staatsaufgabe „Schaffung einer positiven Rundfunkordnung“ ableiten läßt.
- Massenkommunikation ist Faktor und Medium politischer Willensbildungsprozesse sowie der Prozesse des Machterwerbs und Machterhalts. Neutral verstanden bedeutet dies die Herstellung von Öffentlichkeit für den politischen Willensbildungsprozeß. Zu beobachten ist dagegen der Versuch des Einwirkens auf den Massenmedienbereich staatlicherseits aufgrund einer politischen Legitimationskrise (*Instrumentalisierungsthese*).
- Massenkommunikation gilt als dynamischer Bereich einer wachstumsorientierten Volkswirtschaft. Die Medienökonomie sowie industrie- und technologiepolitische Aspekte treten in den Vordergrund. Es herrscht das Leitbild einer „sauberen Industrie“ vor (Schatz u. a. 1990: 333-336; vgl. hierzu auch schon Schatz 1978 und 1979).

Medienpolitik umfaßt nach der Definition von Schatz u. a. „begrifflich die Gesamtheit der Maßnahmen des politisch-administrativen Systems (Parteien, Parlamente, Regierungen und Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder), die direkt oder indirekt auf die Produktion, Distribution und den Konsum (Rezeption) massenmedial verbreiteter Inhalte einwirken. Medienpolitik ist Teil der Kommunikationspolitik, die zusätzlich die politische Einwirkung auf die Individualkommunikation

einschließt“ (Schatz u. a. 1990: 332). Die Autoren unterscheiden innerhalb ihres funktionell-strukturellen Modells drei Erscheinungsformen von Medienpolitik:

- Medienpolitik als Ordnungspolitik im Sinne der Schaffung verfassungsgemäßer Grundlagen für die Medien,
- Medienpolitik als Infrastruktur- und Ressourcenpolitik und somit Oberbegriff für die Gestaltung der technischen und sozialen Infrastruktur, der Forschungs- und Entwicklungs-Aktivitäten sowie Maßnahmen in den Bereichen Personal, Finanzen und Organisation,
- Medienpolitik als Programm- und Informationspolitik, die den direkten medialen Output betrifft.

An der skizzierten Medienpolitikdefinition wurde oftmals kritisiert, daß sie zu etatistisch bzw. zu stark „paS-orientiert“ ist (vgl. Jarren 1996 und weiter unten). Otfried Jarren u. a. versuchen daher, sich den Charakter von Medienpolitik auf einem inhaltlich-vergleichenden Weg zu erschließen. „Als ersten Schritt bedarf es [...] einer näheren Betrachtung des Feldes Medienpolitik, dessen spezifische Verfaßtheit sich deutlich von denen anderer Politik-Bereiche unterscheidet“ (Jarren u. a. 1993: 58). Als Besonderheiten markieren die Autoren: Der Medienbereich gelte als wirtschaftlich und machtpolitisch bedeutsamer Sektor des sozialen Lebens, seine Verflechtung insbesondere mit dem Wirtschaftssystem generiere eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Interessen, die ihrerseits mehr oder weniger erfolgreich versuchen würden, auf Medienpolitik Einfluß zu nehmen. „Die Bestimmung konkreter und verbindlicher Ziele ist im Bereich der Medienpolitik generell schwierig, wenn nicht unmöglich“, und darüber hinaus „besteht seitens der politischen Akteure Uneinigkeit darüber, ob im Medienbereich überhaupt staatlich reguliert werden soll“ (Jarren u. a. 1993: 59).

Die „normativen Strukturen des Gegenstandsbereichs“ (a. a. O.) würden dabei von vornherein als Barriere einer umfassend und tief wirkenden politischen Steuerung wirken, so daß es vielfach nurmehr um die Festlegung von Ordnungszielen gehe. Dabei sei ein prominenter Auslöser von Konflikten wiederholt die Frage, ob und wie weit das Mediensystem einer rein marktwirtschaftlichen Struktur überlassen werden solle. Ordnungsziele würden zudem noch mit Implementationszie-

len, z. B. den Zielen einer reformerisch-anspruchsvollen Medienpolitik, konfliktieren.²⁶

2.1.4 „Irritation durch Programm“: die systemtheoretische Alternative

Ob nun aber die „Regulierungskrise der Rundfunkmedien“ - und damit meint Frank Marcinkowski die Medienkonzentration und eine (mangelhafte) Programmqualität - „als Implementations- und Motivationsproblem, als Problem unzulänglichen Steuerungswissens, als Problem der Verfeinerung und Erweiterung von Instrumenten oder als Kapitulation vor Komplexität und Eigensinn des Steuerungsobjektes begriffen werden muß, ist im einzelnen umstritten [...]. Konsensfähig erscheint zumindest die Einsicht in die Grenzen der Reichweite konventioneller Steuerungsmittel“ (Marcinkowski 1994: 53).

Eine systemtheoretische Alternative zur traditionellen Steuerungstheorie geht von der gemeinsamen basalen Annahme aus, daß die Gesellschaft funktional differenziert ist. Vorausgesetzt wird darüber hinaus eine je spezifische Leitdifferenz der gesellschaftlichen Funktionssysteme, „auf die sich letztlich alle Operationen (vulgo Handlungen; STP) beziehen. Im Recht beispielsweise geht es ausschließlich um die Unterscheidung von recht und unrecht. [...] Die Steuerung der Operationsweise eines fremden Systems kann folglich als Versuch der Differenzminimierung aufgefaßt werden. Politische Steuerung von Rundfunkprogrammen bedeutet dann beispielsweise, die Differenz von jugendgefährdenden und jugendfreien Sendungen zu minimieren (möglichst auf Null)“ (Marcinkowski 1994: 57). Nun taucht aber ein entscheidendes theoretisches und empirisches Problem auf. Wenn unter Steuerung „Verringerung einer Differenz“ (Luhmann) verstanden wird, „dann lautet die Frage, welche Differenzen einer Minimierung überhaupt zugänglich sind“ (a. a. O.). Dies können nur sehr wenige oder gar keine sein, da sonst der teilsystembildende Unterschied - i. w. S. die

²⁶ Ich teile hier nicht die bei Jarren u. a. (1993) hindurchschimmernde Ansicht, marktwirtschaftliche Strukturen gingen einher mit einer vollständigen Non-Regulierung. Marktwirtschaftliche Strukturen bzw. „die“ Marktwirtschaft benötigen anspruchsvolle Rahmensetzungen, um die theoretischen Vorteile freien Austausches zu erzielen. Nach W. Eucken fällt dem Staat u. a. dabei die wichtige Aufgabe zu, die Macht von großen Wirtschaftsgruppen zu begrenzen oder diese Gruppen aufzulösen; eine für den Bereich privater Medien höchst aktuelle Prämisse! - Marktakteure „versuchen stets - wo immer es möglich ist - Konkurrenz zu vermeiden und monopolistische Stellungen zu erwerben oder zu behaupten. Ein tiefer Trieb zur Beseitigung von Konkurrenz und zur Erwerbung von Monopolstellungen ist überall und zu allen Zeiten lebendig“ (Eucken 1990: 31).

Leitdifferenz des Systems - entfällt und das System seiner Existenz beraubt wird. „Systemsteuerung“ [...] ist tatsächlich schon auf begrifflicher Ebene unsinnig, denn sie bezeichnet 'Entdifferenzierung'“ (Marcinkowski 1994: 58). Marcinkowski weist hingegen darauf hin, daß die Systeme die sie betreffenden Ereignisse oder Handlungen - sogenannte Relevanzen - nur durch die eigene „Brille“ erkennen können. „Das System kann lediglich durch eigene Operationen die Operationen eines anderen Systems irritieren, im angesprochenen System Informationsproduktion anstoßen und gegebenenfalls Reaktionen auslösen, die es selbst nicht mehr kontrollieren, sondern lediglich wieder beobachten kann. Solche Veränderungen sind daher nicht als bewirkte Wirkungen, sondern treffender als 'Resonanz' zu bezeichnen“ (Marcinkowski 1994: 59).

Daraus folgt eine neue, quasi gewendete Perspektive bezüglich des politischen „Steuerungsproblems“ im Rundfunkbereich: „Das empirische Problem lautet dann nicht mehr, wie wird gesteuert, sondern, wer oder was am Rundfunk irritiert die Politik? Wie liest das politische System Rundfunk und welche politikinternen Informationen werden daraus generiert?“ (Marcinkowski 1994: 59). Eine vormals als „intentional“ bezeichnete Steuerung wird demnach zur „Irritation durch Programm“.

2.1.5 Medienpolitik: Akteure im Policy-Netzwerk

Die Medienpolitik-Definition von Otfried Jarren und Patrick Donges (1997) besitzt einen funktionalen Charakter und eine handlungstheoretische Perspektive: „Medienpolitik umfaßt im weitesten Sinne alle Handlungen, die auf die Realisierung und die Veränderung der gesellschaftlichen Kommunikation (Strukturen, Anbieter und Angebote, Prozesse, Inhalte) gerichtet wird. Aufgabe von Medienpolitik ist die Gewährleistung und Sicherung öffentlicher Kommunikation“. Zum anderen erweitern die Autoren die Medienpolitik-Definition von Schatz u. a. (1990) um akteurtheoretische Komponenten und nennen in diesem Zusammenhang drei bestimmende Merkmale der Medienpolitik:

- „Medienpolitik ist [...] ein policy-Netzwerk, d. h. ein Beziehungsnetzwerk zahlreicher und unterschiedlicher Akteure, das auf Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse bezogen ist und die Handlungsräume (Arenen) definiert, in denen Probleme thematisiert und Konflikte ausgetragen werden“ (ebd., 238).
- „Medienpolitik ist ein nur schwach institutionalisiertes und stark

- fragmentiertes policy-Netzwerk“ und
- innerhalb „des Netzwerkes sind insbesondere die politischen Parteien in der Lage, die einzelnen Arenen kommunikativ zu vernetzen“ (ebd., 239).

Als Quintessenz ergibt sich aus dem Gesagten: „Medienpolitik ist [...] ein eigenständiges, in seinen Dimensionen (sozial, zeitlich, sachlich) offenes Handlungssystem, das vorrangig durch Kommunikation konstituiert wird und sich auf die Massenmedien als Regelungsfeld bezieht“ (a. a. O.).

Diese potentielle Offenheit des Handlungssystems bedarf einer Relativierung, denn „Medienpolitik wird mehr denn je als Arkanpolitik von statushohen politisch-administrativen Akteuren betrieben, die zumeist auch hohe Positionen innerhalb politischer Parteien bekleiden“ (Jarren/Donges 1997: 250). So zeige auch eine Fallstudie von Wiek (1995) zur nordrhein-westfälischen Medienpolitik das Vorherrschen eines Politikmusters, das charakterisiert sei durch nicht-öffentliches Aushandeln politischer Entscheidungen innerhalb eines kleinen Kreises von Akteuren. Ob und wie „offen“ das Handlungssystem bezüglich der Akteure, ihrer Interessen und Ideen wirklich ist, zeigt erst der jeweilige empirische Fall - z. B. der Konflikt um die Einführung eines Lokalfunks in Niedersachsen.

Die Studie von Ulrich Wiek zielt auf die Analyse von im weitesten Sinne kommunikativen politischen Handlungen der an der Rundfunkpolitik beteiligten Akteure ab. „Das Politikfeld ‘Rundfunkpolitik’ läßt sich, wie andere Politikfelder auch, abstrakt als ein ‘öffentlich-kommunikatives Koordinatensystem’ bzw. ein ‘PR-Markt’ verstehen, auf dem ein Austausch von Informationen stattfindet, aber auch ein Wettbewerb um Aufmerksamkeit. Dieser Wettbewerbs- und Konkurrenzcharakter des politischen Umfeldes führt zu der Frage nach der kommunikativen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Akteure“ (Wiek 1995: 17-18). Wiek liefert eine gut brauchbare Übersicht der Akteursstruktur im Feld der Rundfunkpolitik:

- Politisch-administratives System: dazu zählen der Bund und die Bundesländer (jeweils Parlament, Regierung, Verwaltung), die Bundespost (bzw. ihre Nachfolgeinstitution), in eingeschränktem Maße die kommunalen Gebietskörperschaften, das BVerfG, die Landesmedienanstalten, die Parteien sowie die Rechnungshöfe (u. a. wegen der Überprüfung der Haushalte der Landesmedienanstalten).

- Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.
- Profitorientierte, kommerzielle Einzelakteure: dazu zählen kommerzielle Rundfunkveranstalter, Verlage, Medienunternehmen.
- Verbände, die wirtschaftliche Interessen vertreten: Verlegerverbände, der Verband privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT), die Werbewirtschaft, die werbende Wirtschaft aber auch die Mediengewerkschaften.
- Fachbezogene Non-Profit-Organisationen: Medienorganisationen, Zuschauerverbände.
- Fachfremde Non-Profit-Organisationen: soziale und kulturelle Einrichtungen und Verbände, Gewerkschaften, Kirchen, Wissenschaft, Journalisten.

Auch nach Arnulf Kutsch und Marianne Ravenstein (1996: 65) „stellt Medienpolitik nur einen, wenngleich den wohl auffälligsten Aspekt kommunikationspolitischen Handelns dar. An ihm sind Akteure unterschiedlicher Art und Legitimierung beteiligt, die mit je spezifischen Interessen und Strategien auf die Normen und Regeln für die Ordnung und Gestaltung der Rahmenbedingungen der - zumal in sogenannten 'Informationsgesellschaften' - immer wichtiger erscheinenden gesellschaftlichen Kommunikation Einfluß nehmen“. Aus dieser Akteursvielfalt leiten sie ab, daß sich Kommunikationspolitik und mithin Medienpolitik daher nicht auf rein staatspolitisches Agieren begrenzen läßt.

Auf den wechselnden Gestaltungseinfluß dominanter Akteure im Politikfeld geht Kleinsteuber ein (1993; insb. 19-20). Er stellt in einem Rückblick fest, daß Juristen - im Vergleich zu anderen westlichen Staaten - sehr stark die bundesrepublikanische Medienpolitik geprägt hätten. Insbesondere das BVerfG sei hier als Institution und Verfassungsorgan an erster Stelle zu nennen. Zudem hätten sich die Karlsruher Richter immer wieder als „Schutzpatron“ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erwiesen.²⁷ Im Zuge der Entwicklung neuer Rundfunktechnologien, der Zulassung privater Anbieter sowie der verstärkten Kommerzialisierung des gesamten Mediensystems habe sich

²⁷ Hoffmann-Riem (1994) spricht von vier Stadien bzw. Phasen des Rundfunk-Richterrechts. Nach der Konsolidierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die ersten beiden Rundfunkentscheidungen des BVerfG schloß sich eine Phase an, die Hoffmann-Riem als „flexibles Bollwerk gegen die Kommerzialisierung“ charakterisiert. Das dritte Stadium, markiert durch die „Niedersachsen-Entscheidung“, stellte ein „Ventil für außenpluralistischen Rundfunk“ dar. In der vierten Phase schließlich baut das BVerfG „Schutzwälle gegen die Erosion öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ auf.

die ordnende Macht des BVerfG abgeschwächt. Durch die Einführung des privaten Rundfunks sei es zur Installation einer für die Bundesrepublik typischen föderalen Zulassungs- und Aufsichtsstruktur gekommen. Die Art der Aufsicht ziele dabei mehr auf Selbstregulierung und informelle Arbeitsweisen ab. Nurmehr der Marktzutritt werde kontrolliert. Die zu beobachtende enge Anbindung der Landesmedienanstalten an die jeweiligen Landesregierungen habe zur Folge, daß Medienpolitik oftmals nur an standortpolitischen Vorgaben ausgerichtet werde. Das Instrument des Verfassungsrechts werde für Medienpolitik mehr und mehr unbedeutender. Notwendig und wünschenswert wäre als Ersatz dafür, so Kleinsteuber, die verstärkte Parlamentarisierung medienpolitischer Fragen und Entscheidungen.

Die Definition von Jarren/Donges und die dort sowie bei Kleinsteuber, Wiek und Kutsch/Ravenstein zum Ausdruck kommende Betonung akteurtheoretischer Komponenten zeigen einen sehr wirklichkeitsnahen Zugang zur Analyse von Medienpolitik auf. Akteurtheoretische Komponenten beinhalten dabei sowohl die kognitiven Dispositionen der Handelnden als auch den - wiederum durch Akteurshandeln - hervorgebrachten historischen und rechtlichen Kontext, in den ein Handlungssystem Lokalrundfunkpolitik eingebettet werden kann.

2.2 Von der politischen Steuerung zur regulierten Selbstregulierung: statt eines Resümees

Nicht nur systemtheoretische Einwände sprechen gegen die *ausschließliche* Anwendbarkeit eines Konzeptes politischer Steuerung für die Analyse von Medienpolitik. Durch die demokratietheoretisch gebotene und verfassungsrechtlich bestätigte Staatsferne des Rundfunks kann von einem eigentlichen Steuerungsobjekt nicht gesprochen werden. Der (als Modellkategorie betrachtete) Staat ist zwar in der Lage, demokratietheoretisch unbedenklich und eventuell „nur“ ökonomisch nicht effiziente politikfeldspezifische Institutionen und Leistungen bereit- und herzustellen (z. B. in den Bereichen Bildung, Sicherheit, Gesundheit). Dies ist ihm im Feld der Medien aber aus guten Gründen verwehrt.

Und auch empirische Einwände sprechen gegen die Verwendung eines „traditionellen“ Steuerungsbegriffs. Mit der Einrichtung des „dualen Systems“²⁸ als dem Ergebnis eines ‚machtpolitischen Kompromisses

²⁸ Die Frage nach der Qualität der neuen deutschen Rundfunkordnung nach zehnjähriger Existenz des privat-kommerziellen Rundfunks ist immer auch eine Frage danach, ob es sich dabei um ein „echtes“ „duales“ „System“ handelt. Auf die Skizzie-

ohne Zielkonsens', dokumentiert im Rundfunkstaatsvertrag von 1991, entsteht für die Bundesländer ein Verlust „an Einfluß und Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks [...]. Ebenso schwindet der Einfluß der Bundesländer auf den privat-kommerziellen Rundfunk in dem Umfang, wo ökonomische und übernationale politische Faktoren bei der Ausgestaltung dieser Rundfunkteilordnung zu berücksichtigen sind“ (Jarren 1994a: 17). Die Autonomie der Rundfunkmedien, insbesondere privatrechtlicher Natur, nimmt daher zu.

Zusammengenommen, so meine Deutung, entstand durch eine intentionale Steuerung - die Einführung privaten Rundfunks - der Steuerungsverlust als nicht-intendierte Folge für das politisch-administrative System. Dieser Blick auf die Existenz und Ausgestaltung „politischer Steuerung“ im Rundfunkbereich muß aber wiederum auf ein grundsätzlicheres Moment gelenkt werden: „'Imperative Steuerung' (Hoffmann-Riem) durch rechtliche Normierung, insbesondere durch Gebote und Verbote, erweist sich - insbesondere im verfassungsrechtlich sensiblen Rundfunkbereich - als ein zu instrumenteller und in liberal-demokratischen Systemen nicht durchhaltbarer Ansatz“ (Jarren 1994a: 18). Das Konzept der politischen Steuerung, so wie es in anderen Politikfeldern gesucht, entdeckt oder erhofft wird, kann als wenig adäquat für die Analyse medienpolitischer Prozesse gelten. Daraus erwächst auf der einen Seite der Wunsch nach „hinreichenden empirischen Analysen über die entstandene hochkomplexe Rundfunkwirklichkeit“ (Jarren 1994a: 24). Auf der anderen Seite müssen die Wissenschaft und die Politik bemüht sein, „über zentrale theoretische Kategorien [Öffentlichkeit, Vielfalt, Integration]“ zu reflektieren (Jarren 1994a: 19).

Der Steuerungs begriff kann damit eine neue Prägung erhalten, denn „Steuerung erfolgt nicht dominant auf der Systemebene und zunehmend weniger allein durch das paS und mittels Recht [...]. Vielmehr übernehmen individuelle und korporative Akteure in - sozial, sachlich und zeitlich höchst wandlungsfähigen - Verhandlungssystemen Steuerungsaufgaben in einzelnen Prozessen. Steuerungsziele werden somit mehr und mehr zum Gegenstand von Verhandlungen selbst, sie werden damit prozessualisiert, und sie verlieren dadurch tendenziell einen allgemeinen normativen Charakter“ (Jarren 1994a: 24).

zung dieser Debatte kann hier verzichtet werden (vgl. stattdessen die Beiträge in Holgersson u. a. 1994).

Jarren/Donges stellen Regelungsfelder und Ansätze für eine derartige neue Medienpolitik vor, die einen Abschied vom überkommenen Steuerungsbegriff beinhaltet. Leitbild ist ihnen für den Bereich des Rundfunks eine „regulierte Selbstregulierung“ (Hoffmann-Riem).²⁹ Zwar solle dem politisch-administrativen System weiterhin der Auftrag zukommen, das Mediensystem zu gestalten. Doch in diesem Zusammenhang komme es zum Verlust des Einflusses der steuernden Instanzen des paS. „Es ist deshalb angemessen, nicht von Steuerung, sondern von Regelung zu sprechen, die vom politisch-administrativen System gemeinsam mit anderen Akteuren verfolgt wird“ (Jarren/Donges 1997: 248).

Doch ist diese Formulierung von Jarren/Donges nicht ein theoretisch nur bedingt überzeugender Notbehelf? Mayntz hat in einer jüngeren Arbeit zu zeigen versucht, daß „die“ Theorie der politischen Steuerung eine Transformation erfahren habe. Erwuchs aus der Enttäuschung über die Steuerungsunfähigkeit des Staates zunächst eine hohe Aufmerksamkeit für marktliche Regulierung sowie für eine organisierte gesellschaftliche Selbstregelung, so wende sich insbesondere der policy-analytische Blick auf einen Weg zwischen Hierarchie und Markt. Das Konzept des Politiknetzwerkes markiere wohl eine Akzentverschiebung hin zu Formen kooperativer Politik. Dies lasse die „traditionelle“ hierarchische Politik aber nicht gänzlich verschwinden (insbesondere nicht in den Bereichen innerer und äußerer Ordnung bzw. Sicherheit). Und darüber hinaus zähle „die Erfüllung der klassischen Staatsaufgaben nach wie vor zum politischen Selbstverständnis wie auch zu den an die legislativen, exekutiven und judikativen Institutionen gerichteten Erwartungen - gleichgültig, ob ihr Adressat nun der Zentralstaat oder eine andere Ebene staatlichen Handelns ist“ (Mayntz 1995: 156). Das politische System sei mehr als nur ein Teilsystem des ausdifferenzierten Gesellschaftssystems; es fungiere als ein „Spezialist fürs Allgemeine“. Der Staat gelte als „Treuhand“, dem etliche Staatsaufgaben zufallen. Die oftmals hypostasierte Allzuständigkeit des „Vater Staat“ resultiere nicht - bzw. nicht nur - aus dem Besitz an grenzenloser Macht. Die Allzuständigkeit „beruht vielmehr auf Legitimität, die durch eine demokratische Verfassung, durch Tradition oder

²⁹ Sie zählen zu diesen Regelungsfeldern (enumerativ:) 1. eine Medienstrukturpolitik; 2. die integrative Betrachtung von Individual- und Massenkommunikation; 3. ein herzustellendes Publizistikprivileg; 4. die Herstellung vielfältiger Angebotsstrukturen (Dualitätsprinzip); 5. eine Zugangsgerechtigkeit für Rezipienten; 6. die Abfassung internationaler Regelungen.

auch durch Charisma begründet sein kann. 'Steuerung' im Sinne einer absichtsvollen Beeinflussung sozialer Prozesse bleibt damit *dem Anspruch nach* die besondere Funktion des politisch-administrativen Systems. Was sich geändert hat, ist die Art, wie der Staat seine Aufgaben zu erfüllen versucht“ (Mayntz 1995: 157; Hervorhebung im Original). Wenn in modernen Staaten ein Kräftegleichgewicht zwischen Staat und Gesellschaft herrsche, dann finde sich als Politikform vielfältig eine Kombination von gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung.

Die „neue“ Theorie politischer Steuerung verneint nach Mayntz somit keineswegs „die fortdauernde Existenz autoritativer Staatsintervention mit dem Ziel einer direkten Verhaltenssteuerung“; sie blickt „jedoch (daneben) auf die Möglichkeiten und Folgen der absichtsvollen 'staatlichen' (öffentlichen, politischen) Einwirkung auf Entscheidungsprozesse in rein gesellschaftlichen und in gemischten Verhandlungssystemen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure“ (Mayntz 1995: 164-165). Steuerung existiere *in* der Gesellschaft - nicht *die* Gesellschaft könne gesteuert werden, so Mayntz resümierend.

Elemente der Theorie politischer Steuerung werden gleichsam hinübergerettet in eine durch Prozessualisierung und Verhandlung dominierten Perspektive der Art und Weise des Policy-Making. Für die große analytische Erklärungskraft handlungs- bzw. akteurtheoretischen Ansätze spricht somit ein weiteres Argument. Mit Gerhard Vowe (1994) teile ich die Ansicht, daß diese Ansätze eher als systemische oder systemtheoretische Ansätze medienpolitisches Agieren erklären können.³⁰ Darüber hinaus sind handlungs- und akteurtheoretische Konzepte, die in das policy-analytische Konzept Einzug finden können, dem Gegenstand „Fallstudie zur Genese des Lokalfunks“ aus forschungspraktischen und -logischen Gründen angemessener.

³⁰ „Aber wenn ich den Stellenwert des 'Spiegel' für die Politik, die volkswirtschaftliche Bedeutung der Regionalpresse oder die kulturelle von RTL klären will - ist es dann hilfreich, den Medien, dem Rundfunk, der Publizistik oder wem auch immer Selbstreferenz zu unterstellen? Bringt das Klarheit in die Analyse von Medienwirkungen, von Medienentwicklung, von Medienpolitik? Ich sehe das noch nicht, sondern meine, daß diese den Blick eher verstellt als erhellt“ (Vowe 1994: 150). Vowe bezieht sich größtenteils auf den beachtlichen Versuch Marcinkowskis (1993), das publizistische System als autopoietisches zu fassen.

3. Policy-Analyse und Medienpolitik - ein kurzer Forschungsüberblick

Bei einem Blick auf die politikwissenschaftliche Literatur zum Medienbereich zeigt sich auffällig eine „empirische Lücke“ im Feld der Politikprozeßanalysen. Die Politikfeldforschung hat Medienpolitik noch nicht gänzlich für sich entdeckt (so Marcinkowski 1994: 63 [FN 2]; vgl. im Gegensatz dazu Kleinfeld [1996: 28], der Analysen zum Lokalfunk als typisches Karrierethema der lokalen Politikforschung bezeichnet).³¹ Dies mag zum einen mit historischen Wurzeln und zum anderen mit Themenkarrieren der bundesrepublikanischen Policy-Forschung zu tun haben. Darüber hinaus nimmt das Thema „Medien“ in der allgemeinen politikwissenschaftlichen Forschung einen unteren Platz in der Rangliste ein (vgl. Marcinkowski 1993: 14).

Diese „empirische Lücke“ beklagte schon Schatz (1978), der über den Stand der „politikwissenschaftlich relevanten Massenkommunikationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland“ in den 70er Jahren berichtet. Er versucht, die Forschungsbeiträge anhand eines „Begriffsapparats“ zu systematisieren. Überordnende Kategorien bilden dabei das „politisch-administrative System (paS)“, das „Massenkommunikationssystem“ (MKS) sowie „Umwelt-Systeme“. Dies ermöglicht eine (tabellarische) Sortierung und Zuordnung einzelner Beiträge. Resümierend schreibt Schatz: „Schon auf den ersten Blick fällt auf, daß die medienpolitischen Aktivitäten des paS offensichtlich nur sehr zurückhaltend zum Gegenstand empirischer Forschung gemacht werden“. Und er konkretisiert: „Spärlich abgedeckt sind vor allem die internen Strukturbedingungen der Medienpolitik der Parteien und des Regierungsapparats [...]“. Zu erkennen sind vielmehr „vier Schwerpunkte: Strukturanalysen des MKS [...], formale und inhaltliche Aspekte der politischen Berichterstattung [...], Wirkungsforschung [...], Untersuchungen zur Mediennutzung [...]“ (Schatz 1978: 444-445).³²

³¹ Auf die politikwissenschaftliche Relevanz des Themas „Lokalfunk“ machte wiederholt Schatz aufmerksam. Anlässlich einer Sitzung des Arbeitskreises „Politik und Kommunikation“ auf dem DVPW-Kongreß 1988 formulierte er hierzu fünf Leitfragen und verwies insbesondere auf die Einordnung in die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion, die mit dem durch die Dualisierung des Rundfunks einhergehenden Strukturwandel dieses Massenmediums neu belebt werde (vgl. Immer 1989: 452).

³² An diesem Umstand hat sich nicht sehr viel geändert, gleichwohl mit der Dualisierung des Rundfunks ein Anwachsen der Begleit- und Evaluationsforschung insbesondere zum Lokalfunk sowie zu den Inhalten privat-kommerzieller TV-Programme zu verzeichnen ist. Die Forschungsansätze dieser Studien (z. B. Akzeptanz-, Reich-

Auch Max Kaase, Friedhelm Neidhardt und Barbara Pfetsch zählen Analysen im Politikfeld Medien - wie in der Einleitung erwähnt - zu den Desideraten der Massenkommunikationsforschung. Explizit die Policyforschung wird aufgefordert, „am Beispiel einzelner medienpolitischer Konflikte, [...] die Akteurskonstellationen und Akteursnetzwerke, wechselnde Interessenkonfigurationen und Koalitionsbildungen bei komplexen politischen Entscheidungsprozessen zu identifizieren und deren Wirkung abzuschätzen“ (Kaase u. a. 1997: 8).

Einige Studien, die policy-analytische Ansätze und Fragestellungen verfolgen, möchte im weiteren vorstellen.

Nicola Hirsch (1991) analysiert die Konstruktion sowie die Umsetzung des sogenannten Zwei-Säulen-Modells, d. h. die Einführung des Lokalfunks in Nordrhein-Westfalen.

„Das Zwei-Säulen-Modell wurde [...] in NRW teilweise als *die* Alternative zu rein kommerziellen Organisationsformen betrachtet. Dieser Anspruch stützt sich auf das Ziel der Modellkonstruktion, die privat-kommerzielle Veranstaltung von Lokalfunk gesellschaftlich zu kontrollieren, indem das binnenpluralistische Vielfaltsgebot die Organisationsform und -aufgabe der Säule Veranstaltergemeinschaft strukturiert. Letztere soll durch die Gemeinwohlorientierung, zu der sie verpflichtet wurde, die kommerzielle Handlungsrationalität der Säule Betriebsgesellschaft domestizieren“ (Hirsch 1991: 306; Hervorhebung im Original).

Hirschs Forschungsansatz konzentriert sich auf die am Politikprozeß beteiligten Akteure sowie deren Interessen bzw. Interessendurchsetzung. Leiten läßt sich Hirsch bei der Bewertung dieses für die Bundesrepublik einmaligen Modells lokalen Hörfunks von normativ-theoretischen Funktionsbestimmungen des Rundfunks bzw. der politischen Kommunikation im lokalen Raum. Ziel der Arbeit ist es u. a., politische Prozesse „in ihren konkreten Erscheinungen der Wissenschaft zugänglich“ zu machen (Hirsch 1991: 4). Hirsch bedient sich dabei policy-analytischer Begriffe und Ansätze, um „aus normativer Sicht auf Ziele, Aufgaben, Interessen und Akteure“ im Politikprozeß aufmerksam zu machen. Darüber hinaus werden in der Politics-Dimension „die durch rechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben bestimmten Handlungsspielräume“ der Akteure dargelegt

weiten- und Inhaltsstudien) sind für meine Gesamtuntersuchung zur niedersächsischen Medienpolitik aber nur von sehr randständigem Interesse.

(Hirsch 1991: 10). Zu einigen ausgewählten Ergebnissen der Studie: Der Alternativ-Anspruch, den das NRW-Modell für sich beansprucht, werde kaum eingelöst, da es zu einer „Antizipation der kommerziellen Zwänge“ komme (Hirsch 1991: 311). Dies sei das Ergebnis eines spezifischen Interessenausgleiches auf landespolitischer Ebene. Für den Gesetzgebungsprozeß erkennt Hirsch als wichtigste Akteure „sozialdemokratische Medienpolitiker aus Landesregierung und Parlamentsfraktion sowie die nordrhein-westfälischen Zeitungsverleger. Die Entscheidung der sozialdemokratischen Medienpolitiker, erstens lokalen Rundfunk einzuführen und diesen zweitens über Werbeeinnahmen zu finanzieren, machte eine Berücksichtigung der Verlegerinteressen notwendig. [...] Die Kombination von binnenpluralistischen und kommerziellen Modellanteilen im Zwei-Säulen-Modell ist als Kompromiß zwischen diesen Akteuren entstanden“ (Hirsch 1991: 314). Die Studie schließt mit einem negativ-realistischen Resümee, denn die Politikprozesse um die Einführung des Lokalfunks in Nordrhein-Westfalen könne man „auch als ein Lehrstück für die begrenzte Reichweite ambitionierter politischer Vorstellungen und gesetzlicher Vorgaben begreifen - was angesichts des allgemein zu beobachtenden Einflusses des Medienkapitals auf Medienpolitik auch nicht sehr verwundert“ (Hirsch 1991: 318).

Durch die Analyse der kommunikativen Strategien der am Politikprozeß beteiligten Akteure gelangt auch Wiek (1995) zu der Erkenntnis, daß die auf dem Landesrundfunkgesetz fußende Einführung des Lokalfunks in NRW sich äußerst langwierig gestaltete. Zentraler Akteur sei hier die SPD (bzw. die SPD-Fraktion im Düsseldorfer Landtag) gewesen, die relativ rasch einen Wechsel in ihrer medienpolitischen Grundeinstellung vollzog. Medienpolitik sei mit Standortpolitik verknüpft worden, und darüber hinaus wurde eine „machtpolitische Interessenkoalition“ mit den Zeitschriften- und Zeitungsverlegern gebildet. Dies habe bei Beteiligung der letztgenannten Gruppe die Einführung eines werbefinanzierten Lokalfunks ermöglicht, der parallel nichtkommerzielle Bürgerfunkelemente enthielt (Wiek 1995: 117-119). Die Analyse des lokal-funkpolitischen Prozesses habe zudem verdeutlicht, daß sich der „Ort der rundfunkpolitischen Entscheidung [...] tendenziell verschoben [hat] und zwar von der parlamentarisch-öffentlichen Debatte zur informell, geheimen Verhandlung“ (Wiek 1995: 190). - Eine Beobachtung, die kein Merkmal von Exklusivität des Politikfeldes ist!

Explizit mit dem policy-analytischen Instrumentarium arbeitet Jürgen Wagner (1994) in seiner Studie zur EG-Fernsehrichtlinie. Er behandelt die Entstehung dieser Richtlinie als Beispiel für die Politikfeld-

genese auf supranationaler Ebene, d. h. es geht ihm um die analytische Aufklärung, warum die Richtlinie zwar heftig auf nationalstaatlicher Ebene kritisiert wurde, sie aber dennoch das Produkt nationalstaatlicher Verhandlungen auf der Ministerrateebene darstellt. Wagner füllt mit seiner Arbeit ein Stück weit die - so auch von ihm konstatierte - Lücke politikwissenschaftlicher Forschung im Bereich der Medien (Wagner 1994: 16). Aus forschungspraktischen Gründen beschäftigt er sich mit der Fernsehrichtlinie in der Tradition einer Fallstudie, von der er Aufschluß über die Logik des Politikfeldes in seiner Gänze erhofft. Neben den für supranationale Politiken möglichen alternativen Analyseansätzen ist nach Wagner die Policy-Analyse deshalb prädestiniert, da mit ihr erkannt werden kann, „welche Faktoren in welcher Art und Weise für das Ergebnis eines Politikprozesses verantwortlich sind“ (Wagner 1994: 18). Wagner orientiert sich konzeptionell an Windhoff-Héritier (1987). Es geht ihm daher um die Erfassung des dynamischen und diachronischen Vorgangs des Politikmachens, der Herauskristallisierung medienpolitisch bedeutsamer ordnungspolitischer Vorstellungen und kulturell tradiertter Annahmen, der Sichtbarmachung „von personellen, strukturellen und prozessualen Veränderungen“, die für die „Entwicklung des Politikinhalts“ relevant sind (Wagner 1994: 17-21; Zitat: 19). Methodisches Werkzeug bietet ihm dafür die Policy-Analyse mittels des heuristischen Konzepts eines Policy-Zyklus' sowie der Bestimmung der politikfeldspezifischen Akteure und ihrer Beziehungen innerhalb eines Policy-Netzes. Für Wagner „geht der Policy-Ansatz davon aus, daß vorgefundene Institutionen, Strukturen und Prozeßabläufe einen entscheidenden und nachvollziehbaren Einfluß auf ein Politikergebnis haben“ (Wagner 1994: 21).

Die Ergebnisse der Studie von Wagner sind über den eigentlichen Gegenstand „EG-Fernsehrichtlinie“ deshalb von Interesse, da er sehr überzeugend herausgearbeitet hat, welche Faktoren den größten Einfluß auf die Politikgestaltung besaßen. Wagners Analyse zeigt noch vor allen anderen Faktoren den überdurchschnittlichen Einfluß *ordnungspolitischer Vorstellungen* und *kulturpolitischer Traditionen* in der nationenübergreifenden Politikformulierung. Die Richtlinie sei das Produkt der spezifischen Verhandlungsprozeduren auf der Ebene der EG, d. h. prägend sei die Auseinandersetzung zwischen den Leitbildern „Markt“ und „Regulierung“ für dieses neue Politikfeld gewesen. Nichtsdestotrotz hätten sich im Politikprozeß auch typische, mitunter dominante Einflüsse des politisch-administrativen Systems als solchem herauskristallisiert, z. B. institutionelle Eigeninteressen der EG-Kommission. Förder-

lich dafür seien die durch Experten geprägten informellen Verfahren der Politikgestaltung einerseits und die Logik der Politik eines Mehr-Ebenen-Systems andererseits gewesen (vgl. Wagner 1994: 167-178).

Kapitel 3

Grundzüge, Entwicklungen und Strukturwandel des bundesrepublikanischen Massensystems

„Ich habe zehn Jahre für die Einführung des Privatfunks gekämpft. Ich habe mir nicht vorgestellt, daß so ein erbärmlicher Schund über die Kanäle geht. Es muß möglich sein, wenigstens sozialschädliche Programme zu streichen“ (Manfred Kanther [CDU], ehemaliger Bundesinnenminister, vor dem Wirtschaftsrat der CDU Berlin-Brandenburg; zit. n. taz, 18.7.97).

Die Struktur der bundesrepublikanischen Massenmedien war bis zur Mitte der 80er Jahre von zwei herausragenden Merkmalen geprägt: der privatwirtschaftlichen Pressekonzentration einerseits und der Organisation des Rundfunks als ausschließlich öffentlich-rechtlichem andererseits. Über Jahrzehnte herrschte in dieser Hinsicht ein relativ stabiler politischer Konsens in der Bundesrepublik, nicht zuletzt zementiert durch die Entscheidungen des BVerfG, an dieser tradierten Medienstruktur möglichst nichts zu ändern. Es ist nur die andere Seite derselben Medaille, wenn Stefan Braunschweig u. a. konstatieren, daß die „Stabilität, die das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem trotz aller Beseitigungsversuche lange besessen hatte, [...] nicht Ergebnis eines medienpolitischen Grundkonsenses, sondern einer lange existierenden Interessenidentität aller Bundesländer an einem föderal strukturierten, öffentlich-rechtlichen Rundfunkwesen [war]“ (Braunschweig u. a. 1990: 45).

Die Genese des niedersächsischen Lokalfunks erklärt sich auch aus den medienstrukturellen Entwicklungen in der Bundesrepublik. Der Rekonstruktion dieser Entwicklungen dient dieses Kapitel. Ich zeichne die für (West-)Deutschland getroffenen Weichenstellungen und Veränderungen knapp für die Presse und ausführlicher im Bereich des Rundfunks nach. Die Zulassung privaten Rundfunks stellt dabei eine einschneidende Veränderung des gesamten Mediensystems dar. Darüber hinaus behandle ich grundlegende Fragen lokalen Rundfunks

und Offener Kanäle. Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit einer kurzen Reflexion des bundesrepublikanischen Medien-Strukturwandels.

1. Presseentwicklung

Prägend für die Pressestruktur der Nachkriegszeit war die Lizenzvergabephase auf privatwirtschaftlicher Basis unter der Kontrolle der Militärbehörden (Mosberg 1991). Innerhalb von vier Jahren entstanden insgesamt 155 neue Tageszeitungen. Sie wurden ausschließlich an Einzelpersonen und nicht an Parteien oder Gewerkschaften vergeben, was aber nicht verhinderte, daß in einigen Fällen eine Parteinähe der Lizenzträger offensichtlich war. Die Altverleger aus der Weimarer Republik konnten sich kaum durchsetzen, obgleich ihr publizistischer Einfluß in einigen Kreisen und Gemeinden durch die Herausgabe von „Heimatblättern“ nicht zu unterschätzen war. Eine ebenso wichtige publizistische Funktion in der bundesrepublikanischen Restaurationszeit besaßen die illustrierten Zeitungen als erschwingliche Unterhaltungsmedien gegenüber dem noch neuen und kaum verbreiteten Fernsehen. Schon 1954 erreichten die zehn größten wöchentlich erscheinenden Illustrierten eine Gesamtauflage von etwa 7,6 Mio. Exemplaren (Frei 1983a: 297). Das Erscheinen neuartiger illustrierter, mehr und mehr auch (gesellschafts)politisch engagierter Wochenzeitschriften (z. B. STERN), das Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL sowie eine qualitativ anspruchsvolle überregionale Tages- und Wochenpresse (u. a. Die Welt; Die Zeit) komplettierten den Markt der westdeutschen Nachkriegspublizistik.

Den rechtlichen Rahmen der unternehmerisch freien publizistischen Tätigkeit bilden die Pressegesetze der Länder. Hinzu kommen kartellrechtliche Bestimmungen, die Ausdruck einer regulierten Marktwirtschaft sind. Zu den Kernbestimmungen der Pressegesetze in den Ländern zählen unisono die Freiheit der Presse, die öffentliche Aufgabe der Presse, das Informationsrecht der Presse, das Zeugnisverweigerungsrecht, aber auch das staatliche Recht, Beschlagnahmungen in begründeten Fällen vorzunehmen (vgl. das Niedersächsische Pressegesetz vom 22. März 1965 [mit Ergänzungen und Berichtigungen], in: VNZV 1996: 232-237).

Schon früh setzten allerdings Konzentrationstendenzen im Pressebereich ein, die zum Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen wurden.

„Die Sorge der Pressekommission ist, dem Bürger könnten in absehbarer Zeit durch fortschreitende Konzentration nicht mehr genügend unabhängige und über große Breitenwirkung verfügende Publikumsorgane zur Verfügung stehen, aus denen er sich frei seine Meinung bilden kann. Dies ist schon jetzt auf den Teilsektoren des Pressewesens für politische Wochenmagazine, Straßenverkaufszeitungen und für Sonntagszeitungen der Fall. Das gleiche gilt für diejenigen kreisfreien Städte und Landkreise, in denen dem Bürger nur noch eine über Lokalereignisse berichtende Zeitung zur Verfügung steht. Im überregionalen Bereich wird allerdings zu berücksichtigen sein, daß die Wochenzeitungen unterschiedlichster Richtungen immerhin ein gewisses Gegengewicht darstellen“ („Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland“ [1968], zit. n. Meyn 1996: 110).

Die Bundespolitik reagierte erst in den 70er Jahren auf die Pressekonzentration. Mit dem „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) unterliegen Zusammenschlüsse von Presseunternehmen der allgemeinen Fusionskontrolle. Seit der Dritten Novelle vom 28.6.1976 ist das GWB auch auf lokale und regionale Pressemärkte anwendbar. „Danach muß das Bundeskartellamt Zusammenschlüsse von Presseunternehmen genehmigen, die gemeinsam im Jahr mehr als 25 Millionen Mark umsetzen“ (Meyn 1996: 111). Der Bund besitzt demnach mittels des Instruments der Fusionskontrolle eine nicht geringe Macht auf die Gestaltung der Pressestruktur. Doch diese Novellierung ist markanterweise in einer Zeit in Kraft getreten, in der die bedeutendsten Konzentrationsprozesse bereits abgeschlossen waren (vgl. Spieler 1988: 20-29, m. w. N.). Die Fusionskontrolle erlangt mit der Gründung privater Rundfunkunternehmen, an denen Zeitungsverlage beteiligt sind, eine neue Herausforderung, denn große „Aufmerksamkeit wird dem intermediären Wettbewerb im lokalen Bereich zu widmen sein, da hier der Konzentrationsprozeß am weitesten fortgeschritten ist“ (Spieler 1988: 149).

Mit Bezug auf zahlreiche Untersuchungen kann Norbert Jonscher (1995: 187-188) auf „verschiedene Arten und Formen der Konzentration im lokalen Tageszeitungssektor“ aufmerksam machen:

- Die *ökonomische Konzentration* betrifft die Unternehmens- oder Verlagskonzentration, d. h. eine starke zahlenmäßige Verringerung klei-

nerer Presseunternehmen mit einhergehendem Anstieg der Zahl großer Verlagsbetriebe;

- die *publizistische Konzentration* umschreibt die abnehmende Zahl der Vollredaktionen;
- die *Auflagenkonzentration* benennt eine Entwicklung, wonach die Gesamtauflage bundesdeutscher Tageszeitungen von immer weniger werdenden Großverlagen herausgegeben wird.

Die beiden nachstehenden Tabellen illustrieren den Strukturwandel der bundesrepublikanischen Tagespresse.

Tabelle 1: Tagespresse 1954-1989

	1954	1964	1969	1976	1981	1989
Tageszeitungsverlage	624	573	517	403	392	358
	(611)	(561)	(507)	(396)	384)	(352)
Redaktionelle Ausgaben	1500	1495	1372	1229	1258	1344
	(1483)	(1472)	(..)	(1194)	(1218)	(1312)
Vollredaktionen (PE)	225	183	149	121	124	119
	(213)	(172)	(139)	(113)	(117)	(113)
Verkaufsauflage (in Mio.)	13,4	17,3	18,1	19,5	20,4	20,3
	(10,9)	(11,9)	(12,6)	(13,2)	(14,2)	(14,7)

(Quelle: Jonscher 1995: 186)

Tabelle 2: Verlage nach Auflagenzahlen

	1954		1976		1989	
Auflagen-Kl.	Verlage	Auflage	Verlage	Auflage	Verlage	Auflage
Insgesamt	624	13,4	403	19,5	358	20,3
in vH	100	100	100	100	100	100
bis 5.000	277	712,0	89	240,8	52	136,7
	44,4	5,4	22,0	1,2	14,5	0,6
bis 10.000	116	834,2	92	674,6	74	531,1
	18,6	6,2	22,8	3,5	20,7	2,6
bis 40.000	143	2868,7	132	2654,8	137	2750,3
	23,0	21,4	32,7	13,6	38,2	13,5
bis 100.000	45	2844,7	40	2452,1	40	2378,3
	7,2	21,3	9,9	12,6	11,1	11,7
bis 150.000	16	1852,8	15	1791,8	20	2444,9
	2,6	13,9	3,7	9,2	5,6	12,1
über 150.000	15	4252,9	34	11719,9	35	12043,2
	2,3	31,8	8,5	60,0	9,8	59,5

(Quelle: Jonscher 1995: 188)

Diese Zahlen können noch aktualisiert werden: „Ende Oktober 1993 gaben 384 Zeitungsunternehmen im Bundesgebiet, für die 137 Vollredaktionen (Publizistische Einheiten)³³ arbeiteten, 1.601 Ausgaben mit einer verkauften Auflage von 25.365.500 Exemplaren heraus“ (Schütz 1994a: 168-169). Auffällig für den westdeutschen Tageszeitungsmarkt im Zeitraum 1991-1993 war der Rückgang der Publizistischen Einheiten von 118 auf 114.

Als ein hervorstechendes Strukturmerkmal der Pressegeschichte gilt der Regionalismus, der durch das „Entstehen von Stadtteilzeitungen und Stadtausgaben der Regionalpresse sowie von Lokalradio-Programmen“ aktualisiert wird. Generelle Basis dieses Strukturelements sei „das Bedürfnis der Rezipienten zur Bindung an Massenmedi-

³³ Unter Publizistischen Einheiten versteht man „sogenannte Vollredaktionen, zu denen alle Verlage als Herausgeber mit ihren jeweiligen redaktionellen Einheiten gerechnet werden, die in ihrem politischen Nachrichtenteil [...] vollständig oder wesentlich übereinstimmen, weil sie von einer Redaktion gestaltet werden“ (Europäisches Medieninstitut, in: Landesmedienanstalten 1995: 135).

en, die durch 'Nähe' Identifikation ermöglichen“ (Koszyk 1993: 21-22). Kritisch bemerkt Koszyk, daß eine quantitative Pressefreiheit die qualitative Vielfalt nicht automatisch nach sich zieht, denn „selbst dort, wo zwei oder gar mehr Zeitungen erscheinen, läßt sich eine sehr starke Uniformierung des Inhalts feststellen“ (Koszyk 1993: 25).³⁴

Zum Quasi-Monopolisten in der Lokalberichterstattung ist die privatwirtschaftlich organisierte Regionalpresse geworden: „Hier erzielt sie ihre größten Leseerfolge, und hier liegt auch das stärkste Potential ihrer Werbeeinnahmen, aus denen sie sich bis zu 70 Prozent finanzieren muß“ (Koszyk 1993: 26-27). Aus der Furcht vor Verlust von Werbeeinnahmen durch privat-kommerziellen Rundfunk resultiert das Interesse der Verleger, sich potentiell bis zu einer kartellrechtlichen Grenze an der zweiten deutschen Rundfunksäule, dem Privatfunk, zu beteiligen. Auf diese Weise endet die Trennung der traditionellen Sphären des deutschen Mediensystems, da nunmehr Presseverlage und private Rundfunkunternehmen mindestens wirtschaftlich verflochten sind.

Hinsichtlich der publizistischen Versorgung der lokalen bzw. sublokalen Ebene wird oft übersehen, daß auch den in den letzten Jahren sprunghaft angestiegenen sogenannten *Anzeigenblättern* eine gewisse publizistische Funktion nicht abgesprochen werden kann. Um Anzeigenblätter zu anderen periodischen Druckerzeugnissen abzugrenzen, nennt Gerd G. Kopper (1996: 229) fünf definierende Kriterien: die Gratisverteilung; die Zuteilung an alle Haushalte eines entsprechenden Verbreitungsgebietes; eine ausschließliche Anzeigenfinanzierung; das kontinuierliche Erscheinen und die Existenz einer redaktionellen Struktur. Kopper untersuchte für Nordrhein-Westfalen den möglichen Beitrag der Anzeigenblätter für die Meinungsvielfalt und konnte dabei insbesondere einen journalistisch definierten Leistungstyp „Verteilinformation“ ausmachen. „Unter Verteilinformation ist dabei das Angebot zu verstehen, daß als vorgefertigte Information durch Institutionen und Gruppen oder Einzelne die Redaktion erreicht und nach nur geringer technischer Bearbeitung oder auch ohne weitere Bearbeitung zur Verteilung über den vorhandenen Informationsträger aufgenommen wird“ (Kopper 1996: 233, Schreibweise beibehalten). Dieser Leistungs-

³⁴ Auch wenn keinesfalls davon ausgegangen werden kann, daß die Haushalte mehr als eine lokale Tageszeitung lesen, so gibt es potentiell die Möglichkeit, daß eine verlegerische und redaktionelle Konkurrenz wenigstens die gegenseitige Beobachtung stärkt; mit dem erwartbaren Ergebnis, daß es eine gemeinsame breitere und pluralere Berichterstattung gibt.

beitrag könne für die Sicherung der Meinungsvielfalt durchaus ein beträchtliches Maß annehmen.

2. Rundfunkentwicklung

2.1 Der Rundfunk und die Kulturhoheit der Länder

Der Rundfunk in Deutschland entstand in der Zeit der Weimarer Republik. Für seine Entwicklung war die Deutsche Reichspost zuständig, die auch die Gründung regionaler Radio-Programmgesellschaften privaten Rechts förderte. Schon zu diesem Zeitpunkt, wenn auch sehr schwach, zeichnete sich ein später grundlegendes Merkmal des Politikfeldes ab: die Zuständigkeit der Länder für den Rundfunk innerhalb einer gesamt- bzw. bundesstaatlichen Ordnung. Diese Richtungsentscheidung war keineswegs konfliktfrei, da mit dem neuen Medium zwei Verfassungsrechte kollidierten. Auf der einen Seite stand die Kulturhoheit der Länder und auf der anderen Seite die Funkhoheit des Reiches. Zur „argwöhnisch gehüteten Kulturhoheit“ (Lerg 1965: 252) kamen weitere Motive der Länder hinzu, Einfluß auf den Rundfunk zu nehmen. Zum einen betraf dies den Bereich der Programmüberwachung, die als notwendig angesehen wurde; zum anderen entdeckten sie ihr Interesse, an den entstehenden regionalen Rundfunkgesellschaften wirtschaftlich zu partizipieren (vgl. Lerg 1965: 252-255). Die Beteiligung der Länder am Rundfunk lag auch aus einem technischen Grund nicht unmittelbar auf der Hand, denn eine weitere, dem Funk nahestehende Kommunikationsform fußte auf einem zentralen Reichsmonopol: die Telekommunikation. Für den Rundfunk hielt sich die Post daher zunächst für allein zuständig. Als 1922 der Staatssekretär im Reichspostministerium und „deutsche Rundfunkpionier“, Hans Bredow, in Berlin den „Wirtschaftsrundspruch“ eröffnete, sprach er auf dieser Veranstaltung auch über zukünftige Rundfunkpläne. „Es waren sowohl technische Notwendigkeiten, als auch eingestandenermaßen die Rücksicht auf den deutschen Regionalismus, die dazu führten, daß die in den einzelnen Reichsteilen vorhandenen oder neu zu errichtenden Sender nicht nur als Verstärker für ein vom Berliner Sender geliefertes Einheitsprogramm dienen, sondern - in Verbindung mit eigenen Programmgesellschaften - ein durch die jeweilige Landschaft bestimmtes Regionalprogramm ausstrahlen sollten. Mit dieser Hinwendung zur Dezentralisation hatte die Post ein bis heute bestimmendes Merkmal der deutschen Rundfunkor-

ganisation in die Entwicklung gebracht. Bausch fand eine treffende Formulierung als er schrieb, Bredow habe aus einer technischen Notwendigkeit eine kulturpolitische Tugend gemacht“ (Lerg 1965: 135).

Zu einem Zentralisierungsschub bzw. einer Quasi-Verstaatlichung des Rundfunks kam es schon 1932. Sie resultierte aus einem Kompromiß zwischen dem Reich und den Ländern. Die sich in Privatbesitz befindenden Anteile an den Rundfunk- bzw. Programmgesellschaften wurden auf das Reich und die Länder übertragen und damit der gouvernementale Einfluß vergrößert. Der Rundfunk in der Diktatur mußte dann anderen Regeln gehorchen. 1933 überwachte nunmehr der Reichsminister für Propaganda und Aufklärung den Rundfunk. Das elektronische Massenkommunikationsmittel war vollständig verstaatlicht und zum intensiv genutzten Propaganda-Instrument der nationalsozialistischen Diktatur geworden.

Nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reichs am 8. Mai 1945 übten vier Militärregierungen die staatliche Gewalt im besetzten Deutschland aus. Nun galt es, die „Macht“ des Mediums in eine andere Richtung zu lenken. Den Rundfunk verstanden die Siegermächte als ein Instrument, das die fehlende demokratische Kultur in Deutschland vermitteln und die deutsche Bevölkerung neu orientieren und umerziehen kann und soll (Leitbild der „reorientation and reeducation“). Die westlichen Alliierten wollten mit allen Mitteln verhindern, daß alte Eliten oder Sympathisanten des „Dritten Reichs“ Einfluß auf das Massenmedium Rundfunk bekommen könnten (vgl. Ronneberger 1986: 122). Dies führte zu einer Reorganisation des Rundfunks und der Etablierung eines neuen und lange beständigen Prinzips: die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks in den westlichen Zonen bzw. neu gegründeten Ländern. Als Modell setzte sich nach britischem Vorbild ein „public broadcasting system“ durch. Sir Alex Bishop, der für das Rundfunkwesen zuständige britische Generalleutnant, sprach in diesem Zusammenhang davon, daß es darauf ankomme, weder eine „government controlled machine“ noch einen „commercial broadcasting“ zu schaffen. Ein Staatsrundfunk galt nach den Erfahrungen der jüngsten Rundfunkvergangenheit als indiskutabel, die privat-kommerzielle Organisation mangels „kommerzieller Masse“ nicht machbar und zudem politisch nicht gewünscht (vgl. Braunschweig u. a. 1990: 50).

Die politische Relevanz des Politikfeldes war unmittelbar nach Kriegsende eher gering, da zu dieser Zeit die Organisation von Aufbau- und Versorgungsleistungen im Vordergrund stand. Falsch wäre es aber zu glauben, es hätten überhaupt keine Interventionsversuche von deut-

scher Seite in den von den Alliierten vorangetriebenen Wiederaufbau der Massenmedien gegeben. Steigern wollten die Deutschen ihren Einfluß auf strukturelle, personelle und inhaltliche Fragen im Rundfunk- und Zeitungswesen. Joachim Görgens Urteil, daß „die einflußreichsten Persönlichkeiten der sich bildenden Bundesrepublik daran interessiert waren, den Rundfunk vor ihren parteipolitischen Karren zu spannen“ (Görgen 1983: 183), enthält sicherlich ein Stück Wahrheit. Doch deutsche Politiker waren gerade wegen der bisherigen undemokratischen deutschen Rundfunkvergangenheit daran interessiert, überhaupt demokratisch-politischen Einfluß auf ein wichtiges Massenmedium auszuüben (so ähnlich überraschenderweise dann auch Görgen weiter unten [ebd., 216]). Zudem fixierte im Mai 1949 Art. 21 Abs. 1 GG die verfassungsrechtlich herausgehobene Position der Parteien im politischen Willensbildungsprozeß. Öffentlich-rechtliche Medien standen als Institutionen der Politikvermittlung bzw. politischen Kommunikation in einem repräsentativen System dabei an exponierter Stelle parteipolitischen Interesses.³⁵

2.2 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

Das föderale Prinzip der entstehenden Bundesrepublik spiegelte sich in der vornehmlichen Bildung von Länderrundfunkanstalten wider. Der Rundfunk fiel somit erneut unter die *Kulturhoheit* der Länder und erfuhr dadurch seine Verankerung in einem nicht dem Marktprinzip zugehörigen Leitbild. Im Jahr 1950 schlossen sich die öffentlich-rechtlichen (Mehrländer-)Sender zur „Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands“ (ARD) zusammen, um ein flächendeckendes, föderal zusammengesetztes Fernsehprogramm zu schaffen. Daß dieses neue massenmediale Phänomen in rascher Zeit zu einer Art Leitmedium wurde, ist hinlänglich bekannt. Wichtig darüber hinaus zu erwähnen ist, daß 1961 mit der Gründung des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) per Staatsvertrag der Bundesländer das BVerfG zum medienpolitisch höchst bedeutsamen Verfassungsorgan aufstieg. In seinem 1. Fernsehurteil (bzw. 1. Rundfunkurteil) erklärte das BVerfG am 28. Februar 1961 das von der Adenauer-Regierung geplante (vgl. Steininger 1976), in Verantwortung einer „Deutschland Fernseh GmbH“

³⁵ Daraus leitet sich aber nicht der Automatismus ab, daß Parteien, die nicht in den Landesparlamenten vertreten sind, Zugang zu den Rundfunkräten besitzen (BVerfGE 60, 53 - Februar 1982). Verloren hatte eine dementsprechende Klage die schleswig-holsteinische FDP, die einen Sitz im NDR-Rundfunkrat verlangte.

durchzuführende Programm als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und begründete dies im Kern folgendermaßen:

„Art. 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch *einer* gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“ (BVerfGE 12, 205ff; Hervorhebung im Original).

Der Rundfunk müsse nach innen binnenpluralistisch und öffentlich-rechtlich organisiert sein, damit nach außen die für die Demokratie existentielle Pluralität und Fairneß im Meinungsstreit wirke. Unter den damaligen Gegebenheiten schloß das BVerfG daher sowohl einen privaten als auch - zwingend aus historisch-politischen Gründen - einen staatlichen Rundfunk aus. Bundeskanzler Konrad Adenauer beabsichtigte hingegen, gleich mit zwei Rundfunkprinzipien zu brechen, indem er zum einen auf die Kommerzialisierung und zum anderen auf eine staatliche Mehrheitsbeteiligung an einem Fernsehsender abzielte.

Das Grundsatzurteil aus Karlsruhe ließ den Rundfunk verstärkt in allen Bundesländern und auch auf der Bundesebene zum Gegenstand größter parteipolitischer Aufmerksamkeit werden, da ein macht- oder interessenpolitischer Einfluß nur innerhalb der engen, vom BVerfG definierten Systemgrenzen gesucht werden konnte. Mit anderen Worten eröffnete die postulierte Binnen- und Meinungspluralität fortwährende Interpretationsspielräume und produzierte zahlreiche Konflikte insbesondere über die politischen Informationssendungen.

Dieser kurze Abriß leitet über zu den drei rechtlich fixierten und - aus normativer Perspektive - bestimmenden Strukturmerkmalen, die identitätsbildend für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirken. Es sind dies die Staatsferne, die Marktferne und Gebührenfinanzierung sowie der Programmauftrag.

1. Die Staatsferne verweist auf die Existenz der Rundfunk- und Fernsehräte sowie der Verwaltungsräte, deren Zusammensetzung ein breit gefächertes Meinungsspektrum repräsentieren und somit eine demo-

kratische Kontrolle und Wahl der jeweiligen Intendanz ermöglichen soll (sogenannter Binnenpluralismus).

2. Die Marktferne und die Funktion der Gebührenfinanzierung beschreiben Braunschweig u. a. wie folgt: „Der Rundfunk ist durch öffentlich-rechtliche Trägerschaft dem Zugriff durchsetzungsmäßiger Kapitalinteressen entzogen. Durch die Gebührenfinanzierung können ökonomische Interessen keinen entscheidenden Einfluß auf das Programm und seine Ausrichtung bekommen. Die Freiheit von Zwängen eines Marktes ermöglicht es dem Rundfunk, unabhängig von engen betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungen programmliche Vielfalt zu entfalten und einen kulturellen Auftrag zu erfüllen“ (Braunschweig u. a. 1990: 50f.).
3. Der Programmauftrag verpflichtet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Informationen, Bildung und Unterhaltung anzubieten - jene Programmtrias also zu erfüllen, die später unter dem Begriff „Grundversorgung“ subsumiert worden ist.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist - zusammengefaßt - gemeinwohlorientiert, gemeinnützig, öffentliches Eigentum und besitzt eine nicht-erwerbswirtschaftliche „Unternehmenszielsetzung“ sowie das Recht zur Selbstverwaltung (vgl. Kiefer 1994).

Realiter ist dieses Modell bzw. sind diese normativen Postulate immer wieder neu definierbar bzw. auslegbar. Der enorme und sich schon sehr früh herausbildende Einfluß der politischen Parteien in den Kontrollinstitutionen unterhöhle, so schon früh die wissenschaftliche und publizistische Kritik, die gesamtgesellschaftlich gebotene Repräsentativität der Räte. Kritisiert wurde an der öffentlich-rechtlichen Aufsichts- und Kontrollpraxis „jene tendenzielle Verstaatlichung und parteipolitische ‚Verengung‘ [...] - Ergebnis einer restaurativen Veränderung der Rundfunkanstalten vor allem in den fünfziger und beginnenden sechziger Jahren“ (Schmidt 1976: 60-61). Die rundfunkpolitische Realität sei geprägt „durch eine Omnipräsenz von Parteivertretern, Parlamentariern, Regierungsvertretern und staatsabhängigen Beamten in den Aufsichtsgremien der bundesrepublikanischen Rundfunkanstalten, die den Proportz unter sich ausmachen“ (Rass/Wittig 1976: 77).

Die Marktferne ist durch die in der Entwicklung zunächst gesteigerte Mitfinanzierung durch Werbeeinnahmen nicht gewährleistet. Im Zuge dieser Konstellation steht das Programmangebot, mehr noch: seine Plazierung und Gewichtung zur Disposition - und dies nicht erst, aber vermehrt, seit private Anbieter größtenteils massenattraktive Un-

terhaltung senden und die öffentlich-rechtlichen Sender es ihnen gleich tun wollen.³⁶

2.3 Die Einführung privat-kommerziellen Rundfunks

Die sogenannte Dualisierung des Rundfunks zu Beginn der 80er Jahre gilt als einschneidende Veränderung der elektronischen Massenmedienstruktur. Mit der Zulassung privat-kommerzieller Sender wurde zudem eine bis dahin beständige Phase der Rundfunkpolitik beendet, deren bestechendster Ausdruck neben dem parteipolitischen Proporz die kulturelle und Länderidentität ausbildende Funktion des Rundfunks waren. Die neue Phase der Rundfunkpolitik hat diese Merkmale nicht verloren. Das Politikfeld Rundfunkpolitik besaß von nun an aber viel größere Berührungspunkte mit der Technologie- und der Wirtschaftspolitik.

Die seit mehr als zehn Jahren mehr oder weniger erfolgreichen privat-kommerziellen Anbieter teilen sich die Rezipienten mit den Hörfunk- und Fernsehprogrammen von ARD und ZDF. Initiator der medienpolitischen Wende zu Beginn der 80er Jahre war unter anderen die christdemokratische Regierung Niedersachsens mit ihrem Ministerpräsidenten Ernst Albrecht. Er nutzte die rundfunkrechtliche Kompetenz in seinem Bundesland entschieden und drängte auf eine rasche Zulassung privater Sender (vgl. näher Kapitel 4). Die Kritik an dieser Medienpolitik berief sich immer wieder auf die Gefahren für das Gemeinwesen, wenn der unterhaltungsorientierte - weil werbe- und quotenabhängige - „Dudelfunk“ dem für die Demokratie immens bedeutsamen Massenmedium eine völlig neue Gestalt gebe. Die Kritik an einer Kommerzialisierung und abnehmenden Meinungsbandbreite wurde aber schon im Zusammenhang mit der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks diskutiert (vgl. die Beiträge in Kötterheinrich u. a. 1976).

³⁶ Hieraus entwickelte Schatz die sogenannte Konvergenzhypothese. Diese besagt, daß „konvergente Entwicklungen der Programmstrukturen, -inhalte und Präsentationsformen in den Hauptsendezeiten zu erwarten seien“, die wachsende Ähnlichkeit der Programme als „Prozeß des ‘Sich-auf-einander-zu-Bewegens’“ beschrieben werden könne und daß diese Entwicklung sich als „keineswegs zwangsläufig und irreversibel“ darstelle (Schatz 1994: 67f.). Die Gemeinwohlorientierung und Gemeinnützigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind unter Berücksichtigung dieser Hypothese diskussionswürdig - sie dienen daher auch als Argument der Gebührenkritiker. Gleichwohl ist aus dieser Hypothese ein politischer Gestaltungseingriff ableitbar, sofern dieser sich anlehnt an eine Rückorientierung auf die originären Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Platz 1996).

Die Rundfunkdualisierung hatte eine markante politische Vorgeschichte. Zu Beginn des Jahres 1974 konstituierte sich die vom damaligen Bundespostminister Horst Ehmke (SPD) berufene „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems“ (KtK). Das aus Vertretern des Bundes, der Länder sowie gesellschaftlicher Gruppen zusammengesetzte Gremium bekam den Auftrag, der Bundesregierung innerhalb von zwei Jahren Vorschläge für ein wirtschaftliches und gesellschaftlich wünschenswertes Kommunikationssystem zu unterbreiten. Die KtK empfahl zur Erprobung neuer Medienformen u. a. sogenannte Kabelpilotprojekte, an denen auch private Veranstalter beteiligt sein könnten. Die KtK sah hingegen „die Verkabelung durch Breitband nicht als vordringlich“ an (Ronneberger 1986: 148). Die Kabelpilotprojekte gelten gemeinhin als „Startschüsse“ des privaten Rundfunks. Der Vorsitzende der KtK, Eberhard Witte, plädierte für eine „Öffnung der Medienmärkte“. Zudem bestanden erhebliche Interessen der werbetreibenden Wirtschaft für die Ausweitung des Rundfunksystems in den privat-kommerziellen Bereich. Sie sahen aber auch „experimentelle“ Formen wie den Offenen (Bürger-)Kanal vor (vgl. Kamp 1989).

Die Sozialdemokraten, die allen Formen privaten Rundfunks ablehnend gegenüberstanden, wirkten daraufhin, daß die sozialliberale Bundesregierung im Jahr 1979 die medienpolitische Zuordnung der sogenannten Neuen Medien (u. a. Btx) vertagte und die schon projektierte Breitbandverkabelung von elf Großstädten durch die Bundespost stoppte.

Nach dem als „Wende“ titulierten Regierungswechsel auf der Bundesebene 1982/83 instrumentalisierte nach Ansicht Herbert Kubiceks die CDU/CSU/FDP-Regierung die Bundespost für medienpolitische Zwecke. Die von christdemokratischen Landespolitikern verfolgten Pläne zur Brechung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols bekamen nun Unterstützung durch die Bundesebene. Mittels der durch Postminister Christian Schwarz-Schilling (CDU) vorangetriebenen Breitbandverkabelung geriet der Staat zum maßgeblichen Finanzier medientechnischer Infrastrukturen. Die Bundespost schuf darüber hinaus „in Abstimmung insbesondere mit Niedersachsen Fakten, indem über Satellit ein kommerzielles deutschsprachiges, in Luxemburg produziertes Programm von RTL eingespeist wurde. Und plötzlich mußte [SPD-]Bürgermeister Dohnanyi in Hamburg seinen Wählern erklären, warum sie dieses Programm nicht empfangen dürfen, das die Nachbarn in Niedersachsen sehen konnten“ (Kubicek 1998: 1095). Auch dadurch wurde die Ablehnungsfront der SPD gegenüber dem pri-

vat-kommerziellen Rundfunk rasch gebrochen, zumal die Wähler der großen Volkspartei die neuen Sender als attraktive Abwechslung betrachteten.

Die Medienpolitik in der 16 Jahre währenden „Ära Kohl“ war eingebettet in Konzepte angebotsorientierter Politik, „die von der Annahme ausgeht, möglichst größte Freiheiten für die Unternehmen führten dazu, daß die Wirtschaft die richtigen Produktentscheidungen trifft und durchsetzen kann und der Wettbewerb sowohl neue Ideen provoziert als auch die Preise drückt“ (Kubicek 1998: 1093). Gleichzeitig entstand durch die milliardenschweren Investitionen in Breitbandkabelnetze eine hohe wirtschaftliche Belastung der Bundespost. „Über 15 Jahre mußten die Fernsprechteilnehmer die Kosten für diese erfolgreiche Rundfunkpolitik tragen, die immer noch eine schwere Hypothek für die Telekom darstellt“ (Kubicek 1998: 1095).

Wie kam es zu dieser Entwicklung? Einen guten Überblick liefert Andrea Gourd (1997). Sie zeichnet u. a. anhand der Entscheidungen des BVerfG den tiefgreifenden Wandel nach, der im Übergang von einem ausschließlich öffentlich-rechtlichen zu einem dualen Rundfunk erkennbar wird. So zeige der Karlsruher Beschluß im sogenannten FRAG-Urteil von 1981 den Weg auf, den ein privater Rundfunk in der Bundesrepublik beschreiten müsse, um zugelassen werden zu können.³⁷ Zwar gelte auch für den privaten Rundfunk das Gebot der umfassenden Meinungsvielfalt; diese könne aber im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Modell des Binnenpluralismus über ein außenpluralistisches Modell hergestellt werden (BVerfGE 57: 23). „In den Jahren nach diesem 3. Rundfunkurteil etablierten sich die ersten kommerziellen Sender, wobei jedoch der hohe normative Standard des FRAG-Urteils faktisch nicht eingelöst wurde“ (Gourd 1997: 29-30). Privater, über Werbeeinnahmen finanzierter Rundfunk müsse sich den Gesetzen des Marktes anpassen und daher sei es eine logische Folge, daß sich in ihm die wünschenswerte breite Meinungsvielfalt nicht widerspiegele. Das Niedersachsen-Urteil von 1986 trage diesem Umstand insoweit Rechnung, als es diesen „konkreten Lebenssachverhalt“ (BVerfGE 73: 29) anerkenne und die Anforderungen an den privat-kommerziellen Rundfunk herunterschraube. „Mit dieser Stellungnahme hatte das BVerfG unmißverständlich die Gesetze des Marktes als Leit-

³⁷ Schon in seinem erwähnten ersten Fernsehurteil von 1961 wies das BVerfG darauf hin, daß ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem nicht die einzig mögliche Form sei, in der Fernsehen und Hörfunk verfassungsrechtlich unbedenklich organisiert sein könne.

maxime für den kommerziellen Rundfunk formuliert und diese samt ihrer Funktionsdefizite anerkannt - allerdings unter Rückbindung an einen funktionsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ (Gourd 1997: 30).

ARD und ZDF fällt daher bekanntermaßen die Rolle zu, eine Grundversorgung an Rundfunkprogrammen zu leisten. In weiteren, hier nicht auszuführenden Entscheidungen, konkretisierte das BVerfG den Begriff der Grundversorgung (er bezieht sich z. B. auch auf Unterhaltungsprogramme) und formulierte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Bestands- und Entwicklungsgarantie. Darüber hinaus wies es die Verfahren der Gebührenfestsetzung in seine verfassungsrechtlich unbedenklichen Schranken; d. h. es beanstandete den bis dahin übermäßigen staatlichen Einfluß bei der Ermittlung und Festsetzung des Gebührenbedarfs.

Nicola Hirsch gibt allerdings kritisch zu bedenken, daß keinesfalls alle Organisationsformen des Rundfunks gleichermaßen „den normativ bestimmten Funktionen von Rundfunk gerecht werden [...] können“ (Hirsch 1991: 22). Der öffentlich-rechtliche könne dies gegenüber dem privat-kommerziellen Rundfunk aber in einer angemesseneren Weise; diese beruhe auf den zu unterscheidenden Funktionsbestimmungen beider Prinzipien der Rundfunkorganisation. Im öffentlich-rechtlichen System werde durch den Binnenpluralismus sowie den verfassungsrechtlichen Bestimmungen eine Interessenvielfalt und die Trias Bildung, Information und Unterhaltung gewährleistet (obwohl es, so konstatiert auch Hirsch, innerhalb dieses Rundfunk-Organisationsprinzips mannigfaltige Probleme bei der Erfüllung dieser umfassenden gesellschaftlichen Vermittlungsfunktion gibt). Der Sinn und Zweck des privat-kommerziellen Rundfunks könne an die Interessen seiner Eigentümer geknüpft verstanden werden: Kapitalgesellschaften, die Gewinn erzielen wollen. Das Programm werde dort zum Transporter der alles entscheidenden Werbebotschaften, die eine maximale Zuschauerzahl erreichen sollen (vgl. Hirsch 1991: 22-29).

Gourd geht noch einen Schritt weiter und bemängelt, in Anlehnung an Claus Eurich, daß der „bundesverfassungsgerichtlich sanktionierte Wandlungsprozeß des Rundfunksystems Ausdruck und Resultat der Erosion eines zentralen demokratischen Postulats [darstellt]: nämlich den Rundfunk als immanenten, unveräußerlichen und unersetzbaren Faktor demokratischer Meinungsbildung zu betrachten“ (Gourd 1997: 34). Dies ist sicherlich eine treffende Beschreibung, allerdings bleibt - bei aller Sympathie für derlei normativ abgeleiteten Funk-

tionsbestimmungen des Rundfunks - festzustellen, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ja nicht die Existenzberechtigung entzogen worden ist. Ganz im Gegenteil: Die Gebührenfinanzierung und die Bestands- und Entwicklungsgarantie und nicht zuletzt der Zuschauerzuspruch sind tragende Pfeiler der einen Seite des Rundfunksystems. Daß darüber hinaus im Zuge umfassender gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse mehr und mehr private Anbieter das durchaus lukrative Feld - sprich: den Publikums- und Werbemarkt - beackern, fordert zur demokratietheoretisch orientierten Forschung heraus; insbesondere betrifft dies die Medieninhaltsforschung, die Defizite in der Politikberichterstattung der privaten Sender feststellte (vgl. überblicksartig Gourd 1997: 34-40). Diese Ergebnisse sind keineswegs überraschend.³⁸

Doch zurück zur Privatfunkentwicklung. Die innere Vielfaltsproblematik der zweiten deutschen Rundfunksäule findet ihr Pendant in der - problematischen - „Fiktion der Außenpluralität“, die in § 20 Abs. 2 des Rundfunkstaatsvertrags (i. d. F. v. 31.8.1991) erfolgt. Dort heißt es, daß „jeder Veranstalter eines Vollprogramms zur Meinungsvielfalt verpflichtet [sei], solange nicht mindestens drei dieser Programme veranstaltet werden, die jeweils von mehr als der Hälfte der Teilnehmer empfangen werden können“ (Herkströter 1994: 63).

Die Diskussion des Problems einer „Sicherung der Meinungsvielfalt“ ist juristisch dominiert. Sie findet sich u.a. wieder in einem Band, den die Landesmedienanstalten 1995 herausgaben und der den Stand vom Herbst 1994 reflektiert (Landesmedienanstalten 1995). Die Aufsichtsinstanzen kommen in ihrer Veröffentlichung der Pflicht nach, über die „Praxis mit den gesetzlichen Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt“ zu berichten (Landesmedienanstalten 1995: 7). Grundtenor der in diesem Band versammelten Expertisen ist, daß die rechtlichen Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk grundsätzlicher Korrekturen bedürfen.

Allerdings konnte die sich abzeichnende und unumgängliche Neuregelung des Rundfunkstaatsvertrages 1995/1996³⁹ - nach Meinung

³⁸ „Es wäre gegen die Logik kommerzieller Fernsehanbieter, wenn sie ihr Programm mit komplexen politischen Inhalten überfrachteten und an externen Vorgaben politischer Natur ausrichteten. Es wäre auch gegen die Eigengesetzlichkeit des öffentlich-rechtlichen Systems, wenn diese Sender ihre Programme entpolitisierten“ (Pfetsch 1994: 120).

³⁹ Dies sah sogar der Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, so, gleichwohl er die Kritik am Zuschaueranteilsmodell nicht teilt: „Der Dritte Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 19. August 1996 ist vor allem deshalb zustande gekommen, weil die rasante Entwicklung der elektronischen Medien neue Antworten durch den Gesetzgeber er-

der Privatfunkkritiker - nurmehr als „Kapitulation der Medienpolitik“ klassifiziert werden, denn das sogenannte Zuschauermodell - gedacht als Konzentrationsbarriere! - läßt einem Alleinanbieter bzw. einem Gesellschafter die Beteiligung an beliebig vielen Fernsehsendern bis zur Grenze von 30 % der Zuschauer zu; erst ab dieser Marge könne „eine vorherrschende Meinungsmacht ‘vermutet’ werden, was gegebenenfalls zur Einleitung ‘vielfaltssichernder Maßnahmen’ berechtigt - die allerdings wiederum nur sehr vage definiert sind“ (Gourd 1997: 46).

Neben die Meinungsvielfaltsproblematik im privaten Rundfunk tritt die der Kontrollpraxis. „Als für eine effektive Kontrolle besonders problematisch hat sich dabei der Widerspruch zwischen der auf Bundesländer orientierten Zulassung und Aufsicht einerseits und der bundesweit bzw. zunehmend international agierenden Medienkonzerne andererseits herausgestellt“ (Gourd 1997: 45). Über eine Reform der Aufsichtsstruktur ist aber bisher nur politisch diskutiert worden. Allenfalls sind landesmedienanstaltsübergreifende Arbeitskreise Ausdruck für den Wunsch, einheitliche Kontrollpraxen z. B. im Bereich des Jugendschutzes durchzusetzen (vgl. Holgersson 1995).

2.4 Wandlungsprozesse: Angebot und Nutzung von Rundfunkprogrammen im dualen Rundfunkzeitalter

Der *Hörfunk* hat in Deutschland zwischen 1984 und 1994 einen gravierenden Wandel durchgemacht. Doch bereits vor der Etablierung privat-kommerzieller Hörfunksender versuchte der öffentlich-rechtliche Rundfunk, so Peter Widlok, „sich mit einer ungewöhnlichen und von vielen skeptisch betrachteten Anstrengung, Startvorteile zu sichern: die Regionalisierung, die Hinwendung zu dem, was mit Interesse von Hörerinnen und Hörern am Nahraum benannt wird, ist beherrschendes Thema in Rundfunkräten, Redaktionen und medienpolitischen Debatten“ (Widlok 1994: 230). Die KtK ging davon aus, mit der Einführung von Rundfunk auf *lokaler* Ebene Kommunikation und Partizipation zu fördern, um so die „Identität der Menschen in den Kommunen zu stärken“ (Widlok 1994: 231). Zwar kam es zur Erprobung neuartiger

forderte. Im Laufe der Jahre ist immer deutlicher geworden, daß die bisherigen Regelungen zur Bekämpfung von Konzentration im Medienbereich unzureichend und praxisfern waren, und im Ergebnis den Verflechtungen von Medienunternehmen Vorschub leisteten“ (Ring 1997a: 260, mit Verweis auf den Bericht der Landesmedienanstalten [Landesmedienanstalten 1995]). Das Zuschaueranteilsmodell hält Ring bemerkenswerterweise für einen „vernünftigen Ansatz zur Konzentrationskontrolle“ (tendenz Nr. III/96: 6).

Rundfunkformen in den Kabelpilotprojekten unter der Beteiligung privater Veranstalter, doch durchgesetzt haben sich Mitte der 80er Jahre zwei privat-kommerzielle Hörfunkmodelle: im Norden der Republik in Gestalt landesweiter Radios, im Süden dagegen in Form von zahlreichen kleinräumigen lokalen bzw. regionalen Anbietern. Maßgeblich beteiligt am neuen Rundfunk sind - entgegen der Warnungen der von der Bundesregierung eingesetzten Monopolkommission⁴⁰ - die Verleger.

Nach Ablauf der ersten Dekade privaten Hörfunks in der Bundesrepublik stellt Widlok fest: „Das Formatradio hat sich bundesweit als finanziell erfolgreichstes Modell durchgesetzt“ (Widlok 1994: 240). Einhergehe damit die „Verflachung“, die „Entworfung“ und die „Magazinisierung“ des Programms. Alternative Modelle, z. B. nichtkommerzieller Art, hätten keine ernsthaften Chancen zur Realisierung gehabt, bedauert Widlok. Gleichsam „entzaubert“ wurde das Argument der Privatfunkförderer, mit der Sendervielfalt ginge eine Meinungsvielfalt einher. „Außer einer klar erkennbaren Marktorientierung des Massenkommunikationsmittels Hörfunk ist die oft beschworene publizistische Bereicherung nicht eingetreten“ (Widlok 1994: 240). Beklagenswerterweise habe das Medium „an Glanz verloren“, doch die Enttäuschungen über den bisherigen Privatfunk führten „zu innovativen Überlegungen mit dem Ziel, mehr Bürgerbeteiligung auf Produktionsebene zu gewährleisten. Die Renaissance des Bürgerfunks deutet sich in mehreren Bundesländern an“ (Widlok 1994: 241).

Sehr augenscheinlich wird der Strukturwandel des Rundfunks in einem Teilsegment: der Entwicklung von *Angebot und Nutzung der Hörfunkprogramme*. Von 1987 bis 1990 vervierfachte sich nahezu die Anzahl aller Hörfunkprogramme (44 bzw. 163). Dabei nahm die Anzahl privater Angebote von 8 auf 121; die der öffentlich-rechtlichen Sender von 36 auf 42 zu. Das stärkste Wachstum verzeichneten damit die privaten Radios. Bis zum Jahr 1997 stieg die Zahl der Programme weiter auf insgesamt 241; aufgeteilt in 166 private und 55 öffentlich-rechtliche Programme (einbezogen sind in dieser Gesamtzählung nunmehr auch Programme nichtkommerzieller Stationen). Konstant blieb in der gesamten Dekade dagegen die Anzahl der gehörten Programme. Sie betrug 1,3 im Durchschnitt bei Erwachsenen ab 14 Jahren (alle Zahlen aus: tendenz. Magazin für Funk und Fernsehen der Bayerischen Landes-

⁴⁰ BT-Drs. 10/11791. Vgl. dazu Kopper 1992: 412 sowie 448. Die Bundesregierung widersprach den Warnungen der Monopolkommission und hielt die Beteiligung der (örtlichen) Verlage an „neuen Medien“ für unbedenklich.

zentrale für neue Medien, Heft III/1997: 6). Das heißt: Das Phänomen des „Zapping“ kann im Hörfunkbereich nicht festgestellt werden (u. a. resultiert dies aus technischen Restriktionen und den Rezeptionsformen von Hörfunkprogrammen). Die meisten Hörer sind ihren je spezifischen Programmen treu.

Die Veränderungen in der *Fernsehnutzung*, zusammengefaßt von Uwe Hasebrink (1994a), komplettieren einige hervorstechende Merkmale des Rundfunkwandels. Neben der augenscheinlichen Ausdifferenzierung des Angebots - nicht nur, aber am stärksten hervorgerufen durch die Einführung des Privatfernsehens - ist feststellbar, daß sich die Nutzung des Fernsehens gleichmäßiger über den gesamten Tag erstreckt. Die Zuschauer verteilen sich auf viele Anbieter und schalten zudem häufiger zwischen den Kanälen hin und her. Einher geht damit die Individualisierung des TV-Konsums sowie die Nutzung des Fernsehens als Begleitmedium. Insgesamt sind signifikante Unterschiede zwischen verschiedenen Zuschauergruppen zu erkennen. „Dadurch, daß dem Fernsehen im Rahmen verschiedener Lebensstile sehr unterschiedliche, zum Teil gegensätzliche Funktionen zugewiesen werden, stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit dem Fernsehen in der künftig noch weiter ausdifferenzierten Angebotssituation eine Integrationsfunktion zukommen kann“ (Hasebrink 1994a: 284).

3. Lokaler Rundfunk und Offene Kanäle: Stiefkinder der Medienpolitik?

3.1 Lokaler Hörfunk

Daß es in den Ländern der Bundesrepublik bis Mitte der 80er Jahre keinerlei lokalen Hörfunk gab, der mehr als nur ein vereinzelt Experiment darstellte, hatte vordergründig medienpolitische und nur bedingt frequenztechnische Gründe. Die auffällige Dominanz privat-kommerzieller lokaler Sender basierte auf der Interessenberücksichtigung der lokalen bzw. regionalen Verleger. Erstmals in München konnten im Jahr 1985 private lokale Sender über Antenne empfangen werden (vgl. Henn 1993: 79). Mit der terrestrischen Ausstrahlung konnte das Privatrado seinen „Siegesszug“ antreten, da dadurch den Rezeptionsgewohnheiten des Publikums Rechnung getragen wurde (z. B. mobiler Empfang).

Im selben Jahr plädierte Otfried Jarren dafür, die Diskussion um den *lokalen Hörfunk* insgesamt neu zu beleben.⁴¹ Mit dem Erlaß von Länderrundfunkgesetzen und der Zulassung privat-kommerziellen Rundfunks zeichneten sich große ökonomische und publizistische Chancen für lokalen, terrestrisch verbreiteten Hörfunk ab. „Der lokale Hörfunk ist damit der erste ernsthafte elektronische Konkurrent für die Lokalzeitung“ (Jarren 1985: 16). Einhergehen würden damit aber Gefahren des Zeitungssterbens auf der einen Seite und der Konzentration publizistischer Macht und Verlust der Medienvielfalt auf der anderen Seite. Diese Situation sei Ergebnis zahlreicher „verpaßter Chancen“ gewesen, Lokalfunk in der Bundesrepublik einzurichten. Als markantes Datum dieser medienpolitischen Stagnation über viele Jahrzehnte hinweg gilt das Jahr 1972: Vertreter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) erklärten einvernehmlich die „Unantastbarkeit“ der jeweiligen publizistischen Aufgabenbereiche. Die „öffentlich-rechtlichen Anstalten zeigten sich hinsichtlich einer Lokalisierung ihrer Programme weitgehend pas-

⁴¹ Lokalfunk ist pragmatischerweise das, was in den Landesrundfunkgesetzen als solcher definiert wird. Eine nähere Bestimmung bzw. Abgrenzung zu anderen Formen des Hörfunks ist aber mittels einer Vielzahl von Kategorien möglich (vgl. Hirsch 1991: 11-13).

siv“. Sie betrachteten im Rahmen „einer selbst auferlegten Beschränkung“ und in Absprache mit Vertretern des BDZV diese als die „prädestinierten“ Anbieter lokaler Medien, unter die auch ein Lokalfunk fiel (Jonscher 1995: 158). Die publizistische Aufgabenteilung und die Integrität der (z. T. jeweiligen) Werbemärkte sollte bestehen bleiben. „Der Verzicht auf die Einführung lokalen Rundfunks war bis zum Jahr 1984 eine konstitutive Bedingung für den Fortbestand der Gewaltenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlicher Presse“ (Prodoehl 1987: 229).

Die (Lokal-)Zeitung wurde als *das* herausragende Medium der lokalen Kommunikation verstanden, und die Länder-Rundfunkanstalten verzichteten auf die Verbreitung lokaler Werbung in ihren Regionalprogrammen, die überdies nicht weiter ausdifferenziert werden sollten. Im Gegensatz dazu konnte in vielen anderen westlichen Staaten eine andere Entwicklung beobachtet werden. Die Einführung lokaler Hörfunkprogramme wurde als „Chance zur Dezentralisierung“ verstanden. Der Hörfunk konnte einen „Beitrag zur Verbesserung lokaler Kommunikationsverhältnisse und zur Integration von gesellschaftlichen Minderheiten [...] leisten sowie die lokale Demokratie [...] stärken“ (Jarren 1985: 18-19). Oftmals wurden diese Projekte aus öffentlichen Mitteln finanziert. Dies rückte sie in die Nähe der Wahrnehmung öffentlicher Dienstleistungen.⁴²

Die Situation in der Bundesrepublik unterschied sich davon grundsätzlich. Zwar hatten zahlreiche wissenschaftliche Kommissionen auf die Brisanz der Pressekonzentration auf lokaler Ebene aufmerksam gemacht, doch die Politik reagierte darauf entweder überhaupt nicht oder in einem völlig unzureichenden Rahmen. Trotz einer allenthalben beobachtbaren reformpolitischen Euphorie und Aufbruchstimmung zu Beginn der 70er Jahre galt der Medienbereich als davon ausgeschlossen. Für die Zurückhaltung der SPD/FDP-Koalition auf Bundesebene, die nicht unerheblichen Einfluß auf die Medienpolitik SPD-regierter Länder besaß, nennt Jarren vier entscheidende Punkte:

⁴² Zur Einführung von privatem Lokalfunk kam es bspw. in Dänemark im Jahr 1983. Die Lizenzierung der kleinräumigen Sender war zum einen mit dem kulturpolitischen Ziel verbunden, den Einfluß nicht-skandinavischer Anbieter zurückzudrängen. Zum anderen reflektieren Dänemarks Lokalsender die in vielen westlichen Staaten zu beobachtende Renaissance des Nahraums. Allerdings können sich die Lokalsender seit 1988 aus Werbung finanzieren (Kleinsteuber/Rossmann 1994: 202-204).

- die sozialdemokratische „Politik im Interesse der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“,
- Konfliktvermeidungsstrategien mit den mehrheitlich der CDU und CSU nahestehenden Verlegern,
- die mehr an Zentralisierungs- statt an Dezentralisierungskonzepten orientierte Sozialdemokratie in Deutschland und schließlich
- den Ausbau der technischen Kommunikationsinfrastruktur, wobei medienpolitische Ziele den wirtschafts- und industriepolitischen Zielen hintangestellt wurden.

Die sporadischen Kooperations-Experimente zwischen Zeitungsverlegern und öffentlich-rechtlichem Rundfunk, die z. B. mit dem Lokalfunk in Baden-Württemberg durchgeführt worden sind, zeigten zudem eine bedenkliche Bündelung der ökonomischen und publizistischen Macht der etablierten Mediensäulen (vgl. Jarren 1985: 22-24).

Generelle Schwierigkeiten bereitet auch die Bestimmung von adäquaten Senderäumen. „Der vielfach von Medienpolitikern geforderte empirisch abgesicherte Nachweis subjektiver Informations- und Kommunikationsbedürfnisse nach neuen Medienangeboten in der Bevölkerung und der Nachweis subjektiv empfundener und objektiv bei den bestehenden Medienangeboten feststellbarer Defizite läßt sich nicht erbringen“ (Jarren 1985: 25; vgl. auch Ronneberger 1986: 208). Da der Begriff der Region nicht nur umstritten sei, sondern vielfach auch keine politische Bedeutung als Handlungs- und Entscheidungseinheit besitze, plädiert Jarren für einen originären Lokalfunk, dessen Einführung auch aus politischen und gesellschaftlichen Veränderungen abgeleitet werden könne. Hierzu zähle die weiterhin beständige Funktion der Kommune, Bezugsebene für „das“ Lokale zu sein; das gewachsene Interesse der Bürger an lokaler Politik auch und insbesondere vermittelt über Neue Soziale Bewegungen; das Wissen ob der politischen Gestaltbarkeit kommunaler Aufgaben sowie die lokale Ebene als Ort der förderlichen und positiven Auseinandersetzung über gesamtgesellschaftliche Probleme anzusehen (z. B. Umweltprobleme). „Ein lokaler Rundfunk auf kommunaler Ebene könnte als eigenständiger Faktor gerade deshalb zur Belebung der Kommunikation vor Ort beitragen, weil von ihm über den engen Aspekt der Informationsvermittlung hinaus vielfältige Anregungen und Impulse für das gesamte kulturelle und soziale Leben ausgehen“ (Jarren 1985: 31). Mit dieser Anreiz- und Korrektivfunktion ausgestattet, würde der Lokalfunk aber durch eine Finanzierung

ausschließlich aus Werbung in einen Zielkonflikt geraten, denn die Kommerzialisierung und Verbindungen zu lokalen Monopolverlegern produzierten ein unerquickliches „more of the same“ (Jarren 1985: 32). Die Essentials bzw. die allgemeinen „Grundsätze für die Organisation von Lokalradios“ seien daher (Jarren 1985: 36-38):

- die Nichtkommerzialisierung,
- der Anspruch, Integrationsrundfunk zu veranstalten,
- eine binnenpluralistische Organisationsform,
- eine Sicherung der professionellen Autonomie der dort tätigen Journalisten,
- die Förderung der Zugangsoffenheit für am Lokalfunk interessierte Gruppen und
- eine konsequente Dezentralisierung, mit der eine Pluralität lokaler Hörfunkmodelle einhergehen müsse.

In diesen Kontext paßt auch der programmatische Titel einer späteren Publikation Kleinsteubers, die vom „Radio als unterschätztem Medium“ spricht (Kleinsteuber 1991). Die Autoren um Kleinsteuber liefern mit ihrer Fallstudiensammlung einen Überblick der internationalen Erfahrungen mit *nichtkommerziellen* Lokalradios. Diese Bestandsaufnahme könne helfen, „aus dem reichen Erfahrungsschatz der anderen zu lernen und den Start derartiger Radios bei uns [zu] erleichtern“. Insbesondere das nichtkommerzielle Lokalradio verstehe sich „als kleinformatiges Gegenmodell zu dem herrschenden Trend“ (Kleinsteuber 1991: 16-17) - sprich der Kommerzialisierung und Massenattraktivität - und sei daher prädestiniert, die kulturelle Bestimmung dieses elektronischen Mediums wiederzuerwecken. Beobachtbar sei bedauerlicherweise eine „Ökonomisierung der Medienpolitik“ (Hoffmann-Riem). Doch eine „genuine Lokalität“ könne „weitaus besser bei nicht-kommerziellen als bei kommerziellen Stationen gesichert“ werden (ebd., 26). Denn: „Kommerzialisierung steht dem Bedürfnis nach lokaler Kommunikation prinzipiell feindlich gegenüber“ (ebd., 25).⁴³ Leider ignoriere die bundesrepublikanische Medienpolitik die internationalen Ansätze und Erfahrungen „bei der Nutzung des eigentlich eher ‘alten’ Mediums Radio“ (ebd., 9).

⁴³ Daß bisher die *kommerziell* ausgerichtete Tageszeitung vielerorts - bei aller Kritik - ein adäquates Medium lokaler Kommunikation darstellt, scheint in der Radikalität dieser Argumentation fast völlig unterzugehen.

Doch eine Skepsis aufgrund der bis zum Jahr 1985 (und darüber hinaus!) beobachtbaren Medienpolitik bzw. ihrer Logik sei mehr als angebracht: „Die Chancen für einen anderen lokalen Hörfunk, für einen nicht-kommerziellen, sich kulturellen und sozialen Zielsetzungen verpflichtet fühlenden Lokalfunk stehen schlecht“. Zur Resignation bestehe aber - so Jarren Mitte der 80er Jahre - kein Anlaß, „denn die bislang getroffenen politischen Entscheidungen sind nicht endgültig[,] und in einzelnen Bundesländern bestehen durchaus Chancen, neue Modelle zu entwickeln und zu erproben“ (Jarren 1985: 38).

Deutlich kritischer äußerte sich Will Teichert (1985). Die „plakative Einmütigkeit“ der Parteien und einiger Interessenverbände bei der Funktionszuweisung für einen lokalen Hörfunk („Bürgerfunk“, lokale Teilhabe und Aktivierung etc.), diese „Harmonie der Ziele“ bedürften einer Korrektur. Denn man „scheint [...] sich auf allen Seiten über gewisse Merkmale politischen Handelns und der Funktion und Nutzung elektronischer Medien zu täuschen bzw. täuschen zu wollen“ (Teichert 1985: 243). „Die Hypostatisierung der Nähe, des Nachbarschaftlichen mag den Blick trüben für die politischen Strukturen. Die willentliche Begrenzung der Vorstellungswelt vergrößert auch die Bereitschaft, gesellschaftliche Probleme auszugrenzen, sie nicht an sich heranzulassen“ (Teichert 1985: 244).⁴⁴

Richtig gedeutet hat Teichert die folgenden Beobachtungen: „Befunde wie Termin- und Protokolljournalismus, Integration in das Netz lokaler Macht- und Beziehungsgeflechte, unzureichende Personalausstattung und Arbeitsbedingungen in den Lokalredaktionen u. ä. veranlassen kaum zu der Erwartung, lokaler Hörfunk werde nun ein ganz neues journalistisches Selbstverständnis begründen“ (Teichert 1985: 245). Und er resümiert: „Die Risiken des vielfältig vortragenen Glaubensbekenntnisses zum Lokalen sind eben deshalb zu betonen, weil sie ‚Nähe‘ als positiv besetzte medienpolitische Kategorie nutzen, so, als ob Machtverhältnisse dann humaner werden, wenn sie im ‚Nahraum‘ ausgeübt werden. Stecken nicht erhebliche Selbst- und Fremdtäuschung im Konzept des Lokalen/Regionalen, just in einer Industriegesellschaft wie der Bundesrepublik, die nachdrücklich internationalen ökonomischen Strukturen unterworfen ist?“ (Teichert 1985: 249).

⁴⁴Teichert kann entgegnet werden, daß es bei der Einführung eines Lokalfunks nicht darum geht, nur das eine System neu zu gründen und das andere nicht zu behalten. Vielmehr speisen sich die Plädoyers für einen lokalen Hörfunk aus dem Gedanken der Additionalität.

Schon 1987 schien auch Hansjörg Bessler die Zukunft des lokalen Rundfunks unklar. Der Trend zur „Ökonomisierung“ bewirke schlechte Aussichten für die Verwirklichung lokaler Informations- und Kulturprogramme. Ein grundsätzliches Problem bestünde zudem in der nicht eindeutigen Definition, was lokaler im Unterschied zu subregionalem bzw. regionalem Rundfunk darstelle und was er leisten solle. Statt der vielfach vorfindbaren publizistischen Doppelmonopole in Bundesländern, die einerseits auf einen lokalen oder andererseits auf einen landesweiten privaten Hörfunk gesetzt hatten, sollte nach Bessler die Politik auf werbefreie öffentlich-rechtliche Regionalprogramme abzielen. In die Diskussion führte Bessler die mögliche Entwicklung eines dritten Wegs für den lokalen Rundfunk ein. Hier sollten und könnten die Bürger selbst ihr Programm gestalten, und Offene Kanäle könnten zu lokalen Foren werden. Darüber hinaus seien unterschiedliche Ansätze eines „freien“ Lokalfunks beobachtbar, doch hier gelte es, vielerlei technisch-organisatorische und vor allem finanzielle Probleme zu klären. Bessler fordert, die - 1987 - noch neue duale Rundfunkordnung weiterzuentwickeln zu einer triadischen Rundfunkordnung: „Auf Dauer können nämlich offenbar weder öffentlich-rechtlicher noch privat-kommerzieller Rundfunk publizistische Vielfalt im lokalen Raum gewährleisten. Dafür bedarf es einer dritten eigenständigen Rundfunkorganisation, deren Konturen sich erst vage abzeichnen“ (Bessler 1987: 732).

Verbindendes und sinnstiftendes Moment „alternativer“ Massenkommunikationsformen - so auch „freier“ Lokalfunkinitiativen - ist die Beobachtung, daß einige „soziale und politische Gruppen ihre kommunikativen Bedürfnisse im herrschenden Kommunikationssystem der Bundesrepublik nicht erfüllen [können], so daß sie sich gezwungen sehen, eigene Kommunikationszusammenhänge aufzubauen“ (Weichler 1987: 104). Als Gegenmodell „zum drohenden ‘Kommerzfunk’“ und als Alternative zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirkten daher verschiedene, im alternativen Spektrum angesiedelte Gruppen darauf hin, „Freie Radios“ als private, nichtkommerzielle Lokalsender zuzulassen. „Gemeinsam ist diesen Bemühungen, daß sie auch unter Hinweis auf gewisse Entwicklungen im Ausland davon ausgehen, daß privat und kommerziell nicht zwangsläufig identisch sein müssen“ (Ronneberger 1986: 207-208).

Die Erforschung der Bewegung der „freien“ Radioinitiativen sei freilich schwierig, handele es sich hierbei doch um einen „teilweise im Untergrund operierenden Mediensektor[s]“, konstatierte Kurt Weichler

(1987: 248) bezüglich der Zahl und des Betriebs „Freier Radios“ zu Beginn der 80er Jahre. „Die Verbreitung ‘Freier Radios’ spricht für die Hypothese, daß Großstädte mit Hochschulen und dem dazugehörigen politischen und sozialen Umfeld eine gute Voraussetzung für die Entstehung von Radiogruppen bieten“ (Weichler 1987: 256). Die Illegalität der Sender resultiere aus den Vorschriften des Fernmeldeanlagen-gesetzes (FAG), das den Besitz und Betrieb von Sendeanlagen ausschließlich dem Bund erlaubt. Daher hatten die Radiobewegungen wiederholt mit Aktionen „staatlicher Repression“ (Weichler 1987: 274) zu rechnen.

Aus der zu Beginn der 80er Jahre erfolgten Selbstorganisation und Vernetzung freier Radioprojekte entstanden die „Freiburger Thesen“; ein Papier vom Oktober 1981, das Grundsätze des „Freien Radios“ fest-schrieb und dem Selbstverständnis der Initiativen dienen sollte (vgl. Weichler 1987: 282-283).⁴⁵ Nach etwa einem Jahr legte einer der aktivsten Praktiker und Theoretiker der Bewegung „Freier Radios“, Christoph Busch, ein Gesamtkonzept für die Organisation des alternativen Hörfunks vor. Dieses wurde verdichtet zu einem fiktiven „Gesetzentwurf für Lokale Freie Radios“ (vgl. Weichler 1987: 294-297). Eine sachliche, inhaltliche und organisatorische Nähe zum Gesetzentwurf der Grünen in Niedersachsen ist unverkennbar (vgl. Kapitel 4).

Im Zusammenhang mit der medienpolitischen Bedeutung Freier Radios stellen Traudel Günnel u. a. (1995: 19) noch Mitte der 90er Jahre anklagend fest, daß es „keine politische Lobby innerhalb der Landesmedienanstalten für einen vielfältigen, offenen Zugang zum Medium Hörfunk [gibt]“, obwohl „gegenwärtig in vielen Bundesländern neue freie Radioinitiativen“ entstehen. Beobachtbar sei eine erneute Gründungswelle innerhalb der Bewegung Freier Radios seit Beginn der 90er Jahre.⁴⁶ Als Ausdruck dieser Aktivitäten gelte u. a. die Gründung des Bundesverbandes Freier Radios: „Gemeinsamens Ziel der in ihrer Zusammensetzung und ihren Vorstellungen sehr heterogenen Gruppen ist es, an vielen Orten das Medium Radio im Sinne von Meinungsvielfalt und Kommunikation zu öffnen und Möglichkeiten eines direkten Zu-

⁴⁵ Vgl. in der Folge auch die "Charta des Bundesverbandes Freier Radios" (siehe Kapitel 4, Dokument 1).

⁴⁶ „Freie Radios“ - mit oder ohne Sendeerlaubnis - gründeten sich in Anlehnung an das Freiburger „Radio Dreyeckland“, dem Urtypus eines solchen Modells, in mehreren Bundesländern, darunter in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen und: Niedersachsen.

gangs zum Radio für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu schaffen“ (a. a. O.).

3.2 Lokales Fernsehen

Lokales Fernsehen kann unterschieden werden einerseits in sogenannte Fensterprogramme innerhalb bundesweiter privater Anbieter (z. B. bei RTL im Rahmen der „Auflagenprogramme“). Andererseits wird lokales Fernsehen in einige Kabelnetze eingespeist, und schließlich existiert in einigen west- und ostdeutschen Großstädten ein sogenanntes Ballungsraumfernsehen. Allen Formen gemeinsam ist ihre privatrechtliche, größtenteils über Werbung finanzierte Organisation. Vor allem aus wirtschaftlichen Gründen hat sich lokales Fernsehen in Deutschland noch nicht etablieren können (ALM 1996: 313). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre finden sich vornehmlich in Bayern und Sachsen zahlreiche, über Antenne ausgestrahlte lokale Fensterprogramme. Lokales Kabelfernsehen ist wiederum in Bayern verbreitet, und weit „über 100 kleine Veranstalter finden sich in lokalen Kabelnetzen verschiedener Bundesländer, vor allem im Osten der Republik“ (a. a. O.). Nach Ansicht der ALM könne lokales Fernsehen für eine bürgernahe Berichterstattung sorgen. Für „alle Lokalfernsehprogramme besteht jedoch das Problem, die Programmkosten möglichst niedrig zu halten und dennoch nennenswerte Zuschauermarktanteile erzielen zu müssen, um die erforderlichen Werbeerlöse im Markt generieren zu können“ (ALM 1996: 317).

Das Ballungsraumfernsehen ist eine Spielart des regional/lokal begrenzten privat-kommerziellen Fernsehens. Marlene Wöste (1997) stellt fest, daß für die wenigen derzeitigen Ballungsraumsender sehr schlechte wirtschaftliche Ergebnisse vorliegen. Eine Ausnahme bilde TV München. Generell erwarte der Gesetzgeber von einem Ballungsraumfernsehen eine „Bereicherung des publizistischen Angebots einer Region“, die „Schaffung einer vielfältigeren Anbieterstruktur mit entsprechenden positiven Wirkungen auf die Meinungsvielfalt“, die „Entwicklung oder Stärkung von Medienstandorten mit neuen Arbeitsplätzen“ und eine „Stärkung mittelständischer Unternehmen der Region“ (Wöste 1997: 339). Die meisten Gutachten über die Realisierbarkeit eines solchen Fernsehens gingen von folgenden Räumen aus, in denen dies machbar wäre: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt/Mainz/Wiesbaden - alles andere sei Lokalfernsehen in mannigfaltiger Prägung (z. B. in Bayern). Eine Übersicht der ALM (1996: 316) zeigt,

daß Ballungsraumfernsehen u. a. auch in Leipzig und Dresden seit 1995/96 zu finden ist.

3.3 Der Offene Kanal

In der medienpolitischen Entwicklung der Bundesrepublik bekamen die einzelnen Landesmedienanstalten mehr und mehr die von der Politik gestellte Aufgabe, auch „alternative“ elektronische Medien zu fördern - überwiegend den Offenen Kanal. Offene Kanäle, die sowohl im Hörfunk- als auch im Fernsbereich vorkommen, werden aus der anteiligen Rundfunkgebühr finanziert. Politischer und andauernder Streit entbrannte im Kontext ihrer Einrichtung über „die grundsätzliche Rechtmäßigkeit einer Verwendung des 2 %-Anteils für andere Zwecke als der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (Herkströter 1994: 74).

Durch die Vernetzung der mittlerweile fünfzehn Landesmedienanstalten entstanden verschiedene Arbeitskreise, die koordinierend tätig sind. Der Arbeitskreis Offene Kanäle/Bürgerrundfunk (AKOK) nennt sieben „Essentials“ zur Charakterisierung Offener Kanäle:

- *Das Medium und die Zugangsberechtigung:* „Offener Kanal ist lokales oder regionales Radio oder Fernsehen, das allen Bürgerinnen und Bürgern den freien und gleichberechtigten Zugang zu diesen elektronischen Medien garantiert.“
- *Selbstverantwortung:* „Offene Kanäle bieten die Möglichkeit, sich selbstverantwortet mit selbstbestimmten Inhalten an die Öffentlichkeit zu wenden.“
- *Produktionsbedingungen:* „Für die Produktion der Beiträge stellen die Offenen Kanäle Studios, Aufnahmegeräte, technische Einweisung und Beratung zur Verfügung.“
- *Finanzierung:* Offene Kanäle „sind werbefrei und nicht kommerziell; sie werden aus Rundfunkgebühren finanziert.“
- *Organisationsstruktur:* „Als Orte der lokalen Kommunikation sind Offene Kanäle in unterschiedlichen Organisationsformen gewachsen.“
- *Funktion und Zweck:* „Möglichkeiten der medienpädagogischen und politischen Bildung finden sich in Offenen Kanälen ebenso wie soziale und kulturelle Aktivitäten und Impulse.“
- *Erfahrungsaustausch:* „Bei deren Umsetzung finden Erfahrungen aus dem Austausch und der Zusammenarbeit mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland Berücksichtigung“ (zitiert nach AKOK o. J.

[Broschüre und Faltblatt].⁴⁷

Die Offenen Kanäle nahmen im Rahmen der sogenannten Kabelpilotprojekte zu Beginn der 80er Jahre zunächst eine Sonderstellung ein. „Sie waren nicht einfach als neues Fernsehprogramm konzipiert, sondern als ein Forum, das allen Interessierten die Produktion und Gestaltung eigener audiovisueller Sendebiträge ermöglicht“ (Flohrschütz 1997: 156). Die Offenen Kanäle besaßen „als ‚Vielfaltsreserve‘ eine wichtige Legitimationsfunktion bei der Einführung privat-kommerzieller Rundfunksender in Deutschland“ - man könnte auch von einer „Feigenblattfunktion“ sprechen, d. h. eine Kompensationsfunktion „ist sicherlich nicht ganz von der Hand zu weisen“ (Kubicek u. a. 1997: 89; m. w. N.).⁴⁸

Vergegenwärtigt man sich den ‚geschichtlichen‘ Prozeß um die Einführung Offener Kanäle, so fallen am meisten die hohen Anforderungen auf, die an diese neue Form elektronischer Kommunikation gestellt wurden. Der Offene Kanal solle „unter anderem die Erprobung und Entwicklung neuer Kommunikationsformen auf lokaler und regionaler Ebene ermöglichen und das kulturelle und soziale Leben positiv beeinflussen“. Darüber hinaus gelte es, „die kommunikative Kompetenz der Bürger durch eine soziale und kommunikative Qualifizierung der Beteiligten zu verbessern“ (Flohrschütz 1997: 157).

In den Bundesländern, in denen Offene Kanäle sukzessive eingerichtet wurden, sind diese oftmals direkt an die jeweiligen Landesmedienanstalten angegliedert (vgl. Herkströter 1994: 74). Daraus erwächst u. a. folgendes Problem: „Konzeptionelle Weiterentwicklungen, die mit einem höheren Sach- und Personalaufwand verbunden sind, können nur mit Zustimmung der Landesmedienanstalten realisiert werden. Hier besteht ein erhebliches Einflußpotential auf die jeweilige Projektentwicklung“ (Flohrschütz 1997: 164).

⁴⁷ Diese „Essentials“ finden sich nahezu gleichlautend auch in den Informationen des Bundesverbandes Offene Kanäle e. V. Der Bundesverband ist ein Zusammenschluß vieler Offener Kanäle in der Bundesrepublik zum Zweck der besseren Interessendurchsetzung der Offene-Kanal-Betreiber und -Nutzer.

⁴⁸ Eine generelle Kritik an der Wirksamkeit von Pilotprojekten läßt sich folgendermaßen formulieren: „Pilotprojekte eignen sich nach aller Erfahrung [...] nicht dazu, künftige Bedürfnisse der Bürger an neuen Medien aufzuspüren. Sie dienen in aller Regel den Politikern dazu, ihre vorgefaßten Meinungen durch ein geeignetes Versuchsdesign bestätigen zu lassen oder der Industrie“ (Ratzke 1997: 54; bezugnehmend auf die Kabelpilotprojekte der 80er Jahre).

Im Kontext der Logiken eines hoch technisierten, professionalisierten und ökonomisierten Mediensystems haben es die Offenen Kanäle aber schwer, eine lokale bzw. regionale politische Öffentlichkeit der und für die innerhalb der traditionellen Medien vernachlässigten Gruppen und Interessen dar- und herzustellen (vgl. Flohrschütz 1997: 167). Insbesondere ihr „Trostpflaster-Image“ verhindere die umfassende Einlösung dieser normativ zunächst recht einleuchtenden medienpolitischen und medienpädagogischen Postulate, die an die Offenen Kanäle herangetragen werden. „In diesem Zusammenhang befürchteten Skeptiker, daß bei der erwarteten Nichteinlösung der ambitionierten Ziele die Argumentationsbasis zur Schließung der bestehenden Offenen Kanäle geschaffen werde“ (Flohrschütz 1997: 168). Die nur bedingt verallgemeinerbaren Forschungseinblicke in Nutzer-, Programm- und Rezipientenstrukturen der alternativen lokalen Bürgermedien hätten summa summarum gezeigt, daß die „bei Beginn dieser Projekte formulierte Forderung nach kommunikativer Chancengleichheit im Interesse bisher vernachlässigter Gesellschaftsgruppen [...] nicht eingelöst“ wurde (Flohrschütz 1997: 174, m. w. N.; vgl. auch Kubicek u. a. 1997: 94-105). Doch alle diese „kritischen und desillusionierenden Ergebnisse haben für die Weiterentwicklung von Offenen Kanälen in Deutschland [...] auch wichtige Impulse gebracht“. „Erfolgreich sind Offene Kanäle bisher als Forum prozessorientierter Medienproduktion. Hier konnten sich wichtige medienpädagogische Handlungsfelder entwickeln, die die Handlungskompetenzen der Produzenten im Umgang mit elektronischen Medien erweitern“ (Flohrschütz 1997: 175).

Mitte der 90er Jahre gibt es fast in allen Bundesländern Offene Kanäle. Nur Bayern und Baden-Württemberg kennen diese Form des Bürgermediums bisher nicht. Oftmals hängt die Ausgestaltung der Offenen Kanäle von der Politik der Landesmedienanstalten ab, wie diese mit dem Erlaß von Satzungen rechtsverbindliche Normen für die Offenen Kanäle festschreiben. Darüber hinaus tritt bei der Etablierung Offener Kanäle ein „traditionelles“ rundfunkpolitisches Konfliktfeld auf: Der Rundfunkbegriff spaltet sich in der Bundesrepublik in einen inhaltlichen, für den die Bundesländer im Rahmen ihrer Kulturhoheit zuständig sind, und in einen technischen. Die zweite begriffliche Bestimmung verweist auf die Funkhoheit des Bundes. Streitpunkt zwischen den Ländern bzw. Landesmedienanstalten und dem Bund bzw. der Post/Telekom sind dann die für die Nutzung der Übertragungswege anfallenden Gebühren (Höhe und Umfang) (vgl. Gellner/Tiersch 1993: 195).

Betreiber und Macher Offener Kanäle hegen dennoch eine große Zuversicht, die hochgesteckten medienpolitischen und medienpädagogischen Ziele zukünftig erfüllen zu können. Feststellbar sei dies durch die allgemein wachsende „Attraktivität und Aktivität lokaler Rundfunkanbieter. Andererseits lasse sich heute eine wechselseitige konzeptionelle Angleichung feststellen zwischen den ‘Nichtkommerziellen lokalen Anbietern’ (NKL), z. B. den Freien Radios, die sich vom Themenspektrum her zunehmend öffnen, und den Offenen Kanälen, deren inhaltliche Angebote denen der lokalen Anbieter immer ähnlicher werden und die sich zugleich verstärkt um eine transparente Strukturierung ihrer Programme bemühen“ (Kubicek u. a. 1997: 108).

4. Die Transformation des Mediensystems in den 80er und 90er Jahren

Der Mediensystemwandel vereint nach Schulz vier sich wechselseitig beeinflussende „epochale“ Trends. Es sind dies der technische Wandel, die Systemexpansion, die Privatisierung und die Internationalisierung. Der Begriff der Privatisierung bedarf in diesem Zusammenhang einer Klärung: „Unter Privatisierung verstehen wir eine Medienpolitik, die den Spielraum von Marktkräften und privatem Unternehmertum gegenüber dem Staatseinfluß und öffentlichen Interessen vergrößert. [...] In der ursprünglichen Form bedeutet Privatisierung die Überführung von staatlichem in privates Eigentum, etwa durch Verkauf von Besitzanteilen an öffentlichen Institutionen“ (Schulz 1993: 156). Im Rundfunkbereich herrscht nach Schulz eine spezifische Form von Privatisierung vor: „Der Staat überläßt die Nutzungsrechte für neue Techniken (z. B. Frequenzen, Satellitenkanäle) privaten Interessenten und gestattet ihnen die Finanzierung durch Werbung“. Damit gehe der Versuch einher, den Wettbewerb zu stärken. Überdies würden Prozesse der Konzentration einsetzen, und der Einfluß internationaler Medienmultis steige (Schulz 1993: 156-157). Medienpolitische Ziele würden in vielen europäischen Ländern laut Schulz undefiniert. Früher galten Meinungsfreiheit, künstlerische Qualität, Berücksichtigung öffentlicher Interessen, soziale Integration, Schutz von Minderheiten, Jugendschutz, Bewahrung der kulturellen Identität und regionaler Eigenständigkeit als medienpolitische Ziele. Heute würden dazu zählen: Fortschritt, Wettbewerb, Wachstum, Effizienz, Marktgerechtigkeit, Publikumsakzeptanz - allesamt Werte des technisch-ökonomischen Systems.

Der Wandel nationaler Medienpolitiken in Europa wurde hervorgerufen durch technische Entwicklungen, durch kommerziellen Druck und durch die Politik der Europäischen Gemeinschaft/Union. Trotz unterschiedlicher Ausgangspositionen und unterschiedlicher historischer Entwicklungspfade fußten die nationalstaatlichen Deregulierungen unisono auf zumeist von konservativen [sic!] Parteien vorangetriebenen Medienpolitik-Konzeptionen, der insbesondere den lukrativen Fernsehmarkt für privat-kommerzielle Anbieter öffneten (vgl. Kleinsteuer/Rossmann 1994: 330).

Trendverstärker für den Mediensystemwandel in der Bundesrepublik seien u. a. die Expansion des Werbemarktes, die Macht der Medienkonzerne, die Öffnung nach Ost-Europa ab 1989 sowie eine zu Beginn der 80er Jahre bei den konservativ-liberalen Regierungen vorherrschende medienpolitische Doktrin gewesen, die mit den Begriffen Wachstum, Privatisierung, Internationalisierung und Neue Technologien hinreichend beschrieben werden können (Schulz 1993: 163-166).

Der Charakter des bundesrepublikanischen Mediensystemwandels erklärt sich zu einem Großteil aus dem föderalen Wettbewerb.⁴⁹ Erst der Rundfunkföderalismus brachte die entscheidenden Impulse, an der überkommenen deutschen Rundfunkstruktur etwas grundlegendes zu ändern. Niedersachsen (aber auch andere Länder wie z. B. Rheinland-Pfalz) legen darüber hinreichend Zeugnis ab. Die föderale Ordnung ist weniger Trenddämpfer als Trendinitiator bzw. -verstärker. Es ist nicht - wie Schulz meint - die „dezentrale Struktur[,die...] schon in zeitlicher Hinsicht retardierend auf Veränderungen des Mediensystems [wirkt]“ (Schulz 1993: 166). Es sind dies eher die typisch deutsche Verrechtlichung (auch und insbesondere für den Privatfunk) und das widerspenstige Publikum, das eine gewisse Trägheit bei der Nachfrage und Nutzung neuer Medienangebote an den Tag lege (Schulz 1993: 166-169). Zudem sei die Faszination des Fernsehens im Laufe der Jahrzehnte geschwunden.

Insgesamt kann die Transformation des Mediensystems mit Paul A. Sabatier als Folge eines tiefgreifenden „Policy-Wandels“ konzeptualisiert, erklärt und zusammengefaßt werden (Sabatier 1993); einem Wandel, der nur in größeren Zeitabständen verstanden werden kann und insbesondere auch die Vorgänge in politischen Subsystemen betrachtet,

⁴⁹ Vgl. zur Wirkmächtigkeit des Föderalismus' im Regierungssystem der Bundesrepublik Schmidt 1992 (202f.). Für die Abfallpolitik konnten Lamping/Pläß (1998) zeigen, daß föderale Konkurrenz umweltpolitische Konzeptionen durchaus auf ein höheres Niveau heben kann.

um in der Folge die allmählichen und dennoch nachhaltigen Veränderungen spezifischer Wertprioritäten und kausaler Annahmen in bezug auf das Politikfeld zu verstehen. Herauskristallisiert hat sich mit der Zeit in der Bundesrepublik der tragende Konsens zwischen den Akteuren des politischen Systems, den Verlegern und Akteuren der Technikindustrie, privaten Rundfunk neben dem öffentlich-rechtlichen nicht nur einzuführen, sondern ihn auch - z. B. aus standortbezogenen Gründen durch verschiedene Instrumente - zu fördern und mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk konkurrieren zu lassen. Zur bestimmenden Wertpriorität für das Rundfunksystem ist im Verlauf der 80er Jahre die Marktmetapher geworden. Die Akteure dieser „Advocacy-Koalition“ besitzen „ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen“ (Sabatier 1993: 127). Dieses Set, zusammenfaßbar als „belief system“, hat zur Folge, daß die (neue Medien-)Politik ein Kohärenz aufweise, die gegenüber Veränderungen eine hohe Resistenz besitze (Sabatier 1993: 129).

Es trifft zu, daß die „Existenzsicherung und [der] Funktionserhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Vielfaltssicherung im kommerziellen Fernsehen [...] die entscheidenden Determinanten für die zukünftige Entwicklung des Fernsehens [sind]“ (Gourd 1997: 40). Damit ist die Durchsetzungsfähigkeit „alternativer“ Medienpolitiken mit ihrer Betonung auf Kleinräumigkeit, Nichtkommerzialität und Partizipationsmöglichkeiten entsprechender Projekte skeptisch einzuschätzen. Die Zukunft des Rundfunks wird entscheidend durch die Digitalisierung geprägt sein, denn die neuartige, auch terrestrische digitale Übertragung der Rundfunkprogramme erlaubt zum einen eine Ausweitung der Anbieter und nötigt zum anderen die bisherigen Sender zu einer kostenintensiven Modernisierung ihrer technischen Infrastruktur. Die gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen sich für diesen Anpassungsdruck politisch-gesellschaftlich legitimieren. Die technische „Revolution“, die sich mehr und mehr auch im Bereich multimedialer Anwendungen und dem Internet niederschlägt, absorbiert den überwiegenden Teil politischer Aufmerksamkeit und - als Folge politischer Entscheidungen - finanzieller Ressourcen. Zwar betonen einige Akteure noch die Notwendigkeit einer Erprobung digitaler Übertragungstechniken anhand von Pilotprojekten (z. B. Ring 1997b). Doch die Rundfunkentwicklung in den 80er Jahren verdeutlichte nur zu gut, daß die Ergebnisse von Pilotprojekten keinen Einfluß auf tatsächliche medienpolitische Entscheidungen besitzen.

Somit kann ich auch nicht Schulz' in die Zukunft weisendes Resümee teilen: „Eine insgesamt eher antimoderne Stimmung und ein kritisches Verhältnis zu Wissenschaft und Technik kennzeichnen die Post-Postmoderne und bieten - jedenfalls in den Neunzigern - keine besonders günstigen Voraussetzungen für die Entwicklung neuer Medien“ (Schulz 1993: 169). - Das Gegenteil zeichnet sich ab!

Kapitel 4

Zur Massenmedienentwicklung in Niedersachsen

„Von Niedersachsen kann aber auch ein Impuls für die Rundfunklandschaft in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt ausgehen“ (Dr. Ernst Albrecht [CDU], damaliger Niedersächsischer Ministerpräsident, LT-Prot. Nds. v. 18.5.83: 2077).

Mit Beginn des Novembers 1946, dem Gründungsmonat des Landes Niedersachsen, waren nicht nur vier ehemalige Länder bzw. preußische Provinzen zu einem neuen norddeutschen Flächenstaat zusammengefaßt, politische Institutionen und Parteien neu- oder wiedergegründet, sondern auch Richtungsentscheidungen für ein niedersächsisches Mediensystem getroffen worden. Auf diese Strukturbedingungen - eine private Lizenzpresse und einen öffentlich-rechtlichen „zentralen“ Rundfunk - trafen die politischen Akteure mit ihren Gestaltungswünschen. Formal beginnt hier die Medienpolitik in Niedersachsen.

Ich zeichne in diesem Kapitel sehr knapp die Presseentwicklung in Niedersachsen nach, um dann im Anschluß ausführlicher auf die Rundfunkentwicklung einzugehen. Herausragend sind dabei zum einen die Prozesse um die Einführung privat-kommerziellen Rundfunks und zum anderen die politischen Entscheidungen, die einen Lokalfunk bis in die 90er Jahre hinein verhinderten.

1. Presseentwicklung

Prägend für die Presseentwicklung in Niedersachsen war die Lizenzvergabepolitik der britischen Militärregierung. Erst zu Beginn des Jahres 1946 gingen die Briten dazu über, Presselizenzen zu vergeben. Nach und nach wurden 13 Zeitungen lizenziert, die es auf eine gesamte Auflage von 1,4 Mio. Exemplaren brachten. Das Ende der Lizenzphase markiert das Datum 21.09.1949, da zu diesem Tag eine „Generallizenz“ erteilt wurde, die es auch den sogenannten Altverlegern ermöglichte,

Zeitungen herauszugeben und um die Leser zu werden (vgl. Schneider/Stürzebecher 1996: 730f.).

Im zeitlichen Verlauf hat sich durch den bundesrepublikanisch einheitlichen Trend der Pressekonzentration die folgend skizzierte Pressestruktur in Niedersachsen herausgebildet.

Charakteristisch für Niedersachsen war eine Halbierung der Publizistischen Einheiten (PE) im Zeitraum von 1967 bis 1976. Diese Zeit kann demnach, für die Bundesrepublik typisch, als die Phase der Konzentration bezeichnet werden. Nach einer leichten Erhöhung der PE in den Jahren danach weist die Statistik in 1993 12 PE nach (seit 1989 stabil); bei einer verkauften Auflage von 1,637 Mio. Exemplaren und 131 Tageszeitungs-Ausgaben (Schütz 1994a: 176).

In der „Rangfolge der Verlage als Herausgeber deutscher Tageszeitungen nach Auflagenhöhe“ rangieren niedersächsische Tageszeitungen zwischen 200.000 und 100.000: HAZ (Hannover, 206.600), Braunschweiger Zeitung (Braunschweig, 170.200), Neue Osnabrücker Zeitung (Osnabrück, 148.600), Nordwest-Zeitung (Oldenburg, 128.700) (Schütz 1994a: 187-188).

In der „Marktstellung der Verlage als Herausgeber deutscher Abonnementzeitungen nach örtlicher/regionaler Verbreitung“ sind bei einer Gesamtzahl von 57 Verlagen 29 „Verlage als Herausgeber“ überwiegend in einer Alleinanbieterposition (Auflage: 1,1 Mio.). 24 sind in einer Erstanbieterposition (ca. 0,5 Mio.) und 4 in einer nachrangigen Position (77.700) (Schütz 1994a: 190).

Aufschlußreich ist bei Schütz die Tabelle „Zeitungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland“. 66 % der niedersächsischen Kreise bzw. kreisfreien Städte sind Ein-Zeitungs-Kreise (Zeitungsdichte 1), 27,7 % haben eine Zeitungsdichte von 2 und 6,4 % von 3. In der Rangfolge der alten Flächenbundesländer bei der Kategorie „Zeitungsdichte 1“ belegt Niedersachsen damit einen dritten Platz hinter dem Saarland und Rheinland-Pfalz (Schütz 1994a: 191). Der Trend zum Ein-Zeitungs-Kreis in Niedersachsen hat sich somit fortgesetzt (Schütz 1994a: 193). Umgerechnet in Wohnbevölkerung heißt dies: In 1993 lebten 64,4 % der Niedersachsen in Kreisen mit einer Zeitungsdichte 1 (vgl. zur Print Struktur auch VNZV 1996).

Betrachtet man das „Zeitungsangebot in den Großstädten 1993“ (Städte über 100.000 Einwohner), so verzeichnen Braunschweig, Göttingen, Hildesheim, Oldenburg, Osnabrück und Salzgitter nur eine Abonnementzeitung; Hannover dagegen zwei aus der gleichen Verlagsgruppe und Wolfsburg zwei Abonnementzeitungen (Schütz 1994a: 194).

Röper resümiert: „Auch in Westdeutschland hält der Trend zur Angebotskonzentration weiterhin an, vollzieht sich allerdings nicht in spektakulären Schritten, sondern eher in eng begrenzten lokalen Teilmärkten. So etwa, wenn sehr kleine Titel wie der Sarstedter Kurier in der Nähe von Hildesheim aufgegeben“ werden (Röper 1995: 429).

2. Rundfunkentwicklung

Der Rundfunk in Niedersachsen war bis zur Mitte der 90er Jahre von folgenden grundlegenden Entscheidungen bzw. Entwicklungen geprägt:

- der Politik der britischen Regierung, nach Kriegsende einen gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk länderübergreifend einzuführen und damit - mehr oder weniger absehbare - föderale Streitigkeiten anzulegen,
- der landespolitisch geschuldeten Aufspaltung des NWDR in den WDR und NDR in den 50er Jahren,
- den rundfunkrechtlichen Entscheidungen des BVerfG seit 1961,
- der massiven Kritik der CDU-regierten norddeutschen Länder am NDR Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre sowie einer Reform der Rundfunkanstalt,
- der international getroffenen Vereinbarung, neue UKW-Hörfunkfrequenzen bereitzustellen,
- der Einführung privat-kommerziellen Hörfunks mit hoher Verlegerbeteiligung in Form landesweiter Sender sowie der Zulassung und Kabel-Einspeisung bzw. terrestrischen Verbreitung privat-kommerziellen Fernsehens in der Regierungszeit von Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU),
- der Nicht-Realisierbarkeit eines Lokalfunks aufgrund fehlender politischer Mehrheiten bzw. als randständig empfundener Handlungsnotwendigkeit in diesem medienpolitischen Feld.

2.1 Vom NWDR zum regionalisierten NDR

Mit der Maßgabe, einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk einerseits nach britischem BBC-Vorbild und andererseits föderalistisch in den westlichen Zonen Nachkriegsdeutschlands zu etablieren, erfuhr dieses vor- mals überwiegend bzw. gänzlich staatliche Massenmedium in West-

deutschland eine neue Organisation. Wolfgang Schütte (1975: 225) machte darauf aufmerksam, daß „die von den Besatzungsmächten eigentlich nur politisch motivierte Dezentralisierung Deutschlands [...] auf Grund der Interdependenz von soziokulturellen und kommunikativen Systemen eine Dezentralisierung des Rundfunks nach sich [zog]“. In der britischen Zone, die die späteren Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und den Stadtstaat Hamburg umfaßte, wurde am 1. Januar 1948 der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR) gegründet. Die Zentrale des Senders befand sich (u. a. aus technischen Gründen) in Hamburg, weitere Funkhäuser bzw. Studios in bedeutenden Städten der Flächenländer. Diese zentralisierte Anstalt widersprach den deutschen Länderinteressen, ihre traditionelle Kulturhoheit, zu dessen Domäne der Rundfunk ja seit seiner Gründung in der Weimarer Republik zählte, wiederzuerlangen (vgl. Görgen 1983). Darüber hinaus waren von Anbeginn Schwierigkeiten vorhanden, mittels eines einzigen Programms die so unterschiedlichen Regionen des NWDR angemessen und ausgewogen zu repräsentieren (vgl. Schütte 1975: 220). Gleichwohl war das Argument der *Kulturhoheit* ein eher vorgeschobenes, denn die *machtpolitische Bedeutung* des Rundfunks war allen politischen Kräften bewußt und faszinierte sie überdies (vgl. Schaaf 1975).

Schon 1951 verhandelten die Landesregierungen über eine Dezentralisierung des Rundfunks (vgl. Schütte 1975: 227). Sieben Jahre nach der Bildung des NWDR konnte die bürgerlich-konservative Landesregierung in Nordrhein-Westfalen unter Ministerpräsident Karl Arnold (CDU) einen politischen Erfolg erringen, da 1955 der NWDR in den Westdeutschen und Norddeutschen Rundfunk aufgespalten wurde. Dem bevölkerungsreichen Bundesland könne, so ein damaliger Argumentationsstrang, eine eigene Anstalt mit dem Funkhaus in Köln nicht verwehrt bleiben. Der norddeutsche Raum behielt eine Mehrländeranstalt - den NDR - bei. Die Regierungen Hamburgs, Schleswig-Holsteins und Niedersachsens einigten sich trotz parteipolitischer Differenz schnell darauf, diese kooperative Form der Rundfunkorganisation fortzuführen. Insbesondere Niedersachsen nutzte diesen frühzeitigen Umbruch, um sein politisches und finanzielles Gewicht im neuen Staatsvertrag und der Organstruktur besser zur Geltung zu bringen (vgl. Bausch 1980a: 204-234).

Der phasenweise immer wieder aufkeimende Streit zwischen den drei norddeutschen Länderregierungen über die Gebührenverteilung,

die ländereigenen Anteile am Gesamtprogramm,⁵⁰ die Besetzung der leitenden Positionen und schließlich über die Programminhalte des NDR eskalierte zum Ende der 70er Jahre, als der Ministerpräsident Schleswig-Holsteins, Gerhard Stoltenberg (CDU), den NDR-Staatsvertrag am 8. Juni 1978 zum 31. Dezember 1980 fristgerecht kündigte. Mit der (nicht fristgerechten) „Anschlußkündigung“ Niedersachsens durch Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU) am 3. Juli 1979 geriet der NDR in seine bis dahin tiefgreifendste Krise. Der Fortbestand der Mehrländeranstalt schien gefährdet. Doch dieser Konflikt war ausschließlich machtpolitisch motiviert, denn die Regierungschefs und Hamburgs Erster Bürgermeister, Hans-Ulrich Klose (SPD), begannen zügig mit Verhandlungen über einen neuen NDR-Staatsvertrag. Nach langwierigen und mit großem publizistischen Echo begleiteten Vertragsverhandlungen kam es am 17. Juli 1980 zur Paraphierung des neuen Staatsvertrags. Dieser sah neben einigen Veränderungen in der Organstruktur und der Personalvertretung sowie der Einführung von Hörfunkwerbung im 2. Programm die Einrichtung eigenverantwortlicher *Länderprogramme* aus Kiel, Hannover und Hamburg vor. Für Niedersachsen ergab diese (Teil-)Regionalisierung des Rundfunks, daß auf der bisherigen Frequenz des 1. NDR-Hörfunkprogramms nun „Radio Niedersachsen“ aus dem Landesfunkhaus Hannover sendete. Im Fernsehen machte sich diese Länderdifferenzierung u.a. durch die Ausstrahlung eigenverantwortlicher Magazine bemerkbar.

Die vom NDR verfolgte Regionalisierung zielte aus den beschriebenen Gründen mehr auf einen nach Ländern differenzierten Rundfunk. Im Flächenland Niedersachsen steuern überdies die Landesstudios eigene Programme für die „auseinandergeschaltete“ Zeit bei. Der NDR teilt Niedersachsen in sogenannte Subregionen auf (Oldenburg/Ostfriesland/Cuxhaven; Nordost-Niedersachsen; Großraum Hannover; Osnabrück/Emsland; Braunschweig/Süd-niedersachsen).

Peter Leudts umschrieb diesen Prozeß wie folgt: „Als Regionalisierung werden hier alle Maßnahmen der Landesrundfunkanstalten bezeichnet, die darauf gerichtet sind, die Regionalberichterstattung zu intensivieren und auszubauen und sowohl die Programmstrukturen,

⁵⁰ Im März 1978 kritisierte der Regierungssprecher Hilmar von Poser, Niedersachsen sei im Fernsehprogramm des NDR unterrepräsentiert (vgl. Grotjahn 1996: 235).

die Anstaltsorganisation als auch die betrieblichen Abläufe verändern können. Von 'neuer' Qualität ist insbesondere die Vielzahl sogenannter Fensterprogramme“ (Leudts 1985: 54).

Ergebnis des parteipolitischen Streits über den NDR war damit zum einen dessen Erhalt als mäßig dezentralisierte Mehrländeranstalt, zum anderen ermöglichte die programmliche Loslösung von „Hamburg“, eine - wirkliche oder aus machtpolitischen Motiven konstruierte - Länderidentität über den Rundfunk zu vermitteln (vgl. Bausch 1980b: 940-965; Daten aus Kopper 1992).⁵¹

Der NDR-Konflikt verwies darüber hinaus auf eine grundsätzlichere Ebene der Organisation des bis dahin knappen Kollektivguts Rundfunk. Ministerpräsident Stoltenberg verband mit seiner Staatsvertragskündigung im Sommer 1978 die Forderung nach der Zulassung privater Rundfunkunternehmer. Argumentativen Rückhalt bot ihm sowie seinem niedersächsischen Kollegen Albrecht kurze Zeit später die Aufweichung des bisher als unumstößlich empfundenen Sendemonopols des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Internationale Funkverwaltungs-konferenz (ITU) - ein Gremium, das zum Zweck einer abgestimmten und störungsfreien Frequenzvergabe nationale Funkpläne koordiniert - beschloß 1979 den sogenannten Genfer Wellenplan. Dieser sah vor, für den Rundfunk nicht zugängliche Frequenzen im für den Stereo-Hörfunk attraktiven UKW-Bereich von 100 bis 108 MHz zukünftig freizugeben. Der „Genfer Wellenplan 1984“, das Ergebnis einer Nachfolgekonzferenz von 1979, konkretisierte diese Entscheidung.

Die Frequenzverwaltung ist eine Aufgabe des Bundes. Nationale, auf bundesgesetzlicher Basis stehende Frequenzbereichszuweisungspläne haben als Grundlage internationale Vereinbarungen (Weltfunkkonferenzen der International Telecommunication Union [ITU]). Der Frequenzbereichszuweisungsplan wird als Rechtsverordnung von der Bundesregierung erlassen. Bei Frequenzzuweisungen, die den Rundfunk betreffen, ist eine Zustimmung des Bundesrats erforderlich (vgl. Reg. TP 1998).

Die Frequenzverhandlungen in der schweizerischen Stadt waren von deutscher Seite „geprägt durch Konzepte zur Rundfunkversorgung, die

⁵¹ Zu erwähnen ist darüber hinaus, daß auch im Zweiten Deutschen Fernsehen - ein Sender, der durch Staatsvertrag aller Bundesländer gegründet wurde - ein Landesstudio Hannover niedersachsenspezifische Beiträge zum Gesamtprogramm liefert.

von den Landesrundfunkanstalten und vom ZDF sowie von den Bundesländern in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundespost entwickelt worden [waren]. [...] Insoweit waren damit auch Vorentscheidungen als Planvorgaben über Senderstandorte, Senderreichweiten und die beabsichtigte Zuteilung der Übertragungskapazitäten an einzelne Bedarfsträger getroffen“ (Eberle 1989: 3-4). Für die Bundesländer bedeutete dies u. a. die Zuteilung jeweils zweier neuer landesweiter Frequenzen. Eine Ausnahme beantragte Baden-Württemberg bzw. die CDU-Landesregierung unter Ministerpräsident Lothar Späth. Sie plante, statt einer zweiten landesweiten Kette privat-kommerzielle lokale Sender einzuführen (vgl. Eberle 1989: 6).

Eine tiefgreifende Veränderung der Rundfunkstrukturen zeichnete sich ab. Die Möglichkeit, das lokale bzw. regionale Rundfunkdefizit aufzuheben, geriet auf der einen Seite in greifbare Nähe. Auf der anderen Seite war das öffentlich-rechtliche Monopol nunmehr starken politischen Angriffen ausgesetzt. Das Argument der Frequenzknappheit und damit die Vorbehaltsbegründung gegenüber einem privatrechtlich organisierten Rundfunk wurde obsolet.

Die seit den 50er Jahren andauernden Bemühungen des BDZV, in das private Hörfunk- und Fernsehgeschäft einzusteigen, bekamen nun den langerwünschten Erfolg und wurden von bürgerlich-konservativen Regierungen massiv unterstützt. Der Bestandsschutz der Verlegerinteressen, d. h. der Schutz des lokalen Anzeigenmarktes als Finanzierungsquelle der örtlichen Zeitungen (ca. zwei Drittel Anzeigen, ein Drittel Erlös) wurde zum bestimmenden Prinzip bei der Einführung lokalen Rundfunks. Im Jahr 1984 wies das BVerfG darauf hin, daß Verlegern nicht die Beteiligung am privaten lokalen Hörfunk untersagt werden könne, gleichwohl das höchste deutsche Gericht hier spezifische Grenzen und Modalitäten vorgab.

2.2 Die Einführung privat-kommerziellen Rundfunks

Im Zuge der Einführung privat-kommerziellen Rundfunks in Niedersachsen in der Regierungszeit Ernst Albrechts wich die anfängliche technologiepoltische Euphorie schnell einem der Struktur des Landes Niedersachsen geschuldeten Pragmatismus. Aufgrund des tiefgreifenden wirtschaftsstrukturellen Wandels wurde mit der Subventionierung der Informations- und Kommunikationstechnologien zunächst die Hoffnung verknüpft, neue und krisensichere Arbeitsplätze zu schaffen. Niedersachsen ist im Gegensatz zu Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hamburg

oder Berlin aber nie zu einem bedeutenden Medienstandort geworden. Diese Vorstellung ist in Ansätzen noch einigen Redebeiträgen der CDU und der FDP Ende der 70er und zu Beginn der 80er Jahre im Landtag zu entnehmen.

Das seit 1976 CDU-dominierte Niedersachsen gehörte zudem nicht zu den Ländern, in denen in die sogenannten Kabelpilotprojekte investiert wurde. Die Regierungen Albrecht, die von Juni 1978 bis März 1982 mit absoluter Mehrheit regierten, verfolgten mit großem Eifer eigene, ausschließlich kommerziell orientierte Privatrundfunkpläne, ohne Ergebnisse der Pilotprojekte abzuwarten.⁵² Die CDU-Regierungen in Niedersachsen standen medialen Entwicklungen, die auf Bürgerpartizipation und -emanzipation setzten (z. B. Offenen Kanälen), skeptisch bzw. ablehnend gegenüber. Intention christdemokratischer Medienpolitik war zum einen, das öffentlich-rechtliche Sendemonopol zu brechen und zum anderen, das Breitbandkabel als „Zukunftstechnik“ voranzutreiben. Schon 1980 sprach die Landesregierung davon, daß „Niedersachsen [...] zwar für den Fortbestand der öffentlich-rechtlichen Anstalten [sei], diese müßten sich jedoch in Zukunft dem Wettbewerb anderer Träger stellen“ (Pressemitteilung 1980). Zum medienpolitischen Leitbild der Regierung Albrecht geriet neben einem herzustellenden Rundfunkwettbewerb die „Wahlfreiheit des Bürgers als Informationsfreiheit“, sprich: die „Informationsfreiheit sei nunmehr herstellbar über die Freiheit des mündigen Bürgers an der Programmtastatur seines Rundfunk- und Fernsehempfängers“, so Ernst-Hartmut Reichardt (1984: 118-119) pointiert-ironisch zusammenfassend. Am 3. November 1982 stellte die Landesregierung einen Referentenentwurf für ein Landesrundfunkgesetz (LRG Nds.) vor, um die Veranstaltung privat-kommerziellen Rundfunks zu ermöglichen. Der geringfügig modifizierte Regierungsentwurf (LT-Drs. Nds. 10/1120) wurde am 18. Mai 1983 eigens von Ministerpräsident Albrecht in den Landtag eingebracht. Nach dieser ersten parlamentarischen Beratung dauerte es ein Jahr, bis im Gesetz- und Verordnungsblatt schließlich am 23. Mai

⁵² Schon am 15. November 1969 empfahl der Landesausschuß der niedersächsischen CDU der Landtagsfraktion, sich für die Zulassung privater Fernsehanstalten einzusetzen (Grotjahn 1996: 213).

1984 der rechtliche Rahmen für den niedersächsischen Privatfunk verkündet wurde (Nieders. GVBl. 18/1984, S. 147).⁵³

In der Beschlußempfehlung zum Entwurf eines Landesrundfunkgesetzes (LT-Drs. Nds. 10/2630) spiegelten sich einige, innerhalb der CDU-Fraktion festzumachende Positionen wider, die Differenzen zum Gesetzentwurf der Staatskanzlei verdeutlichten. Die Empfehlungen des Ausschusses für Medienfragen (mit entsprechender CDU-Mehrheit) enthielten Bestimmungen, daß bei der Auswahl zukünftiger Privatfunk-Lizenzträger solche vorgezogen werden sollten, die die lokalen und regionalen Belange stärker berücksichtigten. Daneben sollte eine Monopolbeschränkung bei der Zulieferung von Programmen für lokale und regionale Fenstersendungen eingeführt werden. Diese Bestimmung zielte auf beherrschende Tageszeitungsverlage ab, daß diese nicht noch über Tochterfirmen im privaten Hörfunk publizistisch dominierten. Darüber hinaus sollte es die Möglichkeit geben, von den niedersächsischen privat-kommerziellen Veranstaltern eine Brutto-Werbeabgabe zu erheben, sofern die Mittel des Landesrundfunkausschusses (bis zu 2 %-Anteil der allgemeinen Rundfunkgebühr) nicht für dessen Aufgaben ausreichen sollten. Die Höhe dieser potentiellen Abgabe war mit maximal 0,5 v. H. pro Jahr sehr gering; sie wurde mangels finanzieller Notwendigkeit und fehlendem politischen Willen zudem nie erhoben.

Vor dem BVerfG reichten die Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen Verfassungsklage gegen das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz ein, da sie die Staatsfreiheit nicht gewährleistet sahen. Daß die Sozialdemokraten gegen das sich herauskristallisierende Rundfunkgesetz in Karlsruhe Klage einreichen wollten, zeichnete sich schon in den ersten Beratungen ab (vgl. LT Prot. Nds. v. 12.10.83: 2794). SPD und Grüne kritisierten insbesondere den § 3 Abs. 1 und Abs. 3 LRG, der eine oberste Landesbehörde - d. h. die Staatskanzlei - zur Erlaubnisbehörde bei der Lizenzerteilung bestimmte und dem Landesrundfunkausschuß nur eine mitbestimmende Funktion zuwies. Mit seinem einschlägigen 4. Rundfunkurteil bestätigte das BVerfG im November 1986 (BVerfGE 72, 118ff) zwar den Kern des Gesetzes und damit seine Verfassungsmäßigkeit. Es beanstandete dagegen die Staatsnähe des Lizenzierungsverfahrens. Das Niedersachsen-Urteil des BVerfG war die Ankündigung dafür, daß privater Rundfunk verfassungsrechtlich unbe-

⁵³ Vorreiter mit dem Erlaß eines Privatfunkgesetzes war Rheinland-Pfalz bereits 1980, um das Pilotprojekt zum Kabelfernsehen in Ludwigshafen durchführen zu können. Die Zulassung von SAT.1 im Jahr 1984 fußte in der Folge auf diesem, verfassungsrechtlich höchst umstrittenen Gesetz (Henn 1993: 78).

denklich sei, sofern dieser gesellschaftlich kontrolliert werde und der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe der sogenannten Grundversorgung übernehme. Der Begriff der Grundversorgung umriß fortan die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Vermittler politischer Informationen, die für die Bürger meinungsbildend wirken, eine Kontrolle der Staatsorgane zulassen und umfassend gesellschaftlich integrierend wirken. Darüber hinaus muß der öffentlich-rechtliche Rundfunk kulturelle Bildung - auch und insbesondere für Minderheiten - anbieten sowie Unterhaltungsprogramme senden. Da er dies in seiner Gesamtheit tut, konnten und können an den privaten Rundfunk hinsichtlich der Meinungs- und Programmvielfalt geringere Anforderungen gestellt werden (vgl. Niepalla 1990).

Eine entsprechende und notwendig gewordene landesrechtliche „Nachbesserung“ nach der Karlsruher Entscheidung lieferte ein Gesetzentwurf der CDU und der mittlerweile mitregierenden FDP (LT-Drs. Nds. 11/308). Dieses Gesetz wurde nach beschleunigter Beratung noch zum Ende 1986 verabschiedet (Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes, GVBl. Nr. 3, S. 5). Ein Kernpunkt der Novelle war, daß der Landesrundfunkausschuß die Erlaubnisvoraussetzungen der Lizenzanträge prüft und über die Auswahl entscheidet; wodurch die Kompetenz des Ausschusses etwas erweitert wurde. Eine bedenkliche und machtpolitisch instrumentalisierbare Staatsnähe blieb nicht nur bestehen, sondern auch die Vergabe einer ersten Privatfunklizenz fußte noch auf dem alten, rechtlich beanstandeten Auswahlverfahren.

Im November 1984 konstituierte sich der Landesrundfunkausschuß, und im März 1985 empfahl die Landesregierung, die Lizenz der ersten landesweiten privat-kommerziell genutzten Hörfunkkette für ein Vollprogramm an die „Funk und Fernsehen Nordwestdeutschland GmbH & Co. KG (radio ffn)“ zu vergeben. Bei den Sozialdemokraten war nicht nur ein genereller Abschied von der Privatfunkkritik zu verzeichnen, sondern der SPD-Oppositionsführer Gerhard Schröder unterstützte diesen Vorschlag. Begründet wurde diese Empfehlung mit der aus Sicht der Landesregierung und der SPD breiten, Meinungsvielfalt repräsentierenden Trägerschaft der Gesellschaft (56 Zeitungsverlage, 13 Zeitschriftenverlage). Maßgeblich beteiligt am Zustandekommen dieses Konsens-Modells war der Verband Nordwestdeutscher Zeitungsverleger (VNZV), dessen Rolle weit über eine Beratung der Regierung Albrecht in der Privatfunkfrage hinausging.

Der politisch übergreifenden Anregung kam der Landesrundfunkausschuß schließlich am 1. Juli 1985 nach. Seit dem 31. Dezember 1986 sendet radio ffn sein kommerzielles Hörfunk-Vollprogramm. Im November 1987 erteilte der Landesrundfunkausschuß schließlich die Nutzung terrestrischer TV-Frequenzen an die bundesweiten privaten Vollprogramme RTLplus und SAT.1. Der Sender SAT.1, mit hoher Beteiligung des Springer-Verlags, erhielt auf Vorschlag Albrechts die leistungsstärkere Senderkette und damit eine größere Reichweite. Beide Sender waren zuvor schon in die niedersächsischen Breitbandkabelnetze eingespeist worden; SAT.1 wiederum mit einem zeitlichen Vorsprung. Der nach dem Genfer Wellenplan mögliche zweite neue, privat-kommerzielle landesweite Radiosender ging im Mai 1990 als „Antenne Niedersachsen“ auf Sendung. Um diese Lizenz bewarben sich insgesamt 25 Gesellschaften unterschiedlicher Rechtsformen. Politischer Streit entstand im Zuge der Bewerberauswahl, da die SPD-Opposition dem favorisierten Bewerber auffällige „Querverbindungen“ zur Regierung Albrecht bzw. zu den Regierungsparteien nachsagte (vgl. DER SPIEGEL 1989, Heft 13: 61-63). Den Zuschlag bekam schließlich eine Gesellschaft, an der der Holtzbrinck-Konzern über eine Tochter beteiligt ist und bei der ein Mitglied der Geschäftsleitung 12 Jahre Regierungssprecher Ernst Albrechts war.

Schon in der zweiten Hälfte der 80er Jahre erschien dem damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht die Auseinandersetzung über die Breitbandverkabelung und den Satellitenrundfunk zu stark ideologisch geprägt. So seien oftmals von Kritikern die Risiken der neuen Technolgien über- und die damit verbundenen Chancen unterbewertet worden. Eingestehen müsse er aber eine zu beobachtende Verflachung des Programms, eine Ausweitung der Fernsehdauer sowie die Abhängigkeit des Rundfunks von kommerziellen Interessen. Dieses letzte Problem betreffe sowohl den öffentlich-rechtlichen als auch den privat-kommerziellen Rundfunk. Dennoch bedeute für Albrecht Rundfunkfreiheit, daß „die Bürger das Recht [haben], alle Informationen, die überhaupt zugänglich sind, zu erhalten, und zum anderen sind die Bürger, organisierte Gruppen und gesellschaftliche Kräfte berechtigt, sich in angemessener Weise über die Massenmedien an die gesamte Bevölkerung zu wenden“ (Albrecht 1986: 21). Technische Entwicklungen im Rundfunksektor seien hierfür die notwendigen Voraussetzungen und den privaten Anbietern müsse eine „echte Chance“ zur Entwicklung gegeben werden.

Medienpolitische Folgen für die lokale Ebene bzw. „die Bürger, organisierte Gruppen und gesellschaftliche Kräfte“ hatte diese programmatische Ankündigung Albrechts hingegen nicht. Das Gegenteil war der Fall.

2.3 Das Scheitern eines Lokalfunks

Vereinzelte Lokalradio- und Offene-Kanal-Gruppen versuchten in Niedersachsen eine Sendelizenz zu bekommen. Dies ließ nicht nur das alte Landesrundfunkgesetz nicht zu, sondern auch die regierende politische Mehrheit von 1976 bis 1990 stand diesen Rundfunkformen skeptisch bis ablehnend gegenüber. Politische Initiativen, lokalen Hörfunk und Offene Kanäle, die mittlerweile in einigen Gebieten der Bundesrepublik auf Sendung waren, einzuführen, gab es in den 80er Jahren von allen niedersächsischen Parteien - wenn auch unterschiedlich ausgeprägt. So hielt die oppositionelle SPD-Landtagsfraktion die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Lokalfunks für erstrebenswert: „In diesem Rahmen müssen neue Formen der Zusammenarbeit mit anderen, nicht kommerziellen Anbietern ermöglicht werden, bis hin zur Berücksichtigung von Programmangeboten solcher Gruppen“ (Medienpolitisches Grundsatzpapier der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, zit. n. Vogel 1991: 251). Kein Interesse zeigten die Sozialdemokraten in Niedersachsen für die Einrichtung Offener Kanäle. Die Grünen gingen in ihren lokalfunkpolitischen Vorstellungen viel weiter. Sie legten einen Gesetzesentwurf vor (LT-Drs. Nds. 10/1650), der explizit als Gegenmodell zum privat-kommerziellen Hörfunk à la Albrecht entwickelt wurde. Kernpunkt war hier, „daß nichtkommerzieller Hörfunk durch das Engagement sozialer Gruppierungen selbstorganisiert werden müsse“ und damit die „Ablehnung jeglicher Werbung“ innerhalb „der Konzeption selbstbestimmter Bürgerradios“ einhergehe (Vogel 1991: 260-261). Als Leitbild galt den Grünen, daß es für die politisch-gesellschaftliche Weiterentwicklung der Bundesrepublik einer Gegenöffentlichkeit bedarf, die auch mittels Hörfunk „herzustellen“ ist.⁵⁴

⁵⁴ Sogenannte Radiopiraten gab es bspw. in Gorleben („Radio Freies Wendland“), die sich als Sprachrohr der Anti-Atomkraftbewegung in der Region verstanden (vgl. Grotjahn 1996: 239). Sie zielten - ganz im Sinne der grünen Politik - auf die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit ab, um somit die Argumente gegen den geplanten Bau einer Wiederaufbereitungsanlage für Kernmaterial auch elektronisch verbreiten zu können.

Der Gesetzentwurf der niedersächsischen Grünen zum lokalen Rundfunk in den frühen 80er Jahren - ein Exkurs

Die Grünen hatten im Herbst 1983 einen Gesetzentwurf zum lokalen Rundfunk in den Landtag eingebracht (LT-Drs. Nds. 10/1650). Dieses Gesetz sah die Einrichtung eines lokalen, freien, privatrechtlichen und gemeinnützigen Hörfunks vor, der alle „klassischen“ Rundfunkaufgaben in sich vereinigte. Mit anderen Worten sollte er der Information, Meinungsäußerung, Bildung und Unterhaltung insbesondere für die örtliche Ebene dienen und dabei auch die regionalen Belange beachten. Kontrolliert durch gewählte Bezirksratoräte bzw. Bezirksradioverbände (als Interessenvertretung der einzelnen Radios), sollte gewährleistet werden, daß keinerlei staatliche, parteiliche oder selektive Interessen mehrheitlichen Einfluß auf das Lokalradio bekommen. Man sah hierin die vom BVerfG geforderten Ansprüche an eine Kontrolle privaten Rundfunks hergestellt. Ausdrücklich verzichtet wurde auf eine Besetzung der Bezirksratoräte nach öffentlich-rechtlichem, d. h. pluralistischem Aufsichtsprinzip, da hier die Parteipolitisierung der Rundfunkgremien die eigentlich geforderte gesellschaftliche Kontrolle untergrabe. Finanzieren sollten sich die Sender ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen der gemeinnützigen Radiovereine, aus Spenden und aus nicht näher spezifizierten sonstigen Zuwendungen. Einher ging damit ein Werbe- und Sponsoringverbot, das Gelder der öffentlichen Hand und der Parteien zur Finanzierung des Lokalradios ausschloß. Die Sendeerlaubnis sollte auf zunächst zwei Jahre befristet vom Bezirksratorat vergeben werden.

Zwar betonten - wie erwähnt - die Sozialdemokraten und die FDP den grundsätzlichen Bedarf eines lokalen Hörfunks und die FDP darüber hinaus auch den an Offenen Kanälen; einig waren sich die „etablierten“ Parteien hingegen in der Ablehnung des als realitätsfern titulierten grünen Konzeptes aus grundsätzlichen Erwägungen. Die Kritik am grünen Lokalfunkmodell bezog sich auf mehrere Aspekte: Man vermutete die Einführung eines „Klientelfunks“ der Grünen, dessen Finanzierung ungeklärt sei und dessen - explizit staatsferne - Träger- und Aufsichtsstruktur als zu umfassend und widersprüchlich kritisiert wurde. Zudem fürchtete man eine schlechte bis mangelhafte Qualität der von Laien produzierten Programme. Die Ansprüche der Grünen, über den lokalen Hörfunk demokratische Teilhabe, Meinungspluralität und die

gemeinsame Auseinandersetzung über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu organisieren, teilten insbesondere die Sozialdemokraten. Sie, wie auch alle anderen Parteien, sahen aber in dem schon stark ausdifferenziert formulierten Regelwerk der Grünen keine praktikable Lösung der lokalen Kommunikationsproblematik. Daß die Debatte über den Entwurf der Grünen auch für eine Kontroverse über den sich abzeichnenden privat-kommerziellen Rundfunk in Niedersachsen genutzt wurde, verdeutlicht die resümierend-plakative Wendung eines Mitglieds der SPD-Fraktion: „Wir wollen [...] weder das grüne Chaos noch den schwarzen Kommerz“, so Reinhard Scheibe (LT-Prot. Nds. v. 12.10.83: 2796). Der Entwurf wurde auf Empfehlung des Ausschusses für Medienfragen (LT-Drs. Nds. 10/4197) schließlich am 9. Mai 1985 abgelehnt.

Die Sozialdemokraten auf Bundesebene hatten aber zu diesem Zeitpunkt - und dies läßt den Vorwurf des „schwarzen Kommerz“ etwas fadenscheinig aussehen - ihre privatfunkablehnende Haltung aufgegeben. Dies zeichnete sich schon im Vorfeld des 1984er Parteitages in Essen ab, auf dem am 15. Mai 1984 - just am Tag der Verabschiedung des LRG Nds. - der Privatfunk zwar kritisch, aber als nicht mehr verhinderbar betrachtet wurde. Darüber hinaus bekräftigte der Parteitag seinen Wunsch nach „Zulassung von Lokalsendern mit geringer Reichweite in gemeinnütziger Trägerschaft, die - binnenpluralistisch kontrolliert - weder Gewinn erzielen, noch einseitigen Interessen dienen sollen“ (Kopper 1992: 406-407). Dies kam den lokalfunkpolitischen Vorstellungen der niedersächsischen Grünen recht nahe, doch darüber hinausgehende politische Initiativen in diesem Bereich gab es seitens der SPD nicht.

Ende der 80er Jahre unternahmen CDU und FDP in Niedersachsen den Versuch, die Chancen eines Lokalfunks auszuloten. Die Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP aus dem Jahr 1986 sah die Behandlung des Lokalfunkthemas für die Zeit um 1988 vor. Treibende politische Kraft sei hier, so Helge Balduhn (1989: 22-24), die FDP gewesen. Die Freidemokraten beabsichtigten, statt der zweiten landesweiten Frequenz Lokalsender zu ermöglichen. Bis Ende 1989 fand auf verschiedenen politischen und vereinzelt gesellschaftlichen Ebenen eine Auseinandersetzung über einen niedersächsischen Lokalfunk statt. Der vornehmliche Streit bezog sich auf die geplante, scheinbar alternativlose Werbefinanzierung des Lokalfunks. Dies mobilisierte die Verleger, die eine Abwanderung des lokalen Werbeaufkommens befürchteten. Der Verband Nordwestdeutscher Zeitungsverleger (VNZV) gab deshalb ein

Gutachten in Auftrag, in dem untersucht werden sollte, in welchen Regionen Niedersachsens sich ein werbefinanzierter Lokalfunk tragen könnte (Hübl/Hohls-Hübl 1988). Sofern es zu einer Einrichtung von Lokalfunk kommen sollte, wollten die Zeitungsverleger sich daran beteiligt sehen. Der Entwurf der Koalition - gedacht als eine Novelle zum LRG Nds. - sah daher eine Verlegerbeteiligung vor Ort von bis zu 25 % vor, um auf der einen Seite eine publizistische Konzentration lokaler Medien zu begrenzen und auf der anderen Seite den Verlegern ihr - verfassungsrechtlich als unbedenklich angesehenes - „Recht“ am Lokalfunk zuzusichern. Darüber hinaus zog man in Erwägung, die Lokalfunklizenzen zunächst auf fünf Jahre zu befristen, um möglichen Problemen politisch-regulatorisch begegnen zu können.

Eine Anhörung im Landtag hatte zum Ergebnis, daß einerseits lokaler Rundfunk als wünschenswert angesehen wurde, andererseits aber die Probleme einer Werbefinanzierung sehr unterschiedlich bewertet wurden. Sahn der Handel und die Werbewirtschaft - mit Unterstützung der initiiierend tätigen Freidemokraten - die Einrichtung neuer, kleiner Sender als positives Zeichen einer expandierenden Wirtschaft vor Ort, warnte der VNZV vor einer breiten Verlagerung des Werbemarktes und einer aufziehenden gefährlichen Konkurrenz für die vielen klein- und mittelständischen niedersächsischen Verleger. Zudem sei der Bedarf an Lokalfunk oftmals nicht sicher nachzuweisen. Der Landesrundfunkausschuß monierte dagegen die seiner Ansicht nach zu kurz bemessene Lizenzzeit. In fünf Jahren seien keine adäquaten Ergebnisse zu erwarten, ob und wie sich der Lokalfunk in Niedersachsen etablieren bzw. entwickeln könnte (vgl. Balduhn 1989: 27-30).

Statt eines Lokalfunks zeichnete sich die Vergabe einer landesweiten Lizenz an einen privat-kommerziellen Anbieter ab. Die oppositionelle SPD nahm dies zum Anlaß, sich advokatorisch der Interessen der Zeitungsverleger anzunehmen. Die kurzzeitig in der politischen Arena diskutierte Einführung eines Lokalfunks bzw. die Vergabe einer zweiten landesweiten Hörfunkkette berührte, nach Ansicht der Sozialdemokraten, nicht nur die Belange des NDR, sondern auch die der Verleger in Niedersachsen. Auf eine Kleine Anfrage einiger SPD-Abgeordneter zu den „Auswirkungen von privatem und lokalem Rundfunk sowie der Erhöhung der Werbezeiten des NDR auf die Werbeeinnahmen der Tageszeitungen“ (LT-Drs. Nds. 11/3042) antwortete die Landesregierung respektive Ministerpräsident Albrecht: „Die Landesregierung hat [...] dazu aufgefordert, Anträge für die zweite landesweite Senderkette für Hörfunkzwecke zu stellen. Parallel zur Ausschreibung sollten die Voraus-

setzungen für eine mögliche Novellierung des Landesrundfunkgesetzes mit dem Ziel, Lokal- bzw. Regionalfunk einzuführen, geprüft werden. Untersucht werden sollen insbesondere die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Lokal- bzw. Regionalsendern sowie die Auswirkungen von Lokalsendern auf die örtliche Presse. Die Einführung lokaler/regionaler Sender darf nach Auffassung der Landesregierung die Existenz örtlicher Zeitungen nicht gefährden. Außerdem sind die zur Verfügung stehenden Frequenzen festzustellen“ (LT-Drs. Nds. 11/3406).

Insgesamt - und so läßt sich dieser Unterabschnitt resümieren - mußte die Lokalfunkinitiative der CDU/FDP-Koalition scheitern. Dieses Scheitern beruhte vordergründig auf der Antizipation publizistischer und wirtschaftlicher Widerstände. Ausschlaggebend waren die massiven Bedenken der Verleger vor einem werbefinanzierten Lokalfunk und die mittelbar daraus resultierende Zurückhaltung möglicher Veranstalter, Lokalfunk „beschleunigt“ einzuführen. Die Erfahrungen in Bayern und Baden-Württemberg lehrten die Politik und die potentiellen Privatfunkveranstalter, hier sehr verhalten zu handeln, denn die oftmals prognostizierte Wirtschaftlichkeit der Kleinsender bewahrheitete sich nicht. Im Gegenteil: Viele Stationen im Süden und Südwesten der Bundesrepublik kamen am Ende der 80er Jahre in große wirtschaftliche Schwierigkeiten. Mit der Jahreswende 1989/1990 geriet nicht nur das Thema Lokalfunk an den Rand der (gesamtdeutschen) politischen Agenda; auch in Niedersachsen spitzte sich im Vorfeld der 1990er Wahl alles auf einen Kampf der zwei politischen Lager zu: CDU/FDP vs. SPD und Grüne. Die „großen“ landespolitischen Themen (Umwelt, Inneres, Wirtschaft, Kultus) sowie die gesamtdeutsche Problematik bekamen hier ein weitaus größeres öffentliches und massenmedial vermitteltes Gewicht als es die Lokalfunkfrage jemals bekommen konnte.

2.4 Die Rundfunkstruktur zu Beginn der 90er Jahre

Bis zum Jahr des Regierungswechsels blieb die niedersächsische Rundfunkstruktur geprägt von einer übersichtlichen Dualität. Auf der einen Seite stand der NDR mit seinen damals sehr unterschiedlichen vier Hörfunkprogrammen bzw. der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Gesamtheit. Hinzu kamen im Regional-Fernsehen des „Ersten Programms“ bzw. im „Dritten Programm“ die niedersachsenspezifischen Magazinsendungen. Dort finden sich zwar Berichte über kommunalpolitisches Geschehen. Doch diese sind mehr an der Spektakularität statt an der Kontinuität ausgerichtet. Regional-Fernsehen muß zudem auf Ausgewogenheit der Berichtverteilung achten, so daß allein dadurch ein ständiger Lokalbezug ausgeschlossen sein muß.

Auf der anderen Seite befanden sich nunmehr zwei landesweite privat-kommerzielle Hörfunksender, die ihre Programme - wie NDR 1 Radio Niedersachsen - mehrmals täglich für sehr kurze Zeit regional auseinanderschalteten. Die Gesellschafterstruktur des privaten Hörfunks wird, der lokalen Privatrundfunklogik der Bundesrepublik folgend, von Verlegern dominiert und wirft damit Fragen der publizistischen Konzentration und Meinungsvielfalt auf. Dies ist insbesondere in Niedersachsen als prekär zu betrachten, da das Land eine beträchtliche Zahl sogenannter Ein-Zeitungs-Kreise besitzt (s. o.).

An den beiden privat-kommerziellen „Hörfunkveranstaltern sind jeweils Presseunternehmen in beträchtlicher Höhe beteiligt. Bei [Radio] FFN halten Verleger zusammen etwa 75 % (kein Gesellschafter mehr als 13 %), bei Antenne Niedersachsen halten Verleger mehr als 40 %, davon die Holtzbrinck-Gruppe allein [knapp; STP] 25 %“ (Landesmedienanstalten 1995: 157). Doch anders als im „bundesweiten Rundfunk finden sich [im landesweiten und lokalen Rundfunk; STP] auch Bestimmungen zur Unterbindung von cross-ownerships.“ So wird im Landesrundfunkgesetz Niedersachsen „die Beteiligungsmöglichkeit eines marktbeherrschenden Zeitungsverlegers im Verbreitungsgebiet an einem Vollprogramm oder einem Spartenprogramm mit dem Inhalt Information auf weniger als 25 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile beschränkt“ (Herkströter 1994: 65). Maßgebend für diese Bestimmung ist der § 8 Abs. 7 LRG Nds. (i. d. F. v. 9.11.1993).

Im privaten Fernsehbereich sind schließlich aus niedersächsischer Perspektive nur die beiden Vollprogramme RTL und SAT.1 von Interes-

se. Zur Aufrechterhaltung ihrer Lizenz sind sie verpflichtet, regionale Informationssendungen in ihre Programme zu integrieren. Beide Stationen kommen dieser Auflage mit Magazinsendungen von Montag bis Freitag mit jeweils ca. halbstündiger Dauer nach.

Eine Tabelle bei Helmut Volpers (1995: 16) verdeutlicht die Reichweiten privater und öffentlich-rechtlicher Sender im NDR-Sendegebiet. Neben den vier (bzw. fünf, zählt man das Jugendradio N-Joy Radio dazu) Programmen des öffentlich-rechtlichen NDR gibt es seit 1986/87 bzw. 1990 zwei privat-kommerzielle Sender. Eine aktuelle Reichweiten-Analyse zeigt, daß auch Programme anderer Bundesländer in Niedersachsen gehört werden. Dies betrifft größtenteils Sender der norddeutschen Stadtstaaten sowie aus dem angrenzenden Sachsen-Anhalt (vgl. tendenz [Zeitschrift der BLM], II/96, S. 45). Diese Strukturbeschreibung hebt insbesondere auf die terrestrische Empfangbarkeit elektronischer Medien ab, gleichwohl die Übertragung per Kabel oder der Empfang per Satellit das individuelle Programmangebot erheblich erweitern kann.

Tabelle 3: Reichweiten privater und öffentlich-rechtlicher Sender
im NDR-Sendegebiet

Hörer Gestern in %	NDR-Gebiet		Nieders.	Schl.- Holst.	Hamburg	Meck.- Pom.
	11,03 Mio.		6,09 Mio.	2,16 Mio.	1,3 Mio.	1,49 Mio.
<u>Sender</u>	%	abs. Mio.	%	%	%	%
NDR 1						
Radio Niedersach- sen	18,3	2,0	31,8	1,4	1,9	1,6
Hamburg Welle	1,2	0,1	0,2	3,0	4,6	0,0
Welle Nord	7,5	0,8	0,6	27,0	11,5	3,8
Radio MV	6,4	0,7	0,2	0,7	0,2	45,8
NDR 1 Gesamt	33,0	3,6	32,7	31,3	17,6	50,3
NDR 2	18,9	2,1	22,5	13,7	17,5	12,7
NDR 3	1,9	0,2	1,4	3,5	2,2	1,2
NDR 4	1,0	0,1	0,9	1,6	1,7	0,3
N-Joy Radio	6,6	0,7	5,0	7,4	5,9	12,8
<u>NDR Gesamt</u>	56,0	6,2	57,7	52,5	40,5	68,1
Antenne	7,6	0,8	13,1	0,5	1,1	0,5
radio ffn	10,4	1,1	18,4	0,4	1,3	0,0
R.SH	6,6	0,7	0,4	29,1	3,7	2,0
Radio Hamburg	3,8	0,4	1,5	4,1	18,2	0,2
OK Radio	1,4	0,2	0,1	0,3	10,7	0,1
Alsterradio	2,2	0,2	0,5	2,0	12,6	0,2
delta radio	1,9	0,2	0,2	7,6	2,7	0,0
Antenne MV	3,6	0,4	0,2	0,0	0,0	26,1
Radio Brocken	1,4	0,2	2,5	0,0	0,0	0,0
Funkkombi Nord	27,3	3,0	30,5	33,2	31,0	2,5
<u>Private Gesamt</u>	36,7	4,1	34,9	40,6	47,7	29,2
<u>Radio Gesamt</u>	84,9	9,4	85,9	82,6	80,6	87,7

(aus: Volpers 1995: 16 [Tagesstichprobe: Montag-Freitag; Zielgruppe: Personen ab 14 Jahre; NDR-Medienforschung; Daten aus der MA 1995])

Die Abbildung 4 kategorisiert die Hörfunksender mit starkem Niedersachsenbezug nach etablierten Merkmalen von Programmkonzepten (aus: Volpers 1995: 19).

Abbildung 4: Typenbildende Merkmale von Programmkonzepten

Sender und Merkmale	Privatsender		öffentlich-rechtliche Sender				
	Antenne	radio ffn	NDR 2	N-Joy	NDR 1	NDR 3	NDR 4
Programm mit Werbung	XXX	XXX	XXX				
Formatradio	XXX	XXX	XXX	XXX			
Fragmentierte Programmflächen	XXX	XXX	XXX	XXX			
Kompakte Programmflächen					XXX	XXX	XXX
Traditionelles Programm-design					XXX	XXX	XXX
Minderheitenprogramm						XXX	XXX

(aus Volpers 1995: 19 [geringfügig vereinfacht])

Verknüpft man die Aussagen von Tabelle 3 und Abbildung 4, so zeigt sich unter anderem, daß gut 60 % der niedersächsischen Hörer werbefinanzierte Formatradios bevorzugen (private Sender und NDR 2). Zählt man darüber hinaus noch das Programm von N-Joy Radio dazu (Formatradio ohne Werbung), dann erhöht sich dieser Anteil auf fast 63 %. Die andere starke Hörergruppe in Niedersachsen repräsentieren die (größtenteils älteren) Hörer von NDR 1 Radio Niedersachsen. Radio Niedersachsens Erfolg resultiert aus einem traditionellen Programmdesign, d. h. deutschsprachiger Musik mit erheblichen regionalen Infor-

mationsanteilen. Radio Niedersachsen ist mit einem Höreranteil von mehr als 30 % einer der erfolgreichsten Sender bundesweit.

Mit dem von SPD und Grünen novellierten Landesrundfunkgesetz zeichnete sich Ende 1993 ab, daß diese Rundfunkstruktur im lokalen Raum ergänzt werden sollte. Somit endet dieses Kapitel im Sinne einer Zustandsbeschreibung um 1990 und leitet über in die Fallstudie zur Genese des Lokalfunks.

Kapitel 5

Fallstudie: Die Genese des Lokalfunks in Niedersachsen

„Bei uns gibt's nichts zu kaufen: Weder Windeln noch Waschmittel, keine Kreditkarten oder Computer. Werbespots sind im StadtRadio tabu. Dafür gibt es Radio pur, sozusagen. Wir sind so frei“ (aus: StadtRadio Göttingen. Wer wir sind und was wir wollen [URL: <http://www.stadtradio-goettingen.de/>]).

In Niedersachsen sind seit dem Herbst 1996 erstmals in der Geschichte des Landes an ausgewählten Standorten lokale Rundfunksender zu hören bzw. zu sehen. Sie sind das Resultat politischer Entscheidungen aus der Zeit einer rot-grünen Koalition und sie befinden sich allesamt in einer fünfjährigen Erprobungsphase. Ihre wichtigsten Merkmale sind die gesetzlich vorgeschriebene Nichtkommerzialität sowie die Funktion, publizistisch ergänzend zu wirken bzw. der Verwirklichung der Meinungsfreiheit zu dienen. Wie ist es zu dieser - im bundesrepublikanischen Ländervergleich - auffälligen Ergänzung der Rundfunkstruktur gekommen? Dieses Kapitel liefert dazu eine Entscheidungsprozeß- und Implementationsstudie. Die leitenden Fragen für diese Fallstudie sind:

- Unter welchen politischen Konstellationen kommt es zur Einführung von Lokalfunk?
- Welche Interessen lassen sich in den entsprechenden Gesetzesbestimmungen wiederfinden?
- Was sind die besonderen Merkmale des nichtkommerziellen lokalen Hörfunks und der Offenen Kanäle?
- Warum und wie wurden nach dem „kleinen“ Regierungswechsel von 1994 Bestimmungen im Landesrundfunkgesetz insbesondere bezüglich der Finanzierung des Lokalfunks verändert?
- Nach welchen Kriterien wurden die Versuchsgebiete ausgewählt?
- Wie ist letztlich die Modellprojektstruktur beschaffen?

Drei Landtagswahlen rahmen die Fallstudie zum Lokalfunk in Niedersachsen. Ausgangspunkt ist der Regierungswechsel von 1990, als eine Koalition aus SPD und Grünen die 14jährige Ära von Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU) beendete. Eine weitere, kleine Zäsur brachte das Jahr 1994. Die SPD errang die absolute Mehrheit im Landtag zu Hannover, und die Bündnisgrünen schieden aus der Regierung aus. Damit einher ging ein Policy-Wandel, der sich in der Abkehr von einem neuen lokalfunkpolitischen Finanzierungsinstrument niederschlug. Mit der Landtagswahl vom 1. März 1998 und der erneuten absoluten Mehrheit der Sozialdemokraten endet die für dieses Kapitel erforderliche „Datenerhebung“.

Der gesamte Politikprozeß läßt sich in zwei Großphasen aufteilen. Die erste Phase bezeichne ich als POLITIK-PHASE bzw. als Phase der *Programmbildung*, an der maßgeblich Parteivertreter, die Staatskanzlei, Akteure im bzw. des Parlaments sowie einige Verbände und Interessengruppen beteiligt waren. Merkmal dieser Phase ist eine relativ stabile medienpolitische Policy-Community, die das lokalfunkpolitische Entscheidungszentrum beschreibt. Insgesamt, so die Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (NLM) retrospektiv, war die Zeit bis zur Novellierung des LRG Nds. durch ein „zähes politisches Ringen über die Ausgestaltung des medienrechtlichen Rahmens nicht-kommerziellen Lokalfunks“ geprägt. „Insbesondere die Frage der Finanzierung nichtkommerzieller Lokalradios war Gegenstand ausdauernder und gutachterlich begleiteter Kontroversen“ (NLM 1997: 2-3).

Die zweite Phase nenne ich die NLM-PHASE bzw. die Phase der *Programmimplementation*, in der die Akteure der ersten Phase mehr und mehr Einfluß verloren. Nach der Verabschiedung des novellierten Landesrundfunkgesetzes verschwand die Lokalfunkpolitik aus der parlamentarischen Arena und wurde transformiert in den „Arkanbereich“ der Aufsichts- und Zulassungsverwaltung der Landesmedienanstalt. Diese zweite Phase enthält aber ein sogenanntes POLITIK-INTERMEZZO aufgrund einer LRG-Novelle, die die Veränderung der Lokalfunkfinanzierung nach sich zog.

Das gesamte fünfte Kapitel gliedert sich in sechs Abschnitte. Im ersten Abschnitt gilt es, vorab die Chronologie des Lokalfunkprogramms zu präsentieren, um in Verbindung mit einer Skizze des lokalfunkpolitischen Handlungssystems orientierende Informationen der darauf folgenden feinschrittigen Analyse voranzustellen. Parteiprogrammatik bestimmt maßgeblich im schwach institutionalisierten Politikfeld den

Inhalt von Medienpolitik. Da Regierungen einen Unterschied machen, zeichnet der zweite Abschnitt die medienpolitische Programmatik von SPD und Grünen nach. Der dritte Abschnitt widmet sich den Problemwahrnehmungen und Vorabschätzungen von Handlungsalternativen im Politikprozeß. Dabei bilden der Koalitionsvertrag, verschiedene, als Wissensmärkte zu konzeptualisierende Expertenmeinungen sowie ein Vorstoß der Grünen zu einer Rundfunkgesetznovelle das hauptsächlich darzulegende Material. Im vierten Abschnitt beschäftige ich mit dem Prozeß, der zu einem novellierten Landesrundfunkgesetz geführt hat. In den Gesetzesformulierungen wird deutlich, von welchen impliziten Annahmen (bzw. impliziten Theorien) die Akteure hinsichtlich der Funktion und Organisation eines Lokalfunks ausgehen. Faßbar sind die novellierten Bestimmungen im Rundfunkgesetz als Strukturreform und partielle institutionelle Reform. In der zweiten Großphase des lokal-funkpolitischen Prozesses wird die Landesmedienanstalt zur Implementationsinstitution. Der fünfte Abschnitt behandelt Struktur und Entwicklung dieser Anstalt des öffentlichen Rechts. Im sechsten Abschnitt gilt es schließlich die Implementation des Lokalfunkpogramms zu rekonstruieren. Dieser Abschnitt schließt mit einem kurzen Überblick über die Modellprojekte in Niedersachsen.

1. Chronologie und Akteure der Lokalfunkpolitik

1.1 Das Lokalfunkprogramm: eine chronologische Übersicht

Die auf den nachstehenden Seiten präsentierte Chronologie verknüpft markante Daten bzw. Zeiträume mit einer Charakterisierung der Politikphasen sowie den jeweils wichtigen Ereignissen. Läßt man die der rot-grünen Lokalfunkpolitik vorausgehende medienpolitische Entwicklung außer acht, dann umfaßt das gesamte Projekt einen Zeitraum von 12 Jahren. Mehr als sechs Jahre brauchte es, bis die ersten Initiativen auf Sendung gingen. Und weitere sechs Jahre dauert es, bis über die Zukunft des Lokalfunks in Niedersachsen eine politische Entscheidung getroffen werden wird.

Auf die hier in kompakter Weise zusammengefaßte Lokalfunkgenese wird in den weiteren Abschnitten zurückgegriffen.

Abbildung 5: Das Lokalfunkprogramm - eine Chronologie

Datum	Politikphase	Ereignis
13.5.1990	Problemwahrnehmung	<ul style="list-style-type: none"> • SPD und Grüne gewinnen Landtagswahl und bilden eine Koalitionsregierung • Mediensituation in Niedersachsen wird als unbefriedigend betrachtet
12.6.1990	Problemwahrnehmung und Vorabschätzung von Handlungsalternativen	<ul style="list-style-type: none"> • Koalitionsvertrag sieht die versuchsweise Einführung privaten, nichtkommerziellen Lokalfunks vor
1991 bis 1992	Vorabschätzung von Handlungsalternativen ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung des Lokalfunks bleibt unklar und umstritten • SPD bringt Offenen Kanal in die Diskussion - Vorteil: Finanzierung über anteilige Rundfunkgebühr möglich
November 1992		<ul style="list-style-type: none"> • Fraktion der Grünen entwickelt Gesetzentwurf für den nicht-kommerziellen Lokalfunk (wird letztlich nicht in den Landtag eingebracht)

20.1.1993	Programmbildung und Entscheidung ↓	<ul style="list-style-type: none"> • erste Beratung einer gemeinsam von SPD und Grünen eingebrachten Novelle zum LRG • Lokalfunk und Offene Kanäle sollen versuchsweise eingeführt werden • Finanzierung des Lokalfunks über eine Werbeabgabe vorgesehen
26.2.1993		<ul style="list-style-type: none"> • Anhörung von Vertretern der Rundfunkveranstalter und Interessenverbände im Ausschuß für Medienfragen
18.5.1993		<ul style="list-style-type: none"> • Einbringung von Änderungsvorschlägen zum LRG im Ausschuß für Medienfragen
6.10.1993		<ul style="list-style-type: none"> • zweite und dritte Beratung des LRG im Landtag und Beschluß
9.11.1993		<ul style="list-style-type: none"> • Ausgabe des LRG
13.1.1994	Implementation ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Konstituierung der NLM-Versammlung (Ablösung des früheren Landesrundfunkausschusses)
zwischen Mai und September 1994		<ul style="list-style-type: none"> • Anhörung der OK- und NKL-Initiativen in der NLM

28.11.1994		<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von 18 potentiellen Versuchsgebieten durch Beschluß der NLM-Versammlung
31.1.1995		<ul style="list-style-type: none"> • Ende der Meldefrist: Eingang von 26 OK- und 24 NKL-Interessebekundungen bei der NLM
16.3.1995	<p>Programmbildung und Entscheidung („Policy-Wandel“) sowie parallele Implementation</p> <p>↓</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerpräsidentenkonferenz beschließt u.a. auf Initiative der SPD-Regierung Niedersachsens Novellierung des RfStV hinsichtlich der Finanzierung von NKL-Projekten aus der anteiligen Rundfunkgebühr
22.5.1995		<ul style="list-style-type: none"> • NLM verabschiedet Abgabensatzung zur NKL-Finanzierung (1,5 %)
August 1995		<ul style="list-style-type: none"> • weitere Anhörungen von Lokalfunkinitiativen in der NLM
4.9.1995		<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von elf Versuchsgebieten (6 NKL- und 8 OK-Projekte) • Förderrichtlinien werden von der NLM beschlossen
27.10.1995		<ul style="list-style-type: none"> • Ende der Antragsfrist für OK-Projekte
19.12.1995		<ul style="list-style-type: none"> • Novellierung des LRG; NKL kann aus anteiliger Rundfunkgebühr gefördert werden • Werbeabgabe wird ersatzlos gestrichen
Januar bis April 1996	<p>Implementation</p> <p>↓</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschreibung von NKL-Frequenzen und erste Lizenzbeschlüsse für OK

Mai bis Juni 1996		<ul style="list-style-type: none"> • Einigungsgespräche für Versuchsgebiete, in denen mehr als ein Lizenzantrag vorliegt
Juli bis Oktober 1996		<ul style="list-style-type: none"> • Sendestart einiger Projekte sowie Lizenzbeschlüsse für OK und NKL
8.11.1996	Implementation und einsetzende Evaluation ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Ausschreibung der Forschungsaufträge für OK- und NKL-Begleitstudien
März bis April 1997		<ul style="list-style-type: none"> • Vergabe der Forschungsaufträge
1.4.1997		<ul style="list-style-type: none"> • Versuchsbeginn (Start des zweiten NKL-Projektes)
30.8.1997		<ul style="list-style-type: none"> • Sendestart von „Radio Jade“ als letztem Projekt
März und November 1998		<ul style="list-style-type: none"> • Vorlage von Zwischenergebnissen der Begleitforschung
31.3.2000	Evaluation ↓	<ul style="list-style-type: none"> • Landesregierung legt dem Landtag einen Zwischenbericht zur Begleitforschung vor
31.3.2002		<ul style="list-style-type: none"> • Ende des Betriebsversuchs

(Quelle: eigene Recherchen und NLM 1998: 111-115)

1.2 Das Handlungssystem „Lokalrundfunkpolitik“ in Niedersachsen

Die nachfolgende Abbildung 6 skizziert das Handlungssystem „Lokalrundfunkpolitik“ in Niedersachsen.

Als herausragende Akteure müssen die Parteien gesehen werden. Hier bündeln sich politische und gesellschaftliche Realitäts- und Problemwahrnehmungen. Vertreter der Parteien kommunizieren ihre Vorstellungen über zukünftige Entwicklungen im Lokalfunkbereich, für die es gesetzlicher Bestimmungen bedarf. Der Landtag als Legislativorgan ist daher in der Mitte angeordnet. Die ausgeprägten Pfeile zu den Parteien symbolisieren den parteienstaatlichen Charakter einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Die Parteien besitzen einen gesetzlich abgesicherten und oftmals darüber hinausgehenden Einfluß auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Da es für den Bereich der Medien traditionell in der Bundesrepublik keine Ministerien gibt, sondern dieses machtpolitisch bedeutsame Feld in den jeweiligen Staatskanzleien behandelt wird, kann die Regierungszentrale als „übergeordnet“ dargestellt werden. Der Berührungspunkt mit den Parteien meint den Einfluß der jeweils regierenden Partei auf Personal und Themen innerhalb der Staatskanzlei. Die Staatskanzlei ist darüber hinaus in ständiger Verbindung mit den anderen Bundesländern, um am kooperativen Rundfunkrecht mitzuwirken (Beispiel Rundfunkstaatsvertrag). Die Staatskanzlei ordnet zudem die Rundfunkfrequenzen dem privaten bzw. dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu, nachdem der Bund bzw. eine ihm nachgeordnete Behörde als Träger der Funkhoheit den entsprechenden Frequenzplan für Niedersachsen in Kraft gesetzt hat. Aufgrund der hier interessierenden Lokalfunkprogrammatur wurde auf entsprechende „Frequenzzuordnungs-Pfeile“ verzichtet. Eine Ausnahme bildet die Verbindung der Staatskanzlei zur NLM, da für die Umsetzung der Lokalfunkpolitik eine Zuordnung entsprechender lokaler Frequenzen grundlegend war bzw. weiterhin ist.

Die publizistische Macht der Zeitungen und Zeitschriften ist anerkanntermaßen groß. Der Verlegerverband als Interessenvertretung besitzt und besaß nachweislich einen großen Einfluß auf die Privatfunkpolitik. Wiederum ist von einer Verflechtung mit parteipolitischen Interessen auszugehen. Der privat-kommerzielle Rundfunk ist deshalb „verlegernah“, da Gesellschafter dieser Rundfunksäule insbesondere in

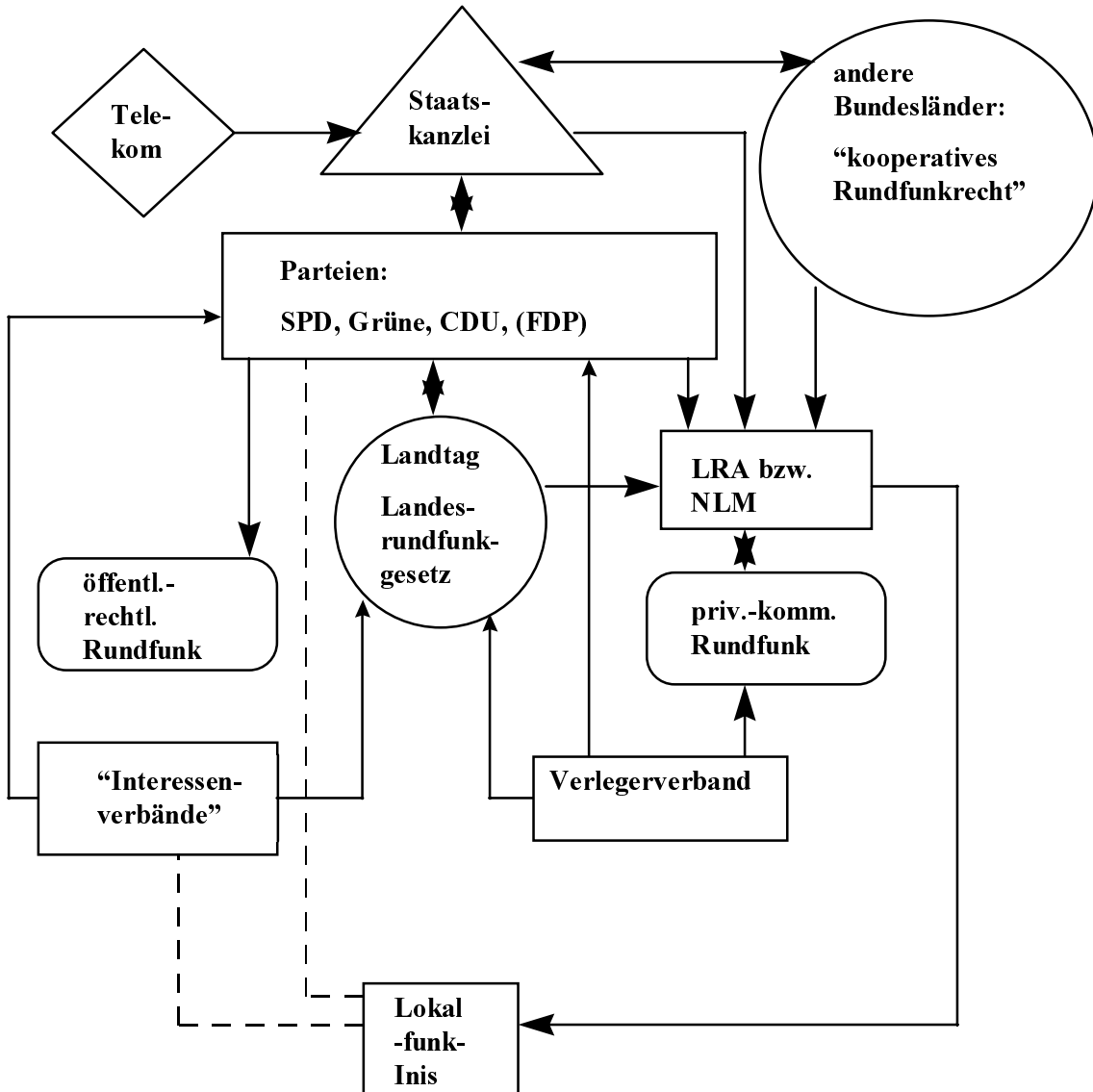
Niedersachsen zu einem sehr großen Teil zu dieser Gruppe zu zählen sind.

Schließlich der Landesrundfunkausschuß (LRA) bzw. die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) als Lizenzierungs- und Aufsichtsinstitution für den privaten Rundfunk: Seine bzw. ihre Verbindung zum privat-kommerziellen Rundfunk entsteht auch aus der gesetzlichen Aufgabe, diesen Teil des Rundfunks zu fördern. Parteien besitzen insofern einen Einfluß auf diese öffentlich-rechtlich organisierte Aufsichtsbehörde, da sie per Gesetz in der beschlußfassenden Versammlung vertreten sein müssen.

Die Position der Lokalfunkinitiativen ist eher schwach. Zwar versuchen sie - zumeist über einzelne Abgeordnete oder Akteure aus Interessenverbänden - Einfluß auf die Lokalfunkpolitik zu bekommen, doch ihre publizistische Existenz bzw. finanzielle Sicherheit ist abhängig von den Entscheidungen der NLM.

Zu bemerken ist noch, daß dieses Modell die vielfältigen individuellen Kontakte zwischen einzelnen Akteuren und über die gezeigten Verbindungen hinaus nicht einfängt.

Abbildung 6: Das Handlungssystem „Lokalrundfunkpolitik“ in Niedersachsen



copyright
S. Plaß

2. Regierungen machen einen Unterschied - oder: Medienpolitische Auswirkungen der Landtagswahl von 1990

Regierungen machen einen Unterschied - die Frage ist nur, welchen und wie stark. „Machtwechsel [verstanden] im Sinn von bedeutsamer Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen“ (Schmidt 1991: 179, FN 1) und deren politischen Folgen sind auf der einen Seite unbestritten in der partiellen Auswechslung leitenden Personals, der Veränderung der Art der symbolischen Politikhandlungen sowie in den politischen Zielen selbst auszumachen. Auf der anderen Seite ist umstritten, „inwieweit sich Machtwechsel im allgemeinen und Machtwechsel in der Bundesrepublik im besonderen sich in einem Kurswechsel in einzelnen oder allen Staatstätigkeiten niederschlägt“ (Schmidt 1991: 183). Die in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung diskutierten, auf die unterschiedliche Ausprägung von politischen Kursänderungen verweisenden Kontinuitäts- und Diskontinuitätsthesen ließen für die Bundesrepublik eher den Schluß zu, diese zeichne sich aus durch eine relativ hohe politische Kontinuität nach Machtwechseln (so Schmidt 1991: 189). Für eine politikfeldspezifische Entscheidungsprozeßanalyse ist diese Aussage unbefriedigend aus zwei Gründen: Zum einen fängt sie - dies ist aufgrund ihrer Orientierung am Nationalstaat kein kritisierbarer Nachteil - bundeslandspezifische politische Kontinuitäten und Diskontinuitäten nicht ein. Zum anderen vermag sie nicht zu erklären, warum und welche Veränderungen im Politikfeld nach einer parteipolitisch bedeutsamen Veränderung einer Regierung auftreten und wie sie entstehen. Denn obwohl man in Deutschland einen Trend zu zentralisierten bzw. im Verbund organisierten Politikformen beobachten könne, „verbleiben [...] den Ländern nach wie vor eigene, nach Politikfeldern unterschiedlich ausgedehnte und nach Gestaltungselementen zu unterscheidende Handlungsspielräume; sie sind vor allem in den Bereichen Innere Sicherheit, Schule, Hochschule, Kommune, Medien und Staatsbeschäftigung zu finden“ (Schneider 1997: 409). Empirisch müsse daher nicht nach dem „Ob“, sondern nach dem „Wer“ des Politikmachens auf Länderebene gefragt werden.

Daß ländertypische Politikprofile existieren, zeigt auch die Parteienforschung (Schneider 1997), die nachweisen kann, daß sogar Parteien gleichen Typs auf jeweiliger Länderebene einen Unterschied machen.

Dies um so mehr - so die berechtigte Annahme - wenn sie in Regierungskoalitionen eingebunden sind.

Durch die Landtagswahl vom 13. Mai 1990 kam es in Niedersachsen zu einem Machtwechsel, mit dem die Ankündigung einherging, einen Wandel in der Landesmedienpolitik einzuleiten. Grund dafür war eine tiefgreifende Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung von CDU und FDP zu einem Bündnis der Sozialdemokraten mit den Grünen. Für die Sozialdemokraten mit ihrem designierten Ministerpräsidenten Gerhard Schröder stellte dies einen Erfolg nach mehreren Anläufen dar, die knappe Regierungsmehrheit des bürgerlich-konservativen Lagers abzulösen. Hierzu benötigten sie den „kleinen“, mit 5,5 % Stimmenanteil aus der Wahl hervorgegangenen Koalitionspartner (vgl. Roth 1990), der sich schon im ersten Halbjahr 1989 für eine rot-grüne Koalition ausgesprochen hatte. Die Grünen verstanden es in der Folge, mit dieser Funktion, „Zünglein an der Waage zu sein“, strategisch erfolgreich umzugehen. Durch politische Tauschgeschäfte setzten sie einige ihrer, zumeist (umwelt-)programmatischen Vorstellungen durch, überließen im Gegenzug der SPD dagegen z. B. die Besetzung des Umweltministeriums mit der damals parteilosen Monika Griefahn (vgl. Jun 1994: 198).

Reinhold Roth kam zu dem Schluß, daß es keine „einzige, entscheidende Ursache für den Sieg [von SPD und Grünen; STP] und das Wahldebakel der CDU“ gegeben hätte. „Vielmehr war es die Summe aus kleinen Veränderungen der letzten Jahre und Stimmungsschwankungen im Wahlkampf“ (Roth 1990: 456). Die Abstimmung in Niedersachsen hatte zudem bundespolitische Konsequenzen, da nunmehr die sozialdemokratisch regierten Bundesländer eine Mehrheit im Bundesrat besaßen. Dies war für die Regierungsbildung in Niedersachsen deshalb von Bedeutung, da mit der vorgesehenen Abstimmung über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der DDR am 22. Juni 1990 schon eine SPD-dominierte Regierung aus Niedersachsen mitstimmen wollte. Die Zeit zur Regierungsbildung in Hannover war daher denkbar knapp (vgl. Roth 1990: 457).

Das hervorstechende medienpolitische Ziel der neuen Regierung war die beabsichtigte Einführung eines Lokalfunks. Die Koalitionäre mußten sich dabei mit folgenden Umfeldbedingungen auseinandersetzen:

- dem Rundfunkrecht, das maßgeblich durch die Entscheidungen des BVerfG immer wieder in seine Schranken verwiesen wurde,
- dem vorhandenen dualen Rundfunk, d. h. für Niedersachsen dem

- NDR und zwei landesweiten Privatsendern,
- den Tageszeitungs- und Zeitschriftenverlagen, die zum einen die lokale Ebene als Publikums- und Werbemarkt benötigten und zum anderen massiv am privat-kommerziellen niedersächsischen Hörfunk beteiligt waren.

Es stellte sich die Aufgabe, ein von beiden Koalitionspartnern zu akzeptierendes Lokalfunkmodell zu entwickeln sowie eine adäquate Organisations- und Finanzierungsstruktur für die möglicherweise „dritte Mediensäule“ neben privatwirtschaftlicher Presse und dualem Rundfunk zu schaffen.

Unterschiede bezüglich des Themas „lokale Medien“ waren zwischen SPD und Grünen im Wahlkampf vorhanden. Beide späteren Regierungsparteien hatten 1990 in ihren Wahlprogrammen angekündigt, lokalen Rundfunk einführen zu wollen (vgl. Otten/Goltz 1991: 11). Die Grünen knüpften explizit an ihren alten Gesetzentwurf sowie ihren Programmmentwurf zur Landtagswahl 1986 an, und für die Landtagswahl 1990 beschlossen sie nur eine aktualisierte und prononcierte "Wahlplattform" (vgl. Grüne Illustrierte Niedersachsen, Heft 6/89: 10). Sie traten ein für „ergänzende, nicht-kommerzielle Programme im lokalen Bereich“, die „etwa in der Form freier Lokal-Radios“ verwirklicht werden könnten. Die Partei schlug dafür vor, „in mindestens vier niedersächsischen Regionen Versuche mit lokalem freiem Hörfunk zuzulassen, wobei nach Möglichkeit unterschiedliche Trägermodelle für die Veranstalter [...] zum Zuge kommen sollten“ (Grüne Illustrierte Niedersachsen, 8/85: 30). Die SPD legte sich dagegen nicht auf ein bestimmtes Organisationsmodell fest und blieb in ihren Ankündigungen vage: „Angesichts der regionalen Presselandschaft in Niedersachsen spricht vieles dafür, daß zumindest aus Gründen des publizistischen Wettbewerbs die Einführung von Lokalfunk sinnvoll sein kann“ (Landeswahlprogramm der SPD 1990, zit. n. Otten/Goltz 1991: 5).

So trat zu diesem Zeitpunkt *ein* Unterschied in der Problemwahrnehmung und Problemlösungsphilosophie hervor. Die Grünen sprachen von einer *Ergänzung* der lokalen Medien, die SPD dagegen von einem publizistischen *Wettbewerb*. Diese auf den ersten Blick scheinbar minimalen begrifflichen Vorlieben korrespondieren aber mit unterschiedlichen Modellen hinsichtlich der zu erfüllenden Funktion eines Lokalfunks. Dabei ist das Wettbewerbsmodell einerseits anspruchsvoller, andererseits aber auch „realitätsferner“. Ein publizistischer Wettbewerb um Hörer kann theoretisch zwischen völlig verschiedenartigen Hör-

funkprogrammen (öffentlich-rechtlich vs. privat-kommerziell; populär-musikorientiertes Formatprogramm vs. wortgeprägtes Einschaltprogramm) stattfinden. Spezifisch lokale Hörermärkte gab es in Niedersachsen - dies hat das vorherige Kapitel gezeigt - nicht. Publizistischer Wettbewerb könnte dann nur gedacht sein als ein Wettbewerb zwischen lokalen Tageszeitungsmonopolen und lokalen Rundfunksendern. Die Kommunikationsforschung hat hingegen plausibel zeigen können, daß Zeitung und Radio eigenständige Medien sind, die nur sehr entfernt miteinander konkurrieren.⁵⁵ Dies hat mit den fundamental unterschiedlichen Nutzungsgewohnheiten beider Medien zu tun. Die „Ergänzungs-Formulierung“ ist daher eine realistischere Umschreibung für die Funktion eines einzuführenden lokalen Rundfunks.⁵⁶

Die grundlegenden medienpolitischen Vorstellungen der Regierungsparteien erläutere ich im folgenden ausführlicher. So werden zum einen die unterschiedlichen Positionen deutlicher, gleichwohl es zum anderen auch programmatische Berührungspunkte zwischen SPD und Grünen hinsichtlich lokaler, bürgerorientierter Rundfunkformen gab und weiterhin gibt.

2.1 Medienpolitische Leitbilder von SPD und Grünen

Medienpolitik ist zu einem „Kernbereich parteipolitischer Auseinandersetzungen“ zu zählen (Schatz u. a. 1990: 331). Die medienpolitischen Positionen von SPD und Grüne stellen die inhaltlichen und Handlungskontexte dar, in denen lokalfunkpolitische Entscheidungen und Entwicklungen in Niedersachsen verortet und mit denen sie erklärt werden können.

Die Grünen hatten ein detailliertes Konzept zum Lokalfunk; sie konnten sich auf ihr Wissen, ihre Erfahrungen und Intentionen im Zusammenhang mit der Behandlung ihres Lokalfunk-Gesetzentwurfs stützen. Auf Seiten der SPD gab es hingegen kein Lokalfunkkonzept abseits „allgemeiner Verlautbarungen“.

⁵⁵ Vgl. dazu Jarren u. a. 1993 bzw. ihre Studie zum Dortmunder Kabelpilotprojekt und den möglichen publizistischen Wettbewerb zwischen Zeitung und Radio um Aktualität und Exklusivität. Einen kurzen Forschungseinblick liefert dazu auch Pfetsch (1998: 411).

⁵⁶ Die Wettbewerbs-Formulierung findet sich z. B. im Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalens zur Funktion eines Lokalfunks, der dort durch Werbung finanziert wird. So wird - zumindest auf dem „Anzeigen“markt ein Wettbewerb zwischen Zeitung und Radio „hergestellt“. An werbefinanzierte Programme war in Niedersachsen nicht gedacht (s. u.).

2.1.1 Die Sozialdemokraten: Rundfunktraditionalisten auf dem kompromißbereiten Weg in die Medienmoderne

In ihrem Streben nach Regierungsmacht mußten sich die Sozialdemokraten auf Bundes- und häufig auf Landesebene mit neoliberaler und neokonservativer Politik auseinandersetzen. Darüber hinaus galt es, sich der Konkurrenz von sozialen Bewegungen und den grün-alternativen Parteien zu stellen, „die neue Formen der politischen Beteiligung etablierten und die ‘alten’ Parteien einem zunehmenden Legitimationsdruck aussetzten“ (Borchert u. a. 1996: 12).

Grundlegend für sozialdemokratische Medien- bzw. Rundfunkpolitik ist einerseits ein machtpolitisches Bestreben, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beeinflussen und andererseits eine schwache Kritik an diesem System, mit der die Forderung nach einer „demokratischeren“ Medienpolitik einhergeht. Kritisiert wird überdies die ökonomische und verlegerische Konzentration der Presse. Gleichzeitig sind häufig Konfliktvermeidungsstrategien mit den Verlegern zu beobachten. Als „historische“ Marke gilt der Abschied von der ablehnenden Position gegenüber einem werbefinanzierten Privatfunk. Dieser wird nun umfassend politisch und finanziell gefördert (bspw. im sozialdemokratisch dominierten Nordrhein-Westfalen), doch gleichzeitig zielt man weiterhin auf seine „kritische Begleitung“ ab.

Im Jahr 1979 erregte die sozialliberale Bundesregierung mit ihrem Stopp der Breitbandverkabelung politisches Aufsehen. Zwar war dieser technologie- und kommunikationspolitisch motivierte Ausbau der Übertragungsinfrastruktur Ergebnis einer Kommissionsempfehlung;⁵⁷ doch insbesondere die SPD haderte mit der Entscheidung über die sich abzeichnenden medienpolitischen Konsequenzen: der Erlaubnis und potentiellen Durchsetzung privaten, ausschließlich werbefinanzierten Rundfunks.

Bis zu ihrem medienpolitisch entscheidenden Parteitag im Mai 1984 in Essen lehnte die SPD privat-kommerziellen Rundfunk gänzlich ab. Mittlerweile hatte aber nicht nur eine christlich-liberale Bundesregierung die Ära Willy Brandt/Helmut Schmidt beendet und die Breitbandverkabelung massiv vorangetrieben; viele Bundesländer - darunter Nie-

⁵⁷ „Die vorletzte Runde im Kampf um den privaten Rundfunk wurde mit den Empfehlungen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) 1975 eingeläutet. Der Telekommunikationsbericht (1976) sieht die Veranstaltung von Kabelpilotprojekten vor, in denen auch private Veranstalter getestet werden sollen. Freilich wird die Verkabelung durch Breitband nicht als vordringlich angesehen“ (Ronneberger 1986: 148).

dersachsen - erließen oder bereiteten Landesmediengesetze vor, die die Einführung und auch Förderung privat-kommerziellen Rundfunks vorsahen. Daß die medienpolitische Wende der Sozialdemokraten nurmehr die Anerkennung der „normativen Kraft des Faktischen“ darstellte, liegt daher nahe. Positiv formuliert kann ausgegangen werden von der „Fähigkeit der sozialdemokratischen Parteien, sich an veränderte Umweltbedingungen anzupassen“ (Borchert u. a. 1996: 17; vgl. auch Merkel 1996: 93).

Ergebnis und Signal des Parteitags war, sich mit der sich herauskristallisierenden neuen Rundfunkordnung aktiv auseinanderzusetzen, um hier „sozialdemokratische Zeichen“ zu setzen. Als markantestes Beispiel gilt hier die Politik der SPD-Landesregierung in Nordrhein-Westfalen, die mit dem „Zwei-Säulen-Modell“ für lokalen Rundfunk versuchte, grundlegende Elemente sowohl des öffentlich-rechtlichen als auch eines privat-kommerziellen Rundfunks zu verbinden, um damit widerstreitende wirtschaftlich-verlegerische und politisch-gesellschaftliche Interessen auf der lokalen Ebene auszugleichen (vgl. Hirsch 1991).

Ein halbes Jahr vor der entscheidenden Landtagswahl in Niedersachsen beschloß die SPD im Dezember 1989 in Berlin ihr neues Grundsatzprogramm. Die Sozialdemokraten betrachteten generell die „Medien in der Verantwortung“, da sie eine herausragende Bedeutung für das politische und kulturelle Leben besäßen. Zur zentralen Forderung erhob die SPD die „Unabhängigkeit der Medien vom Staat, aber auch von mächtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen“ sowie „die Mitbestimmung aller, die in den Medien tätig sind“. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dem die Grundversorgungsfunktion im Medienbereich zufalle, müsse Bestand und Entwicklung „gewährleistet bleiben“ (SPD 1989: 30).

Über die Entwicklung des privat-kommerziellen Rundfunks, den lokalen Rundfunk und/oder die Offenen Kanäle trifft das Grundsatzprogramm überraschenderweise keine Aussage. Die medienpolitische Programmatik der SPD geht bezüglich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zudem nicht über die vom BVerfG gefaßten Leitsprüche hinaus.

Andreas Vogel (1991: 263) resümiert die Position der SPD hinsichtlich einer möglichen Öffnung des Rundfunks für die Bürger bzw. für die lokale Ebene: „Die Handlungsweise der SPD schwankt zwischen der normativen Position der Partei, den Rundfunk als kulturelles Gut, als Gesellschaftsrundfunk aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln und

dem faktischen Verhalten ihrer Mandatsträger, finanzielle Ressourcen für die Ansiedlung und Entfaltung von Medienunternehmen im Standortwettbewerb zu nutzen. Insoweit werden von SPD-regierten Kommunen und Bundesländern die für die Einrichtung und den Betrieb zugangsoffener Sendeplätze notwendigen finanziellen Ressourcen sowie die entsprechenden terrestrischen Distributionskanäle bereitgestellt“. Dies galt aber keineswegs unisono für alle SPD-regierten Länder, sondern reflektiert eher die besondere nordrhein-westfälische Situation.

In einem Sammelbandbeitrag von 1992 formulierte die langjährige Bundestagsabgeordnete Anke Fuchs die medienpolitische Position der SPD, die in einigen Punkten über das 1989er Grundsatzprogramm hinausging. Als zentral gelte für sozialdemokratische Medienpolitik die „Forderung nach Vielfalt der Berichterstattung und der Meinungen“ insbesondere für das Leitmedium Fernsehen (Fuchs 1992: 213). Für die Demokratie entscheidend sei eine „gut ausbalancierte Kräfteverteilung zwischen Machthabern, Kontrolleuren und Wählern“ (ebd., 214). Daher bot die SPD schon 1984 an, „den Einfluß der Parteien in den Rundfunkanstalten [...] zurückzunehmen“ (ebd., 216). Einen „völligen Rückzug der Parteien aus den Rundfunkgremien“ halte sie aber „nicht für sinnvoll“ (ebd., 217). Vielfalt habe aber nicht nur im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu herrschen: „Die SPD ist überzeugt, daß das Prinzip der inneren Pluralität von Organisation und Programm auch für private Veranstalter gelten muß [...]“ (ebd., 218). Doch in bezug auf das private Fernsehen müsse man eher von einer kritischen Skepsis ausgehen: „Das Fernsehen in der Bundesrepublik hat durch das Aktivwerden privater Veranstalter bis heute keinen nennenswerten Gewinn an inhaltlicher Vielfalt erzielt“ (ebd., 219).⁵⁸ Wiederum ausgeblendet, d. h. nicht behandelt wurde der lokale Rundfunk und Offene (Bürger-)Kanäle, gleichwohl es hier eine Anknüpfungsmöglichkeit gegeben hätte. Das rein privat-kommerzielle Lokalfunkmodell in Süddeutschland kam zu Beginn der 90er Jahre in erhebliche Schwierigkeiten, und gleichzeitig konnte das „sozialdemokratische“ Modell des Zwei-Säulen-Lokalfunks in Nordrhein-Westfalen erste publizistische Erfolge verbuchen.

Die neuere medienpolitische Position der SPD wird in einem Beitrag des (damaligen) Landes- und Fraktionsvorsitzenden der SPD im Saar-

⁵⁸ Es liegt nahe zu vermuten, daß Fuchs hier implizit auf die sogenannte Konvergenzhypothese verweist, ohne auf die - auch von exponierter sozialdemokratischer Seite - medienpolitischen Instrumentalisierungen dieser Hypothese einzugehen (vgl. dazu Schatz 1994).

land, Reinhard Klimmt, deutlich. Zum einen merkt Klimmt an, daß das Zusammenwirken zwischen der Medienkommission der SPD und den einzelnen Landesverbänden bzw. SPD-geführten Landesregierungen sich aufgrund einer sehr unterschiedlichen Interessenlage schwierig gestalten (Klimmt 1997: 41). Zum anderen komme es aber auch zwischen parteilich unterschiedlich gefärbten Landesregierungen zu gemeinsam getragenen Entscheidungen, so z. B. im Hinblick auf die Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags, die maßgeblich aus einer „großen Koalition“ aus Nordrhein-Westfalen und Bayern bestand (sogenannter Kompromiß von Bad Neuenahr). Klimmt nimmt darüber hinaus eine generelle Veränderung der sozialdemokratischen Position wahr: „Im Gegensatz zu dem skeptischen Grundton der 80er Jahre, geprägt durch Orwells ‘1984’ und der Angst vor dem ‘großen Bruder’, der über vernetzte Autobahnen alles und jeden kontrolliert, hat sich die SPD zu einem positiv-optimistischen, wenn auch weiter kritischen Grundmuster entschlossen“ (Klimmt 1997: 43). Die „Essentials“ der SPD-Medienpolitik sind nach Klimmt:

- eine Begrenzung von Medienkonzentration und eine Vielfalt von Meinungen und Informationen,
- die Gewährleistung des Jugend- und Verbraucherschutzes,
- die Förderung der einheimischen Film- und Fernsehproduktion aus kulturellen Gründen,
- eine Bestands- und Entwicklungssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,
- der Schutz von Menschenwürde und Privatssphäre in den Medien,
- der Erhalt einer demokratischen Öffentlichkeit mit einem finanziell erschwinglichen Zugang,
- der Ausbau der Chancengleichheit und die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger (Klimmt 1997: 43-44; Reihenfolge STP).

Wie auch immer diese Programmatik in konkrete medienpolitische Entscheidungen einfließt: Erkennbar ist zumindest der formulierte Wunsch nach Herstellung kommunikativer Chancengleichheit und Ausweitung bürgerschaftlicher Medien-Partizipation.

2.1.2 Die Grünen: Medienskeptiker auf der Suche nach einer alternativen Öffentlichkeit

Für die im Vergleich zur SPD noch junge Alternativpartei, werbefinanziertem Privatfunk ablehnend bzw. sehr kritisch gegenüberstehend, ist die Einführung von nichtkommerziellen Lokalfunk Kernpunkt ihres medienpolitischen Programms. Als unumgänglich gilt den Grünen eine Medienstrategie, „die den nicht etablierten, neueren sozialen Bewegungen Artikulationsflächen und damit Entwicklungsperspektiven schafft. Aufgrund des basisdemokratischen Anspruchs, dessen Einlösung die Grünen gesellschaftspolitisch in allen Bereichen erheben, werden für die Organisationsform der Sendeangebote spezifische Kollegialmodelle gefordert“ (Vogel 1991: 264).

Diese Strategie fand in Niedersachsen ihren Widerhall. Das norddeutsche Flächenland gilt als „grünes Stammland“, weil es hier im Vergleich schon früh zur Bildung grüner Listen einerseits und zum Einzug von Abgeordneten der Grünen in den Landtag andererseits kam. Bei der Landtagswahl 1982 erhielten die Grünen 6,5 %, 1986 steigerten sie sich auf 7,1 %, fielen aber im Jahr der Regierungsbildung mit der SPD (1990) auf 5,5 % ab. „In der öffentlichen Wahrnehmung wie auch innerhalb der grünen Bündnispartei haben die niedersächsischen Grünen dennoch nur selten Aufsehen erregt; vielmehr eilt ihnen der Ruf von Langweiligkeit und Provinzialität voraus“ (Hohlfeld 1993: 348). Man kann dieses Votum als Grund für den Pragmatismus werten, der bei den Grünen in Niedersachsen maßgeblich zu einer Koalition mit den Sozialdemokraten beigetragen hat, die über die gesamte Legislaturperiode anhielt. Aus der „Innenperspektive“ wird dies auch als Professionalisierungsschub bewertet (Hinrichs 1994).⁵⁹

Dieser bei den Grünen oftmals feststellbare reformpolitische Pragmatismus zeigt immer wieder, wie Großprojekte auf der untersten politischen Ebene „heruntergebrochen“ worden sind (vgl. Geiling 1996: 213-221).

Der „Übergang von der Aufbruchseuphorie zum reformpolitischen Pragmatismus findet sich auch auf der landespolitischen Ebene“ [...]. „Die Erfahrungen der grünen Regierungsbeteiligung wurden als relativ widersprüchlich geschildert“ (Geiling 1996: 217). Die Fraktionsführerin der Grünen im Landtag sprach davon, daß der hohe An-

⁵⁹ Rainer Hinrichs war 1983-1984 Landesgeschäftsführer der Grünen in Niedersachsen, 1985-1990 Mitarbeiter der Grünen im Niedersächsischen Landtag und ab 1990 Referatsleiter in einem Landesministerium.

spruch in den Anfängen stecken geblieben sei. Fortwährend verstünde man sich aber als „Sprachrohr sozialer Bewegungen und Bürgerinitiativen“ (ebd., 218). Doch zu politischen Zwängen zählten damit auch „juristische und finanzielle Absicherungen eigener Politikvorschläge“ (ebd., 219).

Übertragen auf den Bereich der Medien bedeutet dies das vehemente Eintreten für alternative Medienprojekte, die als Foren einer „kritischen Gegenöffentlichkeit“ dienen sollen. Als politische Handlungsebene bietet sich hierfür vortrefflich der lokale Raum an, d. h. die Umsetzung in stadt(teil)bezogene oder regionale Zeitungen, Zeitschriften und - neuerdings - elektronische Medien.

In der Begründung zum Gesetzentwurf der Grünen für lokalen Hörfunk in Niedersachsen Anfang der 80er Jahre (LT-Drs. Nds. 10/1650) wurden die medienpolitischen Positionen der Grünen - nicht nur in und für Niedersachsen - sehr deutlich. So bedeute der „Eintritt kommerziell [...] geprägter Sender in den Rundfunk [...] eine Gefährdung der Meinungsfreiheit“ (ebd., 11). Zudem habe die fortwährende Parteiloyalisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dessen Unabhängigkeit untergraben. Alle bisherigen, sehr vereinzelt partizipativen Erweiterungen innerhalb des bestehenden Rundfunksystems seien „Schönheitspflästerchen“ wie der Offene Kanal, der dazu diene, die geplante Einführung kommerziellen Rundfunks zu begleiten. Von der „Kommerzialisierung des Rundfunks und von der Verkabelung [ist] zu erwarten, daß der vorgeblich ‘mündige Bürger’ tatsächlich entmündigt und durch Medienkonzerne und werbefinanzierte Sendungen noch weiter aus den Programmen verdrängt wird“ (ebd., 12). Im zu gründenden Lokalradio werde dagegen der Gedanken einer Vergesellschaftung des Rundfunks aufrechterhalten, da dieser als herausgehobenes Massenmedium in der Demokratie nicht zum Spielball selektiver Interessen werden dürfe. Darüber hinaus gelte es, Lokalradio „als Element eines Konzepts alternativer Öffentlichkeit“ zu verstehen, daß sich „an den Interessen von unten“ orientiere (ebd., 13).

Die allgemeine medienpolitische Position der Grünen für die zweite Hälfte der 80er bzw. den Beginn der 90er Jahre skizzieren Manfred Knoche und Monika Lindgens: „In dem bis heute gültigen medienpolitischen Programm von 1985 fordern die Grünen für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundlegende Veränderungen, unter anderem Staatsferne und Parteienunabhängigkeit der Kontrollgremien, Veränderung der Zusammensetzung der Kontrollgremien nach

‘gesellschaftlich relevanten’ Gruppen, Vertretungsrecht für Minderheiten, Frauenquote, Demokratisierung der Organisationsstruktur des Rundfunks und Redaktionsstatuten zur innerbetrieblichen Mitbestimmung für Journalisten. Auch eine grundlegende Reform der privatwirtschaftlichen Organisation des Pressewesens wird bis heute gefordert“ (Knoche/Lindgens 1993: 745). Für die stark von Ambivalenz geprägte Haltung der Grünen zum bundesrepublikanischen Massenmediensystem sprächen, so die Autoren, die immer wiederkehrenden Debatten über den generellen Umgang mit den Medien, die zum einen jegliches Zugehen auf die etablierten Medien für nicht akzeptabel hielten, zum anderen im Sinne der „grünen Sache“ genau für das Gegenteil plädierten. Großen Raum in der grünen Programmatik findet die Sympathie in der Forderung und Unterstützung sogenannter alternativer Medien. „Nicht-kommerzielle Freie Radios werden noch 1992 emphatisch als ‘Alternative zum Kommerzfunk’, als Beitrag zur ‘Gegenöffentlichkeit’ und zum ‘direkten Kontakt mit den NutzerInnen zur Entwicklung einer demokratischen Kommunikationskultur’ propagiert, obwohl mittlerweile schon längst eingetreten ist, was manche unter den Grünen schon Mitte der 80er Jahre wenigstens zu fragen wagten: ‘Wer soll diesen Konkurrenzdruck regeln, daß nicht dann irgendwann kommerzialisierte Sender aufgrund ihrer Finanzstärke gewinnen?’“ (Knoche/Lindgens 1993: 749-750).⁶⁰

Auf den „Grünen Medientagen“ in Saarbrücken im September 1995 verabschiedeten Bündnis 90/Die Grünen ein Positionspapier mit 12 medienpolitischen Forderungen. Sie betreffen u. a. Verschärfungen der Medienkonzentrationsbeschränkungen, eine Abkehr der Gebührenfinanzierung der Landesmedienanstalten sowie den Ausbau der „inneren Pressefreiheit“ (Redaktionsstatute, Presserechtsrahmengesetz). In der Forderung Nr. VIII heißt es nunmehr programmatisch: „Nichtkommerzieller, lokaler Rundfunk soll einen Rechtsanspruch auf Zulassung und Förderung erhalten. Die Sendekosten von nichtkommerziellen Radios müssen übernommen werden“ - von wem, wird dagegen nicht gesagt (12 Medienpolitische Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen, hektographiertes Manuskript.). Zwar zeichnete sich Mitte der 90er Jahre in einer Minderzahl von Bundesländern die zeitlich befristete

⁶⁰ Ob aber für „die bisherige Medienpolitik der Grünen die Feststellung“ gilt, daß fast alles, „was die Grünen nicht wollten“, eingetreten ist, „und fast nichts von dem, was sie wollten“, sie auch erreicht haben, (Knoche/Lindgens 1993: 746) ist ein zu pessimistisches Bild, das von einer zu großen Hürde ausgeht, die grüne Medienpolitik zu überspringen habe.

und probeweise Einführung bzw. Zulassung nichtkommerzieller Rundfunkprojekte ab, doch von einer deutschlandweiten Lizenzierung waren die alternativen Medieninitiativen weit entfernt. Rundfunkrechtlich ist zudem ein Rechtsanspruch auf Lizenzierung und finanzielle Unterstützung kaum ableitbar, d. h. es hängt von politischen und technischen Entscheidungen ab, in welchem Umfang privater Rundfunk zugelassen werden kann.

3. Problemwahrnehmungen und Vorabschätzung von Handlungsalternativen

Die lokalfunkpolitischen Positionen der Sozialdemokraten und der Grünen waren trotz ihrer Unterschiedlichkeit nicht unüberbrückbar. Wie wurden die wahlkampfpolitischen und programmatischen Ankündigungen noch vor der Novellierung des Landesrundfunkgesetzes konkretisiert?

In seiner Regierungserklärung vom Juni 1990 nannte Ministerpräsident Gerhard Schröder (SPD) folgende medienpolitischen Ziele für die 12. Legislaturperiode:

- Schaffung von Redaktionsstatuten in den öffentlich-rechtlichen und privaten Medien;
- Minderung des staatlichen Einflusses im Rundfunkbereich;
- Schaffung größerer Möglichkeiten der Programmkontrolle beim privaten Rundfunk;
- langfristige Sicherung des NDR als Dreiländeranstalt und Neufassung des NDR-Staatsvertrages;
- Sicherung der Landesfunkhäuser und regionalen Studios;
- Stärkung des Landesrundfunkausschusses, indem dieser statt der Staatskanzlei zur alleinigen Erlaubnisbehörde für privaten Rundfunk wird;
- Durchführung von Versuchsprojekten mit privatem, nichtkommerziellen Hörfunk auf lokaler Ebene (LT-Prot. Nds. v. 27.6.90: 62).

Neben den eher unverbindlichen Ankündigungs- bzw. Absichtszielen waren die letzten beiden Punkte mit unmittelbarer landesgesetzgeberischer Tätigkeit verbunden. Mit anderen Worten: Die Forderung nach Redaktionsstatuten auch in den Privatmedien knüpfte an alte sozialdemokratische Medienprogrammatiken an. Die Realisierung dieses Ziels war und ist utopisch geblieben. Die anderen Punkte verlangten ein ko-

operatives Vorgehen der norddeutschen bzw. aller Bundesländer und fielen damit nicht in den alleinigen niedersächsischen Zuständigkeitsbereich. Angelehnt war die Rede Schröders an den umfangreichen Koalitionsvertrag, der das rot-grüne Regierungsprogramm für vier Jahre festschreiben sollte.

3.1 Der Koalitionsvertrag

Hypothetisch anzunehmen ist, daß in Koalitionsverträgen der für Regierungen identitätsbildende Kompromiß „als konstitutive[s] Konfliktregelungsinstrument bei Sach- und Personalfragen“ (Jun 1994: 28) zum Ausdruck kommt: Die Vorstellungen der Koalitionäre zum Lokalfunk differierten zum Zeitpunkt der Regierungsbildung. Dies verdeutlichte zum einen der Blick auf die allgemeine medienpolitische Programmatik der Parteien sowie zum anderen deren niedersächsisch spezifische Ausprägung. Deutlich war zu diesem Zeitpunkt aber auch, daß aus den möglichen Organisationsformen lokalen Rundfunks eine detaillierte Option gewählt wurde. Für das Zustandekommen einer Koalition mit den Grünen sind politische Tauschgeschäfte realistisch anzunehmen, d. h. Absprachen, die spezifische Ziele als nicht verhandelbar klassifizierten und im Gegenzug Ausgleiche zuließen.

Koalitionspolitik ist das Ergebnis von Verhandlungen und Vereinbarungen. Die Handlungskoordination ist beschreibbar als freiwillig, horizontal und vertraglich (vgl. Scharpf 1993: 58). Der (wohlfahrtstheoretische) Erfolg von Verhandlungen wird dadurch beeinflusst, ob die Verhandlungsparteien „eine gemeinsame Vorgehensweise definieren können, durch welche ihre aggregierten Nutzen maximiert werden, und daß sie sich überdies auf die Verteilung der dabei anfallenden Kosten und Erträge einigen können“ (ebd., 65). Scharpf macht deutlich, daß sich politische Entscheidungen oftmals einer Bemessung über den „Geldwert“ entziehen. Hinzu kommt, daß für Verhandlungen typische Ausgleichszahlungen wiederholt „unter normativen Gesichtspunkten nicht akzeptabel“ sind. Wohlfahrtmaximierende Koordination zwischen egoistisch-rationalen Akteuren ohne geldwertgestützte Bewertung und ohne Ausgleichszahlungen sind aber dennoch möglich, „wenn separate Projekte mit komplementären Kosten-Nutzen-Bilanzen zu komplexen Verhandlungspaketen kombiniert werden können, durch die eine im ganzen ausgeglichene Interessenbilanz erreicht wird“ (Scharpf 1993: 61). Im weiteren Verlauf der Politikprozeßanalyse wird sich aber zeigen, daß die lokalfunkpolitische Programmatik des Koaliti-

onsvertrags keineswegs das Ergebnis koordiniert-komplexer Verhandlungen darstellte. Aufgrund der immer offener zu Tage tretenden nicht ausgeglichenen „Kosten-Nutzen-Bilanz“ kam es zur Veränderung der Lokalfunkpolitik, die als „nachgeholte“ Interessenbefriedigung für die Sozialdemokraten angesehen werden kann.

Die Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Grünen fanden in der kurzen Zeit vom 17. Mai bis 7. Juni 1990 in neun Verhandlungsrunden statt (vgl. Jun 1994: 194-206). Verhandlungsakteure der Sozialdemokraten waren Gerhard Schröder, Gerhard Glogowski, Johann Bruns, Monika Griefahn (damals parteilos), Bärbel Tewes, Willi Waike und Wolf Weber. Federführend bei den Grünen waren Jürgen Trittin, Thea Dückert, Kurt Dockhorn und Johannes Kempmann. Dominiert wurden die Verhandlungen von den Themen Verfassungsschutz, Umwelt- und Atompolitik sowie Verkehrspolitik. Medienpolitik spielte eine untergeordnete Rolle, da mittlerweile auch die zweite landesweite private Hörfunkkette vergeben worden war.

Reinhold Roth klassifizierte die Regierungsbildung als „reibungslos“ und erkannte für den kleinen Koalitionspartner, daß mit „dem vorliegenden Regierungsprogramm [...] die Grünen zentrale Forderungen ihrer Politik eingebracht [hatten]“ (Roth 1990: 458-459). Der Stellenwert bzw. die Bindungskraft des gesamten Koalitionsvertrags war für die rot-grüne Regierung hoch. Man wollte von Anbeginn vermeiden, bei anstehenden Entscheidungen und Reformen in der Legislaturperiode jeweils neu miteinander verhandeln zu müssen. Das gesamtdeutsche politische Interesse an einer zur damaligen Zeit nach Hessen auf Flächenlandebene erst zweiten rot-grünen Koalition war entsprechend groß und zwang die Beteiligten zur Minimierung späterer Konflikte. Dies bezog sich größtenteils auf die schon genannten klassischen landespolitischen Politikfelder. Auf der politischen Agenda an erster Stelle standen umwelt-, kultus- und frauenpolitische Themen. Die Lokalfunkpolitik belegte einen hinteren Platz.

Die Festlegung auf einen spezifischen Typ lokalen Rundfunks im „Verhandlungssystem Koalitionsausschuß“ geschah dann in einer relativ kurzen Zeit. Dies muß als Erfolg der Grünen angesehen werden, die sich in den 80er Jahren intensiv mit der Thematik auseinandergesetzt hatten. Die Passage im Wortlaut:

„Das Landesrundfunkgesetz wird mit dem Ziel geändert, Versuchsprojekte mit privatem, nicht kommerziellen Hörfunk auf lokaler Ebene zuzulassen. Über die endgültige Zulassung von lokalem Hörfunk wird nach der Auswertung der Projekte entschieden. Die Finan-

zierung erfolgt aber nicht aus dem Landeshaushalt“
(Koalitionsvertrag 1990: 16).

Die von SPD und Grünen angestrebte Lokalfunkoption war einerseits vage, andererseits wiederum sehr konkret: vage, da es sich um einen Versuch handeln sollte, der eine „exit-Option“ vorsah und dessen *Finanzierung* nicht bzw. nur negativ definiert erkennbar war; konkret, da die bisher bekannten öffentlich-rechtlichen bzw. privat-kommerziellen Organisationsprinzipien gleichermaßen ausgeschlossen wurden. Darüber hinaus wurde deutlich, daß keineswegs an eine flächendeckende Lokalfunkversorgung gedacht war. Von Offenen Kanälen und/oder einer Kooperation des zukünftigen Lokalfunks mit der öffentlich-rechtlichen Anstalt NDR, so noch teilweise von der SPD in den 80er Jahren programmatisch angedacht, war keine Rede.⁶¹ Mißverständlich war überdies die Formulierung, die auf eine „endgültige Zulassung von lokalem Hörfunk“ abzielte. Hier muß bedacht werden, daß Lizenzen für *privaten* Rundfunk - und um einen solchen sollte es sich ja handeln - befristet (zumeist für zehn Jahre) vergeben werden. Möglicherweise war damit gemeint, im Rundfunkgesetz die Vergabe von Frequenzen für lokalen Hörfunk - über einen Versuch hinaus - ebenso in einer Rangfolge festzuschreiben, wie die des „herkömmlichen“ dualen Rundfunks.

Im Nachhinein läßt sich das lokalfunkpolitische Verhalten der SPD mit der Figur der „Politics of blame avoidance“ deuten. Die vorherrschende politische Strategie der Sozialdemokraten war die der Vermeidung von Verantwortung. Man schob dem kleinen Koalitionspartner den „schwarzen Peter“ zu bzw. machte ihn zum „Sündenbock“ (Pass the Buck; Find a Scapegoat - Weaver 1986, insb. 384-390). Medienpolitische Experten der SPD betonten, daß der Koalitionsvertrag bindende Aussagen zum Lokalfunk enthielt, so daß ein Abweichen von dieser Linie nicht möglich war. Als sonst stärkerer Koalitionspartner überließen die Sozialdemokraten den Grünen zunächst das „Feld“, gleichwohl man - und dies ist der entscheidende Punkt - ob der vielen rechtlichen und insbesondere finanzierungstechnischen Probleme bei der Einführung eines Lokalfunks wußte. Hinzu kam, daß mit der Bildung einer Regierungskoalition nicht der Parteienwettbewerb obsolet wurde. Insbeson-

⁶¹ Jürgen Trittin, heute Bundesumweltminister und von 1990-1994 niedersächsischer Bundesratsminister, in der Erinnerung: „Wenn es nach Gerhard Schröder gegangen wäre, dann hätte es keine ‘Nichtkommerziellen Lokalradios’ gegeben. Das mußten wir ihm abkämpfen in den vier Jahren Rot-Grün in Niedersachsen“ (Interview mit Jürgen Trittin von Bündnis 90/Die Grünen, in: „megaHertz - Die Zeitung von Radio Flora“, 4. Jhg., Nr. 22, November 1998, S. 8.

dere entfaltet dieser eine eigentümliche Wirkkraft bei Parteien, die programmatische Berührungspunkte aufweisen und deren Wählermilieus in vielen Bereichen identisch sind. Mit anderen Worten: Die SPD suchte nach einer eigenen lokalfunkpolitischen Strategie bzw. einem Lokalfunk-Modell (und fand es rasch), um somit den argumentativen Druck gegenüber den Grünen zu erhöhen, daß ein reines NKL-Modell kaum Aussicht auf Realisierung haben würde.

3.2 Wissensmärkte und Deutungsprozesse

3.2.1 Finanzierung und Organisation des Lokalfunks

Die im Vorfeld der Einführung eines niedersächsischen Lokalfunks marginal durchgeführten Expertisen und Hearings fasse ich zusammen als ein Wissensangebot, aus dem die politikfeldrelevanten Akteure Argumente auswählen, um ihre lokalfunkpolitischen Positionen und Entscheidungen zu begründen und zu legitimieren. Diese Perspektive lehne ich an den wissenspolitologischen Ansatz an. Generell geht dieser Ansatz aus von der „Konkurrenz unterschiedlichen Wissens“ (Nullmeier 1993: 182; Hervorhebung im Original). Ökonomische Kategorien bilden hier ein Analysegerüst: Wissensmärkte, die mit den Begriffen der Marktformenlehre spezifiziert werden können; Wissensangebote, die differenziert werden in Wissensarten; Wissenshierarchien als „generalisierte, auf ganze Wissensarten [...] bezogene, gesellschaftlich weithin anerkannte Zuschreibungen höherer oder niederer Legitimität“ (ebd., 183).

Kernfrage des Lokalfunks ist neben seiner Organisation und Konzeption die seiner Finanzierung. Diese Punkte überwiegen bei weitem die Frage nach der publizistischen Funktion dieses „neuen“ Mediums. In der Hierarchie des Wissensangebots ergibt sich somit eine eindeutige Stufung. Große Bedeutung für politische Deutungsprozesse über den Regierungs- und Machtwechsel hinaus kam einem Gutachten zu, daß in der Albrecht-Ära die Möglichkeit werbefinanzierten Lokalfunks abschätzen sollte. Forciert wurde die Lokalfunk-Idee damals von den Freidemokraten, die sich mit einem werbefinanzierten lokalen Rundfunk positive wirtschaftliche Impulse für einige Branchen erhofften. Mit diesem Modell berührten sie die Interessen der örtlichen Zeitungsverleger, die eine Abwanderung des Werbeaufkommens befürchteten. Somit gab der VNZV (Verband Nordwestdeutscher Zeitungsverleger) 1988 eine

Untersuchung in Auftrag, die die „Werbeverträglichkeit“ eines niedersächsischen Lokalfunks ausloten sollte (Hübl/Hohls Hübl 1988). (Eine Kurzdarstellung findet sich im Band von Otten/Goltz [1991]. Ich zitiere aus dieser Fassung.)

Generell geht Lothar Hübl, Ökonom an der Universität Hannover, davon aus, daß auch gewerblicher Lokalfunk aufgrund der Konkurrenzsituation in Niedersachsen professionell betrieben werden müßte. Hieraus resultiere entweder die Veranstaltung von Vollprogrammen oder sechsstündigen Teilprogrammen, die auf ein Mantelprogramm zurückgreifen könnten. Als wichtigste Frage nach dem Ob und Wie einer Lokalfunkeinführung stellt Hübl heraus, „ob diese Kosten aus dem lokalen Werbemarkt eingespielt werden könnten“ (Hübl 1991: 164). Nationale und internationale Erfahrungen gingen von 5 bis 7 Mio. DM Kosten pro Jahr und Lokalfunk-Vollprogramm bzw. 2 Mio. DM für Teilprogramme aus. Durch die Werbefinanzierung ergebe sich die Logik, daß „nur ein zusammenhängender Wirtschaftsraum ein sinnvolles Sendegebiet ist“ (ebd., 165). Versuche man entsprechende Gebietskategorien anzuwenden, so entstünden hier augenscheinlich Probleme. Adäquat sei ein Lokalfunkgebiet über das Verbreitungsgebiet einer Tageszeitung und der von der Post in Aussicht gestellten Senderreichweite von 10-20 km definiert. Eine Einteilung nach Landkreisen mache demnach Sinn. Beispielberechnungen für potentielle Werbeeinnahmen ließen erkennen, daß in allen größeren Orten Niedersachsens gewerblicher Lokalfunk prinzipiell wirtschaftlich tragfähig sei (ebd., 167). Käme es zu einer Einführung privat-kommerziellen Lokalfunks, so entstünden dadurch aber „nicht unerhebliche Rückwirkungen auf die Zeitungsverlage, und zwar insbesondere [auf] die kleinen Verlage [..]. Das Interesse der Verlage an einer Beteiligung am Lokalfunk ist damit aus wirtschaftlichen Gründen verständlich“ (Hübl 1991: 169).

Daß die Verlegerinteressen bei einer Einführung privat-kommerziellen Lokalfunks berücksichtigt werden müßten, wurde von fast allen Parteien geteilt. Nur die Grünen wollten sich nicht mit diesem Automatismus abfinden, d. h. sie lehnten die Verlegerbeteiligung am Lokalfunk aus publizistischen Gründen vehement ab. Einen Mittelweg versuchte ein Symposium des Hans-Bredow-Instituts (Hamburg) schon im Jahr 1989 zu formulieren. Zahlreiche Experten, darunter Vertreter des damaligen niedersächsischen Landesrundfunkausschusses, diskutierten Formen der „Finanzierung lokaler Hörfunkprogramme“ (Schröder 1990), die nicht ausschließlich über Werbeeinnahmen geschehen müsse. Viele Redner wiesen auf die mögliche

Kombination mehrerer Finanzierungsquellen hin (z. B. Sponsoring, staatliche Zuschüsse, Unterstützung durch Stiftungen, Spenden). Ziel war es, einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Finanzierungsformen herzustellen und dem Fatalismus des „Entweder-oder“, d. h. dem öffentlich-rechtlich gebührenfinanzierten vs. dem privat-kommerziell werbefinanzierten Organisationsmodell zu entkommen.⁶²

Unmittelbar zum Zeitpunkt der bzw. abgeschlossenen Koalitionsverhandlungen im Juni 1990 wurde vom „Deutschen Institut zur Erforschung der Informationsgesellschaft“ ein Lokalfunkhearing organisiert. Durch die finanzielle Unterstützung durch die Staatskanzlei gewann die Tagung den „eigentümlichen“ Charakter einer politischen Beratungstätigkeit mit quasi-öffentlichem Charakter. Insgesamt erschien die Veranstaltung als der überstürzte Versuch der Sozialdemokraten, Kenntnisse über den „Gegenstand“ zu bekommen, um damit gegenüber den Grünen eigene und dezidiertere lokalfunkpolitische Vorstellungen formulieren zu können. Teilnehmer an diesem Hearing waren zum einen Lokalfunkpraktiker anderer Bundesländer, Wissenschaftler unterschiedlicher Fachbereiche, Vertreter der Verlagswirtschaft und von politischer Seite die damals designierte niedersächsische Ministerin für Wissenschaft und Kunst, Helga Schuchardt (parteilos) sowie SPD-Abgeordnete aus Nordrhein-Westfalen bzw. des Europäischen Parlaments. Vertreter der Grünen waren an der Tagung nicht beteiligt - was sich am Ende in den „Empfehlungen“ an die Politik auffällig widerspiegelte.

„Dem Hearing lag der Versuch zugrunde“, so Dieter Otten in seiner Tagungsbandeinleitung, „erstmal die Erfahrungen, die in den letzten Jahren in unserem Land mit dem Lokalfunk [gemeint ist die Bundesrepublik; STP], mit privatwirtschaftlichen wie öffentlich-rechtlichen Modellen und dem anspruchsvollen Reformmodell in Nordrhein-Westfalen gemacht wurden, zum Ausgangspunkt einer rundfunkpolitischen Reformdebatte über den lokalen Hörfunk zu machen“ (Otten/Goltz 1991: 12). Neben dieser Kernfrage ergaben sich Fragen nach dem Bedarf und der Finanzierung des Lokalfunks, der Rolle der Verleger bzw. des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die nach der Übertragbarkeit des „Dritten Wegs“ (Zwei-Säulen-Modell in NRW) im Lokalfunk in Niedersachsen bzw. den „fünf neuen Ländern“.

⁶² Die Finanzierung des Rundfunks aus staatlichen Mitteln - d. h. allgemeinen Steuern - widerspricht in Deutschland der verfassungsrechtlich garantierten und geforderten Staatsfreiheit dieses Mediums. „Staatliche Zuschüsse“ sind daher für den wie auch immer organisierten Lokalfunk ausgeschlossen

Als Ergebnisse der Vorträge und Diskussionen kristallisierten sich folgende Punkte heraus: Es erschien den Teilnehmern nicht als grundsätzlich logisch, daß Lokalfunk die Domäne der Privaten sei. Vielmehr könne und müsse hier von einer „Neubewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (ebd., 201) ausgegangen werden. Dies würde bedeuten, dem sogenannten Entscheidungsdilemma zu entgehen, nämlich eine überlebensfähige Lokalfunkkonstruktion zu finden, die ein verlegerisches Doppelmonopol verhindere. Daß ein Bedarf an Lokalfunk bestehe, bekräftigten alle Hearingsteilnehmer. So könne dieser „zur Herausbildung und/oder Stärkung der lokalen Identität“ beitragen. Offensichtlich wurde in diesem Zusammenhang, daß verstärkt an einer sozialwissenschaftlichen Theorie des Lokalen gearbeitet werden müsse, um den genannten Lokalfunkbedarf auch besser theoretisch einzufangen. Ein weiteres Ergebnis stützte sich auf unterschiedliche Studien und Prognosen: „Lokalfunk ist in der BRD derzeit über Werbung nur schwer finanzierbar“ (ebd., 203). So müsse für eine Rentabilität der Stationen - bemessen „nach dem Werbeaufkommen der Einzugsbereiche und ihrer Einwohnerzahl“ (ebd., 204) - von mindestens 300.000 bzw. 600.000 Einwohnern ausgegangen werden. In Niedersachsen kämen dafür, und dies aufgrund größter Vagheit der Werbeprognosen, nur zwei Regionen in betracht: Hannover und Osnabrück. Dies auch deshalb, weil „die Post für die Lokalsender in Niedersachsen nur sogenannte Füllsender, also Low-Power-Stations [...] vorsieht“ (ebd., 204). Aus diesem Umstand resultiere die eher skeptische Position der Verleger, die bemüht seien, sich keinen lokalen Werbemarktkonkurrenten aussetzen zu müssen. Das darüber hinaus diskutierte Lokalfunkmodell Nordrhein-Westfalens leide, trotz seiner erst kurzen Existenz, unter der Dominanz des Rahmenprogramms von „Radio NRW“. So bestehe die Gefahr, „daß dieses Radio NRW [...] ‘on the long run’ zum eigentlichen Sender wird, der sich einige lokale Fenster ‘genehmigt’. Eine solche Entwicklung wäre freilich das Ende der lokalen Sender in Nordrhein-Westfalen [...]“ (ebd., 207-208).

Aus alledem gehe hervor, daß Lokalfunk in Niedersachsen *öffentlich-rechtlich* organisiert werden müsse. Dies könne sogar ohne Gebührenerhöhungen geschehen. Dennoch entstünden durch diese Option erhebliche politische Abstimmungsbedarfe. Den letzten Ergebnispunkt betraf die sogenannte Bürgerkommunikation, die im Lokalfunk zu Problemen führen könne. Die Vorstellung, im Lokalfunk müßte den Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, ihre eigenen Anliegen und Interessen semiprofessionell zu produzieren und zu senden, sei zwar weit

verbreitet. Sie führe aber in der jeweiligen Lokalfunkrealität oft zu erheblichen Schwierigkeiten, diese - wie im NRW-Modell - „verbrieften“ Sendezeiten auch adäquat zu füllen.⁶³

Die Tagungsteilnehmer empfahlen der neuen niedersächsischen Landesregierung

- den Aufbau eines öffentlich-rechtlichen Lokalfunkmodells,
- die Erprobung dieses Modells in ausgewählten Regionen (Hannover, Osnabrück, Ostfriesland) über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren,⁶⁴
- die Durchführung einer Begleitforschung,
- eine Finanzierung dieser Versuche über Rundfunkgebühren (ca. 150 Mio. DM insgesamt [!]),

Die entsprechenden politischen und gesetzlichen Entscheidungen müßten im Jahr 1991 getroffen werden, um eine baldmögliche Realisierung zu gewährleisten.

Die Empfehlungen der Osnabrücker Expertentagung, Lokalfunk nach dem sozialdemokratischen Muster öffentlich-rechtlich zu organisieren, hatten keinen Einfluß auf die Entscheidungen in Hannover. Insgesamt müssen die Empfehlungen als nicht umsetzbar bewertet werden. Zu umfangreich erschien der politische, länderübergreifende Kooperationsbedarf; zu hoch die anvisierte Finanzierungssumme, die ausschließlich aus dem Rundfunkgebührenhaushalt stammen sollte. Das „grüne“ Modell, d. h. die versuchsweise Einrichtung nichtkommerziellen Lokalfunks wurde nicht erörtert, obwohl genau diese Form privaten Rundfunks im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde.

⁶³ Genau diesen Punkt hätten die Grünen völlig anders interpretiert, denn die kommerzielle Gesamtausrichtung des NRW-Lokalfunks entfaltet einen Anpassungsdruck an lokale Initiativen, mehr auf Stimme und Technik als auf Inhalte bei der Produktion von Beiträgen zu achten (vgl. Rieger/Schenkewitz 1993; Rieger 1995).

⁶⁴ Als Modellversuchsgebiete wurden auch zwei Standorte außerhalb Niedersachsens vorgeschlagen: Greifswald in Mecklenburg-Vorpommern und Magdeburg in Sachsen-Anhalt. Dieser Vorschlag erscheint hier vom Thema her unverständlich, möglicherweise reflektiert er aber die zum Zeitpunkt des Hearings noch offene, gesamtdeutsche Rundfunkstruktur.

3.2.2 Standpunkt und Perspektive der Lokalfunk-Initiativen

Einige nichtkommerzielle Lokalfunkinitiativen vernetzten sich zu einem Interessenverband. Anlaß dafür war eine „Anhörung“ über die mögliche Realisierung eines niedersächsischen Lokalfunks im Juni 1991. Sie fand statt im Raschplatz-Pavillon, einem alternativen Kulturzentrum in Hannover. Ein Bericht des Szeneblatts „Oldenburger Stachel“ (Nr. 11/96, S. 15, Internet-Ausgabe) resümierte die Hannoveraner Veranstaltung: „Es wurde untersucht, welche Interessenten sich für Lokalfunk überhaupt finden würden. [...] Bis auf ein paar Ausnahmen einigten sich die Teilnehmer trotz sehr gegensätzlicher Ansichten darauf, nichtkommerziellen Rundfunk zu fordern. Sie schlossen sich in der Interessengemeinschaft gemeinnütziger Hörfunk in Niedersachsen (INGEHN) zusammen, um ihrer Forderung Nachdruck zu verleihen.“ Vorsitzender der INGEHN wurde Thomas Muntschik, Parteimitglied der Grünen und dort engagiert in der Landesarbeitsgemeinschaft Medien (vgl. Lass 1991). Die Festlegung auf die Nichtkommerzialität überraschte zwar nicht, denn diese fand sich auch schon im Koalitionsvertrag von 1990 bzw. in der Regierungserklärung Schröders. Doch der INGEHN ging es hier um eine Positionsbestimmung, um einen nichtkommerziellen Rundfunk gegenüber der Idee, alternativ Offene Kanäle einzuführen, stark zu machen.

3.2.3 Die sukzessive Aufweichung des Koalitionsvertrags

Im Verlauf des Jahres 1991 traten die unterschiedlichen lokalfunkpolitischen Vorstellungen von SPD und Grünen deutlicher hervor. Kern- und Streitpunkt war von Anbeginn die *Finanzierung* des Lokalfunks. Da eine Werbefinanzierung mit Gewinnerzielungsabsicht aufgrund der Nichtkommerzialität und eine reine Gebührenfinanzierung wegen der privaten Organisationsform als rechtlich ausgeschlossen galten, blieben den Koalitionären kaum weitere Optionen, den Lokalfunk zu finanzieren. Weil man zudem einen „lebensfähigen“, d. h. mit minimaler, aber dennoch adäquater personeller und sachlicher Ausstattung sendenden Lokalfunk wollte, dieser ein gewisses Jahresbudget nicht unterschreiten kann, geriet die Suche nach einer Finanzierung zur lokalfunkpolitischen *Kardinalfrage*. Eine offensichtliche Konkurrenz zum grünen, nichtkommerziellen Lokalfunkmodell erwuchs aus den Offenen (Bürger-)Kanälen für Fernsehen und Hörfunk, denn diese konnten aufgrund des Rundfunkstaatsvertrags aus Mitteln der Rundfunkgebühr finanziert werden, genauer: aus dem (bis zu) 2prozentigem Anteil, der

den Landesmedienanstalten zusteht. Von dieser Möglichkeit machten einige Bundesländer und ihre Landesmedienanstalten auch Gebrauch. Die Organisationsformen, Programmumfänge und der Grad der Akzeptanz der Offenen Kanäle variierte dabei in beträchtlichem Ausmaß (vgl. Kamp 1989; Jarren u. a. 1994). Experten der Staatskanzlei, des Landesrundfunkausschusses sowie Teile der SPD schlugen daher vor, ein Offener-Kanal-Modell zu entwickeln, das einerseits aus Gebührenmitteln finanziert werden kann und andererseits eine Unabhängigkeit von der Aufsichtsinstitution Landesmedienanstalt garantiert. Die Grünen sprachen sich gegen diese Variante aus. Sie sahen darin einen Bruch der Koalitionsvereinbarung, die ausschließlich von einem nichtkommerziellen Lokalfunk ausging. Für den Lokalfunk hielten sie redaktionelle Strukturen für existentiell. Diese waren in den bisherigen Modellen der Offenen Kanäle in der Bundesrepublik nicht vorhanden. Die Offenen Kanäle entsprachen daher nicht ihrem Bild eines freien, kritischen Bürgerradios für die lokale Ebene. Die SPD signalisierte hier eine gewisse Verhandlungsbereitschaft, da man sich eine redaktionsähnliche Struktur für den Offenen Kanal durchaus vorstellen konnte, um damit der immer wieder großen Befürchtung entgegenzutreten zu können, Offene Kanäle seien nur Spielwiesen für „Videofreaks“.

Der Medienexperte der Grünen, MdL Erich von Hofe, schlug die Gründung gemeinnütziger Lokalfunkvereine vor, die über ihre Mitgliedsbeiträge den neuen lokalen Hörfunk finanzieren sollten. Auf Seiten der SPD hielt der Medienfachmann und Landtagsabgeordnete Alfred Reckmann diese Einnahmequelle für zu gering, um tragfähige Projekte zu gestalten. Deshalb erwog er eine geringe Mitfinanzierung über Werbeeinnahmen. Dies stünde nicht im Gegensatz zur Nichtkommerzialität und sei auch von den Verlegern akzeptierbar (vgl. Lass 1991). Doch genau dies galt den Grünen als „Sündenfall“, da werbefinanzierte Lokalfunkprogramme die anzustrebende lokale Kommunikation eher unterbinden als fördern würden.

3.3 Der Vorstoß der Grünen: Novellenentwurf zum nichtkommerziellen Lokalradio

Die Landtagsfraktion der Grünen zielte auf eine beschleunigte Umsetzung des Koalitionsvertragsziels, den nichtkommerziellen Lokalfunk (NKL) probeweise einzuführen. Zu diesem Zweck erarbeiteten sie eine Novelle zum Landesrundfunkgesetz, die ausschließlich dem NKL gewidmet war. Letztlich in den Landtag eingebracht wurde diese Novelle

aufgrund der „Koalitionsräson“ aber nicht. Der Vorstoß der Grünen produzierte Unmut innerhalb der Koalition. Die Sozialdemokraten planten - in Abstimmung mit der Staatskanzlei - eine große Novelle des LRG Nds. und arbeiteten zudem noch an einer Variante zum grünen Lokalfunkmodell bzw. wollten dieses gleichberechtigt neben dem NKL-Modell berücksichtigt sehen.⁶⁵

Die Grünen ließen sich ihren Novellen-Entwurf rechtswissenschaftlich begutachten. Als zentrale Frage galt die nach der Rechtmäßigkeit einer Gebührenfinanzierung nichtkommerziellen Lokalfunks, der privat organisiert ist. Einige Bestimmungen des Entwurfs - die fünfjährige Befristung, das Werbe- und Sponsoringverbot, die Ziele des Lokalfunks - fanden sich in den späteren Lokalfunkformulierungen des LRG Nds. vom November 1993 wieder.

Karl-Heinz Ladeur (1993) benannte als das zentrale Problem des Entwurfs, daß im Grunde „private (Rundfunk-)Veranstalter“ aus der Rundfunkgebühr finanziert werden sollten und dies der gültigen bundesrepublikanischen Rechtslage im Rundfunkwesen widersprechen würde. Gleichwohl müsse abgewogen werden zwischen dem landesrundfunkrechtlichen Handlungsspielraum zur Erprobung neuer Rundfunkmodelle und den Schranken durch höherrangiges Recht. „Es hat sich gezeigt“, so Ladeur nach der Erörterung des einschlägigen Rundfunkrechts, „daß dem Rundfunkstaatsvertrag ein einheitlicher formaler Begriff des ‘privaten Veranstalters’ zugrunde liegt, der durch die einzelnen Landesgesetze vorgeprägt ist. Der Begriff umfaßt auch Varianten eines gemeinnützigen Rundfunkprogramms, wie es in mehreren Landesrundfunkgesetzen für den Lokalfunk in unterschiedlichen Formen konzipiert wird. Auch solche Programme werden als *privat* betrachtet.“ Mit Blick auf den Entwurf der Grünen zum niedersächsischen Lokalfunk zeige sich kaum ein wesentlicher Unterschied, so „daß dieses Modell [...] unter das Konzept des ‘privaten Veranstalters’ subsumiert werden könnte. Daran ändert auch der Versuchscharakter des Gesetzentwurfs nichts“ (Ladeur 1993: 388).⁶⁶

⁶⁵ Ich gehe auf den grünen Novellenentwurf dennoch an dieser Stelle näher ein, da markanterweise die von rechtswissenschaftlicher Seite abgelehnte 2-Prozent-Finanzierung eines nichtkommerziellen lokalen Hörfunks später doch noch möglich wurde. Grund dafür war - ohne hier dem weiteren Geschehen schon vorzugreifen - ein neuer Zusatz im Rundfunkstaatsvertrag.

⁶⁶ In der Literatur finden sich weitere Distinktionen. Wieks Vorschlag, zwischen privaten und kommerziellen Rundfunkveranstaltern zu unterscheiden, ist irreführend. Dies sei nach seiner Ansicht notwendig, „um zwischen privaten, aber kommerziell ausgerichteten und privaten, eher politisch ausgerichteten Veranstaltern (z. B. den Offenen Kanälen [...]) unterscheiden zu können“ (Wiek 1995: 81, FN 37). Rund-

Der Rundfunkstaatsvertrag (RfStV) enthält als Ausnahmemöglichkeit, „offene Kanäle“ aus der anteiligen Rundfunkgebühr zu finanzieren. Da der RfStV aber keine Definition enthält, was ein „offener Kanal“ ist, kommt es zur Suche nach entsprechenden Unterscheidungsmerkmalen und letztlich einem entscheidenden Abgrenzungskriterium: „nämlich das Erfordernis der Produktion einzelner Programmbestandteile durch Personen oder Organisationen, die nicht selbst Träger oder Mitträger eines Rundfunkveranstalters sind“ (Ladeur 1993: 389). Ein „offener Kanal“ könne wohl ein gewisses Maß an dauerhafter Organisation aufweisen; deutlich müsse aber bleiben, daß der jeweilige Produzent einer Sendung immer auch Veranstalter der entsprechenden Sendung bleibt. Innerhalb des Entwurfs der Grünen zum NKL sei diese Grenze überschritten. „Was erprobt werden soll, ist eine neue Variante des lokalen Hörfunks, der für Basisbeteiligung offen ist, aber nicht eine Variante des ‘offenen Kanals’“ (Ladeur 1993: 389).

Als weiteren Schwachpunkt des Entwurfs der Grünen zum Lokalfunk machte Ladeur die Unbestimmtheit der Berücksichtigung von Meinungsvielfalt aus. Vielfalt müsse, zwar mit Einschränkungen, auch im Lokalfunk herrschen - so die einschlägigen Bestimmungen des BVerfG. Doch „letztlich ist dem Gesetz[-Entwurf; STP] nicht klar zu entnehmen, welche Kräfte den lokalen Rundfunk bestimmen sollen, deshalb entsteht die Gefahr ungleichgewichtiger Programme“ (Ladeur 1993: 390). Man finde im Novellen-Entwurf keinerlei materielle, organisatorische bzw. prozedurale Auswahlmechanismen für die geforderte Berücksichtigung „gesellschaftlicher Kräfte und Organisationen“.

Die von den Grünen angestrebte dauerhafte und umfangreiche Finanzierung eines „privaten Veranstalters“ via Gebühren ist nach Ladeur abgabenrechtlich unzulässig. Zudem entstünde eine finanzielle „Abhängigkeit vom Staat“, die „mit den aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Garantie eines freien Rundfunkprozesses nicht vereinbar wäre“ (Ladeur 1993: 392). Ladeur faßt seine negative Bewertung zusammen: „Es hat sich gezeigt, daß der von der Fraktion der Grünen im niedersächsischen Landtag [letztlich nicht; STP] vorgelegte Gesetzentwurf

funkrechtlich entscheidendes Kriterium ist aber die privatrechtliche Verfaßtheit eines Veranstalters, nicht seine kommerzielle oder nichtkommerzielle Ausrichtung. Zudem müssen Offene Kanäle nicht „politisch“ sein (wie von Wiek unpräzise behauptet); oftmals sind sie den Landesmedienanstalten direkt angegliedert und werden zu 100% aus Gebührenmitteln finanziert. Dies rückt sie vielmehr in den öffentlich-rechtlichen, d. h. überwachbaren und aufgrund des Ausgewogenheitspostulats unpolitischen Bereich.

über 'nicht-kommerziellen Lokalfunk' in mehrfacher Hinsicht gegen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages, des Rundfunkverfassungsrechts und der Grundsätze des Abgabenrechts verstieße“ (Ladeur 1993: 393).

Wolfgang Hecker kam in seinem Gutachten in diesem Punkt hingegen zu einem anderen Schluß: „Im Ergebnis ist somit festzustellen, daß im Rahmen des Offenen Kanals auch Spielräume für die Entwicklung von 'Veranstalterrundfunk' im Sinne nicht kommerziellen Lokalrundfunks bestehen. Die Finanzierung kann aus dem 2 % Anteil an der Rundfunkgebühr nach § 29 RfStV erfolgen. Zulässig ist insbesondere die Durchführung und Finanzierung von Betriebsversuchen“ (Hecker o. J.: 58).

3.4 Zusammenfassung

Der Koalitionsvertrag von SPD und Grünen zielte auf die Einrichtung eines neuartigen Lokalfunkmodells in Deutschland ab. Zum interpretativen Einfallstor bzw. zum Anlaß einer Reformulierung des Vertragsziels wurde die Unbestimmtheit der Lokalfunkfinanzierung. Zum einen war eine Werbefinanzierung von den Koalitionären politisch nicht gewünscht; man hielt sie aufgrund der Privatfunkstruktur Niedersachsens wirtschaftlich als nur schwer vertret- bzw. realisierbar. Zum anderen galt es, die bürgerpartizipativen Aspekte in der lokalen Rundfunksäule so zu verankern, daß durch sie die erhofften Effekte hinsichtlich der lokalen medialen Öffentlichkeit und der lokalen Identität eintreten würden. Als Weg des geringsten rundfunkrechtlichen und interessenpolitischen Widerstands erwies sich dabei die mögliche Einrichtung Offener Kanäle und deren Finanzierung aus der anteiligen Rundfunkgebühr. Doch ein „Rückschritt“ hinter die Position, die im Koalitionsvertrag formuliert wurde, war politisch nicht machbar. Das Modell eines redaktionell produzierten, nichtkommerziellen lokalen Hörfunks war von Seiten der Grünen nicht verhandelbar, gleichwohl sie sehr große Schwierigkeiten hatten, adäquate Finanzierungsformen dafür im engen bundesrepublikanischen „Rundfunkrechts-Korsett“ zu finden. Zudem sahen sie sich dem Druck der nunmehr verbandlich organisierten nichtkommerziellen Lokalfunkinitiativen ausgesetzt, die mehr und mehr mit Sorge beobachteten, daß die SPD mit der - möglicherweise ausschließlichen - Einführung Offener Kanäle liebäugelte.

Die grundlegenden Auseinandersetzungen standen den Koalitionären zum Ende des Jahres 1992 also noch bevor. In welcher Form

konnten die sich herauskristallisierenden unterschiedlichen Interessen im zu novellierenden Landesrundfunkgesetz vermittelt werden?

4. Die Novellierung des Landesrundfunkgesetzes

4.1 Modellprojekte, Werbe-Abgabe und Landesmedienanstalt: eine Kurzcharakteristik des novellierten Landesrundfunkgesetzes

Die Novellierung des Landesrundfunkgesetzes war Kernstück des rot-grünen medienpolitischen Reformprogramms. Blanke u. a. (1987: 42-46) haben drei Typen von Reformen unterschieden, um im Sinne einer heuristischen Distinktion, „die Voraussetzungen und die Tragweite von gesetzlichen Veränderungen zu verdeutlichen“ (Heinelt/Weck 1998: 35). Im neuen Rundfunkgesetz finden sich alle drei Idealtypen wieder: Zum einen als reine Formen, zum anderen aber auch als sich überschneidende Formen. Die drei Typen sind (1) Strukturreformen, (2) partielle institutionelle Reformen und (3) eine inkrementalistische Anpassungspolitik. Letztere umfaßt „nur“ Anpassungen innerhalb der gegebenen Strukturen, Problemlösungsphilosophien und Finanzierungsmittel. Unter dem Fall (2) versteht man Reformen, „mit denen Probleme im Rahmen gegebener institutioneller Strukturen und Programme einer Lösung zugeführt werden sollen“ (Blanke u. a. 1987: 43). Der Typus Strukturreform ist gekennzeichnet durch „Veränderungen von Institutionen und Instrumenten [...], weil politische Akteure die Lösung von Problemen entlang gegebener Problemlösungsmuster und entsprechend gegebener Politikinhalt *grundlegend* für inadäquat erachten“ (Heinelt/Weck 1998: 34; Hervorhebung im Original). Die drei Problemlösungstypen können zudem in Beziehung gesetzt werden: „Anpassung“ stellt quasi die normale Verlaufsform von Politik dar, wohingegen Strukturreformen und innerinstitutionelle Reformen Einschnitte in der politischen Entwicklung markieren, durch die der weitere ‚Verlauf‘ neu strukturiert wird bzw. strukturiert werden soll“ (Blanke u. a. 1987: 46; im Original Hervorhebungen).

Bis zur Einbringung eines konkretisierenden Gesetzentwurfs vergingen nach der Regierungsübernahme gut zweieinhalb Jahre. Die Novellierung des Landesrundfunkgesetzes sollte „in einem Guß geschehen“, d. h. sämtliche, damals aufgelaufenen rundfunkrechtlichen Anpassungen und Veränderungen galt es zusammenhängend zu bera-

ten. Die Novellierung des LRG Nds. wurde im Gesetzentwurf von SPD und Grünen allgemein mit diesem letztgenannten „Anpassungs- und Umsetzungsbedarf“ begründet, obwohl die Grünen zuvor auf eine beschleunigte Einführung des Lokalfunks abzielten. Der Bedarf zur landesgesetzlichen Anpassung sei durch „Veränderungen im technischen Bereich“ (Satelliten-Übertragung), durch „Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen“ (Rundfunkstaatsvertrag) sowie durch eine gebotene „Angleichung an die Organisationsstruktur in den übrigen Bundesländern“ im Kontext der Erlaubnis- und Kontrollkompetenzen für den privaten Rundfunk entstanden (LT-Drs. Nds. 12/4330: 53).⁶⁷

Bezüglich des Lokalfunks konnte man zu diesem Zeitpunkt nicht von einer völlig trennscharfen, so aber tendenziell unterschiedlichen Sympathie der Regierungsparteien für das Modell des Offenen Kanals einerseits (SPD) und den nichtkommerziellen Lokalfunk andererseits (Grüne) sprechen. Die politische Lösung bestand darin, ein koalitionsstypisches „Paket“ zu schnüren.⁶⁸ Sowohl ein nichtkommerzieller Lokalfunk als auch Offene Kanäle sollten in Niedersachsen eingerichtet werden. Beide Formen kommunaler elektronischer Medien verstand man als Versuchsprojekte, die an gesetzlich festgelegte Ziele gekoppelt und unterschiedlich finanziert werden sollten. Die Funktion des NKL sei es, eine „publizistische Ergänzung“ (LRG Nds.) zu den bisherigen Hörfunk- und Fernsehprogrammen aber auch der lokalen Presseberichterstattung zu liefern. Die OK sollten der Verwirklichung der Meinungsfreiheit dienen. Für die Finanzierung des NKL ersannen die Regierungsfractionen ein Novum. Als gemeinwohlorientierte, im privaten Eigentum sich befindende Sender sollten die NKL aus *Abgaben* niedersächsischer privat-kommerzieller Anbieter (mit)finanziert werden. Die Höhe der vorgesehenen Abgabe sollte „nicht mehr als 3 vom Hundert der Bruttoeinnahmen des [privaten] Veranstalters aus Werbung

⁶⁷ Rechtliche Rahmenbedingungen waren die „Europaratskonvention über das grenzüberschreitende Fernsehen sowie die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 3.10.1989“, der „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.8.1991“ sowie neue Bestimmungen der Rundfunkfrequenzvergabe an öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter.

⁶⁸ Der Begriff Paketlösung trifft hier nicht exakt den Sachverhalt. Scharpf und Benz verwenden den Begriff dann, wenn unterschiedliche Verhandlungsgegenstände kombiniert werden, d. h. ein sogenanntes issue linkage stattfindet und somit vormals getrennte Konflikte aus unterschiedlichen Policy-Bereichen verbunden gelöst werden können (Scharpf/Benz 1991). NKL und OK gehören aber zum gleichen Policy-Bereich.

und Entgelten betragen“ (§ 64 Abs. 3 LRG Nds. i. d. F. v. 9.11.93) und einen festzulegenden Gesamtbeitrag zur Finanzierung der Modellprojekte nicht übersteigen. Die OK konnten aus der anteiligen Rundfunkgebühr - gemäß Rundfunkstaatsvertrag - finanziert werden. Ein Werbeverbot wurde beiden Projektformen auferlegt. Die Dauer des Projektes war auf fünf Jahre begrenzt und eine wissenschaftliche Begleitung rechtlich verankert. Somit schien zum einen die Veränderbarkeit und zum anderen die „Rückholbarkeit“ des Lokalfunks und der Offenen Kanäle gesichert.

Politischen Verhandlungserfolg konnten beide Koalitionäre verbuchen: Die SPD, die die Ergänzung des Betriebsversuchs durch Offene Kanäle durchgesetzt hatte, erwartete davon, die bürgerschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten via Medien durch die Systemvariante Offener Kanal TV bzw. Hörfunk zu vergrößern. Damit verblieb die potentielle Progressivität der neuen lokalen Medien nicht auf das von den Grünen favorisierte nichtkommerzielle Lokalradio beschränkt. Die Grünen konnten es als Erfolg verbuchen, beide Projektvarianten als Versuche zu deklarieren, die sich der wissenschaftlichen Beobachtung, Analyse und Evaluation stellen mußten. Somit entstand im vorhinein eine Art künstliche Systemkonkurrenz beider Lokalfunkmodelle. Diese schlug sich nieder in Konflikten über die finanzielle Absicherung und medienpolitische Aufmerksamkeit bzw. Bedeutung zwischen den (z. T. über die INGEHN organisierten) Initiativen des nicht-kommerziellen Lokalfunks auf der einen Seite und den lokalen Gruppen, die sich für den Betrieb Offener Kanäle stark machten auf der anderen Seite.

Die Modellprojekte spiegeln demnach sowohl den Reformtypus „Strukturreform“ als auch Typ 2 „partielle institutionelle Reformen“ wider. Insbesondere die Werbe-Abgabe stellt einen grundlegenden Eingriff in bisherige Formen der „Problembearbeitung“ für den Lokalfunk dar. Die beabsichtigte Einführung Offener Kanäle sowie die Finanzierung aus der anteiligen Rundfunkgebühr ist hingegen mehr Ausdruck des Reformtyps 2. Doch auch hier war insbesondere die SPD bestrebt, neue OK-Modelle zu implementieren, die dann als Reform struktureller Art gelten können.⁶⁹

⁶⁹ Herkströter zufolge bekommen die Rundfunkgesetze der Länder eine „unverwechselbare Kraft“, wenn sie „kommunikative Freiräume“ schaffen. „Als Experimentierwiese der Kommunikation und zugleich dem Ideal einer Freizugänglichkeit der Medien am meisten verhaftet erweist sich die Einrichtung Offener Kanäle, die mit Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg nunmehr in allen Landesmediengesetzen vorgesehen sind“ (Herkströter 1994: 73).

Die Novelle zum Landesrundfunkgesetz sah darüber hinaus die Bildung einer staatsferneren Landesmedienanstalt für den privaten Rundfunk (statt wie bisher nur eines Landesrundfunkausschusses) vor, um sich dem etablierten regulatorischen Standard der anderen Bundesländer anzupassen. Mit der Reform dieser Zulassungs- und Aufsichtsinstitution verbanden SPD und Grüne den Wunsch nach einer Veränderung der Zusammensetzung der beschlußfassenden Versammlung, um damit neueren gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen (LT-Drs. Nds. 12/4330: 54). Konkret sollte dies die verstärkte Beachtung von umwelt-, frauen- sowie kultur- und entwicklungspolitischen Verbänden heißen. Im Gegenzug wollte man den Einfluß „konservativer“ Verbände minimieren, um sich damit einer „rot-grün-freundlichen“ Mehrheit in der Versammlung sicher zu sein. Dieser letzte Aspekt verweist auf den Typ „Strukturreform“, gleichwohl an der grundlegenden Privatfunkregulierung keine Veränderungen vorgenommen wurden. Die medien- bzw. rundfunkrechtliche Anpassungen nationaler und internationaler Prägung zählen zum Reformtyp 3.

4.2 Rundfunk-Leitbilder und Notwendigkeitskonstruktionen.

Die implizite Theorie der niedersächsischen Lokalfunkpolitik

Die Einrichtung eines Lokalfunks deutet auf eine politische Problemverarbeitung hin. In den Begründungen zu Art und Inhalt der Problemverarbeitung „Fehlen eines Lokalfunks“ lassen sich häufig argumentative Rechtfertigungsstrategien und Notwendigkeitskonstruktionen finden. Policy-analytisch lenken diese Aspekte auf die Beachtung interpretativer Ansätze in der Politikwissenschaft. Diese nehmen nach Frank Nullmeier immer mehr Raum ein, obwohl sie z. Zt. als noch nicht etabliert bezeichnet werden können. Für die ehemals stark funktionalistisch und strukturalistisch ausgerichtete Policy-Forschung ergab dies die „Beschäftigung mit der kognitiven Dimension, mit Ideen, Ideologien, Wissen und Normen, mit der Definition und diskursiven Veränderung von Interessen [...]“, die im Politikprozeß bzw. durch die beteiligten Akteure zum Ausdruck kommen (Nullmeier 1997: 111). Neben anderen Arbeiten stellt Nullmeier den Ansatz Jeanette Hofmanns (1993) dar. Sie versuche „die Wahrnehmung der Beteiligten und ihrer Kausalannahmen bei der Konstruktion des politischen Problems zu erfassen“, denn ein gesellschaftliches oder politisches Problem könne nicht als vorgegeben - „quasi in ‘Naturalform‘“ - vorausgesetzt werden (Nullmeier 1997: 113). „Dem Interessenansatz des Policy-Mainstreams

setzt sie das interpretative Zentralargument entgegen, daß dort eine nähere Analyse der Präferenzen, der Präferenzgenese und -veränderung, mithin der 'tieferen Beweggründe' nicht erfolgt [...]. Politikverläufe lassen sich nicht aus Nutzenmaximierungskalkülen [...] erklären, sondern nur unter Betrachtung der akteurseigenen Handlungs- und Deutungskontexte“ (ebd., 113).⁷⁰

Hofmann arbeitet mit dem Begriff der „impliziten Theorie“. Diese bezeichnet ein „Ensemble von axiomatischen, kausal verknüpften Aussagen über soziale Wirklichkeit, welches öffentlichen Handlungsprogrammen innewohnt“ (Hofmann 1993: 13). Hofmanns Kernsatz lautet dann folgerichtig: „Politisches Handeln bezieht seine Rationalität wie auch seine Legitimität aus bestimmten Annahmen oder Vorstellungen über die Wirklichkeit. Argumente, Programme und Begriffe der Politik spiegeln nicht die reale Welt, sondern spezifische Interpretationen derselben wider“ (a. a. O.).⁷¹

Sprachlich-argumentative *Notwendigkeitskonstruktionen* verstehe ich als Teil einer impliziten Theorie. Frank Nullmeier und Friedbert W. Rüb (1993: 49-50) zeigen die Funktionalität von Notwendigkeitskonstruktionen auf. Diese „ermöglichen es in hohem Maße, konfliktreiche moralische bzw. Gerechtigkeits-Fragen ebenso wie Interessendivergenzen nicht als solche erscheinen zu lassen. Ihr gelingt deren Neutralisierung, weil sie die Gewähr für die Abweisung alternativer Handlungsorientierungen bietet: Denn was notwendig so ist, kann nicht anders möglich sein und schafft daher Chancen für einen Konsens. In einem modernen, keineswegs 'dogmatisch' erscheinenden Argumentationsstil werden Aussagen getroffen, die anderes Wissen und andere Behauptungen nicht nur verneinen, sondern strukturell ausschließen.“ Solche Konstruktionen könnten zudem „in einem stärker deskriptiven Wissensstil“ auch zu *Sachzwängen* werden (vgl. auch Bleses u. a. 1997).

In den Akteursdeutungen zum einzuführenden niedersächsischen Lokalfunk werden Notwendigkeitkonstruktionen dergestalt sichtbar,

⁷⁰ Auch Blanke u. a. haben im Rahmen ihres Arena-Ansatzes darauf hingewiesen, daß es keine einheitliche Problemstruktur gibt, aus der einheitliche politische Maßnahmen abgeleitet werden könnten. „Ein quasi hydraulisches Erklärungsmodell, das ein Niveau des 'Problemdrucks' am Manometer [...] markiert, um dann ein [...] entsprechendes Niveau an regulierender politischer Intervention zu erwarten, kann also kaum Erklärungen liefern“ (Blanke u. a. 1989: 539).

⁷¹ Edelman umschrieb prägnant das Problem der Zuschreibung bzw. Bewertung, dem sich der Analytiker wiederum in der Rekonstruktion der Akteursinterpretationen stellen muß: „In politischen Auseinandersetzungen ist Rationalität (ebenso wie Kreativität) eine nachträgliche Konstruktion des Beobachters“ (Edelman 1990: XII).

wenn eine lokale „publizistische Ergänzung“ nur über einen werbefreien, nichtkommerziellen Hörfunk „hergestellt“ werden kann. Dies blendet nicht nur gängige Produktions- und Rezeptionsmodi des Mediums Hörfunk aus, sondern spricht anderweitigen Organisations- und Finanzierungsstrukturen die Erfüllung dieser Funktion wenn nicht a priori ab, so aber als nur unvollständig erfüllend zu. Notwendigerweise mußte dies aber so formuliert werden, um die möglichen Konflikte mit dem NDR, den norddeutschen Länderregierungen und den Verlegern im vorhinein zu minimieren. Das heißt: Mit der Einführung eines privaten, nichtkommerziellen lokalen Hörfunks ließ sich vordergründig ein politischer Konsens herstellen.

Wie muß der Kernbegriff „publizistische Ergänzung“ verstanden werden? Zwar gibt es einen Bestand an Publizistik, doch schnell lassen sich aufzufüllende Lücken konstruieren. Daraus erwächst ein Dilemma, denn theoretisch ist Publizistik unendlich, da auch „Geschehen“ unendlich ist. Was aber ist ein „Geschehen“ oder ein „Ereignis“? „Wenn man sich mit derartigen Fragen beschäftigt, wird zwangsläufig das Problem deutlich, ‘Ereignisse’ oder ‘Themen’ oder ähnlich konzeptualisierte Aspekte des politischen Geschehens einzugrenzen. Staab (1990: 100ff.) diskutiert das Problem ausführlich und kommt zu dem Ergebnis, daß jeder Versuch, solche Konzepte theoretisch begründet einzugrenzen, zu einem infiniten Regreß führen muß“ (Schulz 1997: 80). Publizistische Begrenzungen existieren insofern, als

- aus den technisch verfügbaren Rundfunkfrequenzen Grenzen der Publizistik erwachsen (technische Regulierung);
- Rundfunkgesetze und BVerfGE dies implizit und explizit aufgreifen und für den Rundfunk nur bestimmte Systemoptionen zulassen bzw. nachgeordnete Institutionen darüber befinden (politische Regulierung);
- die privatwirtschaftlich organisierte Presse Marktgesetzen unterliegt, die die theoretische Unendlichkeit der Publizistik durch Angebot und Nachfrage begrenzt (Marktregulierung).

Die in den Gesetzesbegründungen zum Ausdruck kommende Rundfunkkritik richtete sich dennoch an die öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Sender gleichermaßen, obwohl beide Rundfunksäulen auch lokale und regionale Belange im Gesamtprogramm berücksichtigen müssen.

Im „Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) vom 17./18.12.1991“ (abgedruckt in: Media Perspektiven Dokumentation II/1992: 49-74) weisen einige Paragraphen auf die spezifisch regionalen Aufgaben des NDR hin. So ist die Einrichtung von Landesfunkhäusern und den diesen unterstellten Regionalstudios vorgesehen. Innerhalb der vorgeschriebenen Länderprogramme sind zudem regionale Sendungen möglich, aber keine gesetzliche Aufgabe. Allein der umfangreiche Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Mehrländeranstalt sowie der Publikumserfolg regionaler Sendungen läßt vermuten, daß diese häufig vorkommen. Einen publizistischen Auftrag für den lokalen Raum besitzt der NDR hingegen nicht.

Für den privaten Rundfunk finden sich in den Landesrundfunkgesetzen - so auch im LRG Nds. - umfangreiche Programmaufträge und Programmgrundsätze. Dazu zählt u. a. die Berücksichtigung lokaler und regionaler Belange innerhalb eines Vollprogramms - allerdings in zeitlich bescheidenem Umfang. Per Gesetz hätten die Koalitionäre darauf hinwirken können, daß der landesweite privat-kommerzielle Rundfunk die lokale und regionale Berichterstattung verstärken müßte. Diese Option wurde - siehe weiter unten - nur als „Drohpotential“ eingesetzt, um die Werbe-Abgabe zu begründen und die Bestimmungen zum Privatfunk so wie bisher zu belassen.

SPD und Grüne vermieden es weitgehend darauf einzugehen, warum die „defizitäre Lokalität“ nicht durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemindert werden könne. Im Umkehrschluß bedeutete dies, daß sie die Politik des NDR wohlwollend unterstützten. Der NDR bemühte sich Ende der 80er bzw. zu Beginn der 90er Jahre verstärkt darum, sich aktiv der Konkurrenz der privat-kommerziellen Sender zu stellen (u. a. durch ein fünftes, jugendliches Spartenprogramm). Daneben galt es das Gebiet Mecklenburg-Vorpommerns einzugliedern sowie sich mehr und mehr für die Gebührenfinanzierung politisch-gesellschaftlich zu legitimieren. Ein von Niedersachsen gefordertes öffentlich-rechtliches Lokalfunkprogramm hätte erhebliche Konflikte zwischen den Ländern und im NDR selbst produziert. Die „Einheitlichkeit“ innerhalb des Verbundes hätte zu Recht die Frage aufgeworfen, ob die flächendeckende oder wenigstens in allen Ländern potentielle Einführung eines lokalen Gebührenrundfunks zum einen die Kräfte des NDR überfordert und zum anderen zur allgemeinen medienpolitischen Diskussion „quer“ gestanden hätte. Insbesondere die Sozialdemokraten antizipierten diese

Widerstände, obwohl sie wiederholt programmatisch für einen öffentlichen-rechtlichen Rundfunk eintraten.⁷²

Einen Ausweg aus dem von SPD und Grünen konstatierten lokalen Rundfunkdefizit erhofften sich die Regierungsfractionen durch die Schaffung einer „dritten Mediensäule“. Man war aber weit davon entfernt, zuvor wissenschaftlich zu untersuchen, wie sich dieses Defizit messen und darstellen lassen könnte und - weit wichtiger - in welchen Kommunen sich die publizistische Situation als besonders prekär herausstellte. Die angestrebte, quasi als zwingend notwendig betrachtete Einrichtung lokalen Hörfunks und Offener Kanäle wurde nur mit „Erfahrung“ begründet. Mit anderen Worten: Aus subjektiven Les- und Hörgewohnheiten wurden kollektiv verbindliche medienpolitische Entscheidungen abgeleitet. Die Begründung zum NKL lautete:

„Trotz der Ausweitung des Programmangebots im Hörfunkbereich und der Möglichkeit, die landesweiten Hörfunkprogramme für lokale und regionale Bereiche auseinander zu schalten, hat die Erfahrung gezeigt, daß die landesweiten Programme die Informations- und Kommunikationsbedürfnisse lokaler und regionaler Bereiche nicht ausreichend zufriedenstellen können. Mit der Neufassung des Gesetzes soll daher die Möglichkeit geschaffen werden, nicht-kommerziellen lokalen Hörfunk zunächst als auf fünf Jahre befristete Versuchsprojekte zuzulassen.“

In der Begründung zum OK hieß es:

„Daneben soll durch die Einrichtung Offener Kanäle Bürgerinnen und Bürgern ein Medium der direkten Bürgerkommunikation sowie Vereinen und Organisationen eine in den traditionellen Medien nicht gewährleistete Plattform angeboten werden, auf der sie umfassend und ausführlich über ihre Ziele unterrichten und ihre Aktivitäten darstellen können. Damit werden zugleich die positiven Erfahrungen in anderen Ländern mit dem Betrieb von Offenen Kanälen und von Bürgerradios aufgegriffen.“ (LT-Drs. Nds. 12/4330: 54).

Ökonomische Begründungsmuster sind für die Einführung einer „dritten Säule“ entscheidend: So könne der „Ausgleich dieser ‘defizitären

⁷² So plädierte der SPD-Bundesminister Horst Ehmke schon im Frühherbst 1973 für ein öffentlich-rechtliches, gebührenfinanziertes Lokalfernsehen als „klare reformistische Position“ (Langenbucher 1975: 456).

Lokalität' [...] im Rahmen landesweiter Hörfunkprogramme unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen weder von den privaten Rundfunkanbietern noch vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet werden“. Gegen die private Variante spräche die Existenz zweier bisheriger landesweiter Ketten und die damit einhergehende Begrenztheit des Werbemarktes (LT-Drs. Nds. 12/4330: 64ff.).

4.2.1 Die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs und der „Schriftliche Bericht zum Entwurf eines Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes“

Im Winter 1992/93 legten die Fraktionen der SPD und Grünen einen Entwurf zum Landesrundfunkgesetz vor. In der ersten Beratung des Gesetzentwurfs der Regierungsfaktionen im Landtag (LT-Prot. Nds. v. 20.1.93: 6712-6721; Zitatnachweise im folgenden als Zahlenangaben in Klammern) wurden die parteipolitisch differenzierten Argumente für Organisation und Finanzierung des Lokalfunks bzw. der Reform der Privatfunkaufsicht deutlich. Die Opposition übte insbesondere Kritik an der Finanzierung des NKL aus einer Werbe-Abgabe. Die Abgabe stellte den tiefgreifendsten Eingriff in die bislang ausbalancierte niedersächsische Medienordnung dar und produzierte damit - wenig überraschend - den größten Konflikt.

Für die regierenden Fraktionen brachte Alfred Reckmann (SPD) den Gesetzentwurf ein und hob dabei die genannten Kernpunkte der Novelle hervor. Sein Dank an die Fraktion der Grünen für deren „beharrliche Diskussionsbereitschaft“ ist ein Hinweis auf die in der Koalition keineswegs homogenen Vorstellungen zum Lokalfunk. Deutlich wurde in diesem Zusammenhang das medienpolitische Gewicht der Staatskanzlei, der Reckmann ausdrücklich „für die inhaltliche Unterstützung“ (6713) dankte. Der Staatskanzlei bzw. dem Rundfunkreferat kam somit die Rolle einer Fachverwaltung für ein sensibles Politikfeld zu, das nicht ministerial organisiert ist (und damit zu einem der größten Arkanbereiche der Landespolitik zählt). Die Veränderung der Versammlungsbesetzung hielt Reckmann insoweit für relativ beliebig,⁷³ da es hier „immer Kritik geben“ werde. Es sei Absicht der Fraktionen gewesen, „daß im Rundfunkausschuß bzw. in der Landesmedienanstalt Gruppen vertreten sind, die bisher nicht im NDR-Rundfunkrat vertreten sind“ - „verstärkt Organisationen aus dem Bereich der Kultur und des Umwelt-

⁷³ „Beliebig“ ist ein entlarvender Euphemismus der Wahrung und Mehrung von Parteiinteressen im Rundfunkbereich.

und Naturschutzes“ (6714). Die Einrichtung von nichtkommerziellen Lokalfunkprojekten begründete Reckmann mit einem allgemeinen Defizit „im Bereich der lokalen Berichterstattung im Hörfunk“, der Existenz sogenannter Ein-Zeitungs-Kreise/Städte und der vorhandenen privat-kommerziellen Hörfunkstruktur Niedersachsens. Die Finanzierung der Modellprojekte erfolge „aus Beiträgen, Spenden und Zuschüssen der Landesmedienanstalt. Damit ist klar, daß kein professionelles Vollprogramm mit großer Redaktion stattfinden kann“ (6715). Die Möglichkeit der Zuschußfinanzierung über die der NLM zur Verfügung stehenden Werbe-Abgabe von privat-kommerziellen Anbietern in Niedersachsen erwähnte Reckmann in diesem Zusammenhang nicht. Die Nichterwähnung dieses konfliktreichen Aspekts bestätigt somit die in Abschnitt 2.1 vorgeschlagene Interpretation, daß die SPD den Grünen die Rolle „überließ“, die Widerstände produzierenden Entscheidungen im Kontext der Lokalfunkeinführung zu begründen.

Erich von Hofe von den Grünen kritisierte eingangs die nach seiner Meinung insgesamt kommerzialisierte Rundfunkentwicklung, denn diese führe zu einer „Abflachung der Programme“. Eine „regionale Berichterstattung“ finde kaum noch statt, und es entstehe „in der lokalen Berichterstattung ein Loch“ (6720).⁷⁴ Von Hofe lobte daher die Stoßrichtung des Gesetzentwurfs, da dieser eine „Weiterentwicklung des dualen Rundfunksystems hin zu einem trialen Rundfunksystem“ ermögliche. Da nun aber die bundesrepublikanische Lokalfunkentwicklung zeige, daß eine ausschließliche Werbefinanzierung nicht immer erfolgreich sei, stelle man in Niedersachsen auf eine sichere Finanzierung ab, indem ein „Modell aus Frankreich“ übernommen werde, um „eine dreiprozentige Abgabe auf das Aufkommen der Privaten an Werbeeinnahmen zu erheben“ (6721).

Das durch den Abgeordneten Erich von Hofe im Januar 1993 zum Vergleich und Vorbild herangezogene französische Finanzierungsmodell für Lokalfunk ist erläuterungsbedürftig. Fakt ist, daß es Ende der 70er und zu Beginn der 80er Jahre in Frankreich - vornehmlich in den großstädtischen Ballungsräumen sowie an politischen Brennpunkten - eine blühende Kultur illegaler lokaler Piratensender gab. Die teilweise erfolgte Legalisierung zu Zeiten der Linksregierung unter François Mitterrand ab 1981 litt aber unter einem nachhaltigen

⁷⁴ Von Hofe vermengt die Begriffe „regional“ und „lokal“. Regionale Berichterstattung umfaßt - bspw. in der Definition des NDR - jeweilige Teile eines gesamten Bundeslandes. Lokale Berichterstattung ist davon zu unterscheiden.

Konstruktionsfehler: der unzureichenden Finanzierung. Das Radiogesetz von 1981 unterband Werbung im privaten Lokalradio. Auf Druck der Initiativen kündigte die Regierung 1982 einen „Fonds zur Unterstützung der lokalen Meinungsäußerung“ an. Der Umfang dieses Fonds sollte 1983 ca. 70 Mio. FF betragen und sich aus einer Zusatzsteuer auf Radio- und Fernsehwerbung finanzieren. Vorgesehen war eine jährliche Unterstützung der einzelnen Sender in Höhe von 100.000 FF. Diese Summe reichte aber für viele Stationen bei weitem nicht aus, einen regulären und semi-professionellen Sendebetrieb aufrechtzuerhalten. Die Folge waren vermehrt illegale, d. h. „versteckte“ Werbebeiträge in den eigentlich werbefreien Lokalprogrammen. Ende 1984 kam es zum Erlaß eines „Gesetzes über die Finanzierung durch Werbung“. Dieses ließ sowohl werbefreie, subventionierte Programme als auch ausschließlich durch Werbung sich tragende Stationen zu. Mischformen sowie maximal 25prozentige Beteiligungen der Kommunen waren darüber hinaus zulässig. Ursula Ott (1988: 122) resümiert: „Die entscheidende Schwäche der Mediengesetze war jedoch die Finanzierung, die zunächst durch ihr unrealistisches Werbeverbot für eine unkontrollierbare versteckte Werbung sorgte, durch die anschließende grenzenlose Werbegenehmigung dem Kommerz Tür und Tor öffnete. Dem standen lächerliche Subventionen gegenüber, von denen kein Radio leben konnte“.

Die CDU kritisierte die „linkslastige“ Besetzung der Landesmedienanstalt-Versammlung und beklagte, daß die Vertriebenenverbände zukünftig von diesem Gremium ausgeschlossen sein sollen. „Die Landesmedienanstalt“, so Dr. Johann-Tönjes Cassens von den Christdemokraten, „ist nach monatelangem Gerangel und Gezerre so strukturiert worden, daß sie mehr oder weniger doch am langen Zügel gleichartiger rot-grüner politischer Vorstellungen zu agieren hat“ (6717). Eine propagierte Staatsferne sei so nicht erkennbar. Der Einrichtung eines lokalen Rundfunks schien die CDU nicht gänzlich abgeneigt zu sein. Die Nicht-Festlegung einer bestimmten Modellprojektzahl und die zeitliche Befristung sei „vernünftig“, nicht aber die Entscheidungsgewalt der Landesmedienanstalt über die Versuchsgebiete und die Projekte. Die CDU forderte hierfür einen Gesetzesvorbehalt.

Die christdemokratische Opposition teilte zudem die Auffassung der SPD bzw. die der Grünen, „daß eine Grundvoraussetzung für die Einrichtung eines Lokalfunks ist, daß sich Bürgerinnen und Bürger oder Gruppen oder Institutionen für die Einrichtung eines Lokalprogramms

engagieren und auch bereit sind, in einem zumutbaren Umfang eigene Finanzierungsmittel einzubringen“ (6718). Zwar sei die CDU zu einem „konstruktiven Dialog“ über den Lokalfunk bereit; sie kritisierte aber vehement die beabsichtigte Abgabenregelung: „Meine Damen und Herren, wer auf der einen Seite dem sogenannten nicht-kommerziellen Rundfunk das Wort redet, aber auf der anderen Seite denjenigen, die auf Gedeih und Verderb existentiell auf die Werbeeinnahmen angewiesen sind, in die Tasche greift, der muß sich den Vorwurf der Schizophrenie gefallen lassen“ (6718). Von der Abgabe müsse Abstand genommen und die Modellprojekte „auf vernünftige und präzise Grundlagen gestellt werden“ (6718) - was hier von MdL-Cassens nicht näher spezifiziert wurde.

Für die FDP, die zunächst die mangelnde Zeit beklagte, um den Gesetzentwurf ausführlich lesen zu können, war einerseits die angestrebte Staatsferne der Privatrundfunckerlaubnis bzw. -kontrolle begrüßenswert; andererseits vermutete sie aber auch eine „Linkslastigkeit“ der Anstaltsversammlung, die - so Martin Hildebrandt - „nicht so ganz von der Hand zu weisen ist“ (6719). Eine Passage, die die beabsichtigte Finanzierung der Modellprojekte behandelte, erschließt sich inhaltlich etwas schwierig. Hildebrandt sah im vorliegenden Gesetzentwurf Empfehlungen eines Gutachtens des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes mißachtet, da nunmehr „Mittel des Gebührenzahlers“ hinzugezogen werden sollten. „Ich meine, daß wir den privaten Anbietern im Bereich des lokalen Rundfunks zumuten können, daß sie dafür selbst aufkommen“ (6719). „Mittel des Gebührenzahlers“ waren aber - dem RfStV konform - nur für die Offenen Kanäle vorgesehen, nicht aber für den privaten, wenn auch nichtkommerziellen lokalen Hörfunk.

Weiteren Aufschluß über die handlungsleitenden Orientierungen der politischen Akteure liefert der „Schriftliche Bericht zum Entwurf eines Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes“ (im Februar 1994 als Drucksache dem erfolgten mündlichen Bericht nachgereicht), der auf dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen sowie auf der Beschlußempfehlung des Ausschusses für Medienfragen beruht. Neben allgemeinen rundfunkrechtlichen Ergänzungen und redaktionellen Anpassungen waren die Hauptstreitpunkte in den Beratungen die gesetzliche Zuordnung von Übertragungskapazitäten (d. h. die Rangfolge der in Niedersachsen zu empfangenden Sender); die bevorzugte Auswahl von lokalen Lizenzbewerbern, die eine redaktionelle Mitbestimmung zulassen; die gesetzliche Verankerung von Mitwirkungsmodellen im redaktionellen Bereich; die Gestalt und der Umfang von sogenannten Fen-

sterprogrammen; die Belegung von Kabelanlagen; die Zusammensetzung der Versammlung der Landesmedienanstalt sowie die Amtszeit dieser Versammlung. Die für diesen Abschnitt wichtigsten Punkte betrafen den Betriebsversuch für lokalen Hörfunk und Offene Kanäle sowie die Abgabe auf Werbeeinnahmen privat-kommerzieller Veranstalter.

Grundsätzlich waren sich alle Fraktionen darüber einig, „daß der Rundfunk hinsichtlich der Berichterstattung über den regionalen und lokalen Bereich Defizite aufweise“ (LT-Drs. Nds. 12/6070: 10). Auseinander gingen aber die Meinungen, wie diesem Mangel begegnet werden könne. Die FDP plädierte dafür, daß der NDR als öffentlich-rechtlicher „Grundversorger“ diese Aufgabe übernehmen müsse. Die Regierungsfaktionen betonten wiederholt, daß es eine klare Trennung zwischen dem Veranstalterrundfunk - dem nichtkommerziellen lokalen Hörfunk - und den Offenen Kanälen geben müsse. Sie sprachen sich im Gegensatz zur CDU vehement für eine Förderung des Lokalfunks aus Mitteln der Werbe-Abgabe aus.

In den Gesetzberatungen wurde der Zeitpunkt des Beginns des - nunmehr einheitlichen - Betriebsversuchs festgelegt. Dieser sollte beginnen, „sobald jeweils zwei [...] Modellprojekte den Sendebetrieb aufgenommen haben“ (ebd., 11). Der Vertreter der Staatskanzlei⁷⁵ erläuterte in der Folge, daß für die Auswahl der Versuchsgebiete ein zweistufiges Verfahren vorgesehen sei. Mit der ersten Bekanntgabe potentieller Gebiete einher gehe die Aufforderung an Initiativen, „sich zu melden“. Im Anschluß daran ergehe der „Erlaß der Satzung, mit der das Versuchsgebiet festgelegt wird. Danach beginne erst das Ausschreibungsverfahren, in dem sich die Initiativgruppen bewerben können“ (a. a. O.).⁷⁶

Ein strittiger Punkt war die Vorschrift, daß die Veranstalter von nichtkommerziellem Lokalfunk mit ihren Redakteuren ein Redakteurstatur abzuschließen hätten. Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die die Opposition gegenüber dieser Regelung hegte, entkräftete der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD). Die Mehrheit des Ausschusses begrüßte diese Regelung zudem.

⁷⁵ Auch hier wird die herausgehobene Bedeutung der Staatskanzlei für den Politikprozeß bis zur eigentlichen Implementation der Lokalfunkpolitik deutlich. Die neue Landesmedienanstalt besaß zu diesem Zeitpunkt keinerlei Kompetenz, die Lokalfunkpolitik administrativ auszugestalten.

⁷⁶ Dies bedeutete, daß einige Initiativen nach einem zweischrittigen Auswahlprozeß von vornherein das Nachsehen haben würden. Daraus entstanden große Unsicherheiten für die Initiativen, ob ihr Einsatz an Geld und Arbeit auch eine Lizenzierung zur Folge haben würde.

Rechtliche Unsicherheiten vermochte die CDU sowie der Landesrechnungshof in der *Finanzierung des nichtkommerziellen Hörfunks* ausmachen. Die Bestimmungen der Regierungsfraktionen sahen vor, „daß das Abgabeaufkommen zur Unterstützung von Konkurrenten der Abgabepflichtigen [...] eingesetzt werden solle“ (ebd., 13). Die Abgabenregelung wurde zum zentralen Gegenstand der Auseinandersetzung. Der GBD argumentierte, daß die Abgabe keineswegs eine Steuer darstelle; es handele sich vielmehr „- ähnlich wie bei der Wasserentnahmegebühr - um eine zulässige Vorteilsgebühr. Die wenigen privaten Veranstalter genössen einen besonderen Vorteil dadurch, daß sie die knappen Übertragungskapazitäten nutzen, dort Werbung veranstalten und daraus nicht unerhebliche Einnahmen erzielen dürfen“ (ebd., 21). Die Staatskanzlei betrachtete hingegen die Abgabenregelung „als eine - zulässige - Sonderabgabe“ (a. a. O.). Sie entlaste die privat-kommerziellen Sender von einer verstärkten und aufwendigen Berücksichtigung lokaler und regionaler Belange in ihren Programmen, zu denen sie gesetzlich verpflichtet werden könnten. Dieser Interpretation widersprach der GBD. Die durch die Sonderabgabe hervorgerufenen Nachteile für die Privatsender seien größer, als die Ankündigung, vom gesetzlichen Recht zur Verpflichtung vermehrter lokaler und regionaler Berichterstattung keinen Gebrauch zu machen. Ebenso könnte der NDR als „Grundversorger“ ausgedehnter über den lokalen und regionalen Raum berichten. Zudem sei die Abgabe als - wie oben erläutert - Vorteilsgebühr zulässig. Dieser Auffassung schloß sich die SPD an.

4.2.2 Der hohe Rechtfertigungsdruck für Zwangsabgaben und die Sachnähe der Werbe-Abgabe

Grundsätzlicher erörtert Gunnar Folke Schuppert (1995) die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Zwangsabgaben privater Sender. (Ich beschränke mich auf die hier interessierenden Argumente.) Gilt bei entsprechender landesgesetzgeberischer Tätigkeit der allgemeine Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) als Prüfungsmaßstab, so kann - analog zu Modellen der US-amerikanischen Supreme Court-Rechtsprechung - einerseits vom „rational basis test“ und andererseits vom „strict scrutiny test“ ausgegangen werden. Im ersten Fall beschränkt sich die Analyse einer Gesetzesbestimmung auf die Nachprüfbarkeit annähernd plausibler Zweck-Mittel-Überlegungen. Für die Politik bzw. den Gesetzgeber herrscht in diesem Fall ein normaler Rechtfertigungsdruck, und in den überwiegenden Fällen wird die Ver-

fassungsmäßigkeit der neuen Bestimmung positiv beschieden. Ganz anders der zweite Fall: Hier wird überprüft, ob zwingende überragende öffentliche Interessen die entsprechende Regelung notwendig machen. Der Gesetzgeber sieht sich somit einem hohen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Die Folge ist häufig die Feststellung, daß die Bestimmung verfassungswidrig ist.

Worum geht es nun bei den Zwangsabgaben für private Sender? Bisher gab es für die Landesmedienanstalten keine erwähnenswerten Finanzprobleme. Etwa 1 % ihrer Etats bildeten Einnahmen aus Abgaben privater Veranstalter (1989 waren dies insgesamt nur 960.000.- DM). Vereinzelt Debatten über diese Abgaben führten ein Schattendasein. Überaus kontroverser wurde (und wird) über den 2 %-Anteil der allgemeinen Rundfunkgebühr diskutiert: „Die Aufsicht über den Privatfunk zur Wahrung meinungsvielfältiger Rundfunkfreiheit ist allgemein Aufgabe des Staates, d. h. der jeweiligen Bundesländer. Sie ist daher entweder vom Staat selbst oder aber von den ‚Veranlassern‘, den Privatfunkunternehmen zu finanzieren und kann nicht sinnwidrig den Teilnehmern am öffentlichen Rundfunkprogramm aufgebürdet werden“ (Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1989, 97-98)“ (Schuppert 1995: 3-4).

Die „3 %-Abgabe“ im LRG Nds. steht unter besonderem Rechtfertigungsdruck - so man sie als eine Sonderabgabe betrachtet. Nach der Rechtsprechung des BVerfG unterliegt die Erhebung von Sonderabgaben drei Voraussetzungen: (1) die belastete Gruppe muß eine homogene Gruppe sein; (2) es muß eine Sachnähe bestehen zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Abgabenzweck; (3) das Abgabenaufkommen muß gruppennützig verwendet werden. Für alle drei Punkte gibt es rechtlich untermauerbare Fürs und Widers. Da eine abgabenrechtliche Betrachtungsweise nicht weiterführt, sieht Schuppert eine rundfunkrechtliche und rundfunkpolitische Erörterung als gegenstandsadäquat an. In diesem Kontext gibt es drei Begründungsmöglichkeiten: (a) die Zwangsabgabe wird zur Finanzierung der Rundfunkaufsicht verwendet. Problematisch daran ist die Abhängigkeit der Aufsichtsinstanz vom Wohlergehen der Beaufsichtigten. Es entsteht die Gefahr der Bildung von „klientelorientierten Verwaltungseinheiten“. (b) Eine Lenkungsabgabe wird benutzt zum Neuzuschnitt von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunksektor. (c) Die Zwangsabgabe ist eine Kompensationsabgabe mit Ausgleichsfunktion. Darunter fallen

u. a. Zwangsabgaben als Kompensation für die ausgedünnte Inpflichtnahme privater Anbieter. Für Niedersachsen bedeutet dies: „Als Legitimationsgrund für Zwangsabgaben privater Sender kommt [...] der Gedanke der Kompensationsabgabe mit Ausgleichsfunktion in Betracht“ (Schuppert 1995: 14). Eine zweckgebundene Verwendung der Mittel ist dabei notwendig.

Herkströter versteht im Gegensatz zu Ladeur den NKL als eine Variante des OK (vgl. Abschnitt 3.3). Das LRG Nds. schreibe neben der Nichtkommerzialisierung und der Meinungsvielfalt vor, daß der NKL *überwiegend*, d. h. nicht ausschließlich redaktionell selbstgestaltete Sendungen ausstrahlen solle. Eine Finanzierung aus der anteiligen Rundfunkgebühr wäre daher möglich. Dagegen sei die gesetzliche Werbe-Abgabe verfassungsrechtlich betrachtet etlichen Zweifeln ausgesetzt. So werde eine Sonderabgabe von Rundfunkveranstaltern privaten Rechts erhoben, „die zur Finanzierung einer Einrichtung verwandt wird, die ihnen selbst nicht zur Verfügung steht.“ Durch die Förderung von Meinungspluralität mittels Lokalfunk und der sachlichen Nähe der Werbe-Abgabe erhalte diese dennoch eine rundfunkrechtlich ableitbare Legitimation. „Die Sachnähe wird dadurch hergestellt, daß die privaten kommerziellen Veranstalter in ungleich geringerem Maße zur Meinungsvielfalt im Lande beitragen, obschon sie durch die Nutzung landesweiter Frequenzketten ein erhebliches technisches Potential nutzen, welches insoweit die Verbreitung eines sich durch Vielfalt auszeichnenden Programms entgegensteht“ (Herkströter 1994: 75).

4.2.3 Die Position des Verbandes der Nordwestdeutschen Zeitungsverleger

Der Verband der Nordwestdeutschen Zeitungsverleger (VNZV) spielt eine sehr bedeutsame Rolle in der Medienpolitik Niedersachsens. Dies betrifft zum einen seine Funktion als Interessenverband der Verleger, d. h. seine Wirkung nach „innen“, in das Pressesystem selbst. Zum anderen ist er als ein ständig anwesender korporativer Akteur in der medienpolitischen bzw. privatrundfunkpolitischen Arena zu betrachten. In der Albrecht-Ära war er maßgeblich daran beteiligt, daß es zu der breiten Verlegerbeteiligung bei der Etablierung einer ersten landesweiten privat-kommerziellen Hörfunkkette kam. So wahrte er die Interessen seiner Verbandsmitglieder, die zudem von der damals regierenden Partei unumwunden anerkannt wurden. Interessenskongruenz herrschte zwischen der CDU-Regierung und dem VNZV, durch neue private elektronische Medien dem „alten“ öffentlich-rechtlichen NDR Konkurrenz zu

schaffen. Die in den späten 80er Jahren initiierte wissenschaftliche Begutachtung einer möglichen Einführung werbefinanzierten Lokalfunks („Hübl-Gutachten“) hatte den Zweck aufzuzeigen, in welchen Regionen Niedersachsens sich dieser wirtschaftlich durchführen lassen würde und in welchen nicht. Als Folie diente dafür die Sorge der Verleger um das Aufkommen aus Anzeigen für die örtlichen Verlage sowie deren möglichen Strategien, einem Einnahmenverlust aktiv vorzubeugen, z. B. über Beteiligungen an einem zukünftigen Lokalfunk.

Mit Beginn der rot-grünen Regierungszeit und der erneuten Diskussion um eine Einführung von Lokalfunk wies der Verband wiederholt auf seine Betroffenheit bzw. die seiner Mitglieder hin. Allein die von den Grünen und auch mehrheitlich von der SPD angestrebte Nichtkommerzialisierung und das damit einhergehende Werbe- und Sponsoringverbot für die neuen lokalen Medien ließen den Verband in einer Abwarteposition verharren. Gleichzeitig beabsichtigte man genau zu beobachten, wie sich die zunächst auf fünf Jahre befristeten Projekte entwickeln würden. Dies war dem Glauben geschuldet, daß einmal installierte Sender eine Art Eigendynamik entwickeln und eine Abschaffung bzw. Abschaltung und Auflösung nachhaltig erschwerten. Generell sei dies bei sehr vielen bundesrepublikanischen Versuchs- oder Modellprojekten feststellbar. Mit kritischer bis ablehnender Distanz beobachtete man das „grüne Medienprojekt“, das nach Meinung des VNZV darauf abzielte, vernachlässigten Randgruppen die Möglichkeit der Selbstdarstellung über die Medien bieten sollte. Mit der Werbe-Abgabe, die nach Verbandsmeinung einen rechtlich sehr umstrittenen und bedenklichen Eingriff in die Privatwirtschaft darstellte, war die Betroffenheit durch das rot-grüne Medienprojekt wieder gegeben. Aus grundsätzlichen ordnungs- und unternehmenspolitischen Gründen lehnte man die Einführung einer solchen Abgabe vehement ab. Dies komme einer „Selbstbedienung der Politik“ bei den wirtschaftlich noch nicht konsolidierten privaten Sendern gleich. Mit den Grünen erzielte der VNZV trotz sehr unterschiedlicher grundsätzlicher Ansichten zu einzelnen medienpolitischen Positionen Übereinstimmung, z. B. beim Eintritt für ein Werbe- und Sponsoringverbot im Lokalfunk.⁷⁷

⁷⁷ Die Kenntnis über die Position des VNZV stammt aus einem Interview.

4.3 Die endgültigen Bestimmungen zum Lokalfunk

Am 9. November 1993 verabschiedete der Landtag in Hannover schließlich die Novelle zum Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz (Nds. GVBl. Nr. 31/1993, S. 523). Mehr als drei Jahre nach Abfassung des Koalitionsvertrags beinhaltete das Lokalfunkprogramm die erwähnte überraschende Veränderung und Ergänzung. Es firmierte nun unter der Rubrik „Betriebsversuch“ und summierte *Modellprojekte des nichtkommerziellen lokalen Hörfunks* sowie *Modellprojekte des Offenen Kanals*.

Kern- und Kennwort im Aufgabenkatalog des Lokalfunks waren die publizistische Ergänzung und die Verwirklichung von Meinungsfreiheit. Konkret benannte das LRG fünf Ziele des Betriebsversuchs, um damit u. a. den wissenschaftlichen Erprobungscharakter hervorzuheben bzw. der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation die Leitfragen „an die Hand zu geben“. Im einzelnen ging es darum,

- „Möglichkeiten der publizistischen Ergänzung der lokalen und regionalen Berichterstattung sowie des kulturellen Angebots im Verbreitungsgebiet des Programms“ auszuloten,
- „die angemessene Betriebsgröße [...]“ der Sender bzw. Initiativen festzustellen,
- „Organisationsformen“ zu finden, „die auch lokalen und regionalen Interessengruppen die Mitwirkung an der Veranstaltung von Hörfunkprogrammen ermöglichen“,
- die „Auswirkungen des nichtkommerziellen lokalen Hörfunks auf Strukturen publizistischer Konzentrationsprozesse und auf die Entwicklung publizistischer Formen und Inhalte im lokalen und regionalen Bereich“ zu ermitteln,
- „Faktoren“ zu bestimmen, die „für die Festlegung von Sendebereichen“ maßgeblich sind (§ 37 Abs. 2 LRG Nds. i. d. F. v. 9.11.93).

Diese Bestimmungen waren in ihrer Stoßrichtung und ihren Formulierungen nicht originär neu. Schon die „Verordnung über lokale Rundfunk-Versuche (RVO)“ vom 7. Juni 1982 in der Schweiz benannte in Art. 3 fast gleichlautende Versuchsziele (vgl. Widlok 1985: 118). Dies schmälert nicht den lokalfunkpolitischen Anspruch, sondern die vordergründig herauszulesende Einzigartigkeit des niedersächsischen Ansatzes.

In der Lokalfunkfinanzierung beschritt Niedersachsen ein sehr umstrittenes Neuland. Die Höhe der Werbe-Abgabe sollte zwar „nicht mehr als 3 vom Hundert der Bruttoeinnahmen des [privat-kommerziellen niedersächsischen] Veranstalters aus Werbung und Entgelten betragen“ (§ 64 Abs. 3 LRG Nds. i. d. F. v. 9.11.93). Darüber hinaus beinhaltete sie eine, nicht in konkreten Zahlen festgelegte Mengengrenzung nach Maßgabe des Finanzierungsumfangs der nichtkommerziellen Hörfunkprojekte, für die die Gelder vorgesehen waren. Doch im Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Grünen war die Abgabe zunächst nur eine „kann-Regelung“ ohne spezifische Funktionszuweisung. Erst in der Beschlußvorlage des Ausschusses für Medienfragen bzw. im novellierten LRG Nds. tauchten die genannten Bestimmungen auf (vgl. LT-Drs. Nds. 12/5451).

Sehr entfernt angelehnt wurde diese niedersächsische Privatfunkabgabe, deren *mögliche* Erhebung es in weitaus geringerer Höhe (0,5 v. H.) auch schon nach dem LRG Nds. von 1984 gab, an Regelungen anderer Bundesländer, die ein solches Instrument insbesondere zur Landes-Filmförderung, nicht aber für einen nichtkommerziellen Lokalfunk und nicht in der für Niedersachsen geplanten Höhe vorsehen.

Die Abgabenregelung fand insbesondere Zuspruch bei vielen Radioinitiativen, der INGEHN und dem grün-alternativen Milieu. Diese Akteure sahen hierin eine im Gemeinwohl begründete Gerechtigkeit, nunmehr die erfolgreichen Privatstationen zur Unterstützung alternativer Sender heranzuziehen. Die Privaten hatten nach Meinung der Grünen erheblich von den technischen Sende-Infrastrukturen profitiert, deren Ausbau durch die Landesmedienanstalten und damit über die allgemeine Rundfunkgebühr in den 80er und beginnenden 90er Jahren subventioniert worden war. Diese Subventionierung fußte auf einem volksparteiübergreifenden Konsens.

Neben dem Merkmal der Nichtkommerzialität, das die Projekte für die Verleger eher unattraktiv machte und sie gleichzeitig vor Konkurrenz im lokalen Anzeigenmarkt schützte, war bestimmend, Lokalfunk nicht flächendeckend, sondern in von der Landesmedienanstalt festzulegenden Versuchsgebieten durchzuführen. Bei der Gebietsauswahl sollten die technischen Sendemöglichkeiten (terrestrisch bzw. via Breitbandkabelnetz), das Vorhandensein entsprechender Projektinitiativen sowie die Gebietsstruktur beachtet werden. Diese drei *Filter* schmälerten von Beginn an die Hoffnungen sämtlicher niedersächsischer Radio- bzw. Offene-Kanal-Initiativen in zweierlei Hinsicht: einerseits, nicht zum Versuchsgebiet bestimmt zu werden, andererseits aber auch, im Aus-

wahlprozeß der Landesmedienanstalt einem lokalen Mitbewerber zu unterliegen.⁷⁸

Für beide Modellprojektformen gab es sogenannte bis zu 25 %-Beteiligungsgrenzen, die dem bundesrepublikanischen Rundfunkrecht geschuldet waren: beim nichtkommerziellen Lokalfunk für den Anteil am Kapital- oder Stimmrecht; beim Offenen Kanal bei der Beteiligung öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Für die NKL-Projekte bedeutete dies die Möglichkeit der Verlegerbeteiligung, für die Offenen Kanäle die Mitwirkung der Kommunen. Träger eines Offenen Kanals im Sinne eines „Jedermannfunks“ sollte nicht die Landesmedienanstalt, sondern eine Trägergemeinschaft z. B. in Form eines Vereins sein. Nach einer erneuten Novellierung des LRG Nds. im Dezember 1995 konnten sich öffentlich-rechtliche Körperschaften fortan bis zu knapp unter 50 % an Offenen Kanälen beteiligen.

Mit dem von rot-grün novellierten Rundfunkgesetz schien für die sich bildenden und sich teilweise vernetzenden Radioinitiativen eine „revolutionäre“ Finanzierungsgrundlage geschaffen worden zu sein. Gleichzeitig mußte aber mit dem Widerstand der betroffenen Privatsender gerechnet werden, denn es war keineswegs selbstverständlich, daß diese sich am „Markt“ orientierenden Unternehmen gewillt waren, lokale Rundfunkexperimente aus ihren Werbeeinnahmen zu subventionieren. Mit dem Werbe- und Sponsoringverbot sowie der „Verpflichtung des Veranstalters [...], den überwiegenden Anteil am Gesamtprogramm durch eigengestaltete Sendungen mit regionalem/lokalem Bezug zu bestreiten“, sind weitere wesentliche Zulassungsbestimmungen für den nichtkommerziellen Lokalfunk benannt. Die Abbildung 7 verdeutlicht in einer Gegenüberstellung die Merkmale des NKL und des OK.

⁷⁸ Das Landesrundfunkgesetz sah darüber hinaus Möglichkeiten der Kooperation vor, d. h. eine zeitliche Aufteilung der lokalen Frequenz zwischen Trägern eines nichtkommerziellen lokalen Hörfunks und Trägern eines Offenen Kanals (§ 41 LRG Nds. i. d. F. v. 9.11.93).

Abbildung 7: Merkmale von OK und NKL im Vergleich

	Offener Kanal	Lokalradio
rechtlicher Status	<ul style="list-style-type: none"> • Trägergemeinschaft (z.B. Verein); quasi öffentlich-rechtlich 	<ul style="list-style-type: none"> • privater Rundfunkveranstalter (in Trägerschaft von Verein oder GmbH etc.)
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenmittel (z.B. Beiträge) • Drittmittel (z.B. Kommune) • Spenden • NLM-Zuschüsse • Werbe- und Sponsoringverbot 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenmittel (z.B. Beiträge) • Drittmittel • Spenden • NLM-Zuschüsse • Werbe- und Sponsoringverbot
Funktion	<ul style="list-style-type: none"> • Verwirklichung von Meinungsfreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • publizistische Ergänzung
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> • uneingeschränkte Zugangsoffenheit zum Träger, zu den Produktionsmitteln und zu den Sendeplätzen 	<ul style="list-style-type: none"> • begrenzte Zugangsoffenheit bei der Programmveranstaltung für Interessengruppen
Produzenten	<ul style="list-style-type: none"> • Jedermann (Wohnsitz im Verbreitungsgebiet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Journalisten • lokale und regionale Interessengruppen
Versuchsziele	<ul style="list-style-type: none"> • Erprobung neuer Organisationsformen zur Einbindung medial Unterrepräsentierter 	<ul style="list-style-type: none"> • publizistische und kulturelle Ergänzung in der Region • journalistische Voraussetzungen • wirtschaftliche Voraussetzungen • technische Voraussetzungen • Mitwirkungsmöglichkeiten • Auswirkungen auf Medienkonzentration • Auswirkungen auf publizistische Formen und Inhalte

(Quelle: NLM 1998: 61 [mit geringfügigen Veränderungen])

Kaum ein halbes Jahr später ging die 12. Legislaturperiode ihrem Ende entgegen, doch die rot-grünen Rundfunk-Modellprojekte waren noch nicht auf Sendung. Die schwierigen und langwierigen koalitionsinternen Verhandlungen über die Finanzierung der Modellprojekte sowie die gleichzeitige Neukonstituierung einer „staatsfreieren“, mit der Implementation der Modellprojekte beauftragten Landesmedienanstalt bewirkten den nur schleppenden Fortgang des Politikprozesses.

5. Vom Landesrundfunkausschuß zur Niedersächsischen Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk. Funktion und Wandel einer Implementationsagentur

5.1 Zum institutionellen Typus von Landesmedienanstalten

Allgemein betrachtet sichern die Landesmedienanstalten die Grundrechte, „weil sie durch die Wahrnehmung ihrer Kompetenzen in den Stufen der Frequenzverteilung, Zulassung und Beaufsichtigung von Rundfunkveranstaltern am facettenreichen Projekt einer massenmedial erweiterten Kommunikationsöffentlichkeit mitwirken“ (Herkströter 1994: 76). Die mittlerweile fünfzehn deutschen Landesmedienanstalten gehören aber nicht zum Bereich der „mittelbaren Staatsverwaltung“, „weil die Entfaltung und Organisation von Rundfunkfreiheit von Verfassungs wegen keine Angelegenheit des Staates ist bzw. sein darf“ (a. a. O.). Der Landesgesetzgeber folge bei der Gestaltung der Landesmedienanstalten „nahezu durchgängig einer ‘Ideologie’ der Wahrung von Vielfalt im Rundfunk durch Repräsentation möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen in den sog. Versammlungen“ (a. a. O.). Empirisch sei aber kaum nachzuweisen, ob eine gesellschaftliche Vielfalt in den beschlußfassenden Versammlungen eine Vielfalt im Privatfunk zur Folge habe. Man müsse vielmehr davon ausgehen, daß große Versammlungen „Tendenzen zur Flucht in die Informalität des Verwaltungshandelns (etwa Hintergrundgespräche, Beratung bis hin zur Duldung rechtswidrigen Handelns) fördert“ (a. a. O.). Insbesondere vermutet Herkströter dies für die Niedersächsische Landesmedienanstalt, deren Zahl der Versammlungsmitglieder von früher 26 auf 41

nach der Novellierung des LRG Nds. angestiegen ist.⁷⁹ Herkströter nimmt darüber hinaus an, „daß die zum Vollzug dieser Normen [gemeint sind z. B. Jugendschutz und allgemeine Programmgrundsätze; STP] berufenen Verwaltungseinheiten bereits unter dem typischen Prozeß einer eigenen Identitätsbildung zur Umsetzung dieser Bestimmungen drängen“ (Herkströter 1994: 77).

Landesmedienanstalten vereinen in sich den „systemimmanenten Widerspruch“ (Hellstern u. a.), gleichzeitig Lizenzierungs-, Förderungs- und Kontrollinstanz des privaten Rundfunks zu sein (vgl. Holgersson 1995). Diese „Zwitterstellung“ ist Ausdruck einer generellen institutionellen Identität von Landesmedienanstalten. Sie macht einen Unterschied so wie Institutionen allgemein einen Unterschied machen. „Institutionen wirken [...] als *Filter* für Informationen und Interessen, als *Anreize* für individuelle und kollektive Entscheidungsträger oder als *Normen* für individuelles oder kollektives Verhalten, so daß sie das denkbar mögliche Entscheidungs- und Handlungsspektrum von vornherein eingrenzen“ (Schmid/Reissert: 1988: 285-286; Hervorhebungen STP). Auch Landesmedienanstalten sind keineswegs politisch neutral: Sie „reflektieren Machtverhältnisse, sind ‘geronnener’ politischer Wille“ (Schmid/Reissert 1988: 286). Neben ihre prinzipielle, politisch motivierte Veränderbarkeit tritt die ihnen eigentümliche, Steuerungswirkungen evozierende Eigendynamik.⁸⁰ Nach Hirsch sei u. a. auffällig, daß die Landesmedienanstalten „in Sorge um das wirtschaftliche Wohlergehen ihres Existenzzwecks (kommerzieller Rundfunk) geneigt sind, gesetzliche Auflagen und Durchführungsbestimmungen zugunsten kommerzieller Handlungslogik zurückstellen“ (Hirsch 1991: 32).

⁷⁹ Faktisch sind es sogar 43; 41 ist die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzahl, und früher waren mindestens 26 Mitglieder notwendig. Die tatsächliche Mitgliederzahl belief sich damals auf 28.

⁸⁰ „Organisationen sind zwar von ihrer Umwelt abhängig, weil sie bestimmte Ressourcen - finanzieller, materieller, personeller und informationeller Art - benötigen. Sie bilden aber keine Trivialmaschinen, die auf Knopfdruck funktionieren und nach den Kriterien der Zweckrationalität programmiert werden können. Ihre Handlungen (Entscheidungen) werden nicht von den Ansprüchen der Umwelt determiniert, sondern hängen vor allem davon ab, wie sie intern mit den ihnen wahrgenommenen Anforderungen umgehen“ (Ulrich 1994: 77, mit Bezug auf Scharpf).

5.2 Eine Transition: Vom Landesrundfunkausschuß zur Landesmedienanstalt

Der niedersächsische Landesrundfunkausschuß gehörte in den 80er und bis zu Beginn der 90er Jahre zur Gruppe der „kleineren“ Aufsichtsanstalten. Leiter der Geschäftsstelle des Ausschusses war der ehemalige CDU-Landtagsabgeordnete Friedrich Wilhelm Raasch, Vorsitzender der 28köpfigen Versammlung und des Vorstands der Sportfunktionär Günter Volker. Anhand der Etats aus den Jahren 1988, 1989 und 1990 wurde der Aufgabenschwerpunkt des Landesrundfunkausschusses deutlich. Bei einem jährlich anwachsenden Volumen von 10 Mio. DM bis zu über 12 Mio. DM wurden durchschnittlich knapp 90% der Mittel für die Förderung des Ausbaus der Infrastruktur zur terrestrischen Versorgung, d. h. zum überwiegenden Nutzen der privat-kommerziellen Sender verwandt (vgl. DLM 1990: 137-139).

Im Vergleich zu den anderen Aufsichtsinstitutionen war dies zwar kein ungewöhnlicher Wert; er verdeutlicht aber den anfänglichen Aufgabenschwerpunkt der Anstalten, aus dem im Umkehrschluß die Kritik erwuchs, diese würden ihre Kontrollfunktion (z. B. in den Bereichen Werbung und Jugendschutz) vernachlässigen und als wirksame Instanzen einer Konzentrationsverhinderung im privaten Rundfunk versagen („laissez-faire-Haltung der LMA“; vgl. Schatz 1993: 15).

Mit der Implementation der Lokalfunkpolitik wurde die NLM gesetzlich beauftragt. Der Prozeß der Umwandlung des Landesrundfunkausschusses zur NLM kann als Transition, d. h. als ein Übergang von einem „Regime“ zu einem anderen bezeichnet werden. Neben einigen Elementen der personellen und institutionellen Kontinuität traten Elemente der Reorganisation und Aufgabenerweiterung hervor, die sich auch in der Aufstockung des Personalbestandes von 7 (1991) auf 20 (1996) niederschlugen.

Mit der Veröffentlichung der Hauptsatzung der NLM im Niedersächsischen Ministerialblatt (Nds. Mbl. Nr. 36/1994, S. 1333) war der Prozeß der Transition abgeschlossen. Die Versammlung - das „Parlament“ - der NLM hatte in ihren Sitzungen im Frühjahr 1994 (Januar bis April) eine entsprechende Arbeitsgrundlage verabschiedet, in denen neben den allgemeinen Bestimmungen der NLM insbesondere die Aufgaben und Organe der Kontrollinstanz für privaten Rundfunk in Niedersachsen festgelegt wurden.

Die Aufgaben der Niedersächsischen Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk umfassen hauptsächlich

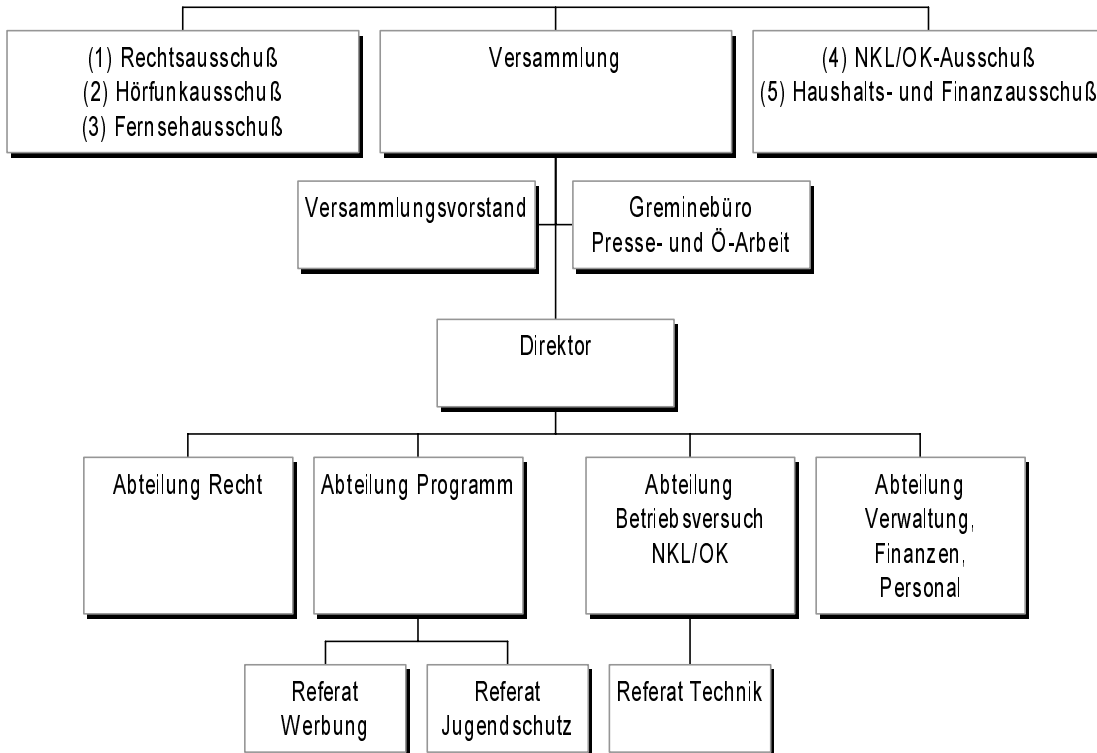
- die Lizenzierung privater Rundfunkveranstalter,
- die Beobachtung und Kontrolle der lizenzierten Sender,
- die Förderung des Ausbaus der technischen Infrastruktur sowie
- die Durchführung des Betriebsversuchs zum lokalen Rundfunk.

Die zwei Organe der NLM sind einerseits die Versammlung und andererseits der Direktor als Dienstvorgesetzter der Beschäftigten der NLM und Leiter der Verwaltung. Die Versammlung ist das beschlußfassende Organ der NLM. Zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse bildet sie fünf Ausschüsse (Rechtsausschuß, Haushalts- und Finanzausschuß, Ausschuß OK/NKL, Fernsehausschuß, Hörfunkausschuß). Die Verwaltung der NLM teilt sich auf in vier Abteilungen bzw. den Abteilungen untergeordnete Referate (vgl. zum Aufbau der NLM das nachfolgende Organigramm der Anstalt).

Die NLM erfuhr durch die ihr übertragene Implementation des Lokalfunkprogramms eine wichtige Aufgabenerweiterung und medienpolitische Aufwertung. Auf die Frage nach der innerinstitutionellen Bedeutung des Lokalfunkprogramms antworten NLM-Akteure zwar wiederholt, sie hätten nur den gesetzlichen Auftrag, einen Versuch durchzuführen und zu begleiten (Interviews). Doch das Insistieren auf die „formale“ Aufgabe bietet gewissen Schutz vor weitergehenden Forderungen von Seiten der Lokalfunkinitiativen (hinsichtlich finanzieller Unterstützung und Zahl der zu lizenzierenden Sender). In der eigens für die Modellprojekte geschaffenen Abteilung innerhalb der NLM ist die Identifikation mit dem Lokalfunkprogramm groß. Die Modellprojektitiativen und die NKL/OK-Abteilung sind stark miteinander verknüpft, ja, man könnte von einem „symbiotischen“ Verhältnis sprechen (dies wird der anschließende Abschnitt verdeutlichen).

Dokument 1: Organigramm der NLM

**Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (NLM)
(Gremien und Verwaltung)**



(Quelle: NLM-Materialien [Hannover 1995; Ms.], geringfügig vereinfacht)

Wiederholt wurde die Aufgabenwahrnehmung der NLM kritisiert.⁸¹ Ihr Direktor, der ehemalige Rundfunkreferent der Staatskanzlei Reinhold Albert, wies den Vorwurf von sich, die NLM sei ein „zahnloser Tiger“ und komme ihrer Kontroll- und Aufsichtsrolle unzureichend nach (HAZ, 12.9.95). Man nehme darüber hinaus die Aufgabe des Jugendschutzes sehr ernst, gleichwohl man keine „Medienpolizei“ sei („rundblick“ [nds. Informationsdienst, Hannover], 8.11.95; 24.11.95). Insbesondere zeige die Auseinandersetzung mit dem Privatfernsehsender RTL um widerrechtlich eingenommene Werbegelder den Aufsichts-

⁸¹ Im Vergleich zu anderen Landesmedienanstalten blieb der Etat der NLM in den 90er Jahren allerdings (bisher) vom Landesrechnungshof unbeanstandet („rundblick“, 13.3.96).

und Kontrollerfolg der NLM. Doch letztlich stundete die SPD-Landesregierung dem Sender RTL per Gnadenerlaß ein Bußgeld von gut 20 Mio. DM bis zu einer endgültigen rechtlichen Entscheidung (vgl. dazu die parlamentarische Auseinandersetzung „Sofortige Vollstreckung des RTL-Urteils“ - Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen [LT-Drs. Nds. 13/3311] (LT-Prot. Nds. v. 10.10.97: 9357-9365).

6. Die Implementation: Vom Gesetz zum Programm

6.1 Die Transformation eines Politikauftrages und Standortbestimmungen

Der lange Zeitraum zwischen der Verabschiedung des Landesrundfunkgesetzes und dem Sendebeginn des Lokalfunks verweist „auf Aushandlungs-, Vermittlungs- und Diffusionsprozesse [...], durch die die komplexen - auf der Landesebene beschlossenen - Regelungen auf die lokale Ebene transformiert wurden“ (Jarren u. a. 1993: 39, mit Bezug auf Nordrhein-Westfalen). Um diese Politikprozesse zu analysieren, operieren Jarren u. a. mit dem Ansatz der Implementationsforschung. „Die Anwendung des Ansatzes der Implementationsforschung auf das Politikfeld Medien [...] ist innovativ. Gegenstand von Fallstudien [...] waren bisher hauptsächlich politische Programme aus den Bereichen Wirtschafts- und Umweltpolitik“ (Jarren u. a. 1993: 40).

Durch die Verknüpfung der Implementationsforschung mit der Analyse reformpolitischer Programme ergab sich für diesen policy-analytischen Forschungszweig ein spezifisches Kategorienbündel, mit dem der Forschungsprozeß operationalisiert und strukturiert werden kann. Die Kategorie *Ziel* umschreibt einen durch zweckgerichtetes Handeln angestrebten zukünftigen Realitätszustand (publizistische Ergänzung und Verwirklichung von Meinungsfreiheit durch Lokalfunksender). Das *Programm* umfaßt Handlungsziele, Adressaten und Handlungsträger sowie die dafür notwendige Beziehungsstruktur (Betriebsversuchsprojekte zum nichtkommerziellen lokalen Hörfunk und zu Offenen Kanälen). An die *Adressaten* (Lokalfunk- und OK-Initiativen) richten sich die Ziele des Programms und als *Implementationsträger* umschreibt man die mit der Umsetzung unmittelbar befaßte administrative Einheit (Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk). Schließlich der *Impact*, der die tatsächliche,

durch das Programm bewirkte Realitätsveränderung benennt (Struktur und Leistung des Lokalfunks) (vgl. Jarren u. a. 1993: 56-57).

In dieser kompakten Form läßt sich der Implementationsansatz sowie die Abfolge dieses sechsten Abschnitts umschreiben. Der Implementationsträger, die NLM, faßte Verfahren und Aufgaben im Rahmen des Betriebsversuchs NKL/OK schematisch zusammen. Ich werde im Verlauf der weiteren Unterabschnitte die einzelnen Schritte der Programmimplementation erläutern.

1. Die Vorbereitungen für die Festlegung von Versuchsgebieten begann im März 1994.
2. Die Prüfung potentieller Antragsteller umfaßte die Durchsicht von Konzepten und Anhörungen der Initiativen innerhalb der vorbereitenden Gremien der NLM (NKL- und OK-Ausschuß; Haushalts- und Finanzausschuß).
3. Es folgten ein Raum- und Frequenzprüfungsverfahren, die Ermittlung des Frequenzbedarfs sowie die frequenztechnischen Voruntersuchungen durch die Telekom bzw. der ihr nachgeordneten Behörden.
4. Bei der Staatskanzlei meldete die NLM die entsprechenden Frequenzen zur Nutzung für den Lokafunk an.

Parallel zu diesen vier Schritten beriet die NLM die Initiativen in juristischen, ökonomischen und technisch-praktischen Fragen. Darüber hinaus traf sie Vorbereitungen für die Vergabe der wissenschaftlichen Begleitforschung.

5. Die Staatskanzlei, das Bundesamt für Post- und Telekommunikation, die Telekom und die NLM waren die beteiligten (korporativen) Akteure bei der Ermittlung, Koordinierung und Zuordnung der benötigten Frequenzen.
6. Im November 1994 wurden die potentiellen Versuchsgebiete festgelegt und bekanntgegeben. Einher ging damit die Festsetzung und der Beginn der Meldefrist für die Initiativen.
7. Im September 1995 erließ die NLM die Förderrichtlinien und gab die endgültigen Versuchsgebiete bekannt (festgelegt per Satzung). Die Frequenzen wurden zudem ausgeschrieben, eine Antragsfrist bekanntgegeben.

Wiederum parallel zu den Schritten 5 bis 7 ermittelte die NLM die Höhe der Förderung (u. a. im Rückgriff auf technische Standards). Zeitgleich

wurden die Gesamt- und Einzelprojektkosten des Betriebsversuchs kalkuliert und ein Finanzplan erstellt.

8. Nach Eingang und Prüfung der Lizenzanträge wurden die Projekte ab Januar 1996 schließlich nach Maßgabe der Versuchsgebietsparameter per Versammlungsentscheid sukzessive lizenziert.
9. Dem Sendebeginn folgte nach geraumer Zeit auch der Versuchsbeginn, d. h. die Begleitforschung setzte ein, und die entsprechenden Forschergruppen wurden und werden ggf. beraten.
10. In der z. Zt. letzten und aktuellen Phase des Betriebsversuchs beobachtet die NLM die Programme der einzelnen Modellprojekte und berät die Initiativen insbesondere in Fragen der Wirtschaftlichkeit (Quelle insgesamt: NLM-Materialien 12.01.1996, Abteilung NKL/OK, Ms. sowie mündl. Auskünfte).

Die Programmimplementation gestaltete sich aber keineswegs so problemlos und linear, wie die vorstehende Aufzählung suggerieren mag. Das Verhältnis zwischen der NLM und den Initiativen war beiderseitig von Unkenntnis und Unsicherheit bestimmt. So führte die Landesmedienanstalt im Sommer 1994 Gespräche mit Lokalfunkinitiativen, um sich von diesen ein „Bild zu machen“ und Erkenntnisse für die Programmformulierung - soweit sie gesetzlich noch nicht klar festgelegt war - zu gewinnen. Aus Sicht einer Bewerberinitiative aus Göttingen sowie dem Vorsitzenden der INGEHN, Thomas Muntschik, sei der NLM bzw. dem entsprechenden NLM-Ausschuß weder klar, was man unter „Lokalfunk“ verstehe noch, wieviel Geld jede einzelne Initiative benötige (vgl. Zeitschrift „Radio von unten“, August 1994: 36-38). Ein an einem dieser Gespräche Beteiligter resümierte: „Es war ein Austausch von Vorstellungen[,] und beide Seiten haben ihr schon vorhandenes Wissen und ihre Vorstellungen ausgetauscht. Auf der einen Seite ist das sehr gefährlich für die Planung, da die dafür zuständige Anstalt nicht zu wissen scheint, worauf es dabei ankommt und somit den Weg der einfachen (finanziellen) Lösungen gehen wird, der bekanntlich nicht immer der bessere ist. Andererseits birgt es die Chance für die einzelne Radioinitiative, Einfluß auszuüben auf den Planungsprozeß, wenn es die NLM denn zuläßt“ (ebd., 38).

Hier kam die Befürchtung zum Ausdruck, daß die Idee eines „Freien Radios“ nicht nur durch die konkurrierende Projektvariante Offener Kanal in Bedrängnis kommen konnte, sondern daß der NLM-Ausschuß durchaus auch solchen lokalen Hörfunkinitiativen aufgeschlossen ge-

genübertrat, die die die Grundsätze eines basisorientierten und kritischen Gegenöffentlichkeitsmediums nicht teilten.

Auch aus diesem Grund begannen die Initiativen, die sich als „Freie Radios“ verstanden, mit einer stärkeren Vernetzung, um die Einführung des Lokalfunks in Niedersachsen zu ihren Gunsten mitzugestalten. Vom 20.-22. Mai 1994 trafen sich deshalb zahlreiche Initiativen aus dem gesamten Bundesgebiet, um mittels ihres „Bundesverbandes Freier Radios“ (BFR) die Durchsetzung eines nichtkommerziellen Lokalfunks Nachdruck zu verschaffen. Auf dem Alternativfunker-Kongreß wurde die im folgenden als Dokument aufgenommene „Charta“ verabschiedet, die die lokalfunk- und medienpolitische Grundsätze des Verbandes und seiner Mitglieder fixiert.

Dokument 2: Charta des Bundesverbandes Freier Radios

I. Grundsätze des Freien Radios

1. Offenheit

Die Freien Radios geben allen Personen und Gruppen die Möglichkeit zur unzensurierten Meinungsäußerung und Informationsvermittlung. Vorrang haben dabei solche Personen und Gruppen, die wegen Ihrer gesellschaftlichen Marginalisierung oder sexistischen und rassistischen Diskriminierung in den Medien kaum oder nicht zu Wort kommen.

2. Gemeinnützigkeit

Freie Radios sind kein Privateigentum, sondern unterliegen der Verfügung aller aktiven HörerInnen. Das Prinzip der Gemeinnützigkeit muß gewährleistet sein. Parteien können kein Freies Radio betreiben.

3. Transparenz

In Freien Radios sind die interne Organisation und die Auswahlkriterien für Sendeinhalte durchschaubar und nachprüfbar. Freie Radios sind kollektiv verwaltet. Durch ihre Programme zeigen Freie Radios gesellschaftliche Zusammenhänge auf, die in herkömmlichen Medien nicht aufgedeckt werden.

4. Nichtkommerzialität

Freie Radios sind nicht gewinnorientiert. Sie lehnen kommerzielle Werbung ab. Die redaktionelle Arbeit ist ehrenamtlich. Die programmliche Unabhängigkeit und der freie Zugang zum Radio muß gewährleistet sein.

5. Lokalbezug

Freie Radios verstehen sich als Kommunikationsmittel im lokalen und regionalen Raum. Dies schließt die Auseinandersetzung mit überregionalen Themen mit ein. Freie Radios arbeiten aktiv zusammen, z.B. durch Programmaustausch.

6. Wirkung

Freie Radios fördern eine selbstbestimmte solidarische Gesellschaft. Sie treten für Gleichberechtigung, Menschenwürde und Demokratie ein.

II. Forderungen der Freien Radios

1. Jedes Freie Radio hat das Recht auf eine eigene lokale Frequenz. Dies ist in der Mediengesetzgebung der einzelnen Bundesländer zu berücksichtigen.

2. Da Freie Radios öffentliche Aufgaben erfüllen, haben sie einen Rechtsanspruch auf öffentliche Förderung. Dies betrifft vor allem die technischen Übertragungsmöglichkeiten. Bezüglich der Urheberrechte genießen die Freien Radios einen Sonderstatus, der ihren nichtkommerziellen Charakter entspricht.

3. MitarbeiterInnen Freier Radios haben das Recht auf Zugang zu allen Informationen und genießen rechtlichen Schutz im Sinne des Presserechts.

4. Bei Erarbeitung von Gesetzen, Gesetzesänderungen und internationalen Verträgen, die das Medien- und Fernmeldewesen betreffen, haben die VertreterInnen der Freien Radios das Recht auf Mitsprache und Mitbestimmung.

Hannover, am 22. Mai 1994

(Quelle: Zeitschrift „Radio von unten“, Juli 1994: 39; Schreibweisen beibehalten)

Um möglichst vielen lokalen Initiativen den Betrieb zu ermöglichen und um gleichzeitig eine Art „lokales Vollprogramm“ zu installieren, brachten die Lokalfunker eine weitere Systemoption ins Spiel. Auf einer Veranstaltung der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung in Hannover zu „Veränderungen in der niedersächsischen Hörfunklandschaft“ plädierten einige Lokalfunkinteressenten dafür, daß private Landes- und Lokalsender kooperieren sollten. „Lassen Sie uns das Futter für Ihren Mantel liefern“, schlug der Lokalfunkinitiator [und Vorsitzende der INGEHN, STP] Thomas Muntschik vor“ (HAZ, 26.09.94).

Die Diskussion um die Einführung eines Mantelprogramms für den Lokalfunk wurde auch im Jahr 1995 weitergeführt. Der Medienexperte der SPD-Landtagsfraktion, Alfred Reckmann, plädierte für ein kommerzielles, landesweites Mantelprogramm, das den Lokalsendern nach Bedarf und Kapazität Sendefenster gewährt. Ulrich Holefleisch (Bündnis 90/Die Grünen) schlug dagegen ein nichtkommerzielles Mantelprogramm vor, das von den NKL-Radios gemeinsam produziert werden könnte. Dies hielt Reckmann für nicht finanzierbar. Als dritte Alternative wurde die Übernahme eines Mantels von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt vorgeschlagen. Alle Varianten hätten aber den Nachteil, so Hans Weber von der Zeitschrift „Radio von Unten“, daß dabei das Profil und die Eigenständigkeit der NKL-Sender verloren gehen könnte (Zeitschrift „Radio von Unten“, April 1995: 6-10).

Doch dieses Angebot traf nicht auf Zustimmung seitens der landesweiten kommerziellen Privatsender in Niedersachsen. Im Gegenteil: Sie sahen sich durch die Werbe-Abgabe einem „politischen Angriff“ ausgesetzt, dem sie sich mit allen Mitteln entgegenstellen wollten.

6.2 Öffnungen im Rundfunkstaatsvertrag: Das Ende des Abgaben-Modells

Zu einer Finanzierung des nichtkommerziellen Lokalfunks über Abgaben der Privatsender kam es nicht, zu einer zügigen Einführung der alternativen Medien hingegen auch nicht. Dies hatte mehrere Gründe. Mit der Verabschiedung des LRG Nds. wurde der Rahmen für die Einrichtung der NLM geschaffen. Ihre Arbeitsfähigkeit (d. h. die Umwandlung in eine „professionellere“ Anstalt mit einem hauptamtlichen Direktor, die Bildung der neuen Organstruktur, personelle Entscheidungen) war zunächst Voraussetzung für die Implementation der Lokalfunkpolitik. Mit dem Jahr 1994 begann zudem die heiße Phase des niedersächsischen Landtagswahlkampfes. Aufgrund der Wahlarithmetik regierte seit

der Landtagswahl vom 13. März 1994 in Niedersachsen die SPD mit einer Einstimmenmehrheit. Die Fortführung der vierjährigen stabilen Koalition von Sozialdemokraten und Bündnisgrünen war für den Machterhalt der SPD und ihrem Ministerpräsidenten Gerhard Schröder nicht notwendig (vgl. Roth 1995).⁸² Das Ausscheiden des Koalitionspartners markierte damit einen weiteren, „kleinen“ Machtwechsel. Zwar betonten viele Akteure (Interviews), daß der in der 13. Legislaturperiode erfolgte Wandel der Lokalfunkfinanzierung nicht ursächlich mit der SPD-Alleinregierung einherging, doch mit dem Wegfall einer dezidiert reformorientierten medienpolitischen Position wurde die Rücknahme konfliktproduzierender Entscheidungen weitaus einfacher.

Die Medienpolitik war generell kein Gegenstand der erneuten Regierungserklärung Ministerpräsident Schröders. Und auch in der Aussprache über die Regierungserklärung wurde das Thema Medien nicht aufgegriffen (vgl. die LT-Prot. Nds. v. 23./24.6.94). Dies ist zumindest aus Sicht der Grünen überraschend. Vermutlich „vertraute“ man für die Phase der nun anstehenden Programmimplementation der NLM und verstand die Betriebsversuchsprojekte als so weit fortgeschritten und durch das LRG Nds. gefestigt, daß eine tiefgreifende Veränderung - im schlimmsten Fall die vorzeitige „Rückholbarkeit“ - ausgeschlossen war. Zudem war der bisherige Lokalfunkexperte der Grünen, MdL Erich von Hofe, ausgeschieden. Den Bereich Medien übernahm fortan Rebecca Harms.⁸³

Mit der neuen Regierung Schröder verschwand die Lokalfunkpolitik zunächst aus der parlamentarischen Arena. Die Lokalfunkpolitik tauchte ein paar Monate später dagegen in der juristischen Arena auf. Die beiden niedersächsischen Privatsender „radio ffN“ und „Antenne.Das Radio“ klagten vor dem BVerfG gegen den Abgabe-Artikel zur Lokalfunkfinanzierung im LRG Nds. Sie waren der Auffassung, „daß die Versuche mit nichtkommerziellen Lokalfunk eine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist, der er bisher nicht nachgekommen ist, obwohl er dafür Gebühren erhält“ (Gemeinsame Presserklärung von radio ffN und Antenne.Das Radio, 11.11.94).

⁸² Ministerpräsident Schröder sei zudem froh gewesen, daß die Grünen im Regierungsgeschäft „als Störfaktor ausfielen“ (Roth 1995: 212).

⁸³ Harms gab mir mit Schreiben vom 14.3.96 bekannt, die Entstehung der NKL- und OK-Projekte nicht verfolgt zu haben. Zudem ist Rebecca Harms erst 1994 in den Landtag gewählt worden und dort Mitglied im Ausschuß für Medienfragen. Darüber hinaus ist es für kleine Fraktionen erheblich schwieriger, sämtliche Politikfeldentwicklungen gründlich zu verfolgen.

Diese Argumentation entbehrte nicht einer gewissen Logik, doch der Eindruck, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk Gebühren für die Einrichtung eines Lokalfunks erhalte, stimmt in dieser Radikalität nicht. Aufgabe des NDR ist es, die regionalen und lokalen Vielseitigkeiten innerhalb des Sendegebietes einzufangen und im Gesamtprogramm widerzuspiegeln. Ein originärer Lokalfunk ist hieraus nicht ableitbar.

Das oberste deutsche Gericht ließ aber die Klage schon im Vorfeld nicht zu, da die entsprechende Abgabensatzung der NLM noch nicht verabschiedet worden sei und eine unmittelbare Betroffenheit der privat-kommerziellen Sender nicht bestanden hätte (vgl. HAZ, 10.11.94).⁸⁴ Eine Klage vor einem niedersächsischen Verwaltungsgericht, die den Sendern noch offenstand, hätte zur Folge haben können, daß die Abgabenfinanzierung so lange unsicher blieb, bis dieser Rechtsstreit entschieden worden wäre.

Auf einer weiteren Diskussionsveranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung am 21. November 1994 über „Offene Kanäle und Nichtkommerzielle Lokale Hörfunksender - Bürgerradio und Bürgerfernsehen vor dem Start“ in Hannover brachte - aus Sicht der Lokalfunkinitiativen - zwei zentrale restriktive Aspekte der Lokalfunkpolitik hervor. Zum einen betonten Vertreter der NLM sowie der Staatskanzlei, daß keineswegs an eine flächendeckende Einführung von Lokalfunk in Niedersachsen gedacht sei und auch die benannten Versuchsgebiete nur als potentielle galten (s. Abschnitt 6.3). Zum anderen betonte die NLM, nicht in finanzielle Vorleistung treten zu wollen, solange der anhängliche *Rechtsstreit* über die Erhebung einer Abgabe für privat-kommerzielle Sender nicht entschieden sei.

Insgesamt wurde damit überdeutlich, daß die Finanzierung der NKL-Sender völlig unsicher war. So wurde - wie auch schon an anderer Stelle - wieder die Frage aufgeworfen, ob den Lokalsendern nicht die Möglichkeit einer begrenzten Werbefinanzierung geboten werden müßte. Hier zeigte sich die „Front“ der Hörfunkinitiativen eher gespalten; allein die INGEHN-Mitglieder verwiesen auf die Unvereinbarkeit von Werbung mit dem Konzept eines nichtkommerziellen lokalen Hörfunks (Zeitschrift „Radio von Unten“, Dezember 1994: 11-14).

Die SPD-Landesregierung entschloß sich mit Unterstützung der NLM und der Medienexperten aus der Staatskanzlei zu einem Strate-

⁸⁴ Auf der Grundlage des LRG Nds. begann man in der NLM, an einer Abgabensatzung zu arbeiten. Der Abgabensatz sollte aber weit unter der 3-Prozent-Marke bleiben. (Interview).

giewechsel. Man interpretierte die medienpolitische Situation in der Bundesrepublik für Anpassungen als günstig, da im Zuge der anstehenden Neuverhandlung des Rundfunkstaatsvertrags intensive Kontakte der Länder respektive der Medienreferenten der Staatskanzleien notwendig wurden. Ziel war fortan, entgegen der bisherigen gutachterlich legitimierten Politik, *Mittel aus dem 2 %-Anteil der Rundfunkgebühr zur Finanzierung des nichtkommerziellen Lokalfunks zu verwenden*. So minimierte man den Konflikt mit den Privatsendern respektive den Verlegern. Der Sender „Antenne.Das Radio“ verzichtete deshalb auf weitere rechtliche Schritte, da sich eine erneute Novellierung des LRG Nds. und die Streichung der Abgabenbestimmung unter der SPD-Alleinregierung abzeichnete.⁸⁵

Auf Initiative der Staatskanzlei in Hannover beschlossen die Landesregierungen im Frühjahr 1995, die Bestimmungen zur Verwendung der anteiligen Rundfunkgebühr im Rundfunkstaatsvertrag zu novellieren. Sowohl Vertreter der zwei niedersächsischen privaten Radiosender als auch die der Lokalfunkinitiativen begrüßten diesen Beschluß. Die INGEHN trat hingegen dafür ein, die Abgabe der Privatsender beizubehalten. Dies lehnte u. a. der Programmdirektor von radio ffN, Jürgen Köster, vehement ab. Jetzt sei die Zeit gekommen, den „richtigen Schritt“ zu unternehmen und den Abgabebestandteil im LRG Nds. ersatzlos zu streichen (HAZ, 28.2.95). Am 22. Juni 1995 unterzeichneten die Regierungschefs einen entsprechenden Änderungsvertrag, die Bemühungen Niedersachsens⁸⁶ hatten den intendierten Erfolg (vgl. Presseinformation der Nds. Landesregierung v. 22.8.95). Die Umsetzung der „kleinen Reform“ des 2 %-Anteils in Niedersachsen erfolgte zum einen über ein Gesetz zum Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zum anderen in einer hier einbezogenen Novelle zum LRG Nds., die den Abschied von einer Abgabenfinanzierung der NKL-Projekte im Dezember 1995 gesetzlich festlegte (Nds. GVBl. Nr. 25/1995, S. 480). Der nichtkommerzielle lokale Hörfunk (und die Offenen Kanäle von vornherein) konnte damit seit dem 1. Januar 1996 aus Mitteln des 2 %-Anteils finanziert werden.

⁸⁵ Schreiben von „Antenne.Das Radio“ v. 7.7.97 an mich.

⁸⁶ Da in Hessen ähnlich wie in Niedersachsen nichtkommerzielle Lokalfunksender seit Ende 1994 lizenziert werden können, ist hier eine Interessenkongruenz zu vermuten, die den Erfolg der landespolitischen Bemühungen begünstigte. Mittlerweile ist eine Förderung des NKL aus dem 2 %-Anteil möglich und wird in Hessen durchgeführt (telefonische Auskunft der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk, 16.6.97).

Zwar begrüßten auch die Bündnisgrünen die angestrebte Finanzierung der NKL-Projekte über den 2prozentigen Gebührenanteil, gleichzeitig plädierten sie aber für die Beibehaltung der privat-kommerziellen Veranstalterabgabe, um daraus generell die Aufgaben der NLM zu finanzieren (vgl. LT-Prot. Nds. v. 19.12.95: 4663-4670). Dies schlossen sowohl SPD als auch CDU aus.

„Die SPD lehnt es ab, aus Jux und Dollerei eine Abgabe von den privaten Rundfunkveranstaltern zu erheben mit dem Hinweis, daß es vielleicht mal in vier oder fünf Jahren Bedarf gibt“ (Reckmann, SPD, LT-Prot. Nds. v. 19.12.95: 4667).

Das Gesetz zur Änderung des Staatsvertrages bzw. die LRG-Novelle beinhaltete darüber hinaus:

- eine Änderung des LRG Nds. zur Ermöglichung von Modellprojekten zu neuartigen Rundfunkübertragungstechniken, neuen Programmformen und rundfunkähnlichen Diensten,⁸⁷
- öffentlich-rechtliche Körperschaften können sich bis zu 50 % an Offenen Kanälen beteiligen,
- eine Stärkung der Kompetenzen des Direktors der NLM und einhergehend damit die Schwächung der Kompetenzen des Vorstandes,
- die Nichteinführung eines Ballungsraumfernsehens.

Die Änderungen wurden in einer „Großen Koalition“ aus SPD und CDU im Ausschuß für Medienfragen beschlossen, wobei die Grünen die neuen Bestimmungen insgesamt ablehnten. Die Abgeordnete und Medienexpertin der Bündnisgrünen, Harms, beklagte die mangelnde inhaltliche Diskussion über „neuartige Rundfunkübertragungstechniken“ und die nach ihrer Meinung gefährliche Staatsnähe bei der Auswahl solcher Projekte, denn diese Aufgabe sollte per Gesetz der Staatskanzlei und nicht der NLM übertragen werden.

„Herr Kollege Reckmann, es ist schon interessant, wie gut Sie sich mit den Paragraphen des Landesrundfunkgesetzes auskennen.“

⁸⁷ Der entsprechende Passus im novellierten Rundfunkstaatsvertrag sah damit die Möglichkeit vor, befristet bis zum 31. Dezember 2000 auch neuartige Rundfunkübertragungstechniken aus dem 2 %-Anteil zu bezuschussen. Damit war die Förderung von DAB-Projekten rechtlich abgesichert, und die allgemeine Rundfunkgebühr bekam eine weitere, wenn auch in sehr geringem Umfang, medienpolitische Finanzierungsfunktion abseits ihrer grundsätzlichen Bedeutung.

Schade, daß Sie nicht politisch diskutieren können, was Sie da eigentlich zur Zeit novellieren“ (Harms, Bündnis 90/Die Grünen, LT-Prot. Nds. v. 19.12.95: 4668).

Die erneute Novellierung des LRG Nds. bezüglich der Lokalfunkfinanzierung war nur noch das Ergebnis einer Entscheidung der SPD-Regierung, die Abgabe gänzlich zu streichen. Dies wurde schon im Winter 1994/95 bzw. Frühjahr 1995 deutlich (Interview). Da der „politische Wille“ für eine Abgabe nicht mehr vorhanden sei, so der SPD-Medienexperte im Landtag, Alfred Reckmann, werde von dieser Form der Finanzierung Abstand genommen. Insgesamt vollzog die SPD einen nachhaltigen medienpolitischen Richtungswechsel und vermied die sich abzeichnende Auseinandersetzung mit den privat-kommerziellen Sendern. Insbesondere in Niedersachsen bedeutete dies, daß einem Konflikt mit den Verlegern aus dem Weg gegangen wurde.

Die INGEHN verfaßte aus Protest gegen die Abschaffung der Werbe-Abgabe in Niedersachsen eine Resolution, in der sie die Beibehaltung eben dieser Abgabe forderte, um alle Projekte des NKL-Modellversuchs auf eine sichere finanzielle Basis zu stellen (die Resolution ist abgedruckt in der Zeitschrift „Radio von Unten“, Mai 1995: 38-39).⁸⁸ Kritik an der RfStV-Novelle übten auch die OK-Initiativen, die sich nun damit konfrontiert sahen, mit den NKL-Projekten um eine gemeinsame Fördersumme zu konkurrieren. Doch das politische Protest- und Einflußpotential der OK-Aktiven war zu gering, als das es zu nochmaligen Veränderungen in der Lokalfunkpolitik kommen konnte.

Die NLM bezeichnete den Streit um die NKL-Finanzierung (sybillinisch) als „rechtlich schwierige Frage“, die erst „nach langer Zeit geklärt werden konnte“ (NLM 1997: 1). Nun erst sei es möglich gewesen, die entsprechenden Frequenzen auszuschreiben, m. a. W.: Der Grund für die zögerliche Implementation war maßgeblich die umstrittene Finanzierung. Dieses Problem war vom Tag der Unterzeichnung des Koalitionsvertrags allen Akteuren bewußt:

- Die Grünen loteten zum einen die rechtlich bedenkliche 2 %-Finanzierung der NKL-Projekte aus; favorisierten aber zum ande-

⁸⁸ Die Zeitschrift „Radio von Unten“ - ein Organ, daß engagiert-parteiisch und fast „allein auf weiter Flur“ über den anstehenden niedersächsischen Lokalfunkversuch berichtete - hat ihr Erscheinen nach neun Jahren im Sommer 1995 aus finanziellen Gründen eingestellt.

ren die konfliktreiche Abgabenregelung aus generellen medienpolitischen Gründen.

- Die SPD sah sich oder wollte sich nicht in der Lage sehen, über entsprechende neue Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag mit den Ländern zu verhandeln, um den NKL über den 2 %-Anteil zu finanzieren. Sie ließ sich daher zunächst die Abgabenregelung „diktieren“ (so ein Interviewpartner). Mit der gewonnenen Wahl konnte die umstrittene, „privatrundfunk- und verlegerfeindliche“ und rechtlich unsichere Abgabenregelung abgeschafft werden. Von nun an galt es, eine Änderung des RfStV herbeizuführen und damit in Kauf zu nehmen, daß damit der Betriebsversuchsumfang kleiner als bisher geplant ausfallen würde bzw. ausfallen könnte.

6.3 Auswahlprozesse: Versuchsgebiete, Projektvarianten, Förderrichtlinien, Lizenznehmer

6.3.1 Versuchsgebiete und Projektvarianten

Parallel zu dieser nicht unerheblichen Frage der Finanzierung legte die NLM die Versuchsgebiete fest und schuf damit entscheidende Strukturen der sich abzeichnenden „dritten Mediensäule“ in Niedersachsen. Zunächst wurde im November 1994 eine Liste von 18 potentiellen Versuchsgebieten bekanntgegeben.

Abbildung 8: Vorläufige Versuchsgebiete

Region	Projektvariante	Raumkategorie
Braunschweig-Wolfsburg	Offener Kanal Fernsehen und nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	großstädtischer Raum
Emsland-Lingen	Offener Kanal Fernsehen und Hörfunk	ländlicher Raum
Hannover	Offener Kanal Fernsehen und Hörfunk und nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	großstädtischer Raum
Oldenburg	Offener Kanal Fernsehen und Hörfunk und nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	großstädtischer Raum
Osnabrück	Offener Kanal Hörfunk	großstädtischer Raum
Lüneburg	Offener Kanal Hörfunk	mittelstädtischer Raum
Ostfriesland	Offener Kanal Hörfunk	ländlicher Raum
Cloppenburg	Offener Kanal Hörfunk	ländlicher Raum
Umland des Landes Bremen	OK-Kooperation (Fernsehen und Hörfunk)	großstädtischer Raum
Hamburger Umland	OK-Kooperation (Hörfunk)	ländlicher Raum
Göttingen	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	großstädtischer Raum
Wilhelmshaven-Friesland	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	mittelstädtischer Raum
Uelzen	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	ländlicher Raum
Holzminden	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	kleinstädtischer Raum
Hameln-Pyrmont	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	ländlicher Raum
Eichsfeld	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	ländlicher Raum
Schaumburg	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	ländlicher Raum
Otterndorf/Elbe-Weser	nichtkommerzieller lokaler Hörfunk	ländlicher Raum

(Quelle: Nds. Mbl. Nr. 42/1994, S. 1514)

Diese 18 Gebiete könnten nach Ansicht der NLM in Betracht kommen für die Durchführung von Modellprojekten. Einher ging mit dieser Bekanntmachung „die Aufforderung an die Interessenten für die Trägerschaft eines Modellprojektes, sich bei der NLM zu melden“ bzw. sich um eine Lizenz bis Ende Januar 1995 zu bewerben. Für einige der geplanten Projekte wies die NLM schon in ihrer Bekanntmachung darauf hin, daß sie „über keine ihr rundfunkrechtlich zugeordnete terrestrische Frequenz“ verfüge und eine Übertragung der alternativen Programme nur in den jeweiligen Kabelnetzen möglich sei.⁸⁹ Dies galt für die Gebiete Holzminden, Hameln-Pyrmont, Eichsfeld und Schaumburg. Gleichwohl beabsichtigte die NLM, die Empfangbarkeit über Antenne zu ermöglichen, und entsprechende Verfahren seien in diesem Zusammenhang eingeleitet worden. Darüber hinaus machte die NLM darauf aufmerksam, daß auch in anderen Gebieten mit terrestrischen Versorgungslücken zu rechnen sei. Betont wurde, daß keinerlei Rechtsanspruch auf die Bereitstellung einer Frequenz bestünde und in allen Gebieten die Zuteilung von Frequenzen unter dem Vorbehalt der fernmeldetechnischen Realisierbarkeit zu betrachten sei (u. a. galt dies für die Senderstärke bzw. die Strahlungsleistung). Für die Projekte, die mit Sendern in Hamburg und Bremen kooperieren sollten, seien die Zustimmungen der dortigen Landesmedienanstalten abzuwarten.

Im September 1995 entschied die NLM-Versammlung endgültig über die elf Versuchsgebiete, deren Auswahl nicht unumstritten blieb. Für die Verminderung der Versuchsgebietszahl wurden „nicht zuletzt“ finanzielle Gründe genannt (NLM 1997: 4). Für die Auswahl der vorläufigen 18 bzw. die spätere Reduzierung auf elf Gebiete scheint das finanzielle Argument auf der Basis des damals noch anvisierten Finanzierungsmodells das gewichtigste zu sein. Gleichwohl gab das LRG Nds. der NLM den gesetzlichen Auftrag, einen *Versuch* durchzuführen, dessen Umfang von vornherein begrenzt sein sollte. Die anvisierte Zahl von Lokalfunksendern ging aber über die im LRG Nds. von zwei NKL und zwei OK bei weitem hinaus.

Die NLM gab für die Versuchsgebietsauswahl explizit an, die niedersächsische Medienlandschaft beachtet zu haben: „Kultur- und kommunikationsräumliche Zusammenhänge sind ebenso wie Daten der lokalen

⁸⁹ Daß einige grün-alternativ orientierte Bürgerradioprojekte nur über das früher heftig umstrittene und bekämpfte Breitbandkabel empfangbar sein würden, mag nur noch en passant den Einstellungswandel zu neuen Medientechnologien illustrieren.

Medienlandschaft - Niedersachsens Quote sogenannter 'Einzeitungskreise' liegt deutlich über dem Länderdurchschnitt - in die Entscheidung eingeflossen" (NLM 1997: 4). Daneben wurden als Auswahlparameter angegeben: eine regionale Streuung, die gleichberechtigte Berücksichtigung von ländlichen Räumen und Zentren, das Vorhandensein lokaler Initiativen und die technische Voraussetzungen. Für die Verkleinerung des gesamten Versuchs wurden insbesondere technische Schwierigkeiten genannt, d. h. die Nichtverfügbarkeit terrestrischer Frequenzen habe zum Ausschluß einiger Gebiete geführt. Die „kritischen“ Stimmen (so z. B. in der Zeitschrift „Radio von unten“) sprachen von einer nur bedingt erfolgreichen Suche der Telekom nach Frequenzen. Sie waren der Meinung, daß nicht genügend und forciert auf die Telekom seitens der NLM und der Staatskanzlei hingewirkt wurde.⁹⁰

Die wichtigsten Faktoren der Versuchsgebietsauswahl waren aber an erster Stelle verfügbare Frequenzen, dann die Existenz „professioneller“ Initiativen, die Gleichbehandlung der niedersächsischen Regionen⁹¹ sowie die zur Verfügung stehende Gesamtsumme für die fünf Betriebsversuchsjahre. Kaum eine Bedeutung muß der jeweiligen lokalen Medienstruktur beigemessen werden.

Im Vergleich zur ursprünglich intendierten Größe des Projektumfangs zeigt sich eine erhebliche Reduzierung in dreierlei Hinsicht: der absoluten Zahl, der regionalen Streuung und der Kombination einiger OK-Varianten. Sehr auffällig ist die Reduzierung der NKL-Gebiete von elf auf sechs.

Die folgende Abbildung 9 listet die endgültigen Versuchsgebiete der Modellprojekte auf.

⁹⁰ Akteure der NLM betonten auf Nachfrage, daß es keine „böse Absicht“ war, die Versuchsgebietszahl aufgrund technischer Probleme zu verringern.

⁹¹ Die Wirkmächtigkeit des niedersächsischen Regionalismus bzw. den notwendigen Interessenaus- und -abgleich der Regionen umschrieb ein Experte knapp aber präzise mit folgenden Worten: „Wenn sie was in Hannover machen, müssen sie auch was in Braunschweig machen“ (Interview).

Abbildung 9: Versuchsgebiete der Modellprojekte

Versuchsgebiet	Projektvariante	Raumkategorie
Oldenburg	OK Fernsehen und Hörfunk	großstädtischer Raum
Braunschweig/Wolfsburg	OK Fernsehen	großstädtischer Raum
Braunschweig	Nichtkommerzieller lokaler Hörfunk (NKL)	großstädtischer Raum
Hannover	OK Fernsehen	großstädtischer Raum
Hannover	NKL	großstädtischer Raum
Osnabrück	OK Hörfunk	großstädtischer Raum
Emsland/Lingen	OK Hörfunk	ländlicher Raum
Cloppenburg	OK Hörfunk	ländlicher Raum
Umland Land Bremen	OK-Kooperation Fernsehen und Hörfunk	großstädtischer Raum
Göttingen	NKL	großstädtischer Raum
Wilhelmshaven/Friesland	NKL	mittelstädtischer Raum
Uelzen	NKL	ländlicher Raum
Hameln-Pyrmont	NKL	ländlicher Raum

(Quelle: Nds. Mbl. Nr. 33/1995, S. 1038)

Erkennbar sind elf Versuchsgebiete (bzw. 13 bei Zählung der Gebiete, in denen zwei Projekte verwirklicht werden sollen), fünf Projektvarianten und drei Raumkategorien. Die Projektvariante NKL findet sich in allen Raumkategorien. Für den ländlichen und mittelstädtischen Raum ist die Variante eines klassischen offenen Fernsehkanals nicht vorgesehen. Der mittelstädtische Raum ist zudem unterrepräsentiert, wobei aber die Abgrenzung zu einigen „ländlichen“ Gebieten (Uelzen, Hameln-Pyrmont) schwer fällt. In der Landeshauptstadt Hannover und in Braunschweig, der zweitgrößten Stadt Niedersachsens, sind jeweils zwei Varianten möglich: sowohl ein NKL als auch der Offene Kanal TV. Neben Göttingen, als einer weiteren Großstadt mit NKL, sind keine weiteren Oberzentren mit dieser Projektvariante ausgestattet worden. Sowohl in Osnabrück im Westen als auch in Oldenburg im Nordwesten können „nur“ Offene Kanäle eingerichtet werden.

Auffällig insgesamt ist eine Konzentration von Projektvarianten in den Ballungsräumen im Osten und Süden Niedersachsens. Durch den Charakter des Betriebsversuchs war von Beginn an hingegen klar, daß es „weiße Flächen“ geben würde. Eine Frage ist, ob durch die Versuchsgebietsauswahl im vorhinein vorhandene, mehr oder weniger bedeuten-

de lokale Initiativen an der Beteiligung am Betriebsversuch ausgeschlossen worden sind. Für Oldenburg (das hier exemplarisch steht) war dies der Fall, denn die örtliche nichtkommerzielle Lokalfunkinitiative fiel durch diesen Filter. „Radio Oldenburg“, so der Name der NKL-Initiative, sah sich als Verlierer in einem von politischen und verlegerischen Interessen bestimmten Machtkampf um alternative Medien in der größten Stadt im Nordwesten Niedersachsens. Die Vorwürfe der Aktiven um „Radio Oldenburg“ richteten sich daher auch an die SPD im Landtag und namentlich an ein Mitglied des Ausschusses für Medienfragen sowie an die NLM. Man vermutete ein Interessen- und Akteursnetzwerk dessen Ziel es war, einen nichtkommerziellen lokalen Hörfunk in Oldenburg zu verhindern. „Hier dürften kommunalpolitische Gründe eine gewichtige Rolle gespielt haben. Radio Oldenburg wird eher als unbequem eingestuft, während der Offene Kanal seine Fürsprecher in der Politik, Wirtschaft und der Landesmedienanstalt gefunden hat“, resümierte das Alternativblatt „Oldenburger Stachel“ in seiner Ausgabe vom September 1995. „Radio Oldenburg“ verstehe sich explizit als Korrektiv zur dominanten Nord-West-Zeitung und könne über ein Betriebsversuchsziel Aufschluß geben: wie der NKL-Funk auf lokale und regionale publizistische Konzentrationsprozesse rückwirke.⁹²

Ist die Enttäuschung und Kritik der Macher um „Radio Oldenburg“ auch verständlich, so bleibt dennoch zu überprüfen, ob tatsächlich die vermuteten Gründe dafür ausschlaggebend waren, Oldenburg nicht zum Versuchsgebiet eines NKL zu bestimmen. Plausibel ist vielmehr, in Oldenburg die großstädtische Projektvariante eines Offenen Kanals Hörfunk und Fernsehen zu testen, da in anderen Städten mit einer dominanten Tageszeitung (bzw. zwei der selben Verlagsgruppe) die Bedeutung eines nichtkommerziellen Lokalfunks erprobt wird (in Braunschweig und in Hannover).

6.3.2 Förderrichtlinien

Innerhalb der NLM-Gremien war die Gestaltung der Förderung der Betriebsversuchsprojekte umstritten. Nach Erinnerung eines Beteiligten (Interview) waren die Selbstdarstellungen der Initiativen zunächst geprägt durch eine Art von Idealismus, die den „Wunsch“ nach Geld hintanstellte. Doch als den Initiativen klar wurde, daß für dieses Projekt

⁹² Die Zitate aus dem „Oldenburger Stachel“ sind via Internet recherchiert worden (URL: <http://www.artis.uni-oldenburg.de/~muh/R...nk/NKL/Nds./R.OL/Presse/stachel.9509.html>).

eine gewisse Summe nicht nur vorhanden war, sondern auch ausgegeben werden sollte, schnellten die Forderungen nach finanzieller Unterstützung enorm in die Höhe. Der Zuschuß der NLM beläuft sich auf ca. 50 Mio. DM für alle Projekte innerhalb des fünfjährigen Betriebsversuchs. Aus dieser Summe wurden und werden den von der NLM-Versammlung beschlossenen Förderrichtlinien (Juni 1995) gemäß technische Ausstattungen sowie laufende Personal- und Sachausgaben je nach Projekttyp unterschiedlich gefördert. Nach zähen Verhandlungen kam es zu folgenden Förderbestimmungen:

Beim NKL ging man von einer Grundausstattung von bis zu 230.000 DM aus (zu 100% gefördert). Die jährlichen Betriebskosten konnten bis zu 640.000 DM betragen (zu 90% gefördert). Im OK Hörfunk belief sich die Grundausstattung auf 290.000 DM (zu 100% gefördert), und die jährlichen Betriebskosten hatten ihre Obergrenze bei 480.000 DM (zu 90% gefördert). Der OK Hörfunk und Fernsehen bekam eine Grundausstattung im Wert von bis zu 800.000 DM (zu 100% gefördert). Seine Betriebskosten durften sich pro Jahr auf bis zu 800.000 DM belaufen (zu 90% gefördert). Beim OK Fernsehen waren die Summen etwas geringer. Die restlichen, z. T. erheblichen Summen mußten die Initiativen selbst aufbringen. Die für die Verbreitung der Programme anfallenden Gebühren bei der Telekom (als hoheitlichem Träger der bundesrepublikanischen Sendeanlagen) übernimmt die NLM.

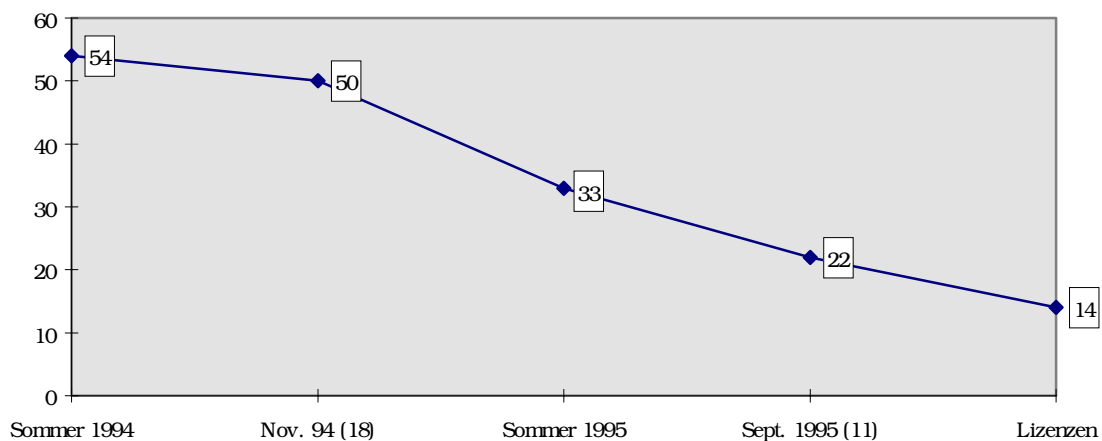
6.3.3 Lizenznehmer

Als die NLM im November 1994 die potentiellen Versuchsgebiete bekannt gab und die Initiativen aufforderte, sich zu melden, gingen bei der Landesmedienanstalt über 50 Bewerbungen von NKL- und OK-Initiativen ein (vgl. Abbildung 10). „Einschließlich ‘informeller’ Anfragen summierte sich die Zahl der Interessierten auf rund 100“ (NLM 1998: 12).

Nach der Bekanntgabe der Versuchsgebiete folgte die Phase der Ausschreibung der Frequenzen bzw. die Phase der Bewerbung um eine Lizenz als Modellprojektinitiative (Bewerbungsfrist war März 1996). Eingegangen waren bei der NLM 14 Anträge für einen NKL, und aus „fünf Versuchsgebieten lagen konkurrierende Anträge vor. Hier mußten zum Teil schwierige, letztlich erfolglose Einigungsgespräche durchgeführt werden“ (NLM 1997: 2). Zu Verzögerungen bei der Lizenzerteilung ist es im Versuchsgebiet Wilhelmshaven gekommen, da ein dort unterlegener

Mitbewerber ein - letztlich erfolgloses - Widerspruchsverfahren angestrebt hatte.

Abbildung 10: Eingrenzung der Versuchsgebiete und Modellprojekte



Anmerkung: November 1994 Festlegung von 18 potentiellen Versuchsgebieten; September 1995 Festlegung der endgültigen 11 Versuchsgebiete

(Quelle: NLM 1998: 12)

Eine Lizenz besitzen bzw. auf Sendung sind sechs bzw. sieben Jahre nach der Bildung der rot-grünen Koalition und der Ingangsetzung eines Lokalfunkprogramms die folgenden Projekte (in Klammern: Sendestart):

Abbildung 11: Die Modellprojekte im Überblick

Sendername und Programmstart	Versuchsgebiet	Projektvariante
Radio Aktiv Hameln; 11/96	Hameln u. Bad Pyrmont	Nichtk. lokaler Hör- funk (NKL)
StadtRadio Göttingen; 4/97	Göttingen	NKL
Radio Okerwelle; 5/97	Braunschweig	NKL
Radio ZuSa; 5/97	Uelzen u. Lüneburg	NKL
Radio Flora; 6/97	Hannover	NKL
Radio Jade; 8/97	Wilhelmshaven	NKL
OK Wolfsburg/Braun- schweig; 7/96	Wolfsburg/Braun- schweig	OK Fernsehen
OK Umland der Stadt Bremen; 8/96	Umland Bremen	OK-Koop. Fernsehen u. Hörfunk
OK Wesermündung; 9/96	Umland Bremerhaven (Nordenham)	OK-Koop. Fernsehen u. Hörfunk
OK Hannover; 9/96	Hannover	OK Fernsehen
OK Osnabrück; 10/96	Osnabrück	OK-Hörfunk
OK Oldenburg; 2/97 bzw. 11/96	Oldenburg	OK Fernsehen u. Hörfunk
OK Cloppenburg; 2/97	Cloppenburg	OK Hörfunk
Ems-Vechte-Welle/OK Bentheim; 5/97	Lingen/Ems	OK Hörfunk

(eigene Zusammenstellung nach NLM 1998)

In der Abbildung 9 der Versuchsgebiete tauchte das Gebiet Wesermündung/Nordenham explizit nicht auf; es zählt aber zum Gebiet Umland Bremen. Hier sendet nunmehr seit dem 19. September 1996 ein Fernseh- und Hörfunk-OK in Kooperation mit dem Offenen Kanal in Bremerhaven.

6.4 Zu einigen Charakteristiken der Projekte

An der „Oberfläche“ läßt sich nach verschiedenen Stufen der Selektion nunmehr eine gewisse Bandbreite an Lokalradio- und OK-Projekten ausmachen. Für die Betriebsversuchsvariante des nichtkommerziellen lokalen Hörfunks zeigt sich, daß die sechs Lokalsender in drei Kategorien eingeteilt werden können. So verstehen sich „Radio Flora“ in Hannover und „Radio Okerwelle“ in Braunschweig explizit als „Radio von unten“ in der linksalternativen Tradition „Freier Radios“. Zwei der Projekte sind schon jetzt mit örtlichen Zeitungsverlegern im Rahmen der gesetzlich festgelegten Höchstbeteiligung verbunden („Radio Aktiv“ in Hameln - eine Initiative, die Mitte der 80er gegründet wurde; „Radio ZuSa“ in Uelzen/Lüneburg). Als politisch unabhängiges und (semi-)professionelles Stadtradio verstehen sich die restlichen beiden Lokalsender („StadtRadio Göttingen“ und teilweise auch „Radio Jade“ in Wilhelmshaven) (vgl. taz v. 21./22.6.97). Die jeweils formulierten Ansprüche an das eigene Radioprojekt sind demzufolge unterschiedlich. So tritt bei „Radio Flora“ der Basisdemokratiegedanke und die Schaffung einer zusätzlichen lokalen Öffentlichkeit durch ein unabhängiges Bürgerradio in den Vordergrund. Dieser Anspruch ist bei „Radio ZuSa“ in Uelzen/Lüneburg nicht so stark ausgeprägt. Hier formulierte man das Ziel, einmal eine ernstzunehmende Konkurrenz zu den landesweiten Sendern in der Region zu werden. Ein drittes Unterscheidungsmerkmal findet sich in der Programmstruktur und den Programminhalten. So differieren bei den sechs NKL-Projekten die Funkzeiten, der Sendeumfang und die Hörergruppenausrichtung. Einige Sender nutzen zudem in den Sendepausen ein Mantelprogramm: „Radio Aktiv“ in Hameln läßt auf seiner Frequenz das Deutschlandradio, ein öffentlich-rechtliches Kultur- und Informationsprogramm, senden; „Radio ZuSa“ in Uelzen/Lüneburg übernimmt dagegen das populärmusikorientierte Programm von NDR 2.

Doch die Projekte haben sich teilweise auch im Laufe der Zeit verändert. In einem Beitrag mit dem Titel „Vom ‘StadtRadio’ zum ‘StadtRadio’“ beklagt sich ein ehemaliges Gründungs- und Vorstandsmitglied des Trägervereins „Verein für Medienkultur Südniedersachsen“ (Göttingen) über die Wandlung der Vereinsstrukturen und die nach seiner Meinung veränderten Ansprüche, die ein zukünftiges Lokalradio für die südniedersächsische Universitätsstadt haben sollte. Er sieht die Idee eines „Freien Radios“ unnötig zugunsten eines an kommerziellen

Hörfunkstrukturen orientierten Senders aufgegeben (Zeitschrift „Radio von Unten“, Oktober 1994: 27-28; 36-38).

Bemerkenswert sind auch die Veränderungen innerhalb von „Radio Flora“ in Hannover. Es hat den Anschein, daß die Gründer der Initiative mehr und mehr an Einfluß verlieren und versucht wird, sich der Logik des Mediums Radio anzugleichen, d. h. statt eines „linken Nischenfunks“ breiter hörbare Programme zu produzieren.

Eine Kategorisierung der Offenen Kanäle, die in unterschiedlichster Kombination senden und in der Variante als Offener Fernsehkanal nur Kabelkunden im jeweiligen Verbreitungsgebiet zugänglich ist, ist naturgemäß schwieriger. Allenfalls könnte der wöchentliche Sendeumfang (exklusive der Wiederholungen) Auskunft über die Bereitschaft geben, ob und wie sich die Bürger dieses neuen Mediums annehmen. Nach Ablauf des ersten Sendejahres faßte z. B. der OK Hannover (TV) seine Arbeit als Erfolg auf, da man nach anfänglichen Startschwierigkeiten nunmehr ein relativ festes Sendeschema besitze und eine hohe Zahl von aktiven Nutzern aufweisen könne (vgl. HAZ, 21.10.97). Gesendet wird in Hannover an vier Tagen mit jeweils 2 bis 4 Stunden (exklusiv der Wiederholungen).⁹³

⁹³ Die NKL-Sender sowie die OK sind im Internet präsent. Viele Informationen erhält man über dieses Medium. Eine Auflistung liefert die URL <http://www.radiostationen.de>. Darüber hinaus verdanke ich einige Einblicke in die Projekte den Teilnehmern meiner Lehrveranstaltung „Lokale Medien und lokale Demokratie“ im Sommersemester 1997 (Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft). Ich danke daher Simon Kopelke, Christian Martin, Ines Brunke, Christiane Hornig, Alexandra Friege, Detlev Tenzer, Farshad Bahadory sowie Harald Grube, die durch ihre Referate einige der lokalen Betriebsversuchsprojekte analytisch durchleuchtet haben.

Kapitel 6

Die Logik des Lokalfunks und der Bedeutungswandel der Medien - eine Schlußbetrachtung

„In einer Live-Sendung steht eine Hausfrau mittleren Alters, entkleidet sich, erwürgt mit der linken Hand ein Türkenkind, hält mit der rechten Hand die rote Fahne hoch und singt dazu die Internationale. Diese ironische Überhöhung zeigt in nuce, was bei Offenen Kanälen insgeheim vermutet wurde“ (Kamp 1989: 17).

In dieser Schlußbetrachtung resümiere ich knapp die niedersächsische Lokalfunkpolitik und diskutiere im Sinne eines Ausblicks die Zukunft des Lokalfunks. Dabei wird zum einen auf den Medien- und Gesellschaftswandel eingegangen sowie die Prognosefähigkeit des Medienwandels problematisiert. Zum anderen gilt es, die - z. T. widersprüchliche - Logik alternativer Kommunikation nachzuzeichnen und trotz aller Unwägbarkeiten über den Fortgang des Lokalfunkprojektes zu reflektieren.

1. Die Politik: Zwischen kulturpolitischem Anspruch und ökonomischem Druck

Der lokalfunkpolitische Handlungskorridor einer zunächst rot-grünen Landesregierung in Niedersachsen definierte sich durch die Logiken des Politikfeldes Medienpolitik einerseits sowie durch die spezifische Medienstruktur des Landes andererseits. Die auf das Politikfeld bezogenen Öffnungsversuche, d. h. die mit Verve vorgetragene Notwendigkeit einer an bürgerschaftlicher Partizipation orientierten Ergänzung der lokalen Medienlandschaft mündete in 14 Betriebsversuchsprojekten. Ihre Organisation und ihre Finanzierung ergab sich - grob überzeichnet - aus dem Zusammentreffen von Markt- und Staatsversagen. Politische Folge des doppelten Versagens ist gemeinhin die „Aktivierung des Dritten Sektors“ (Seibel 1992). Ordnet man privat-kommerzielle Sender dem Markt, öffentlich-rechtliche dagegen dem Staat zu, dann ist für den NKL

und die OK jene Definition treffend, die besagt, daß der Dritte Sektor „alle Organisationen [umfaßt], die weder erwerbswirtschaftliche Firmen noch öffentliche Behörden der unmittelbaren Staats- und Kommunalverwaltung sind“ (Seibel 1992: 23).⁹⁴ Charakteristisch sei - bei aller Definitionsunsicherheit und den empirischen Abgrenzbarkeitsproblemen - zum einen das dem Dritten Sektor innewohnende Dilemma des erfolgreichen Scheiterns. Zum anderen gelte als Charakteristikum, „[...] daß der jedesmal festzustellende organisatorische Dilettantismus zugleich Voraussetzung und Folge sozialer Integrations- und/oder politischer Stabilisierungsleistungen ist [...]“ (Seibel 1992: 273). Diese Beobachtung wird man bei vielen Bürgermedienprojekten machen können.

Die Genese des niedersächsischen Lokalfunks läßt sich rekapitulieren: Die durch die Medienpolitik der 1980er Jahre hervorgerufene private Rundfunkstruktur in Niedersachsen ließ wenig Spielraum für die Einführung lokalen Rundfunks. Ein durch Werbung finanziertes Programm schied aus zweierlei Gründen aus: Die SPD antizipierte die Widerstände der Verleger gegen eine Werbefinanzierung des Lokalfunks, die Grünen pochten auf eine Trennung der publizistischen Sphären Rundfunk und Zeitung. Aus der Kombination medienpolitischer Leitbilder und „unhintergehbaren“ Grundsätzen erwuchs zwischen 1990 und 1993 ein für die Bundesrepublik grundlegend neuartiges lokales Rundfunkmodell. Durch die Wahl eines sehr unsicheren Finanzierungsinstruments wurden der lokale Hörfunk und die Offenen Kanäle unnötig lange in ihrer Realisierung blockiert - und dies trotz ihrer hochwertig aufgeladenen normativen Notwendigkeitsbegründung. Ein Strategiewechsel hinsichtlich der konfliktreichen Lokalfunkfinanzierung konnte innerhalb der Koalition aber nicht vollzogen werden, da hierdurch von grundsätzlichen Positionen hätte abgerückt werden müssen. Zudem galt es, die föderale Verhandlungslogik zu beachten (Rundfunkstaatsvertrag). Erst die Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags sowie die Streichung der Werbe-Abgabe machte den Weg frei für die Implementation des Lokalfunkprogramms.⁹⁵ Die Niedersächsische

⁹⁴ Nach der Definition von Seibel würde auch das *Modell* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Bereich des Dritten Sektors fallen.

⁹⁵ Im Nachhinein ist die Nichterhebung der Werbe-Abgabe zu begrüßen, denn weder hätte dadurch eine „Freiheit“ des Lokalfunks bestanden (durch die indirekte Verbindung zum privat-kommerziellen Rundfunk), noch wäre es angemessen gewesen, die neuen Sender durch diese Art der Finanzierung einer überaus kritischen Beobachtung auszusetzen, die in den Privatmedien bis zur Häme gegangen wäre und die mit völlig überhöhten Maßstäben die Leistung der Alternativmedien bewertet hätten.

Landesmedienanstalt sah sich dabei mit der Herausforderung konfrontiert, den Ansprüchen des Gesetzgebers, der frequenztechnischen Infrastruktur, des ausgeprägten niedersächsischen Regionalismus und der lokalen Rundfunkinitiativen selbst gerecht zu werden.

Die Jahre 1990 bis 1993 repräsentieren eine Phase der *kulturpolitischen* Ausrichtung der Medienpolitik mit dem Anspruch einer demokratisch-kommunikativen Renaissance elektronischer Massenmedien. Das heißt aber auch: In Niedersachsen wurde nicht „der“ Rundfunk revolutioniert, sondern eine alternative Form des Rundfunks wurde mit genuin demokratischen und kommunikativen Argumenten begründet.

Die kulturpolitische Verankerung der rot-grünen Lokalfunkpolitik läßt sich weitergehend erläutern. Der umfangreichen Studie von Gerhard Schulze (1992), der ich hier in keiner Weise gerecht werden will noch kann, entnehme ich als Interpretationsfolie vier grob zu unterscheidende kulturpolitische Leitmotive, die teilweise als Abfolge, teilweise aber auch als Ergänzung gedacht werden können. Die niedersächsischen Modellprojekte lokalen Rundfunks können tendenziell dem *Soziokulturmotiv* zugeordnet werden. Ich stelle die Leitmotive zunächst vor.

Das (1) *Hochkulturmotiv* verkörpert „ästhetische Vorstellungen des bürgerlichen Zeitalters“ (Schulze 1992: 499) und findet seinen Ausdruck durch Theater, Konzerte, Museen, Archive und durch die Denkmalpflege. Das Hochkulturmotiv fand und findet sich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk insbesondere in seinen kulturellen Hörfunkprogrammen wieder, in denen klassische Musik einen besonders breiten Raum einnimmt. Die Nähe zur kulturellen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fällt zudem sprachlich ins Auge, da die Leiter von Theatern und Opernhäusern sowie die von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gleichsam als Intendanten bezeichnet werden. Im (2) *Demokratisierungsmotiv* kommt der „Gedanke der Emanzipation der Arbeiterklasse durch Bildung“ (ebd., 499) zum tragen. An diese Konzeption habe sich insbesondere die SPD angelehnt, und „Demokratisierung von Kultur bedeutete in diesem Zusammenhang nicht kulturelle Aufwertung des Volkstümlichen, sondern Popularisierung der Hochkultur“ (ebd., 499). Im Zuge der hieraus resultierenden Einbeziehung weiter Teile der Bevölkerung ergebe es sich, daß „das kompensatorische Programm der Kulturpolitik allmählich zum sozialpädagogischen Appendix [wurde], der in der umfassenden Vorstellung einer demokratischen, ‘gleichen’ Kulturpolitik aufgehoben war“ (Schulze 1992: 500). In einer zeitlichen und sachlogischen Entwicklung

folgte darauf das (3) *Soziokulturmotiv*: „Nicht Kunstwerkspolitik, sondern Milieupolitik ist nach diesem Ansatz Ziel der Kulturpolitik“ (a. a. O.). Es ging um eine Revitalisierung der kommunikativen Begegnung im sozialen Milieu vor Ort und dem Schutz der Alltagskultur. „An die Stelle der pädagogischen Idee der gebildeten Menschen im hochkulturellen Ansatz trat im soziokulturellen Ansatz die pädagogische Idee des autonomen, sich selbst verwirklichenden Menschen“ (a. a. O.). Diesem Motiv lassen sich m. E. die alternativen, mit grüner medienpolitischer Programmatik korrespondierenden Lokalfunkinitiativen zuordnen. Schließlich das (4) *Ökonomiemotiv*, das noch keinen Leitbildcharakter angenommen habe, aber immer häufiger auftrete. Der Kultur werde hier vermehrt eine arbeitsmarktpolitische Bedeutung zuerkannt und ihre Funktion, „weicher“ Standortfaktor zu sein, hervorgehoben. Der Gefahr dieses Motivs sehen sich alle die Medien ausgesetzt, die durch ihre Organisation, Finanzierung und ihre Programme abseits der unterhaltungsorientierten Verwertbarkeit vernachlässigte - und oftmals schwierig medial zu vermittelnde - Interessen repräsentiert sehen möchten. Doch genau dies ist der gesetzliche Auftrag, den NKL und OK in Niedersachsen zu erfüllen haben.

Medienpolitik verstanden als Kulturpolitik hat es aber immer schwer, sich gegenüber der machtpolitischen und wirtschaftspolitischen Bedeutung der Medien - speziell des politisch zu regulierenden Rundfunks - zu behaupten. Dies resultiert zum einen aus der Logik des Rundfunks selbst (ein technisch, organisatorisch und finanziell höchst anspruchsvolles Medium); zum anderen ist die Vermittlung kulturpolitischer Interessen schwierig, da es sich innerhalb dieses sehr amorphen und fragmentierten Interessenbereichs um einen handelt, der weniger gut Zugang und Durchsetzungsvermögen gegenüber etablierten und teilweise privilegierten Interessen (z. B. Zeitungsverleger) besitzt. So gesehen überraschen die Ergebnisse zur Genese des Lokalfunks in Niedersachsen nicht; im Gegenteil: Es ist einer kurzzeitig günstigen politischen Konstellation zu verdanken, daß es überhaupt zu einem Betriebsversuch kam, der über den gesetzlich geforderten Umfang hinausging.

Seit dem 1. April 1997 läuft in Niedersachsen der Betriebsversuch zum lokalen Rundfunk. Dieser wird von einigen medienpolitischen Akteuren als 'großes medienpolitisches Projekt' (NLM 1998) in und für Niedersachsen bezeichnet. Die Aufmerksamkeit des Betrachters soll damit auf 14 befristete Betriebsversuchsprojekte gelenkt werden, gleichwohl viele Fragen nach dem medienpolitischen Gewicht bzw. der

medienpolitischen Aktivität Niedersachsens unbeantwortet bleiben. In einem längeren Rückblick sind es drei medienpolitische Ereignisse in Niedersachsen, die erinnerungswürdig sind: (1) Der Streit um den NDR und die darauf erfolgte stärkere regionale Ausrichtung der öffentlich-rechtlichen Mehrländeranstalt; (2) die frühe Einführung privat-kommerziellen Rundfunks und schließlich (3) die zunächst auf fünf Jahre befristete Lizenzierung nichtkommerziellen lokalen Hörfunks und Offener Kanäle. Für alle drei Ereignisse waren parteipolitische Konstellationen maßgeblich.

Die niedersächsische Rundfunkentwicklung zeigt, daß die Politik ihre Steuerungskompetenz wahrnimmt, sofern die politische Konstellation und die gesellschaftlichen Nachfragen dies begünstigten bzw. dadurch aktiviert werden. Der Abschied vom ausschließlichen terrestrischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk markierte den Anfang vielfältigster Entwicklungsmöglichkeiten, von denen bisher die großen privat-kommerziellen Hörfunk- und Fernsehsender der augenfälligste Ausdruck sind. Nur vordergründig ist es daher paradox, daß alternative „low budget-Sender“ genau in der medienpolitischen Phase ihren „boom“ erleben, in der die Entwicklung des gesamten Mediensystems eher in eine vollkommerzialisierte und hochtechnisierte Richtung geht.

Das niedersächsische Lokalfunkprogramm tritt nunmehr innerhalb des Politikzyklus in die Phase der politischen Verarbeitung von Ergebnissen. Mit dem Beginn der Begleitforschung, d. h. der Erstellung von Inhalts-, Produktions- und Rezeptionsstudien wird jene Wissensbasis geschaffen, die für die zukünftige Ausgestaltung des Lokalfunks mitentscheidend werden soll. Im Durchlauf der Phasen des Politikprozesses hat die von den Grünen maßgeblich formulierte Idee der „Freien Radios“ Veränderungen erfahren. Die ehemals wahrzunehmende Dominanz des kleinen Partners reduzierte sich in drei Schüben:

- im Vorfeld und während der Beratungen zum Landesrundfunkgesetz,
- nach dem Ausscheiden aus der Landesregierung und
- während der Programmimplementation durch die Landesmedienanstalt.

Diese Transformation des Konzeptes einer Gegenöffentlichkeit in Gestalt der Bewegung „Freier Radios“ wird umso deutlicher, wenn man sich in Erinnerung ruft, daß es zunächst kleine Gruppen sogenannter Radio-Piraten waren (z. B. „Radio Freies Wendland“ in Gorleben), die durch unkonventionelle Nutzung des alten Mediums Radio auf den ge-

sellschaftlichen Bedarf alternativer Medien aufmerksam machten. Politischen Rückhalt fanden diese, mit stark aufklärerisch-kritischem Anspruch verbundenen Forderungen bei den Grünen (vgl. Grieger 1994). Da sich in Niedersachsen die Alternativpartei schon relativ früh im Landtag etablieren konnte, fungierten die Grünen als klassischer Transmissionsriemen (selektiver) gesellschaftlicher Interessen. Mit dem Machtwechsel von 1990 ergaben sich neue Chancen für den Lokalfunk. Die niedersächsischen Radioinitiativen sahen nun die Umsetzung ihrer Interessen greifbar nahe, einen „alternativen“ Rundfunk aufzubauen. Sie waren über die Grünen in die medienpolitische Arena hineingetreten.

Die Idee des Lokalradios wurde dann in der aufgezeigten Form „verarbeitet“. Neben den ursprünglichen Alternativfunkern organisierten sich mehr und mehr auch andere Akteure unterschiedlichster Herkunft und politisch-gesellschaftlicher Provenienz, um am Lokalfunkprojekt teilzuhaben (z. B. die OK-Aktiven aber auch einige Verlage sowie vielfältigste Institutionen und Verbände in den als potentiell geltenden Versuchsgebieten).

Eine Einschätzung der Qualität der erst kurzzeitig sendenden Projekte ist zwar zum Ende 1998 weder möglich noch beabsichtigt. Doch schon mit dem Beginn der wissenschaftlichen Begleituntersuchung gerieten die Entwicklungsoptionen des niedersächsischen Lokalfunks an die Öffentlichkeit. Die NLM gab im Rahmen der Aufnahme des Sendebetriebs des „StadtRadio Göttingen“ am 1. April 1997 „vier Optionen“ bekannt, die für die Zukunft des Lokalfunks in Betracht kämen:

- die „Fortführung der bestehenden Radios über den Fünfjahreszeitraum hinaus“,
- eine „landesweite Einrichtung von nichtkommerziellem Hörfunk“,
- eine „Teil- oder Vollkommerzialisierung der Lokalradios“,
- eine „Beendigung des Betriebsversuchs mit Abschaltung der Lokalradios“ (HAZ, 27.3.97).

Da die NLM den Offenen Kanal Hörfunk bzw. Fernsehen in dieser Betrachtung ausgeschlossen hatte, beschränke ich mich hier auf das nichtkommerzielle Lokalradio.

Die Zukunft der Offenen Kanäle wäre dahingehend prognostizierbar, daß sich öffentlich-rechtliche Institutionen, z. B. die Kommunen, im Rahmen des gesetzlich begrenzten Umfangs beteiligen und der OK somit zu einem „Kommunal-Kanal“ werden könnte. Ob in diesem Modell die intendierte Unabhängigkeit und weitgehende bürgerschaftliche mediale Selbstdarstellung noch gesichert ist, ist fraglich. Die Nichterwähnung der OK reflektiert zudem auf ihre (noch) unumstrittene und beizubehaltende Finanzierung aus der anteiligen Rundfunkgebühr.

Die Variante 1 ist die unkomplizierteste und eher unwahrscheinlichste. Zum einen muß hypothetisch mit problematischen Entwicklungen in einigen Betriebsversuchsgebieten gerechnet werden, zum anderen könnten weitere Radioinitiativen auf Zulassung pochen. Dies auch deshalb, da der NLM jüngst Frequenzen zugeordnet worden sind, die für den Lokalfunk zu verwenden sind (vgl. Pressemitteilung der nds. Staatskanzlei v. 11.11.98).

Die zweite Variante ist mißverständlich. Eine landesweite „Einrichtung“ nichtkommerziellen Rundfunks würde eine entsprechende Trägerinfrastruktur voraussetzen. Sie ist zwar auf der Basis von Landkreisen und kreisfreien Städten denkbar. Doch wenn mit der Variante 2 die landesweit in Aussicht gestellte Zulassung nichtkommerziellen lokalen Hörfunks gemeint ist, ergeben sich hieraus zwei Fragen: sind entsprechende örtliche terrestrische Frequenzen für eine Radioinitiative vorhanden und soll dann die möglicherweise stark erhöhte Zahl der Projekte aus dem Etat der NLM weitgehend bezuschußt werden? Die Antworten auf beide Fragen fallen eher skeptisch aus.

Die dritte Variante erscheint realistisch, da damit zu rechnen ist, daß in einigen Versuchsgebietregionen jene Akteure ihren Einfluß auf die Lokalfunkprojekte erhöhen könnten, die einer (Teil-)Kommerzialisierung offen gegenüberstehen. Zudem müßte eine Kommerzialisierung oder Teilkommerzialisierung nicht bedeuten, daß die Sender gewinnorientiert arbeiten. Eine Verwirklichung eines „Freien Radios“, dessen Leitbild u. a. die strenge Nichtkommerzialität ist, wäre dann aber eher eingeschränkt. Vorherrschender Typus könnte dann ein semi-professionelles Stadtradio werden, das stärker Rücksicht auf *Hörgewohnheiten* lokalspezifischer Milieus nimmt. Die Zahl solcher Radios wäre dann auf die derzeitigen Gebiete nicht beschränkt - vorausgesetzt die technischen Möglichkeiten und finanziellen Mittel stünden dazu bereit.

Die Variante 4 beschreibt den „worst case“. Für die sich über viele Jahre ehrenamtlich engagierenden Radioaktiven hieße dies, mit ihren Projekten gescheitert zu sein. Und das faktische Problem der defizitären lokalen medialen Öffentlichkeit bliebe bestehen - jedenfalls was die massenmedial-elektronische Seite betrifft.

Zum immerwährenden Problem zählt die Finanzierung des Lokalradios, die auch die Rundfunkstaatsvertragsnovelle im Sommer 1995 nur vordergründig gelöst hat. Durch die Kopplung der Finanzierung der Landesmedienanstalten an die Rundfunkgebühr entsteht ein typisches Spannungsverhältnis zwischen atypischen Finanzierungsfunktionen. Bleibt die Rundfunkgebühr konstant, bleibt auch das Finanzvolumen der LMA konstant. Wird dagegen die Rundfunkgebühr erhöht, erhöhen sich auch die Etats der Kontrollanstalten. Zu dieser externen, marginal bis überhaupt nicht zu beeinflussenden Variable des Finanzierungsumfangs kommen die internen Variablen hinzu. Es hängt von den einzelnen Landesgesetzgebern und Landesmedienanstalten ab, wie sie über den ihnen jeweils zustehenden Rundfunkgebührenanteil verfügen. Daß dabei Projekte eines alternativen, nichtkommerziellen lokalen Hörfunks sowie Offener Kanäle schnell zu einer Art „Verhandlungsmasse“ werden können, liegt auf der Hand. Die Aufgaben der LMA - u. a. die Zulassung und Kontrolle privater Sender - werden zukünftig noch anwachsen und erweitern sich mit zusätzlichen Modellprojekten im Bereich des digitalen Rundfunks (vgl. ALM 1996: 31-33). Ob dies auch in Niedersachsen in großem Umfang stattfinden wird, ist z. Zt. noch nicht gänzlich abschätzbar, gleichwohl auch hier mit der Novellierung des LRG Nds. im Dezember 1995 die Förderung von Modell-

projekten zu neuartigen Rundfunkübertragungstechniken vorgesehen und nunmehr auch projektiert ist (HAZ, 5.10.98).

Es ist eher davon auszugehen, daß Veränderungen im Lokalfunkprojekt vorgenommen werden, die damit Anpassungen darstellen, die sich für Teile des Betriebsversuchsprojekt schon jetzt abzeichnen. Dies betrifft in erster Linie das Werbe- und Sponsoringverbot. Die Erlaubnis einer kommerziellen oder teilkommerziellen Finanzierung des lokalen *privaten* Hörfunks hätte aber zur Folge, daß Mittel aus der Rundfunkgebühr nicht mehr den NKL-Projekten als Zuschuß gewährt werden könnten; bzw. nur noch schwerlich begründbar wären - sie fielen m. E. nicht mehr unter den „2-Prozent-Paragraphen“ (§ 40 RfStV i. d. F. v. 26.8./11.9.96).

Wie auch immer die Evaluation der Betriebsversuche ausfallen wird: Die Lokalfunkpolitik kehrt in die parlamentarische Arena zurück, und die parteipolitische Konstellation im Landtag zu Hannover wird zu einer entscheidenden Variablen. Die ausschließliche Beibehaltung und Ausweitung des Prinzips der Nichtkommerzialisierung hat dabei kaum eine Realisierungschance. Die SPD, die seit der Landtagswahl vom 1. März 1998 die absolute Mehrheit im Landtag besitzt, steht seit langer Zeit einer (Teil-)Werbefinanzierung des Lokalfunks aufgeschlossen gegenüber. Zwar befaßte sich die SPD in ihrem 98er-Wahlprogramm (als einzige Partei) nicht mit Medienpolitik. Doch auf Nachfrage, wie man sich die Zukunft des Lokalfunks vorstelle, äußerte sich ein Pressesprecher der Landtagsfraktion dahingehend, daß zur Zeit kein Entscheidungsbedarf bestünde. Gleichwohl gehe man von der Fortsetzung und Ausweitung der Projekte nach der fünfjährigen Versuchsphase aus. Dies habe zur Folge, daß die Finanzierung der einzelnen Projekte, mit deren Mitgliedern man regelmäßige Gespräche führe, sehr viel geringer ausfallen werde (Dr. Thomas Steg, Sprecher der SPD-Landtagsfraktion, telefonische Auskunft am 20.2.98).

Und auch Bündnis 90/Die Grünen scheinen gegenüber Formen des Sponsoring im Lokalradio nicht mehr abgeneigt zu sein. Zur Frage der Finanzierung von Lokalradios gab Jürgen Trittin in einem Interview zur Antwort: „Es gibt nur zwei Möglichkeiten: Entweder mittels Rundfunkgebühren oder über Formen freundlicher Öffnung. Ich spreche nicht von Werbung, sondern bewußt von Sponsoring. Sponsoring ist noch nicht kommerziell. Sehen Sie, es gibt Radio-Programme ohne eine einzige Werbeunterbrechung, aber absolut kommerziell. Ein ganz großer Irrtum, übrigens gerade kritischer Menschen auf der Linken, ist es, zu glauben, jede Form von Werbefinanzierung wäre automatisch kommer-

ziell. Es existieren hochkommerzielle Sender, zielgruppen- und main-streamorientiert, aber dennoch völlig werbefrei.“ Trittin plädierte dafür, innerhalb des NKL Sponsoring zuzulassen, da diese Sender „beim Kampf um die Rundfunkgebühren“ keine große Aussicht auf Erfolg haben dürften (Interview mit Jürgen Trittin [Bündnis 90/Die Grünen] in der Zeitschrift „megaHertz - Die Zeitung von Radio Flora“ [Hannover], 4. Jhg., Nr. 22, November 1998, S. 8).

Rundfunkpolitik ist und bleibt aber auch abseits des Lokalfunks weiterhin ein medienpolitisches Thema in Niedersachsen. Die Diskussion um eine eventuelle „Dritte Hörfunkkette“ in Niedersachsen hat im Herbst 1997 neuen Auftrieb bekommen. Diese Diskussion muß in Verbindung mit § 3 LRG Nds. gesehen werden. Dieser Paragraph gibt vor, wie die Zuordnung von Übertragungskapazitäten zu regeln ist. Dabei wird explizit auf die Funktion der Staatskanzlei hingewiesen, in diesem Bereich auf eine „sachgerechte Verständigung [...] der Beteiligten“ hinzuwirken.

In einer Aktuellen Fragestunde wollte die Abgeordnete Rebecca Harms (Bündnis 90/Die Grünen) wissen, ob und welche Chancen die öffentlich-rechtlichen Programme „Deutschlandradio“ und „Deutschlandfunk“ besäßen, auf dieser Kette zu senden. Eigens Ministerpräsident Gerhard Schröder (SPD) beantwortete diese Frage, und begann zugleich mit einer rechtlichen „Belehrung“ der Abgeordneten: „Deutschlandradio“ sei keineswegs Wettbewerber um eine eventuelle „Dritte Kette“, denn das Landesrundfunkgesetz schreibe in der Rangfolge der zu verbreitenden Programme vor, daß als Nutznießer einer möglichen „Dritten Kette“ nur Veranstalter *privaten* Rechts in Frage kämen. „Deutschlandradio möchte vielmehr durch Novellierung des Landesrundfunkgesetzes mit beiden Programmen in der Rangfolge dem NDR gleichgesetzt werden und damit auch Vorrang - jetzt kommt es; darüber müssen Sie genau nachdenken, liebe Frau Harms - vor dem nichtkommerziellen Hörfunk und vor den offenen Kanälen haben. Darüber kann man ja reden. Ob das Ihre Forderung ist, will ich mal dahingestellt sein lassen“ (Schröder, SPD, LT-Prot. Nds. v. 18.9.97: 9046). Sollte es zu einer solchen Veränderung kommen, sei die Fortentwicklung der Modellprojekte gefährdet und der Betriebsversuch entbehre der Grundlage einer stringenten Fortführung. Beides wolle die Landesregierung nicht. Darüber hinaus sehe es aus technischen Gründen zur Zeit eher schlecht aus, eine dritte Hörfunkkette zu etablieren. Schröder ergänzte: „Daß für eine dritte Hörfunkkette die materielle Basis gegeben ist, wage ich zu bezweifeln. Deswegen reden wir auch mit denen, die eine solche

dritte Hörfunkkette veranstalten könnten, die eindeutig werbefinanziert sein müßte, ob das geht. Das sind z. B. die Verleger, aber auch andere“ (ebd., 9048).⁹⁶ Die Werbefinanzierung würde die bestehenden zwei landesweiten privat-kommerziellen Programme in wirtschaftliche Bedrängnis bringen.

Den vorläufigen medienpolitischen Kompromiß um die „Dritte Kette“ teilte die Staatskanzlei in einer Pressemitteilung vom 11. November 1998 mit: „Staatskanzlei ordnet Frequenzen für mögliche 3. Hörfunkkette zu. NDR und Deutschlandradio erhalten zusätzliche Frequenzen“. Insgesamt sollen die 19 verfügbaren Frequenzen - im Einvernehmen aller Beteiligten - zur „Lückenversorgung“ beitragen. Dies betrifft NDR 4 Info, NJoy und Deutschlandradio. Die Staatskanzlei hat dabei einige Frequenzen der NLM zugeordnet: für den privaten Rundfunk und den möglichen Aufbau einer dritten Hörfunkkette. Ob eine solche „Dritte Kette“ Aussicht auf Wirtschaftlichkeit besitzt, wird die NLM in einem Gutachten prüfen lassen. „Für weitere Frequenzen mit lokaler Reichweite hat sich die Landesmedienanstalt im Übrigen eine spätere Nutzung für Lokalfunk vorbehalten. Handlungsbedarf gibt es hier erst im Jahr 2001, wenn der gegenwärtige Versuch [...] ausläuft und über die Zukunft des 'Bürgerfunks' entschieden werden muss“.

2. Medienwandel, Gesellschaftswandel und die Prognosefähigkeit der Lokalfunkentwicklung

Fokussiert man die Funktion des Rundfunks, Hersteller medialer politischer Öffentlichkeit zu sein, so stellt sich mehr und mehr die Frage, ob es eine solche, für die gesamte Gesellschaft und integrativ wirkende Medienöffentlichkeit überhaupt noch gibt (vgl. Jarren/Krotz 1998). Verneinen kann man diese Frage, wenn man die Angebotsvielfalt und Publikumsfragmentierung als so weit fortgeschritten sieht, daß diese umfassende Folgen für die politische Kommunikation in der Demokratie zeitigt. Auch die Chancen zur „Verbesserung partizipatorischer Bürgerkompetenz“ durch Digitalisierung und „Internetisierung“ sind noch skeptisch abzuschätzen, d. h. es ist fraglich, ob „im Zuge des medialen Wandels somit auch ein Demokratiewandel erfolgt“

⁹⁶ Den Prozeß um die Einführung einer möglichen dritten privaten Hörfunkkette begleitete der Verband Nordwestdeutscher Zeitungsverleger sehr aktiv. Da das LRG Nds. die Vergabe an einen privaten Veranstalter vorsehe, seien wiederum die Finanzierungsgrundlagen, d. h. die Einnahmen aus dem Anzeigengeschäft, der Verlage betroffen (Interview).

(Sarcinelli 1997: 319). Sarcinelli resümiert: „Nach heutiger Sicht scheinen Untergangsprophetien ebenso unangebracht wie teledemokratische Idealisierungen. Vielmehr zeichnet sich ab, daß der mediale Wandel auch in demokratischer Hinsicht ein dialektischer Prozeß ist“ (Sarcinelli 1997: 339, mit Bezug auf Münchs „Dialektik der Kommunikationsgesellschaft“ [1991]. Vgl. dazu auch die in Kapitel 1, Abschnitt 3 entfalteten Argumente).

Die sich auf das Mediensystem auswirkenden gesellschaftlichen Wandlungsprozesse können nach Friedrich Krotz unter anderem mit Prozessen der Globalisierung und Individualisierung beschrieben werden. Globalisierung, verstanden als Modernisierungsprozeß bzw. als „weltweite industrielle, ökonomische und kulturelle Entwicklung hin zu einer wirtschaftlich und kulturell weltweit vernetzten Gesellschaft“ (Krotz 1998: 99), erwirkt im Mediensystem eine Veränderung von Angebotsstrukturen und -inhalten. Vielfach offen sind dabei noch die Fragen, welche Konsequenzen sich daraus für die Medienrezeption ergeben. Der gesellschaftliche Prozeß der Individualisierung - nicht gleichzusetzen mit Individuation - kann nach Ulrich Beck in drei Dimensionen gespalten werden. Die (1) Freisetzungsdimension umschreibt Prozesse der Loslösung aus traditionellen Sozial- und Interaktionsformen, bspw. die Schwächung der Familie als basaler Lebensform (ebd., 100). Mit der (2) Entzauberungsdimension lassen sich der „Verlust von traditional vermittelten Sicherheiten im Hinblick auf Handlungsweisen“ (a. a. O.) fassen. Der Bedeutungsgewinn gesellschaftlicher Institutionen für Leben und Alltag sind Ausdruck der (3) Kontroll- bzw. Reintegrationsdimension. Nach Krotz fehlt bei Beck ein tiefergehendes Verständnis des Wechselverhältnisses von Individualisierung und den Medien. Denn Medien, d. h. Radio, TV und die Tageszeitung, verändern sich im Hinblick auf ihre Funktion als soziale Institution. Sie lösen sich von ihrer Mediatisierungsfunktion im Zuge ihrer Wandlung zu Wirtschaftsunternehmen (ebd., 101). Ihr institutionelles Eigeninteresse gründet nun darin, am Markt erfolgreich zu sein (ebd., 102). Somit findet ein gleichzeitiger Prozeß der De- und Reinstitutionalisierung statt. Die Deinstitutionalisierung meint den Abschied von der Vermittlungsfunktion politischer Kommunikation, die Reinstitutionalisierung umschreibt die Funktion der Medien, Produzent kultureller Güter für Teilgruppen zu sein. Folge dieses wechselhaften Prozesses ist eine Veränderung der Mediennutzer zu den Medien (ebd., 103). Einerseits werden die Medien für Kommunikation und Orientierung immer wichtiger, andererseits erleben die Nutzer ihr Verhältnis zu den Medien als unsicher und pro-

blematisch. „Das Publikum zerstreut sich ganz allgemein [...], und die Nutzung der Genres der politischen Kommunikation und ihre Bedeutung in der Perspektive der Einzelnen verändern sich. (Organisierte) Öffentlichkeit, wie sie bisher für Demokratie als konstitutiv gedacht worden ist, löst sich unter aktiver Beteiligung der Rezipienten und Rezipientinnen tendenziell auf“ (Krotz 1998: 103).

In der Argumentation von Krotz lassen sich Parallelen zur „Dialektik der Kommunikationsgesellschaft“ erkennen, wie sie Richard Münch wiederholt vorgetragen hat. Eine seiner Kernthesen ist, daß die „Zeit der Aufmerksamkeit für mediale Kommunikationsofferten [...] immer kürzer [wird]. Dementsprechend wachsen die Zwänge der Aufmerksamkeitserzeugung durch die Inszenierung medialer Ereignisse“ (Münch 1997: 64). Zentral ist für Münchs Beobachtung einer medialen Kommunikationsdynamik die Bestimmung der Logik medialer Kommunikation. „Ihr Kriterium ist weder kognitive Wahrheit noch normative Richtigkeit, noch ästhetische Gültigkeit, noch religiöse Sinnhaftigkeit, sondern die Akkumulation von medialer Reputation um ihrer selbst willen. Das kann man sich analog zum Zwang zur Kapitalakkumulation im Konkurrenzkapitalismus vorstellen“ (Münch 1997: 68). Diese parallele Logik entfalte eine spezifische Dynamik. „In der Kommunikationswelt kann man nur durch weitere Kommunikation überleben, weil man andernfalls unter der Lawine von Kommunikation begraben wird. Das impliziert ebenso einen Zwang zur medialen Ereignisproduktion auf globaler und lokaler Ebene. [...] Das lokale Leben hat dementsprechend längst die Unschuld der Traditionspflege in geschlossener Gemeinschaft verloren und befindet sich selbst im globalen Konkurrenzkampf um Aufmerksamkeit, Teilnahme und Einschaltquoten“ (Münch 1997: 69). Münch fokussiert seine Perspektive auf den hier interessierenden Typus „lokale Medien“: Diese „zielen deshalb im doppelten Sinn auf den globalen Markt. Zum Zwecke der Kommunikationsvermehrung müssen sie einerseits ihre lokale Klientel in Konkurrenz zum globalen Medienangebot bei der Stange halten, andererseits überlokal Publikum von außerhalb heranziehen. Beide Zwänge ergeben eine Strukturierung der lokal-medialen Ereignisproduktion nach einer global einheitlichen Logik der Aufmerksamkeitserzeugung“ (Münch 1997: 70).

Wie prognosefähig ist auf der Basis dieser Argumentation zum einen ein politisch initiiertes Medienwandel und zum anderen die publizistische Leistung des niedersächsischen Lokalfunks bzw. die Funktion der Offenen Kanäle, der Verwirklichung von Meinungsfreiheit dienlich zu sein? Saxer betont, daß „jeder gesetzgeberische Akt bzw. jede medien-

politische Initiative auf Annahmen über mutmaßliches künftiges Akteursverhalten“ basiere (Saxer 1994: 332). Saxer kritisiert aber an der Publizistikwissenschaft ihre geringe Prognosefähigkeit. So habe im Bereich der Entwicklung „Neuer Medien“ mehr Ideologie statt Prognostik vorgeherrschte. Hinsichtlich der hier verfolgten Fragestellung interessiert besonders folgendes Verdikt Saxers über die Qualität von Begleitforschungsprojekten: „Abweichend von der ursprünglichen Idee, die vier Kabelpilotprojekte sollten stellvertretend die Medienzukunft erproben [...], schrumpften diese ja mit einzelnen Ausnahmen weitgehend auf den Status von Nutzungs- und Akzeptanzstudien“ (Saxer 1994: 334). Diese Kritik gelte auch für die über fünf Jahre wissenschaftliche Begleitforschung zum Lokalfunk in der Schweiz. Gleichwohl könne durch Begleitforschung Medienpolitik in begrenztem Rahmen rationalisiert werden. Das entscheidende Argument ist die Unmöglichkeit der Instrumentalisierung politisch initiierten Medienwandels: „Was schließlich die Frage der Instrumentalisierung von Medienkommunikation für geplanten Gesellschaftswandel betrifft, so knüpften sich z. B. an die erwähnten schweizerischen Versuche mit lokalem Rundfunk wie auch an deutsche nicht zuletzt gesellschaftsreformerische Erwartungen; namentlich erwartete die Regierung dadurch eine Belebung der lokalen Politik. Die Kenntnisnahme der einschlägigen Befunde der Medienwirkungsforschung hätte diesbezüglich schon zu einer realistischeren Zielbildung führen können. Zudem sind die Möglichkeiten einer solchen Instrumentalisierung in Demokratien, die ja dem Prinzip der Medienfreiheit anhängen, zum vornherein beschränkt.“ [...] Es gebe eine Medieneigenrationalität, „der jegliches medienpolitisches Planen Rechnung tragen muß. So ist geographische Versorgungsgerechtigkeit mit Medien wegen deren Zentrumsorientierung regelmäßig nur unvollkommen realisierbar“ (Saxer 1994: 336).

3. Perspektiven alternativer Kommunikation und des Lokalfunks in Niedersachsen

Den Beweis zur Argumentation Saxers lieferte Jarren. Noch kurz vor Ablauf der Bewerbungsfrist der NKL-Initiativen machte er im Rahmen einer Informationsveranstaltung der NLM kritisch darauf aufmerksam, daß die bisher existierenden Lokalradios „keinen nennenswerten publizistischen Zugewinn gebracht [hätten]. Das gelte für alle - für kommerzielle und nichtkommerzielle Sender, für Boulevard- und Kommunalradios auch für die lokalen Programme, die ins Rahmenprogramm von

Radio Nordrhein-Westfalen eingeblendet werden“. Seine Untersuchungen zum Lokalradio zeigten, daß sich nur in sehr wenigen Segmenten ein publizistischer Wettbewerb zwischen der Lokalpresse und dem lokalen Rundfunk zeige. Dies habe auch mit der starken Themenkongruenz zwischen beiden Medien zu tun. Restriktiv in der publizistischen Leistung der Lokalradios wirke sich die personelle und finanzielle Ausstattung aus. Als Konsequenz ergebe sich daraus für nichtkommerzielle Radioprojekte der Zwang zur erheblichen Mittelbeschaffung oder einer Kooperation mit vorhandenen Landessendern. Letzteres enthalte die Gefahr, wenig eigenes Profil entwickeln zu können (FR, 6.2.95).

Die Kritik an den Unzulänglichkeiten alternativer Kommunikation sind nicht neu. So wurde wiederkehrend bemängelt:

- die ausbleibende Publikumsresonanz,
- eine ungesicherte ökonomische Grundlage,
- die schlechte Qualität von Produkt und Inhalt,
- die durch umfassende Transparenz und Gleichberechtigung eher hinderlichen Arbeitsstrukturen,
- die Unfähigkeit, aus Fehlern zu lernen und schließlich
- die Lernfähigkeit der etablierten Medien, vernachlässigte Themen aufzugreifen (vgl. Weichler 1987: 363-379).

Auf der Seite des Erfolgs wurden verbucht:

- die Selbstverständigung innerhalb neuer sozialer Bewegungen sowie die Stärkung des Protestpotentials,
- die Thematisierungsfunktionen für eine bisweilen enge Medienöffentlichkeit in der Bundesrepublik,
- das Aufgreifen der vernachlässigten Themen innerhalb der etablierten Medien,
- die Erzeugung medialer Vielfalt, oftmals aber eher dort, wo schon eine gewisse Vielfalt herrschte, wie z.B. in Universitäts-Städten (vgl. Weichler 1987: 386-390).

Kurt Weichler vermutet aufgrund seiner auf breiter Literatur gestützten Befunde, „daß sich innerhalb der alternativen Kommunikationsformen eine pragmatische Handlungsweise Platz schaffen wird, was in der Folge mit einer sich ausbreitenden Kommerzialisierung und Professionalisierung sowie dem Abschied von alternativen Medienidealen gleichzusetzen ist“ (Weichler 1987: 396). Er geht noch weiter und prognostiziert

(insbesondere auf der Folie alternativer Printerzeugnisse): „Die Orientierung am überwiegend jungen Publikum erfordert die Ausrichtung der medialen Produkte an den in dieser Zielgruppe vorhandenen Werte und Normen. Diese aber befinden sich im Wandel, ohne daß dies alle Medienarbeiter bereits registriert haben“ (a. a. O.).

Eine andere Unsicherheit hinsichtlich des publizistischen Auftrags des Lokalfunks und seiner Realisierung kommt bei einem Mitglied einer hannoverschen Lokalradioinitiative zum tragen: „Den lokalen Hörfunkinitiativen wurden maximale Auflagen bei minimaler Hilfestellung gemacht“, d. h. der augenscheinlich hohe Anspruch des Gesetzgebers am Lokalfunk ging, nach Meinung des Autors, nicht einher mit einer entsprechenden professionellen Beratung und Unterstützung durch die NLM (Litwischuh 1995: 22-24).

Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man sich den Leistungskatalog des Lokalfunks in Erinnerung ruft (vgl. die Abbildung 7 in Kapitel 5). Doch wenn man davon ausgeht, daß es ernstzunehmende gesellschaftliche Forderungen nach und entsprechende Initiativen für einen selbstproduzierten Lokalfunk gibt, dann müßte die NLM als Lizenz- und Aufsichtsbehörde nur noch sanft „steuern“, um den Erfolg eines neuartigen Bürgerradios sicherzustellen.

Eine ähnliche Diskussion findet zur Aufgabe und Entwicklung des Offenen Kanals statt. Paradoxe Weise ist das Neue am OK Fernsehen das Alte des Mediums: „Generell kann für [...] die [...] OK in der Bundesrepublik konstatiert werden, daß sich die dortigen Produktionen ganz überwiegend an den bekannten fernsehspezifischen Genres und Gattungen orientieren und sich auch daran abarbeiten“ (Kubicek u. a. 1997: 94).⁹⁷ Viel gravierender als die Imitation fernsehspezifischer Produktionsweisen ist nach Ansicht der Forscher um Kubicek folgendes Problem: „Als Medium für alternative Öffentlichkeiten oder soziale Minderheiten wird der OK - sieht man von wenigen Ausnahmen ab - kaum genutzt. Und in den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung greift der OK praktisch nicht ein“ (Kubicek u. a. 1997: 99). Die von den OK-Machern wiederholt postulierten Anspruchs- und Erwartungshaltungen finden kaum eine Entsprechung im jeweiligen Programm. Programmplanung würde dagegen dem Selbstverständnis des Mediums geradewegs zuwiderlaufen. Ku-

⁹⁷ Die Ergebnisse der Untersuchung von Kubicek u. a. (1997: 88-110) beziehen sich auf den Offenen Kanal Bremen. Sie sind - so auch der Eindruck der Autoren - aber in vielen Bereichen übertragbar auf andere Offene Kanäle in Deutschland.

bicek u. a. kommen zum Schluß ihrer Analyse zu der Erkenntnis, daß „es sich bei den Offenen Kanälen in Deutschland sozusagen um einen medienpolitischen Entwurf ‘von oben’ [handelt] - ein in seinen normativen Zielsetzungen und institutionellen ‘Spielregeln’ relativ starr definiertes Projekt, das den Macherinnen und Machern vergleichsweise wenig konzeptionellen Gestaltungsspielraum läßt“ (Kubicek u. a. 1997: 104).

Sind die Landesmedienanstalten, als Träger und/oder Lizenzierungs- und Kontrollinstitutionen der Offenen Kanäle, also aufgefordert, hier zu steuern? Innerhalb der politik- und medienwissenschaftlichen Diskussion um den OK wird die Crux des Politikfeldes sehr deutlich: Kann und soll durch politische Steuerung der Medien die ihnen grundlegende Freiheit geschaffen bzw. erhalten bleiben? Oder führen erst Formen der Selbststeuerung zur Herausbildung der demokratiedienlichen Medienfreiheit? Winand Gellner und Stephan Tiersch (1993: 187) gehen von der normativen Idealvorstellung aus, „daß die radikale Form des Offenen Kanals nur durch gezielte Steuerung (u. a. Prinzip Schlange, Werbe- und Sponsoringverbot) zu realisieren ist“. Erst so entstünde die „Möglichkeit der Verwirklichung politischer Bürgerkultur im demokratischen Staat“. Und dies verleihe dem Medium „eine Legitimation, die qualitativ in idealer Weise den grundgesetzlich verbürgten Anspruch auf Meinungs- und Informationsfreiheit realisiert“ (a. a. O.). Gellner/Tiersch machen darüber hinaus auf zwei wichtige Momente aufmerksam: Zum einen wurde und wird der Offene Kanal immer im Hinblick auf die Verbesserung der elektronischen Nahraumkommunikation diskutiert; zum anderen wohnt diesem Medium ein spezifisches Spannungsverhältnis inne, daß mit den Polen „völlige Zugangsoffenheit/keine Programmstruktur/geringe Rezipientenfreundlichkeit“ versus „Forderung und Wunsch nach Lokalbezug/Bedürfnisbefriedigung der Zuschauer/rezipientenfreundliche Programmstruktur“ beschrieben werden kann (Gellner/Tiersch 1993: 189). „Aus politikwissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten zur Gestaltung und Steuerung Offener Kanäle es gibt und ob der politische Wille zu ihrer Nutzung besteht“. Gellner/Tiersch gehen dabei davon aus, „daß sich ein lokaler Offener Kanal an die Nachfrage der Zuschauer und der örtlichen Werbetreibenden anpassen würde, wenn er der Selbststeuerung überlassen bliebe“ (ebd., 190).

Zur Zeit besteht in den niedersächsischen Offenen Kanälen - hinsichtlich des Einströmens privater Werbeinteressen - noch eine Barriere. Diese Barriere kann aber schnell bröckeln, wenn zum einen der Ge-

setzgeber Formen des Sponsoring zuläßt und zum anderen - was auch beobachtbar ist - eine Angleichung zum Modell des NKL stattfindet. Prognostizierbar wäre dann ein redaktionell betreutes Initiativenfernsehen.

Helmut Volpers (1995: 108) zeigt zwei Perspektiven auf, wie sich ein nichtkommerzieller lokaler Hörfunk etablieren könnte: „Wenn überhaupt eine Bedarfslücke [...] auszumachen ist, dann allenfalls in einer regionalen Größenordnung, die erheblich kleiner ist als die Sendefläche der bestehenden Regionalfenster“. Und er ergänzt: „Der nichtkommerzielle lokale Hörfunk in Niedersachsen müßte also innerhalb kleiner Räume Informationsleistungen eines engagierten Lokaljournalismus anbieten, wenn er eine Lücke zum gegenwärtigen regionalen hörfunkjournalistischen Angebot schließen will“.

Wie betrachtet die NLM die Entwicklung der „Bürgermedien in Niedersachsen“ (NLM 1998)? Verbindendes Ziel aller Projekte sei es, „Themen und Meinungen öffentlich [zu] machen, die im öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Rundfunk nicht (mehr) vorkommen“ (NLM 1998: 6). Die Probleme, mit denen die Modellprojekte u. a. konfrontiert seien, erwachsen aus dem „rundfunkimmanenten Dilemma“, zum einen Repräsentanten der „Medienkultur“ zu sein. Dies bedeute faktisch, mit spezifischen Erwartungshaltungen der Rezipienten konfrontiert zu werden sowie eingebunden zu sein in ökonomische und ästhetische Prinzipien des Rundfunks. Zum anderen entstünde aus ihren gesetzlich definierten Aufgaben der Anspruch, soziokulturelle - d. h. partizipations-, interaktions- und prozeßorientierte - Ziele im lokalen Raum zu verfolgen. Die NLM resümiert daher verhaltend-skeptisch: „Der Erfolg, die Akzeptanz der Modellprojekte hängen nicht zuletzt davon ab, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger ihre Sender als ihre eigenen annehmen, selbst aktiv werden, selbst Programme machen - und ihre traditionelle Rolle als mehr oder weniger passive Rezipienten verlassen. Nicht zuletzt davon wird in Verbindung mit den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleituntersuchungen abhängen, ob und in welcher Form lokaler kommerzfreier (sic!) Rundfunk in Niedersachsen dauerhaft und flächendeckend etabliert werden kann“ (NLM 1998: 8).⁹⁸

⁹⁸ Die NLM bzw. die Abteilung NKL/OK positionierte sich in dieser Veröffentlichung und forderte implizit, „kommerzfreien“ Lokalfunk beizubehalten. Ob damit ein Werbe- und Sponsoringverbot einhergeht, bleibt unklar (vgl. dazu auch [weiter oben] die sibyllinisch anmutende Argumentation Jürgen Trittins).

Die 14 Betriebsversuchsprojekte in ausgewählten niedersächsischen Kommunen erweitern sicherlich nur sehr begrenzt die Zahl der aktiv Medieninhalte Produzierenden Bürger. Ob anstatt des Radios neue elektronische Informations- und Kommunikationstechnologien diesen Platz auf der lokalen Ebene einnehmen könnten, ist skeptisch zu beurteilen. Zwar zeigen die Erfahrungen in Nordamerika einen großen bundesdeutschen Nachholbedarf. Doch Techniken wie das Internet sind an vielfältige Voraussetzungen (Hard- und Software) gebunden, die eine sozialräumliche und milieuspezifische „kommunikative Schwelle“ darstellen, deren politisch gewollte Überwindung sehr kosten- und ausbildungsintensiv ist. Die neuen Dienste stellen eher eine Ergänzung für die „Info-Elite“ dar.

Die Modellprojekte in Niedersachsen sind somit noch Ausfluß des traditionellen Rundfunkverständnisses, d. h. sie sind gemeinwohlorientiert und sollen mit einfachen Mitteln eine publizistische Ergänzung liefern und der Verwirklichung von Meinungsfreiheit dienlich sein. Das Problem einer publizistischen Armut in vielen niedersächsischen Kommunen, die Konzentration und Vermachtung der privat-kommerziellen Medien ist aber weiterhin virulent, und der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist weiterhin und verstärkt in einer Legitimations- und Finanzierungskrise.

Zwar zeigt sich in einem Vergleich zu anderen Bundesländern die Einzigartigkeit des niedersächsischen Lokalfunkmodells.⁹⁹ Doch normativ ist zu fragen, ob die niedersächsische Lokalfunkvariante eher dem Anspruch der demokratisch sensiblen Funktion des Massenmediums Rundfunk gerecht wird, oder ob es sich „nur“ um ein kurzzeitiges kulturpolitisches Programm geringer Reichweite abseits der übergreifenden Medienentwicklungen handelt.

Die Chance, sich in den jeweiligen lokalen Räumen mit dem neuen Hörfunk und den Offene-Kanal-Angeboten zu etablieren, ist gegeben. Hier liegt zu einem ein sehr großer Teil der Verantwortlichkeit bei den

⁹⁹ Die Landesanstalt für privaten Rundfunk in Hessen erteilte erstmals im Januar 1995 eine Lizenz für einen nichtkommerziellen Lokalsender. Mittlerweile sind sieben werbefreie Stationen auf lokaler Ebene zu hören. Die Programmschemata der Sender zeigen, so Pia Merz (1998), zwar eine recht große Vielfalt an Themen und Musikstilen. Doch die Struktur der Radioaktiven sei keineswegs repräsentativ: es herrsche der Prototyp des männlichen, jungen und hochgebildeten NKL-Produzenten vor. Merz kommt in ihrer Untersuchung zu dem Schluß, daß trotz der ungewohnten und unprofessionellen Präsentationsformen sowie der nur geringen thematischen Unterschiede zu öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, der NKL aufgrund seines lokalen Bezugs eine publizistische Vielfaltsbereicherung darstelle.

Aktiven vor Ort, mit ihren Programmen genau die vernachlässigten medialen Kommunikations-, Informations- aber auch Unterhaltungsbedürfnisse zu erfüllen, die lokalspezifisch vorhanden sind. Somit schließe ich mich der Argumentation der NLM an. Doch wie die Initiativen diese Bedürfnisse ihrer Hörer erfahren können, bleibt mehr als rätselhaft. Entsprechende finanzielle Mittel einer traditionellen Hörerforschung stehen ihnen bisher nicht zur Verfügung. So scheinen sie - neben eigenen Stichproben, Erfahrungen und „Gefühlswerten“ - auf die ersten Ergebnisse der Evaluation vertrauen zu müssen.

Die niedersächsische Lokalfunkvariante hätte aufgrund der spezifischen Medienstruktur eine Entwicklungschance, da die neuen Sender im Rundfunkbereich zu lokalen „Monopolisten“ werden könnten. Sie sind - im Gegensatz z. B. zu Städten in Bayern - derzeit nur geringer Konkurrenz ausgesetzt, d. h. sie könnten jetzt einen Startvorteil erlangen, der auch nach einer weiteren Liberalisierung des Rundfunksektors vorteilhaft ausfiele. Dies würde auch die Variante betreffen, die einige NKL-Initiativen in Erwägung gezogen haben: die verstärkte Vernetzung der einzelnen Projekte und die Planung eines Mantelprogramms, um zum einen die „dritte Mediensäule“ zu festigen und zum anderen kleineren Initiativen die Chance zur Realisierung ihres lokalen Radios zu geben.

Es ist aber ständig zu problematisieren, ob die Projekte nicht mit publizistischen, politischen, sozialen, kulturellen und pädagogischen Aufgaben überfrachtet werden. Können einzelne Lokalsender wirklich zum „Sprachrohr der Ungehörten“ werden? Müssen sie mit einem solcherart umfassenden Anspruch nicht scheitern? Muß man nicht eher mit Begeisterung verfolgen, wie die ehrenamtlichen Akteure über Jahre der Planungsunsicherheit es geschafft haben, sich zu organisieren, um an ihrer Idee eines selbstproduzierten Bürgerfunks festzuhalten, ja, daß sie es letztlich geschafft haben, auf Sendung zu gehen?

Insgesamt ist zu erwarten, daß sowohl die politische als auch die wissenschaftliche Debatte um lokalen Rundfunk eine neue Dynamik bekommen wird, denn die Zahl kleinerer, nichtkommerzieller Projekte nimmt bundesweit weiter zu. Zudem kann mit der Einführung digitaler Übertragungstechniken durchaus die Hoffnung verbunden werden, daß weitere lokale Rundfunkprojekte zugelassen werden - sofern die gesellschaftliche Nachfrage und der politische Wille dazu besteht, diese Form der elektronischen Kommunikation technisch, organisatorisch und insbesondere finanziell zu fördern.

Literaturverzeichnis

- AKOK, o. J.: Offene Kanäle und Bürgerfunk in Deutschland. Rundfunk der dritten Art. Herausgegeben vom Arbeitskreis Offener Kanal und Bürgerrundfunk der Landesmedienanstalten (AKOK), Halle.
- Albrecht, Ernst, 1986: Die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologien für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Neue Informations- und Kommunikations-Technologien in der Anwendung, Melle und St. Augustin, 17-23.
- ALM, 1996: Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch der Landesmedienanstalten. Privater Rundfunk in Deutschland 1995/96, München.
- Altmeppen, Klaus-Dieter, 1996: Medien und Ökonomie - Medienökonomie. Zur medienökonomischen Forschung und zu diesem Band, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.), Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen, 9-24.
- Balduhn, Helge, 1989: Lokalfunk in Niedersachsen. Zur Entwicklung und Realisierung eines neuen Konzeptes. Diplomarbeit, Hochschule für Musik und Theater Hannover, Ergänzungsstudiengang Journalistik, Hannover.
- Bausch, Hans, 1980a: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil, München.
- Bausch, Hans, 1980b: Rundfunkpolitik nach 1945. Zweiter Teil, München.
- Bell, Daniel, 1979: Die nachindustrielle Gesellschaft, Reinbek b. Hamburg.
- Benz, Arthur, 1997a: Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 303-322.
- Benz, Arthur, 1997b: Von der Konfrontation zur Differenzierung und Integration - Zur neueren Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 9-29.
- Bericht, 1995: Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland. Vorgelegt von Jo Groebel u.v.a., Gütersloh.
- Bessler, Hansjörg, 1987: Lokaler Rundfunk - große Hoffnungen-schlechte Aussichten, in: Media Perspektiven, H. 11, 725-732.
- Bethge, Herbert, 1996: Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, in: Media Perspektiven, H. 2, 66-72.
- Birke, Adolf M./Mayring, Eva A. (Hrsg.), 1992: Britische Besatzung in Deutschland. Aktenerschließung und Forschungsfelder (Deutsches Historisches Institut London), London.
- Blanke, Bernhard, 1994: „Governance“ im Gesundheitswesen, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Krankheit und Gemeinwohl. Gesundheitspolitik zwischen Staat, Sozialversicherung und Medizin, Opladen, 13-35.
- Blanke, Bernhard/Heinelt, Hubert/Macke, Carl-Wilhelm, 1987: Großstadt und Arbeitslosigkeit. Ein Problemsyndrom im Netz lokaler Sozialpolitik, Opladen.
- Blanke, Bernhard/Benzler, Susanne/Heinelt, Hubert, 1989: Arbeitslosigkeit im Kreislauf der Politik. Eine konzeptionell erweiterte Policy-Analyse zur Erklärung unterschiedlicher Aktivitäten gegen Arbeitslosigkeit auf lokaler Ebene, in: Gegenwarts-kunde 38, 529-560.
- Bleses, Peter/Offe, Claus/Peter, Edgar, 1997: Öffentliche Rechtfertigungen auf dem parlamentarischen „Wissensmarkt“ - Argumentstypen und Rechtfertigungsstrategien in sozialpolitischen Bundestagsdebatten, in: PVS 38, 498-529.
- Boos, Margarete/Fisch, Rudolf, 1987: Die Fallstudie in der Organisationsforschung, in: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen, 350-376.

- Borchert, Jens/Golsch, Lutz/Jun, Uwe/Lösche, Peter, 1996: Einleitung: Das sozialdemokratische Modell - Krise und Perspektiven, in: Jens Borchert/Lutz Golsch/Uwe Jun und Peter Lösche (Hrsg.), Das sozialdemokratische Modell. Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel, Opladen, 7-21.
- Braunschweig, Stefan/Kleinsteuber, Hans J./Wiesner, Volkert/Wilke, Peter, 1990: Radio und Fernsehen in der Bundesrepublik. Erfahrungen und Ansätze für eine gewerkschaftliche Politik, Köln.
- Breunig, Christian, 1998: Offene Fernseh- und Hörfunkkanäle in Deutschland. Strukturen, Programme und Publikum der Bürgermedien, in: Media Perspektiven, H. 5, 236-249.
- DLM, 1990: Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Jahrbuch 89/90. Privater Rundfunk in Deutschland, München.
- Dröge, Franz/Kopper, Gerd G., 1991: Der Medien-Prozeß. Zur Struktur innerer Errungenschaften der bürgerlichen Gesellschaft, Opladen.
- Eberle, Carl-Eugen, 1989: Rundfunkübertragung. Rechtsfragen der Nutzung terrestrischer Rundfunkfrequenzen, Berlin.
- Edelman, Murray, 1990: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns (mit einem Vorwort zur Neuausgabe), Frankfurt/New York.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens, 1997: Der überforderte Staat, Frankfurt/M.
- Enquete-Kommission, 1996: Erster Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ zum Thema Meinungsfreiheit-Meinungsvielfalt-Wettbewerb. Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien (BT-Drs. 13/6000).
- Enquete-Kommission, 1998: Schlußbericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ (BT-Drs. 13/11004).
- Eucken, Walter, 1990: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Auflage, Tübingen.
- Fabris, Hans Heinz, 1976: Kommunikative Partizipation. Demokratisierung durch neue Technologien?, in: Manfred Kötterheinrich/Ulrich Neveling/Ulrich Paetzold und Hendrik Schmidt (Hrsg.), Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, Frankfurt/M./Köln, 430-442.
- Finckh, Andreas, 1997: Rundfunkfreiheit zwischen Regierungseinfluß und Parteienproporz. Zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Südwestdeutschland durch den SWR-Staatsvertrag, in: vorgänge 138, 8-15.
- Floherschütz, Rainer, 1997: Das Demokratieprojekt des Offenen Kanals. Chance oder Illusion?, in: Hans Karl Rupp/Wolfgang Hecker (Hrsg.), Auf dem Weg zur Telekratie? Perspektiven der Mediengesellschaft, Konstanz, 156-178.
- Fraenkel, Ernst, 1974: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, 6. Aufl., Stuttgart etc., 197-221.
- Franz, Gerhard/Klingler, Walter, 1991: Hörfunk zu Beginn der 90er Jahre. Trends und Analysen, in: Media Perspektiven, H. 8, 537-552.
- Frei, Norbert, 1983a: Die Presse, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden. Band 3: Kultur, Frankfurt/M., 275-318.
- Frei, Norbert, 1983b: Hörfunk und Fernsehen, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden. Band 3: Kultur, Frankfurt/M., 319-357.
- Friedrichs, Jürgen, 1990: Methoden empirischer Sozialforschung, Opladen.
- Friedrichsen, Mike/Vowe, Gerhard (Hrsg.), 1995: Gewaltdarstellungen in den Medien. Theorien, Fakten und Analysen, Opladen.
- Fuchs, Anke, 1992: Parteien und Medien - die Sicht der SPD, in: Gerhard W. Wittkämper (Hrsg.), Medien und Politik, Darmstadt, 213-220.
- Gates, Bill, 1995: Der Weg nach vorn. Die Zukunft der Informationsgesellschaft, Hamburg.

- Geiling, Heiko, 1996: Das andere Hannover. Jugendkultur zwischen Rebellion und Integration in der Großstadt, Hannover.
- Gellert, Inge/Wallburg, Barbara (Hrsg.), 1991: Brecht 90. Schwierigkeiten mit der Kommunikation? Kulturtheoretische Aspekte der Brechtschen Medienprogrammatis. Dokumentation (BrechtZentrumBerlin), Berlin.
- Gellner, Winand/Tiersch, Stephan, 1993: Programmpolitik der Landesmedienanstalten. Das Beispiel Offene Kanäle, in: Otfried Jarren/Frank Marcinkowski und Heribert Schatz (Hrsg.), Landesmedienanstalten - Steuerung der Rundfunkentwicklung? (Jahrbuch 1993 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation“ der DVPW und der DGPK), Münster/Hamburg, 187-203.
- Gerhards, Jürgen, 1997: Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas, in: KZfSS 49, 1-34.
- Gerhards, Jürgen, 1998: Konzeptionen von Öffentlichkeit unter heutigen Medienbedingungen, in: Otfried Jarren/Friedrich Krotz (Hrsg.), Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen (Symposien des Hans-Bredow-Instituts; Bd. 18), Baden-Baden, 25-48.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm, 1991: Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze, in: Stefan Müller-Doohm/Klaus Neumann-Braun (Hrsg.), Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Beiträge zur Medien- und Kommunikationssoziologie, Oldenburg, 31-89.
- Giesecke, Hermann/Klönne, Arno/Otten, Dieter, 1976: Gesellschaft und Politik in der Bundesrepublik. Eine Sozialkunde, Frankfurt/M.
- Gourd, Andrea, 1997: Neue Technik, neue Vielfalt? Entwicklung und Perspektiven des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans Karl Rupp/Wolfgang Hecker (Hrsg.), Auf dem Weg zur Telekratie? Perspektiven der Mediengesellschaft, Konstanz, 20-69.
- Görgen, Joachim, 1983: Der britische Einfluß auf den deutschen Rundfunk 1945 bis 1948, Berlin.
- Grewenig, Adi, 1996: Politikvermittlung und -aneignung durch Dokudramen? Gesellschaftliche Wirklichkeit im Deutungsprozeß des politischen Fernsehspiels, in: Otfried Jarren/Heribert Schatz und Hartmut Weßler (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel, Opladen, 271-286.
- Grieger, Karlheinz, 1994: Ein „runder Tisch“ zur medienpolitischen Lage offener Kanäle und freier Radios, in: medium, H. 3, 9-13.
- Grotjahn, Karl-Heinz, 1996: Demontage, Wiederaufbau, Strukturwandel. Aus der Geschichte Niedersachsens 1946-1996, Hameln.
- Günnel, Traudel/Klug, Andreas/Merkel, Felicitas, 1995: Radio für alle. Mensch-Macht-Meinung, Marburg.
- Haaren, Kurt van/Hensche, Detlef (Hrsg.), 1995: Multimedia. Die schöne neue Welt auf dem Prüfstand, Hamburg.
- Habermas, Jürgen, 1990: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuauflage, Frankfurt/M.
- Hasebrink, Uwe, 1994a: Das Publikum verstreut sich. Zur Entwicklung der Fernsehnutzung, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin, 265-287.
- Hasebrink, Uwe, 1994b: Hörfunk - ein politisches Informationsmedium? Ein Überblick über Forschungsergebnisse zur Hörfunknutzung, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland (Gegenwartskunde Sonderheft 8), Opladen, 157-172.
- Hecker-Gutachten, o. J.: Rechtsgutachten. Die Finanzierung von nichtkommerziellem Lokalrundfunk aus dem 2 %-Anteil an der Rundfunkgebühr gemäß § 29 RfStV, erstattet von Dr. Wolfgang Hecker für die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im niedersächsischen Landtag, o. O.
- Heinelt, Hubert, 1993: Policy und Politics. Zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 307-327.

- Heinelt, Hubert, 1998: Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5, 79-107.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.), 1996: Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen.
- Heinelt, Hubert/Weck, Michael, 1998: Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen.
- Henn, Bernhard, 1993: Die Sicherung von Meinungs- und Informationsvielfalt in neueren Rundfunkordnungen. Ein Vergleich der Rechtsvorschriften Frankreichs, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung pluralismustheoretischer Kategorien, Hamburg.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.), 1993a: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen.
- Héritier, Adrienne, 1993b: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 9-36.
- Herkströter, Dirk, 1994: Die Entwicklung der Landesmediengesetze, in: RuF 42, 60-81.
- Hesse, Joachim Jens, 1986: Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen, 11-25.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas, 1992: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 7., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Band 1: Text, Opladen.
- Hilger, Peter/Lenk, Wolfgang/Tegeler, Stefan, 1997: „Über allem (k)ein dicker fetter Zuckerguß“. Nichtkommerzielles Lokalradio als veralltäglichte Form kritischer Öffentlichkeit?, in: Heiko Geiling (Hrsg.), Integration und Ausgrenzung. Hannoversche Forschungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel, Hannover, 259-283.
- Hill, Werner, 1987: In der Krise. Als der Staatsvertrag 1978 gekündigt wurde, in: Wolfram Köhler (Hrsg.), Das Funkhaus Hannover. Beiträge zur Geschichte des Rundfunks in Niedersachsen, Hannover, 167-178.
- Hinrichs, Rainer, 1994: Professionalisierung durch Regierungsbeteiligung, in: Winfried Thaa/Dieter Salomon und Gerhard Gräber (Hrsg.), Grüne an der Macht. Widerstände und Chancen grün-alternativer Regierungsbeteiligungen, Köln, 88-106.
- Hirsch, Nicola, 1991: Lokaler Hörfunk in Nordrhein-Westfalen. Eine Analyse des Zwei-Säulen-Modells für privat-kommerziellen Rundfunk sowie seiner Realisierung aus politikwissenschaftlicher Sicht, Bochum.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1994: Stadien des Rundfunk-Richterrechts, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin, 17-33.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), 1987: Das Niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht. Dokumentation der Schriftsätze und des Urteils vom 4. November 1986, Baden-Baden.
- Hofmann, Jeanette, 1993: Implizite Theorien in der Politik. Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik, Opladen.
- Hohlfeld, Christoph, 1993: Grüne Eintracht Niedersachsen, in: Joachim Raschke, Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln, 348-359.
- Holgersson, Silke, 1995: Fernsehen ohne Kontrolle? Zur Aufsichtspraxis der Landesmedienanstalten in den Bereichen Jugendschutz und Werbung (1985-1992), Opladen.
- Holgersson, Silke/Jarren, Otfried/Schatz, Heribert (Hrsg.), 1994: Dualer Rundfunk in Deutschland. Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung (Jahrbuch 1994 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation“ der DVPW und der DGPK), Münster/Hamburg,

- Holly, Werner/Püschel, Ulrich, 1993: Vorwort, in: Werner Holly/Ulrich Püschel (Hrsg.), Medienrezeption als Aneignung. Methoden und Perspektiven qualitativer Medienforschung, Opladen, 7-10.
- Holtz-Bacha, Christina, 1993: Vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk und vom öffentlich-rechtlichen Privatfunk in Bayern, in: Arnulf Kutsch/Christina Holtz-Bacha und Franz R. Stuke (Hrsg.), Rundfunk im Wandel. Beiträge zur Medienforschung (Festschrift für Winfried B. Lerg), Berlin, 227-239.
- Holtz-Bacha, Christina, 1997: Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System, in: APuZ B 42/97, 13-21.
- Hübl, Lothar, 1991: Konkurrenz zwischen gewerblichem Lokalfunk und Lokalpresse um Werbeeinnahmen. Eine Abschätzung für das Flächenland Niedersachsen, in: Dieter Otten/Christiane Goltz (Hrsg.), Lokalfunk in Niedersachsen? Neue Chancen für die Öffentlich-Rechtlichen, Erfahrungen mit privatem und öffentlich-rechtlichem Lokalfunk, Probleme, Perspektiven, Modelle, Osnabrück 1991, 164-171.
- Hübl, Lothar/Hohls-Hübl, Ulla, 1988: Lokalfunk und Lokalpresse. Wirtschaftliche Auswirkungen eines lokalen Hörfunks in Niedersachsen auf die lokale Presse. Untersuchung im Auftrag des Verbandes Nordwestdeutscher Zeitungsverleger, Hannover.
- Immer, Nikolaus/Marcinkowski, Frank/Schatz, Heribert, 1989: Politik und Kommunikation. Lokalfunk im Kontext lokaler Kommunikation (Bericht der Arbeitskreissitzung), in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. DVPW-Kongreß 1988, Opladen, 452-458.
- Informationsgesellschaft, 1995: Die Informationsgesellschaft. Fakten, Analysen, Trends. BMWi-Report. Herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn.
- Jarren, Otfried, 1984: Kommunale Kommunikation. Eine theoretische und empirische Untersuchung kommunaler Kommunikationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung lokaler und sublokaler Medien, München.
- Jarren, Otfried, 1985: Lokaler Hörfunk für die Bundesrepublik. Plädoyer für eine Neueröffnung der Diskussion, in: Otfried Jarren/Peter Widlok (Hrsg.), Lokalradio für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 15-42.
- Jarren, Otfried, 1991: Neue Politik durch Neue Medien? Zur Bedeutung lokaler elektronischer Medien für die Politische Kultur in der Kommune - Ergebnisse einer Feldstudie, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, 422-439.
- Jarren, Otfried, 1993: Lokale Medien und lokale Politik, in: Roland Roth/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 320), Bonn, 296-308.
- Jarren, Otfried, 1994a: Duales Rundfunksystem: Weder dual, noch System - und erst recht nicht zu steuern?, in: Silke Holgersson/Otfried Jarren und Heribert Schatz (Hrsg.), Dualer Rundfunk in Deutschland. Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung (Jahrbuch 1994 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation“ der DVPW und der DGPK), Münster/Hamburg, 13-34.
- Jarren, Otfried, 1994b: Einleitung und Vorwort, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin, 9-16.
- Jarren, Otfried, 1996: Publizistische Märkte und Kommunikationspolitik. Öffentliche Regulierung statt politisch-administrativer Steuerung?, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.), Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen, 203-219.
- Jarren, Otfried, 1998: Internet - neue Chancen für die politische Kommunikation, in: APuZ B 40/98, 13-21.
- Jarren, Otfried/Knoche, Manfred, 1981: Mit dem Hörfunk ins Lokale. Grundlagen und Ansatzpunkte für Versuche mit drahtlosem Lokalhörfunk in der Bundesrepublik, in: Media Perspektiven, H. 3, 188-203.

- Jarren, Otfried/Bendlin, Rüdiger/Grothe, Thorsten/Storll, Dieter, 1993: Die Einführung des lokalen Hörfunks in Nordrhein-Westfalen. Elektronische Medien und lokalpolitische Kultur (Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen, Band 8), Opladen.
- Jarren, Otfried/Grothe, Thorsten/Müller, Roy, 1994: Bürgermedium Offener Kanal. Der Offene Kanal Hamburg aus der Sicht von Nutzern und Experten. Eine empirische Studie zu Nutzung und Bewertung des Offenen Kanals, Berlin.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Weßler, Hartmut, 1996: Medien und politischer Prozeß. Eine Einführung, in: Otfried Jarren/Heribert Schatz und Hartmut Weßler (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel, Opladen, 9-37.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick, 1997: Ende der Massenkommunikation - Ende der Medienpolitik?, in: Hermann Fünfgeld/Claudia Mast (Hrsg.), Massenkommunikation. Ergebnisse und Perspektiven, Opladen, 231-252.
- Jarren, Otfried/Widlok, Peter (Hrsg.), 1985: Lokalradio für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Jarren, Otfried/Krotz, Friedrich (Hrsg.), 1998: Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen (Symposien des Hans-Bredow-Instituts; Bd. 18), Baden-Baden.
- Jonscher, Norbert, 1995: Lokale Publizistik. Theorie und Praxis der örtlichen Berichterstattung. Ein Lehrbuch, Opladen.
- Jun, Uwe, 1994: Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949, Opladen.
- Kaase, Max/Neidhardt, Friedhelm/Pfetsch, Barbara, 1997: Politik und Ökonomie der Massenkommunikation: Forschungsdesiderate unter veränderten Strukturbedingungen des Mediensystems, in: Publizistik 42, 3-15.
- Kamp, Ulrich (Hrsg.), 1989: Der Offene Kanal. Erfolge und Strukturen (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 283), Bonn.
- Kiefer, Marie-Luise, 1994: Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? Betrachtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Media Perspektiven, H. 9, 430-438.
- Kleinfeld, Ralf, 1996: Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Opladen.
- Kleinsteuber, Hans J., 1993: Das Ende verfassungsrechtlicher Medienpolitik? Zur Wandlung der deutschen Rundfunkordnung unter dem Einfluß der Kommerzialisierung, in: Kritische Justiz 26, 1-20.
- Kleinsteuber, Hans J. (Hrsg.), 1991: Radio - das unterschätzte Medium. Erfahrungen mit nicht-kommerziellen Lokalstationen in 15 Ländern, Berlin.
- Kleinsteuber, Hans J. (Hrsg.), 1996a: Der „Information Superhighway“. Amerikanische Visionen und Erfahrungen, Opladen.
- Kleinsteuber, Hans J., 1996b: Kommunikationspolitik. Herangehensweisen und Theorien, in: Gerhard W. Wittkämper/Anke Kohl (Hrsg.), Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik, Darmstadt, 17-37.
- Kleinsteuber, Hans J./Rossmann, Torsten (Hrsg.), 1994: Europa als Kommunikationsraum. Akteure, Strukturen und Konfliktpotentiale, Opladen.
- Klimmt, Reinhard, 1997: Die Informationsgesellschaft sozial gestalten, in: Peter Oberender (Hrsg.), Herausforderung Medien: Zwischen Freiheit und Zwang (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 252), Berlin, 41-51.
- Knoche, Manfred/Lindgens, Monika, 1993: Grüne, Massenmedien und Öffentlichkeit, in: Joachim Raschke, Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln, 742-768.
- Koalitionsvertrag, 1990: Der Vertrag. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen in Niedersachsen vom 12. Juni 1990. Hrsgg. v. Landesverband DIE GRÜNEN, Hannover.
- König, Klaus, 1993: Staatskanzleien. Funktion und Organisation, Opladen.
- Kopper, Gerd G., 1992: Medien- und Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein chronologisches Handbuch 1944 bis 1988, München etc.

- Kopper, Gerd G., 1996: Entwicklung einer systematischen publizistischen Angebotstypologie von Anzeigenblättern unter dem Gesichtspunkt ihres Beitrages zur Sicherung der Meinungsvielfalt aufgrund einer Stichprobe in einem Bundesland, in: Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1985-1994). Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 223-241.
- Koszyk, Kurt, 1993: Regionalismus als Strukturelement der Kommunikationsgeschichte, in: Arnulf Kutsch/Christina Holtz-Bacha und Franz R. Stuke (Hrsg.), Rundfunk im Wandel. Beiträge zur Medienforschung (Festschrift für Winfried B. Lerg), Berlin, 17-29.
- Kötterheinrich, Manfred/Neveling, Ulrich/Paetzold, Ulrich/Schmidt, Hendrik (Hrsg.), 1976: Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, Frankfurt/M./Köln.
- Krotz, Friedrich, 1998: Öffentlichkeit aus Sicht des Publikums, in: Otfried Jarren/Friedrich Krotz (Hrsg.), Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen (Symposien des Hans-Bredow-Instituts; Bd. 18), Baden-Baden, 95-117.
- Kubicek, Herbert, 1998: Von der Angebots- zur Nachfrageförderung. Die Medien- und Kommunikationspolitik in und nach der Ära Kohl, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 9, 1093-1104.
- Kubicek, Herbert/Schmid, Ulrich/Wagner, Heiderose, 1997: Bürgerinformation durch „neue“ Medien? Analysen und Fallstudien zur Etablierung elektronischer Informationssysteme im Alltag, Opladen.
- Kutsch, Arnulf/Ravenstein, Marianne, 1996: Kommunikationspolitik: Die Akteure, in: Gerhard W. Wittkämper/Anke Kohl (Hrsg.), Kommunikationspolitik. Einführung in die medienbezogene Politik, Darmstadt, 64-89.
- Ladeur, Karl-Heinz, 1993: Finanzierung „nicht kommerzieller Rundfunkprogramme“ aus der Rundfunkgebühr?, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, H. 8-9, 385-393.
- Lamping, Wolfram/Lauer-Kirschbaum, Thomas/Pläß, Stefan, 1996: Der Strukturwandel der Abfallpolitik in Niedersachsen. Die Bewältigung des Abfallproblems auf kommunaler und Landesebene als Beispiel politischer Steuerung von Technikfolgen und technischen Infrastruktursystemen (Forschungsprojekt im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Technikforschung Niedersachsen - Abschlußbericht), Hannover, 325 S.
- Lamping, Wolfram/Pläß, Stefan, 1998: Abfallpolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Problemwahrnehmungen und Konflikte bei der Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall, in: Gegenwartskunde 47, 103-136.
- Landesmedienanstalten, 1995: Die Sicherung der Meinungsvielfalt. Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle vom Herbst 1994. Hrsgg. v. den Landesmedienanstalten, Berlin.
- Langenbucher, Wolfgang R., 1975: Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Reformpolitik im Medienbereich, in: Wolf-Dieter Narr (Hrsg.), Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems (PVS-Sonderheft 6), Opladen, 453-460.
- Lass, Günther W., 1991: Niedersachsens Wandlung, in: Medien Bulletin 21, 30-32.
- Leggewie, Claus, 1997: Netizens oder: Der gut informierte Bürger heute, in: Transit, H. 13, 3-25.
- Lenk, Carsten, 1997: Die Erscheinung des Rundfunks. Einführung und Nutzung eines neuen Mediums 1923-1932, Opladen.
- Lenk, Kurt, 1993: Probleme der Demokratie, in: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.), Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 299, 2. Aufl.), Bonn, 933-989.
- Lerg, Winfried B., 1965: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland. Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels, Frankfurt/M.
- Ludts, Peter, 1985: Die Regionalisierung des Rundfunks. Ein Modell für den Lokalfunk?, in: Otfried Jarren/Peter Widlok (Hrsg.), Lokalradio für die BRD, Berlin, 53-70.

- Litwinschuh, Jörg, 1995: Modellprojekt „nichtkommerzieller lokaler Hörfunk“ (NKL) in Niedersachsen. Dokumentation und Analyse am Beispiel der Initiative „Stadtradio 100,0“ in Hannover. Diplomarbeit, Hochschule für Musik und Theater Hannover. Institut für Journalistik und Kommunikationsforschung, Hannover.
- Löffelholz, Martin/Altmeppen, Klaus-Dieter, 1994: Kommunikation in der Informationsgesellschaft, in: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt und Siegfried Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft, Opladen, 570-591.
- LRG Nds., 1993: Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz (LRG) vom 9. November 1993, Nds. GVBl. Nr. 31/1993, S. 523.
- Luhmann, Niklas, 1975: Legitimation durch Verfahren (2. Aufl.), Darmstadt und Neuwied.
- Marcinkowski, Frank, 1993: Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien. Eine systemtheoretische Analyse, Opladen.
- Marcinkowski, Frank, 1994: Irritation durch Programm - Wie kommunizieren Politik und Rundfunk, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland (Gegenwartskunde Sonderheft 8), Opladen, 51-65.
- Marcinkowski, Frank, 1996: Politikvermittlung durch das Fernsehen. Politiktheoretische und konzeptionelle Grundlagen der empirischen Forschung, in: Otfried Jarren/Heribert Schatz und Hartmut Weßler (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel, Opladen, 201-212.
- Maresch, Rudolf, 1995: Mediatisierte Öffentlichkeiten, in: Leviathan 23, 394-416.
- Marschall, Stefan, 1998: Demokratie und Netzöffentlichkeit, in: Gegenwartskunde 47, 181-192.
- Mayer, Günter, 1991: Thesen zu Brechts Medienkritik und Medienprogrammatis. Nochmaliger Rückgriff auf Ansprüche - neue Ansprüche auf Eingriffe?, in: Inge Gellert/Barbara Wallburg (Hrsg.), Brecht 90. Schwierigkeiten mit der Kommunikation? Kulturtheoretische Aspekte der Brechtschen Medienprogrammatis. Dokumentation (BrechtZentrumBerlin), Berlin, 11-28.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Band 1, Baden-Baden, 89-110.
- Mayntz, Renate, 1995: Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft 26), 148-168.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, 39-72.
- Mazzoleni, Gianpietro, 1998: Medienpolitik oder Politik mittels Medien? Die Unzulänglichkeit des Begriffs 'Mediokratie', in: Christina Holtz-Bacha/Helmut Scherer und Norbert Waldmann (Hrsg.), Wie die Medien die Welt erschaffen und wie die Menschen darin leben. Für Winfried Schulz, Opladen, 103-124.
- Merkel, Wolfgang, 1995: Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft 26), 30-58.
- Merkel, Wolfgang, 1996: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Sozialdemokratie, in: Jens Borchert/Lutz Golsch/Uwe Jun und Peter Lösche (Hrsg.), Das sozialdemokratische Modell. Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel, Opladen, 81-106.
- Merten, Klaus, 1987: Methoden der Wirkungsforschung, in: Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hrsg.), Medienwirkungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe, Weinheim, 101-109.
- Merz, Pia, 1998: Bürgerfunk zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Organisations- und Programmstrukturen nichtkommerziellen lokalen Hörfunks am Beispiel Hessen, in: Media Perspektiven, H. 5, 250-258.

- Mosberg, Helmuth, 1991: Re-education. Umerziehung und Lizenzpresse im Nachkriegsdeutschland, München.
- Münch, Richard, 1997: Mediale Kommunikationsdynamik, in: Helmut Schanze/Peter Ludes (Hrsg.), *Qualitative Perspektiven des Medienwandels. Positionen der Medienwissenschaft im Kontext „Neuer Medien“*, Opladen, 64-79.
- Neddermeyer, Helmut, 1985: Rundfunk, Neue Medien, Lokale Radios, Satelliten-TV, in: *GI, H. 5*, 10-11.
- Negt, Oskar, 1996: Gegenöffentlichkeit und Erfahrung. Über die Krisis in der Arbeitsweise linker Medien heute (Ein Gespräch mit zwei engagierten jungen Medienarbeitern von 1981), in: Rudolf Maresch (Hrsg.), *Medien und Öffentlichkeit. Positionierungen, Symptome, Simulationsbrüche*, Klaus Boer Verlag, o. O., 33-40.
- Negt, Oskar/Kluge, Alexander, 1972: Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit, Frankfurt/M.
- Neidhardt, Friedhelm, 1997: Demokratische Öffentlichkeit im Medienbetrieb, in: *Gegenwartskunde 46*, 249-270.
- Newton, Kenneth, 1996: *The Mass Media and Modern Government. Discussion Paper FS III 96 - 301*. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Niepalla, Peter, 1990: Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München.
- Niesel, Manfred, 1998: Öffentlichkeit unter Vielkanal-Bedingungen: Zur Differenzierung von Mediennutzung, in: Otfried Jarren/Friedrich Krotz (Hrsg.), *Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen (Symposien des Hans-Bredow-Instituts; Bd. 18)*, Baden-Baden, 118-130.
- NLM, 1997: Bürgerfunk in Niedersachsen: Sechs nichtkommerzielle Lokalradios und acht offene Kanäle gehen auf Sendung, Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, Ms. 8 S. (Juni), Hannover.
- NLM (Hrsg.), 1998: Offene Kanäle und nichtkommerzielle Lokalradios in Niedersachsen. Ein erster Projektbericht, Hannover.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, 1982: Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut, Frankfurt/M.
- Nullmeier, Frank, 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden, 101-144.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W., 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt/New York.
- Ott, Ursula, 1988: Das freie Radio. Private Lokalradios in Frankreich. Vom Protestfunk zum Medienunternehmen, Marburg.
- Otten, Dieter/Goltz, Christiane (Hrsg.), 1991: Lokalfunk in Niedersachsen? Neue Chancen für die Öffentlich-Rechtlichen, Erfahrungen mit privatem und öffentlich-rechtlichem Lokalfunk, Probleme, Perspektiven, Modelle, Osnabrück.
- Pfetsch, Barbara, 1994: Politische Fernsehwelten: Die Politikberichterstattung in privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern, in: Otfried Jarren (Hrsg.), *Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland (Gegenwartskunde Sonderheft 8)*, Opladen, 111-122.
- Pfetsch, Barbara, 1998: Bürger - Publikum, in: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*, Opladen, 406-413.
- Pläß, Stefan, 1996: Politische Kommunikation und der Wandel des Mediensystems - Plädoyer für einen reformierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), *„Modernisierung“ des Staates? Forschungsbericht Nr. 2, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Hannover*, 41-51.
- Pressemitteilung, 1980: Pressemitteilung der Niedersächsischen Landesregierung zu Ausführungen des Niedersächsischen Ministerpräsidenten Dr. Ernst Albrecht im Niedersächsischen Landtag am 5. Juni 1980, in: *Media Perspektiven, H. 6*, 418.

- Prodoehl, Hans Gerd, 1987: Organisationsprobleme des lokalen Rundfunks. Das „Zwei-Säulen-Modell“ im nordrhein-westfälischen Landesrundfunkgesetz, in: Media Perspektiven, H. 4, 229-238.
- Quack, Folker, 1991: Die Auswirkungen des lokalen Hörfunks auf die politische Kommunikation, Würzburg.
- Rass, Rudolf/Wittig, Jochen, 1976: Die Rolle der Parlamente als Delegationsorgane der Rundfunkgremien, in: Manfred Kötterheinrich/Ulrich Neveling/Ulrich Paetzold und Hendrik Schmidt (Hrsg.), Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, Frankfurt/M./Köln, 76-88.
- Ratzke, Dietrich, 1997: Auf breiten Datenautobahnen nach Nirgendwo?, in: Peter Oberender (Hrsg.), Herausforderung Medien: Zwischen Freiheit und Zwang (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 252), Berlin, 53-61.
- Recke, Martin, 1996a: Politikfähigkeit von Medienpolitik, in: Edelgard Bulmahn u.a. (Hrsg.), Informationsgesellschaft-Medien-Demokratie. Kritik-Positionen-Visionen (Forum Wissenschaft, Studien, Band 36), Marburg, 326-334.
- Recke, Martin, 1996b: Der Umbruch der Medienpolitik im digitalen Zeitalter. Zur Regulierung der Medien und der Telekommunikation in Deutschland. Diplomarbeit FU Berlin (Internet-Version: URL: <http://www.userpage.fu-berlin.de/~mr94/diplom>).
- Reg TP, 1998: Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP). Frequenzverwaltung (URL: <http://www.regtp.de/Fachinfo/Frequenz/text1.htm#pkt15>).
- Reichardt, Ernst-Hartmut, 1984: Grundzüge der Rundfunkpolitik in Deutschland: Ein deutsches Syndrom?, Frankfurt/M.
- Rieger, Angela, 1995: Bürgerfunk 1994. LfR-Studie zur Bürgerradio-Landschaft NRW (LfR-Materialien Band 10), Düsseldorf.
- Rieger, Angela/Schenkewitz, Jan, 1993: Bürgerfunk in Nordrhein-Westfalen. Der offene Kanal im kommerziellen Lokalradio, in: Media Perspektiven, H. 7, 325-335.
- Ring, Wolf-Dieter, 1997a: Ausgewählte Rechtsfragen der aktuellen Rundfunkpolitik, in: Hermann Fünfgeld/Claudia Mast (Hrsg.), Massenkommunikation. Ergebnisse und Perspektiven (Gerhard Maletzke zum 75. Geburtstag), Opladen, 253-267.
- Ring, Wolf-Dieter, 1997b: Chancen und Grenzen der Deregulierung von elektronischen Medienmärkten, in: Peter Oberender (Hrsg.), Herausforderung Medien: Zwischen Freiheit und Zwang (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 252), Berlin, 63-72.
- Robischon, Tobias/Stucke, Andreas/Wasem, Jürgen/Wolf, Hans Georg, 1995: Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation, in: PVS 36, 423-459.
- Ronneberger, Franz, 1978: Kommunikationspolitik. Teil I. Institutionen, Prozesse, Ziele, Mainz.
- Ronneberger, Franz, 1980: Kommunikationspolitik. Teil II. Kommunikationspolitik als Gesellschaftspolitik, Mainz.
- Ronneberger, Franz, 1986: Kommunikationspolitik. Teil III. Kommunikationspolitik als Medienpolitik, Mainz.
- Rölle, Thomas, 1990: Der britische Einfluß auf den Aufbau des Nordwestdeutschen Rundfunks von 1945 bis 1948, Kiel.
- Röper, Horst, 1995: Zeitungsmarkt: Konzentrationswerte auf hohem Niveau stabil. Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland im I. Quartal 1995, in: Media Perspektiven, H. 9, 428-435.
- Roth, Reinhold, 1990: Die niedersächsische Landtagswahl vom 13. Mai 1990: Machtwechsel durch Wählervotum, in: Zparl 21, 449-460.
- Roth, Reinhold, 1995: Die niedersächsische Landtagswahl vom 13. März 1994: Rot-grün honoriert und doch beendet, in: Zparl 26, 204-215.
- Rucht, Dieter, 1997: Soziale Bewegungen als demokratische Produktivkraft, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 347), Bonn, 382-403.

- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 116-148.
- Saldern, Adelheid von, 1993: Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Roland Roth/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 320), Bonn, 2-19.
- Sarcinelli, Ulrich, 1987: Entwicklungstendenzen zur Politikvermittlung in der Informationsgesellschaft, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 238), Bonn, 303-328.
- Sarcinelli, Ulrich, 1992: Massenmedien und Politikvermittlung. Eine Problem- und Forschungsskizze, in: Gerhard W. Wittkämper (Hrsg.), Medien und Politik, Darmstadt, 37-62.
- Sarcinelli, Ulrich, 1996: Mediale Politikdarstellung und politische Kultur. 10 Thesen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 47, 265-280.
- Sarcinelli, Ulrich, 1997: Demokratiewandel im Zeichen medialen Wandels? Politische Beteiligung und politische Kommunikation, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 347), Bonn, 315-345.
- Saxer, Ulrich, 1994: Medien- und Gesellschaftswandel als publizistikwissenschaftlicher Forschungsgegenstand, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin, 331-354.
- Schaaf, Dierk L., 1975: Der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR). Ein Rundfunkmodell scheidet, in: Winfried B. Lerg/Rolf Steininger (Hrsg.), Rundfunk und Politik 1923 bis 1973, Berlin, 295-309.
- Schäfers, Bernhard, 1995: Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland. Ein Studienbuch zur Sozialstruktur und Sozialgeschichte. 6., völlig neu bearbeitete Auflage. Mit einem Beitrag von Stefan Hradil, Stuttgart.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, 93-115.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 57-83.
- Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur, 1991: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden.
- Schatz, Heribert, 1978: Zum Stand der politikwissenschaftlich relevanten Massenkommunikationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Udo Bernbach (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Praxis (PVS-Sonderheft 9), Opladen, 434-454.
- Schatz, Heribert, 1979: Ein theoretischer Bezugsrahmen für das Verhältnis von Politik und Massenkommunikation, in: Wolfgang R. Langenbucher (Hrsg.), Politik und Kommunikation, München/Zürich, 81-92.
- Schatz, Heribert, 1993: Rundfunkentwicklung und politische Steuerung. Eine Einführung in das Tagungsthema, in: Otfried Jarren/Heribert Schatz (Hrsg.), Landesmedienanstalten - Steuerung der Rundfunkentwicklung? (Jahrbuch 1993 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation“ der DVPW und der DGPK), Hamburg/Münster, 13-19.
- Schatz, Heribert, 1994: Rundfunkentwicklung im „dualen System“: die Konvergenzhypothese, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland (Gegenwartskunde Sonderheft 8), Opladen, 67-79.

- Schatz, Heribert/Habig, Christofer/Immer, Nikolaus, 1990: Medienpolitik, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 331-359.
- Schenk, Michael/Rössler, Patrick, 1994: Das unterschätzte Publikum. Wie Themenbewußtsein und politische Meinungsbildung im Alltag von Massenmedien und interpersonaler Kommunikation beeinflußt werden, in: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (KZfSS-Sonderheft 34), Opladen, 261-295.
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd, 1988: Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen (PVS-Sonderheft 19), Opladen, 284-305.
- Schmidt, Gunnar, 1995: Zivile Gesellschaft und öffentlicher Raum, in: Leviathan 23, 562-579.
- Schmidt, Hendrik, 1976: Staatseinfluß und Gremienmacht. Unbewältigte Aspekte der Rundfunkorganisation, in: Manfred Kötterheinrich/Ulrich Neveling/Ulrich Paetzold und Hendrik Schmidt (Hrsg.), Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, Frankfurt am Main/Köln, 60-75.
- Schmidt, Manfred G., 1991: Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990). Ein Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel (Leviathan Sonderheft 12), Opladen, 179-203.
- Schmidt, Manfred G., 1992: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 1995a: Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 1995b: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart.
- Schmitz-Borchert, Heinz-Peter, 1988: Pluralität aus Wettbewerb oder 'format radio'? Anmerkungen zu den Entwicklungsbedingungen eines 'neuen Radios', in: Heinz-Peter Schmitz-Borchert (Hrsg.), Lokalfunk. Anmerkungen und Statements zur Hörfunkentwicklung, Köln, 63-83.
- Schneider, Beate/Stürzebecher, Dieter, 1996: Medienlandschaft Niedersachsen. Presse, Funk und Fernsehen, in: Hans Heinrich Seedorf/Hans-Heinrich Meyer (Hrsg.), Landeskunde Niedersachsen. Natur- und Kulturgeschichte eines Bundeslandes (Bd. II), Neumünster, 729-736.
- Schneider, Franz, 1978: Presse, Pressefreiheit, Zensur, in: Geschichtliche Grundbegriffe Bd. 4 (Hrsgg. v. Otto Brunner/Werner Conze und Reinhart Koselleck), Stuttgart, 899-927.
- Schneider, Herbert, 1997: Parteien in der Landespolitik, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 338), 407-426.
- Schröder, Hermann-Dieter (Hrsg.), 1990: Finanzierung lokaler Hörfunkprogramme (Symposien des Hans-Bredow-Instituts, Band 11), Baden-Baden.
- Schubert, Klaus, 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen.
- Schulz, Winfried, 1993: Die Transformation des Mediensystems in den Achtzigern. Epochale Trends und modifizierende Bedingungen, in: Arnulf Kutsch/Christina Holtz-Bacha und Franz R. Stuke (Hrsg.), Rundfunk im Wandel. Beiträge zur Medienforschung (Festschrift für Winfried B. Lerg), Berlin, 155-171.
- Schulz, Winfried, 1997: Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik, Opladen.
- Schulze, Gerhard, 1992: Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, Frankfurt/New York.
- Schütte, Wolfgang, 1975: Der deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten. Eine Chronik, in: Winfried B. Lerg/Rolf Steininger (Hrsg.), Rundfunk und Politik 1923 bis 1973, Berlin, 217-241.
- Schütz, Walter J., 1994a: Deutsche Tagespresse 1993. Ergebnisse der zweiten gesamtdeutschen Zeitungsstatistik, in: Media Perspektiven, H. 4, 168-198.

- Schütz, Walter J., 1994b: Redaktionelle und verlegerische Struktur der deutschen Tagespresse. Übersicht über den Stand 1993, in: Media Perspektiven. H. 4, 199-215.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1995: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Zwangsabgaben privater Sender, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, H. 1, 1-14.
- Schwiderowski, Peter, 1989: Entscheidungsprozesse und Öffentlichkeit auf der kommunalen Ebene, München.
- Seibel, Wolfgang, 1992: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat, Baden-Baden.
- Six, Ulrike/Roters, Gunnar, 1997: Hingehört. Das Radio als Informationsmedium für Jugendliche, Gütersloh.
- Simon, Klaus, 1987: Kommunale Demokratie - eine Politikvermittlungs-Idylle?, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 238), Bonn, 232-247.
- Sontheimer, Michael, 1996: Michael Sontheimer im Gespräch mit Rudolf Maresch: In der selbstreferentiellen Medienwelt den Kontakt zur Szene verloren, in: Rudolf Maresch (Hrsg.), Medien und Öffentlichkeit. Positionierungen, Symptome, Simulationsbrüche, Klaus Boer Verlag, o. O., 211-227.
- SPD, 1989: Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1989, Bonn.
- Spieler, Ekkehard, 1988: Fusionskontrolle im Medienbereich, Berlin.
- Staeck, Nicola, 1996: Die europäische Strukturfondsförderung in einem föderalen Staat - am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen, in: Hubert Heinelt (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, 75-107.
- Steininger, Rolf, 1976: Rundfunk zwischen Bund und Ländern 1953-1961. Ein Beitrag zur Innenpolitik Adenauers, in: PVS 17, 474-519.
- Stoll, Clifford, 1996: Die Wüste Internet. Geisterfahrten auf der Datenautobahn, Frankfurt/M.
- Teichert, Will, 1985: Bürgerschaftlicher Rundfunk - von den Zwecken einer Fiktion. Kritische Anmerkungen zur Planung eines Lokalfunks in der Bundesrepublik, in: Otfried Jarren/Peter Widlok (Hrsg.), Lokalradio für die BRD, Berlin, 243-249.
- Theis, Anna-Maria, 1994: Das „duale System“ als komplexes System. Einige Anmerkungen zu den Erfolgsaussichten (medien-)politischer Intervention, in: Silke Holgersson/Otfried Jarren und Heribert Schatz (Hrsg.), Dualer Rundfunk in Deutschland. Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung (Jahrbuch 1994 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation“ der DVPW und der DGPK), Münster/Hamburg, 79-88.
- Trebbe, Joachim, 1996: Der Beitrag privater Lokalradio- und Lokalfernsehprogramme zur publizistischen Vielfalt. Eine Pilotstudie am bayerischen Senderstandort Augsburg, München.
- Ulrich, Günter, 1994: Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht, Opladen.
- Vester, Michael, 1997: Individualisierung und soziale (Des-)Integration. Mentalitäten, soziale Milieus und Konfliktlinien in Deutschland, in: Heiko Geiling (Hrsg.), Integration und Ausgrenzung. Hannoversche Forschungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel, Hannover, 17-44.
- Vester, Michael/Oertzen, Peter von/Geiling, Heiko/Hermann, Thomas/Müller, Dagmar, 1992: Neue soziale Milieus und pluralisierte Klassengesellschaft. Endbericht des Forschungsprojektes „Der Wandel der Sozialstruktur und die Entstehung neuer gesellschaftlich-politischer Milieus“. Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft, Ms. 440 S.
- VNZV, 1997: Verband Nordwestdeutscher Zeitungsverleger. Zeitungen in Niedersachsen und Bremen. Handbuch 1997, Hannover [o. J.].
- Vogel, Andreas, 1991: Rundfunk für alle. Bürgerbeteiligung, Partizipation und zugangsoffene Sendeplätze in Hörfunk und Fernsehen, Berlin.

- Volpers, Helmut, 1995: Hörfunklandschaft Niedersachsen. Eine vergleichende Analyse, Berlin.
- Vowe, Gerhard, 1994: Handlungstheoretischer oder systemtheoretischer Ansatz in der medienpolitischen Analyse?, in: Silke Holgersson/Otfried Jarren und Heribert Schatz (Hrsg.), Dualer Rundfunk in Deutschland. Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung (Jahrbuch 1994 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation“ der DVPW und der DGPK), Münster/Hamburg, 147-151.
- Wagner, Jürgen, 1994: Policy-Analyse: Grenzenlos Fernsehen in der EG. Relevanz und Gewichtung politischer Akteure im EG-Entscheidungsprozeß am Beispiel der EG-„Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität“, Frankfurt/M. etc.
- Weaver, Kent R., 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6, 371-398.
- Weck, Michael, 1995: Die Kultur der Kulturverwaltung. Eine hermeneutische Analyse von Biographie und Verwaltungshandeln, Opladen.
- Weichler, Kurt, 1987: Die anderen Medien. Theorie und Praxis alternativer Kommunikation, Berlin.
- Werth, Christoph H., 1998: Die Herausforderungen des Staates in der Informationsgesellschaft, in: APuZ B 40/98, 22-29.
- Widlok, Peter, 1985: Lokalradio-Versuche in der Schweiz, in: Otfried Jarren/Peter Widlok (Hrsg.), Lokalradio für die BRD, Berlin, 109-120.
- Widlok, Peter, 1988: Der Bürger und seine Nahwelt. Zum Interesse an Lokalmedien, in: Heinz-Peter Schmitz-Borchert (Hrsg.), Lokalfunk. Anmerkungen und Statements zur Hörfunkentwicklung, Köln, 6-15.
- Widlok, Peter, 1994: Billigware oder Luxusgut? Der Hörfunk in Deutschland seit 1984 im Wandel, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Medienwandel - Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin, 229-243.
- Wiek, Ulrich, 1995: Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik. Eine politikfeldbezogene Analyse, Berlin.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/New York.
- Wöste, Marlene, 1997: Ballungsräume - kein geeignetes Terrain für Fernsehkanäle, in: Media Perspektiven, H. 6, 339-350.
- Ziebura, Gilbert/Bonder, Michael/Röttger, Bernd, 1992: Deutschland in einer neuen Weltära. Die unbewältigte Herausforderung, Opladen.

Interviewlegende

Reinhold Albert, Direktor der Niedersächsischen Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (NLM), 27.08.1997.

Dr. Klaus-Jürgen Buchholz, Leiter der Abteilung Betriebsversuch NKL/OK in der NLM, 10.03.1998.

Victor Lis, Geschäftsführer des Verbandes Nordwestdeutscher Zeitungsverleger e. V., 02.02.1998.

Alfred Reckmann, medienpolitischer Sprecher der SPD-Landtagsfraktion in Niedersachsen, 27.01.1995.

Stefan Plaß
 Berenbosteler Str. 99
 30823 Garbsen

Wissenschaftlich-beruflicher Lebenslauf

Name: Stefan Plaß
 Geburtstag und -ort: 18.08.1967, Hannover
 Familienstand: ledig

Ausbildung

Gymnasium: Gymnasium Garbsen von 8/1979 bis 6/1986
 Universität: Studium der Politikwissenschaft und Germanistik
 an der Universität Hannover von 10/1988 bis
 7/1994; Abschluß: Magister Artium (Gesamtnote:
 sehr gut)
 10/1990 bis 7/1994: Wissenschaftliche Hilfskraft in Forschung und Lehre
 am Institut für Politische Wissenschaft der Uni-
 versität Hannover

Beruflicher Werdegang

2/1995 bis 11/1996: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Poli-
 tische Wissenschaft der Universität Hannover in
 einem durch die VW-Stiftung geförderten For-
 schungsprojekt zur Abfallpolitik in Niedersachsen
 12/1996 bis 1/1999: Promotionsstipendiat der Graduiertenförderung
 Niedersachsen
 Seit WS 95/96: Lehrbeauftragter an der Universität Hannover, In-
 stitut für Politische Wissenschaft