

Symbolische Geräusche über die Anderen – Die Öffentlichkeit über Medienpolitik in Pressekommentaren

Barbara Pfetsch

Der Beitrag diskutiert die Strukturen und Prozesse des Politikfeldes Medienpolitik und versucht, vor diesem Hintergrund die mediale Öffentlichkeit über Medienpolitik zu analysieren. Nach einer Bestandsaufnahme der internen Strukturen und Verhandlungsprozesse sowie der Normen und Steuerungsprinzipien medienpolitischer Entscheidungen wird die Rolle von Öffentlichkeit in medienpolitischen Verhandlungssystemen diskutiert. Sofern man die Einschätzung teilt, dass die Weichenstellung in der deutschen Medienpolitik weg von staatlich-hoheitlicher Steuerung hin zu „regulierter Selbstregulierung“ eine breite öffentliche Diskussion über Medien und Medienkritik erforderlich macht, stellt sich die empirische Frage, wie dieser öffentliche Diskurs über Medienpolitik tatsächlich aussieht. Auf der Grundlage einer Inhaltsanalyse von 240 Kommentaren über Medienpolitik in den überregionalen Qualitätszeitungen von 1994–1998 beschreibt die Studie den medialen Diskurs über Medienpolitik und interpretiert ihn vor dem Hintergrund der Annahme, dass die Struktur- und Funktionsdefizite der gegenwärtigen Medienpolitik möglicherweise deshalb so persistent sind, weil die medienpolitische Öffentlichkeit allenfalls die symbolischen Geräusche des medienpolitischen Streits reproduziert.

Keywords: Medienpolitik, Medienkritik, Öffentlichkeit, Kommentare, Inhaltsanalyse

1. Einleitung

„Wann immer in Deutschland die Politik gestaltend in die Medienwirklichkeit eingriff, kam dabei wenig Gescheites heraus, manchmal sogar Verheerendes.“ Zu dieser nüchternen Einschätzung kommt Manfred Buchwald (1996: 57), wenn er über die Verantwortung von Politik für die Medien spricht. Man kann aus dieser „biographischen Erfahrung“ des ehemaligen Intendanten eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksenders schließen, dass es mit dem Vertrauen in die Medienpolitik nicht zum Besten bestellt ist. In solchen Zwischenrufen kommt auch die Skepsis darüber zum Ausdruck, ob die Medienpolitik in der Bundesrepublik in der Lage ist, die Medienentwicklung im Sinne einer demokratischen Medienordnung zu gestalten. Diese Skepsis hat eine Reihe von Gründen, die in der Natur des Politikfeldes selbst, in der Internationalisierung der Medienentwicklung und schließlich in einer Veränderung medienpolitischer Steuerungsprinzipien zu suchen sind. Zum einen erscheint Medienpolitik in der Bundesrepublik als ein hybrides Politikfeld, das schwach institutionalisierte Verhandlungssysteme und eine hohe Anfälligkeit für ad-hoc auftretende politische, ökonomische und situationsbezogene Interessenkonstellationen aufweist (Jarren 1996: 209). Zum anderen vollzieht sich die Medienentwicklung immer stärker über nationalstaatliche Grenzen hinweg, so dass nationalstaatliche Regelungen ins Leere laufen. Im Zuge der Internationalisierung und Ökonomisierung der Medienbranche kam es zu einer stärkeren Gewichtung der Steuerungsphilosophie der „regulierten Selbstregulierung“ (Hoffmann-Riem 2000: 155). Mit dem Strukturwandel der Medien sind auch die normativen Grundlagen medienpoliti-

scher Entscheidungen ins Wanken geraten. Und die Frage, ob Medien im Licht der Gemeinwohlverträglichkeit oder im Licht des ökonomischen Wettbewerbs beurteilt werden sollen, stellt sich neu und ist nicht entschieden (Hoffmann-Riem 2000:47).

In dieser Situation der Orientierungslosigkeit hören wir allenthalben die Forderung nach der Herstellung einer medienpolitischen Öffentlichkeit, die nicht zuletzt deshalb begründet ist, weil die Medienpolitik die normativen Grundlagen der öffentlichen Medienkommunikation¹ kodifiziert und fixiert. In dieser Situation erscheint der öffentliche Diskurs über die Medien und die öffentliche Reflexion der Medienpolitik nicht nur vernünftig, sondern auch unverzichtbar als Grundlage der Weiterentwicklung einer demokratischen Medienordnung, die publizistische Vielfalt und ein Minimum an Integration gewährleisten soll². Die normative Vorstellung einer diesbezüglich kritischen Öffentlichkeit hat aber – wie Peters (1994: 50–51) anmerkt – allenfalls eine heuristische Funktion. Die empirisch offene Frage ist, in welchem Grad sich die realen Verhältnisse der Medienöffentlichkeit den Eigenschaften des Idealmodells annähern oder davon abweichen (Peters 1994: 50–51).

Vor diesem Hintergrund versucht der vorliegende Beitrag, die Strukturen und Prozesse des Politikfeldes sowie die Medienöffentlichkeit über Medienpolitik, wie sie sich in der Kommentierung der überregionalen Tagespresse manifestiert, zu analysieren. In einem ersten Schritt geht es um eine Bestandsaufnahme der internen Strukturen und Verhandlungsprozesse sowie der Normen und Steuerungsprinzipien medienpolitischer Entscheidungen. In einem zweiten Schritt wird die Rolle von Öffentlichkeit in medienpolitischen Verhandlungssystemen diskutiert. Sofern man die Einschätzung teilt, dass die Weichenstellung in der deutschen Medienpolitik weg von staatlich-hoheitlicher Steuerung hin zu „regulierter Selbstregulierung“ eine breite öffentliche Diskussion über Medien und Medienkritik erforderlich macht, stellt sich die empirische Frage, wie dieser öffentliche Diskurs über Medienpolitik tatsächlich aussieht. Welche medienpolitischen Akteure und Themen sind öffentlich sichtbar und wie stellen sich medienpolitische Verhandlungen in den Medien dar? Zu dieser Frage werden empirische Befunde vorgelegt, die einen spezifischen Ausschnitt der medienpolitischen Öffentlichkeit beleuchten: die Kommentare über Medienpolitik in führenden Tageszeitungen. Die Daten stammen aus dem DFG-Projekt „Die Stimme der Medien im politischen Prozess: Themen und Meinungen in Pressekommentaren“³, bei dem die Kommentierung der überregionalen Qualitätspresse von 1994–1998 inhaltsanalytisch untersucht wurde. In dem

-
- 1 „Normative Konzeptionen von Öffentlichkeit und diskursiver Verständigung werden artikuliert in den Kommunikationsfreiheiten von Verfassungen und Pressegesetzen, in politischen und juristischen Diskursen über Meinungs- und Äußerungsfreiheit, in Auseinandersetzungen über Medienpolitik, in journalistischen Professionsnormen und in öffentlichen Auseinandersetzungen über die Verhaltensstandards von Massenmedien, in öffentlicher Empörung über Geheimhaltung und Irreführung, in negativen Reaktionen auf manipulative Techniken in politischen Kampagnen, im Anspruch minoritärer Gruppen auf ‚Stimme‘ (voice) und öffentliches Gehör.“ (Peters 1994: 49)
 - 2 Vgl. dazu ausführlich Jarren (1999), der Transparenz, Öffentlichkeit und die Bereitstellung von Wissen als die entscheidende Steuerungsressource (S. 162) einer zukünftigen Medienpolitik bezeichnet und darüber hinaus Vorschläge für institutionelle Maßnahmen und Regulierungsnetzwerke vorlegt.
 - 3 Dieses Forschungsprojekt wurde in den Jahren 1998–2001 in der Abteilung „Öffentlichkeit und soziale Bewegungen“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung durchgeführt (Neidhardt et al. 1998; Eilders et al. 2001).

Untersuchungsmaterial befanden sich insgesamt 240 Kommentare über Medienpolitik, die für diesen Beitrag sekundäranalytisch ausgewertet wurden. Ziel der vorliegenden Analysen ist es, die Kommentierung der Medienpolitik zu beschreiben und auf der Basis dieser Bestandsaufnahme zu einer Einschätzung des Diskurses über Medienpolitik in diesem Öffentlichkeitssegment zu gelangen. Die Ergebnisse werden vor dem Hintergrund der Annahme interpretiert, dass die Struktur- und Funktionsdefizite der gegenwärtigen Medienpolitik möglicherweise deshalb so persistent sind, weil medienpolitische Öffentlichkeit sich kaum als eine eigenständige kritische Stimme zu profilieren vermag.

2. Zum Charakter der Medienpolitik als Politikfeld

2.1 *Medienpolitik als Verhandlungssystem*

Bei dem Versuch, Medienpolitik zu definieren, haben Schatz et al. (1990: 332) formuliert, es gehe konkret um die Maßnahmen, die das politisch-administrative System unternimmt, um direkt oder indirekt auf die Produktion, Distribution und den Konsum massenmedial verbreiteter Inhalte einzuwirken. Diese Sicht auf Medienpolitik als staatlich-hoheitliche Steuerung der Medien durch das Regierungssystem erscheint inzwischen überholt. Auch die Medienpolitik zählt zu denjenigen Policybereichen, in denen eine Vielzahl sowohl öffentlicher als auch privater Organisationen eingebunden sind. Diese Akteure bilden so genannte Policy-Netzwerke, deren dominante Interaktionsform die Verhandlung ist (Mayntz 1993). Auch die Idee mechanistischer hierarchischer staatlicher Steuerung und Vorstellungen eines schematischen Ablaufs politischer Entscheidungsprozesse scheinen im Bereich der Medien nicht angebracht. Vielmehr markiert die Medienpolitik, insbesondere im Bereich des Rundfunks, „ein dynamisches und prozessorientiertes Handlungssystem, dessen Gegenstand die Ausgestaltung publizistischer Kommunikation ... ist. An diesem Handlungssystem nehmen nicht nur die formal dafür zuständigen politischen Akteure teil, sondern alle diejenigen Akteure, die eine gemeinsame Orientierung auf den Gegenstand der publizistischen Kommunikation ... aufweisen und die sich bei ihren Handlungen gegenseitig in Rechnung stellen müssen“ (Donges 2002: 273).

Die Orientierung medienpolitischer Handlungssysteme auf publizistische Kommunikation ist freilich nicht neutral. Ziele sind vielmehr der Aufbau, Erhalt und die Weiterentwicklung einer demokratischen Kommunikationsordnung durch die Herstellung eines Regelwerkes zur Normierung der Massenkommunikation sowie die Gestaltung der Strukturen des Massenkommunikationssystems, um die öffentliche Kommunikation zu gewährleisten (Jarren 1998a: 616). Medienpolitik ist der Norm verpflichtet, die öffentliche Kommunikation so zu gestalten, dass die Vielfalt der Kanäle, Themen und Meinungen sowie ein Minimum an Integration der Gesellschaft gewährleistet sind. In diesem Sinne sind Medien nicht neutrale Instrumente zur Verbreitung und Speicherung von Informationen, sondern „Instanzen der Selektion und Sinnggebung, die aktiv in die gesellschaftliche Konstruktion von Wirklichkeit eingreifen ... Institutionen mit unverzichtbaren Leistungen für das soziale System und einer direkten oder indirekten Allgegenwart, der sich der einzelne nicht beliebig entziehen kann“ (Schulz 1985: 68). Zentrale Normen der Medienordnung in Deutschland sind zudem Staatsunabhängigkeit und die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht.

Seit der Dualisierung des Rundfunksystems in den 80er Jahren haben sich die medienpolitischen Steuerungsprinzipien in der Bundesrepublik verändert. „Es ist ... in vie-

len Bereichen der Medienordnung zu beobachten, dass die hoheitlich-imperative Steuerung abgebaut wird und informelle, kooperative oder sonstige „weiche“ Steuerungsinstrumente bevorzugt werden. Dabei gibt es auch eine Tendenz, die Selbstregulierung stärker zu gewichten, ihr aber – soweit sie allein nicht auszureichen scheint – den erwähnten regulativen Rahmen oder regulativ gewisse Mindestregeln auf den Weg zu geben“ (Hoffmann-Riem 2000: 155). Die Weichenstellung hin zu „regulierter Selbstregulierung“ bedeutet, dass der Staat nur noch eine Gewährleistungsverantwortung für die demokratische und pluralistische Medienordnung übernimmt. Im Grundsatz wird eigennutzorientiertes Handeln medienpolitischer Akteure akzeptiert. Vorausgesetzt wird allerdings, dass – wie Hoffmann-Riem (2000: 160) schreibt – „im Huckepackverfahren“ auch Gemeinwohlziele wie publizistische Vielfalt und/oder Integration erreicht werden. Sofern dies nicht geschieht und die Selbstregulierung keine gemeinwohlorientierten Güter hervorbringt, müssen durch das Management von Institutionen, durch Verhandlungsarrangements auf der horizontalen Ebene solche Optionen entwickelt werden, die den Beteiligten gemeinwohlverträgliche Lösungen abverlangen (Hoffmann-Riem 2000: 161). Medienpolitik ist also ein Verhandlungssystem staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die – zunehmend durch Verfahren regulierter Selbstregulierung – den Aufbau und die Weiterentwicklung der Kommunikationsordnung betreiben. Der Staat normiert allenfalls durch ein Regelwerk im Sinne eines Gewährleistungsauftrages für Medienfreiheit, setzt sonst aber darauf, dass sich Gemeinwohlziele als Nebenprodukt interessen geleiteten Handelns ergeben.

2.2 Struktur und Funktionsdefizite medienpolitischer Verhandlungssysteme

Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern erscheint die Medienpolitik in Deutschland als ein hybrider, schwach institutionalisierter Politikbereich, der sich traditionellerweise durch eine Reihe von Struktur- und Funktionsdefiziten (Jarren 1996: 207–210, 1998a: 617–621, 626) auszeichnet. Die Problemlagen, die durch häufig wechselnde Akteurskonstellationen, stark fragmentierte Politiknetzwerke und intransparente Entscheidungsprozesse gekennzeichnet sind, haben sich mit der Internationalisierung und Ökonomisierung von Mediensystemen drastisch verschärft. Medienpolitik in der Bundesrepublik sucht ihr Profil zwischen medienpolitischer Kleinstaaterei und dem EU-Kartellrecht. Diese Diagnose gilt insbesondere für die Rundfunkpolitik, die im Mittelpunkt des folgenden Abschnittes steht.

Die nationale und europäische Deregulierungspolitik verlangt eine Orientierung an der Wirtschaftspolitik, d. h. eine Regulierung durch das Wettbewerbs- oder Fusionsrecht. Gleichzeitig fehlt es an Profilierung, weil die Interessen alter Akteure (wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk) und neuer Akteure (wie kommerzielle Medienanbieter und Landesmedienanstalten) in vielen Fällen konfliktieren und nicht durch politische Verfahren geschlichtet werden können. Zu den Strukturdefiziten der nationalen Medienpolitik gehört, dass sie nur eine begrenzte Reichweite in Bezug auf die technischen, wirtschaftlichen und internationalen Aspekte der Medienkommunikation hat (Jarren 1998b: 14–15). Auf die Strukturen und Eigentumsverhältnisse multinationaler Medienunternehmen und auf internationale Verflechtungen hat die nationale Medienpolitik keinen Einfluss. Die Internationalisierung verschärft indessen die Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Kompetenzen, da der Bund die technische Seite der Medienkommunikation regelt und für die europäische Medienpolitik zuständig ist. Schwache Institutionen und hohe Konflikanfälligkeit führten dazu, dass die wichtigsten rundfunkpolitischen Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht

(BVerfG) geprägt wurden. Das BVerfG gehört zweifellos zu den wichtigsten Akteuren der deutschen Medienpolitik. Die Verfassungsrichter sind eine Institution, die die Medien immer wieder vor politischen und ökonomischen Übergriffen in Schutz genommen hat und ihnen gleichzeitig die Gemeinwohlorientierung ins Pflichtenheft schreibt. Angesichts der Internationalisierung sowie der Kompetenzverlagerungen zugunsten des Bundes ist aber fraglich, ob der hohe Grad an Verrechtlichung anhält. Jarren/Donges (2000: 378) prognostizieren für die absehbare Zukunft einen Einflussverlust der Karlsruher Richter.

Mit der Einführung des privat-kommerziellen Rundfunks ist eine Ökonomisierung des Mediensektors eingetreten. „Ausbau und Veränderungen des Mediensystems werden ganz offenkundig immer mehr von wirtschaftlichen Interessen bestimmt. Blickt man auf die Entwicklung der Mediengesetzgebung der Länder seit dem ersten Rundfunkänderungs-Staatsvertrag und die Arbeit der Landesmedienanstalten, so muss man zu der ernüchternden Feststellung kommen, dass sie im Wesentlichen nur das Marktgeschehen nachvollziehen.“ (Stammler 2000: 14–15). Angesichts dieser Entwicklung werden Medienunternehmen als wirtschaftliche Standortfaktoren unter dem Gesichtspunkt von Arbeitsplätzen und Steueraufkommen betrachtet. Wenige exponierte parteipolitische Repräsentanten (wie die Ministerpräsidenten), deren parteipolitische und standortbezogene Interessen sich bei medienpolitischen Entscheidungen, z. B. bei den Verhandlungen über Staatsverträge (etwa der SWR-Fusion), bei der Personalpolitik in öffentlich-rechtlichen Gremien (z. B. bei der Wahl des ZDF-Intendanten) sowie bei Entscheidungen über Finanzierungshilfen von Medienunternehmen (wie z. B. Kredite der bayerischen Landesbank für Kirch-Media) überlagern, verfügen über eine Schlüsselstellung. Medien sind zum Gegenstand der Konkurrenz zwischen Bundesländern geworden, und Medienpolitik als Wettbewerbs- und Standortpolitik ist zur „Chefsache“ im Bereich der Staatskanzleien avanciert.

Die Prioritätensetzung hin zur Industrie- und Standortpolitik beeinflusst den Politikstil und die politische Kommunikation im Politikfeld Medienpolitik nachhaltig. In einer Studie über die Rundfunkpolitik in Nordrhein-Westfalen zeigt Wiek (1996: 199),

- dass medienpolitische Entscheidungsprozesse als informelle Interaktionen hinter verschlossenen Türen stattfinden. Sie sind gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Intransparenz und den Versuch, die öffentliche Debatte zu vermeiden: „Die politischen Entscheider haben zunehmend die Nähe zu wirtschaftlich potenten kommerziellen Akteuren gesucht. Dies ging einher mit der Bereitschaft, über politische Inhalte (bis hin zu einzelnen Gesetzesformulierungen) mit Vertretern dieser Akteure in geheimen Gesprächen zu verhandeln.“

- dass Öffentlichkeit allenfalls zu instrumentellen Zwecken hergestellt wird, um z. B. mit vermeintlichen Publikumsinteressen zu argumentieren, wo es ökonomisch Vorteile verspricht. Das Publikum fungiert als eine symbolische Größe, die bei opportunen Gelegenheiten zitiert wird, die aber genauso gut außen vorbleiben kann.

Diese Befunde lassen Zweifel aufkommen an der Transparenz sowie den Mechanismen der Rechtfertigung medienpolitischer Entscheidungen.

3. Zur Rolle von Öffentlichkeit in der Medienpolitik

Die Bestandsaufnahme der Strukturen und Funktionsdefizite der Rundfunkpolitik zeigt einerseits, dass dieser Politikbereich aus fragmentierten, unübersichtlichen und intransparenten Verhandlungssystemen besteht, die im Wesentlichen das Marktgeschehen nachvollziehen. Andererseits wird in der Medienpolitik vorausgesetzt, dass gemein-

wohlbezogene Aspekte der Medienkommunikation sich in einem Wettbewerbssystem einstellen, ohne dass der Staat regulierend eingreift. Der ökonomische Wettbewerb im Medienbereich führt indessen nicht notwendigerweise zur Einhaltung normativer Verpflichtungen wie publizistischer Vielfalt, Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaft sowie Standards publizistischer Qualität. Insofern bedeutet das Prinzip der regulierten Selbstregulierung, dass es zusätzlicher Instanzen und Mechanismen der kritischen Erörterung und Legitimierung medienpolitischer Entscheidungen bedarf, um die Gemeinwohlverträglichkeit zu sichern. Aufgrund der „Selbstbindung der Politik an öffentliche Diskurse“ (Saretzki 1995: 279) muss Gemeinwohlverträglichkeit als Grundlage einer demokratischen Medienordnung unter der Voraussetzung der Transparenz in öffentlichen diskursiven Verfahren eingeklagt werden.

Die Suche nach dem öffentlichen Diskurs über Medienpolitik stellt uns zunächst vor das Problem, dass das Publikum – als Nachfrager von Medienleistungen – eine kontingente, heterogene und kaum organisierbare Größe (Neidhardt 1994: 12–14) ist. Das Publikum ist auch deshalb kaum sichtbar, weil es keine ökonomischen Motive hat, Medienperformanz und Medienleistungen positiv oder negativ zu sanktionieren: „Da Informationsgüter im Vergleich zu anderen Gütern für den Konsumenten – auch durch die Umwegfinanzierung durch Werbung – nicht so teuer sind, führt ein Fehlkauf in der Regel nicht zu Beschwerden und hat zumeist keine Marktfolgen“ (Jarren 1999: 156). Angesichts dieser Konstellation wird man dem Publikum in medienpolitischen Auseinandersetzungen kaum mehr als eine Beobachterrolle unterstellen können.

Wo sind also die Sprecher, die im Ensemble der Akteure für Gemeinwohlinteressen eintreten könnten? Jarren (1998a: 625) schreibt diese Rolle den Publikumsmedien zu. Diese seien in der Lage, die Akteure und inhaltlichen Bezüge des medienpolitischen Politikfeldes für die Beteiligten und das Publikum sichtbar zu machen: „Der im Hinblick auf die Legitimation politischer Entscheidungen wesentliche Teil der Kommunikation über die Regelung öffentlicher Kommunikation vollzieht sich über die Publikumsmedien“. Bei näherem Hinsehen ist aber die Rolle gerade dieser Medien prekär, weil sie als Betroffene selbst „befangen“ sind, und – wie Medienanalysen im Bereich der Presse (Weiß 1985, 1988) zeigen – durchaus parteilich agieren⁴. Die Problematik von Öffentlichkeit im Fall der Medienpolitik ist also, dass Medien Öffentlichkeit erzeugen sollen, in einer Situation, in der sie selbst und die sie betreffenden Entscheidungen Gegenstand dieser Öffentlichkeit sind.

Angesichts dieses Dilemmas wird man die Suche nach dem öffentlichen Diskurs über Medienpolitik mit geringen Erwartungen antreten. Die Medien selbst sind als Sprecher in medienpolitischen Auseinandersetzungen befangen, und wenn man nach den politikfeldspezifischen Verhandlungsprozessen urteilt, so sind allenfalls vermachtete Sprecherkonstellationen und interessengeleitete Kommunikationen zu vermuten.

4. Medienpolitik als Gegenstand öffentlicher (Medien-)Kommunikation

Im Weiteren wird der Versuch gemacht, die medienpolitische Öffentlichkeit – wie sie sich in den fünf wichtigsten überregionalen Zeitungen darstellt – zu beschreiben. Grundlage der empirischen Analysen sind die Daten des DFG-Projektes „Die Stimme der Medien im politischen Prozess“ (Neidhardt et al. 1998). Im Mittelpunkt dieser Stu-

⁴ Auch Jarren (1998a: 626) hält fest, „dass die Medien in eigener Sache entweder gar nicht, parteilich oder selektiv informieren“.

die steht die Kommentierung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), Frankfurter Rundschau (FR), Süddeutschen Zeitung (SZ), Tageszeitung (taz) und Die Welt (Welt) von 1994 bis 1998. Da die überregionale Qualitätspresse nur einen spezifischen Ausschnitt der Medienöffentlichkeit in der Bundesrepublik repräsentiert, kann die vorliegende Analyse mit diesem Datenmaterial nicht den Anspruch erheben, *die* medienpolitische Öffentlichkeit an und für sich abzubilden. Um diesem Anspruch zu genügen, sind Erhebungen nötig, die auch die regionalen Tageszeitungen, die elektronischen Medien sowie Titel der einschlägigen Fachpublizistik einbeziehen. Gleichwohl leisten die hier untersuchten Zeitungen aufgrund ihrer publizistischen wie politischen Orientierungsleistung einen wesentlichen Beitrag zur politischen Meinungsbildung in der Bundesrepublik⁵ und stehen damit für einen zumindest nicht unerheblichen Ausschnitt der nationalen Medienöffentlichkeit⁶. Die fünf überregionalen Qualitätszeitungen bilden das politische Links-Rechts-Spektrum in Deutschland weitgehend ab.⁷

Die Festlegung auf das Genre Kommentar hat für die Untersuchung medienpolitischer Öffentlichkeit Vorteile: Die Medien treten in Kommentaren als öffentliche Sprecher auf und sind hier nicht an die neutrale Chronistenpflicht gebunden. Die Redaktionen bestimmen selbst, welche Themen sie in der Kommentarspalte hervorheben und damit als relevant erachten. Die Kommentare unterscheiden sich daher von der tagesaktuellen Berichterstattung, die im Lichte von Mechanismen der professionellen Nachrichtenselektion betrachtet werden muss. Darüber hinaus stehen die Kommentare für die legitimen Meinungsäußerungen der Medien. In Bezug auf die medienpolitische Öffentlichkeit kann man daher annehmen, dass die Medien in Pressekommentaren ihre Stimme auf eigene Rechnung erheben.

Bei der Festlegung der Qualitätspresse als Träger der medienpolitischen Öffentlichkeit und der Kommentare als Themenfokussierungen und Meinungsäußerungen innerhalb dieser Öffentlichkeit ist also eine spezifische Konstellation abgebildet, bei der die Repräsentation der Meinungsvielfalt immer auch mit Eigeninteressen verbunden ist. Die Analyse der Pressekommentare der Qualitätsmedien erlaubt es also, die Profilierung dieser Medien in medienpolitischen Auseinandersetzungen nachzuvollziehen und vor dem Hintergrund des politikfeldspezifischen Akteursdiskurses zu interpretieren. Finden wir Diskrepanzen oder Konvergenzen zwischen den im Politikfeld verhandelten Themen und denen der untersuchten Medien? Ist die medienpolitische Öffentlichkeit eher ein Akklamationsmechanismus der in der politischen Sphäre vertretenen Meinungen oder gibt es Anzeichen dafür, dass die Qualitätszeitungen sich in ihren Kommentaren kritisch mit der Medienpolitik auseinandersetzen?

Diese allgemeinen Fragen bilden die Folie, vor deren Hintergrund die empirische Analyse steht. Die Daten der Inhaltsanalyse ermöglichen Antworten auf drei konkrete Fragen: (1) Wann, wie häufig und wie entsteht medienpolitische Öffentlichkeit in den

5 Empirische Untersuchungen zeigen, dass politische Eliten in der Bundesrepublik die überregionalen Qualitätszeitungen als wichtig oder sehr wichtig einstufen und diese Zeitungen überdurchschnittlich häufig und lange nutzen (Puhe/Würzberg 1989: 40; Herzog et al. 1990: 74–76). Darüber hinaus zeigt Kepplinger (1985: 19), dass Journalisten die überregionalen Tageszeitungen, vor allem die FAZ und die Süddeutsche Zeitung, als wichtig für die eigene Arbeit ansehen.

6 Die Auswahl von überregionalen Zeitungen kann zur Folge haben, dass regional oder lokal begrenzt geführte medienpolitische Auseinandersetzungen möglicherweise nicht sichtbar sind.

7 Vgl. dazu Inhaltsanalysen und Expertenbefragungen von Schönbach 1977, Kepplinger 1985, Hagen 1992, Donsbach/Wolling/Blomberg 1996 und Voltmer 1998/99.

Qualitätszeitungen? (2) Welche Sprecher und Akteursensembles kennzeichnen diese medienpolitische Öffentlichkeit, welche Diskursstile prägen ihre Auseinandersetzung? (3) Was sind die Themen, und kommt es zu Fokussierungen in den medienpolitischen Auseinandersetzungen?

Das konkrete Vorgehen bei der empirischen Analyse war es, aus den 8946 Leitartikeln und Kommentaren, die in einer jeweils halbjährlichen Stichprobe über die Jahre 1994–1998 auf der Titelseite oder im Politikteil identifiziert wurden, diejenigen auszuwählen, in denen das Thema Medienpolitik mindestens einmal angesprochen wurde. Dies war bei 240 Kommentaren der Fall. Da innerhalb eines Kommentars unterschiedliche Themen angesprochen werden können und es das Ziel der Analyse war, die spezifischen Inhalte so präzise wie möglich zu beschreiben, ist die Einheit der Analyse die jeweilige Themennennung. Damit gehen 340 inhaltliche Nennungen von medienpolitischen Themen in die Analyse ein.

Da sich die vorliegenden Sekundäranalysen auf einen Ausschnitt eines inhaltsanalytischen Datensatzes beziehen, der nicht ausschließlich für die Untersuchung des medienpolitischen Diskurses bestimmt war, sind die Ergebnisse mit zwei Einschränkungen zu interpretieren. Zum einen wurden nur die Kommentare im Politikteil der jeweiligen Zeitung inhaltsanalytisch verschlüsselt, d. h. die Meinungsartikel auf der Medienseite, im Lokalteil und im Wirtschaftsteil wurden nicht erhoben. Die Kommentare, die hier ausgewertet werden, stellen diejenigen Themen und Meinungsäußerungen dar, denen die Redaktionen der jeweiligen Medien jenseits der Ressortgrenzen überragende innenpolitische Bedeutung zugemessen haben. Zum anderen sind die Kategorien⁸ der Themenvariable vergleichsweise breit, so dass nicht jeder thematische Einzelaspekt als trennscharfe Unterkategorie im Datensatz erscheint. Diesem Nachteil der Sekundäranalyse konnte nur mit einer vorsichtigen Interpretation der quantitativen Befunde begegnet werden und damit, alle 240 Kommentare zu lesen und qualitativ nachzubereiten. Bei diesem Untersuchungsschritt wurden besonders typische Artikel und Meinungsäußerungen für wörtliche Zitate und Fallbeispiele ausgewählt.

Die Analysestrategie folgt einer zweistufigen Vorgehensweise. Um die Spezifika der medienpolitischen Öffentlichkeit herauszuarbeiten, werden in einem ersten Schritt die Aussagekomplexe über Medienpolitik denen in anderen, vergleichbaren Politikbereichen gegenübergestellt. Durch den Vergleich mit anderen Politikfeldern können die eigensinnigen Akteurs- und Diskurskonstellationen der medienpolitischen Öffentlichkeit beschrieben werden. In einem zweiten Schritt geht es dann um die politikfeldspezifischen Themen und Positionen medienpolitischer Öffentlichkeit. Bei diesen Analysen werden die unterschiedlichen Qualitätsmedien, die sich durch ihre spezifische politische Grundhaltung gegeneinander abgrenzen, verglichen.

4.1 Medienpolitik – ein Politikfeld unter anderen ...

Während die Berichterstattung über Medien und Medieninhalte zwischen Fernsehprogrammhinweisen und Prominentenberichterstattung auf der Fernseh- bzw. Medienseite verhandelt wird, kommt der Medienpolitik in den Kommentarspalten des Politikteils eine auf den ersten Blick eher geringe Aufmerksamkeit zu. Von 8946 Kommentaren, die

⁸ In Bezug auf die inhaltlichen Konstrukte und Themenkategorien folgt die Analyse den im Co-debuch an anderer Stelle dokumentierten Ausprägungen (Eilders/Lüter 1998; Eilders et al. 2001: 38–74).

in einer 50 Prozent-Stichprobe über die Zeit von 1994–1998 analysiert wurden, beschäftigen sich 3 Prozent mit medienpolitischen Themen. Konkret bedeutet diese Zahl, dass die Leserin oder der Leser einer überregionalen Tageszeitung im Durchschnitt zwischen 1,2 und 2,0 Kommentare pro Monat über Medienpolitik lesen kann. Tabelle 1 zeigt, dass das Thema nur wenig Varianz über die Zeit und zwischen den einzelnen Medien aufweist. Auffällig ist allenfalls, dass die Zahl medienpolitischer Kommentare von 1994 bis 1998 eher rückläufig ist. Zudem scheinen sich die liberalen und linken Zeitungen, allen voran die taz, etwas stärker in der medienpolitischen Kommentierung zu engagieren als die konservativen Blätter. Die deutlichste Zurückhaltung im Untersuchungszeitraum übte hier die FAZ.

Tabelle 1: Nennungen des Themas Medienpolitik in Pressekommentaren¹⁾ (1994–1998)

	1994 ²⁾		1995		1996		1997		1998		Gesamt
	N	(Ø) ³⁾	N	(Ø)	N	(Ø)	N	(Ø)	N	(Ø)	
Welt	15	(2,5)	10	(1,7)	11	(1,8)	11	(1,8)	13	(2,2)	60
FAZ	10	(1,7)	17	(2,8)	14	(2,3)	9	(1,5)	9	(1,5)	59
SZ	17	(2,8)	18	(3,0)	12	(2,0)	14	(2,3)	12	(2,0)	73
FR	24	(4,0)	17	(2,8)	7	(1,2)	13	(2,2)	11	(1,8)	72
taz	13	(2,2)	22	(3,7)	17	(2,8)	9	(1,5)	15	(2,5)	76
Gesamt	79	(2,6)	84	(2,8)	61	(2,0)	56	(1,9)	60	(2,0)	340

1) Grundlage sind 240 Pressekommentare, in denen das Thema Medienpolitik mindestens einmal genannt wurde;

2) jeweils 6 Monate pro Jahr;

3) Durchschnitt pro Monat.

Da das Thema Medienpolitik in den Kommentaren der Qualitätsmedien nicht besonders häufig vorkommt, könnte man vermuten, dass dem öffentlichen Diskurs über dieses Politikfeld keine hohe Relevanz zugemessen wird. Diese Schlussfolgerung erscheint in ihrer Verallgemeinerung aber nicht gerechtfertigt, wenn man den Umfang einschlägiger Thematisierungen in eine Relation zu anderen Politikfeldern oder Themengebieten bringt und damit sicherstellt, dass die Messungen kein Artefakt des Niveaus der Themenklassifikation und -messung sind. Mit der Annahme, dass sich der Umfang und der Charakter medienpolitischer Öffentlichkeit vor allem dann zutreffend beschreiben lässt, wenn man andere Politikfelder vergleichend heranzieht, wurden für die folgenden Analysen Politikfelder ausgewählt, die in Bezug auf die Struktur der Entscheidungsprozesse und Ordnungsmechanismen entweder sehr ähnlich oder sehr diskrepant sind. Die stärksten Ähnlichkeiten kann man für die Bereiche Bildung und Kultur erwarten, die sich, wie die Medienpolitik, durch stark föderale Entscheidungsstrukturen und Akteursnetzwerke auszeichnen. Umgekehrt kann man die größten Diskrepanzen zur Medienpolitik in den Bereichen Wirtschaft und Gesundheit sowie Forschung und Umwelt vermuten. Diese Politikfelder sind durch starke bundespolitische Kompetenzen gekennzeichnet. Die Bereiche Wirtschaft und Gesundheit weisen darüber hinaus starke neokorporatistische Verflechtungen auf nationaler Ebene auf, während die Medienpolitik einen föderalen Charakter hat.

Wie Tabelle 2 zeigt, liegt die Beachtung der Medienpolitik in den Pressekommentaren im Vergleich zu anderen Politikfeldern im unteren Mittelfeld. Medienpolitik steht einerseits deutlich hinter den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Gesundheit und Umwelt. Andererseits werden die Forschungspolitik und die Kulturpolitik in den Kommentaren

Tabelle 2: Medienpolitik als Kommentarthema im Vergleich zu weiteren Politikfeldern (Nennungen)

Politikfeld	Medien	Forschung	Kultur	Umwelt	Bildung	Gesundheit	Wirtschaft
1994	79	44	39	83	73	132	147
1995	84	29	57	150	153	78	169
1996	61	40	48	99	133	126	203
1997	56	46	35	66	184	104	209
1998	60	38	55	69	142	37	151
Gesamt	340	197	234	467	685	477	879

der überregionalen Presse noch weniger beachtet als die Medienpolitik. Vorsichtig interpretiert zeigt die Auszählung, dass Medienpolitik sich in der Öffentlichkeit der führenden Tagespresse verglichen mit anderen Politikfeldern nicht übermäßig stark profiliert. Obwohl die hier untersuchten Medien über eine eigene Zeitungsseite verfügen, schafft die Medienpolitik den Sprung in die Kommentarspalten des Politikteils vergleichsweise selten. Als Gegenbeispiel könnte man die Wirtschaftspolitik anführen. Wirtschaftspolitik ist der im Vergleich am häufigsten kommentierte Policybereich, wiewohl Wirtschaftsnachrichten ebenfalls in einem eigenen Ressort bearbeitet werden.

Betrachtet man die Rhetorik der öffentlichen Auseinandersetzung in den Pressekommentaren, dann gehört die Medienpolitik zu den ausgesprochen kritisch behandelten Politikfeldern. Tabelle 3 zeigt die Diskursstile, die bei den verschiedenen Politikbereichen in den Vordergrund gerückt werden. Danach stehen bei mehr als der Hälfte der medienpolitischen Thematisierungen Kritik, Tadel und Schuldzuweisungen im Vordergrund. Der medienpolitische Diskurs in der führenden Tagespresse lässt sich also durch kritische Zuspitzungen und Streit charakterisieren und dies in einem Ausmaß, das annähernd nur noch die Politikfelder Umwelt und Gesundheit erreichen.

Versucht man, die Hintergründe für diese Rhetorik zu beleuchten, dann geben die Anlässe der Thematisierung erste Anhaltspunkte: Medienpolitische Öffentlichkeit

Tabelle 3: Themenbehandlung in Pressekommentaren (Prozent)¹⁾

Politikfeld	Diagnose/Analyse	Frage	Erklärung/ Erläuterung/ Konkretisierung	Folgeabschätzung/ Prognose	Problematisierung	Kritik/Tadel/ Schuldzuweisung	Unterstützung/ Lob	Forderung/Appell	Warnung	N (Nennungen)
Medien	1,5	1,2	10,9	3,5	12,4	52,6	7,9	6,5	2,9	340
Forschung	1,5	1,0	7,1	3,0	13,7	38,6	5,1	20,3	9,1	197
Umwelt	–	–	12,2	2,6	12,4	50,7	6,2	12,4	1,7	467
Kultur	3,8	1,3	15,0	1,7	11,5	46,2	6,4	11,1	1,7	234
Bildung	–	2,3	15,0	2,3	10,4	42,6	6,0	18,1	2,0	685
Gesundheit	1,9	–	8,8	–	11,1	51,8	4,6	16,8	2,5	477
Wirtschaft	4,3	–	17,9	3,0	10,4	40,7	7,8	11,7	2,3	879

1) Zeilenprozent, Basis der Prozentwerte sind die Nennungen

Tabelle 4: Anlass der Thematisierung (Prozent)

Politikfeld	Medien	Forschung	Kultur	Umwelt	Bildung	Gesundheit	Wirtschaft
Sachentscheidung	17,4	17,3	12,4	18,4	19,6	17,6	12,6
Gerichtsurteil	10,9	1,5	4,7	4,7	6,3	7,1	2,2
Stellungnahme/Rede	31,5	27,4	20,1	20,3	30,7	33,8	21,6
Sonstige	40,2	53,8	62,8	56,6	43,4	41,5	63,6
N (Nennungen)	340	197	234	467	685	477	879

scheint vor allem in zwei Situationen zu entstehen, die angesichts der Strukturen des Politikbereiches typisch sind. Etwa ein Drittel medienpolitischer Thematisierungen sind durch Stellungnahmen und öffentliche Reden veranlasst, und im Vergleich zu anderen Politikbereichen sind die Thematisierungen infolge von Gerichtsurteilen überdurchschnittlich hoch. Durch diese Kombination hebt sich die Medienpolitik von anderen Politikfeldern wie der Gesundheits- und der Bildungspolitik ab, die vergleichbar hohe Anteile an öffentlichen Reden bzw. Stellungnahmen aufweisen.

Bei den Gelegenheiten, infolge derer medienpolitische Öffentlichkeit in der Qualitätspresse entsteht, fällt auf, dass es immer wieder die Rechtssprechung ist, die Medienpolitik in die Kommentarspalten bringt. Angesichts der Fragmentierung und Zersplitterung der Akteursnetzwerke und der starken Rolle der höchstrichterlichen Instanzen und Gerichte ist nicht überraschend, dass es hier zu Aufmerksamkeitsspitzen kommt. Allein in den Jahren 1994 und 1995 hatte sich eine Reihe von Instanzen mit medienpolitischen Fragen zu befassen, die in mehr als einer Zeitung öffentliche Resonanz erzeugten. Beispiele sind das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes über die Nicht-Zulassung von Fernsehkameras im Gerichtssaal im Februar 1995, ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Streit zwischen der Bundesregierung und den Ländern um die Zustimmung zu den Quoten der EU-Fernsehrichtlinie im März 1995 sowie mehrere Verhandlungen in den Jahren 1994 und 1996 vor dem BGH und vor Landgerichten, bei denen es um Fragen des Presserechtes und des Verhaltens der Medien bei der Recherche ging. Die qualitative Durchsicht der Kommentare zeigt schließlich, dass die Kommentatoren auch bei anderen Anlässen immer wieder auf die Rechtssprechung, und insbesondere auf die Grundsatzurteile des Bundesverfassungsgerichtes, Bezug nehmen.

Vor dem Hintergrund der Struktur des Politikbereiches erscheint plausibel, dass medienpolitische Öffentlichkeit in hohem Maße auch durch öffentliche Stellungnahmen veranlasst wird. Da Medienpolitik ein intransparentes Politikfeld ist, in dem Öffentlichkeit häufig eine instrumentelle Größe ist, haben öffentliche Reden nicht zuletzt auch strategischen Charakter (Wiek 1996: 199). Ein starkes Beispiel für diesen Mechanismus im Untersuchungszeitraum ist der Auftritt des bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber bei den Münchner Medientagen 1994. Der Politiker hatte die Gelegenheit zum Anlass genommen, um die Auflösung der ARD zu fordern. Die Äußerungen Stoibers wurden von allen hier untersuchten Zeitungen kommentiert und führen in der Folge zu einer Reihe von Äußerungen verschiedener Landespolitiker über die ARD-Strukturreform, die dann wieder Gegenstand von Kommentaren wurden. In mehreren Kommentaren zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Jahren 1995 und 1996 wird immer wieder leitmotivisch auf die programmatische Rede Stoibers Bezug genommen. Dieses Beispiel zeigt, dass öffentliche Stellungnahmen von medienpolitischen Akteuren auch dazu

dienen können, durch konflikthafte Stilisierungen zu provozieren und damit politische Positionen im Vorfeld von Entscheidungen zu beeinflussen.

4.2 Akteure und Akteursbewertungen

Öffentlichkeit lässt sich vor allem beschreiben durch die Sprecher-Ensembles, die sich medial vermittelt zu bestimmten Themen äußern, und Akteure, auf die in den Medien Bezug genommen wird. Medienpolitische Öffentlichkeit zeichnet sich in erster Linie dadurch aus, dass Medien in einer doppelten Rolle agieren. Sie agieren in Kommentaren als legitime Sprecher, die sich zu öffentlichen Angelegenheit mit eigenen Meinungen zu Wort melden. Medien sind aber auch und vor allem Bezugsobjekte, auf die sich die Sprecheräußerungen Anderer beziehen. Betrachtet man die Akteure⁹ in den Pressekomentaren über Medienpolitik, so sind es die Medien selbst, die zusammen mit Landesregierungen, Wirtschaft und Parteien den Kern des Akteursensembles medienpolitischer Öffentlichkeit ausmachen. Wie Tabelle 5 zeigt, wird bei jedem medienpolitischen Thema mehr als einmal auf die Medien selbst Bezug genommen, während die übrigen Gruppen jeweils bei jeder dritten Themennennung auftreten.

Tabelle 5: Akteure im Politikfeld Medienpolitik (Nennungen, Prozent, Mehrfachnennungen)

	N	% ¹⁾	% ²⁾
Medien	475	139,7	40,9
Bundesregierung	69	20,3	5,9
Sonstige Institutionen Bund ³⁾	84	24,7	7,2
Parteien Bund/Länder	94	27,6	8,1
Landesregierung	112	32,9	9,6
sonstige Länder/Kommunen	66	19,4	5,7
Bürger/Bevölkerung	90	26,5	7,8
Kirche/Bewegungen	36	10,6	3,1
Internationale Akteure	30	8,8	2,6
Wirtschaft	105	30,9	9,0
Gesamt* (Nennungen)	1161	341,4	100

*) ohne sonstige und globale Kategorien

1) Prozentuierungsbasis ist die Nennung eines medienpolitischen Themas

2) Prozentuierungsbasis ist die Nennung eines Akteurs

3) Zusammengefasst wurden hier: Bundesrat, Bundestag, Bundespräsident

Dass Landesregierungen und Wirtschaft im Zentrum medienpolitischer Öffentlichkeit stehen, ist angesichts der Interessenlagen und politischen Kompetenzen nicht verwunderlich. Diese Akteurskonstellation charakterisiert insbesondere die Kommentierung im Jahre 1997, als ein bayerisches Bankenkonsortium, zu dem auch eine bayerische Staatsbank gehörte, dem Filmhändler Leo Kirch eine Aufbauhilfe von 500 Millionen DM finanzierte.

⁹ Bei der Codierung der Akteurskategorie wurde nicht danach unterschieden, ob die Akteure aktiv als Sprecher oder passiv als Bezugsobjekte auftreten.

Bemerkenswert an dem Akteursensemble der Medienpolitik in den Qualitätszeitungen ist, dass im Zeitraum 1994–1998 kaum andere Interessengruppen an diesem Diskurs teilhaben. Kirchen und soziale Bewegungen werden nur bei 11 Prozent der Themennennungen erwähnt, Gewerkschaften und Medienverbände treten überhaupt nicht auf. Dagegen werden die Bürger bzw. die Bevölkerung bei 27 Prozent der medienpolitischen Themennennungen als Akteur zitiert. Da das Publikum eine heterogene, nicht organisierte globale kollektive Größe ist, könnte man aus den Daten schließen, dass in den Auseinandersetzungen über Medienpolitik die Bürger in der Rolle von „opportunen Zeugen“ (Hagen 1992) auftreten.

Tabelle 6: Beurteilung der Akteure (Prozent, Mehrfachnennungen)

Politikfeld	Medien	Forschung	Kultur	Umwelt	Bildung	Gesundheit	Wirtschaft
Positiv	20,4	34,9	28,4	25,0	33,1	32,0	28,9
Neutral	16,6	15,4	21,1	15,4	18,7	15,1	18,2
Negativ	63,0	49,7	50,5	59,6	48,2	52,9	52,9
N (Nennungen)	323	184	207	439	637	451	769

Tabelle 7: Beurteilung der Akteursbeziehungen (Prozent, Mehrfachnennungen)

Politikfeld	Medien	Forschung	Kultur	Umwelt	Bildung	Gesundheit	Wirtschaft
Konflikthaft	50,7	44,2	46,6	47,4	46,8	54,5	48,2
Ambivalent	20,5	25,8	22,3	23,6	25,5	19,7	23,4
Allianz	28,7	30,0	31,0	29,0	27,8	25,7	28,4
N (Nennungen)	314	174	204	417	601	444	795

Medienpolitische Öffentlichkeit in den überregionalen Tageszeitungen zeichnet sich nach den Analysen auch dadurch aus, dass die Sprecher „mit harten Bandagen“ kämpfen: Im Vergleich zu anderen Politikfeldern ist die Medienpolitik, wie die Auszählung der Akteursbewertungen in Tabelle 6 zeigt, durch den höchsten Anteil negativer Beurteilungen gekennzeichnet. In dieses Bild passt, dass der überwiegende Anteil der referierten Akteursbeziehungen, der in Tabelle 7 ausgewiesen ist, konflikthaft ist. Abgesehen von der Gesundheitspolitik markiert die Medienpolitik den Bereich, der sich am stärksten durch konflikthafte Akteursbeziehungen profiliert. Durch den hohen Anteil von Negativbewertungen medienpolitischer Akteure, die überwiegend konflikthafte Stilisierung ihrer Interaktionen sowie die bereits angesprochene kritische Themenbehandlung von Medienpolitik in Pressekommentaren erscheint die medienpolitische Öffentlichkeit in den hier untersuchten Zeitungen durch konfrontative Auseinandersetzungen geprägt. Wenn also medienpolitische Öffentlichkeit in der Qualitätspresse entsteht, dann ist dies eine Öffentlichkeit, die sich durch ausgesprochen polarisierte Stile profiliert.

4.3 Themen und Fokussierungen

Medienpolitik ist ein Politikfeld, das nicht zuletzt deshalb Struktur- und Funktionsdefizite aufweist, weil es sich einerseits stark mit anderen Politikfeldern, wie der Wirtschaftspolitik, der Kulturpolitik oder Technologiepolitik, überschneidet und weil es andererseits Fragen berührt, die einen allgemeinen gesellschaftlichen Charakter haben. Medienpolitische Auseinandersetzungen sind daher stark mit anderen Diskursen verstrickt. Will man medienpolitische Öffentlichkeit beschreiben, dann sind es gerade diese Grenzbereiche und Schnittmengen zu anderen Themen, die die medienpolitische Auseinandersetzung beeinflussen. Folgt man diesen Überlegungen, so ist es konsequent, zu untersuchen, in welchen thematischen und inhaltlichen Kontexten medienpolitische Themen öffentlich erörtert werden. Tabelle 8 zeigt diejenigen Themen und Themengebiete, die im Zusammenhang mit medienpolitischen Fragen in den Kommentaren genannt werden. Danach weist Medienpolitik die stärksten Überschneidungen und Berührungspunkte mit Fragen der Gesellschaftsordnung und der politischen Kultur einerseits sowie mit der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung andererseits auf. Zudem gibt es starke Konvergenzen mit der Rechtspolitik. Diese Kontextualisierung medienpolitischer Diskurse erscheint exemplarisch für eine Medienpolitik, deren Probleme und Widersprüchlichkeiten im Spannungsfeld zwischen ökonomischem Wettbewerb und gemeinwohlverträglichem Medienauftrag entstehen. Da diese Widersprüchlichkeiten immer wieder zum Streit über die normativen Grundlagen der Medienordnung führen, erscheint es plausibel, dass es zu deutlichen Überschneidungen zwischen Medienpolitik und Rechtspolitik kommt.

Das inhaltliche Profil des medienpolitischen Diskurses in den Pressekommentaren der Qualitätsmedien, insbesondere die Verteilung der Einzelthemen¹⁰ weist starke Streuungen auf. Nur bei wenigen Themen kommt es zu Fokussierungen. Tabelle 9 zeigt, dass sich medienpolitische Öffentlichkeit nicht zuletzt dann kristallisiert, wenn Medienpolitik im Hinblick auf die gesellschaftliche Rolle der Medien und konkrete Medieninhalte reflektiert wird. Die Lektüre der hier verschlüsselten Kommentare ergab, dass die „Welt“ und die linken bzw. linksliberalen Zeitungen die gesellschaftliche Rolle der Medien und Medieninhalte – z. T. sogar selbstkritisch – mit Bezug auf Fehlentwicklungen der Profession des Journalismus diskutierten. Die FAZ hielt sich aus dieser Diskussion weitgehend heraus.

Tabelle 9 wirft möglicherweise auch ein Schlaglicht darauf, wie sich die Befangenheit der Qualitätspresse in eigener Sache auf die medienpolitische Öffentlichkeit auswirken könnte, nämlich durch die weitgehende Zurückhaltung bei Äußerungen über die eigenen Angelegenheiten. So bezieht sich nur ein ausgesprochen geringer Anteil der Themennennungen auf die Presse¹¹ im engeren Sinne. Auffallend ist bei den Wortmeldun-

¹⁰ Die Auswertung der medienpolitischen Einzelthemen steht unter dem bereits angesprochenen Vorbehalt, dass die Unterkategorien der Themenvariable vergleichsweise grob und nicht in jedem Fall trennscharf waren. Zudem wurden die Kategorien der Unterthemen nicht systematisch im Hinblick auf die Besonderheiten des Politikfeldes Medienpolitik entwickelt, so dass die Daten Unschärfen aufweisen, die bei einer Sekundäranalyse in Kauf genommen werden mussten.

¹¹ Angesichts der vorgegebenen Kategorienbildung und der Möglichkeit von Mehrfachnennungen ist nicht vollständig auszuschließen, dass Themennennungen, die die Presse betreffen, auch in anderen Kategorien codiert wurden.

Tabelle 8: Inhaltlicher Kontext von Medienpolitik (Prozent, Mehrfachnennungen)¹⁾

Medienpolitik als ... weiteres Thema	Hauptthema ²⁾ %	Gesamt ³⁾ %
Gesellschaftsordnung, politischer Stil, politische Kultur	26,6	25,1
Wirtschaft, Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsordnung	22,0	11,7
Rechtspolitik, Rechtsordnung	15,1	13,8
Föderalismus	8,0	3,3
EU-Politik	6,2	3,7
Kulturpolitik	2,7	5,0
Summe	80,6	62,6
Sonstige Themen	19,4	37,4
N (Nennungen)	113	299

1) Gemeinsame Nennung von Medienpolitik und anderen Themen in einem Kommentar.

2) Grundlage der Auszählung sind 134 Kommentare, in denen das Thema Medienpolitik als Hauptthema genannt wurde.

3) Grundlage sind alle 240 Kommentare, in denen das Thema Medienpolitik kodiert wurde.

Tabelle 9: Medienpolitische Themen in Pressekommentaren (Prozent)

Thema	Welt		FAZ		SZ		FR		taz		Gesamt	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Hörfunk und Fernsehen	11	18,3	13	22,0	10	13,7	10	13,9	7	9,2	51	15,0
Rechtsform	6	10,0	6	10,2	5	6,8	3	4,2	0	0	20	5,9
Meinungsvielfalt	3	5,0	7	11,9	6	8,2	4	5,6	5	6,6	25	7,4
Medienfreiheit	2	3,3	1	1,7	2	2,7	3	4,2	4	5,3	12	3,5
Neue Medien, Kabel	3	5,0	7	11,9	9	12,3	6	8,3	8	10,5	33	9,7
Medienmonopole	1	1,7	2	3,4	7	9,6	6	8,3	6	7,9	22	6,5
Gesellschaftliche Rolle der Medien	13	21,7	6	10,2	14	19,2	16	22,2	24	31,6	73	21,5
Medieninhalte	11	18,3	6	10,2	7	9,6	9	12,5	8	10,5	41	12,1
Medienpolitik, allg.	1	1,7	1	1,7	3	4,1	2	2,8	1	1,3	8	2,4
Presse	3	5,0	1	1,7	4	5,5	4	5,6	5	6,6	17	5,0
Sonstiges	6	10	9	15,3	6	8,2	9	12,5	8	10,5	38	11,2
N (Nennungen)	60		59		73		72		76		340	

gen in diesen Kommentaren, dass sich die Tageszeitungen hier vor allem um die internen Angelegenheiten der „Anderen“ kümmern. Beispiele sind Kommentare über die „Führungskrise“ beim Nachrichtenmagazin Spiegel im Jahre 1994, Interna von Spiegel und Focus sowie die Probleme und die Übernahme der ZEIT durch den Holtzbrink Verlag.

Die medienpolitische Öffentlichkeit in der überregionalen Tagespresse konzentriert sich ganz überwiegend auf Hörfunk und Fernsehen. Mit dem engeren Gegenstand der Rundfunkpolitik sind dann auch Themen verknüpft, die mit den Kategorien Rechtsform der Medien, Meinungsvielfalt, Medienfreiheit und Medienmonopole verschlüsselt wurden. Betrachtet man die Verteilung der Einzelnennungen, so kommt es auch hier zu einer relativ hohen thematischen Streuung. Beim qualitativen Vergleich der hier verschlüsselten Kommentare fallen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen der verschiedenen Zeitungen im Untersuchungszeitraum auf. Die Welt und die FAZ sind besonders engagiert und kritisch, wenn es um die Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie um Rechtsfragen hinsichtlich der Anstalten geht. Die linken und linksliberalen Blätter stehen an der Seite der öffentlich-rechtlichen Anstalten, setzen ihre Akzente insgesamt aber stärker auf Fragen der Medienentwicklung, und hier insbesondere auf Neue Medien, wie das digitale Fernsehen und das Internet. Zudem thematisieren diese Zeitungen die Bedrohung der Medienfreiheit durch politische Gängelung einerseits und die Bildung von Medienmonopolen andererseits häufiger als die konservativen Vergleichszeitungen.

Angesichts der breiten Streuung von Themen erscheint die medienpolitische Öffentlichkeit insgesamt eher disparat uneinheitlich. Diesen Eindruck erhält man auch bei der Lektüre der 240 Kommentare, die nur wenige Themen erkennen lässt, die in einem kurzen Zeitraum von allen fünf Qualitätszeitungen kommentiert werden. Dazu gehören die Strukturreform der ARD, die Vergabe von Krediten der bayerischen Landesbank an Kirch Media sowie das Verbot der Kartellbildung im digitalen Fernsehen durch die EU.

5. Diskussion

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrages war, dass die Medienpolitik aufgrund von Struktur- und Funktionsdefiziten in der politischen Verhandlungsarena notwendigerweise öffentliche Reflexion verlangt. Da sich in der Medienpolitik der Bundesrepublik Tendenzen der regulierten Selbstregulierung immer stärker durchsetzen, erscheint medienpolitische Öffentlichkeit als eine Alternative, um die Entwicklung der demokratischen Medienordnung kritisch zu begleiten. Die Frage, wie medienpolitische Diskurse als empirisches Desiderat aussehen, beleuchten die hier vorgestellten Analysen, die sich auf die Öffentlichkeit in den Kommentaren der deutschen Qualitätsmedien von 1994-1998 beziehen. Nach der empirischen Beschreibung muss man die medienpolitische Öffentlichkeit der nationalen Tagespresse als eine ambivalente Größe betrachten, die im Wesentlichen den Streit und die Polarisierung in der politischen Arena nachzuvollziehen scheint. Wenn medienpolitische Öffentlichkeit in den Pressekommentaren entsteht, dann ist der Diskurs durch kritische Stile, negative Beurteilungen der Sprecher und konflikthafte Akteursbeziehungen charakterisiert. Medienpolitische Öffentlichkeit entsteht nicht zuletzt infolge von rechtlichen Auseinandersetzungen oder öffentlichen Stellungnahmen der in diesem Politikfeld agierenden Akteure. Bemerkenswert ist nach den vorliegenden Analysen, dass die Arena der medienpolitischen Öffentlichkeit in der Qualitätspresse von einem Oligopol von wenigen interessen gebundenen Sprechern besetzt ist. Die wichtigsten Akteure sind einerseits die Medien selbst, andererseits die Landesregierungen und die Wirtschaft. Zivilgesellschaftliche Akteure blieben in der hier zur Diskussion stehenden Öffentlichkeit im Untersuchungszeitraum weitgehend ausgeklammert.

Mit der prekären Rolle der Medien in der medienpolitischen Arena – als Sprecher in eigener Sache und Kommentatoren der anderen Akteure – gehen die hier untersuchten

Medien offenbar zurückhaltend um. Die nationalen Tageszeitungen befassen sich zwischen 1994 und 1998 kaum mit sich selbst, sondern überwiegend mit den Problemen und Fehlentwicklungen der Anderen, d. h. der elektronischen Medien. Das Themenspektrum der Kommentare ist allerdings disparat, d. h. dass es nur bei wenigen Gelegenheiten zu Fokussierungen des Diskurses kommt, bei dem sich alle untersuchten Zeitungen gleichzeitig zu einem Thema äußern. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Analysen ist kaum ersichtlich, dass im Bereich der Medienpolitik eine mediale Öffentlichkeit existiert, die genug Resonanz zu erzeugen vermag, um die Entscheidungsprozesse und die Medienentwicklung nachhaltig und kritisch zu begleiten. Vielmehr stellt sich die medienpolitische Öffentlichkeit in der Qualitätspresse eher als ein symbolisches Geräusch über die Anderen dar. Das Fehlen einer starken medienpolitischen Öffentlichkeit kann man indessen als ein weiteres Struktur- und Funktionsdefizit des Politikfeldes Medienpolitik begreifen.

Literatur

- Buchwald, Manfred (1996): Die drei Ebenen der Verantwortung am Medienmarkt. In: Hamm, Ingrid (Hrsg.), Verantwortung im freien Medienmarkt. Internationale Perspektiven zur Wahrung professioneller Standards. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 48 – 59.
- Donsbach, Wolfgang/Wolling, Jens/Blomberg C. (1996): Repräsentation politischer Positionen im Mediensystem aus der Sicht deutscher und amerikanischer Journalisten. In: Hömberg, Walter/Pürer, Heinz (Hrsg.), Medien-Transformation: Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland, Konstanz: UVK Medien, S. 343 – 356.
- Donges, Patrick (2002): Rundfunkpolitik zwischen sollen, wollen und können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Eilders, Christiane/Neidhardt, Friedhelm/Pfetsch, Barbara (2001): Die Stimme der Medien im politischen Prozess: Themen und Meinungen in Pressekommentaren. Abschlussbericht an die DFG. Berlin, Mai 2001.
- Eilders, Christiane/Lüter, Albrecht (1998): Methodenbericht zum Projekt: Die Stimme der Medien im politischen Prozess – Themen und Meinungen in Pressekommentaren. Berlin: WZB, FS III 98 – 107.
- Hagen, Lutz (1992): Die opportunen Zeugen. Konstruktionsmechanismen von Bias in der Zeitungsberichterstattung über die Volkszählungsdiskussion. In: Publizistik 37: S. 444 – 460.
- Herzog, Dietrich et al. (1990): Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Baden-Baden: Nomos.
- Jarren, Otfried (1996): Publizistische Märkte und Kommunikationspolitik. Öffentliche Regulierung statt politisch-administrativer Steuerung? In: Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.), Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 203 – 219.
- Jarren, Otfried (1998a): Medienpolitische Kommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 616 – 629.
- Jarren, Otfried (1998b): Digitaler Rundfunk und medienpolitische Regulierung. Einige Diskussionsbemerkungen. In: Jarren, Otfried/Krotz, Friedrich (Hrsg.), Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen. Symposien des Hans-Bredow-Instituts, Band 18. Baden-Baden/Hamburg: Nomos, S. 11 – 22.
- Jarren, Otfried (1999): Medienregulierung in der Informationsgesellschaft? Über die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der zukünftigen Medienordnung. In: Publizistik 44 (2), S. 149 – 164.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2000): Die Mediengesellschaft als Herausforderung für die „Berliner Republik“. In: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Von der Bonner zur Berliner

- Republik. 10 Jahre deutsche Einheit. Leviathan Sonderheft 19/1999. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 363 – 381.
- Kepplinger, Hans Mathias (1985): Die aktuelle Berichterstattung des Hörfunks. Eine Inhaltsanalyse der Abendnachrichten und politischen Magazine, Freiburg/München: Alber.
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9 – 36.
- Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Sonderheft der KZfSS 34/1994, S. 7 – 41.
- Neidhardt, Friedhelm/Eilders, Christiane/Pfetsch, Barbara (1998): Die Stimme der Medien im politischen Prozeß: Themen und Meinungen in Pressekommentaren. Berlin: WZB, FS III 98 – 106.
- Peters, Bernhard (1994): Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Sonderheft der KZfSS 34/1994, S. 42 – 76.
- Puhe, Henry/Würzberg, H. Gerd (1989): Lust und Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten. Eine Untersuchung, Köln: Informedia.
- Saretzki, Thomas (1995): „Arguing“ oder „Bargaining“: Selbstbindung der Politik durch öffentliche Diskurse. In: Göhler, Gerhard (Hrsg.), Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht. Baden-Baden: Nomos, S. 277 – 311.
- Schatz, Heribert/Habig, Christopher/Immer, Nikolaus (1990): Medienpolitik. In: Beyme, Klaus von/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 331 – 359.
- Schönbach, Klaus (1977): Trennung von Nachricht und Meinung. Empirische Untersuchung eines journalistischen Qualitätskriteriums, Freiburg/München: Alber.
- Schulz, Winfried (1985): Fortschritte der Medienwirkungsforschung. In: Mahle, Walter A. (Hrsg.), Fortschritte der Medienwirkungsforschung. Neue theoretische und methodische Ansätze und Fortschritte der Medienwirkungsforschung. Schriftenreihe der Arbeitsgruppe Kommunikationsforschung München, Band 26. Berlin: Spieß, S. 67 – 70.
- Stammeler, Dieter (2000): Projekt Kommunikationsrat: Chancen einer effizienten Koordination in der Medienpolitik? Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung. Bonn: FES Library.
- Voltmer, Katrin (1998/99): Medienqualität und Demokratie. Eine empirische Analyse publizistischer Informations- und Orientierungsleistungen in der Wahlkampfkommunikation. Baden-Baden: Nomos.
- Weiß, Hans-Jürgen (1985): Die Tendenz der Berichterstattung und Kommentierung der Tagespresse zur Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland. In: Media Perspektiven, Nr. 12, S. 845 – 866.
- Weiß, Hans-Jürgen (1988): Meinungsgestaltung im Interesse der Zeitungen? Eine Analyse der Zeitungspublizistik zur Erhöhung der Rundfunkgebühr. In: Media Perspektiven, Nr. 8, S. 469 – 489.
- Wiek, Ulrich (1996): Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik. Eine politikfeldbezogene Analyse. Berlin: Vistas.