

Gunnar Jehle

DER EINFLUSS DER MEDIEN AUF DEN POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSPROZESS

– AM BEISPIEL DER STADT KÖLN

Themensteller: Priv.-Doz. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte

Schriftliche Arbeit zur Erlangung des Magistergrades im Fach Politikwissenschaft an der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln.

Köln 2002

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	4	
1.1	Untersuchungsgegenstand	4
1.2	Begriffsbestimmungen	5
1.3	Leitfragen	7
1.4	Forschung und Thesen	8
1.5	Themeneingrenzung und Auswahlkriterien	11
1.6	Methodik und Untersuchungsmaterial	13
1.7	Gliederung	16
2. Das politische System der Stadt Köln	17	
2.1	Die verfassungsrechtlichen Grundlagen	17
2.2	Der kommunalpolitische Willensbildungsprozess	18
3. Das Mediensystem in Köln	21	
3.1	Das Medienangebot in Köln	21
3.2	Das Medienmonopol des Verlages „M. DuMont Schauberg“	22
4. Fallstudien	25	
4.1	Der Fall „Heugel“	25
4.1.1	Phaseneinteilung	25
4.1.2	Vermittlungskontrolle der Medien	28
4.1.3	Forumsverteilung	29
4.1.4	Explizite Meinungsmache	30
4.1.5	Steuerung der politischen Kommunikation	33
4.1.6	Ergebnisse	34

4.2	Der Fall „Köln-Pass“	36
4.2.1	Phaseneinteilung	36
4.2.2	Vermittlungskontrolle der Medien	39
4.2.3	Forumsverteilung	40
4.2.4	Explizite Meinungsmache	41
4.2.5	Steuerung der politischen Kommunikation	44
4.2.6	Ergebnisse	45
4.3	Der Fall „Straßenstrich“	47
4.3.1	Phaseneinteilung	47
4.3.2	Vermittlungskontrolle der Medien	51
4.3.3	Forumsverteilung	53
4.3.4	Explizite Meinungsmache	54
4.3.5	Steuerung der politischen Kommunikation	53
4.3.6	Ergebnisse	57
5.	Ergebnisse der Untersuchung	59
6.	Literatur- und Quellenverzeichnis	66
6.1	Sekundärliteratur	66
6.2	Quellen	69
7.	Anhang	72
7.1	Abkürzungsverzeichnis	73
7.2	Tabellen und Graphiken	74
7.3	Experteninterviews	81
7.4	Erklärung	101

1. Einführung

„Es darf nicht mehr sein, dass verwaltungsinterne Gespräche, Überlegungen und Verhandlungen nach außen gelangen. Und es darf auch nicht sein, dass Inhalte aus nichtöffentlichen Sitzungen am nächsten Tag mit konkreten Einzelheiten in den Zeitungen zu lesen sind. Hier geht es nicht darum, Informationen einer interessierten Öffentlichkeit vorzuenthalten, sondern hier geht es oft um sensible Projekte und um schützenswerte Belange. Hier haben auch die Medien eine Verantwortung.“¹

Mit diesen Sätzen hat der neu gewählte Kölner Oberbürgermeister Fritz Schramma in seiner Antrittsrede vor dem Kölner Rat am 20. September 2000 fast den gesamten Rahmen dieser Arbeit umrissen. Er hat damit angedeutet, wie Politik in Köln aus seiner Sicht funktionieren soll, dass nämlich wichtige Entscheidungen zuerst intern geklärt und abgesprochen werden, bevor sie an die Öffentlichkeit gelangen. Implizit steckt dahinter der Wunsch, die Veröffentlichung zu kontrollieren und damit die politische Kommunikation steuern zu können. Zudem wird aus seiner Aussage deutlich, dass sich nicht alle Ratsmitglieder und Mitglieder der Verwaltung an diese Regeln halten, denn immer wieder werden Informationen an die Medien weitergegeben, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind.² Und es spiegelt sich in dieser Aussage die Tatsache wieder, dass die Medien nicht nur ihre angestammte Funktion der Politikvermittlung übernehmen, sondern im politischen Entscheidungsprozess auch aktiv Stellung beziehen. Der Umstand, dass der Oberbürgermeister dieses Thema in seiner Antrittsrede behandelte, zeigt, dass er die Medien für einen einflussreichen Akteur in der Kölner Kommunalpolitik hält.

1.1 Untersuchungsgegenstand

An dem Zitat des Kölner Oberbürgermeisters wird deutlich, dass das Verhältnis zwischen politischem System und Mediensystem ambivalent ist, da einerseits beide Systeme einander brauchen, andererseits aber unterschiedliche Interessen aufeinanderprallen: Dem Informationsinteresse der Journalisten steht das Publizitätsinteresse der Politiker gegenüber.³ In diesem Beziehungsspiel sind die Medien für die Rückbindung der politischen Herrschaft an den Willen der Wähler

¹ Oberbürgermeister Fritz Schramma, Antrittsrede vor dem Kölner Rat, Vgl. Ratsprotokoll vom 20.09.2000, S. 4

² Vgl. Merfeld, Karl-Heinz, Referent des Oberbürgermeisters, Interview am 20.11.2001. Siehe Interview im Anhang, S. 93

³ Vgl. Jarren, Otfried: Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft. In: APuZ, Band 39/ 1994, S. 3

zuständig, denn nur, wenn die Vermittlung zwischen dem politischen System und der Bevölkerung stimmt, kann das Gesamtsystem einer Demokratie funktionieren.⁴ Die Herstellung politischer Entscheidungen muss sich öffentlich vollziehen, da die Politik nur so die nötige Zustimmung in der Bevölkerung erzielen kann.⁵ Wenn den Medien aber durch die Politikvermittlung eine wichtige Aufgabe zukommt, dann gibt ihnen das zwangsläufig auch ein bestimmtes Maß an Macht, zumindest an potentieller Macht. In der Medienwirkungsforschung lautet eine der Kernthesen, dass über die Medien politische Einstellungen und Präferenzen der Menschen beeinflusst werden. Vor allem im Umfeld von Wahlen wird den Medien dabei großer Einfluss attestiert.⁶ Die Kernfrage der vorliegenden Arbeit widmet sich aber einem anderen Aspekt. Sie lautet: Nehmen die Medien direkten Einfluss auf die Herstellung von politischen Entscheidungen? Dieser Frage liegt der Gedanke zu Grunde, dass die politischen Akteure von einem Einfluss der Medien ausgehen und deshalb versuchen, in den Medien eine positive Bewertung ihrer Person und ihres Handelns zu bekommen, um die Chance zu erhöhen, bei der nächsten Wahl wiedergewählt zu werden. Sie sind deshalb in einem gewissen Maße von den Medien abhängig, und darin liegt das Einflusspotential des Mediensystems. Die Einflussnahme der Medien und das Spannungsverhältnis zwischen Politikern und Journalisten sind Gegenstand dieser Arbeit. Es wird dabei anhand von drei Fallbeispielen für die Kommunalpolitik der Stadt Köln untersucht, welchen Einfluss die Medien auf den konkreten politischen Entscheidungsprozess ausüben.

1.2 Begriffsbestimmungen

Der Politikbegriff, der in dieser Arbeit verwendet wird, umfasst zwei Ebenen. Einerseits die Ebene der konkreten Entscheidungspolitik, deren Prozess auf die Herstellung allgemein verbindlicher Entscheidungen abzielt, und andererseits die Ebene der Darstellungspolitik, also die Ebene der öffentlichen Präsentation von

⁴ Vgl. Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich: Politische Kommunikation als Forschungs- und als politisches Handlungsfeld, in: Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen / Wiesbaden 1998, S. 17

⁵ Vgl. Jarren, Internet, ApuZ 40/98, S. 15, und Saxer, Ulrich: System, Systemwandel und politische Kommunikation, in Jarren / Sarcinelli / Saxer (Hrsg.): Opladen 1998, S. 41

⁶ Vgl. Noelle Neumann, Elisabeth: Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespirale, Berlin, Frankfurt 1996, S. 18. Kurz gesagt lässt sich die Theorie der „Schweigespirale“ so zusammenfassen: Wer hinter seiner Meinung eine Mehrheit vermutet, spricht offen über seine Ansichten, und wer sich einer Mehrheit gegenüber sieht, der schweigt lieber. Diese Tendenzen verstärken sich in einem Spiralprozess so lange gegenseitig, bis eine Meinung dominiert.

Politik.⁷ Für diese immer wichtiger werdende Ebene der Darstellungspolitik wird auch oft der Begriff der „mediatisierten Politik“ verwendet.⁸ Denn da die Bevölkerung Politik immer weniger im direkten Kontakt erlebt, erfolgt die politische Orientierung immer stärker medienvermittelt.⁹ Wenn die Bevölkerung zur Teilnahme an der Politik aber auf die Medienvermittlung angewiesen ist, dann bedeutet das gleichzeitig auch, dass die Bürger sich größtenteils nur ein bruchstückhaftes Bild von Politik machen können, das der politischen Wirklichkeit nicht vollständig abbildet.¹⁰ Das ergibt sich zwangsläufig aus den Selektionsmechanismen der Berichterstattung, die eine unvollständige, ungenaue und oft auch verzerrte Abbildung der Realität zur Folge haben. An dieser Realitätsverzerrung sind sowohl die Medien als auch das politische System beteiligt, da sich die Politik immer stärker mit symbolischer Politikdarstellung den Regeln der Medienberichterstattung anpasst.¹¹ Diese „Schaupolitik“ kann man überspitzt auf die Formel bringen: Die Verpackung ersetzt den Inhalt.¹² Es muss also zwischen der Ebene der medialen Darstellungspolitik und der Ebene der tatsächlichen Entscheidungspolitik unterschieden werden. Der Politikprozess auf der Ebene der Entscheidungspolitik wird in verschiedene Phasen unterteilt. Für die vorliegende Arbeit wird eine Unterteilung in Problemartikulation, Problemdefinition, Politikdefinition, Lösungsvorschlag, Entscheidung, Implementation und Evaluation gewählt.¹³ Dieser Prozess wird durch politische Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren vorangetrieben. Der Begriff der „Politischen Kommunikation“ oder „Kommunikationspolitik“ ist meist sehr weit gefasst und wird allgemein für die Interaktion von politischen Akteuren verwendet, auch dann, wenn sie nicht vor aller

⁷ Vgl. Sarcinelli, Ulrich: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998, S. 432

⁸ Vgl. Sarcinelli, Ulrich: Mediatisierung und Wertewandel: Politik zwischen Entscheidungsprozeß und politischer Regiekunst, in: Böckelmann, Frank E. (Hrsg.): Medienmacht und Politik, Berlin 1989, S. 165 ff. und Sarcinelli, Ulrich: 1998, S. 435

⁹ Vgl. Altmeppen, Klaus-Dieter / Löffelholz, Martin: Zwischen Verlautbarungsorgan und „vierter Gewalt“, in: Sarcinelli, Ulrich: 1998, S. 104

¹⁰ Vgl. Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich: Politische Kommunikation, in: Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): 1998, S. 17: „Die Bürger bekommen nur die Darstellungspolitik zu sehen, die über die Medien vermittelt wird.“ Vgl. auch Schulz, Winfried: Politische Kommunikation: Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik, Opladen 1997, S. 50 ff. Vgl. Meyer, Thomas: Mediokratie, Frankfurt am Main 2001, S. 85

¹¹ Saxer vertritt die Meinung, dass die Darstellungspolitik die Entscheidungspolitik immer weiter zurückdrängt. Vgl. Saxer, Ulrich, in: Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): 1998, S. 35

¹² Vgl. Korte, Karl-Rudolf / Hirscher, Gerhard: Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien, München 2000, S. 11

¹³ Der Entscheidungsprozess wird in der Literatur unterschiedlich strukturiert. Die gewählte Unterteilung stammt aus der Arbeit von Beyme, Klaus / Weßler, Hartmut: Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation, in: Jarren / Sarcinelli / Saxer: 1998, S. 315. Sie wurde lediglich um die Entscheidungsphase erweitert.

Öffentlichkeit abläuft.¹⁴ Ein wichtiges Bindeglied zwischen politischem System und Mediensystem ist dabei die Öffentlichkeitsarbeit, für die auch der Begriff der „Public Relations“ (PR) benutzt wird. Ganz allgemein bezeichnet Öffentlichkeitsarbeit das Management von Kommunikationsprozessen zwischen Organisationen einerseits und ihren internen und externen Umwelten andererseits.¹⁵ Dieses politische Kommunikationsmanagement wird oft auch Pressearbeit genannt, da es darauf abzielt, durch Nachrichtengebung den Inhalt der aktuellen Medienberichterstattung zu bestimmen.¹⁶ Auf Seiten der Kölner Stadtverwaltung wird dieses Management politischer Kommunikation vom Presse- und Bürgeramt wahrgenommen. Dort werden die Pressemitteilungen und Einladungen zu Pressekonferenzen verfasst, und die Mitarbeiter sind für die Anfragen der Medien zuständig. Aber auch die politischen Parteien und die Interessengruppen machen Öffentlichkeitsarbeit, um eine positive Darstellung ihrer Anliegen in den Medien zu erreichen. Der Medienbegriff muss für diese Arbeit allerdings ein wenig eingegrenzt werden. Unter Medien werden ganz allgemein die technischen Verbreitungsmittel der Massenmedien verstanden, durch die ein „Kommunikator“ seine Aussagen an ein anonymes, heterogenes und raumzeitlich verstreutes Publikum richtet.¹⁷ Diese Definition schließt auch das Medium Fernsehen ein, das aber für die Fallstudien nicht berücksichtigt wurde. Wenn hier also von Medien die Rede ist, werden darunter ausschließlich die Massenmedien Zeitung und Hörfunk verstanden.

1.3 Leitfragen

Die vorliegende Arbeit ist induktiv aufgebaut, sie geht also nicht von einer Theorie oder Arbeitshypothese aus, sondern analysiert den Einfluss der Medien auf den politischen Entscheidungsprozess in Köln anhand von Leitfragen. Dabei lautet die

¹⁴ Vgl. Sarcinelli, Ulrich: Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung, in: Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994, S. 35. Wittkämper weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf die Schwierigkeiten einer präzisen Begriffsbestimmung hin. Vgl. Wittkämper, Gerhard W.: Kommunikationspolitik: Eine Grundlegung, in: Wittkämper, Gerhard W. / Kohl, Anke (Hrsg.): Kommunikationspolitik. Einführung in die Medienbezogene Politik, Darmstadt 1996, S. 1 ff.

¹⁵ Vgl. Bentele, Günther: Grundlagen der Public Relations. Positionsbestimmung und einige Thesen, in: Donsbach, Wolfgang (Hrsg.): Public Relations in Theorie und Praxis. Grundlagen und Arbeitsweise der Öffentlichkeitsarbeit in verschiedenen Funktionen, München 1997, S. 21

¹⁶ Vgl. Schulz, Winfried: 1997, S. 219

¹⁷ Vgl. Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2000, S. 366

Hauptfrage: Welchen Einfluss haben die Medien auf den politischen Entscheidungsprozess? Zur Beantwortung dieser Frage muss das Thema aber durch einige weitere Leitfragen strukturiert werden: In welchem Verhältnis stehen Politiker, Öffentlichkeitsarbeiter und Journalisten zueinander? Wer strukturiert die öffentliche Agenda? Wer bestimmt das Timing der politischen Kommunikation? Welche Akteure bekommen das breitere Medienforum? Nehmen die Medien in den einzelnen Phasen des Politikprozesses unterschiedlich großen Einfluss? Von welchen Faktoren ist der Einfluss abhängig? Wie wird der Einfluss ausgeübt und wie wirkt er sich aus? Die Überprüfung der bestehenden Forschungsthesen erfolgt erst nach Beantwortung dieser Fragen im Vergleich mit den Ergebnissen der Arbeit.

1.4 Forschung und Thesen

In der Forschung wird das Verhältnis zwischen Politik und Medien unter dem Oberbegriff „Politische Kommunikation“ behandelt. Bis in die 70er Jahre hinein herrschte in der Politikwissenschaft das Bild relativ schwacher Medien vor, aber dann vollzog sich ein Paradigmenwechsel und die Medien wurden in der Literatur unter dem Schlagwort der sogenannten „Vierten Gewalt“ als machtvolle Institutionen beschrieben.¹⁸ Seitdem bewegte sich die Forschung lange Zeit zwischen den Vorstellungen von Medienmacht und Medienohnmacht hin und her. Ulrich Saxer stellt aber fest: „In der empirischen Kommunikationsforschung dominiert seit einiger Zeit die Ansicht einer relativen Medienmacht, die Politik nicht nur vermittelt, sondern auch strukturiert.“¹⁹ Der Schwerpunkt der Forschung lag dabei bisher hauptsächlich auf der Frage nach den Wirkungen der Medienberichterstattung auf die Bevölkerung.²⁰ Die Schule rund um die Leiterin des Allensbacher Instituts für Demoskopie, Elisabeth Noelle-Neumann, hat die Forschung in Deutschland in dieser Frage weitgehend geprägt. Ihre vielzitierte Theorie der „Schweigespirale“ behandelt die Wirkung der Medien auf die Bürger/innen im Hinblick auf Wahlen und damit nur mittelbar den Medieneinfluss auf konkrete Politikprozesse.²¹ Abgesehen von diesem viel bearbeiteten Feld der Medienwirkungsforschung ist die Literatur zum Teil stark

¹⁸ Vgl. Jarren, Otfried / Grothe, Thorsten / Rybarczyk, Christoph: Medien und Politik – eine Problemskizze, in: Donsbach, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh 1993, S. 14

¹⁹ Saxer, Ulrich, in: Jarren / Sarcinelli / Saxer (Hrsg.): 1998, S. 24

²⁰ Vgl. Schenk, Michael: Mediennutzung und Medienwirkung als sozialer Prozeß, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Bonn 1998, S. 392

²¹ Vgl. Noelle-Neumann, Elisabeth: 1996, S. 18 ff.

normativ ausgerichtet. Die Frage, was das Mediensystem leisten sollte und was nicht, ist auf der Polity-Ebene oft gestellt und beantwortet worden.²² Die Frage nach dem Einfluss der Medien auf der Ebene von konkreten politischen Entscheidungen wurde dagegen bisher nur wenig fokussiert. Jarren kommt zu dem Ergebnis: „Die Zahl der Studien, die sich mit den Akteuren der politischen Kommunikation befassen, ist bislang relativ klein.“²³

Trotzdem verfügt die Forschung über eine Reihe von brauchbaren Theorien zum Verhältnis von Politik und Medien, die auch für die vorliegende Fragestellung relevant sind. Grundlegend ist die „Agenda-Setting-Theorie“ von McCombs und Shaw.²⁴ Diese Theorie geht davon aus, dass die Massenmedien durch ihre Berichterstattung beeinflussen können, welche Themen in einer Gesellschaft als besonders wichtig angesehen werden.²⁵ Saxer schreibt dazu: „Nicht was, vielmehr worüber nachzudenken und zu befinden ist, stellt offenbar den viel elementarerem Beitrag von Publizistik an das politische Geschehen dar.“²⁶ In dieser frühen Phase des Politikprozesses wird den Medien durch ihre Thematisierungsfunktion bisher der größte Einfluss zugeschrieben.²⁷ Allerdings ist der Agenda-Setting-Ansatz nicht unumstritten, ihm steht der zunehmende Einfluss der politischen Öffentlichkeitsarbeit gegenüber. Barbara Baerns kommt zu dem Ergebnis, dass die Öffentlichkeitsarbeiter das Timing der politischen Kommunikation bestimmen, denn Pressemitteilungen und Pressekonferenzen lösen oft die Berichterstattung in den Medien unmittelbar aus und nehmen damit Einfluss auf die Themenagenda der Medien.²⁸ Obwohl sich beide Thesen auf den ersten Blick widersprechen, ergänzen sie sich auch gegenseitig. Daraus ergibt sich eine interessante Frage für die vorliegenden Fallstudien: Wer strukturiert die öffentliche Agenda? Sind es die Medien, ist es die Öffentlichkeitsarbeit, oder strukturieren beide zusammen die Themen, die als

²² Vgl. Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hrsg.): 2000, S. 367

²³ Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994, S. 15

²⁴ Vgl. McCombs, Maxwell / Shaw, Donald L.: The Agenda-Setting-Function of the Mass Media, in: Public Opinion Quarterly, 1972, 36, S. 176-187

²⁵ Vgl. Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): 1998, S. 653

²⁶ Saxer, Ulrich: Politische Funktionen der Publizistik aus der Sicht der Publizistikwissenschaft, in: Langenbucher, Wolfgang R. (Hrsg.): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse, Wien 1986, S. 144, Siehe auch Jarren, Otfried: B 39 / 94, S. 5-6

²⁷ Vgl. Beyme, Klaus von / Weßler, Hartmut, in: Jarren / Sarcinelli / Saxer (Hrsg.): 1998, S. 315

²⁸ Vgl. Baerns, Barbara: Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus? Zum Einfluss im Mediensystem, Köln 1985, und Sarcinelli, Ulrich: Politikvermittlung in der Demokratie, in: Langenbucher Wolfgang R. (Hrsg.): 1986, S. 96. Diese Einschätzung beruht auf der Tatsache, dass in vielen Berichterstattungsbereichen mehr als zwei Drittel der Informationen auf Quellen der PR zurückgehen. Vgl. Bentele, Günther: Grundlagen der Public Relations, in: Donsbach, Wolfgang (Hrsg.): 1997, S. 31

relevant angesehen werden? Eine wichtige Rolle bei der Thematisierung von politischen Problemen spielen dabei die sogenannten „Nachrichtenfaktoren“ und „Aufmerksamkeitsregeln“ der Medien.²⁹ Wegen dieser Selektionskriterien wird auch oft von der „Gatekeeper-Funktion“ der Medien gesprochen. Das Tor zu den Medien wird von diesen Aufmerksamkeitsregeln sozusagen bewacht, und nur das Thema, bzw. der Akteur, der die Kriterien erfüllt, bekommt seinen Platz in der Öffentlichkeit. Damit zwingen die Medien den politischen Akteuren ihre eigenen Kommunikationsregeln auf.³⁰ Diese Selektionsfunktion wird ebenfalls anhand der Fallstudien untersucht.

Eine weitere Forschungsthese zum Verhältnis zwischen Politik und Medien ist die „Symbiose-Theorie“.³¹ Sie beschreibt das Verhältnis als enge „Lebensgemeinschaft“, weil die Politik auf die Medien angewiesen ist, um Akzeptanz für ihre Ziele und Entscheidungen zu bekommen, die Medien aber gleichzeitig auch für die Durchsetzung eigener Ziele benutzt. Dieses Spannungsverhältnis beschreibt Schulz sehr treffend: „Zweifellos haben die Massenmedien einen starken Einfluss auf die Politik, aber andererseits verstehen es viele Politiker, Parteien und Regierungen auch meisterhaft, die Medien für ihre Zwecke einzusetzen und zu instrumentalisieren.“³² Es herrscht demnach eine Art Tauschbeziehung, in der Information gegen Publizität eingetauscht wird, da sich beide Systeme einen Nutzen davon versprechen. Politik und Medien stellen „ineinander verschränkte Systeme“ dar, zwischen denen ein Interaktionszusammenhang mit wechselseitigen Abhängigkeiten besteht.³³ Eine dieser Abhängigkeiten wird in der „Instrumentalisierungsthese“ zum Ausdruck gebracht, die davon ausgeht, dass Politiker die Medien für ihre Zwecke benutzen. Die Medien sind dieser These nach reine „Verlautbarungsorgane“ der Politik.³⁴ Demgegenüber steht die „Dependenzthese“, die besagt, die Politik sei in Abhängigkeit von den Medien geraten und es habe eine Machtverlagerung zu Ungunsten des politischen Systems

²⁹ Das Thema muss neu sein, es muss überraschend sein, es muss einen Konflikt beinhalten und es sollte mit einer prominenten Person in Verbindung gebracht werden können. Vgl. Pfetsch, Barbara: Themenkarrieren und politische Kommunikation. Zum Verhältnis von Politik und Medien bei der Entstehung der politischen Agenda, in: APuZ, Band 39 / 1994, S. 14

³⁰ Vgl. Stöckler, Markus: Politik und Medien in der Informationsgesellschaft. Ein systemtheoretisch basierter Untersuchungsansatz, Münster 1992, S. 75, Vgl. auch Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 3, Opladen 1981, S. 317

³¹ Vgl. Plasser, Fritz / Ulram, Peter A. / Welan, Manfred: Demokratierituale. Wien 1985

³² Schulz, Winfried: 1997, S. 235

³³ Vgl. Saxer, Ulrich, in: Langenbacher, Wolfgang R. (Hrsg.): 1986, S. 143

³⁴ Vgl. Sarcinelli, Ulrich, in: Jarren, Otfried (Hrsg.): 1994, S. 38

stattgefunden.³⁵ Die Thesen zum Verhältnis zwischen Politik und Medien machen zwar die gegenseitige Abhängigkeit deutlich, können aber nichts über den Einfluss der Medien auf den politischen Entscheidungsprozess aussagen, und stehen deshalb auch nicht im Zentrum der Untersuchung.

Das empirische Wissen um die Einflussnahme der Massenmedien auf den politischen Willensbildungsprozess ist trotz der Vielfalt von Theorien eher gering.³⁶ „Um so mehr muß es verwundern, daß auf politikwissenschaftlicher Seite hinsichtlich theoretisch anspruchsvoller und empirisch fundierter Studien zur Bedeutung politischer Kommunikation für politische Entscheidungsprozesse im Allgemeinen und für Entscheidungsprozesse in spezifischen Politikfeldern im Besonderen nach wie vor Fehlanzeige anzumelden ist.“³⁷ Mittlerweile gibt es zwar eine Reihe von Policy-Analysen mit Fragestellungen, die auf das Verhältnis von Politik und Medien abzielen, aber nach dem Einfluss der Medien auf den konkreten politischen Entscheidungsprozess fragen diese Arbeiten größtenteils nicht.³⁸ Der mediale Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess ist bis heute noch nicht ausreichend erforscht, und für die Kölner Kommunalpolitik wurde über den Einfluss der Medien noch gar nicht gearbeitet. Die vorliegende Ausarbeitung soll mit dazu beitragen, diese Lücke zu schließen.

1.5 Themeneingrenzung und Auswahlkriterien

Die Frage nach dem Einfluss der Medien auf den politischen Entscheidungsprozess in Köln wird anhand von drei kommunalen Fallstudien bearbeitet. Der Auswahl der Fallstudien liegt die Annahme zugrunde, dass die Medien je nach Thema, Politikfeld, Politikarena, Akteuren, Konflikthaftigkeit und zeitlichem Ablauf des Themas unterschiedlichen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess ausüben.³⁹ Die Themen für die Fallbeispiele wurden deshalb aus unterschiedlichen Politikfeldern und aus unterschiedlichen Politikarenen ausgesucht. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt war die Unterscheidung nach hohem und niedrigem Konfliktpotential.

³⁵ Vgl. Schulz, Winfried: 1997, S. 24-25 und Saxer, Ulrich: Mediengesellschaft: Verständnisse und Mißverständnisse, in: Sarcinelli: 1998, S. 64

³⁶ Vgl. Jarren, Otfried (Hrsg.): 1994, S. 16

³⁷ Sarcinelli, Ulrich, in: Jarren, Otfried (Hrsg.): 1994, S. 40

³⁸ Vgl. Fallstudien von Pfetsch, Jarren und Kepplinger in: Donsbach, Wolfgang: Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh 1993, S. 45-110

³⁹ Vgl. Jarren, Otfried / Grothe, Thorsten / Rybarczyk, Christoph, in: Donsbach, Wolfgang u.a. (Hrsg.): 1993, S. 25

Die Konflikthaftigkeit eines Themas ist einerseits an der Intensität widerstreitender Meinungen, und andererseits an der Intensität der Medienberichterstattung festzumachen. Für die Analyse wurden in chronologischer Reihenfolge der Fall „Klaus Heugel“, der Fall „Köln-Pass“ und der Fall „Straßenstrich“ ausgewählt, die alle im Zeitraum zwischen August 1999 und Oktober 2001 angesiedelt sind.

Klaus Heugel war im August 1999 amtierender Oberstadtdirektor der Stadt Köln und als Verwaltungsspitze der wichtigste Mann neben dem Oberbürgermeister. Gleichzeitig war Klaus Heugel Kandidat der SPD für die Wahl des neuen Oberbürgermeisters im September 1999 und schickte sich an, das höchste Amt in der Kölner Politik zu übernehmen. Als SPD-Mann ging Heugel nach 43 Jahren SPD-Regierung in Köln als klarer Favorit gegen den „Zählkandidaten“ der CDU ins Rennen. Aber kurz vor der Wahl stolperte er über illegale Aktiengeschäfte. Die Medien setzten den Fall ganz nach oben auf die Agenda und berichteten mehrere Tage lang fast ausschließlich über die Affäre. Der Fall Heugel wurde ausgewählt, um den Einfluss der Medien in einem politischen Skandal zu analysieren.⁴⁰ Die relevanten Akteure der Politikarena waren in diesem Fall hauptsächlich die Journalisten und die Politiker der Kölner Ratsfraktionen.

Der Fall „Köln-Pass“ war eine sozialpolitische Sachentscheidung. Der Pass berechnete rund 150.000 Sozialhilfeempfänger und „Sozial Schwache“, verbilligt mit den Kölner Verkehrsbetrieben (KVB) zu fahren und kostenlos Schwimmbäder, Museen und den Kölner Zoo zu besuchen. Nach Ablösung der SPD durch die Koalition aus CDU und FDP im Kölner Rat bei der Kommunalwahl im Herbst 1999 beschloss die CDU im Januar 2000, den „Köln-Pass“ abzuschaffen. SPD und Bündnis90/Die Grünen waren strikt dagegen und versuchten die Betroffenen und die Öffentlichkeit gegen die Pläne der CDU zu mobilisieren, was aber nur ansatzweise gelang. Das Verhalten der Medien war uneinheitlich und das Medieninteresse war eher gering. Am Fall „Köln-Pass“ soll der Einfluss der Medien auf eine mehr oder weniger konfliktlose Sachentscheidung untersucht werden. Die relevanten Akteure

⁴⁰ Die notwendigen Merkmale für einen politischen Skandal sind im Fall Heugel erfüllt: Moralische Verfehlung, Enthüllung dieser Verfehlung, weithin geteilte Empörung. Kennzeichnend sind für den politischen Skandal zudem die Personalisierung und die Dramatisierung. Der politische Skandal lässt sich deshalb auch eher der Darstellungspolitik als der konkreten Entscheidungspolitik zuordnen. Vgl. Beule, Jürgen / Hondrich, Karl Otto: Skandale als Kristallisationspunkte politischen Streits, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Opladen 1990, S. 145

waren erneut nur die Politiker der Ratsfraktionen und die Medien, die Betroffenen konnten die politische Kommunikation nur ansatzweise beeinflussen.⁴¹

Als Gegenbeispiel dazu wurde der Fall „Straßenstrich“ ausgewählt. Dabei ging es um die Verlagerung der Straßenprostitutionsszene aus der Kölner Innenstadt an einen Standort ohne direkte Anwohner. Im Gegensatz zum „Köln-Pass“ waren hier nur einige hundert Kölner betroffen, das finanzielle Volumen war mit rund 800.000 Mark relativ gering, und unter allen Parteien im Kölner Rat herrschte Konsens über die Notwendigkeit der Verlagerung. Trotzdem sorgte das Thema für heftige Diskussionen und wütende Proteste der Betroffenen und war über mehrere Monate permanent in den Schlagzeilen. Anhand dieses Themas soll der Einfluss der Medien auf eine konfliktreiche Sachentscheidung untersucht werden. Neben den Medien waren die relevanten Akteure diesmal der Oberbürgermeister, die Stadtverwaltung, die Vereine und Anwohner sowie die Sportverbände.⁴²

Durch die Analyse dieser drei Fallstudien können Erkenntnisse über den Medieneinfluss auf politische Entscheidungen gewonnen werden. Die Ergebnisse können aber nur bedingt verallgemeinert und auf andere politische Einheiten übertragen werden, da sie von den Eigenheiten der Kölner Kommunalpolitik und der spezifischen Medienlandschaft abhängig sind.

1.6 Methodik und Untersuchungsmaterial

Das Verhältnis von Politik und Medien in Köln wird sowohl nach einem systemischen, als auch nach einem akteurszentrierten Ansatz betrachtet. Die beiden Ansätze werden miteinander kombiniert, um der übergeordneten Fragestellung wie auch den konkreten Fallstudien gerecht zu werden. Dem systemischen Ansatz entsprechend werden Politik und Medien jeweils als eigenständige Funktionssysteme der Gesellschaft begriffen, die nach außen „abgeschlossen“ sind und nach ihren eigenen Wettbewerbsregeln und Selektionskriterien handeln.⁴³ Dabei erlangt das Mediensystem seine Bedeutung dadurch, dass es dem Bürger die passive Teilnahme am politischen Verfahren ermöglicht, die für die meisten ohne Medien nicht mehr möglich ist. Das politische System ist auf diese Öffentlichkeit angewiesen und versucht, seine Themen gegen die Konkurrenz von anderen Themen in den

⁴¹ Mehr oder weniger konfliktlos deshalb, weil sich der Streit hauptsächlich zwischen den Parteien im Kölner Rat abspielte und den betroffenen Bürger eine untergeordnete Rolle in der Öffentlichkeit zukam.

⁴² Siehe Tabelle 8: „Anlass der Berichterstattung im Anhang, S. 73

⁴³ Vgl. Luhmann, Niklas: 1981, S. 287 f.

Medien zu platzieren. Um die politische Kommunikation aufrecht zu erhalten, müssen in beiden Subsystemen gegenseitige Anpassungsstrategien entwickelt werden.⁴⁴

Unterhalb dieser Systemebene ist der akteurszentrierte Ansatz angesiedelt. Er wird verwendet, um das Handeln einzelner Akteure im jeweiligen Themenfeld der Fallstudien zu analysieren. In Verbindung mit dem Konzept der Policyforschung werden so die Akteursysteme und deren Handeln in Bezug auf die konkreten Politikfelder und Sachfragen untersucht.

Um den Medieneinfluss zu erfassen, werden die drei Fallbeispiele anhand von fünf Kriterien analysiert:

- Zuerst wird der Ablauf der Fallbeispiele anhand der Medienberichte nachgezeichnet und in die verschiedenen Phasen des Politikprozesses unterteilt, um die Intensität der Berichterstattung und den Medieneinfluss in den einzelnen Phasen herauszuarbeiten.⁴⁵ Die Berichterstattung der Medien wird damit sowohl quantitativ als auch qualitativ erfasst.

- Das zweite Kriterium ist das der Vermittlungskontrolle durch die Medien. Untersucht wird dabei, wer den Sprung auf die Medienagenda geschafft und wem die Medien den Zugang verwehrt.⁴⁶

- Das dritte Kriterium ist das der Forumsverteilung, das deutlich macht, wieviel Raum die Medien den Befürwortern und den Gegnern einer Entscheidung gegeben haben.⁴⁷ Dafür wird die Anzahl der wörtlichen Zitate der beteiligten Akteure in den einzelnen Medien gezählt und ausgewertet.⁴⁸

- Das vierte Kriterium ist das der „Expliziten Meinungsmache“, nach dem die Berichterstattung auf Tendenzen für oder gegen eine Entscheidung untersucht wird. Dabei werden nur für jeden Leser oder Hörer offensichtliche Tendenzen in der Berichterstattung bewertet, die nicht implizit in den Texten „versteckt“, sondern klar

⁴⁴ Vgl. Pfetsch, Barbara: Strategien und Gegenstrategien – Politische Kommunikation bei Sachfragen, in: Donsbach, Wolfgang u.a. (Hrsg.): 1993, S. 48

⁴⁵ Dahinter steht die Annahme, dass der Einfluss der Medien in den einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Vgl. Beyme, Klaus von / Weißler, Hartmut: Prozesse, Dimensionen, Strategien politischer Kommunikation, in: Jarren / Sarcinelli / Saxer (Hrsg.): 1998, S. 315

⁴⁶ Grundlage dieses Kriteriums ist die Selektions-These, die daraufhin überprüft wird, ob sie in den Fallstudien eine Rolle für den Einfluss der Medien spielt.

⁴⁷ Unter dem Begriff Forum wird hier ausdrücklich nicht die freie und für alle gleiche Zugangsmöglichkeit zur Öffentlichkeit verstanden. Winfried Schulz weist zurecht darauf hin, dass die Medien der allgemeinen Vorstellung eines offenen Forums nicht gerecht werden. Vgl. Schulz, Winfried: 1997, S. 101

⁴⁸ Zum einen wird damit gemessen, welche Akteure das größte Medienforum bekommen haben, und zum anderen zeigte sich daran, wer es in den ausgesuchten Fällen verstand, mit seinen Argumenten direkt von den Medien übernommen zu werden.

und deutlich formuliert sind. Dazu werden die Kommentare und Berichte der Kölner Medien in die Kategorien „pro“, „neutral“ und „contra“ eingestuft.⁴⁹

- Letztlich wird noch die Steuerung der politischen Kommunikation beleuchtet. Dabei wird der Frage nachgegangen, welcher Akteur das Timing der Berichterstattung bestimmt und ob wer die öffentliche Agenda strukturiert.⁵⁰

Zur Untersuchung wurde die relevante Forschungsliteratur gesichtet und deren Thesen in die allgemeinen Betrachtungen der Fragestellung aufgenommen. Die Analyse der drei Fälle aber beruht im Wesentlichen auf kommunalpolitischen Dokumenten und der Medienberichterstattung zum jeweiligen Thema. Dafür wurden die zugänglichen Dokumente der politischen Akteure ausgewertet, also Pressemitteilungen, Briefe, Anträge und Sitzungsprotokolle.⁵¹ Zudem wurde eine Medienanalyse der vier Kölner Tageszeitungen und von „Radio Köln“ für die Zeiträume zwischen August und Oktober 1999, Januar und April 2000 und Januar bis Oktober 2001 durchgeführt. Dabei müssen allerdings einige Einschränkungen gemacht werden. Die überregionalen Weltnachrichten von „Radio Köln“ konnten in der Medienanalyse nicht berücksichtigt werden, da die zuständige Redaktion von „Radio NRW“ in Oberhausen ihre Nachrichten nicht systematisch einem Archiv zuführt, sondern die Nachrichtentexte nur die gesetzlich vorgeschriebenen drei Monate aufbewahrt und dann vernichtet.⁵² Und auch auf das Medium Fernsehen muss in dieser Arbeit leider verzichtet werden, da es nicht möglich war, das Bildmaterial des WDR zu sichten und auszuwerten.⁵³ Weitere Kölner Medien wie die Wochenblätter und die kostenlosen Tageszeitungen wurden nicht in die Analyse aufgenommen, denn die kostenlosen Tageszeitungen decken nicht den gesamten

⁴⁹ Zur Bewertung von Medieninhalten wird in der Regel die Methode der Inhaltsanalyse angewendet, vgl. Schnell, Rainer / Hill, Paul B. / Esser, Elke (Hrsg.): Methoden der empirischen Sozialforschung, 5.Auflage, München / Wien / Oldenburg 1995, S. 372 ff. Da auf eine Inhaltsanalyse verzichtet wurde, sind zur besseren Verständlichkeit der Bewertung in den jeweiligen Kapiteln viele Zitate abgedruckt. Zur Bewertung der Berichte in den jeweiligen Fallstudien siehe Graphik4, S.29, Graphik8, S.40 und Graphik12, S.53.

⁵⁰ Gradmesser für eine erfolgreiche oder eine nicht erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit der Akteure ist dabei das Medienecho auf die Pressearbeit.

⁵¹ Der Zugang zu den nichtöffentlichen Sitzungsprotokollen aus Rat und Ausschüssen wurde von der Stadt nicht gestattet. Das betreffende Archiv, in dem alle Protokolle gesammelt sind, steht trotz mehrfacher Anfragen nur den Mitgliedern des Rates offen. Die mit den Fällen befassten Ämter stellten lediglich die Protokolle der öffentlichen Sitzungen zur Verfügung.

⁵² „Radio NRW“ ist der „Muttersender“ von „Radio Köln“ und stellt sein Rahmenprogramm den einzelnen Lokalstationen in NRW zur Verfügung. Die fehlenden Nachrichten sind allerdings nur für den Fall Heugel relevant, da die anderen Fälle keine landespolitische Bedeutung erlangten.

⁵³ Der WDR gestattete den selbständigen Zugang zu seinem Archiv nicht und die finanziellen Mittel für einen Recherche-Auftrag mit 270,- DM pro Stunde standen nicht zur Verfügung.

Zeitraum aller drei Fallstudien ab.⁵⁴ Die internen Sitzungsprotokolle der Ratsfraktionen konnten nicht ausgewertet werden, da die Parteiarchive nicht zugänglich waren. Zur Ergänzung der Medienberichte und der politischen Dokumente wurden mit beteiligten Akteuren „Experten-Interviews“ durchgeführt. Anhand eines Fragebogens wurde jeweils ein Vertreter der relevanten politischen Parteien in Köln, der untersuchten Medien, der Stadtverwaltung, ein Kölner Soziologe mit kommunalpolitischer Erfahrung und der Referent der Oberbürgermeisters zum Einfluss der Medien im Allgemeinen und zu den drei Fallstudien befragt.⁵⁵ Bei den Antworten handelt es sich um Einschätzungen der Befragten, der Wahrheitsgehalt der Angaben konnte nicht mit Sicherheit nachgeprüft werden.⁵⁶ Die Interviews wurden aufgrund der geringen Zahl in erster Linie qualitativ ausgewertet.

1.7 Gliederung

In den folgenden beiden Kapiteln werden zunächst die Rahmenbedingungen der drei Fallstudien dargestellt. Kapitel 2 beschäftigt sich mit dem politischen System der Stadt Köln und dem kommunalen Willensbildungsprozess, um den Handlungskorridor der politischen Akteure in der Stadt Köln darzustellen. Kapitel 3 beschreibt das Mediensystem in Köln, das nicht ohne Weiteres mit der Mediensituation in anderen Kommunen verglichen werden kann, da die Kölner Medienlandschaft größtenteils von einem Verlagshaus beherrscht wird. Nach den allgemeinen Rahmenbedingungen folgen in den Kapiteln 4.1, 4.2 und 4.3 die bereits angesprochenen Fallstudien der Arbeit. In jeweils sechs Unterkapiteln werden die Fälle anhand der oben genannten fünf Kriterien analysiert und dann in ihren Ergebnissen zusammengefasst. In Kapitel 5 werden die Ergebnisse der Arbeit dann im Ganzen betrachtet und den Ergebnissen der Forschung gegenüber gestellt, um die Gültigkeit der Forschungsthese für die Stadt Köln zu überprüfen. In Kapitel 6 werden die verwendete Forschungsliteratur und die Quellen aufgeführt, und Kapitel 7 bildet schließlich den Anhang mit Tabellen, Graphiken und Experteninterviews.⁵⁷

⁵⁴ Der Fall Heugel liegt vor der Zeit der kostenlosen Tageszeitungen in Köln und der Fall „Straßenstrich“ reicht über den Erscheinungszeitraum hinaus. Die Wochenblätter haben keinen bedeutenden redaktionellen Teil.

⁵⁵ Siehe Fragebogen im Anhang, S. 78

⁵⁶ Auszüge der Interviews sind im Anhang abgedruckt, S. 81 ff.

⁵⁷ Von den Experten-Interviews wurden nur die für die Arbeit relevanten Teile abgedruckt. Von der Aufnahme des Interviews mit dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU-Ratsfraktion, Dr. Alfred Kuhlmann, wurde Abstand genommen, da er aufgrund von Zeitdruck zu den Inhalten keine Stellung nehmen konnte.