

## FULL PAPER

### **Bilanz und Ausblick: Die Analyse politischer Kommunikationskulturen als ein Weg aus der Krise der lokalen Kommunikationsforschung?**

**Taking stock and outlook: The analysis of  
political communication cultures as a way out of  
the crises in local communication research?**

*Philip Baugut & Carsten Reinemann*

### **Kontakt**

Philip Baugut, M.A.  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung  
Oettingenstr. 67  
80538 München  
baugut(at)ifkw.lmu.de

Prof. Dr. Carsten Reinemann  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung  
Oettingenstr. 67  
80538 München  
reinemann(at)ifkw.lmu.de

## **Bilanz und Ausblick: Die Analyse politischer Kommunikationskulturen als ein Weg aus der Krise der lokalen Kommunikationsforschung?**

### **Taking stock and outlook: The analysis of political communication cultures as a way out of the crises in local communication research?**

*Philip Baugut & Carsten Reinemann*

**Zusammenfassung:** Der Beitrag bilanziert die Forschung zur lokalen politischen Kommunikation in Deutschland und zeigt in Form eines Modells einen Weg auf, wie sich zentrale Forschungsdefizite lindern lassen. Diese Defizite bestehen erstens im Mangel an aktueller, kontinuierlicher Forschung, zweitens in der Dominanz von Einzelfall-Studien sowie drittens in der Fragmentierung der Forschungsstränge. Vor diesem Hintergrund wird ein integratives Modell zur Analyse der Ausprägungen, Ursachen und Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen präsentiert. Ausprägungen sind die Muster der Beziehungen von Politikern und Journalisten, die politische Berichterstattung und politisches Handeln beeinflussen und von Kommune zu Kommune unterschiedliche Ursachen haben können. Diese werden systematisiert, indem zwischen Kontextfaktoren auf Makro-, Meso- und Mikroebene sowohl des politischen Systems als auch des Mediensystems in einem kommunalen Kommunikationsraum unterschieden wird. Als zentralen Kontextfaktor betrachten wir den Medienwettbewerb, der angesichts der fortschreitenden Pressekonzentration von anhaltender Relevanz für die lokale politische Kommunikationsforschung ist. Das Modell versteht sich als Basis für den systematischen Vergleich kommunaler Kommunikationsräume, der Erkenntnisse verspricht, die über die lokalen Grenzen hinaus bedeutsam sind.

**Schlagwörter:** Lokale politische Kommunikation, Politische Kommunikationskultur, Pressekonzentration, publizistische Vielfalt, Forschungsstand

**Abstract:** This paper takes stock of research on local political communication in Germany and demonstrates a way to reduce central research shortcomings on the basis of a model of local political communication cultures. These shortcomings consist, first, in a lack of current, continuous research; second, in the dominance of single-case studies; third, in the fragmentation of different lines of research. Against this backdrop an integrative model for analyzing the characteristics, causes and effects of local political communication cultures is presented. Characteristics are the patterns of relations between politicians and journalists that have consequences for political coverage and political action and that can have different causes from municipality to municipality. They are systematized by distinguishing between context factors on macro-, meso-, and micro-level of both the political and the media

system in a municipal sphere of communication. As central context factor media competition is considered, which remains of continuing relevance for research on local political communication given the ongoing process of local press concentration. The model is understood to be a basis for the systematic comparison of municipal spheres of communication, promising findings that are meaningful beyond the specifics of individual municipalities.

**Keywords:** local political communication, political communication culture, press concentration, media diversity, state of research

## 1. Einleitung

Die gesellschaftliche Relevanz der lokalen politischen Kommunikationsforschung steht außer Frage. Aus politologischer Sicht wird die Bedeutung der Kommune immer wieder mit Metaphern wie „Keimzelle“, „Experimentierbaustelle“ und „Schule“ der Demokratie unterstrichen (z. B. Almond & Verba, 1963). Auch die Wendung „all politics is local“ (O’Neill, 1995) wird zur Aufwertung der Forschung auf der untersten Staatsebene gerne zitiert. Die demokratietheoretische Bedeutung des Lokalen ergibt sich aus der Unmittelbarkeit von Politik vor Ort, hier entstehen in der politischen Sozialisation Einstellungen, Erfahrungen und Beteiligungsmöglichkeiten, die das Potenzial bergen, die Demokratie auch über die kommunale Ebene hinaus zu stärken. Angesichts der vergleichsweise großen Nähe zwischen Regierenden und Regierten sowie der geringeren Problemkomplexität wird vor dem Hintergrund von Politikverdrossenheit die Frage diskutiert, inwiefern lokale Politik als „Ressource der Demokratie“ oder gar ihr „Rettungsanker“ (Vetter, 2002, 2011) fungieren kann.

In welchem Maße diese bisweilen blumig beteuerte Bedeutung des Lokalen und entsprechende Erwartungen Wirklichkeit werden, dürfte maßgeblich von den Leistungen lokaler politischer Öffentlichkeit abhängen. Dadurch eröffnet sich neben dem politologischen Blick auf die Relevanz lokaler politischer Kommunikation eine kommunikationswissenschaftliche Perspektive. So lässt sich beispielsweise zeigen, dass Lokalmedien einen signifikanten Beitrag zur politischen Beteiligung der Bürger leisten (Scheufele, Shanahan, & Kim, 2002). Im Bereich der Information hat das Lokale für Bürger bzw. Mediennutzer seit langem höchsten Stellenwert (z. B. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, 2012, S. 32; Schneller, 2012, S. 34), und mit Blick auf die Produzenten jener Medieninhalte ist hervorzuheben, dass fast 30 Prozent der Journalisten in Deutschland im Ressort Lokales/Regionales arbeiten, dieses im Ressortvergleich damit personell am stärksten besetzt ist (Weischenberg, Malik, & Scholl, 2006, S. 42). Gleichwohl prägen Sorgen um die ökonomische Zukunft der Lokalzeitung und Zweifel an seiner Qualität vielfach das Bild vom Lokaljournalismus.

Vor diesem Hintergrund einer hohen wissenschaftlichen wie praktischen Relevanz der Erforschung lokaler politischer Kommunikation stellt sich die Frage, wie es um die Befundlage in diesem Forschungsfeld bestellt ist und in welche Richtung sich die Forschung an der Schnittstelle von Politik- und Kommunikationswissenschaft entwickeln sollte. Dieser Beitrag möchte deshalb einerseits eine kritische Forschungsbilanz ziehen, andererseits aber auch einen Vorschlag machen,

wie sich die identifizierten Defizite der Forschung vielversprechend lindern lassen. Dabei soll zunächst deutlich werden, dass das Thema Pressekonzentration nicht nur als Triebfeder und Schwerpunkt der bisherigen kommunikationswissenschaftlichen Lokalforschung gelten kann, sondern auch von anhaltender Relevanz ist. Gleichwohl wird als Defizit konstatiert, dass Pressekonzentration bislang unzureichend hinsichtlich ihrer Folgen untersucht wurde. Bei den Folgen rücken die Muster der Beziehungen von Politikern und Journalisten in den Blick, die wiederum politische Berichterstattung und politisches Entscheidungshandeln beeinflussen können. Allerdings mangelt es auch hier an systematischer Forschung, insbesondere ist unklar, wie die Pressekonzentration mit weiteren Kontextfaktoren jene Muster der politisch-medialen Beziehungen beeinflusst, die sich mit dem Konzept der politischen Kommunikationskulturen analysieren lassen. Um dieses Defizit zu reduzieren, wird schließlich ein Modell zur Analyse der Ausprägungen, Ursachen und Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen vorgestellt. Dieses Modell erhebt den Anspruch, verschiedene, bislang relativ isolierte Stränge der Lokalforschung systematisch miteinander zu verbinden und der Lokalebene zu mehr wissenschaftlicher Aufmerksamkeit zu verhelfen, indem diese als fruchtbares Untersuchungsfeld für den systematischen Vergleich unterschiedlicher politischer Kommunikationsräume genutzt wird. In den folgenden Ausführungen liegt der Fokus auf der politischen Kommunikation in deutschen Kommunen, insbesondere auf den Bedingungen der Entstehung bestimmter Strukturen von lokalpolitischen Medieninhalten. Der Bereich der Mediennutzung und der Medienwirkungen auf Bürgerinnen und Bürger spielt hier nur am Rande eine Rolle.

## 2. Bilanz der lokalen politischen Kommunikationsforschung

### 2.1 Defizit: Mangel an aktueller, kontinuierlicher Forschung

Die Kommunikationswissenschaft hat sich der lokalen politischen Kommunikation erst in den 1960er Jahren empirisch zugewandt, als sich mit der Pressekonzentration in Form einer beispiellosen Verringerung der Zahl publizistischer Einheiten und damit einer Zunahme von Ein-Zeitungskreisen die Frage nach den Ursachen und Folgen jener veränderten Medienstrukturen stellte (Pürer & Raabe, 2007, S. 124). Diesen Konzentrationsschub galt es unter kommunikationspolitischen Gesichtspunkten zu bewerten, wofür von der damaligen Bundesregierung 1967 die sog. Günther-Kommission eingerichtet wurde, die sich allerdings mit dem Problem mangelnder empirischer Befunde zu Medienstrukturen und -inhalten konfrontiert sah. Das empirische Vakuum wurde erst allmählich durch Inhaltsanalysen gefüllt, die den Fokus auf die Meinungsvielfalt der Berichterstattung legten, dabei allerdings zu heterogenen bis widersprüchlichen Befunden gelangten (z. B. Knoche & Schulz, 1969; Noelle-Neumann, 1976). Darauf wird später näher eingegangen. Auch angesichts der fortschreitenden Pressekonzentration wuchs in den von Neuen Sozialen Bewegungen geprägten 1970er Jahren das Interesse an ‚neuen‘ Medien (d. h. an Alternativpresse und elektronischen Lokalmedien), denen das Potenzial zur Herstellung lokaler (Gegen-)Öffentlichkeit zugeschrieben wurde (z. B. Deutscher Städtetag, 1981). Als sich nach dieser Hoch-

phase die Hoffnung auf eine „Revitalisierung lokaler Kommunikation und Politik“ (Jarren, 1999, S. 274) auch aufgrund ökonomischer Zwänge von Medienunternehmen zerschlug, ebte das Interesse an der Erforschung lokaler politischer Kommunikation ab. Daran änderte auch die fortschreitende Pressekonzentration wenig, sie geriet in den 1980er und 1990er Jahren nur noch punktuell in den Blick, insbesondere im Rahmen von Inhaltsanalysen der Berichterstattung in den von lokalen Zeitungsmonopolen geprägten neuen Ländern (z. B. Möhring, 2001). In den letzten beiden Jahrzehnten ist die Erforschung lokaler politischer Kommunikation schließlich nahezu zum Erliegen kommen. Dies bedeutet, dass heute überwiegend auf Befunde zurückgegriffen werden muss, die den Wandel des Mediensystems und politischer Rahmenbedingungen, etwa sinkende Orts- und Parteibindungen, unzureichend reflektieren. Insgesamt mangelt es also an einer kontinuierlichen und aktuellen Auseinandersetzung mit Problemen der lokalen politischen Kommunikation. Somit liegt insofern eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen Relevanz und Forschungsintensität vor, als „der auch wissenschaftlich beteuerten hohen Bedeutung der lokalen Kommunikation keine entsprechend intensive Erforschung derselben gegenübersteht“ (Saxer, 1980, S. 34). Dies gilt bis heute, obgleich unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle zahlreiche, in der Regel unveröffentlichte studentische Abschlussarbeiten zur lokalen politischen Kommunikation vorliegen. Worauf ist diese Diskrepanz zwischen Relevanz und Forschungsintensität zurückzuführen?

Der Mangel an aktueller Forschung zur lokalen politischen Kommunikation kann zunächst als ein Ressourcenproblem interpretiert werden, weil sich die Lokalebene im „Windschatten allgegenwärtiger Globalisierungsdiskurse“ (Lang, 2003b, S. 179) befindet. Dieser Boom international (vergleichender) Forschung nährt gleichzeitig die wenig prestigeträchtige Assoziation des Lokalen mit dem Provinziellen (Lang, 2003b, S. 180). Viele Wissenschaftler haben deshalb möglicherweise den Eindruck, Lokalforschung lasse sich nur schwer in den für die eigene Karriere immer wichtiger werdenden internationalen Fachzeitschriften unterbringen. Mehr Aufmerksamkeit für lokale politische Kommunikation ist also nicht allein dadurch zu erwarten, dass gebetsmühlenartig die oben beschriebene Relevanz der untersten Staatsebene hervorgehoben wird. Vielmehr muss ein Plädoyer für die Intensivierung der Lokalforschung deutlich machen, dass diese theoretische und empirische Erkenntnisse liefern kann, denen auch die international vergleichende Forschung nachgeht und die auch über die eigenen Landesgrenzen hinaus relevant sind.

Der Mangel an aktueller Forschung kann jedoch auch als Indikator dafür angesehen werden, dass kein hinreichendes Bewusstsein für die Relevanz der Strukturen, Prozesse und Inhalte der lokalen politischen Kommunikation besteht. Das gilt insbesondere für die zunehmende Pressekonzentration in Form eines Anstiegs der Ein-Zeitungs-Kreise, die zwar statistisch regelmäßig registriert (Schütz, 2012a, 2012b), aber kaum hinsichtlich ihrer kommunikationspolitischen Konsequenzen diskutiert wird. So wird die Monopolisierung grundsätzlich kritisch gesehen und eine „aktive Medienpolitik“ (Röper, 2012, S. 64) für notwendig erachtet, allerdings scheinen die älteren und zudem mitunter widersprüchlichen Befunde zu den Folgen der Pressekonzentration keine fundierten Bewertungen zu erlauben (dazu Zerback, 2013).

Die schwach ausgeprägte Problematisierung von Phänomenen lokaler politischer Kommunikation hängt vermutlich auch mit unterschiedlichen, teilweise schwer miteinander zu vereinbarenden Ansprüchen an die Inhalte bzw. Leistungen des Lokaljournalismus zusammen. Während beispielsweise von politologischer Seite die Thematisierung von Konflikten und Kritik an bestehenden Machtkonstellationen als normativer Maßstab herangezogen wird, stellt eine gemeindesoziologische Perspektive Integration als zentralen Wert heraus (Saxer, 1980). Somit können Phänomene wie ein gewisser Lokalpatriotismus in der Berichterstattung völlig unterschiedlich beurteilt werden. Es scheint, als könne man gerade auf der Kommunalebene angesichts unterschiedlich strukturierter Kommunikationsräume kaum allgemeingültige Ansprüche formulieren. Haller (2003, S. 584) betont denn auch die Gefahr, inhaltsanalytische Befunde zu stark aus dem lokalen Kontext herauszulösen, d. h. isoliert zu interpretieren und damit der Komplexität lokaler Kommunikation unzureichend Rechnung zu tragen. Angesichts jener Komplexität sind problematische Befunde jedoch schwer identifizierbar und generalisierbar, was zu Unsicherheit hinsichtlich des Forschungsbedarfs führt.

Dass es nicht nur an aktueller, sondern auch an kontinuierlicher Forschung mangelt, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Lokalebene als Projektionsfläche demokratiepolitischer Hoffnungen auch viele Enttäuschungen produziert hat. ‚Neue‘ Medien sollten lokale (Gegen-)Öffentlichkeiten und damit eine Erneuerung der Demokratie ermöglichen, doch Jarren (1998, S. 275) stellt fest, die „hohen Erwartungen“ hätten sich „durchgängig nicht erfüllt“. Ganz gleich, ob man als ‚neue‘ Lokalmedien Print-, Rundfunk- oder Onlinemedien betrachtet, sie waren und sind in der Regel in einem medienökonomischen Korsett gefangen, das die Entfaltung ihres Potenzials zur Stärkung der Demokratie massiv erschwert und damit zur Desillusionierung beigetragen hat.

Schließlich mag die mangelnde Forschungsintensität auf der Lokalebene mitunter auf der fragwürdigen Annahme basieren, man könne – auch angesichts der starken politischen Verflechtung zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene – die Befunde höherer Ebenen auf die Kommunalebene übertragen und so Lücken schließen. Jeder Versuch eines solchen Transfers läuft jedoch Gefahr, die Besonderheiten lokaler politischer Kommunikation außer Acht zu lassen. Zu diesen Besonderheiten gehört erstens die gerade im Vergleich zur Bundesebene geringere Anzahl von Politik- sowie Medien- und zivilgesellschaftlichen Akteuren in einzelnen Kommunen, so dass häufig auch die politischen und medialen Wettbewerbsverhältnisse besonderer Natur sind. Zweitens ist der insgesamt geringere Professionalisierungsgrad der Akteure als Spezifikum zu beachten, denn die relativ große Zahl an ehrenamtlichen Kommunalpolitikern und freien Journalisten kann sich in besonderen Beziehungsmustern zwischen beiden Seiten niederschlagen. Drittens ist lokale politische Kommunikation dadurch geprägt, dass die Akteure in aller Regel Mitglied eines gemeinsamen lokalen Raums sind und damit bestimmte Wissensbestände und Erfahrungen teilen (Lang, 2003b, S. 181). Somit stellt sich gerade auf der Lokalebene die Frage nach dem Verhältnis von Nähe und Distanz zwischen Politik- und Medienakteuren. Viertens ist auf der Lokalebene angesichts der oftmals überschaubaren Kommunikationsräume die Bedeutung interpersonaler Kommunikation tendenziell höher (Lang, 2003b, S. 181). Wenn Politikvermitt-

lung in bedeutendem Umfang nicht-massenmedial erfolgen kann, so wirft dies die Frage auf, inwiefern das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Politik und Medien auf der Kommunalebene besonderer Natur ist. Die Vernachlässigung der beschriebenen Besonderheiten ist charakteristisch für die bisherige Forschung zur Lokalkommunikation, die häufig nur darauf basiert, dass bestimmten allgemeinen Fragestellungen in lokalen Kommunikationsräumen nachgegangen wird (Lang, 2003a, S. 172; Rager & Schibrani, 1981).

Da die beschriebenen Gründe (insbesondere: Boom international vergleichender Forschung; Enttäuschung über unerfüllte Hoffnungen auf eine Erneuerung der Demokratie durch Lokalmedien) für den Mangel an Lokalforschung kein deutsches Phänomen sind, finden sich auch in anderen Ländern ähnliche Klagen über den Forschungsstand (z. B. Larsson, 2002, S. 22; Pauly & Eckert, 2002, S. 311; Richards, 2012, S. 629). Kritisiert wird dabei auch, dass es an einer klaren Konzeption dessen, was unter ‚local‘ oder ‚community‘ zu verstehen ist, fehlt (Richards, 2012, S. 628; Pauly & Eckert, 2002).

## 2.2. Defizit: Singularität

Der Stand der Forschung zur lokalen politischen Kommunikation ist neben mangelnder Aktualität auch durch die Dominanz von Einzelfallstudien geprägt (z. B. Benzinger, 1980; Ellwein & Zoll, 1982; Neller, 1997; Ronneberger & Wolz, 1972; Stofer, 1975). Geht man davon aus, dass sich lokale politische Kommunikationsräume einerseits durch kommunale Verwaltungsgrenzen, andererseits durch Medien, die über Kommunalpolitik in diesen Grenzen berichten, konstituieren, so existiert angesichts unterschiedlicher politischer und medialer Strukturen eine Vielzahl an komplexen Untersuchungseinheiten, die jene Einzelfallstudien tatsächlich notwendig erscheinen lassen. Erst dann werde man „typische Strukturen erkennen können, die eine Modifizierung der Generalisierungen und möglicherweise Schlußfolgerungen für kommunalpolitische Maßnahmen des Staates erlauben“, so Ronneberger und Wolz (1972, S. 19) im frühen Stadium der Lokalforschung. Später betonten Weischenberg, Bassewitz und Scholl (1989, S. 297) denn auch die Notwendigkeit, die Befunde der Lokalstudien hinsichtlich solcher Faktoren wie Konkurrenzsituation der Medien, Gemeindegröße und redaktionelle Ressourcen zu gewichten. Diesen Schritt hat die Lokalforschung auch aufgrund des Stillstands in den letzten Jahrzehnten jedoch kaum vollzogen. Studien, die mehrere politische Kommunikationsräume bzw. Medienmärkte miteinander vergleichen, sind Mangelware oder basieren auf niedrigen Fallzahlen. Dies kann dazu führen, dass Befunde aus Einzelfall-Studien unverhältnismäßig generalisiert und beachtet werden, wie es gerade im Fall der sog. Wertheim-Studie (Ellwein & Zoll, 1982) zu beobachten war. Sehr selten sind dagegen Studien, die sich um systematische Vergleiche und Verallgemeinerung bemühen, wie etwa die Arbeiten des Projekts „Bürgererwartungen und Kommunalpolitik“ (Arzberger, 1980), die in sechs Kommunen u. a. nach der Einbindung der Presse in kommunale Machtstrukturen fragten. Gleiches gilt für die repräsentative Studie von Knoche & Schulz (1969) zu den Folgen der Pressekonzentration für die Lokalberichterstattung.

Die Problematik der vorherrschenden Einzelfallstudien wird dadurch noch verschärft, dass zentrale Konzepte bzw. Begriffe unzureichend definiert werden und unterschiedliche methodische Designs Ergebnisse nur begrenzt vergleichbar machen (Rager & Schibrani, 1981, S. 505). Das gilt etwa für die Verwendung des Politikbegriffs, der bisweilen überhaupt nicht (z. B. Staab, 1989) oder recht unterschiedlich definiert wird, so dass beispielsweise der Stellenwert von Politik in der Lokalberichterstattung schwer vergleichbar ist (Neller, 1997, S. 25). Auch ein die Lokalforschung so prägendes Konzept wie das der ‚publizistischen Vielfalt‘ wird relativ vage und unterschiedlich definiert (Zerback, 2013, S. 87). Dies ist zwar kein ausschließliches Defizit der Lokalforschung, für diese jedoch besonders problematisch. Auch unterschiedliche methodische Designs, etwa zur Erforschung der Effekte der Marktform auf die inhaltliche Vielfalt, erschweren die Vergleichbarkeit der Befunde. Beispielsweise sind in diesem Bereich Längsschnittstudien aussagekräftiger als Querschnittstudien, da nur sie es ermöglichen, kurz- und langfristige Effekte zu erfassen und zu unterscheiden (Zerback, 2013, S. 288).

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass die Vergleich- und Verallgemeinerbarkeit der Befunde ein neuralgischer Punkt der bisherigen Lokalforschung ist. Hieraus ergibt sich umso mehr die Notwendigkeit, zahlreiche unterschiedliche lokale politische Kommunikationsräume systematisch miteinander zu vergleichen.

### 2.3 Defizit: Fragmentierung

Ein drittes und zentrales Defizit besteht in der Fragmentierung der Forschungsstränge. Der Forschungsstand ist bis heute gekennzeichnet durch „Studien mit unterschiedlichen Problemstellungen und Bezugsrahmen, die weitgehend unverbunden, d. h. unkoordiniert und weitgehend unsystematisch nebeneinander stehen“ (Jonscher, 1991, S. 38). Die Fragmentierung der Forschung zeigt sich in recht unterschiedlichen Versuchen, den bisherigen Forschungsstand zu gliedern (z. B. Haller, Davatz, & Peters, 1995; Saxer, 1980, S. 36; Wilking, 1984). Auch wenn Saxers (1980, S. 36) Gliederung in Form von fünf „Haupttypen von deutscher Lokalkommunikationsforschung“ schon über drei Jahrzehnte alt ist, so wird auch in vergleichsweise jüngeren Studien darauf Bezug genommen (z. B. Entner, 2010; Neller, 1997). Bei diesen Typen handelt es sich um

1. Die an der Lokalpresse als einem möglichen Integrationsfaktor interessierte, stark gemeindesoziologisch ausgerichtete Forschung;
2. die am publizistisch-politischen Leistungsvermögen der Lokalpresse unter den Bedingungen der Pressekonzentration interessierte, stark publizistikwissenschaftliche Forschung;
3. die am kritischen Potential der Lokalpresse hinsichtlich der lokalen Machtkonstellation interessierte, stark politologisch ausgerichtete Forschung;
4. die an integralen sozio-kommunikativen Systemkonstellationen interessierte, stark kommunikationssoziologisch ausgerichtete Forschung;
5. die an der lokalkommunikativen Teilstruktur Redaktion/Redakteur interessierte, stark berufssoziologisch ausgerichtete Forschung (Saxer, 1980, S. 36).

Versucht man, diese Einteilung mit anderen Gliederungen des Forschungsstands zu verbinden und einen gemeinsamen Nenner zu finden, der gleichzeitig den Prozess der Entstehung von politischen Medieninhalten widerspiegelt, so kann man wie folgt zwischen einer Struktur-, einer Akteurs- sowie einer Medieninhaltsebene unterscheiden. Diese Einteilung bietet zugleich die Möglichkeit, Verbindungslinien zwischen den Forschungssträngen bzw. ihren Befunden deutlicher zu erkennen.

### 2.3.1 Strukturebene

Bei der Strukturebene handelt es sich um die Rahmenbedingungen lokaler politischer Kommunikation. Aus publizistik- bzw. kommunikationswissenschaftlicher Perspektive erscheint die Medienmarktstruktur, speziell das Thema Pressekonzentration, als Triebfeder und Schwerpunkt bisheriger Lokalforschung. Diese profitiert davon, dass regelmäßig vergleichbare „statistische Übersichten zu den Entwicklungen auf dem deutschen Zeitungsmarkt“ (Schütz, 2012a, S. 570) veröffentlicht werden und so Langzeitentwicklungen der lokalen bzw. regionalen Tagespresse nachvollzogen werden können. Hervorzuheben ist dabei die Erfassung wirtschaftlicher Verflechtungen von Zeitungsunternehmen, die den Medienwettbewerb in bestimmten Kreisen bzw. kreisfreien Städten einschränken oder gar außer Kraft setzen. Auskunft hierüber gibt die sog. „Netto-Zeitungsdichte“, die im Bundesgebiet von durchschnittlich 2,7 im Jahr 1954 auf heute 1,5 zurückgegangen ist (Schütz, 2012a, S. 585). Suggestiert der letzte Wert noch ein gewisses Mindestmaß an Medienwettbewerb, so zeigt sich das wahre Ausmaß der Pressekonzentration auf der subnationalen Ebene in jenem Anteil der Gesamtbevölkerung, der in Kreisen bzw. kreisfreien Städten mit lokalem Zeitungsmonopol lebt. Dieser Anteil lag 2012 bei 44 Prozent, Tendenz steigend (Schütz, 2012a, S. 585). Dass es an einer aktuellen wissenschaftlichen Reflexion dieser Entwicklung mangelt, erscheint umso problematischer, als Befunde zu Inhalten und Nutzung von lokalen Online- und Rundfunkangeboten Zweifel an deren Relevanz, insbesondere für die politische Information, wecken (z. B. Formatt-Institut & Hans-Bredow-Institut, 2012; Oehmichen & Schröter, 2011; Pätzold, Röper, & Volpers, 2003; Trebbe, 1998).

Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Fokussierung der Lokalforschung auf das Thema Pressekonzentration berechtigt. Allerdings sind fundierte Aussagen darüber, ob die Konzentration tatsächlich ein Problem für die Strukturen lokaler Öffentlichkeiten ist, erst dann möglich, wenn auch deren Auswirkungen systematisch untersucht werden. Dabei ist im Sinne der ganzheitlichen Perspektive des kommunikationssoziologischen Strangs der Lokalforschung zu berücksichtigen, dass Kommunikationsräume neben der Zeitungsstruktur weitere relevante Strukturmerkmale aufweisen, zu denen beispielsweise die Sozialstruktur und die Interessensstruktur gehören (Fuchs, 1984; Ronneberger & Stuißer, 1976, S. 85). Auch die Struktur des politischen Wettbewerbs, das Kräfteverhältnis der Fraktionen im Kommunalparlament, kommt als zentrale Variable zur Beschreibung der politischen Kommunikationsverhältnisse in Betracht. Erstaunlicherweise finden sich auf der Lokalebene jedoch keine Studien zum Zusammenwirken von politischen und medialen Wettbewerbsstrukturen. Künftige Forschung zu den Ef-

fekten der Pressekonzentration sollte also mehrere Kontextfaktoren und deren Interaktion in den Blick nehmen.

### 2.3.2 *Inhaltsebene*

Betrachtet man isoliert die inhaltsanalytischen Befunde zur Lokalberichterstattung, dann scheint es um deren Qualität eher schlecht bestellt – so zumindest der Tenor vieler Studien. Allerdings gelangen diese aus unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und theoretischen Blickwinkeln mit ganz unterschiedlichen Messungen zu ganz unterschiedlichen Kritikpunkten (Überblicke z. B. bei Jarren, 1991, S. 424; Jonscher, 1991). Als defizitär gelten insbesondere: erstens der Mangel an Kritik und Kontroversen in der Berichterstattung (z. B. Benzinger, 1980; Ekström, Johansson, & Larsson, 2006; Ellwein & Zoll, 1982; Rager, 1982); zweitens die Dominanz von organisierten Funktionseliten und Interessengruppen (z. B. Grimme, 1991; Herrmann, 1993; Möhring, 2001); drittens die mangelnde Tiefe und Kontexterläuterung der Berichterstattung (z. B. Pätzold, Röper, & Volpers, 2003, S. 335; Schönbach, 1980).

Diese Kritikpunkte wurden überwiegend aus einer politologischen Perspektive formuliert, welche die Leistungsfähigkeit der Medien an ihrer Kritikfunktion festmacht, dabei aber die Strukturbedingungen eines bestimmten Kommunikationsraums außer Acht lässt. Saxer (1980, S. 39) merkt hierzu kritisch an: „Die Qualität des Lokaljournalismus einfach mit Kritikbereitschaft gleichzusetzen, trägt (...) den Bedürfnissen des jeweiligen Lokalsystems ebenso wenig Rechnung wie die Verabsolutierung der Integrationsperspektive.“ Was zur lokalen politischen Kommunikation an inhaltsanalytischen Befunden vorliegt, ist also dadurch in seiner Aussagekraft eingeschränkt, dass die Merkmale der Berichterstattung oftmals unzureichend, d. h. nicht systematisch mit Kontextfaktoren in Beziehung gesetzt wurden. Zu „selbstgerechten Defizitanalysen“ (Frahm, 1980, S. 98) ist es dann nicht mehr weit.

Der Forschung zur publizistischen Vielfalt ist dieses Defizit insofern weniger vorzuwerfen, als sie ihre Befunde mit den durch Pressekonzentration gekennzeichneten Marktstrukturen in Beziehung setzt. Entsprechende Studien (z. B. Knoche & Schulz, 1969; Noelle-Neumann, 1976; Staab, 1989; von Bremen, 2008) liefern heterogene Befunde, die insgesamt nicht erkennen lassen, dass sich Wettbewerbsmärkte gegenüber Monopolmärkten durch eine größere Vielfalt in den berichteten Meinungen oder durch größere Kritikfreudigkeit auszeichnen (Zerback, 2013, S. 294-314). Eher scheinen Zeitungen mit Alleinstellung kritischer und meinungsfreudiger zu berichten (z. B. Noelle-Neumann, 1976). Dass Pressekonzentration zu einer Verringerung der Meinungsvielfalt führt, ist somit lediglich eine Befürchtung ohne empirisch gesicherte Basis. Eindeutiger sind dagegen negative Effekte auf den Umfang der Berichterstattung (z. B. Haller & Mirbach, 1995; Möhring, 2001; Pätzold, Röper, & Volpers 2003). Allerdings sind viele inhaltsanalytische Befunde wiederum mit Vorsicht zu behandeln, da aufgrund des methodischen Designs von Einzel- bzw. Querschnittstudien Drittvariablen nicht bzw. nur unzureichend kontrolliert werden können (Zerback, 2013, S. 278). Eine solche relevante Drittvariable kann die Zahl der politischen Akteure

(z. B. der Ratsfraktionen) in einer Kommune sein. Auch deren Einwohnerzahl ist beim Vergleich inhaltsanalytischer Ergebnisse zu berücksichtigen.

Solange jedoch unklar ist, wie sich verschiedene Kontextfaktoren in ihrer jeweiligen Kombination auf die Berichterstattung auswirken, kann das Thema Pressekonzentration nicht ad acta gelegt werden. Dies sollte allein deshalb nicht geschehen, weil Inhaltsanalysen der Lokalberichterstattung bestimmte Effekte der Marktform bzw. Pressekonzentration womöglich gar nicht erfassen können. So kann Wettbewerb zu einer relativ großen Abhängigkeit der Journalisten von den kommunalpolitischen Spitzen führen, was sich womöglich subtil im Ausbleiben von Berichterstattung über bestimmte Ereignisse niederschlägt. Die Erklärung bestimmter Formen der (Nicht-)Berichterstattung allein über die Marktform greift also zu kurz, vielmehr sollte deren Auswirkung auf die Beziehungen zwischen Politikern und Journalisten im Vorfeld der Berichterstattung in den Blick genommen werden. Wenn Monopole nicht zu einem Rückgang der Kritik- bzw. Meinungsfreudigkeit führen, so könnte dies etwa damit erklärt werden, dass die Journalisten anders als in Wettbewerbsgebieten nicht fürchten müssen, von Politikern gegeneinander ausgespielt, also bei Kritik mit Informationsentzug bestraft zu werden. Aus diesem Grund muss die Akteursebene als intervenierende Variable zwischen Strukturen und Inhalten der lokalen politischen Kommunikation stärker als bislang in den Blick genommen werden. Was anhand des Themas Pressekonzentration besonders deutlich wird, erscheint generell sinnvoll, nämlich die Akteurs-ebene als eine Art Scharnier zwischen Strukturen des politischen und Mediensystems einerseits sowie ihren Leistungen in Form von politischen Entscheidungen bzw. Berichterstattung andererseits zu betrachten.

### 2.3.3 Akteursebene

Studien zu den Beziehungen von lokalen Politik- und Medienakteuren sind generell relativ rar. Dies gilt selbst für die Hochphase der Lokalforschung. Aus dieser Zeit stammen einerseits Einzelfallstudien, die aus einer kommunikationssoziologischen Perspektive in einem detailliert beschriebenen Kommunikationsraum nach den Beziehungsmustern und Machtverhältnissen zwischen verschiedenen lokalen Eliten und Lokaljournalisten fragen (z. B. Benzinger, 1980; Wolz, 1979). Diese Untersuchungen können ihre Befunde, beispielsweise im Hinblick auf Versuche lokaler Eliten, Journalisten unter Druck zu setzen, mit verschiedenen Kontextfaktoren wie dem Medienwettbewerb in Verbindung bringen. Mangels Vergleichsmöglichkeiten sind zwingende Schlussfolgerungen aber außerordentlich schwierig. Prinzipiell sind hierfür Studien geeignet, die das Verhältnis von Politikern und Journalisten in mehreren Kommunen bzw. Verbreitungsgebieten untersuchen (z. B. Arzberger, 1980; Jacobi, 1993; Mühlberger, 1978; Weischenberg et al., 2006). Allerdings erheben diese oftmals nur wenige Kontextfaktoren wie die Größe des Arbeitsortes. Die Forschung steht somit vor der Herausforderung, einerseits der Komplexität unterschiedlich strukturierter Kommunikationsräume Rechnung zu tragen, diese aber andererseits so zu reduzieren, dass systematische Vergleiche von Kommunikationsräumen und damit Erklärungen für Unterschiede im Verhältnis von Politik- und Medienakteuren möglich werden.

Die teilweise recht heterogenen Befunde der vorliegenden Studien deuten darauf hin, dass gerade das Verhältnis von Politik- und Medienakteuren auf der Lokalebene stark kontextabhängig ist. Versucht man aus bisherigen Studien einen Tenor abzuleiten, so sind auf kommunikationswissenschaftlicher Seite auch Befunde der jüngsten großen Journalistenbefragung (Weischenberg et al., 2006) zu berücksichtigen, während auf politikwissenschaftlicher Seite die lokale Eliten- bzw. Community-Power- und Responsivitätsforschung Erkenntnisse zum Verhältnis von Politik und Medien liefert (z. B. Arzberger, 1980; Walter-Rogg, 2002). Erstens zeigt sich eine relativ große persönliche Nähe zwischen beiden Seiten, die bis hin zu Freundschaften und regen außerdienstlichen Kontakten reichen kann (z. B. Jacobi, 1993; Köstler, 2012; Mühlberger, 1978; Murck, 1983; Rager, 1982). Zweitens zeichnen die Studien das Bild dominanter Politiker, die sich einer Reihe von Druck- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Journalisten bewusst sind (Ellwein & Zoll, 1982; Koller, 1981; Mühlberger, 1978). So ist bezeichnend, dass Lokaljournalisten im Ressortvergleich nicht nur am stärksten mit Reaktionen von Politikern auf ihre Beiträge konfrontiert sind, sondern auch den größten Einfluss von politischen Parteien auf ihre Arbeit sehen (Weischenberg et al., 2006, S. 293, 296). Drittens scheint umgekehrt der Einfluss der Medien auf die Politik eher gering zu sein, da kommunalpolitische Entscheidungen häufig im kleinen Kreis sich informell beratender Vorentscheider fallen, die erst nachträglich Öffentlichkeit suchen (Grimme, 1991, S. 37; Jarren, 1984, S. 91; Naßmacher & Naßmacher, 2007, S. 246). Befunde der lokalen Elitenforschung zeigen jedoch, dass Journalisten zum engeren Kreis der kommunalen Entscheidungselite gezählt werden können und ihnen zumindest ein beträchtliches Einflusspotenzial zugeschrieben wird (Arzberger, 1980; Simon, 1988; Trounstone & Christensen, 1982; Walter-Rogg, 2002). Grundsätzlich verfügen Medien auch über das Potenzial, zur Responsivität politischer Akteure gegenüber den Bürgern beizutragen: „It appears that substantial media coverage of the local policymaking process enhances the belief among policymakers that they will be held accountable to the public for their actions. Thus media coverage forces city officials to be responsive to citizen inputs“ (Schumaker & Getter, 1978, S. 270; Walter-Rogg, 2002, S. 198). Gehen politische Entscheidungsträger davon aus, dass die Medien die Bevölkerungsmeinung widerspiegeln oder beeinflussen, kann dies zu dem Befund führen, dass die Policy-Präferenzen politischer und medialer Eliten relativ kongruent sind, teilweise sogar kongruenter als die Präferenzen von politischen Entscheidungsträgern und Bürgern (z. B. Walter-Rogg, 2002, S. 269). Die Generalisierung von Befunden in diesem Bereich ist jedoch schwierig, die Community-Power-Forschung kämpft mit der Identifizierung und Systematisierung von Bestimmungsfaktoren der kommunalen Machtstruktur (z. B. Aiken, 1970, S. 493; Norton, 1994, S. 13). Da es bislang keine direkten Untersuchungen dazu gibt, wie sich in Deutschland kontextuelle Bedingungen wie der Medienwettbewerb auf die Intensität wahrgenommener Medieneinflüsse auf die Politik auswirken, erscheint gerade die Kommunalebene für entsprechende Untersuchungen prädestiniert. Insgesamt scheinen die Befunde zu den Beziehungen von Politik- und Medienakteuren mit den in zahlreichen Inhaltsanalysen festgestellten Merkmalen der Berichterstattung zu korrespondieren, obgleich es an Studien mangelt, die Befragungsergebnisse zu den

Beziehungsmustern direkt mit inhaltsanalytischen Befunden verbinden (eine Ausnahme: Benzinger, 1980).

## 2.4 Zwischenfazit: Anforderungen an künftige Forschung

Die zu Beginn dieses Kapitels genannten Ursachen für die Vernachlässigung der lokalen politischen Kommunikation liefern folgende Hinweise darauf, unter welchen Voraussetzungen mit einer größeren Forschungsintensität zu rechnen ist: Erstens muss sich entsprechende Forschung ihres provinziellen Images entledigen, indem sie beispielsweise deutlich macht, dass sie Erkenntnisse zu liefern vermag, nach denen sonst im Rahmen international vergleichender Forschung gesucht wird. Zweitens bedarf es von kommunikationspolitischer Seite einer stärkeren Problematisierung lokaler Medienstrukturen, die insbesondere durch die scheinbar unaufhaltsam fortschreitende Pressekonzentration geprägt sind. Diese Strukturen und ihre möglichen Effekte gewinnen jedoch erst dann an Brisanz, wenn die Vielzahl unterschiedlicher, bisweilen widersprüchlicher Ansprüche an lokale politische Kommunikation konsentierten normativen Maßstäben weicht und Befunde nicht als singulär abgetan werden können.

Als zentrale Herausforderung für künftige Lokalforschung kann die Verbindung unterschiedlicher Forschungsstränge bzw. Ebenen gelten. Mit Blick auf die bisherigen Schwerpunkte der Lokalforschung lässt sich Folgendes festhalten: Erstens ist das Thema Pressekonzentration das Herzstück der bisherigen kommunikationswissenschaftlichen Lokalforschung. Für dessen anhaltende Relevanz sprechen insbesondere: a) Die stetige Zunahme von Gebieten mit Zeitungsmonopol. Angesichts des Umfangs und der Reichweite lokalpolitischer Information von Zeitungen sowie der Schwäche alternativer Medienangebote haben Zeitungen nach wie vor die mit Abstand größte Bedeutung für lokale Öffentlichkeiten. b) Die Einschränkungen der Aussagekraft sowie die widersprüchlichen Befunde bisheriger Studien zu den Effekten der Pressekonzentration auf die inhaltliche Vielfalt. c) Die (möglichen) Effekte der Pressekonzentration auf andere Faktoren als die inhaltliche Vielfalt, z. B. auf redaktionelle Ressourcen (dazu Heinrich & Lobigs, 2006, S. 201), auf die politisch-medialen Beziehungsmuster, auf den Umfang und die Auflagen-dichte von Lokalzeitungen (dazu Möhring & Stürzebecher, 2008).

Zweitens existiert ein kommunikationssoziologischer Strang der Lokalforschung, der die Komplexität unterschiedlich strukturierter Kommunikationsräume betont – und damit implizit darauf hinweist, dass erst das Zusammenwirken der Pressekonzentration mit anderen strukturellen und individuellen Kontextfaktoren Auskunft über deren Problematik gibt. Notwendig hierfür ist der systematische Vergleich zahlreicher unterschiedlich strukturierter Kommunikationsräume, woran es in der Lokalforschung jedoch generell mangelt.

Drittens existieren weitere Forschungsstränge wie der berufssoziologische, die mit den anderen noch immer weitgehend unverbunden sind (Saxer, 1980). Generell sind die Perspektiven und Forschungsinteressen von Kommunikations- und Politikwissenschaft im Bereich der lokalen politischen Kommunikation zu wenig miteinander verknüpft. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass die kommunikationswissenschaftliche Forschung zu den Effekten von Medienwettbewerb- bzw.

-konzentration deren Zusammenwirken mit bestimmten politischen Wettbewerbsstrukturen vernachlässigt. Um Verbindungslinien zu erkennen, sollte stärker zwischen Struktur-, Akteurs- und Inhaltsebene der lokalen politischen Kommunikation differenziert werden. Die Bedeutung struktureller Veränderungen wie der fortschreitenden Pressekonzentration lässt sich erst ermessen, wenn Effekte auf die der Berichterstattung vorgelagerten und diese daher besser erklärenden Faktoren Beachtung finden. Zu diesen Faktoren gehören insbesondere die Beziehungsmuster von Politik- und Medienakteuren, die man als zentrales Scharnier zwischen Medienstrukturen und Medieninhalten betrachten kann. Außerdem zählen dazu organisatorische Rahmenbedingungen, etwa die redaktionellen Ressourcen, auf die sich Medienwettbewerb tendenziell positiv auswirkt (Heinrich & Lobigs, 2006, S. 201). Die redaktionellen Arbeitsbedingungen können sich ebenso wie persönliche Merkmale und Einstellungen der Journalisten auf die Beziehungsmuster von Politikern und Journalisten auswirken, so dass sich der berufssoziologisch orientierte Strang der Lokalforschung (z. B. Rückel, 1975) mit jenem Scharnier verbinden lässt. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Ebenen bzw. Forschungsstränge zu integrieren.

### **3. Ein integratives Modell zur Analyse der Ausprägungen, Ursachen und Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen**

#### **3.1 Theoretische Fundierung: Konzept der politischen Kommunikationskultur**

Will man erstens der beschriebenen zentralen Bedeutung der politisch-medialen Beziehungen Rechnung tragen, zweitens von deren Kontextabhängigkeit ausgehen und drittens jene Beziehungsmuster in zahlreichen Kommunikationsräumen untersuchen, so erscheint hierfür das Konzept der politischen Kommunikationskultur geeignet (Blumler & Gurevitch, 1995; Pfetsch, 2003, 2004; Pfetsch & Maurer, 2008). Diese kann man als Subkultur der politischen Kultur eines Kommunikationsraums (z. B. eines Landes, einer Region oder einer Kommune) betrachten. Zum Konzept der politischen Kommunikationskultur führt die Unterteilung politischer Kommunikation in eine strukturelle sowie eine kulturelle Dimension. Während Strukturbedingungen auf der Makro- und Mesebene sowohl des politischen Systems als auch des Mediensystems angesiedelt sind, bezieht sich die kulturelle Dimension auf die Mikroebene der Akteure. Untersucht werden hier die subjektiven Handlungsorientierungen (Einstellungen, Rollenbilder, Normen, Werte etc.) von politischen Akteuren und Journalisten, die somit Träger der politischen Kommunikationskultur sind (Pfetsch & Maurer, 2008, S. 109). Unser Verständnis von ‚politischer Kommunikationskultur‘ weicht insofern von der Konzeption Pfetschs (2003) ab, als wir auch die Übereinstimmung sachbezogener politischer Einstellungen von Politikern und Journalisten berücksichtigen. Dies ermöglicht die Integration der politikwissenschaftlichen Eliten- bzw. Responsivitätsforschung. Auf Basis eines solchen Konzepts der politischen Kommunikationskulturen lässt sich systematisch prüfen, wie Struktur und Kultur der politischen Kommunikation zusammenhängen, d. h., wie strukturelle Rahmenbedingungen von politischen Akteuren und Journalisten ihre Handlungsorientierungen und damit ihre Beziehungsmuster

prägen. Dies ist im Rahmen international vergleichender Forschung bereits erfolgt (z. B. Aelst et al., 2008; Aelst, Shehata, & Dalen, 2010; Pfetsch, 2013). Allerdings kämpfen viele der international vergleichenden Studien mit dem Problem, dass sie nur wenige Fälle (Länder) einbeziehen können, was die Identifikation relevanter Kontextfaktoren problematisch macht (dazu z. B. Esser, 2010). Wie stark sich welche politischen und medialen Kontextfaktoren, zum Beispiel Wettbewerbsverhältnisse, auf die politisch-medialen Beziehungen auswirken, ist deswegen keineswegs hinreichend geklärt. Zur Klärung derartiger Zusammenhänge erscheint die Kommunalebene als ideales Untersuchungsfeld, lassen sich doch höhere Fallzahlen leichter realisieren, wenn man davon ausgeht, dass lokale politische Kommunikationsräume einerseits durch kommunale Verwaltungsgrenzen, andererseits durch Medien, die über Kommunalpolitik in diesen Grenzen berichten, konstituiert werden. Dann findet man im Sinne der kommunikationssoziologischen Perspektive Kommunikationsräume mit unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen, unterschiedlichen Medienstrukturen, unterschiedlichen organisatorischen Ressourcen von Politik- und Medienakteuren etc. Neben der Realisierung höherer Fallzahlen könnte die vergleichende Forschung auf der Kommunalebene gegenüber der internationalen Ebene auch den Vorzug bieten, dass bestimmte Kontextfaktoren wie die allgemeine politische Kultur Deutschlands konstant gehalten werden können. Gerade Faktoren wie die gemeinsame deutsche Geschichte, die grundlegende Einstellung der Bürger gegenüber dem politischen System und seinen Institutionen, politische Werthaltungen und politisches Interesse in der Bevölkerung dürften sich von Nation zu Nation in der Regel stärker unterscheiden als von Kommune zu Kommune innerhalb eines Landes. Dies gilt vermutlich auch für die allgemeine politische Kommunikationskultur Deutschlands, wenn man darunter zum Beispiel allgemein akzeptierte Normen der politisch-medialen Beziehungen fasst, etwa den Respekt vor der Autonomie und den Funktionen von Politik und Medien. Derartige national-spezifische Normen mögen Varianz in den Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen reduzieren, angesichts unterschiedlicher Strukturbedingungen im Lokalen sind jedoch noch unterschiedliche politisch-mediale Beziehungsmuster zu erwarten. Geht man noch einen Schritt weiter, indem man Kommunen desselben Bundeslandes miteinander vergleicht, so lassen sich weitere Kontextfaktoren dadurch reduzieren, dass überregionale Einflüsse wie länderspezifische Mentalitäten oder auch medienrechtliche Normen für jene Kommunen konstant gehalten werden können (z. B. van Deth & Tausendpfund, 2013). Dies erleichtert es, ein ‚Most Similar Systems‘-Design zu konzipieren, mit dem sich analog zum Experiment Einflüsse auf bestimmte Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen isolieren lassen (Przeworski & Teune, 1970, S. 32). Die hier skizzierten Zusammenhänge bedürfen allerdings erst noch einer empirischen Überprüfung.

### 3.2 Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen

Bestimmte Muster der Beziehungen von Kommunalpolitikern und Lokaljournalisten kann man als Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen bezeichnen. Diese lassen sich je nach Forschungsinteresse entlang verschiedener

Merkmalsdimensionen charakterisieren. Geeignet erscheinen prinzipiell Dimensionen, die erstens insofern anschlussfähig sind, als sie auf anderen politischen Ebenen bereits untersucht wurden; zweitens normativ im Hinblick auf eine Ethik der interpersonalen Kommunikation von Politik- und Medienakteuren bedeutsam sind; drittens relevante Folgen für politisches und journalistisches Handeln haben, beispielsweise mit aus demokratietheoretischer Sicht problematischen Merkmalen der Lokalberichterstattung in Verbindung stehen. Eine Dimension, die diese Anforderungen erfüllt, ist beispielsweise die Frage von Nähe und Distanz im Verhältnis von Kommunalpolitikern und Lokaljournalisten (Pfetsch & Maurer, 2008, S. 103). Hier sind unterschiedliche Formen von Nähe bzw. Distanz zu unterscheiden: ‚Persönlich-menschliche Nähe‘ bezieht sich beispielsweise auf Sympathien bis hin zu außerdienstlichen Kontakten und Freundschaften zwischen Politikern und Journalisten. ‚Politisch-inhaltliche Nähe‘ bezieht sich dagegen auf die Einstellungskongruenz in politischen Sachfragen, wie sie etwa im Rahmen der politikwissenschaftlichen Eliten- bzw. Responsivitätsforschung untersucht wird. Neben *Nähe vs. Distanz* könnten folgende Dimensionen relevant sein: *Kooperation vs. Konflikt*: Hier geht es um die Frage, ob die politisch-medialen Beziehungen eher harmonisch und symbiotisch sind, oder von einseitiger Abhängigkeit, Instrumentalisierungsversuchen und entsprechenden Kontroversen geprägt sind; *Nicht-Öffentlichkeit vs. Öffentlichkeit*: Hier kann die Bedeutung öffentlicher bzw. formeller Kommunikation mit jener nicht-öffentlicher bzw. informeller Kommunikation verglichen werden. Während es auf Bundesebene zahlreiche institutionalisierte Hintergrundgespräche gibt (vgl. Lesmeister, 2009) ist im Lokalen fraglich, wie jene Kontakte ablaufen, bei denen eher intransparent ist, wie sie politische Berichterstattung und politisches Entscheidungshandeln beeinflussen. *Geschlossenheit vs. Responsivität*: Diese Dimension dreht sich um die Frage, ob Politik- und Medienakteure auch infolge starker Koorientierung ein geschlossenes Milieu bilden, oder ob dieses eher durch (gerade auf der Lokalebene normativ zu erwartende) Responsivität, d. h. eine enge Rückkopplung der Akteure zu den Bürgern, geprägt ist. Zwar wird der Begriff der ‚Responsivität‘ primär auf die Rückkopplung gewählter Volksvertreter zu den Bürgern bezogen, gleichwohl lassen sich auch Journalisten als Akteure mit öffentlicher Aufgabe bezeichnen, so dass man analog nach ihrer Beziehung zum Publikum fragen kann (vgl. Hoffmann, 2003, S. 155). Der Grad dieser Rückkopplung zeigt sich auch in der Übereinstimmung der Policy-Präferenzen von Politikern, Journalisten und Bürgern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Einstellungs- und Meinungskongruenz mit der Themenlage schnell ändern kann und sich vermutlich nicht auf sämtliche Themen erstreckt.

### 3.3 Ursachen lokaler politischer Kommunikationskulturen

Neben der bisherigen Lokalforschung liefern internationale Vergleichsstudien zur politischen Kommunikation Hinweise auf eine Vielzahl an Kontextfaktoren, die als Ursachen der Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen in Frage kommen (z. B. Hallin & Mancini, 2004; Humphreys, 2011; Norris 2011). Diese Faktoren gilt es als Ausgangsbasis für komparative Lokalforschung zu systematisieren. Vor dem Hintergrund des Konzepts der politischen Kommunika-

tionskultur lassen sich Kontextfaktoren zunächst danach unterscheiden, ob sie sich auf das politische System oder auf das Mediensystem in einem Kommunikationsraum beziehen. Auf diesen beiden Seiten kann darüber hinaus zwischen Kontextfaktoren auf Makro-, Meso- und Mikroebene differenziert werden.

*Makroebene:* Auf Makroebene erscheinen insbesondere die politischen und medialen Wettbewerbsstrukturen relevant. Während so auf medialer Seite die Folgen der Pressekonzentration in den Blick rücken, lässt sich auf politischer Seite nach den Effekten konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratischer Verhältnisse fragen. Diese lassen sich in Anlehnung an Gabriel (1984, S. 114) und Lehmbruch (1991, S. 311) als „Extremtypen der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene“ (Holtkamp, 2008, S. 268) konzeptualisieren. Während konkurrenzdemokratisch grundsätzlich bedeutet, dass Konflikte überwiegend vom Wettbewerb und der Mehrheitsregel geprägt sind, ist mit konkordanzdemokratisch gemeint, dass Konflikte entscheidend auf dem Verhandlungsweg, im gütlichen Einvernehmen durch „bargaining“ bearbeitet werden (Schmidt, 2010, S. 308). Überträgt man diese Konzepte auf die Kommunalebene, geht es auch hier nicht um die formalen Institutionen, sondern um „die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure“ (Holtkamp 2006, S. 642). Diese sind empirisch zu untersuchen. In Anlehnung an Holtkamp (2008, S. 121) kann man davon ausgehen, dass die Existenz konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratischer Muster von der Größe einer Kommune (Einwohnerzahl), dem geltenden Kommunalrecht (Kommunalverfassung des Bundeslandes der Kommune) sowie der parteipolitischen Fragmentierung im Kommunalparlament (effektive Parteienzahl) abhängt. Die Unterscheidung zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie reflektiert somit mehrere Kontextfaktoren, reduziert aber gleichzeitig deren Komplexität. Zu betonen ist, dass die Begriffe ‚Konkurrenzdemokratie‘ und ‚Konkordanzdemokratie‘ lediglich die Pole eines Kontinuums markieren, d. h., die politischen Verhältnisse in einer Kommune können in unterschiedlichem Maße konkurrenz- bzw. konkordanzdemokratisch sein (Holtkamp, 2008, S. 43). Beispielsweise können extrem konkordanzdemokratische Verhältnisse dann schwächer werden, wenn die Zahl der Fraktionen im Rat steigt. Auf Basis der Kontextfaktoren (‚Einwohnerzahl‘, ‚Kommunalverfassung‘ und ‚effektive Parteienzahl‘) lassen sich zwar je nach Ausprägung eher konkurrenz- bzw. eher konkordanzdemokratische Verhältnisse erwarten, deren Bestimmung ist aber letztlich eine empirische Frage.

Durch die Unterscheidung zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie wird es möglich, die medialen Wettbewerbsverhältnisse (Lokalmonopol vs. Medienwettbewerb) mit den politischen Wettbewerbsverhältnissen (Konkurrenzdemokratie vs. Konkordanzdemokratie) zu kombinieren (vgl. Abb. 1). Werden Typ 1 und Typ 2 der Kommunen ebenso wie die Typen 3 und 4 miteinander verglichen, so handelt es sich jeweils um ein ‚Most Similar Systems‘-Design bzw. die Differenzmethode (Przeworski & Teune, 1970, S. 32-33): Analog zum Experiment wird nur der Grad des Medienwettbewerbs variiert, so dass der Einfluss dieser Variable auf die Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen deutlich werden kann und sich entsprechende Unterschiede (‚similar systems with different outcome‘) erklären lassen. Der Vergleich der Kommunen Typ 1 und

Typ 4 sowie der Kommunen Typ 2 und Typ 3 ähnelt jeweils dem ‚Most Different Systems‘-Design bzw. der Kongruenzmethode (Przeworski & Teune, 1970, S. 34-35.). In dem Maße, in dem trotz völlig unterschiedlicher politischer und medialer Konkurrenzverhältnisse ähnliche Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen vorliegen (‚different systems with similar outcome‘), ist jenseits der Konkurrenz-Variablen nach den Ursachen hierfür zu suchen.

Wie sich die vier möglichen Kombinationen (vgl. Abb. 1) auf die politischen Kommunikationskulturen auswirken, ist eine empirisch offene Frage, die aufgrund des Blicks über den kommunikations- bzw. politikwissenschaftlichen Tellerrand Erkenntnisgewinne verspricht. Beispielsweise kann man annehmen, dass Medienwettbewerb zu Nähe zwischen Politikern und Journalisten führt, weil letztere um den exklusiven Informationszugang konkurrieren. In welchem Ausmaß nun aber Nähe vorliegt, dürfte entscheidend von den politischen Wettbewerbsverhältnissen abhängen, also davon, wie stark Politiker an Wettbewerbsvorteilen in Form von besonders engen Beziehungen zu Journalisten interessiert sind. Dies führt zu folgender Hypothese: Medienwettbewerb führt in einer Kommune in dem Maße zu Nähe zwischen Politikern und Journalisten, in dem auf politischer Seite konkurrenzdemokratische Verhältnisse vorliegen.

**Abbildung 1: Prototypische Kommunen mit unterschiedlichen Wettbewerbsstrukturen**

|                    |                               | Mediensystem      |                |
|--------------------|-------------------------------|-------------------|----------------|
|                    |                               | <i>Wettbewerb</i> | <i>Monopol</i> |
| Politisches System | <i>konkurrenzdemokratisch</i> | Kommune Typ 1     | Kommune Typ 2  |
|                    | <i>konkordanzdemokratisch</i> | Kommune Typ 3     | Kommune Typ 4  |

*Eigene Darstellung*

*Mesoebene:* Auf Mesoebene kommen die organisatorischen Rahmenbedingungen, unter denen Politiker und Journalisten agieren, als Ursachen bestimmter Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen in Frage. Zentral sind die Ressourcen (Personal, Zeit, Geld), die einerseits Redaktionen für die Produktion von politischen Medieninhalten haben, andererseits Parteien bzw. Fraktionen für ihre politische Öffentlichkeitsarbeit einsetzen können. Die redaktionellen Rahmenbedingungen von Lokalmedien werden weniger in wissenschaftlichen Publikationen als vielmehr in Fachzeitschriften, Branchenblättern und Publikationen der Journalistengewerkschaften regelmäßig reflektiert und problematisiert (z. B. Röper, 2013). Offen ist, wie diese redaktionellen Rahmenbedingungen politische Kommunikationskulturen beeinflussen. Es ist beispielsweise anzunehmen, dass Journalisten unter den Bedingungen zunehmend knapper Ressourcen weniger Hintergrundgespräche (Dimension Nicht-Öffentlichkeit vs. Öffentlichkeit) mit Kommunalpolitikern führen, da diese Kontakte insofern als ineffizient betrachtet werden könnten, als daraus nicht immer politische Berichterstattung resultieren kann. Dies führt zu folgender Hypothese: Je geringer die redaktionellen Ressour-

cen in einer Kommune sind, desto geringer ist die Bedeutung von Hintergrundgesprächen. Auch auf politischer Seite stellt sich die Frage, in welchem Maße die Ressourcen von Parteien bzw. Fraktionen bestimmte Kontakte zu politischen Akteuren erlauben. So deuten Befunde darauf hin, dass von einer vielfältigen Medienlandschaft insbesondere ressourcenstarke politische Akteure profitieren, weil sie intensive Kontakte zu verschiedenen Medien unterhalten können (Aelst et al., 2010; Gärtner, 1986, S. 67-78). Lohnenswert erscheint andererseits die empirische Prüfung der Hypothese, dass eine vielfältige Medienlandschaft gerade minoritären bzw. ressourcenschwachen politischen Gruppierungen bessere Möglichkeiten bietet, wahrgenommen zu werden, weil mit der Zahl von Medien bzw. Lokaljournalisten die Chancen steigen, dass die Medien insgesamt ein größeres politisches Spektrum abdecken. Hier zeigt sich also, dass der berufssoziologische Strang der Lokalforschung mit der Forschung zu den politisch-medialen Beziehungsmustern verbunden werden kann.

*Mikroebene:* Auf Mikroebene können individuelle Merkmale, Motive, Ziele und Erfahrungen von Politikern und Journalisten Ursachen bestimmter Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen sein (z. B. Aelst et al., 2008; Aelst et al., 2010; Maurer, 2011). Als wichtige Variable erscheint beispielsweise die Berufserfahrung von Politikern und Journalisten, die gerade in kleineren lokalen Kommunikationsräumen zu größerer Nähe zwischen beiden Seiten führen könnte. Der Grad der Nähe kann auch davon abhängen, ob Journalisten in oder außerhalb des Berichterstattungsgebietes wohnen. Dies führt zu folgender Hypothese: Je größer die Berufserfahrung der in der Kommune wohnhaften Politiker und Journalisten ist, desto stärker sind ihre Beziehungen von Nähe geprägt. Darüber hinaus kann man annehmen, dass der Wohnort den Grad der Responsivität in Form von Sensibilität für zivilgesellschaftliche Anliegen beeinflusst. Angesichts einer überschaubaren Zahl von Akteuren in kleineren Kommunikationsräumen ist tendenziell davon auszugehen, dass hier Faktoren der Mikroebene einen größeren Einfluss auf lokale politische Kommunikationskulturen haben, während mit der Größe von Kommunikationsräumen Strukturbedingungen auf Makro- und Mesoebene an Gewicht gewinnen. Dies gilt es empirisch zu überprüfen.

### 3.4 Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen

Die Effekte bestimmter politischer Beziehungsmuster lassen sich wiederum danach unterscheiden, ob sie auf politischer Seite oder medialer Seite zu lokalisieren sind. Auf letzterer rücken journalistische Arbeitsweisen sowie Strukturen und Qualität der Berichterstattung in den Blick. Hier ließe sich der Fokus beispielsweise auf die publizistische Vielfalt der Akteure, Themen, Meinungen und Bewertungen legen. Es ist dann die Annahme naheliegend, dass die Kritik an politischen Akteuren umso geringer bzw. einseitiger ausfällt, je stärker lokale politische Kommunikationskulturen von Nähe geprägt sind – die wiederum eine Folge von Medienwettbewerb sein kann. Dies führt zu folgender Annahme, die den Zusammenhang zwischen Struktur-, Akteurs- und Inhaltsebene verdeutlicht: Je stärker der Medienwettbewerb in einer Kommune ist, desto stärker sind die Beziehungen zwischen Politikern und Journalisten von Nähe geprägt und desto geringer ist in

der Folge die Vielfalt der Meinungen. Möglicherweise liegt in diesem Zusammenhang eine Erklärung für die empirisch fundierten Zweifel an der Vielfalt fördernden Wirkung von Wettbewerb. Stellt man außerdem fest, dass die Lokalberichterstattung durch Verlautbarungsjournalismus charakterisiert ist, so könnte eine tiefere Erklärung hierfür in den aufgrund knapper Ressourcen formalisierten Mustern der politisch-medialen Beziehungen („Terminjournalismus“ anstelle von Hintergrundgesprächen; Dimension Nicht-Öffentlichkeit vs. Öffentlichkeit) zu finden sein. Hingegen könnte sich der Grad der Präsenz von Eliten in der Berichterstattung auf den Grad an Responsivität bzw. Geschlossenheit der politisch-medialen Beziehungen zurückführen lassen. Ganz gleich, welche Merkmale der politischen Berichterstattung künftige Lokalforschung untersucht, stets erscheint deren Erklärung über lokale politische Kommunikationskulturen sowie Kontextfaktoren auf Makro-, Meso- und Mikroebene vielversprechend.

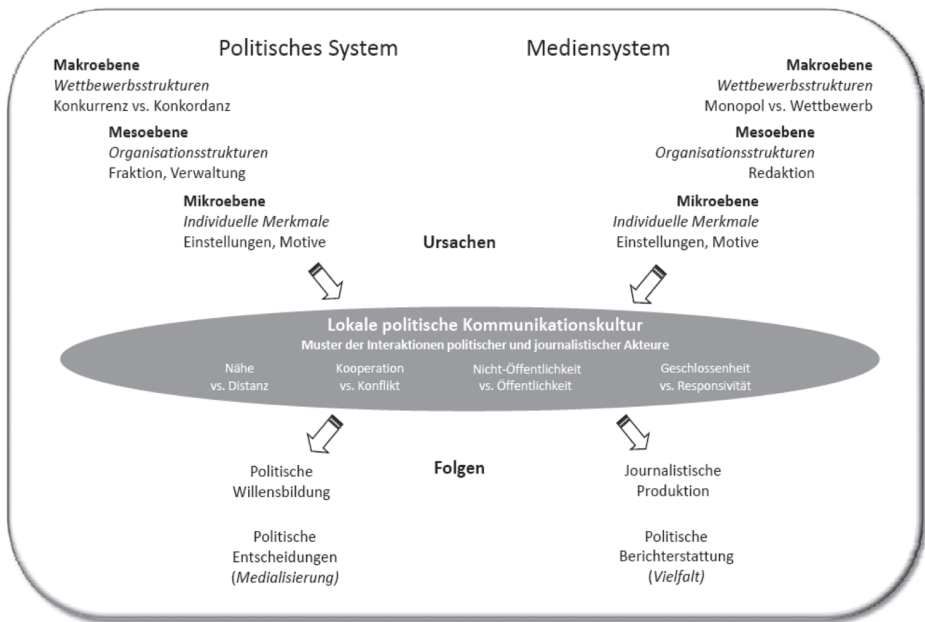
Auf politischer Seite rücken als Folge politisch-medialer Beziehungsmuster Einflüsse auf die Kommunalpolitik in den Blick. Diese Einflüsse kann man als Indikatoren für eine Medialisierung der Politik verstehen, d. h., sie verweisen auf die „Bedeutung von Medien, massenmedialer Berichterstattung und/oder Medienlogik für die Wahrnehmungen und das Handeln politischer Akteure“ (Reinemann, 2010, S. 282). Grundsätzlich lassen sich Medieneinflüsse danach unterscheiden, ob sie sich eher auf die Darstellung oder die Herstellung von Politik beziehen (vgl. Reinemann, 2010, S. 287; Sarcinelli & Tenscher, 2008). Betrachtet man unterschiedliche Phasen der Herstellung von Politik, so können Journalisten nicht nur durch Berichterstattung, sondern auch weniger offensichtlich im Rahmen informeller Kommunikation Politiker für bestimmte politische Probleme sensibilisieren und sie mit Informationen über politische Wettbewerber sowie Verhandlungen versorgen, wodurch indirekt politische Positionen und Strategien beeinflusst werden (Davis 2007, 2009). Einflüsse auf die Substanz politischer Entscheidungen können außerdem aus einem Eindringen der Medienlogik in politische Verhandlungen resultieren, etwa dadurch, dass auch politische Akteure in den Kategorien von Gewinnen und Verlieren am Verhandlungstisch denken (dazu Marcinkowski, 2005). Da der Medieneinfluss auf die Politik bislang primär auf der Bundes- und Landesebene untersucht wurde (z. B. Kepplinger & Maurer, 2008; Marx, 2009; Pfetsch & Mayerhöffer, 2011; Pontzen, 2006), können auf der Kommunalebene nur bestimmte Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen für die Medialisierung von Politik vermutet werden. Man kann beispielsweise die Hypothese aufstellen, dass mit der Nähe zwischen Politikern und Journalisten sowie mit dem Umfang ihrer Hintergrundgespräche (Dimension Nicht-Öffentlichkeit vs. Öffentlichkeit) auch Medieneinflüsse auf die Substanz von Politik zunehmen, weil „Vertrauensjournalisten“ frühzeitig über Entscheidungen informiert werden oder als politische Berater fungieren. Ist das politisch-mediale Klima dagegen extrem gereizt und von Konflikten (Dimension: Kooperation vs. Konflikt) geprägt, so kann die Informalisierung von Politik eine Folge sein, d. h., Entscheidungen werden in kleinste nicht-öffentliche Kreise verlagert, um diese vor der eindringenden Medienlogik zu schützen. Schließlich kann man annehmen, dass eine politische Kommunikationskultur, in der Politiker und Journalisten ein geschlossenes Milieu bilden (Dimension: Geschlossenheit vs. Responsivität), zu Medieneinflüssen auf die

Politik führt, bei denen weniger die Anliegen der Bürger als vielmehr Sichtweisen einzelner Journalisten in den politischen Prozess einfließen. Auch dieser Zusammenhang bedarf allerdings erst einer empirischen Überprüfung.

Abbildung 2 gibt einen zusammenfassenden Überblick über das hier skizzierte Modell zur Mehr-Ebenen-Analyse der Ausprägungen, Ursachen und Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen. Dieses Modell versteht sich als *eine* Antwort auf die oben ausgeführten Defizite der Lokalforschung:

- Weil der Mangel an Lokalforschung maßgeblich auf den Boom international vergleichender Forschung zurückzuführen ist, und weil Einzelfallstudien den Stand der Lokalforschung prägen, versteht sich das Modell als Basis für den systematischen Vergleich unterschiedlicher Kommunikationsräume. Das Konzept der politischen Kommunikationskultur, deren Ausprägungen unterschiedliche, im Modell systematisierte Ursachen haben können, bietet hierfür eine theoretische Grundlage.
- Weil ein zentrales Defizit der Lokalforschung in der Fragmentierung der Forschungsstränge besteht, zeigt das Modell einen Weg auf, wie sich a) die Forschung zu Medienstrukturen bzw. Pressekonzentration, b) die Forschung zu den politisch-medialen Beziehungsmustern bzw. zur Medialisierung von Politik sowie c) die Forschung zu den Inhalten bzw. Funktionen der Lokalberichterstattung miteinander in Beziehung setzen lassen. Das Modell zeigt damit einen Weg auf, wie sich Struktur-, Akteurs- und Inhaltsebene miteinander verbinden lassen. Die Verbindung dieser Ebenen eröffnet zugleich die Möglichkeit, die politischen und medialen (Wettbewerbs-)Strukturen ebenso wie die Akteursbeziehungen fundiert, d. h. anhand ihrer jeweiligen Folgen zu bewerten. So lässt sich die kommunikationspolitische Brisanz der fortschreitenden Pressekonzentration erst dann ermitteln, wenn empirisch geklärt ist, welche Folgen Lokalmonopole für die politisch-medialen Beziehungsmuster und im Weiteren für die Berichterstattung sowie für den Medieneinfluss auf die Politik haben. Ebenso sollten hohe ethische Distanz-Ansprüche an die Interaktionen von Politikern und Journalisten durch Befunde zu den Folgen der kritisierten Nähe gedeckt sein. Umgekehrt betrachtet zeigt das Modell auf, welche Kontextfaktoren auf welchen Ebenen in Frage kommen, um als problematisch identifizierte Berichterstattungs- bzw. politische Entscheidungsmuster erklären und damit beseitigen zu können. Durch die Mehr-Ebenen-Struktur der potenziellen Einflussfaktoren wird deutlich, dass gerade auf der Kommunalebene Vorsicht geboten ist, die Beziehungen und den Output von Politik und Medien monokausal zu erklären. Stattdessen sollten mittels Mehr-Ebenen-Analyse die Effekte politischer und medialer Strukturen sowie individueller Akteursmerkmale bestimmt werden.

**Abbildung 2: Modell zur Untersuchung der Ausprägungen, Ursachen und Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen**



Eigene Darstellung

#### 4. Fazit

Ziel dieses Beitrages war es, die Forschung zur lokalen politischen Kommunikation kritisch zu bilanzieren und vor diesem Hintergrund einen möglichen Weg aufzuzeigen, wie sich zentrale Defizite lindern lassen. Der Blick auf den Forschungsstand offenbart zunächst eine noch immer bestehende Diskrepanz zwischen der gern betonten Relevanz lokaler politischer Kommunikation einerseits und der Forschungsintensität in diesem Bereich andererseits. Der Mangel an aktueller, kontinuierlicher Forschung kann als ein erstes zentrales Defizit gelten. Dessen Ursachen wurden erörtert, um abzuschätzen, unter welchen Bedingungen die lokale politische Kommunikationsforschung mehr Aufmerksamkeit erhalten könnte. Hier gilt es grundsätzlich, einerseits das Bewusstsein für die Besonderheiten des Lokalen zu schärfen, andererseits die Lokalforschung ihres provinziellen Images zu entledigen, indem deutlich gemacht wird, dass die unterste Staatsebene für die Klärung von Zusammenhängen prädestiniert ist, derer sich bisher die international vergleichende Forschung mühsam annimmt. Da ein zweites zentrales Defizit in der Singularität der Befunde besteht, erscheint der systematische Vergleich zahlreicher politischer Kommunikationsräume umso notwendiger. Als drittes Defizit wurde die Fragmentierung der Lokalforschung dargestellt und der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Forschungsstränge durch Unter-

scheidung zwischen Struktur-, Akteurs- und Medieninhaltsebene miteinander in Beziehung setzen. Der Wert einer solchen Verbindung wurde anhand des Themas Pressekonzentration erörtert, bei dem es sich um eine nach wie vor höchst relevante Triebfeder der Lokalforschung handelt. Daher nimmt diese auch im Modell zur Analyse der Ausprägungen, Ursachen und Folgen lokaler politischer Kommunikationskulturen einen zentralen Platz ein. Um die Effekte der Pressekonzentration im Kontext beschreiben und bewerten zu können, sollte insbesondere das Zusammenwirken der medialen mit den politischen Wettbewerbsstrukturen untersucht werden – von dieser integrativen Betrachtung können Politik- und Kommunikationswissenschaft gleichermaßen profitieren. Zugleich sind auch auf Meso- und Mikroebene Kontextfaktoren zu berücksichtigen, die Ursachen bestimmter Beziehungsmuster von Politik- und Medienakteuren sein können. Diese Beziehungsmuster lassen sich wiederum als Ausprägungen lokaler politischer Kommunikationskulturen beschreiben, die Folgen für die Endprodukte politischen und journalistischen Handelns haben. Die Untersuchung lokaler politischer Kommunikationskulturen erscheint also vielversprechend, um bestimmte Merkmale der politischen Lokalberichterstattung sowie der Medialisierung von Kommunalpolitik kontextabhängig erklären zu können. Damit ist nur ein möglicher, aber ein in unseren Augen vielversprechender Weg skizziert, der der Lokalforschung zu der Aufmerksamkeit verhelfen könnte, die ihr gebührt.

## Literatur

- Aelst, P. v., Brants, K., Dalen, A. v., Praag, P. v., de Vreese, C., & Nuytemans, M. (2008). The Fourth Estate as Superpower? An empirical study on perceptions of media power in Belgium and the Netherlands. *Journalism Studies*, 9, 494-512.
- Aelst, P. v., Shehata, A., & Dalen, A. v. (2010). Members of Parliament: Equal Competitors for Media Attention? An Analysis of Personal Contacts Between MPs and Political Journalists in Five European Countries. *Political Communication*, 27, 310-325.
- Aiken, M. T. (1970). The Distribution of Community Power: Structural Bases and Social Consequences. In: M. T. Aiken, & P. E. Mott (Hrsg.), *The Structure of Community Power* (S. 487-525). New York: Random House.
- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Arzberger, K. (1980). *Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik*. Stuttgart u. a.: Kohlhammer: Deutscher Gemeindeverlag.
- Bayerische Landeszentrale für neue Medien (2007). *Wirtschaftliche Situation des lokalen und regionalen Fernsehens in Bayern. Studie im Auftrag der Bayerischen Staatskanzlei und der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien*. München: Verlag Reinhard Fischer.
- Benzinger, J.-P. (1980). *Lokalpresse und Macht in der Gemeinde. Publizistische Alleinstellung von Tageszeitungen in lokalen Räumen*. Nürnberg: Verlag der Nürnberger Forschungsvereinigung.
- Blumler, J. G., & Gurevitch, M. (1995). *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge.
- Bremen, L. von (2008). *Die Entwicklung von Form und Inhalt zweier Wettbewerbszeitungen zwischen 1986 und 2006*. Magisterarbeit am Institut für Publizistik der Universität Mainz.

- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2012). *Zeitungen 2012/13*. Abgerufen von [www.bdzv.de/fileadmin/bdzv...daten/.../ZahlenDaten\\_2012.pdf](http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzv...daten/.../ZahlenDaten_2012.pdf)
- Davis, A. (2007). Investigating Journalists Influences on Political Issue Agendas at Westminster. *Political Communication*, 24(2), 181-199.
- Davis, A. (2009). Journalist-Source Relations, Mediated Reflexivity and the Politics of Politics. *Journalism Studies*, 10(2), 204-219.
- Deth, J. van, & Tausendpfund, M. (Hrsg.) (2013). *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.). (1981). *Die Städte und die Neuen Medien*. Stuttgart u. a.: Kohlhammer.
- Ellwein, T., & Zoll, R. (1982). *Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt*. München: Juventa.
- Ekström, M., Johansson, B., & Larsson, L. (2006). Journalism and local politics. A study of scrutiny and accountability in Swedish journalism. *Journalism Studies*, 7(2), 292-311.
- Entner, B. (2010). *Orientierung zum Frühstück. Die Leistungen lokaler/regionaler Medien für die Gesellschaft am Beispiel der Vorarlberger Nachrichten*. Magisterarbeit Universität Wien. Abgerufen von [http://othes.univie.ac.at/11031/1/2010-08-03\\_0502792.pdf](http://othes.univie.ac.at/11031/1/2010-08-03_0502792.pdf)
- Esser, F. (2010). Komparative Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. In H. Bonfadelli, O. Jarren, & G. Siegert (Hrsg.), *Einführung in die Publizistikwissenschaft* (S. 19-56). Bern: Haupt UTB.
- Frahm, E. (1980). Lokalredakteure – Blinde als Anwälte? Anmerkungen zur täglichen (De-)Formation des Zeitungsinhalts. In W. Langenbucher (Hrsg.), *Lokalkommunikation. Analysen, Beispiele, Alternativen* (S. 83-104). München: Olschläger.
- Fuchs, W. (1984). *Presse und Organisation im lokalen Kommunikationsraum. Eine empirische Analyse publizistischer Aussagengese*. Augsburg: Maro-Verlag.
- Formatt-Institut & Hans-Bredow-Institut (2012). *Erfassung und Darstellung der Medien- und Meinungsvielfalt in Deutschland: Crossmediale Anbieter- und Angebotsstrukturen auf lokaler Ebene und nutzerseitige Informationsrepertoires*. Abgerufen von [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/BKM/2012-09-18-zusammenfassungstudie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2012-09-18-zusammenfassungstudie.pdf?__blob=publicationFile)
- Gabriel, O. (1984). Parlamentarisierung der Kommunalpolitik. In O. Gabriel, P. Haungs, & M. Zender (Hrsg.), *Opposition in Großstadtparlamenten* (S. 101-160). Melle: Knoth.
- Gärtner, H.-D. (1986). *Wahlkampf und Presse. Portrait der Zeitungslandschaft Hessen anhand von pressestatistischen Daten und einer Fallstudie*. Königstein: Hain.
- Grimme, E. (1991). *Zwischen Routine und Recherche. Eine Studie über Lokaljournalisten und ihre Informanten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Haller, M. (2003). Lokale Kommunikation. In G. Bentele, H.-B. Brosius, & O. Jarren (Hrsg.), *Öffentliche Kommunikation. Handbuch der Kommunikations- und Medienwissenschaft* (S. 576-589). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Haller, M., Davatz, F., & Peters, M. (1995). *Massenmedien, Alltagskultur und Partizipation. Zum Informationsgeschehen in städtischen Gesellschaften*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Haller, M., & Mirbach, T. (1995). *Medienvielfalt und kommunale Öffentlichkeit*. München: Minerva.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge, UK: Cambridge.

- Heinrich, J., & Lobigs, F. (2006). Publizistisches Angebot auf Lokal- und Regionalzeitungsmärkten und das Pressekartellrecht in der Schweiz und in Deutschland. Eine medienökonomische Analyse. In K. Imhof, R. Blum, H. Bonfadelli, & O. Jarren (Hrsg.), *Demokratie in der Mediengesellschaft* (S. 193-227). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Herrmann, C. (1993). *Im Dienste der örtlichen Lebenswelt. Lokalpresse im ländlichen Raum*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hoffmann, J. (2003). *Inszenierung und Interpenetration. Das Zusammenspiel von Eliten aus Politik und Journalismus*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Holtkamp, Lars (2006). Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 47(4), 641-661.
- Holtkamp, L. (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Humphreys, P. (2011). A political scientist's contribution to the comparative study of media systems in Europe: A response to Hallin and Mancini. In N. Just, & M. Puppis (Hrsg.), *Trends in communication policy research: New theories, methods, subjects* (S. 141-158). Bristol: Intellect.
- Jacobi, J. (1993). Professionalisiert, aber nicht professionell. *Publizistik & Kunst*, 42(4), 21.
- Jarren, O. (1984). *Kommunale Kommunikation. Eine theoretische und empirische Untersuchung kommunaler Kommunikationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung lokaler und sublokaler Medien*. München: Minerva.
- Jarren, O. (1991). Neue Politik durch Neue Medien? Zur Bedeutung lokaler elektronischer Medien für die Politische Kultur in der Kommune – Ergebnisse einer Feldstudie. In Blanke, B. (Hrsg.), *Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik*. Politische Vierteljahresschrift, 32(22), 422-437.
- Jarren, O. (1998). Lokale Medien und kommunale Politik. In H. Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in Gemeinden* (S. 274-289). Opladen: Leske + Budrich.
- Jonscher, N. (1991). *Lokale Publizistik. Theorie und Praxis der örtlichen Berichterstattung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kepplinger, H.M., & Maurer, M. (2008). Das fragmentierte Selbst. Rollenkonflikte im Journalismus – das Beispiel der Berliner Korrespondenten. In B. Pörksen, W. Loosen, & A. Scholl (Hrsg.), *Paradoxien des Journalismus. Theorie – Empirie – Praxis* (S. 165-182). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Köstler, N. (2012). Geliebter Feind. Das Verhältnis von Journalisten und Politikern im lokalen Wahlkampf. In K.-D. Altmeppen, & R. Greck (Hrsg.), *Facetten des Journalismus. Theoretische Analysen und empirische Studien* (S. 119-141). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Koller, B. (1981). *Lokalredaktion und Autonomie. Eine Untersuchung in Außenredaktionen regionaler Tageszeitungen*. Nürnberg: Verlag der Nürnberger Forschungsvereinigung.
- Knoche, M., & Schulz, W. (1969). Folgen des Lokalmonopols von Tageszeitungen. Eine vergleichende Analyse des Lokalteils von Monopol- und Wettbewerbszeitungen. *Publizistik*, 14, 298-310.
- Lang, S. (2003a). Local Political Communication and Citizen Participation. In P. Maarek, & G. Wolfsfeld (Hrsg.), *Political Communication in A New Era. A cross-national perspective* (S. 171-192). London, New York: Routledge.
- Lang, S. (2003b). Lokale politische Kommunikation. Öffentlichkeit im Spannungsfeld nationaler und globaler Entwicklungen. In F. Esser, & B. Pfetsch (Hrsg.), *Politische*

- Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven* (S. 197-207). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Larsson, L. (2002). Journalists and Politicians: a relationship requiring manoeuvring space. *Journalism Studies*, 3(1), S. 21-33.
- Lehmbruch, G. (1991). Konkordanzdemokratie. In D. Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik* (S. 311-316). München: Piper.
- Lesmeister, C. (2008). *Informelle politische Kommunikationskultur. Hinter den Kulissen politisch-medialer Kommunikation*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Marcinkowski, F. (2005). Die „Medialisierbarkeit“ politischer Institutionen. In P. Roessler, & F. Krotz (Hrsg.), *The Media Society and its Myths* (S. 314-370). Konstanz: UVK.
- Marx, D. (2009). *Landtagsabgeordnete im Fokus der Medien. Ihre Sicht auf Entstehung, Wirkung und Qualität landespolitischer Berichterstattung*. München: R. Fischer.
- Maurer, P. (2011). Explaining perceived media influence in politics. An analysis of the interplay of context and attitudes in four European democracies. *Publizistik*, 56, 27-50.
- Möhring, W. (2001). *Die Lokalberichterstattung in den neuen Bundesländern. Orientierung im gesellschaftlichen Wandel*. München: Verlag Reinhard Fischer.
- Möhring, W., & Stürzebecher, D. (2008). Lokale Tagespresse: Publizistischer Wettbewerb stärkt Zeitungen. Die Entwicklung der Auflagendichte lokaler Abonnementzeitungen 1996-2006. *Media Perspektiven*, 2, 91-101.
- Mühlberger, H. (1978). *Stille Teilhaber: Zur gesellschaftlichen Integration von Lokaljournalisten*. München: Alber.
- Murck, M. (1983). Macht und Medien in den Kommunen. *Rundfunk und Fernsehen*, 31, 370-380.
- Naßmacher, H., & Naßmacher, K.-H. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Neller, K. (1997). *Lokale Kommunikation. Politikberichterstattung in Tageszeitungen*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Nienstedt, H.-W., Proner, P., & Scherer, J. (2008). Der Einfluss der Marktstellung auf die Anzeigen- und Vertriebspreise regionaler Tageszeitungen. *Medienwirtschaft*, 5 Sonderheft, 6-18.
- Noelle-Neumann, E. (1976). Folgen lokaler Zeitungsmonopole. In E. Noelle-Neumann, F. Ronneberger, & H.-W. Stuißer (Hrsg.), *Streitpunkt lokales Pressemonopol* (S. 11-57). Düsseldorf: Droste.
- Norris, P. (2011). Political Communication. In D. Caramani (Hrsg.), *Comparative politics* (S. 353-370). Oxford: Oxford University Press.
- Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cornwall: Hartnolls Limited.
- Oehmichen, E., & Schröter, C. (2011). Internet zwischen Globalität und Regionalität. *Media Perspektiven*, 4, 432-450.
- O'Neill, T. (1995). *All Politics is Local: And Other Rules of the Game*. Holbrook, MA: Adams.
- Pätzold, U., Röper, H., & Volpers, H. (Hrsg.). (2003). *Strukturen und Angebote lokaler Medien in Nordrhein-Westfalen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Pauly, J. J., & Eckert, M. (2002). The Myth of „The Local“ in American Journalism. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 79(2), 310-326.
- Pfetsch, B. (2003). *Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Pfetsch, B. (2004). From Political Culture to Political Communications Culture: A Theoretical Approach to Comparative Analysis. In F. Esser, & B. Pfetsch (Hrsg.), *Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges* (S. 344-366). New York: Cambridge University Press.
- Pfetsch, B. (2013). *Political Communication Cultures in Western Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan (im Erscheinen).
- Pfetsch, B., & Maurer, P. (2008). Mediensysteme und politische Kommunikationsmilieus im internationalen Vergleich: Theoretische Überlegungen zur Untersuchung ihres Zusammenhangs. In G. Melischek, J. Seethaler, & J. Wilke (Hrsg.), *Medien & Kommunikationsforschung im Vergleich. Grundlagen, Gegenstandsbereiche, Verfahrensweisen* (S. 99-119). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Pfetsch, B., & Mayerhöffer, E. (2011). Vordergründige Nähe - Zur Kommunikationskultur von Politik- und Medieneliten in Deutschland. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 59, 40-59.
- Pontzen, D. (2006). *Nur Bild, BamS und Glotze? Medialisierung der Politik aus Sicht der Akteure*. Münster: Lit Verlag.
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar: Krieger.
- Pürer, H., & Raabe, J. (2007). *Presse in Deutschland*. Konstanz: UVK.
- Rager, G., & Schibrani, H. (1981). Das Lokale als Gegenstand der Kommunikationsforschung. Bericht über den Stand der Forschung in der Bundesrepublik. *Rundfunk und Fernsehen*, 4, 498-508.
- Rager, G. (1982). *Publizistische Vielfalt im Lokalen. Eine empirische Analyse*. Tübingen: Untersuchungen des Ludwig-Uhland-Institutes der Universität Tübingen.
- Reinemann, C. (2010). Medialisierung ohne Ende? Zum Stand der Debatte um Medieneinflüsse auf die Politik. *Zeitschrift für Politik*, 57, 278-293.
- Richards, I. (2012). Beyond city limits: Regional journalism and social capital. *Journalism*, 14(5), 627-642.
- Röper, H. (2012). Vielfalt und Konzentration: Die Auswirkungen ökonomischer Konzentrationstendenzen im Medienmarkt auf die publizistische Vielfalt. In R. Hohlfeld, & R. Müller-Terpitz (Hrsg.), *Medienkonzentrationskontrolle – Quo Vadis?* (S. 56-64) Stuttgart, München: Boorberg.
- Röper, H. (2013). Brennpunkt Lokaljournalismus – alles aus einer Hand? Hütchenspiel auf dem Zeitungsmarkt. „M“ Menschen – machen – Medien, 2. Abgerufen von <http://mmm.verdi.de/titel/02-2013/huetchenspiel-auf-dem-zeitungsmarkt>
- Ronneberger, F., & Stuißer, H.-W. (1976). Lokale Kommunikation und Pressemonopol. In E. Noelle-Neumann, F. Ronneberger, & H.-W. Stuißer (Hrsg.), *Streitpunkt lokales Presse-monopol* (S. 59-167). Düsseldorf: Droste.
- Ronneberger, F., & Wolz, D. (1972). Lokale Presse und Herrschaft in der Ortsgemeinde. *Publizistik*, 19, 19-29.
- Rückel, R. (1975). *Lokalredakteure. Eine vergleichende Rollenanalyse*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sarcinelli, U., & Tenschler, J. (2008 Hrsg.). *Politikherstellung und Politikdarstellung. Beiträge zur politischen Kommunikation*. Köln: Halem Verlag.
- Saxer, U. (1980). Lokale Kommunikation – Bilanz der Forschung. In W. Langenbucher (Hrsg.), *Lokalkommunikation. Analysen, Beispiele, Alternativen* (S. 33-43). München: Olschläger.

- Scheufele, D. A., Shanahan, J., & Kim, S.-H. (2002). Who Cares about Local Politics? Media Influences on Local Political Involvement, Issue Awareness, and Attitude Strength. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 79, 427-444.
- Schmidt, M. G. (2010). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schneller, J. (2012). Infoquellen für die lokale Konsum- und Lebenswelt. In *25 Jahre Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter BVDA* (S. 34-38). New Business Verlag.
- Schönbach, K. (1980). Die isolierte Welt des Lokalen. In W. Langenbucher (Hrsg.), *Lokalkommunikation. Analysen, Beispiele, Alternativen* (S. 45-63). München: Olschläger.
- Schütz, W. J. (2012a). Deutsche Tagespresse. *Media Perspektiven*, 11, 570-593.
- Schütz, W. J. (2012b). Redaktionelle und verlegerische Struktur der deutschen Tagespresse. *Media Perspektiven*, 11, 594-603.
- Schumaker, P. D., & Getter, R. W. (1978). The Contextual Bases of Responsiveness to Citizen Preferences and Group Demands. *Policy and Politics*, 6, 249-278.
- Simon, K. (1988). *Repräsentative Demokratie in großen Städten*. Melle: Kloth.
- Staab, J. F. (1989). Marktstellung und lokales Informationsangebot regionaler Abonnementzeitungen. Eine Inhaltsanalyse der Lokalberichterstattung der Mainzer „Allgemeinen Zeitung“ und der „Mainzer Rhein-Zeitung“. *Publizistik*, 34, 467-477.
- Stofer, W. (1975). Auswirkungen der Alleinstellung auf die publizistische Aussage der Wilhelmshavener Zeitung. Nürnberg: Nürnberger Forschungsvereinigung.
- Trebbe, J. (1998). *Lokale Medienleistungen im Vergleich. Untersuchungen zur publizistischen Vielfalt an den bayerischen Senderstandorten Augsburg, Landshut und Schweinfurt*. Im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. München: BLM.
- Trounstine, P. J., & Christensen, T. (1982). *Movers and Shakers: A Study of Community Power*. New York: St. Martin's Press.
- Vetter, A. (2002). *Lokale Politik als Ressource der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Vetter, A. (2011). Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7-8, 25-32.
- Walter-Rogg, M. (2002). *Politische Macht und Responsivität in der Großstadt – Eine Studie zur Einstellungskongruenz kommunalpolitischer Akteure am Beispiel der Stadt Stuttgart*. Elektronische Dissertation. Abgerufen von <http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2002/1026>.
- Weischenberg, S., Bassewitz, S. & Scholl, A. (1989). Konstellationen der Aussagenentstehung: zur Handlungs- und Wirkungsrelevanz journalistischer Kommunikationsabsichten. In M. Kaase, & W. Schulz (Hrsg.), *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde* (S. 280-300), Sonderheft 30 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Weischenberg, S., Malik, M., & Scholl, A. (2006). *Die Souffleure der Mediengesellschaft*. Report über die Journalisten in Deutschland. Konstanz: UVK.
- Wilking, T. (1984). Lokale Medien. Perspektiven für die Forschung. *Publizistik*, 29, 181-197.
- Wolz, D. (1979). *Die Presse und die lokalen Mächte. Eine empirische sozialwissenschaftliche Untersuchung über Pressekonferenz und Herrschaft in der Gemeinde*. Düsseldorf: Droste.
- Zerback, T. (2013). *Publizistische Vielfalt. Demokratischer Nutzen und Einflussfaktoren*. Konstanz: UVK.

## Extended Abstract

# Taking stock and outlook: The analysis of political communication cultures as a way out of the crises in local communication research?

*Philip Baugut & Carsten Reinemann*

## Introduction

There is no doubt about the relevance of research on local political communication. Data on media use and the large number of journalists working on local issues in editorial departments underline the significance of local communication (e.g., Schneller, 2012, p. 34; Weischenberg, Malik, & Scholl, 2006, p. 42). The clear practical and scientific relevance of local communication raises the question of how the current state of research can be described and how that research at the intersection of political science and communication science can move forward. Against the backdrop of several shortcomings in research on local communication, we present an integrative model for analyzing the characteristics, causes and effects of local political communication cultures. The model aims at systematically connecting the different and so far isolated lines of research in order to describe the local level as a promising field for the comparison of different political communication spheres. The focus is on political communication in German municipalities, especially on the conditions of the emergence of certain structures of local political media content.

## Shortcomings and findings

The first main shortcoming is the obvious lack of current and continuous research on local communication. Research efforts in Germany flourished not until press concentration has significantly increased in the 1960s (Pürer & Raabe, 2007, p. 124). Although this process has always continued, local research was intensified only at times, but not in the last two decades. The lack of research may be traced back to several reasons: First, shortcomings can be interpreted as a lack of resource in consequence of booming international comparative research (Lang, 2003, p. 179). This means that research on local communication might increase when it reveals that the local level is able to clarify correlations that have been primarily investigated at the international level. Moreover, scholars have to make aware that it is often problematic to transfer findings from the national to the local level. Second, research on local communication is undermined by the lack of normative discussion about the consequences of press concentration. Third, the lack of research may be traced back to unfulfilled expectations and hopes for alternative local media reforming the democracy (Jarren, 1998, p. 275).

Besides the lack of current and continuous research, the dominance of single-case studies that always pose problems of generalization is another problem. However, the call for interpreting single findings in the light of context factors like the degree of media competition, the size of a municipality, and editorial resources has remained unheard (Weischenberg, Bassewitz, & Scholl, 1989, p. 297). The third main deficit consists in the fragmentation of different research lines. As a consequence, there are different ways of systematizing the state of research (z. B. Haller, Davatz, & Peters, 1995; Saxer, 1980, p. 36; Wilking, 1984). In order to bring different classifications as far as possible in line, we propose to distinguish between a level of structures, a level of actors, and a level of media content.

At the *level of structures* especially research on press concentration can be located, as the local newspapers are still crucial for shaping the local public sphere. Studies asking for the impact of the degree of media competition on media content do not show that media diversity guarantees accordant diversity in terms of more opinions and criticism (Zerback, 2013, p. 294-314). However, these studies suffer from several methodological problems. It is still an open question how the degree of media competition interacts with the degree of political competition. Research is especially needed on how the competitive structures impact the level of actors, i.e. the relations between political actors and journalists that may finally affect media coverage. This means that a convincing link between structures on the one hand and the output of politics and media on the other hand requires taking the level of actors in between those two sides into account.

At the level of *media content* findings predominantly offer criticism on the quality of journalistic work. The lack of critics and controversy (e.g., Ellwein & Zoll, 1982; Rager, 1982; Ekström, Johansson, & Larsson, 2006) is as well part of the typical reproaches as the dominance of organized interest groups (e.g., Grimme, 1991; Möhring, 2001) and the lack of complexity in media coverage (e.g., Pätzold, Röper, & Volpers, 2003, S. 335; Schönbach, 1980). These findings, however, are usually not systematically traced back to context factors that vary from municipality to municipality.

At the *level of actors* the patterns of relations between political actors and journalists can hardly be generalized. Several studies show close relationships in terms of friendships and unofficial contacts between local elites and journalists (e.g., Jacobi, 1993; Köstler, 2012; Murck, 1983). Political actors being aware of means of exerting pressure seem to have the whip hand over journalists (e.g., Koller, 1981; Weischenberg, Malik, & Scholl, 2006, p. 293, 296). The media impact on politics seems to be rather small, especially due to informal, i.e. non-public ways of local decision-making (e.g., Grimme, 1991, S. 37; Jarren, 1984, p. 91; Naßmacher & Naßmacher, 2007, p. 246). Again, with regard to research on the mediatization of politics, there is need to take different context factors into account.

## Integrative model for analyzing the characteristics, causes and effects of local political communication cultures

Considering the shortcomings, a model proposing a way out of the crisis in research on local communication needs to

- a) distinguish between the level of structures, the level of actors, and the level of media content and political decision-making, which means to analyze the causes and effects of the relationships between political actors and journalists;
- b) take different context factors varying from municipality to municipality into account;
- c) be the basis for comparative research.

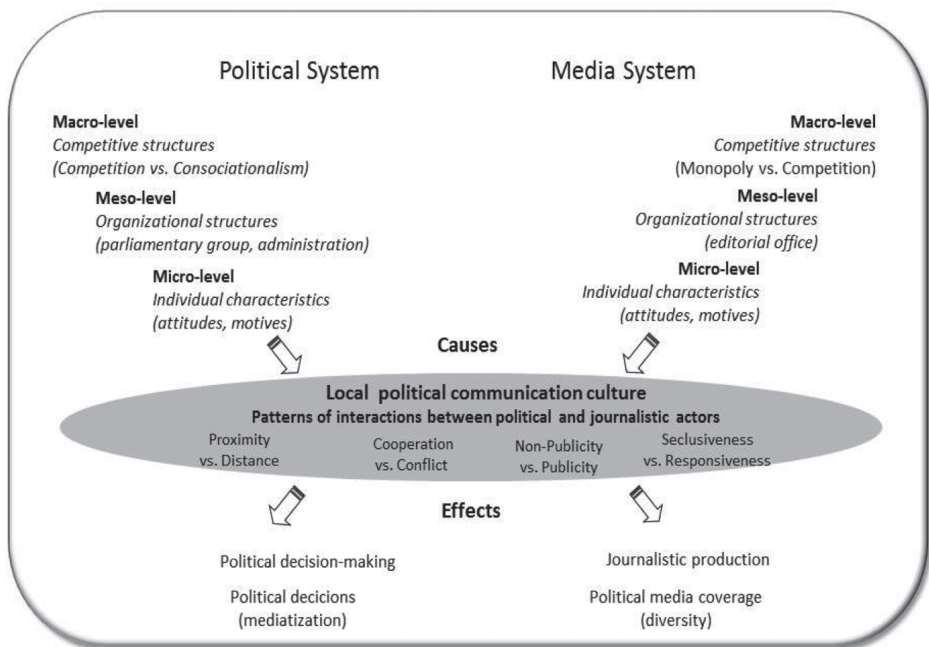
These prerequisites lead to the concept of political communication cultures defined as the “empirically observable orientations of actors in the system of production of political messages toward specific objects of political communication, which determine the manner in which political actors and media actors communicate in relation to their common political public” (Pfetsch, 2004, p. 348). Those orientations can be linked with both structural working conditions and individual characteristics of political actors and journalists in a municipality. The center of our model is comprised of four dimensions that allow for describing *the patterns of relationships*:

- (1) *Proximity vs. distance*: On the one hand, this dimension refers to friendships or intimate bonds of trust between political actors and journalists. On the other hand, this dimension refers to the degree of how much both sides share congruent views on political issues.
- (2) *Cooperation vs. conflict*: This dimension refers to whether the relationships are rather harmonious and symbiotic or whether they are rather characterized by conflict and by attempts to prevail over each other;
- (3) *Public vs. non-public*: This dimension describes the significance of formal and informal interactions, meaning it deals with the extent to which communication between political actors and journalists is invisible to the public;
- (4) *Seclusiveness vs. responsiveness*: This dimension refers to in how far political actors and journalists constitute a secluded elite milieu lacking responsiveness to the audience member and citizens.

Potential *causes* of these characteristics are located both on the political and on the media side: at the macro-level of competitive structures (i.e. the degree of media and political competition), the meso-level of organizational resources (e.g. of editorial departments and party or parliamentary groups), and the micro-level of individual characteristics (of journalists and political actors). Potential *effects* of the characteristics of local political communication cultures refer to media coverage (for example the degree of diversity) on the one hand, and to the media influence on politics on the other hand. This way, the model links together different lines of research that deal with press concentration and editorial working conditions, the relationships between political actors and journalists, patterns of media coverage, and the mediatization of politics. The model points out that the assess-

ment of political and media structures should depend on their potential effects on the relationships between political actors and journalists – that again may affect media coverage and political decisions-making. This means the ethical assessment of the relationships between political actors and journalists should also depend on their empirically explored effects. Vice versa, by drawing attention to the complexity of factors potentially influencing the work of political actors and journalists, the model prevents simple explanations. Finally, the model aims at stimulating empirical research comparing the local political communication cultures of municipalities. As the local level offers a large number of similar and completely different cases, accordant comparative research is expected to be fruitful in terms of generating findings that are meaningful even beyond the local context. The following figure presents the model.

### Model for analyzing the characteristics, causes and effects of local political communication cultures



## References

- Ekström, M., Johansson, B., & Larsson, L. (2006). Journalism and local politics. A study of scrutiny and accountability in Swedish journalism. *Journalism Studies*, 7(2), 292-311.
- Ellwein, T., & Zoll, R. (1982). *Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt*. Munich: Juventa.
- Grimme, E. (1991). *Zwischen Routine und Recherche. Eine Studie über Lokaljournalisten und ihre Informanten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Haller, M., Davatz, F., & Peters, M. (1995). *Massenmedien, Alltagskultur und Partizipation. Zum Informationsgeschehen in städtischen Gesellschaften*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Jacobi, J. (1993). Professionalisiert, aber nicht professionell. *Publizistik & Kunst*, 4(24), 21.
- Jarren, O. (1984). *Kommunale Kommunikation. Eine theoretische und empirische Untersuchung kommunaler Kommunikationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung lokaler und sublokaler Medien*. Munich: Minerva.
- Jarren, O. (1998). Lokale Medien und kommunale Politik. In H. Wollmann (Ed.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in Gemeinden* (pp. 274-289). Opladen: Leske + Budrich.
- Köstler, N. (2012). Geliebter Feind. Das Verhältnis von Journalisten und Politikern im lokalen Wahlkampf. In K.-D. Altmeppen, & R. Greck (Eds.), *Facetten des Journalismus. Theoretische Analysen und empirische Studien* (pp. 119-141). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Koller, B. (1981). *Lokalredaktion und Autonomie. Eine Untersuchung in Außenredaktionen regionaler Tageszeitungen*. Nürnberg: Verlag der Nürnberger Forschungsvereinigung.
- Lang, S. (2003). Lokale politische Kommunikation. Öffentlichkeit im Spannungsfeld nationaler und globaler Entwicklungen. In F. Esser, & B. Pfetsch (Eds.), *Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven* (pp. 197-207). Wiesbaden: Westdeutscher.
- Möhring, W. (2001). *Die Lokalberichterstattung in den neuen Bundesländern. Orientierung im gesellschaftlichen Wandel*. München: Verlag Reinhard Fischer.
- Murck, M. (1983). Macht und Medien in den Kommunen. *Rundfunk und Fernsehen*, 31, 370-380.
- Naßmacher, H., & Naßmacher, K.-H. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2nd ed. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Pätzold, U., Röper, H., & Volpers, H. (Eds.). (2003). *Strukturen und Angebote lokaler Medien in Nordrhein-Westfalen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Pfetsch, B. (2004). From Political Culture to Political Communications Culture: A Theoretical Approach to Comparative Analysis. In F. Esser, & B. Pfetsch (Eds.), *Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges* (pp. 344-366). New York: Cambridge University Press.
- Rager, G. (1982). *Publizistische Vielfalt im Lokalen. Eine empirische Analyse*. Tübingen: Untersuchungen des Ludwig-Uhland-Institutes der Universität Tübingen.
- Saxer, U. (1980). Lokale Kommunikation – Bilanz der Forschung. In W. Langenbucher (Ed.), *Lokalkommunikation. Analysen, Beispiele, Alternativen* (pp. 33-43). Munich: Olschläger.
- Schneller, J. (2012). Infoquellen für die lokale Konsum- und Lebenswelt. In *25 Jahre Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter BVDA* (pp. 34-38). New Business Verlag.
- Schönbach, K. (1980). Die isolierte Welt des Lokalen. In W. Langenbucher (Ed.), *Lokalkommunikation. Analysen, Beispiele, Alternativen* (pp. 45-63). München: Olschläger.

- Pürer, H., & Raabe, J. (2007). *Presse in Deutschland*. Konstanz: UVK.
- Weischenberg, S., Bassewitz, S. & Scholl, A. (1989). Konstellationen der Aussagenentstehung: zur Handlungs- und Wirkungsrelevanz journalistischer Kommunikationsabsichten. In M. Kaase, & W. Schulz (Eds.), *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde* (pp. 280-300), Sonderheft 30 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Weischenberg, S., Malik, M., & Scholl, A. (2006). *Die Souffleure der Mediengesellschaft*. Report über die Journalisten in Deutschland. Konstanz: UVK.
- Wiling, T. (1984). Lokale Medien. Perspektiven für die Forschung. *Publizistik*, 29, 181-197.
- Zerback, T. (2013). *Publizistische Vielfalt. Demokratischer Nutzen und Einflussfaktoren*. Konstanz: UVK.