

Sabine Nehls

Mitbestimmte Medienpolitik

Sabine Nehls

# Mitbestimmte Medienpolitik

Gewerkschaften,  
Gremien und Governance  
in Hörfunk und Fernsehen



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Katrin Emmerich / Marianne Schultheis

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe  
Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16763-3

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	11
Einleitung.....	15
<b>1 Fragestellung, Methodik und Forschungsstand.....</b>	<b>17</b>
1.1 Fragestellung.....	17
1.2 Materialauswahl, Forschungszeitraum, Vorgehensweise .....	25
1.3 Forschungsstand.....	26
<b>2 Theoretische Grundlagen.....</b>	<b>29</b>
2.1 Steuerung, Regulierung, Governance .....	30
2.1.1 Governance und Rundfunk .....	36
2.1.2 Governance und Gewerkschaften .....	42
2.2 Verhandlungssysteme und Netzwerke .....	43
<b>3 Begriffsklärung.....</b>	<b>49</b>
3.1 Mitbestimmung.....	49
3.2 Mitbestimmte Medienpolitik .....	53
3.3 Gewerkschaften .....	56
3.4 Gremien .....	56
<b>4 Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Medienpolitik.....</b>	<b>59</b>
4.1 Rechtliche Grundlagen.....	59
4.2 Struktur und Aufgaben von Gremien.....	69

4.3	Öffentlichkeit und Transparenz .....	79
4.4	Themen des medienpolitischen Diskurses .....	82
4.5	Fazit zu den Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Medienpolitik .....	83
<b>5</b>	<b>Organisation, Programmatik, Ressourcen und Vernetzung gewerkschaftlicher Medienpolitik.....</b>	<b>87</b>
5.1	Organisationsebene.....	87
5.1.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	87
5.1.1.1	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft .....	88
5.1.2	Deutscher Journalisten-Verband .....	94
5.1.3	Deutscher Beamtenbund .....	95
5.1.3.1	Vereinigung der Rundfunk-, Film- und Fernsehschaffenden.....	96
5.2	Programmatik.....	97
5.2.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	97
5.2.1.1	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.....	103
5.2.2	Deutscher Journalisten-Verband .....	108
5.2.3	Deutscher Beamtenbund .....	116
5.2.3.1	Vereinigung der Rundfunk-, Film- und Fernsehschaffenden.....	117
5.3	Personalressourcen.....	118
5.3.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	119
5.3.1.1	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.....	119
5.3.2	Deutscher Journalisten-Verband .....	120
5.3.3	Deutscher Beamtenbund .....	120
5.4	Finanzen.....	121
5.4.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	121
5.4.1.1	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.....	121
5.4.2	Deutscher Journalisten-Verband .....	121
5.4.3	Deutscher Beamtenbund .....	121
5.5	Vernetzung gewerkschaftlicher Medienpolitik .....	122
5.5.1	Vernetzung der Gewerkschaften innerorganisatorisch.....	122
5.5.1.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	122
5.5.1.2	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft .....	124
5.5.1.3	Deutscher Journalisten-Verband .....	127
5.5.1.4	Deutscher Beamtenbund .....	130
5.5.2	Vernetzung der Gewerkschaften untereinander .....	132
5.5.3	Vernetzung mit anderen medienpolitischen Akteuren .....	135
5.5.3.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	135
5.5.3.2	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.....	137

5.5.3.3	Deutscher Journalisten-Verband .....	140
5.5.3.4	Deutscher Beamtenbund .....	142
5.5.4	Vernetzung europäisch und international.....	143
5.6	Fazit .....	145
5.6.1	Organisation.....	145
5.6.2	Programmatik.....	146
5.6.3	Gremienmitglieder in der Programmatik .....	148
5.6.4	Medienpolitische Themen und Ziele in der Programmatik.....	148
5.6.5	Personal und Finanzen .....	149
5.6.6	Vernetzung der gewerkschaftlichen Medienpolitik .....	150
<b>6</b>	<b>Instrumente, Aktivitäten und Inhalte gewerkschaftlicher Medienpolitik .....</b>	<b>153</b>
6.1	Veröffentlichungen .....	154
6.1.1	Zeitschriften und Newsletter .....	154
6.1.2	Pressemitteilungen .....	156
6.1.2.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	156
6.1.2.2	Deutscher Journalisten-Verband .....	157
6.1.2.3	Deutscher Beamtenbund .....	158
6.1.3	Internet .....	158
6.1.3.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	158
6.1.3.2	Deutscher Journalisten-Verband .....	160
6.1.3.3	Deutscher Beamtenbund .....	162
6.2	Veranstaltungen .....	163
6.2.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	163
6.2.1.1	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.....	166
6.2.2	Deutscher Journalisten-Verband .....	167
6.2.3	Deutscher Beamtenbund .....	168
6.3	Arbeitskreise .....	169
6.4	Themen und Inhalte .....	170
6.5	Fazit .....	170
6.5.1	Veröffentlichungen .....	170
6.5.2	Tagungen und Workshops .....	172
6.5.3	Arbeitskreise .....	173
6.5.4	Themen und Inhalte .....	173

<b>7</b>	<b>Fallstudien zu Anforderungen und Bedingungen der Gremienarbeit.....</b>	<b>175</b>
7.1	Deutschlandradio .....	177
7.1.1	Art der Gremien, Anzahl der Mitglieder, Tagungsrhythmus .....	178
7.1.2	Ausschüsse (Besetzung, Teilnahme, Einladung) .....	181
7.1.3	Freundeskreise .....	182
7.1.4	Fluktuation, Teilnahmefrequenz .....	183
7.1.5	Themen der Beratungen .....	184
7.1.6	Zuordnung von Gremieninfrastruktur .....	185
7.1.7	Öffentlichkeit .....	186
7.1.8	Externe Beratung .....	190
7.1.9	Weiterbildung .....	191
7.1.10	Rahmenprogramm.....	191
7.1.11	Fazit Fallstudie Deutschlandradio.....	192
7.2	Zweites Deutsches Fernsehen .....	193
7.2.1	Art der Gremien, Anzahl der Mitglieder, Tagungsrhythmus .....	193
7.2.2	Ausschüsse (Besetzung, Teilnahme, Einladung) .....	197
7.2.3	Freundeskreise .....	198
7.2.4	Fluktuation, Teilnahmefrequenz .....	199
7.2.5	Themen der Beratungen .....	200
7.2.6	Zuordnung von Gremieninfrastruktur .....	200
7.2.7	Öffentlichkeit .....	203
7.2.8	Externe Beratung .....	210
7.2.9	Weiterbildung .....	211
7.2.10	Rahmenprogramm.....	212
7.2.11	Fazit ZDF-Fallstudie.....	212
7.3	Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz.....	213
7.3.1	Art der Gremien, Anzahl der Mitglieder, Tagungsrhythmus .....	214
7.3.2	Ausschüsse (Besetzung, Teilnahme, Einladung) .....	216
7.3.3	Freundeskreise .....	218
7.3.4	Fluktuation, Teilnahmefrequenz .....	219
7.3.5	Themen der Beratungen.....	219
7.3.6	Zuordnung der Gremieninfrastruktur .....	220
7.3.7	Öffentlichkeit .....	221
7.3.8	Externe Beratung .....	223
7.3.9	Weiterbildung .....	224
7.3.10	Rahmenprogramm.....	224
7.3.11	Fazit Fallstudie LMK.....	225
7.4	Fazit der Fallstudien.....	225

<b>8</b>	<b>Gewerkschaftliche Gremienvertretungen .....</b>	<b>229</b>
8.1	Einleitung.....	229
8.2	Gewerkschaftliche Mitglieder in Rundfunkräten, im ZDF-Fernsehrat und den Gremien der Landesmedienanstalten .....	233
8.2.1	Soziodemografisches Profil: Geschlecht, Alter, Ausbildung .....	233
8.2.2	Haupt- und Ehrenamtlichkeit .....	235
8.2.3	Tätigkeit und Funktion in der Gewerkschaftsorganisation .....	236
8.2.4	Themen der gewerkschaftlichen Tätigkeit .....	237
8.3	Stellung im Gremium.....	239
8.3.1	Position im Gremium.....	240
8.3.2	Einbringen von Themen und Beschlüssen .....	241
8.4	Aufgabenbeschreibung .....	242
8.5	Stellenwert von Gremientätigkeit .....	243
8.5.1	Stellenwert der Gremientätigkeit im Vergleich.....	244
8.5.2	Zeitaufwand .....	245
8.5.3	Zuarbeit.....	247
8.5.4	Teilnahmehäufigkeit an Sitzungen.....	247
8.6	Medienpolitische Kenntnisse .....	248
8.7	Information .....	250
8.7.1	Medienpolitische Informationsquellen.....	250
8.7.2	Medienpolitische Informationen von Gewerkschaften .....	252
8.7.3	Information durch den Sender/die LMA .....	254
8.8	Vernetzung.....	255
8.8.1	Austausch mit entsendender Organisation .....	255
8.8.2	Abstimmung mit anderen Gremienmitgliedern.....	257
8.8.3	Austausch mit anderen gewerkschaftlichen Gremienvertretern.....	258
8.8.4	Gespräche mit der Personalvertretung des Senders/der LMA .....	259
8.9	Einflussmöglichkeiten .....	260
8.10	Plus und Minus der Gremientätigkeit .....	261
8.11	Weiterbildung .....	263
8.11.1	Teilnahme an Schulungen, Themen, Anbieter und Dauer .....	263
8.11.2	Wunsch nach Schulung.....	264
8.11.3	Themenwünsche für künftige Schulungen.....	265
8.11.4	Zeitbudget für Schulungen.....	265
8.12	Fazit .....	266
<b>9</b>	<b>Schlussfolgerungen und Ausblick .....</b>	<b>269</b>



<b>10</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>275</b>
10.1	Monographien, Sammelbände, Zeitschriften .....	275
10.2	Zeitschriften- und Zeitungsartikel.....	286
10.3	Links zu den untersuchten Organisationen und Anstalten .....	286
10.4	Material von Gewerkschaften .....	286
10.4.1	Deutscher Gewerkschaftsbund.....	286
10.4.2	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft .....	287
10.4.3	Deutscher Journalisten-Verband .....	288
10.4.4	Deutscher Beamtenbund .....	288
10.4.5	Vereinigung der Rundfunk-, Film- und Fernsehschaffenden .....	289
10.5	Material von Rundfunkanstalten und Landesmedienanstalten.....	289
10.5.1	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) .....	289
10.5.2	Deutschlandradio (DLR).....	289
10.5.3	Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK) .....	289
10.5.4	Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) .....	289
10.5.5	Material von politischen Parteien.....	290
10.6	Gesetzliche Grundlagen.....	290
<b>11</b>	<b>Anhang.....</b>	<b>293</b>
11.1	Abkürzungsverzeichnis.....	293
11.2	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen.....	297
11.2.1	Tabellen .....	297
11.2.2	Abbildungen.....	298
11.3	Liste zitierter Interviewpartnerinnen und Interviewpartner mit Kürzeln ..	300
11.4	Fragebogen für die Gremienbefragung .....	301
11.5	Leitfaden für Interviews mit Gewerkschaften auf Bundesebene .....	312
11.6	Fragen an Gewerkschaftsbezirke .....	312
11.7	Leitfaden für die Interviews mit einzelnen Gremienvertretern .....	313
11.8	Leitfragen für die Interviews mit Personalräten.....	313
11.9	Leitfragen für Interviews mit Gremienvorsitzenden.....	314

# Vorwort

*Hans J. Kleinsteuber*

Dieses Buch entstand aus einem Forschungsprojekt der Hans-Böckler-Stiftung. Die von mir geleitete Arbeitsstelle Medien und Politik übernahm die Verantwortung, Sabine Nehls die Arbeit. Sie legte eine Studie vor, in der bei bemerkenswerter Herangehensweise das Thema der gewerkschaftlichen Medienpolitik allgemein und der Arbeit von Rundfunkräten speziell im Mittelpunkt stehen. Die Unterstützung durch die Stiftung war verdienstvoll, denn – das zeigt auch diese Untersuchung – die Rundfunkräte wurden bisher kaum empirisch untersucht. Frau Nehls schließt damit eine Lücke und wirft zugleich neue Fragen auf.

Warum sind die Rundfunkräte so konstitutiv für die deutsche Medienordnung? Am Beginn der modernen Rundfunkentwicklung in Deutschland stand Hans Bredow, bis 1933 Vorsitzender des Verwaltungsrats der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft (R.R.G.). Als gelernter Ingenieur und hoher Repräsentant des Postministeriums neigte er zu technokratisch-bürokratischen Lösungen, ganz sicher war er damals kein Demokrat.

Er zeigte sich vor allem als Etatist, gleichwohl beschäftigte ihn schon während dieser Jahre in höchster Weimarer Rundfunkverantwortung die Frage, wie Bürger in die Rundfunkarbeit einbezogen werden können. Er setzte sich dafür ein, dass bei den regionalen Rundfunkgesellschaften Kulturbeiräte etabliert wurden, deren Einfluss aber auf Beratung reduziert blieb. Auch der – wie wir heute sagen würden – Feedback durch Hörerpost interessierte Bredow damals schon. „Die täglichen Zuschriften aus Zuhörerkreisen haben allmählich einen großen Umfang angenommen, werden aber trotz der sehr erhebliche Mehrbelastung sorgfältig bearbeitet, da diese Art der Mitarbeit der Öffentlichkeit als sehr wichtig erkannt wird.“ (1927) Bei alledem fällt auf, dass er im Kern schon Prinzipien diskutierte, die heute noch die Debatte bestimmen.

Wie kann der Wille der Bürger in die Programmarbeit Eingang finden? (Beirat) Wie können Stimmen der Bürger Eingang finden? (Zuschriften und Beschwerderecht) Und auch Elemente der Transparenz lassen sich erkennen. Schließlich schrieb er als Hauptverantwortlicher immer wieder über seine Motive und Vorstellungen, erklärte sich der Öffentlichkeit. Wer tut das schon – damals oder heute? Er stand für einen Politikstil, geprägt von verantwortungsbewussten Honoratioren.

Derselbe Bredow wurde 1933 sofort von den Nazis entmachtet und da er jede Kollaboration verweigerte, wanderte er sogar ins Gefängnis. So stand er nach 1945 unbelastet zur Verfügung, als die „Stunde Null“ des deutschen Rundfunks schlug.

Seine Möglichkeiten sich einzumischen, ließ er nicht ungenutzt. Bereits im Februar 1946 legte er gemeinsam mit dem Mitstreiter K. Magnus dem Hessischen Rundfunk eine Denkschrift vor, in der erstmals die Institutionalisierung von Rundfunkräten angedacht war. Die sollten aus „Vertretern von Spitzenverbänden und Fachleuten“ zusammengesetzt sein – von Politikern war nicht die Rede. Gleichzeitig wurde ein Verwaltungsrat vorgeschlagen, der für wirtschaftliche Überwachung stand. Folgt man Bredows Selbstdarstellung, so wurde hier überhaupt erstmals der Begriff des Rundfunkrats verwandt.

In einer darauffolgenden Schrift „Neuregelung des Rundfunks“ von 1947 stellte Bredow seine Vorstellungen en detail dar. Er erörtert darin, „in welcher Form die Hörerschaft in die Rundfunkarbeit eingeschaltet werden könnte, um auf diese Weise einen wahren Volksrundfunk zu schaffen“. (Bredow zit. 1951) Vorbilder für diese Vorstellung eines korporatistischen Mini-Plenums für den öffentlichen Rundfunk bezog er offensichtlich aus anderen Formen repräsentativer Vertretung, etwa dem Parlament (Repräsentation der Wähler) oder dem Aufsichtsrat der Aktiengesellschaft (Repräsentation der Kapitaleigner). Wahrscheinlich ist es auch nicht falsch, Bredow zu unterstellen, dass er sich selbst in führender Position in der neuen Ratsverfassung sah – immerhin schaffte er es noch bis zum Vorsitzenden des Verwaltungsrats beim Hessischen Rundfunk.

Entscheidend ist hier etwas anderes. Der Rundfunkrat mit seinen Politikern, vor allem aber auch Vertretern der sozial relevanten Gruppen (ein Begriff, der erst viel später entstand) wurde zum Urgestein der öffentlichen Rundfunklandschaft. Wo immer neue Anstalten entstanden – bei der Teilung des NWDR in NDR und WDR, beim Saarländischen Rundfunk, im Gefolge der Vereinigung in Ostdeutschland – wurde das Erfolgsmodell übernommen. Dabei handelt es sich um ein spezifisch deutsches Phänomen.

Die Nachkriegsordnung im Rundfunk wurde wesentlich von den Westalliierten aufgebaut – wobei vor allem die BBC als Vorbild fungierte –, aber in der Frage des Leitungsgremiums setzte sich Bredow durch. Sein Vorschlag war offensichtlich überzeugend und er passte zu der korporatistischen und pluralistischen Grundstimmung, in der die Demokratie des Nachkriegsdeutschlands errichtet wurde. Als in den 1980ern die Kommerzialisierung das System erschütterte, wurden Landesmedienanstalten erforderlich, auch sie bekamen vergleichbare Medienräte zugeordnet. Der Rundfunkrat wurde damit zur unbestrittenen Ikone des deutschen Rundfunksystems und als solcher nur mehr selten in Frage gestellt.

Wissenschaftlich ertragreiche Untersuchungen zu seiner Arbeit gibt es einige aus juristischer Sicht, Sozialwissenschaftler haben sich nur selten damit beschäftigt. Die wenigen Untersuchungen, die vorliegen, kommen meist zu ernüchternden Ergebnissen: massiver Einfluss der Parteien, hohe Politisierung, Herrschaft im Proporz, Marginalisierung der „Grauen“ und geringes Gewicht gegenüber dem Intendanten. Befragungen von Mitgliedern der Rundfunkräte hatten ergeben, dass sie – positiv gesagt – wie Laien operieren, – negativ ausgedrückt – wie Dilettanten, auf jeden Fall aber meist ein Spielball des Intendanten blieben. Tatsächlich gibt es kaum darüber hinausgehende Untersuchungen, etwa teilhabende Beobachtung der Gremienarbeit, systematische Auswertungen der Protokolle und Arbeitsunterlagen oder Nachverfolgen der Interaktionsmuster zwischen Rat und Intendant.

Die geringe Transparenz bei der Gremienarbeit, mit der auch Autorin Nehls mehrfach konfrontiert war, behindert die Forschung zusätzlich. Die wenigen Darstellungen aus der Feder von Rundfunkräten loben meist die Informalität der Arbeit, den Club-Charakter, das Zusammentreffen mit Entscheidungsträgern. Bei alledem, so ergeben die Untersuchungen, hat sich seit Bredows Tagen erstaunlich wenig verändert.

Umso verdienstvoller ist es, dass sich die Hans-Böckler-Stiftung dieses Themas annahm und eine mehrdimensional angelegte Studie ermöglichte. Dabei ging es nicht nur um die Rundfunkräte an sich, sondern um deren Bedeutung für die Interessenvertretung von Arbeitnehmerorganisationen. Sabine Nehls hat dies mit großem Engagement erarbeitet, folgen wir ihren Nachforschungen, so wissen wir nun, wie viele Repräsentanten in welchem Gremium sitzen, wer sie entsandt hat und wie sie mit dieser Position umgehen. In der Sprache der Governance-Forschung hat man also einen Stakeholder-Ansatz gewählt. Wollen Akteure in den Rundfunkräten erfolgreich sein, tun sie gut daran, sich untereinander zu vernetzen. Sie würden es begrüßen, wenn es vorbereitend und begleitend bessere Unterstützung gäbe, auch Weiterbildung wird empfohlen.

Wir lernen aber auch, dass moderne Erfahrungen mit der Governance weitgehend an den Räten vorbeigegangen sind: Sie tagen immer noch so verborgen wie in den Anfangstagen, Transparenz für den interessierten Bürger ist ein Fremdwort, die bereits von Bredow beschworene Beschwerdefunktion ist weiterhin unterentwickelt. Und es ist bei Zugrundelegen moderner Managementmethoden ein Unding, dass der typische Rundfunkrat noch immer aus der Intendanz heraus gesteuert wird. In der Summe ähneln die Räte manchmal noch mehr den Kulturbeiräten der Weimarer Jahre als einem selbstbewussten Parlament der Rundfunknutzer.

Mit den neuen europäischen Vorgaben in Richtung einer zunehmenden Verantwortung für die Rundfunkräte wird deren Aufsichtsfunktion immer wich-

tiger. In dem Zusammenhang ist auch eine Debatte um die Reform dieses Gremiums überfällig. Die Ideen dazu liegen auf dem Tisch, viele sind in epd medien vorgetragen worden. (Lilienthal 2008) Diese Arbeit von Sabine Nehls steuert hier viele innovative Gedanken bei, die es verdienen, in die weiteren Planungen eingefädelt zu werden.

*Hans J. Kleinsteuber*

Hamburg, im März 2009

# Einleitung

Medienpolitik ist ein in der breiten Öffentlichkeit wenig kommuniziertes, in seiner Wirkung aber umso wichtigeres Politikfeld. Kaum jemand kommt heute noch ohne Mediennutzung aus, es sei denn er oder sie lebte als Eremit. Die Medien bestimmen unsere Wahrnehmung der Welt, sie können Diskurse anregen oder totschweigen, sie sind ein konstituierendes Element unserer demokratischen Gesellschaft. Unter welchen Bedingungen sie entstehen, wer sie beeinflusst und beaufsichtigt, wie ihre innere und äußere Verfasstheit aussieht – diese Fragen bestimmen mit über die Qualität der uns zur Verfügung stehenden Medien.

Mit einem kleinen Ausschnitt dieses Themas beschäftigt sich auch die vorliegende Arbeit: Im Mittelpunkt steht die Medienpolitik der Gewerkschaften, die unter dem Begriff der Mitbestimmten Medienpolitik und vor dem Hintergrund des Governance-Konzepts untersucht wird. Dabei spielt die Biografie der Verfasserin eine initiiierende Rolle: Viele Jahre war ich in der gewerkschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit tätig. Während dieser Zeit befasste ich mich immer wieder auch mit medienpolitischen Themen. Die Medienpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes konnte ich so aus nächster Nähe in den Jahren 1988 bis 2005 verfolgen. Mehrere Jahre als gewerkschaftliches Gremienmitglied für das Deutschlandradio eröffneten Einblick in ein wichtiges Feld dieses Forschungsprojektes. Der dritte Strang ist die Ausbildung als Medienwissenschaftlerin und Journalistin. Für beide Bereiche ist die Medienpolitik gesellschaftlich relevanter Gruppen gleichermaßen interessant. Die Fragen danach, wie Medien im 21. Jahrhundert demokratisch kontrolliert und Medienpolitik gestaltet werden kann, die den Menschen im Blick behält – diese Fragen beschäftigen seit Jahren die Journalistin, Öffentlichkeitsarbeiterin und Gewerkschafterin. Sie sind für Gewerkschaften von elementarer Bedeutung, ebenso wie für die Medien selbst und für die Public Relations. Nun konnte mit dieser Studie auch meine Neugier als Wissenschaftlerin einige Antworten erhalten.

Die vorliegende Arbeit ist Ergebnis eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes und, in leicht überarbeiteter Form, meiner an

der Universität Hamburg abgeschlossenen Dissertation.<sup>1</sup> Mein Dank geht an alle, die die Förderung ermöglicht haben sowie an die aktiven Mitglieder des Projektbeirates. Viele Menschen in den Gewerkschaften, Rundfunksendern und Landesmedienanstalten haben mir mit großer Offenheit über ihre Arbeit Auskunft gegeben, dafür bin ich dankbar. Ohne Prof. Hans J. Kleinsteuber, der mir sein Vertrauen in dieses Projekt geschenkt hat, wäre diese Arbeit nicht denkbar, ihm danke ich von ganzem Herzen. Danken möchte ich auch Kathrin Voss und Magnus Kutz, die mich als Mitglieder der Arbeitsstelle für Medien und Politik, und als Freunde über die gesamte Zeit der Studie unterstützt haben. Ich widme diese Arbeit meiner Familie, die mich durch schlechte Zeiten trägt und in guten Zeiten beflügelt.

*Sabine Nehls*

Hamburg, im März 2009

---

<sup>1</sup> Das Projekt lief bis Mitte 2008. Die sicher spannenden und nicht unerheblichen Veränderungen in der Gremienkonstitution durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag konnten so leider nicht mehr berücksichtigt werden.

# 1 Fragestellung, Methodik und Forschungsstand

## 1.1 Fragestellung

Während Medien gesellschaftlich immer größere Bedeutung gewinnen, wird Medienpolitik – anders als beispielsweise Sozial-, Wirtschafts- oder Rechtspolitik – eher als Randthema und mit vielfach zersplitterten Zuständigkeiten behandelt. Zwar sind die politischen Akteure bemüht, Medienpolitik zu konzentrieren und zu verdichten – dies zeigt beispielsweise die Einrichtung eines Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Doch die öffentliche Agenda erreichte Medienpolitik bis vor kurzem allenfalls, wenn es um die Besetzung exponierter Posten oder um Gebührenerhöhungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ging. Seit dem Beihilfeverfahren durch die EU-Kommission und die nach Abschluss desselben gemachten Auflagen, stehen zunehmend auch Fragen der Regulierung, der Bedeutung der Gremien und deren Kompetenz in der öffentlichen Debatte. In der medienpolitischen Praxis sind es am ehesten noch die politischen Parteien, die über Personalpolitik versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen. So stellt Langenbucher fest:

„[...] die geschäftsordnungsgeübten und rhetorisch erfahrenen Gremienmitglieder sind allemal die aus den Arenen der Politik. Sie haben auch im Rundfunkrat das Sagen, sie geben die Themen vor und schlagen den Takt der Abstimmungen. Dies gilt vor allem für die Personalpolitik, die sich nur ausnahmsweise nicht nach den vorgegebenen parteipolitischen Direktiven richtet.“ (Langenbucher 1999: 228)

Die Medienentwicklung – technisch, organisatorisch und inhaltlich – ist folgenreich für die politische und gesellschaftliche Kommunikation und damit für Politik und Gesellschaft. Das gilt besonders für die elektronischen Medien wie Fernsehen, Hörfunk und Internet. Deren Bedeutung beschreibt Castells am Beispiel des Fernsehens so:

„Während die Folgen des Fernsehens für politische Wahlentscheidungen sehr unterschiedlich sind, haben politische Inhalte und Personen, die nicht im Fernsehen sind, in den fortgeschrittenen Gesellschaften einfach keine Chance, von den Menschen unterstützt zu werden. Das Denken der Menschen ist nämlich in grundlegender Weise von den Medien geprägt, und das Fernsehen ist das Wichtigste von allen. Die ge-



sellschaftliche Wirkung des Fernsehens funktioniert nach dem binären Code ‚Sein oder Nichtsein‘. Wenn eine Botschaft einmal im Fernsehen ist, so kann sie verändert, transformiert oder sogar subversiv gewendet werden. Aber in einer Gesellschaft, in der die Massenmedien die zentrale Rolle spielen, bleibt die Existenz von Botschaften, die sich außerhalb der Medien befinden, auf interpersonelle Netzwerke beschränkt. Sie verschwinden so aus dem kollektiven Bewusstsein“. (Castells 2001/1:384f.)

Die Macherinnen und Macher in diesen Medien sind aufgrund der technischen Möglichkeiten inzwischen die Gatekeeper der Nachrichtenwelt und bestimmen durch das schnelle Sendesystem die Agenda der politischen Berichterstattung auch in den Zeitungen und Zeitschriften. Mehr Medienpolitik, eine stärkere Thematisierung der Bedeutung der Medien in der Demokratie würde also zugleich eine intensivere Selbstthematisierung der Medien bedeuten – vielleicht eine der Ursachen für das „Mauerblümchen-Dasein“ der Medienpolitik.

Dass demokratische Politik ein funktionierendes publizistisches System braucht und auch von der Kenntnis der Bürgerinnen und Bürger über politische Vorstellungen, Ideen und Entscheidungen lebt, darüber ist die Politikwissenschaft sich ebenso einig wie die Kommunikationswissenschaft (vergl. Kamps 2007: 33f.; Rudzio 2006: 395 ff.). So schreiben Jarren/Donges in Berufung auf Niklas Luhmann: „Durch publizistische Kommunikation über die Medien werden die Gesellschaft und ihre Teile mit einem Hintergrundwissen versorgt, das gesellschaftsweite Kommunikation – und damit den Zusammenhang von Gesellschaft überhaupt – erst ermöglicht.“ (Jarren/Donges 2004: 47) Damit leisteten Massenmedien einen wesentlichen Beitrag zur Integration der Gesellschaft. Und Gerhards stellt fest: „Die Massenmedien bilden [...] die wichtigsten Informationsquellen der Bürger über Politik.“ (Gerhards 1999:148) Auch in den Gewerkschaften ist in den vergangenen Jahren verstärkt ein Bewusstsein dafür entstanden, wie wichtig professionelle politische Kommunikation ist. Da diese Kommunikation in den modernen Gesellschaften maßgeblich über Medien stattfindet, müssen Zustand und Entwicklung der Medien, muss auch die Professionalisierung von Medienpolitik in das Zentrum des Interesses von Gewerkschaften rücken. So stellte Michael Sommer, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), fest:

„Die Medien können zeigen, wie unsere Gesellschaft funktioniert oder nicht funktioniert. Sie können Themen setzen, können Debatten auslösen, können Sichtweisen verändern. Aber sie können uns auch davon abhalten, die wirkliche Welt überhaupt wahrzunehmen. Sie können uns zerstreuen, ablenken. Sie können Werte, Orientie-

rungen, Lebensstile propagieren, die nicht unbedingt hilfreich für unsere Gesellschaft sind.“<sup>2</sup>

Dabei ist zu konstatieren, dass die Wirkungen von Medien durch den Zustand des Mediensystems mitbestimmt (vergl. Saxer 1997: 77) und gleichzeitig Bedingungen und Strukturen von Politikvermittlung, das Verhältnis zwischen Politik, Medien und Rezipienten immer komplexer werden (vergl. Kleinsteuber/Thomas 1998: 218ff.). Problemstellungen der Medienpolitik gehören vordergründig häufig zu jenen, die eher das Wohl der Allgemeinheit betreffen und weniger auf die Bedürfnisse und Interessen von korporativen Akteuren wie den Gewerkschaften zu zielen scheinen. Sie berühren zwar oftmals auch Interessen einzelner Akteursgruppen wie Medienunternehmer und Investoren. Doch betreffen sie nicht auf den ersten Blick und offensichtlich die Verbandsinteressen zum Beispiel des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Das mag in einem begrenzten Rahmen für einzelne Gewerkschaften wie den DJV oder ver.di anders sein, wo unmittelbare Mitgliederinteressen zum Beispiel von Journalisten, Druckern oder anderen Beschäftigten der Medienbranche beeinflusst werden. Die Interessen einer Vielfalt von Mitgliedern als Rezipienten und der Gewerkschaften als Organisationen berühren Fragen der Medienpolitik jedoch auf lange Sicht auch. Und weil dies so ist, sollten die Gewerkschaften sie nicht einfach von ihrer politischen Agenda verdrängen. (vergl. Schneider/Janning 2007: 74) „Die Wahrnehmung der Realität wird zunehmend durch Medien vermittelt“, steht schon im DGB-Grundsatzprogramm. Manuel Castells schreibt dazu:

„Weil Information und Kommunikation in erster Linie durch das diversifizierte, aber umfassende Mediensystem zirkulieren, wird Politik zunehmend im Raum der Medien ausgetragen. Führerschaft wird personalisiert, und das Herstellen von Image wird zur Herstellung von Macht. Nicht, dass sich jede Politik auf Medieneffekte reduzieren ließe oder das Werte und Interessen nicht von politischen Ergebnissen berührt würden. Wer auch immer die politisch Handelnden und was auch immer ihre Orientierungen sind, sie existieren im Machtspiel in und durch die Medien in der ganzen Vielfalt eines immer stärker ausdifferenzieren Mediensystems, was die computer-vermittelten Kommunikationsnetzwerke einschließt. Die Tatsache, dass die Politik in die Sprache der elektronisch gestützten Medien gegossen werden muss, hat tiefgreifende Konsequenzen für Charakteristika, Organisation und Zielsetzungen politischer Prozesse, politisch Handelnder und politischer Institutionen. Letztendlich werden die Kräfte, die in den Mediennetzwerken stecken, von der Macht der Strö-

---

<sup>2</sup> Medienpolitische Tagung des DGB am 30. September 2003, Wie viel Macht den Räten? Rundfunkaufsicht in der Mediengesellschaft, Dokumentation, S. 33

me, die in Struktur und Sprache dieser Netzwerke enthalten ist, auf den zweiten Platz verwiesen.“ (Castells 2001/1: 534 f.)

Wie die Veränderung der Medienlandschaft sich auf die Kommunikation politischer Inhalte auswirkt, das pfeifen inzwischen die Spatzen von jedem Gewerkschaftshaus. Ob als Gast in einer Polittalkshow, als Anbieter eines Internetchats oder als Teilnehmer in einer Call-In-Runde im Hörfunk – Arbeitnehmervertreter und -vertreterinnen werden mit neuen Sendeformaten konfrontiert und sind den Auswahlkriterien eines zunehmend an ökonomischen Interessen orientierten Medienmarktes unterworfen. Ebenfalls in diesen Bereich gehört die Entwicklung globaler Medienmärkte und das Verhältnis nationaler zu europaweiter Medienpolitik, denn medienpolitische Entscheidungsmacht wandert aus dem Nationalstaat in den größeren Raum, ohne dass die zur Kontrolle notwendige kritische Öffentlichkeit dem bisher nachgefolgt ist. (vergl. Kleinsteuber 2005)

Medienpolitik bestimmt mit über ein politisches Feld, das sowohl die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, als auch ihre Interessenvertretungen, die Gewerkschaften, in besonderer Weise betrifft: Als Akteure, als „Lieferanten“ von Nachrichten, sind sie Teil des Mediensystems, als Rezipienten sind sie „Käufer“ der Produktionen und als „Kontrolleure“ gestalten sie die Bedingungen unter denen dieser Austausch stattfindet mit. Bei diesem Politikfeld geht es sowohl um nationale als auch um internationale Politik. Es geht darum, wie Medien in einer demokratischen Gesellschaft konstituiert sein müssen und funktionieren können, um ihrer Aufgabe als „vierte Gewalt“ im Staat gerecht zu werden. Und es geht darum, welches Menschenbild über die Medien vermittelt wird.

Die Arbeit soll:

1. Ausgangslage und Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Medienpolitik eruieren.
2. Aufgrund von Analyse und Bewertung Perspektiven entwickeln als Diskussionsgrundlage einer fundierten und engagierten arbeitnehmerorientierten Medienpolitik.
3. In einer Gremienbefragung und mehreren Fallstudien die Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis schlagen, vor allem mit dem Ziel, Anforderungen an und Informationsbedarfe von mitbestimmungspolitischen Akteuren in Aufsichtsgremien zu benennen.

Zu 1. Ausgangslage und Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Medienpolitik:

„Handeln setzt verfügbare, wirksame Mittel und Ressourcen voraus; Bedingungen also, wie sie nicht bei allen Akteuren gegeben sind. Selbst wenn die oben genannten Bedingungen vorliegen, ist politisches Handeln eines Akteurs nicht zwingend.

Handeln erfordert die gegenwärtige Investition knapper Mittel, um zukünftige Erträge zu ernten, es involviert also Unsicherheit und Risiko.“ (Schneider/Janning 2007:52)

Zunächst soll aufgezeigt werden, welche programmatischen und praktisch-organisatorischen Voraussetzungen vorliegen, in welchen Strukturen, wo und wie (gewerkschaftliche) Medienpolitik überhaupt stattfindet. Dies betrifft zum einen die institutionelle Seite auf den unterschiedlichen politischen Handlungsebenen (regional, national, EU, international), in den Medienanstalten und deren Kontrollorganen sowie in den Arbeitnehmerorganisationen Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Deutscher Journalisten-Verband (DJV) und Deutscher Beamtenbund (DBB).

- Welche Beschränkungen, Anforderungen und Möglichkeiten bieten gesetzliche Regelungen, Satzungen, Programme etc.? Da es im Rahmen einer solchen Untersuchung kaum möglich ist, das gesamte Feld der Medienpolitik (inklusive Presse und Internet) empirisch abzuschreiten, wird dies am Fallbeispiel Rundfunkpolitik eruiert und im Überblick erläutert. Dies macht auch Sinn, weil ein großer Teil der deutschen Medienpolitik schwerpunktmäßig Rundfunkpolitik ist.
- Wie werden rundfunkpolitische Themen über die verschiedenen Handlungsebenen innerhalb der Arbeitnehmerorganisationen kommuniziert? Beispiel: Der DGB-Bundesvorstand trifft regelmäßig in den so genannten Königsteiner Gesprächen mit den Intendanten der öffentlich-rechtlichen Sender zusammen. Wie werden diese Treffen vorbereitet? Gibt es eine Kommunikation zu den Gremienvertretern im Vorfeld, wird der Gesprächsverlauf in andere Ebenen kommuniziert, z.B. innerhalb der Gewerkschaften mit den für Medien zuständigen Referaten, gibt es einen regelmäßigen Austausch hierzu?

Zum anderen soll der Blick gerichtet werden auf die mitbestimmungspolitischen Akteure, also alle, die für Gewerkschaften medienpolitisch aktiv sind oder werden können. Die forschungsleitenden Fragestellungen sind dabei:

- Welche Auswahlkriterien für Gremienmitglieder spielen eine Rolle?
- Welche Voraussetzungen bringen die mitbestimmungspolitischen Akteure mit? Wie gut sind sie über Abläufe und Themen informiert? Welche Kontakte und Diskussionsforen nutzen sie? Wie ist die Anbindung an die entscheidende Organisation?

- Welchen Stellenwert hat Medienpolitik im Gesamtspektrum der gewerkschaftlichen Politikfelder? Wird Medienpolitik als Kernthema gewerkschaftlicher Zukunftspolitik erkannt oder bleibt sie exotisches Randthema mit allenfalls tagesaktueller Bedeutung und wenn es so ist, warum ist das so?
- Wie ist die organisatorische Anbindung und Einbindung der gewerkschaftlichen Medienpolitik – welche Abteilung ist zuständig?
- Welche personellen und finanziellen Ressourcen sind vorhanden?
- Welche Akteure sind in den Arbeitnehmerorganisationen medienpolitisch wie aktiv? Nutzen sie die vorhandenen Spielräume zur politischen Gestaltung?
- Welche unterschiedlichen Herangehens- und Umgangsweisen mit medienpolitischen Themen gibt es in den einzelnen Organisationen? Wie lassen sich die Unterschiede erklären?

Kurz: Wie geschieht gewerkschaftliche Medienpolitik praktisch? Gesichtet und evaluiert werden soll das in den Gewerkschaften vorhandene Material zur Medienpolitik, wie Programme, Beschlüsse von Gewerkschaftstagen sowie Pressemitteilungen und Artikel in den organisationseigenen Printmedien (z.B. M – Menschen Machen Medien und Journalist) und im Internet. Dabei müssen für die jeweilige Organisation die unterschiedlichen Ebenen bis zur Bezirksebene beleuchtet werden. So entsteht ein umfassender Überblick über Ausgangslage und Rahmenbedingungen der gewerkschaftlichen Medienpolitik, auf dessen Grundlage Perspektiven ausgelotet und entwickelt werden können.

Zu 2. Perspektiven als Diskussionsgrundlage einer fundierten und engagierten arbeitnehmerorientierten Medienpolitik:

- Wo liegen die relevanten Fragestellungen für eine zukünftige arbeitnehmerorientierte Medienpolitik?
- Welche neuen Anforderungen an Medienkontrolle ergeben sich aus dem gesellschaftlichen Wandel und den veränderten Bedingungen politischer Kommunikation?
- Mit welchen Bündnispartnern und in welchen Netzwerken kann gewerkschaftliche Medienpolitik arbeiten?
- Inwieweit nimmt und kann gewerkschaftliche Medienpolitik Einfluss nehmen über den Europäischen Gewerkschaftsbund und die europäischen Branchenbünde? Welche Akteure agieren auf welcher Handlungsebene?

Gibt es eine Verknüpfung der verschiedenen Themen und Interessen und wenn ja, wie geschieht diese?

Dabei geht es auch um die Frage, unter welchen Bedingungen Öffentlichkeit hergestellt wird und welchen Einflüssen journalistische Arbeit ausgesetzt ist.<sup>3</sup> Ebenfalls zu diesem Bereich gehören die Entwicklung globaler Medienmärkte und das Verhältnis nationaler zu europaweiter Medienpolitik. Zu überprüfen ist, ob die arbeitnehmerorientierte Medienpolitik auf europäischer und internationaler Ebene ihre Möglichkeiten nutzt, die Entwicklung im Sinne von Demokratisierung und Bürgerbeteiligung zu beeinflussen.

Zu 3. Gremienbefragung und Fallstudien zu Anforderungen an und dem Informationsbedarf von mitbestimmungspolitischen Akteuren in Aufsichtsgremien:

Mitbestimmungspolitische Akteure in Aufsichtsgremien bestimmen mit über wichtige Belange der elektronischen Medien. Ihnen fehlt aber in der Regel das theoretische und praktische „Handwerkszeug“, um diese Funktion optimal ausüben zu können. Drei Fallstudien in Fernsehen, Hörfunk und einer Landesmedienanstalt sollen mittels Dokumentenanalyse und Experteninterviews Informationsbedarfe dieser Akteure und Anforderungen an sie ermitteln. Eine Vollerhebung mit standardisiertem Fragebogen unter mitbestimmungspolitischen Akteuren in Aufsichtsgremien<sup>4</sup> soll untersuchen:

- Mit welchen Themen werden mitbestimmungspolitische Akteure in den Gremien konfrontiert?
- In welchen Bereichen müssen sie Entscheidungen treffen, welche Kompetenzdefizite stellen sie selbst fest?
- Welchen Bedarf sehen sie an Kommunikation zu den entsendenden Institutionen?

Hier hinein gehört auch die Frage nach der notwendigen Infrastruktur in den entsendenden Organisationen. Ergänzt wird dies durch eine stichprobenartige Auswertung von Gremienvorlagen in drei Bereichen: Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz

---

<sup>3</sup> Zu Einflüssen durch politisch gesteuerte PR-Kampagnen hat die Hans-Böckler-Stiftung in den vergangenen Jahren zwei Kurzstudien herausgegeben. (Speth 2003, Speth 2004). Siehe dazu auch Kutz/Nehls (2007). Vergl. zum Verhältnis von Journalismus und PR auch Weischenberg 1997.

<sup>4</sup> Erläuterungen zur Durchführung der Vollerhebung siehe Kap. 8

(LMK), Deutschlandradio (DLR). Ergänzend zur „Papierlage“ sollen hier auch ausgewählte Experten in Tiefeninterviews zu Wort kommen, dazu zählen Gremienvorsitzende sowie Personalräte. Hier interessieren insbesondere folgende Fragestellungen:

- Wie funktionieren die Gremien?
- Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen für die Gremienmitglieder?
- Wie wird das medienpolitische Potential der Gewerkschaften und dessen Nutzung eingeschätzt?

Die Einbeziehung von organisationsfremden, also nicht mitbestimmungspolitischen Akteuren und Materialien in die Erhebung soll dazu beitragen, den „Tunnelblick“ zu vermeiden und korrespondierend mit der Befragung der Gremienmitglieder darzustellen, ob die bei den Gremienmitgliedern erhobenen Bedarfe sich hier wieder finden.

Welche neuen Anforderungen an Medienkontrolle ergeben sich aus dem gesellschaftlichen Wandel und den veränderten Bedingungen politischer Kommunikation? Reichen die herkömmlichen Ansätze von Steuerung oder Regulierung aus, um den vielfach konstatierten Abbau von Regulierungskompetenzen durch den Staat zu kompensieren? Aus Sicht nichtstaatlicher medienpolitischer Akteure und der Leser, Zuschauerinnen und Zuhörer sicher nicht. Die deutsche Medienpolitik wird nach wie vor bestimmt durch den Glauben an die Allmacht juristischer Normen und die Alleinzuständigkeit des Staates, wenn es um die Regulierung der Medien geht. Die jüngsten Entwicklungen aber haben deutlich gezeigt, dass es mit diesem Ansatz nicht gelingen wird, die Herausforderungen der heutigen und zukünftigen Medienwelt zu meistern. Zunehmend ist es der Markt, sind es ökonomische Interessen, die den Medien ihr Gesicht geben: Schleichwerbeskandale, Übernahme von Verlagen in aller Welt durch globale Investoren, die Änderung der EU-Fernsehrichtlinie mit der Freigabe von product placement, Abzocke von Zuschauern durch obskure Telefonberatung usw. Immer seltener stehen kulturelle Aspekte bei der Betrachtung der Medienlandschaft im Vordergrund. Die Studie fragt vor dem Hintergrund gewerkschaftlicher Gremienvertretung auch nach den Möglichkeiten der Gewerkschaften, sich in diese Debatten einzumischen. Sie stellt dabei auch Fragen, die in den Gewerkschaften selbst aufgeworfen wurden und versucht mithilfe wissenschaftlicher Empirie und Analyse zumindest einige Antworten zu geben.

## 1.2 Materialauswahl, Forschungszeitraum, Vorgehensweise

Nach der ersten Sichtung des vorliegenden Materials konnte von einer großen Vielfalt ausgegangen werden. Um den Rahmen der Untersuchung nicht zu sprengen und einen möglichst aktuellen Blick auf die gewerkschaftliche Medienpolitik zu werfen, konzentriert sich die Untersuchung im empirischen Teil auf die Jahre ab 2001. Sporadisch wird, wenn dies inhaltlich notwendig erscheint auf älteres Material zurückgegriffen.

Beschrieben und analysiert werden sollen die unterschiedlichen Handlungsebenen der arbeitnehmerorientierten Medienpolitik sowohl organisationsintern (DGB, Mitgliedsgewerkschaften, DJV, DBB, Untergliederungen) als auch organisationsextern (lokal, regional, national, EU, global). Zum anderen ist durch die Konzentration auf die Rundfunkpolitik das weite Feld der Medienpolitik auch für den empirischen Teil eingegrenzt worden.

Zur Darstellung der Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Medienpolitik wurden zum einen Gesetzestexte, wie Grundgesetz, Rundfunkstaatsvertrag, Landesmediengesetze herangezogen. Zum anderen wurde für die Beschreibung des Aufbaus und der Arbeitsweise der Gremien Material aus Sendern und Landesmedienanstalten ausgewertet. Vertiefend konnten hierzu auch mündliche Informationen von einigen Gremienmitgliedern herangezogen werden.

Die Studie konzentriert sich für die Analyse schriftlicher Materialien auf den Zeitraum 2001 bis 2005. Wo möglich wurden aktuellere Informationen bis in das Frühjahr 2008 einbezogen oder auf älteres Material zurückgegriffen. Herangezogen wurden: Programme, Satzungen, Veranstaltungsprogramme und -dokumentationen, Pressemitteilungen, Vorträge. Zudem wurden die Internetauftritte der Gewerkschaften mit Blick auf die Medienpolitik qualitativ ausgewertet sowie Gespräche und leitfadengestützte Interviews mit medienpolitischen Akteuren aus den Gewerkschaften geführt. Ein weiteres Instrument war die teilnehmende Beobachtung bei gewerkschaftlichen Veranstaltungen zur Medienpolitik sowie im Arbeitskreis Medienpolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Einen empirischen Schwerpunkt der Untersuchung bildet die Befragung der gewerkschaftlichen Mitglieder von Rundfunkgremien. Hierzu wurde eine Vollerhebung mittels eines Fragebogens durchgeführt. Zusätzlich wurden vertiefende Gespräche mit einigen gewerkschaftlichen Gremienmitgliedern geführt.

Die Untersuchung der Arbeitsweise der Gremien in den Fallstudien und die Befragung von nicht mitbestimmungspolitischen Akteuren von Medienpolitik soll, wie bereits oben beschrieben, den Blick von außen auf die gewerkschaftliche Medienpolitik richten und so die bessere Einordnung der gewonnenen Ergebnisse in die medienpolitische Realität gewährleisten. Hierzu wurden Doku-



mente, wie Protokolle und Tagesordnungen analysiert und Experteninterviews mit Gremienvorsitzenden und Personalräten eingesetzt.

Die genaue Methodik zu den empirischen Kapiteln wird im Einzelnen jeweils dort beschrieben.

### 1.3 Forschungsstand

Die Arbeit bewegt sich im interdisziplinären Feld von Politik-, Kommunikations- und Medienwissenschaft und berührt auch soziologische Aspekte. So könnte hier ein wissenschaftlicher Rund-um-Blick erwartet werden, der aber den Rahmen der Arbeit deutlich überschreiten würde. Der Überblick über den Forschungsstand beschränkt sich daher auf den Stand der wissenschaftlichen Literatur zu den Themen gewerkschaftliche Medienpolitik, Aufsichtsgremien und Regulierung sowie Governance, bzw. Media Governance.

Die Kommunikationswissenschaft und die Medienwissenschaft beschäftigen sich nur sporadisch und punktuell mit den medienpolitischen Aktivitäten der Gewerkschaften. Es finden sich nur wenige Studien, die explizit arbeitnehmerorientierte Medienpolitik zum Thema haben, die umfangreichste und „aktuellste“ stammt aus dem Jahr 1989 (Braunschweig/Kleinsteuber/Wilke 1990). Ansonsten erwähnen diverse Veröffentlichungen in kleinen Abschnitten die Gewerkschaften als relevante gesellschaftliche Gruppe und damit qua Funktion neben Politik, Unternehmerverbänden und Kirchen als medienpolitischen Akteur. (Meyn 2004; Schwarzkopf 1999; Weischenberg u.a. 2005; Jarren u.a. 1998)

Ungeklärt bleiben aber folgende Fragen: Wie gehen die Akteure in den Arbeitnehmerorganisationen auf den unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Kommunikationsräumen mit dieser Rolle um? Welche institutionellen, strukturellen und politischen Voraussetzungen schaffen die Gewerkschaften für diese Aufgabe? Wie erfüllen sie den Auftrag zur Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und des privaten Rundfunks? Und nicht zuletzt: Wie reagieren die Gewerkschaften auf die immer schneller sich entwickelnde Medienlandschaft inklusive neuer Anforderungen an politische Steuerung? Dabei geht es nicht nur um die nationale, sondern auch um die zunehmend wichtiger werdende Dimension europäischer und internationaler bzw. globaler Medienpolitik. (Kleinsteuber/Thomaß 2004: 78–99)

Zur gewerkschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit liegt eine ausführliche wissenschaftliche Untersuchung vor (Arlt 1998) sowie einiges älteres Material (z.B. Rühl 1982; Nickel 1982), auch zu den gewerkschaftlichen Printmedien finden sich einige Arbeiten (z.B. Prott 1991; Meyn 1982). Für die – auch gewerkschaftliche – Medienpolitik kann die Aussage von Jarren aus 1998 als nach wie vor aktuell gelten:

„Dem Prozess der Herstellung von Medienöffentlichkeit über Medienfragen kommt [...] sowohl in normativer (regulierungstheoretischer) als auch in empirisch-analytischer Hinsicht eine zentrale Bedeutung zu: Die Analyse des jeweils konkret vorfindlichen Handlungssystems (Akteure, akteursinterne Strukturen, Inter-Akteurs-Beziehungen mit ihren formellen und informellen Interaktions- und Kommunikationsformen) ist zentrale wissenschaftliche Aufgabe, zumal dazu bislang kaum Studien vorliegen.“ (Jarren 1998: 626)

Ähnliches gilt auch für die wissenschaftliche Forschung zum Thema Governance: Hier stehen in erster Linie steuerungstheoretische oder normative Fragen im Fokus. (Schuppert 2005, Mayntz 2005) Die Literatur zu Fragen der Rundfunkaufsicht und der Rundfunkgremien ist stark durch juristische Beiträge geprägt, auch ein Hinweis auf die, wie oben dargestellt, weitgehend juridifizierte deutsche Medienpolitik (Schulz 2002, Hoffmann-Riem 2000, Möller 2001). Die gesellschaftliche Dimension wird zwar thematisiert, doch die Frage, wie sich nicht-staatliche, nicht-private Akteure, im Rahmen von alternativen Regulierungsregimen verhalten (vergl. 2), ist in den Veröffentlichungen ein weitgehend unbestelltes Feld in der Forschungslandschaft. (Schimank 2004, Jarren/Donges 2004, Jarren 2000, Kleinsteuber 2007). Media Governance beschäftigt sich insbesondere mit der Selbstregulierung und Co-Regulierung in privaten Unternehmen und bezieht sich häufig auf Regulierung von neuen Medien, wie dem Internet (Just/Latzer/Sauerwein 2007). Empirische Untersuchungen zu Akteuren aus gesellschaftlich relevanten Gruppen wie den Gewerkschaften in Verbindung mit Governanceansätzen im Bereich der Medienpolitik sind nicht vorhanden.

Es gibt also sowohl aus Sicht der Praxis als auch aus Sicht der Kommunikations-, Medien- und Politikwissenschaft reichhaltigen Bedarf, diese weißen Flecken zu erforschen. Insofern will die Studie auch einen Beitrag dazu leisten, die für Gewerkschaften relevanten Themen in diesem Politikfeld zum einen in den wissenschaftlichen Diskurs einzuspeisen und Anstöße für weitere Forschung zu geben. Da gerade in den letzten zwei Jahrzehnten die Beratung politischer Akteure durch die Wissenschaft zunehmend an Bedeutung gewinnt, könnten so auch wieder mehr arbeitnehmerorientierte Ansätze in die praktische Politik einfließen.

## 2 Theoretische Grundlagen

Die Studie soll einen möglichst umfassenden Überblick über die gewerkschaftliche Medienpolitik und ihre Möglichkeiten in einer funktional differenzierten Gesellschaft geben. Oder anders gesagt: Medienpolitik soll als gewerkschaftliches Handlungsfeld ausgelotet werden. Die Policy-Analyse zeigt, dass, so sehr auch die Frage nach den systemischen Bedingungen wichtig ist, Akteure bei der Frage nach Politikprozessen eine tragende Rolle spielen:

„Probleme lösen sich nicht selbst. Die Gesellschaft ist kein techno-kybernetisches System, in dem Soll-Ist-Abweichungen direkt in ein gesellschaftliches Steuerungszentrum rückvermittelt werden. Soziale Problemlösungsprozesse sind immer akteurvermittelt. Akteure müssen von Problemen betroffen sein und auch ein Interesse haben, in einen Problemzusammenhang einzugreifen. Sie müssen Problembewältigungsstrategien initiieren und entsprechend Ressourcen investieren.“ (Schneider/Janning 2007:52)

Im Folgenden wird Medienpolitik verstanden als „politisch motiviertes und intendiertes Handeln, das sich auf die Organisation, die Funktionsweise, die Ausgestaltung und die materielle wie personelle Seite der Massenmedien bezieht.“ (Kleinsteuber 2005: 93–116; ders. 2001: 293–296)<sup>5</sup>. Dieses Handeln vollzieht sich in einem Policy-Netzwerk, einem in seinen Dimensionen sozial, zeitlich, sachlich offenen Handlungssystem, das vorrangig durch Kommunikation konstituiert wird (vergl. Jarren/Donges 1997: 231–252). Der Ansatz ermöglicht es, den Forschungsgegenstand der Studie, die gewerkschaftliche Medienpolitik, in vielfältigen Dimensionen wahrzunehmen: Der Begriff des Policy-Netzwerkes beschreibt „Beziehungsnetzwerke politischer Akteure, die auf politische Willensbildungsprozesse in einem Problem- bzw. Politikfeld bezogen sind“ (Prittwitz 1994:93). Policy-Netzwerke sind eine funktionale Kategorie; ihnen können nur die Akteure zugeordnet werden, die an seiner Funktion, also seinem Entscheidungs- und Implementationsprozess, teilhaben (Marin/Mayntz 1991:11ff). Sie sind zudem Indikator für die eingeschränkte Funktion des Staates und gleichzeitig signalisiert das Aufkommen von Policy-Netzwerken eine Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürf-

---

<sup>5</sup> Vergl. die Definition in Abschnitt 3.2 zu Mitbestimmte Medienpolitik.

nisse in modernen demokratischen Gesellschaften. (vergl. Marin/Mayntz 1991: 51)

Die Untersuchung soll sowohl das Handeln der gewerkschaftlichen Akteure in den öffentlichen Arenen der Medienpolitik, als auch ihre Möglichkeiten zur Vernetzung und die Bedingungen in ihren jeweiligen Organisationen untersuchen. Das Forschungsdesign folgt deshalb einem akteurstheoretischen Ansatz und dem in der Politikwissenschaft entwickelten Konzept eines Mehrebenensystems. Dabei geht es um funktional kooperierende untereinander verschachtelte Strukturen, wobei eine typische Beobachtung ist, dass erst dann durchsetzungsfähige politische Allianzen entstehen, wenn beteiligte Akteure und Institutionen – obwohl verschiedenen Ebenen angehörig – eine gemeinsame Strategie entwickeln und gemeinsam agieren. (vergl. Kleinstauber 2005; Schneider 1998).<sup>6</sup> Hierzu bemerkt Benz:

„Ihre Informations- und Bündelungsfunktion über Ebenen hinweg können private Akteure aber nur erfüllen, wenn sie ihre Organisation an die Mehrebenenstruktur des politischen Systems anpassen, sei es durch eine einheitliche, zentralisierte Organisation für den Gesamtraum oder durch eine föderative Struktur.“ (Benz 2005:113)

Föderativ organisierte Verbände stehen seiner Einschätzung nach vor den gleichen Schwierigkeiten der Koordination in Mehrebenensystemen wie staatliche Akteure im politischen System. Eine Feststellung, die auch für die Gewerkschaften gilt.

## 2.1 Steuerung, Regulierung, Governance

Welche neuen Anforderungen an Medienkontrolle ergeben sich aus dem gesellschaftlichen Wandel und den veränderten Bedingungen politischer Kommunikation? Reichen die herkömmlichen Ansätze von Steuerung oder Regulierung aus, um den vielfach konstatierten Abbau von Regulierungskompetenzen durch den Staat zu kompensieren? Aus Sicht nichtstaatlicher medienpolitischer Akteure und der Leser, Zuschauerinnen und Zuhörer sicher nicht. Die deutsche Medienpolitik wird nach wie vor bestimmt durch den Glauben an die Allmacht juristi-

---

<sup>6</sup> Als Strukturen werden hier die Gleichförmigkeit und Gesetzmäßigkeiten in Rollenverteilung, Interaktionsmustern und formalen wie inhaltlichen Entscheidungskriterien im Rahmen des politischen Prozesses bezeichnet, die über die Individualität der handelnden Personen oder der jeweiligen Situation hinaus relativ konstant bestehen und den formalen Ablauf von Entscheidungsprozessen, ihre Inhalte und möglichen Ergebnisse bestimmen. (vergl. Alemann 1975:46) Dabei werden Strukturen als relativ und veränderbar begriffen und ihre prinzipielle Offenheit vorausgesetzt.

scher Normen und die Alleinzuständigkeit des Staates, wenn es um die Regulierung der Medien geht. Die jüngsten Entwicklungen aber haben deutlich gezeigt, dass es mit den bisherigen Mechanismen nur schwerlich gelingen wird, die Herausforderungen der heutigen und zukünftigen Medienwelt zu meistern. Die zunehmende Ökonomisierung der Medienwelt drängt kulturelle Gesichtspunkte in den Hintergrund. Damit ist sie ähnlichen Veränderungen unterworfen wie andere Bereiche der Politik. Und so kommt die Wissenschaft zu dem Ergebnis, dass die Trennung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zunehmend verschwimmt und Interessen zunehmend sowohl privat als auch öffentlich sind (vergl. Kooiman 2005). Daher sei es angemessen von sich verändernden, statt von zurückgehenden staatlichen Steuerungsaktivitäten zu sprechen. Die veränderten gesellschaftlichen Problemlagen erforderten eine breitere Auswahl an Steuerungsansätzen und -instrumenten. Gleichzeitig verfügt

„[...] kein Akteur allein, sei er öffentlich oder privat, [...] über das Wissen und die Daten, die zur Lösung komplexer, dynamischer und diversifizierter Probleme nötig sind. [...] kein einzelner Akteur verfügt über ausreichend Handlungspotential, um das Geschehen einseitig zu dominieren.“ (Kooiman 2005: 153).

Und so stößt auch die Rundfunkregulierung mit ihren bisherigen Zielen, Modellen und Instrumenten an Grenzen, wie Jarren/Donges feststellen:

„Vor allem wird es zukünftig immer weniger möglich sein, allein durch politische Steuerungsmaßnahmen, also mittels Rechtssetzung wie Verbote oder Gebote, auf die Entwicklung des Mediensystems wirksam Einfluß zu nehmen. Da der Rundfunk, und mit ihm das gesamte Medien- und Kommunikationssystem, mehr und mehr aus dem kulturellen System herausgelöst und dem ökonomischen System überantwortet wird, verlieren politische Steuerungsinstanzen gegenüber dem Rundfunk generell an Einfluss.“ (Jarren/Donges 2000: 21)

Diskutiert wird infolgedessen über neue Konzepte zur Regulierung. Mit dem Ansatz der Governance, ein Begriff der auch schon in anderen Politikfeldern in den vergangenen Jahren eine steile Karriere gemacht hat, werden neue Ansätze beschrieben, um überholte Regulierungsverfahren in der Medienpolitik zu verändern oder zu verbessern.

„Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Governance als Ausweitung des herkömmlichen Regulierungsbegriffs verstanden werden kann. Wurden im herkömmlichen Verfahren Regulierungsentscheidungen von einzelnen dazu legitimierten Personen oder Institutionen getroffen, so erarbeiten in einem Governance-Verfahren die Betroffenen entweder gemeinsam solche Regulierungsentscheidungen oder sie werden von den Verantwortlichen in den Prozess einbezogen. Governance-

Verfahren nehmen die Erfahrung und das Wissen der Betroffenen in den Entscheidungsprozess auf.“ (Trappel 2007:256).

Gleichzeitig bietet das Governance-Konzept Analysemöglichkeiten für die Wissenschaft.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die gewerkschaftliche Medienpolitik, die als organisationspolitische und gesellschaftliche Aufgabe erfasst und beschrieben werden soll. Der besondere Fokus liegt dabei auf den gewerkschaftlichen Rundfunkräten. Medienpolitik aber vollzieht sich, wie jede andere Politik auch, nur im Bezug auf andere Akteure und Rahmenbedingungen. Deshalb muss sich der Blick auch auf die außerorganisatorischen Bedingungen richten, unter denen Gewerkschaften Medienpolitik gestalten können. In beiden Perspektiven geht es im Kern um Fragen von Beteiligung, von Steuerung und Regulierung von Prozessen und zwar auf unterschiedlichen Ebenen und zwischen diesen. Es handelt sich hier also um Prozesse, die sich auf unterschiedlichen Ebenen abspielen, Prozesse in Mehrebenensystemen. So stellt Benz fest:

„Mehrebenensysteme entstehen [...] durch Aufteilung von Macht oder Kompetenzen auf territorial begrenzte Organisationen. [...] Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen den Ebenen koordiniert werden müssen.“ (Benz 2004: 126f).

Der Untersuchungsgegenstand, die gewerkschaftliche Medienpolitik spielt sich auf einem politischen Feld ab, das geprägt ist durch eine hohe staatliche Regulierungsdichte; insbesondere gilt dies für den Bereich der Rundfunkpolitik. Gleichzeitig finden sich unterschiedliche Typen von Selbstregulierung (vergl. Hoffmann-Riem 2000a), was auf die Sicherung der freien Kommunikation und das damit verbundene Gebot der Staatsfreiheit zurückzuführen ist. Hoffmann-Riem spricht von einer „regulativen Umhegung“ des Medienbereiches durch den Staat, der damit seinem Gewährleistungsauftrag nachkomme, wenn publizistische Gemeinwohlbelange nicht hinreichend berücksichtigt würden (ebenda). Mit den pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsgremien sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Rundfunk ist die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure in gewissen Grenzen seit Beginn der Geschichte des deutschen Rundfunks nach dem Zweiten Weltkrieg festgeschrieben. Dies war der Grund, nach einer analytischen Perspektive zu suchen, die es ermöglicht, das Handeln sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Akteure im Zusammenhang mit politischer Steuerung in einem sich stetig wandelnden Politikfeld zu hinterfragen. Oder um es anders zu beschreiben: Es geht um den Zusammenhang von Institutionen und Grundlagen der Medienordnung (polity), den Prozessen und dem