

tierenden Mehrheiten sind damit entscheidend für die Regierungsbildung und den jeweiligen politischen Kurs des Landes. Die Mehrheitsverhältnisse entscheiden auch über die Rollenverteilung der Parteien und → Fraktionen, zum Regierungslager oder zur Opposition zu gehören. Während die Mehrheitspartei(en) aufgrund des Wahlergebnisses den Wählerauftrag übernimmt (übernehmen), die Regierung zu bilden und die Landespolitik für die Dauer einer Legislaturperiode zu bestimmen, stellt sich die Minderheit auf die Oppositionsrolle ein. Sie kontrolliert und kritisiert die Regierung und ist bestrebt, sich selbst als Alternative zu profilieren, um bei der nächsten Wahl die Regierungübernahme anzustreben.

Literatur

- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.) 2008: Die Demokratie der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Opladen
- Handbücher der Landtage der Bundesländer
Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): 2008: Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden
- Leunig, Sven 2007: Die Regierungssysteme der Länder im Vergleich, Opladen & Farmington Hills
- Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus – Geschichte. Struktur, Funktionen, Wiesbaden
- Reutter, Werner 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat, Stuttgart
- Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) 2002: Die deutschen Länder, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Opladen 2. Auflage

Wichard Woyke

Massenmedien

Bei einschneidenden Ereignissen wie dem 9. Nov. 1989 oder dem 11. Sept. 2001 wird schlaglichtartig der Stellenwert der Medien für das politische Geschehen und die Kräfteverhältnisse deutlich – von der bewegenden Kraft der Bilder bis zum Kampf um die öffentlichen Deutungsmuster. Nicht nur bei derartigen Zäsuren, auch im politischen Alltag bilden Medien einen Faktor von zentraler Bedeutung.

1. Das deutsche Mediensystem im Überblick

Bereits ein oberflächlicher Vergleich zwischen verschiedenen Staaten zeigt: Jedes Land hat sein eigenes Mediensystem – mit spezifischen Funktionen, Strukturen und Entwicklungsverläufen (vgl. Hans-Bredow-Institut 2009). Selbstverständlich wirken Faktoren wie die Verflechtung in der Weltwirtschaft oder die europäische Integration homogenisierend, aber gerade in einem Mediensystem bleiben kulturelle und politische Eigentümlichkeiten in hohem Maße erhalten. Die höchst wechselhafte deutsche Geschichte hat auch das Mediensystem geprägt; jede der vielen unterschiedlichen Phasen hat Spuren darin hinterlassen und ihm sein originäres Profil gegeben – von der territorialen Zersplitterung über die Schwäche des Liberalismus bis hin zur Westintegration (vgl. Vowe/Opitz/Dohle 2008). Das deutsche Mediensystem ist strukturell stark differenziert und funktional sehr leistungsfähig. Kennzeichen sind eine stark dezentrale Verteilung der Ressourcen und eine vergleichsweise große Staatsferne. Der Einfluss auf andere Mediensysteme ist groß, insbesondere im deutschen Sprachraum. Im Vergleich dazu ist der Einfluss von außen gering.

Die Analyse des Mediensystems bekommt erst dann Tiefenschärfe, wenn nach einzelnen Medien differenziert wird, da jeder Medienbereich seinen eigenen Entwicklungspfad aufweist (siehe Bentele u.a. 2003; Hans-Bredow-Institut 2006; die Daten stammen aus Media Perspektiven 2010). Auf die medienübergreifenden Elemente des Mediensystems (Nachrichtenagenturen, Öffentlichkeitsarbeit, Ausbildungseinrichtungen, Interessenvertretungen u.a.m.) und auf den Hörfunk kann hier nicht eingegangen werden.

1.1 Presse

Die Grundstruktur der deutschen Presselandschaft hat sich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. herausgebildet, wobei die Wurzeln bis in das 17. Jh. zurückreichen (Stöber 2005; Pürer/Raabe 1996). Bei den *Tageszeitungen* ist der Typ der Parteizeitung mittlerweile ganz verschwunden. Es dominiert die regional verbreitete Abonnementzeitung (z.B. „Sächsische Zeitung“) mit zahlreichen unterschiedlichen Lokalausgaben in einem übergreifenden „Mantel“ (vor allem Politik und Wirtschaft). Ihr politisches Profil ist schwach ausgeprägt. Weitere Typen sind: die überregionale politisch profilierte Abonnementzeitung (u.a. „taz“, „FAZ“, „Süddeutsche Zeitung“, „Welt“); die regionale Boulevardzeitung (z.B. „Express“ in Köln) und die überregionale Boulevardzeitung (einzig „BILD“). Zeitungen finanzieren sich etwa jeweils zur Hälfte aus Werbung und aus Vertriebs Erlösen. Zeitungen sind ausschließlich für den nationalen Markt produziert; die Verlage operieren aber mit erheblichem Erfolg im Ausland, insbesondere in Osteuropa. Der deutsche Zeitungsmarkt wird von fünf Verlagsgruppen beherrscht; weit voran der Axel Springer-Verlag mit über 19% Marktanteil. Danach folgen Verlagsgruppe Stuttgarter Zeitung/Rheinfalz/ Südwest Presse, Verlagsgruppe WAZ, DuMont Schauberg und die Verlagsgruppe Münchener

Zeitungsverlag/Zeitungsverlag tz/Westfälischer Anzeiger/Ippen. Über 40% der Bevölkerung haben infolge der Konzentration nicht mehr die Möglichkeit, zwischen zwei Zeitungen mit Lokalteil zu wählen. Zeitungen verlieren seit geraumer Zeit in der Mediennutzung an Bedeutung. Noch erreichen sie täglich 44% der Bevölkerung, „BILD“ allein ca. 18%, aber in jüngeren Altersgruppen wächst deutlich die Distanz zur Zeitung. Auf die tägliche Zeitungslektüre wird durchschnittlich 23 Minuten verwendet. Ihr politischer Stellenwert ist nach wie vor hoch, nicht nur im lokalen Bereich. Ihre publizistische Funktion besteht darin, durch Hintergrundberichterstattung und Kommentierung zur Orientierung beizutragen (Wilke 2002).

Der Bereich der *Zeitschriften* – periodische Druckschriften, die nicht täglich erscheinen – ist sehr unübersichtlich. Dies betrifft die Typen, die Titel, die Anbieter und die Nutzungsformen. Politisch sind die publizistisch profilierten Wochentitel (u.a. „Spiegel“, „Stern“, „Zeit“) von besonderer Bedeutung, vor allem durch ihre Leitfunktion für andere Journalisten. Hinzu kommen Titel in der Sonntagslücke der Zeitungen (BamS, WamS, FASZ u. a.).

1.2 Fernsehen

Das Fernsehen hat sich in D in den 50er und 60er Jahren durchgesetzt. Am Anfang stand ein von den Landesrundfunkanstalten gemeinschaftlich produziertes Fernsehprogramm (heute: „Das Erste“). Hinzu traten das „ZDF“ als Programm einer von allen Bundesländern gegründeten zentralen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt und die dritten Fernsehprogramme einiger Landesrundfunkanstalten. Alle diese Anbieter finanzieren sich überwiegend aus den Rundfunkgebühren der Zuhörer und -schauer (gegenwärtig: 17,98 €). Ab Mitte der 80er Jahre durften auch privat-kommerzielle Unternehmen werbefinanzierte Fernsehprogram-

me anbieten. Es hat sich dann daraus ein Duopol aus Bertelsmann mit der „RTL Group“ und der Kirch-Gruppe mit der „Pro SiebenSAT.1 Media-AG“ herausgebildet – eine stabile Konstellation, in der mittlerweile an die Stelle des insolventen Kirch-Konzerns ein Unternehmen getreten ist, bei dem zwei Beteiligungsgesellschaften – KKR und Permira – die Hauptanteilseigner der „Pro SiebenSAT.1 Media-AG“ geworden sind. Jeder der beiden Konzerne hat etwa ein Viertel des deutschen Fernsehmarkts erobert. Etwa 40% entfällt auf die öffentlich-rechtlichen Anbieter. Die Anteile anderer privater Anbieter sind von wachsender Bedeutung. Gegenwärtig sind in einem Haushalt mit Kabel- oder Satellitenanschluss – d.h. in fast neun von zehn Fernsehhaushalten – mehr als 30 deutschsprachige Programme zu empfangen – etliche Vollprogramme mit Mischungen aus Unterhaltungs- und Informationselementen und viele ergänzende Spartenprogramme mit eingeschränkten Inhalten (z.B. „Kinderkanal“ oder „VI-VA“). Das Pay-TV („Sky“, „Arena“) hat sich demgegenüber nicht durchsetzen können. Es erreicht etwa 2% der Bevölkerung (KEK 2010). Ebenso wenig hat sich Fernsehen in einzelnen Ballungsräumen auf Dauer kommerziell betreiben lassen. Für bestimmte Zielgruppen sind noch weitere über Kabel oder Satellit empfangbare Programme von Bedeutung (z.B. türkische oder englische Programme). Mit der Umstellung auf digitale Übertragung verbindet sich die Möglichkeit einer weiteren Ausdehnung des Programmspektrums. Das Fernsehen erreicht Tag für Tag ca. 86% der Bevölkerung; durchschnittlich ist ein Fernsehgerät über 3,5 Stunden täglich eingeschaltet (mit einem inzwischen hohen Anteil von Nebenbei-Nutzung). Darüber hinaus haben die deutschen Programme auch in Österreich und in der deutschsprachigen Schweiz erhebliche Resonanz. Dem Fernsehen wird eine enorme publizistische Bedeutung zugeschrieben.

Politische Information in Form von Nachrichtensendungen, Gesprächsrunden, Magazinen und Regionalsendungen haben einen hohen Stellenwert im Programm – nicht nur bei öffentlich-rechtlichen Anbietern. Im Zuge der Konkurrenz haben öffentlich-rechtliche Programme ihren Unterhaltungsanteil vergrößert, die großen privaten Vollprogramme dagegen ihren Informationsanteil (Konvergenzthese: Marcinkowski 1991)

1.3 World Wide Web

Das Internet ist nicht nur die Basis für neue Formen der Individual- und Gruppenkommunikation und für die Verteilung herkömmlicher Rundfunkprogramme, es ist auch die Basis für neue Formen der Massenkommunikation. In den neunziger Jahren entwickelte sich das World Wide Web, der multimediale Teil des Internets, zum Massenmedium (vgl. Kammer 2001). Der publizistisch bedeutsame Teil des WWW ist im Verhältnis zu den übrigen Angeboten sehr klein, gewinnt aber in der Internetnutzung und gegenüber den klassischen publizistischen Medien an Bedeutung, auch weil Journalisten diese Angebote stark nutzen (z.B. „Spiegel Online“). Im wachsenden Maße wird die Möglichkeit genutzt, dass ein Nutzer des WWW nicht nur rezipieren, sondern mit geringem Aufwand zum Kommunikator werden kann, insbesondere im Rahmen von Weblogs („Carta“), Social-Networks („facebook“), Videoplattformen („YouTube“) oder Microblogging („twitter“). Hinter den PC-basierten Diensten zeichnen sich mobilfunkbasierte Dienste ab, die auch massenmedial relevant sind, z.B. die „Apps“ von etablierten Presseangeboten. Die publizistisch relevanten Anbieter im WWW sind vor allem die Online-Ableger von Presse- oder Rundfunkanbietern (mit besonderem Erfolg: BILD, Spiegel, ProSieben, vgl. www.ivw.de). Durch die Nutzung der spezifischen Möglichkeiten des WWW (Interaktivität,

Hypertextualität, Aktualität) bildet sich ein originäres publizistisches Profil heraus. Neben den Anbietern von Inhalten sind die Anbieter von Dienstleistungen rund um das Netz von Belang. Das Spektrum reicht von Anbietern, die lediglich den technischen Zugang zum Internet bieten, bis zu Anbietern von Online-Diensten mit exklusiven Inhalten und Möglichkeiten auch von publizistischer Bedeutung (z.B. „google-news“). Beachtung verdienen auch die Anbieter, die Orientierung im Internet geben und als „Gatekeeper“ fungieren: die Betreiber von Suchmaschinen (wie „Google“) oder von thematisch einschlägigen Portalen (z.B. zu Wirtschaftsfragen). Bisher ist es nur in geringem Maße gelungen, Nutzungsentgelte durchzusetzen. Auch Werbung und Vermittlungsgebühren können bislang nicht für ausreichende Re-Finanzierung sorgen. Genutzt wird das WWW gegenwärtig von ca. 68% der Bevölkerung mit weiterhin steigender Tendenz. Durchschnittlich sind die deutschen Online-Nutzer etwa 80 Minuten pro Tag online (Mailen und Chatten eingeschlossen). Politische Information spielt dabei eine untergeordnete Rolle (vgl. Emmer/Vowe/Wolling 2011).

2. Regulierung der Medien: Einfluss der Politik auf die Massenkommunikation

Struktur, Funktion und Entwicklung des Mediensystems werden durch geographische, kulturelle und ökonomische Faktoren beeinflusst – und durch (Medien-)Politik, also durch „kollektiv bindende Entscheidungen“ (Talcott Parsons) im Hinblick auf öffentliche Kommunikation. Von besonderer Bedeutung sind Subjekt, Modus und Objekt dieser Entscheidungen – im Folgenden charakterisiert als medienpolitische Akteure, Strategien und Stellschrauben (Vowe 2003b).

2.1 Wer beeinflusst? Publizistische versus ökonomische Akteure

Medienpolitische Akteure versuchen, die kommunikativen Beziehungen zu steuern, und zwar zum einen deren publizistische Dimension, also mit Blick auf die Bildung → öffentlicher Meinung. Zudem nehmen sie Einfluss auf die ökonomische Dimension der Massenkommunikation, also auf das Verhältnis von Aufwand und Ertrag, z.B. durch Festlegung von Finanzierungsweisen. Medienpolitische Akteure lassen sich folglich danach unterscheiden, ob sie eher publizistisch oder eher ökonomisch motiviert und orientiert sind. So ist eine Partei an Medienpolitik deshalb interessiert, weil sie dadurch Einfluss auf die Bedingungen für die Bildung öffentlicher Meinung nehmen kann; die ökonomischen Momente nimmt sie nur als Mittel zum (publizistischen) Zweck. Ein Medienkonzern hingegen ist deshalb an Medienpolitik interessiert, weil er damit Einfluss auf die Verwertungsbedingungen nehmen kann; die publizistischen Momente dienen ihm nur als Mittel zum (ökonomischen) Zweck. Dazwischen haben sich zahlreiche Mischformen ausgeprägt. So hat eine Journalistengewerkschaft die Balance von publizistischen und ökonomischen Interessen zu finden. Aus der Interaktion aller dieser eigennützigen Akteure ergeben sich positive und negative Effekte im Hinblick auf das Gemeinwohl in kommunikativer Hinsicht. Zwar gewinnen die ökonomisch orientierten medienpolitischen Akteure an Boden (Donges 2007), aber noch wird Medienpolitik von den publizistisch interessierten Akteuren dominiert – von → Parteien, Verbänden und staatlichen Instanzen. Eine besondere Bedeutung kommt für die Rundfunkpolitik dem → Bundesverfassungsgericht zu, das mit einer Reihe grundlegender Entscheidungen die Rundfunklandschaft in D geprägt hat. Wachsenden Einfluss hat die EU gewonnen, die mit der Fernsehrichtlinie 1987

den Rahmen für nationale Rundfunkpolitik abgesteckt hat.

2.2 Wie wird beeinflusst? Regulative versus distributive Strategie

Die Akteure bevorzugen zwei Strategien, um die Bedingungen öffentlicher Kommunikation zu beeinflussen. Eine Strategie stützt sich auf distributive Instrumente: Medienpolitisch erwünschte Leistungen werden gefördert (z.B. durch → Subventionen), unerwünschte erschwert (z.B. durch höhere Steuersätze). Man setzt An- und Abreize mit Blick auf publizistische und/oder ökonomische Interessen. Die andere Strategie stützt sich auf regulative Instrumente: Es werden von autorisierter Position aus Regeln gesetzt, nach denen die Teilnehmer an der öffentlichen Kommunikation verfahren sollen. Durch Gebote und Verbote werden die Spielräume abgesteckt. In der Medienpolitik liegt das Schwergewicht auf der regulativen Strategie. Durch ihren privilegierten Zugang zu den Möglichkeiten hoheitlicher Regulierung können die Parteien ihre publizistischen Interessen besonders wirkungsvoll durchsetzen.

2.3 Was wird beeinflusst? Teilnahme, Inhalt und Verfahren als medienpolitische Stellschrauben

Medienpolitische Regulierung kann sich auf drei unterschiedliche Ansatzpunkte beziehen: Teilnahme an, Inhalte von und Verfahren bei öffentlicher Kommunikation. Hier zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Medien (Schütz 1999; Fechner 2007; Puppis 2010).

Die *Teilnahme* an der *Presse*kommunikation ist unbeschränkt: Zeitungsleser werden nicht registriert. Ebenso wenig ist eine Lizenz als Anbieter erforderlich. Aber auch bei der Förderung hält sich die Pressepolitik zurück: Gefördert wird der Zutritt zum Zei-

tungsmarkt lediglich durch einen verminderten Mehrwertsteuersatz bei Vertriebs Erlösen, während z.B. österreichische Zeitungsverlage erhebliche Subventionen bekommen.

Anders in der *Rundfunk*kommunikation: Hier ist um die Teilnahme ein enges Netz an Vorschriften gewoben. Die Bundesländer haben z.T. einzeln, z.T. gemeinsam eine gesetzliche Grundlage geschaffen, in der der territoriale Zuschnitt, die Aufgaben und die interne Struktur der öffentlich-rechtlichen Anstalten festgelegt wurde. Vor allem sind dadurch Aufgaben und Zusammensetzung des Rundfunkrats definiert worden – des Aufsichtsgremiums, dem Vertreter von Verbänden, Parteien und staatlichen Instanzen angehören. Die privaten Rundfunkanbieter werden in einem gesetzlich geregelten Frequenzvergabeverfahren ausgewählt. Vor allem dafür sind die Landesmedienanstalten gegründet worden – öffentlich-rechtliche Instanzen auf Landesebene, die durch korporativ besetzte Gremien kontrolliert werden. Auch die Teilnahme als Rezipient wird einer Bedingung unterzogen: Alle Rundfunkrezipienten sind einer Gebührenpflicht unterworfen und werden dafür bei einer gemeinsamen Einrichtung der Rundfunkanstalten registriert.

Die Teilhabe am WWW ist hingegen grundsätzlich unbeschränkt. Allerdings wurden an die Anbieter von Mobilkommunikationsdiensten auf UMTS-Basis in D erstmals Lizenzen versteigert – mit weitreichenden ökonomischen Folgen. Auswirkungen auf eine möglichst breite Teilnahme an der Online-Kommunikation hat die regulative Verpflichtung für marktführende Telekommunikationsunternehmen, einen Universaldienst zu gewährleisten und damit Zugänge zu schaffen, selbst wenn sich das im Einzelfalle nicht rechnet.

Hinzu treten Regulierungen, mit denen der → *Wettbewerb* zwischen Anbietern aufrecht erhalten und damit ein Mindestmaß an Vielfalt garantiert werden soll. Von entschei-

dender Bedeutung für die rasche Durchsetzung des WWW war die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes, die zu scharfer Konkurrenz der Anbieter und sinkenden Kosten geführt hat. Außerdem greifen im Online-Bereich die generellen wirtschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften, die in den USA mehr Möglichkeiten bieten als in D, gegen eine marktbeherrschende Stellung eines Softwareanbieters vorzugehen. Im Pressebereich gelten verschärfte wettbewerbsrechtliche Vorschriften. Fusionen werden bei einer wesentlich geringer angesetzten Marge als in anderen Branchen auf ihre Folgen für den Wettbewerb vom Bundeskartellamt geprüft und gegebenenfalls untersagt. Damit wurde Mitte der 70er Jahre die Konzentrationswelle im Zeitungsbereich abgebrems. Für den Rundfunkbereich sind eigene Konzentrationsregeln geschaffen worden. Sie sehen vor, dass kein Rundfunkanbieter mit allen seinen Sendern mehr als 30% Marktanteil erreichen darf. Dadurch ist das Duopol aus „RTL-Group“ und „ProSiebenSAT.1 Media-AG“ rechtlich abgesichert worden. Im Zusammenhang mit dem digitalen Fernsehen ist darauf geachtet worden, dass nicht ein einzelner Anbieter durch spezifische, rechtlich abgesicherte Hard- und Softwarelösungen alle Konkurrenten ausschalten kann (z.B. über Decoder oder elektronische Programmführer), sondern der Zugang für alle Anbieter-Interessenten offen bleibt.

Den Kern der Regelungen für die *Inhalte* bilden medienübergreifende Verbote, mit denen die öffentliche Ordnung, die Jugend und die persönliche Ehre geschützt werden sollen. So darf weder in der Presse noch im Rundfunk oder im WWW folgenlos zum bewaffneten Aufstand aufgerufen, Pornografie oder ehrverletzende Aussagen über jemanden verbreitet werden. Sodann wird Presse und Rundfunk eine „öffentliche Aufgabe“ zugewiesen, nämlich die Bildung öffentlicher Meinung zu ermöglichen. Daraus

folgt u.a.: Journalisten werden bei der Informationsversorgung aus amtlichen Quellen bevorzugt; sie müssen nur in genau geregelten Ausnahmefällen ihre Informationsquellen gegenüber Strafverfolgungsbehörden offen legen. Im Gegenzug bedeutet das aber auch: Sie unterliegen einer Sorgfaltspflicht, dürfen also keine Aussagen ungeprüft verbreiten. Der öffentlich-rechtliche und stark abgeschwächt auch der private Rundfunk hat zudem die Aufgabe der „Grundversorgung“. Er soll flächendeckend mit einer Mischung aus aktueller Information, Bildung und Unterhaltung die Bevölkerung versorgen. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist dies mit einem gesetzlich vorgeschriebenen „Programmauftrag“ weiter konkretisiert: Gefordert sind regionale Information, ein vorbildliches kulturelles Niveau und Programmelemente, in denen sich auch Minderheiten wiederfinden. Außerdem gelten etliche Regeln für die Werbung, wie z.B. die Beschränkung der Werbezeiten im Rundfunk, um die Presse zu schützen.

Im Vordergrund der Regeln für die *Verfahren* der öffentlichen Kommunikation steht der → Datenschutz, dem im digitalen Fernsehen und in der Online-Kommunikation verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet wird. An Bedeutung hat der Urheberrechtsschutz gewonnen, der im Musik-, Film- und Softwarebereich durch das Internet enormen Belastungen ausgesetzt ist. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Standardisierung. Wie z.B. die Festlegung von Standards für Datenkompression (z.B. MPEG 4) und für die Adressenvergabe im Internet (ICANN).

2.4 Ordnungsrahmen für die Regulierung

So wie der öffentlichen Kommunikation ein politisches Gerüst an Regeln vorgegeben wird, so steht die Regulierung selbst wiederum in einem Rahmen: die Regulierung

wird reguliert. Diese Grundregeln sind in zumeist langwierigen politischen Auseinandersetzungen entstanden, sichern dann aber politische Stabilität, da sie der unmittelbaren Disposition der politischen Akteure entzogen sind. Das wichtigste Moment dieses Ordnungsrahmens für die Medienpolitik bilden in D die *Kommunikationsfreiheiten* – verfassungsmäßig verbrieft Rechte auf Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. In D wird das → Grundrecht auf Freiheit der Medien nicht nur als ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat gesehen, sondern als eine Verpflichtung des Staates, eine freie Bildung öffentlicher Meinung zu garantieren. Mit dieser publizistischen Verpflichtung wurde durch das Bundesverfassungsgericht das besonders dichte Regulierungsnetz für die Rundfunkpolitik begründet. Ein zweites Moment des Ordnungsrahmens ist die Verteilung der *Kompetenzen* zwischen den Regulierungsakteuren. Hier ist die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse auf Bund, Länder, EU und nicht-staatliche Akteure von Belang. Durch den kooperativen Föderalismus müssen sich insbesondere in der Rundfunkpolitik die beiden großen Parteien immer auf Kompromisse einigen. Schließlich sind auch die *Prozeduren* der Regulierung geregelt; vor allem sichert die Rechtsförmigkeit der Regulierung den beteiligten Akteuren in bestimmten Phasen des Entscheidungsprozesses unterschiedliche Möglichkeit der Einflussnahme. Auch dadurch wird Konsens gesichert.

Den Hintergrund für den Ordnungsrahmen bilden wiederum die grundlegenden kulturellen *Orientierungsmuster*: Neben den politischen Leitwerten wie Freiheit, Gleichheit, Sicherheit bildet das vorherrschende Medienbild die tragende kognitive Grundlage bei allen Akteuren. Dadurch ist die politische Gestaltung des Mediensystems in die → politische Kultur eingebettet.

3. Mediatisierung der Politik: Einfluss der Massenkommunikation auf die Politik

Im Zentrum dieses Bildes von Massenmedien steht die Vorstellung, dass starke Medien direkte und allgemeine Wirkungen auf schwache Massen erzielen. Zu dieser Vorstellung verknüpfen sich zahlreiche Einzelvermutungen, und überlieferte Erfahrungen. Um die Validität dieser Vorstellung zu überprüfen, ist es sinnvoll, einzelne Ebenen politischer Medienwirkung zu unterscheiden (Jarren u.a. 1998; Schenk 2007; Vowe 2003a).

3.1 Mikroebene: Wirkung auf Bürger

Politische Akteure sehen die starken Medienwirkungen vor allem im Hinblick auf Individuen in deren politischen Rollen, insbesondere auf die Wahlentscheidungen der Bürger. In der Tat ist empirisch nachgewiesen, dass die Medien einen Einfluss darauf haben, wie die relative Wichtigkeit von politischen Themen, die Eigenschaften von Kandidaten und die politischen Stimmungslagen wahrgenommen werden (im Überblick: Brettschneider 2005). Aber: wie groß der Einfluss ist und unter welchen Bedingungen er politisch etwa bei → Wahlen wirksam ist, darüber ist sich die Kommunikationsforschung keineswegs einig. Die Lage in diesem zentralen Forschungsfeld ist ausgesprochen unübersichtlich. Zum einen variiert der Zeithorizont der Wirkungsuntersuchungen: das Spektrum reicht von unmittelbaren Effekten bis zu historischen Veränderungen. Zum anderen variiert, welche Aspekte des Rezipienten als Varianten bevorzugt modelliert werden: das Spektrum reicht von seinen Kognitionen (z.B. Kenntnisse des → Wahlsystems) über seine Emotionen (z.B. Sympathie für einen Kandidaten) und Handlungen (z.B. Wahlteilnahme) bis zur sozialen

Einbindung (z.B. Zugehörigkeit zu Gruppen). Zum dritten variiert der Status, den man dem einzelnen Bürger zurechnet: Wird er eher als Objekt gesehen (Medienwirkungsansatz) oder eher als Subjekt (Mediennutzungsansatz)? Das Spektrum reicht von dezidierten Wirkungsansätzen (z.B. „Agenda-Setting“) über Ansätze, in denen die mentale Aktivität des einzelnen Rezipienten betont wird (z.B. „Kognitive Schemata“), bis zu Ansätzen, die das soziale Umfeld des Rezipienten einbeziehen (z.B. „Schweigespirale“). Diese heterogene Forschungslage deutet auf komplexe Wechselwirkungen hin. Einen ambitionierten Versuch, dies zu modellieren, stellt der Ansatz der „dynamischen Transaktion“ dar, mit dem eine Synthese von Nutzung und Wirkung, von Kognition und Motivation, von Kommunikator und Rezipient versucht wird und dies dann empirisch geprüft wird (Früh 1994).

3.1 Mesoebene: Wirkung auf politische Organisationen

Dies wird durch die Annahme ergänzt, auch die politischen Organisationen veränderten sich durch die Medien. So wird z.B. in der Debatte um die „Amerikanisierung“ des → Wahlkampfes behauptet, die Entscheidungen in politischen Parteien über Kandidaten berücksichtigten bevorzugt medienbezogene Qualifikationen als Kriterium; oder die Strukturen der Organisationen änderten sich, indem die Schnittstellen zu den Medien an Gewicht gewönnen; oder die Strategien würden eher auf mediale Belange abgestellt und die Handlungslogik der Medien in das Kalkül der Organisation übernommen. Dafür gibt es eine Vielzahl von empirischen Belegen (vgl. Jarren/Donges 2011; Schulz 2011). Aber: die Forschung hat andererseits zeigen können, in welchem Maße der Journalismus durch PR-Maßnahmen der politischen Organisationen beeinflusst wird. Die politischen Organisationen bestimmen Themen und Timing der Berichterstattung zumindest im Routinefalle.

Dafür sorgt nicht nur der stete Strom an Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, sondern auch die Inszenierung von „Events“ („Pseudo-Ereignissen“) und die Skandalisierung, also die öffentliche Thematisierung von Verfehlungen des politischen Gegners (Kepplinger 1992).

Auch hier deutet also einiges auf komplexe Wechselwirkungen hin. Dies wird in einem interaktionsorientierten Ansatz modelliert, der die „Beziehungsspiele“ zwischen Journalisten und Repräsentanten der politischen Organisationen in einem Tauschmodell abbildet (Donsbach u.a. 1993).

3.2 Makroebene: Wirkung auf politische Systeme

Zum dritten wird vermutet, dass die Medien für eine Verschiebung der Gewichte im politischen System sorgen; es komme zu einer „Mediokratie“ (Meyer 2001), zu einem von Medien dominierten politischen System. Auch diese Vermutung ist nicht abstrus, sondern durchaus erfahrungsgesättigt; einige Indikatoren deuten darauf hin, dass herkömmliche Machtträger wie Parteien und Verbände im Vergleich zu den Medienorganisationen an politischem Einfluss verlieren. Daraus erwachsen Probleme für das eingespielte System von „checks and balances“. Aber wie oben gezeigt, sind die Aktivitäten der Medienorganisationen in ein enges Korsett von Regeln gezwängt. Diese Rahmenvorgaben werden in der ständigen Auseinandersetzung zwischen politischen Organisationen und Medienorganisationen weiter entwickelt – angeschoben durch regelmäßig auftretende Skandalisierungen des Handelns von Medienakteuren.

Also ergibt sich auch hier die Schlussfolgerung: Wir finden ein Wechselspiel von politischer Ordnung und Ausdehnung des Spielraumes für Medienorganisationen, das es in einem entsprechenden Ansatz zu modellieren gilt (vgl. z.B. Norris 2000).

Literatur

- Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hg.) 2003: Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden.
- Brettschneider, Frank 2005: Massenmedien und Wählerverhalten. In: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hg.): Handbuch Wahlforschung. Wiesbaden, S. 473-500.
- Donges, Patrick (Hg.) 2007: Von der Medienpolitik zur Media Governance. Köln.
- Donsbach, Wolfgang/Jarren, Otfried/Kepplinger, Hans-Mathias et al. (Hg.) 1993: Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Gütersloh.
- Dussel, Konrad 1999: Deutsche Rundfunkgeschichte. Konstanz.
- Emmer, Martin/Vowe, Gerhard/Wolling, Jens 2011: Bürger Online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland. Konstanz.
- Fechner, Frank 2007: Medienrecht. 8. Aufl. Tübingen.
- Hans-Bredow-Institut für Medienforschung (Hg.) 2009: Internationales Handbuch Medien 2009. Baden-Baden.
- Hans-Bredow-Institut für Medienforschung (Hg.) 2006. Medien von A – Z. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick 2011: Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hg.) 1998: Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen, Wiesbaden.
- Kammer, Manfred 2001: Geschichte der Digitalmedien. In: Schanze, Helmut (Hg.). Handbuch der Mediengeschichte. Stuttgart, S. 519-554.
- Kepplinger, Hans Mathias 1992: Ereignismanagement: Wirklichkeit und Massenmedien. Zürich.
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) 2010: Zuschaueranteile. Abrufbar unter <http://www.kek-online.de/cgi-bin/esc/zuschauer.html> (27.09.11).
- Marcinkowski, Frank 1991: Die Zukunft der deutschen Rundfunkordnung aus konvergenztheoretischer Sicht. In: Gelner, Winand (Hg.): An der Schwelle zu einer neuen deutschen Rundfunkordnung. Grundlagen, Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten. Berlin, S.51-74.
- Media Perspektiven 2010: Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 2010. Frankfurt am Main.
- Norris, Pippa 2000: A Virtuous Circle. Political Communication in Postindustrial Societies. Cambridge.
- Pürer, Heinz/Raabe, Johannes 1996: Medien in Deutschland. Band 1: Presse. 2. Aufl. München.
- Puppis, Manuel 2010: Einführung in die Medienpolitik. 2. Aufl. Konstanz.
- Schenk, Michael 2007: Medienwirkungsforschung. 3. Aufl. Tübingen.
- Schulz, Winfried 2011: Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Schütz, Walter J. (Hg.) 1999: Medienpolitik: Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945-1990. Konstanz.
- Stöber, Rudolf 2005: Deutsche Pressegeschichte. 2. Aufl. Konstanz.
- Stuiber, Heinz-Werner 1998: Medien in Deutschland. Bd. 2: Rundfunk. Konstanz.
- Vowe, Gerhard 2003a: Politische Kommunikation. In: Münkler, Herfried (Hg.). Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Hamburg, S. 519-552.
- Vowe, Gerhard 2003b: Medienpolitik: Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hg.). Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden, S.210-227.
- Vowe, Gerhard/ Opitz, Stephanie/Dohle, Marco 2008: Medienpolitische Weichenstellungen in Deutschland – Rückblick und Vorschau. In Medien & Kommunikationswissenschaft. 56. S. 159-186.
- Wilke, Jürgen 2002: Presse. In: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hg.). Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation. Frankfurt am Main, S. 422-459.

Gerhard Vowe