

Medienpolitik in Niedersachsen

Eine Policy-Analyse zur Genese des Lokalfunks

Von der Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften der
Universität Hannover zur Erlangung des Grades
eines - Dr. phil. - genehmigte Dissertation von

Stefan Plaß

geboren am 18. August 1967 in Hannover

Juni 1999

Referent: Prof. Dr. Bernhard Blanke

Korreferent: Prof. Dr. Klaus Christoph

Tag der mündlichen Prüfung: 28. Mai 1999

Abstract

Politische Herrschaft legitimiert sich in Demokratien zu einem Großteil durch Kommunikation. Massenmedien, d. h. Rundfunk und Zeitung, stellen für repräsentative Demokratien existentielle Instanzen der Vermittlung politischer Kommunikation dar. Zur demokratietheoretischen Leitfrage wird dabei, ob in einer medial geprägten Öffentlichkeit sämtliche gesellschaftlichen Interessen wiederspiegelt werden können. Insbesondere auf der lokalen, bürgernahen politischen Ebene kommt es hinsichtlich der medialen Repräsentation von Interessen zu problematischen Verzerrungen und Ausblendungen.

Diese Arbeit zeichnet nach, wie in Niedersachsen versucht wird, mit der Einführung eines nichtkommerziellen lokalen Hörfunks und Offener Kanäle in ausgewählten Modellregionen die lokale Medienstruktur zu ergänzen bzw. der Verwirklichung von Meinungsfreiheit zu dienen. Die Struktur des niedersächsischen Lokalfunks erklärt sich zum einen aus der Logik des Politikfeldes Medienpolitik, die ausführlich erklärt wird. Zum anderen bilden die bundesrepublikanische sowie die niedersächsische Medienlandschaft einen Handlungskorridor, mit dem sich eine rot-grüne niedersächsische Landesregierung in den Jahren 1990 bis 1994 politisch auseinandersetzen mußte.

Auf der Basis einer Entscheidungsprozeß- und Implementationsstudie wird die Genese des Lokalfunks in den Jahren 1990 bis 1997/98 policy-analytisch rekonstruiert. In den einzelnen Phasen des Politikprozesses treten markante Veränderungen hinsichtlich der Programmbildung und insbesondere der Finanzierung des Lokalfunks auf. Im Ergebnis zeigt sich eine vielfältige Struktur lokaler, auf fünf Jahre befristeter Rundfunkprojekte, wenngleich ihre Zahl im Vergleich zur Fläche und Bevölkerungszahl des Landes Niedersachsen relativ klein ist.

Hinsichtlich der Funktion, die der niedersächsische Gesetzgeber dem lokalen Rundfunk zugeschrieben hat, kommt die Studie zu einer ambivalenten Bewertung. Einerseits kann mit der Lizenzierung lokaler, an bürgerschaftlicher Partizipation orientierter und werbefreier Sender die Hoffnung verknüpft werden, daß die lokale Kommunikation belebt wird und in den etablierten Medien nicht repräsentierte Interessen Beachtung finden. Andererseits ist aufgrund tiefgreifender gesellschaftli-

cher und medienfunktionaler Wandlungsprozesse Skepsis angebracht, ob die Modellprojekte lokalen Rundfunks den ihnen gestellten publizistischen Aufgaben auch nur annähernd gerecht werden können. Lokale Sender haben es schwer, sich in einem stark ausdifferenzierten Mediensystem zu etablieren. Zudem sind die Aufmerksamkeitsschwellen eines stark fragmentierten, mehr und mehr an Kategorien der Unterhaltung gewöhnten Publikums relativ hoch. Unwahrscheinlich ist, daß das bisherige Werbe- und Sponsoringverbot nach der Betriebsversuchszeit aufrechterhalten bleibt.

Political power legitimizes itself in democracy for the most part through communication. Mass media, i. e. radio and newspapers present the vital instances of the exchange of political communication. One central question for democratic theorizing is whether or not all societal interests can be mirrored in a public which is influenced by the media. Especially at the local, grass roots political level, there is a problematic distortion and repression with respect to the media representation of interests.

This thesis documents how the attempt in Lower Saxony, with the introduction of a non-commercial local radio and public access television in model regions, to supplement the local media structure and to serve the interests of freedom of speech. The new type of structure of Lower Saxony's local broadcasting can be explained in some respects with the logic of the political field of media politics, which will be explained in depth. In other respects, the national as well as the Lower Saxony media structure form a field of action, with which a red-green Lower Saxony state government has been forced to come to terms with in the years from 1990 to 1994.

On the basis of a decision-making-process and implementation study, the development of local broadcasting between 1990 until 1997/98 will be reconstructed by using categories of policy analysis. In the individual phases, striking changes appear with respect to the program development and financing of local broadcasting. The results show a varied structure of local broadcasting projects, which are restricted to five years, even though the number of projects were relatively small when compared to the area and population figures of the state of Lower Saxony.

As regards the function that the Lower Saxony lawmaker have as-

cribed to local broadcasting, the study comes to an ambivalent evaluation. On one side, with the licensing of local, on citizen participation orientated, commercial free sender, one can connect with hope that the local communication will be revived and that those interests which are not represented in the established media will receive attention. On the other hand, skepticism, whether or not the model project can even come close to fulfilling its journalistic task, is called for because of the far-reaching changing process of the function of society and media. It is hard for local senders to establish themselves in a strongly differentiated media system. Moreover, winning over the attention of a strongly fragmented public is already very difficult. It is improbable that the current advertising and sponsoring prohibition will be able to be maintained after trial time is over.

Medienpolitik

Niedersachsen

Lokaler Rundfunk

media politics

Lower Saxony

local broadcasting

Inhaltsverzeichnis

ABSTRACT	3
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN, TABELLEN UND DOKUMENTE	13
VORWORT	14
EINLEITUNG	16
1. ÜBERRASCHUNGEN, EINE ERSTE DEUTUNG UND DIE ANNÄHERUNG AN DEN UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	16
2. EINORDNUNGEN UND FORSCHUNGSLEITENDE VORWEGANNAHMEN	19
3. ZUR METHODISCH-WISSENSCHAFTLICHEN VERANKERUNG, ZUR FRAGESTELLUNG UND ZUM AUFBAU DER STUDIE.....	28
KAPITEL 1	
MEDIEN IN DER DEMOKRATIE. FUNKTIONEN, DIE LOKALE EBENE UND WANDLUNGSPROZESSE	30
1. LEGITIMATION DURCH MEDIALE KOMMUNIKATION: DER DEMOKRATIETHEORETISCHE ASPEKT.....	31
1.1 <i>Öffentlichkeit und Medienöffentlichkeit</i>	34
1.2 <i>Meinungsvielfalt in der Medienöffentlichkeit?</i>	39
1.3 <i>Politikvermittlung und politische Kommunikation</i>	43
2. LOKALE MEDIEN UND LOKALE DEMOKRATIE.....	46
2.1 <i>Kommunale Selbstverwaltung als Ordnungs- und Verhaltensprinzip</i>	47
2.2 <i>„Kommune als Gegenmacht“ und lokale Medienöffentlichkeit</i>	49
2.3 <i>Partizipation, Kommunikation und die zivilgesellschaftliche Ausrichtung lokaler Radioinitiativen</i>	51
3. EINE ZWISCHENREFLEXION: IST DIE DEMOKRATIE AUF DEM WEG IN DIE MEDIOKRATIE?.....	55
KAPITEL 2	
POLICY-ANALYSE UND MEDIENPOLITIK. DER UNTERSUCHUNGSRAHMEN UND DIE LOGIK EINES POLITIKFELDES	61
1. DIE POLICY-ANALYSE ALS UNTERSUCHUNGSRAHMEN	63
1.1 <i>Weiterentwicklungen der Policy-Analyse</i>	63
1.2 <i>Policy-Typen und die Dimensionen von Politikprozessen</i>	65
1.3 <i>Der Policy-Arena-Ansatz und der akteurszentrierte Institutionalismus</i>	67

2. ZUR LOGIK EINES POLITIKFELDES MEDIENPOLITIK	71
2.1 Definitionen von Medienpolitik.....	71
2.1.1 Medienpolitik als Ordnungspolitik.....	73
2.1.2 Kommunikationspolitik als Staats- und Gesellschaftspolitik.....	75
2.1.3 Medienpolitik als Form politischer Steuerung.....	76
2.1.4 „Irritation durch Programm“: die systemtheoretische Alternative	79
2.1.5 Medienpolitik: Akteure im Policy-Netzwerk.....	80
2.2 Von der politischen Steuerung zur regulierten Selbstregulierung: statt eines Resümees	83
3. POLICY-ANALYSE UND MEDIENPOLITIK - EIN KURZER FORSCHUNGSÜBERBLICK	87

KAPITEL 3

GRUNDZÜGE, ENTWICKLUNGEN UND STRUKTURWANDEL DES

BUNDESREPUBLIKANISCHEN MASSENMEDIENSYSTEMS

1. PRESSEENTWICKLUNG	93
2. RUNDFUNKENTWICKLUNG	98
2.1 Der Rundfunk und die Kulturhoheit der Länder	98
2.2 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk.....	100
2.3 Die Einführung privat-kommerziellen Rundfunks.....	103
2.4 Wandlungsprozesse: Angebot und Nutzung von Rundfunkprogrammen im dualen Rundfunkzeitalter	108
3. LOKALER RUNDFUNK UND OFFENE KANÄLE: STIEFKINDER DER MEDIENPOLITIK?	111
3.1 Lokaler Hörfunk.....	111
3.2 Lokales Fernsehen	118
3.3 Der Offene Kanal.....	119
4. DIE TRANSFORMATION DES MEDIENSYSTEMS IN DEN 80ER UND 90ER JAHREN	122

KAPITEL 4

ZUR MASSENMEDIENENTWICKLUNG IN NIEDERSACHSEN.....

1. PRESSEENTWICKLUNG	126
2. RUNDFUNKENTWICKLUNG	128
2.1 Vom NWDR zum regionalisierten NDR.....	128
2.2 Die Einführung privat-kommerziellen Rundfunks.....	132
2.3 Das Scheitern eines Lokalfunks.....	137
2.4 Die Rundfunkstruktur zu Beginn der 90er Jahre.....	142

KAPITEL 5

FALLSTUDIE: DIE GENESE DES LOKALFUNKS IN NIEDERSACHSEN 147

1. CHRONOLOGIE UND AKTEURE DER LOKALFUNKPOLITIK	149
1.1 <i>Das Lokalfunkprogramm: eine chronologische Übersicht</i>	149
1.2 <i>Das Handlungssystem „Lokalrundfunkpolitik“ in Niedersachsen</i>	154
2. REGIERUNGEN MACHEN EINEN UNTERSCHIED - ODER: MEDIENPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN DER LANDTAGSWAHL VON 1990	157
2.1 <i>Medienpolitische Leitbilder von SPD und Grünen</i>	160
2.1.1 <i>Die Sozialdemokraten: Rundfunktraditionalisten auf dem kompromißbereiten Weg in die Medienmoderne</i>	161
2.1.2 <i>Die Grünen: Medienskeptiker auf der Suche nach einer alternativen Öffentlichkeit</i>	165
3. PROBLEMWAHRNEHMUNGEN UND VORABSCHÄTZUNG VON HANDLUNGALTERNATIVEN	168
3.1 <i>Der Koalitionsvertrag</i>	169
3.2 <i>Wissensmärkte und Deutungsprozesse</i>	172
3.2.1 <i>Finanzierung und Organisation des Lokalfunks</i>	172
3.2.2 <i>Standpunkt und Perspektive der Lokalfunk-Initiativen</i>	177
3.2.3 <i>Die sukzessive Aufweichung des Koalitionsvertrags</i>	177
3.3 <i>Der Vorstoß der Grünen: Novellenentwurf zum nichtkommerziellen Lokalradio</i>	178
3.4 <i>Zusammenfassung</i>	181
4. DIE NOVELLIERUNG DES LANDESRUNDFUNKGESETZES	182
4.1 <i>Modellprojekte, Werbe-Abgabe und Landesmedienanstalt: eine Kurzcharakteristik des novellierten Landesrundfunkgesetzes</i>	182
4.2 <i>Rundfunk-Leitbilder und Notwendigkeitskonstruktionen. Die implizite Theorie der niedersächsischen Lokalfunkpolitik</i>	185
4.2.1 <i>Die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs und der „Schriftliche Bericht zum Entwurf eines Niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes“</i>	190
4.2.2 <i>Der hohe Rechtfertigungsdruck für Zwangsabgaben und die Sachnähe der Werbe-Abgabe</i> 195	
4.2.3 <i>Die Position des Verbandes der Nordwestdeutschen Zeitungsverleger</i>	197
4.3 <i>Die endgültigen Bestimmungen zum Lokalfunk</i>	199
5. VOM LANDESRUNDFUNKAUSSCHUB ZUR NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESMEDIENANSTALT FÜR PRIVATEN RUNDFUNK. FUNKTION UND WANDEL EINER IMPLEMENTATIONSAGENTUR	203
5.1 <i>Zum institutionellen Typus von Landesmedienanstalten</i>	203
5.2 <i>Eine Transition: Vom Landesrundfunkausschuß zur Landesmedienanstalt</i>	205
6. DIE IMPLEMENTATION: VOM GESETZ ZUM PROGRAMM	208
6.1 <i>Die Transformation eines Politikauftrages und Standortbestimmungen</i>	208
6.2 <i>Öffnungen im Rundfunkstaatsvertrag: Das Ende des Abgaben-Modells</i>	213
6.3 <i>Auswahlprozesse: Versuchsgebiete, Projektvarianten, Förderrichtlinien, Lizenznehmer</i>	219
6.3.1 <i>Versuchsgebiete und Projektvarianten</i>	219

6.3.2 Förderrichtlinien.....	224
6.3.3 Lizenznehmer.....	225
6.4 ZU EINIGEN CHARAKTERISTIKEN DER PROJEKTE.....	228

KAPITEL 6

DIE LOGIK DES LOKALFUNKS UND DER BEDEUTUNGSWANDEL DER MEDIEN - EINE SCHLUßBETRACHTUNG230

1. DIE POLITIK: ZWISCHEN KULTURPOLITISCHEM ANSPRUCH UND ÖKONOMISCHEM DRUCK	230
2. MEDIENWANDEL, GESELLSCHAFTSWANDEL UND DIE PROGNOSEFÄHIGKEIT DER LOKALRUNDFUNKENTWICKLUNG.....	240
3. PERSPEKTIVEN ALTERNATIVER KOMMUNIKATION UND DES LOKALFUNKS IN NIEDERSACHSEN	243

LITERATURVERZEICHNIS250

INTERVIEWLEGENDE264

Einleitung

„Die Ätherwellen respektieren keine Grenzen“ (Raymond Aron).

1. Überraschungen, eine erste Deutung und die Annäherung an den Untersuchungsgegenstand

Wer über die Bundesstraße 83 im Weserbergland Richtung Norden nach Hameln in Niedersachsen fährt, passiert in gebühlichem Abstand das Atomkraftwerk Grohnde an der Weser. Möglicherweise hört sie oder er im Auto Radio und hat durch einen puren Zufall den Sender „Radio Aktiv“ eingestellt. Vielleicht ruft die hin und wieder ausgestrahlte Sender- und Programmkennung - z. B.: „Hier ist Radio Aktiv mit Hinkelstein, dem Kinderprogramm am Nachmittag“ - ein Schmunzeln bei jenen hervor, die für den Wortwitz des Radionamens empfänglich sind. Wer darüber hinaus Kenntnisse der regionalen Protestbewegungsgeschichte besitzt, weiß, daß dieser Name bzw. die entsprechende lokale Radioinitiative ironisch auf die Nähe zum Atomkraftwerk anspielt. Daneben assoziiert man mit „Radio Aktiv“ gegebenenfalls eine alternative Form des Hörfunks, die den reinen Distributionscharakter des Mediums umprägen will in eine bewußtere Art medialer „Sinn“-Produktion, an der die jeweiligen Rezipienten¹ aktiv Anteil haben. Wer in Hannover auf der terrestrischen UKW-Frequenz 106,5 MHz ein Radiomagazin namens „Silberstreif“ vernimmt, wird nach einiger Zeit realisieren, daß es sich hierbei um ein von Senioren und (nicht nur) für Senioren gestaltetes Programm handelt; ausgestrahlt von dem nichtkommerziellen lokalen Hörfunksender „Radio Flora“. Überraschungen können letztlich auch auftreten, wenn - wiederum exemplarisch in Hannover - Fernsehzuschauer auf dem Kabelkanal eines deutschsprachigen Nachrichtensen-

¹ „Rezipienten“ (oder „Bürger“ etc.) meint im folgenden selbstverständlich immer auch „Rezipientinnen“ (oder „Bürgerinnen“ etc.).

ders zu ausgewählten Tageszeiten Reportagen und Beiträge örtlicher Vereine oder Initiativen im „Offenen Kanal Hannover“ präsentiert bekommen. An der Medienpolitik interessierte Bürger wissen diese auffälligen akustischen und visuellen Phänomene - bezüglich der Auswahl, Anordnung, Gestaltung und gewohnten handwerklichen Qualität - zu deuten als den Versuch, in Niedersachsen u. a. mit „Radio Aktiv“ eine „publizistische Ergänzung“ zu den herkömmlichen Medien zu leisten bzw. mit dem „Offenen Kanal Hannover“ zur Verwirklichung der Meinungsfreiheit beizutragen.

In Niedersachsen sind zu diesem Zweck in der zweiten Hälfte der 90er Jahre neue Rundfunklizenzen erteilt worden: zur zeitlich befristeten Veranstaltung privaten, nichtkommerziellen lokalen Hörfunks (NKL) bzw. Offener Kanäle (OK) in ausgewählten Modellregionen bzw. Versuchsgebieten. Sie sind das Ergebnis medienpolitischer Entscheidungen aus der Zeit einer Regierungskoalition von SPD und Grünen. Die neuen niedersächsischen Sender gründen auf einer alternativen Form der Organisation und Finanzierung des Rundfunks. Die Landesmedienanstalten, als Zulassungsbehörden für privaten Rundfunk, bezeichnen diese Hörfunk- und Fernsehprojekte auf der lokalen Ebene mehr und mehr als „dritte Säule“ der Medienlandschaft. Neben dem dualen Rundfunk und der privatwirtschaftlichen Presse gibt es in der Bundesrepublik 1998 etwa 100 sogenannte lokale Bürgerfunkprojekte. Dazu zählen sowohl nichtkommerzielle Lokalradios und Offene Kanäle als auch studentische Radios an den Universitäten - mit jeweils sehr unterschiedlichem Programmumfang. Der seit Mitte der 80er Jahre stattfindende Strukturwandel des Rundfunks hat damit eine wichtige, oftmals in der medienpolitischen Diskussion übersehene Facette hervorgebracht.

Die Analyse der medienpolitischen Entscheidungen, die zum niedersächsischen Lokalfunk geführt haben, ist der zentrale Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Rundfunk- bzw. Lokalfunkpolitik verstehe ich als herausragendes Feld der Medienpolitik auf Landesebene - insbesondere in einem medienpolitisch eher „unauffälligen“ Land wie Niedersachsen. Vorweg muß ich anmerken: Die Studie porträtiert nicht die einzelnen Modellprojekte lokalen Rundfunks, deren Organisationsform, Programme oder Hörerakzeptanz. Der Akzent der Untersuchung liegt darauf, eine Lücke im Kanon politikwissenschaftlicher Medienforschung zu füllen, nämlich Analysen zu *einzelnen* medienpolitischen Entschei-

dungsprozessen anzufertigen, um damit die „Strukturen, Prozesse und Steuerungsmechanismen der Medienpolitik“ aufzeigen zu können (Kaase u. a. 1997: 8). Meine schwerpunktbildende Entscheidungsprozeß- und Implementationsstudie zum Lokalfunk biete ich ein in drei Kontexte: einen demokratie- und medientheoretischen, einen methodisch-politikfeldspezifischen und einen medienstrukturellen. (Zum Aufbau der gesamten Studie weiter unten mehr.)

Ich werde anschließend den Forschungsgegenstand beschreibend zu- und einordnen sowie kurz meine Untersuchungsmethode bzw. meinen -ansatz skizzieren. Somit wird diese Einleitung mehr Umfang einnehmen, als gewöhnlich zu erwarten ist. Ich erhoffe mir davon, dem Leser einen adäquaten Zugang zur Gesamthematik zu ermöglichen. Anregung erhielt ich für dieses Vorgehen durch folgende Überlegungen: Nach Margarete Boos und Rudolf Fisch muß eine (Einzel-)Fallstudie aufgefaßt werden „als eine Sichtweise, in der es auf die Erfassung der Vernetzungen und Wechselwirkungen in einem abgegrenzten Bereich der sozialen Realität ankommt“ (Boos/Fisch 1987: 351). Die wissenschaftlichen Funktionen von Fallstudien können mit der „systematisch-konfigurativen Methode“ beschrieben werden. Diese Methode „zielt auf die Vergleichbarkeit und Verallgemeinerbarkeit der aus den Falluntersuchungen gewonnenen Ergebnisse. Gefordert wird auch für den *historischen Einzelfall*“ - das heißt hier: die erstmalige Einführung von Lokalfunk in Niedersachsen - „eine theoriegeleitete Beschreibung und Erklärung der Zusammenhänge und Vorgänge in allgemeinen Begriffen. Diese Begriffe sollen aus theoretischen Konzeptionen abgeleitet sein und damit die Untersuchung des Einzelfalls als Element einer Klasse oder als Repräsentant einer Typologie ermöglichen“ (Boos/Fisch 1987: 357; Hervorhebung STP). Für die systematische Durchführung von Fallstudien empfiehlt sich eine „sensitivierende“ Konzeptualisierung des Forschungsgegenstandes“, um schon im Prozeß der Abgrenzung des Untersuchungsfeldes erste Hypothesen zu bilden. Im Prozeß der Fallauswahl muß beachtet werden, daß die „Spektakularität von Ereignissen [...] als Kriterium [...] nicht ausreichend“ ist. „Vielmehr sollte die Relevanz und Eignung des Falles für die Untersuchung der interessierenden Fragestellung ausschlaggebend sein“ (Boos/Fisch 1987: 360-361).²

² Vgl. zu Strategien, dem „Dilemma von Reichweite und Exaktheit“ einer Fallstudie zu entgehen, auch Jürgen Friedrichs (1990: 160).

Nun zielen Boos/Fisch zwar mehr auf die Umschreibung von Forschungsstrategien im Bereich der empirischen Sozialforschung ab, die zur Hypothesenbildung und Vergleichbarkeit vieler „Fälle“ herausfordern. Doch es spricht nichts dagegen, diesen Gedanken zu übertragen auf Forschungsmethoden, die weniger deduktiv und hypothesengeleitet, sondern mehr induktiv vorgehen, d. h. vom Gegenstand her Aussagen zur Logik und Dynamik von Politikprozessen gewinnen. Der niedersächsische Fall ist medienpolitisch spektakulär. Er steht aber auch als Teil des Ganzen - d. h. der Medienpolitik -, gleichwohl er nicht grenzenlos vergleich- und verallgemeinerbar ist.

2. Einordnungen und forschungsleitende Vorwegannahmen

Die vier wichtigsten Kritikpunkte, die wiederholt an die Massenmedien gerichtet werden, sind die Konzentration der Presse und des Privatfunks, die Parteipolisierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, eine vermutete und daher zu problematisierende manipulative Funktion der Medien und schließlich eine allgemeine audiovisuelle Reizüberflutung, die insbesondere vom Fernsehen ausgeht. Die Verarbeitung und Bewältigung eines immer komplexer werdenden Informationsangebots wird zunehmend unmöglich. Gleichzeitig ist aber eine nicht zu begrüßende thematische und normative Standardisierung der Medieninhalte beobachtbar - und zwar auf nationaler, regionaler sowie auf lokaler Ebene.

Generell vernimmt man daher in den Debatten über „die“ Medien auf der einen Seite den gebetsmühlenhaft wiederholten Tenor, daß von ihnen eine Gefahr für die Gesellschaft ausgeht, der nur mit drastischen politischen Maßnahmen beizukommen ist. Angenommen werden dabei starke Medienwirkungen.³ Auf der anderen Seite hört man das marktradikale Argument, daß die optimale Medienpolitik die ist, die es überhaupt nicht gibt. Die Politik muß sich nach dieser Logik aus diesem Feld heraushalten. Die Befürworter solcher Denkweisen gehen von der

³ Dazu ein wiederholt kontrovers diskutiertes Beispiel: In den Medien präsentierte fiktionale und nicht-fiktionale Gewalt erzeugt bei jugendlichen Rezipienten eine erhöhte Gewaltbereitschaft (Stimulationsthese). Die Katharsisthese besagt dagegen, daß durch mediale Gewaltdarstellungen tatsächliche Gewalt verhindert werde. In empirischen Studien finden sich Beweise für beide Thesen. Vgl. zur aktuellen wissenschaftlichen Diskussion Friedrichsen/Vowe 1995.

Wirkungslosigkeit (oder Harmlosigkeit) der Medien aus. Die Medienwirkungsforschung als wissenschaftliches „Schiedsrichterfach“ kann beides empirisch nachweisen: die Wirkung und die Nicht-Wirkung der Medien. Ulrich Saxer (1994: 340) formulierte dies folgendermaßen und stellte die Verbindung zur Politik her: „Der Dissens der Medienwirkungsforschung legitimiert [...] jede medienpolitische Entscheidung als irgendwie vertretbar, während ihre immer differenziertere Argumentation zugleich deren Brauchbarkeit für die politischen Ja-/Nein-Entscheidungen, obwohl besser begründet, gerade vermindert“. Unumstrittene Grundannahme jeglicher mit Medien vertrauter Wissenschaftsdisziplinen ist jedoch: Medien haben Wirkungen. Man weiß bloß nicht, ob und in welcher Art und Weise diese Wirkungen gesellschaftlich erwünscht oder unerwünscht sein könnten.

Dieses Dilemma spiegelt auch die scheinbar paradoxe Logik des Politikfeldes Medienpolitik wider. Einerseits sind aus demokratietheoretischer Perspektive Medien auf staatliche Unabhängigkeit und eigene Entwicklungsfähigkeit angewiesen. Andererseits sind sie für die Gesellschaft und die Politik zu bedeutsam, als daß man sie nur sich selbst überlassen könnte oder wollte. Dies gilt insbesondere für den Rundfunk, denn zur Zeit sind herkömmliche Frequenzen noch *endlich*. Mit anderen Worten: Für die suggestiven elektronischen Massenkommunikationsmittel Fernsehen und Hörfunk - laut Bundesverfassungsgericht *die* prominenten Medien und Faktoren der Meinungsbildung - bedarf es einer staatsfreien und alle gesellschaftlichen Interessen berücksichtigenden Organisationsweise. Das politisch-administrative System ist damit herausgefordert, medienpolitische Entscheidungen zu treffen.

Eine erste Definition von Medienpolitik erscheint an dieser Stelle sinnvoll. Die weitesten Grenzen besitzt das Politikfeld „Kommunikationspolitik“. Kommunikationspolitik zielt „sowohl auf die Individualkommunikation als auch auf massenkommunikative Vorgänge“ ab (Wiek 1995: 76). Im Anschluß daran stellt „Medienpolitik [...] eine untergeordnete Kategorie der Kommunikationspolitik dar, indem sie den interessengeleiteten und normativen Zusammenhang jener Teile der Kommunikationspolitik umfaßt, die sich durch Massenmedien realisieren lassen“ (Kopper 1992: 50). Rundfunkpolitik gilt wiederum als Teilbereich der Medienpolitik. Berührungspunkte und Überschneidungen der separierbaren Politikfelder ergeben sich aus der gemeinsamen Sachnähe und der oftmals beobachtbaren Vernetzung der an im weiteren Sinne medienpolitischen Entscheidungen beteiligten Akteure. Darum wird in dieser Arbeit der Titel „Medienpolitik in Niedersachsen“ ge-

wählt und im Untertitel spezifiziert. Wenn ich über *medienpolitische* Entscheidungen schreibe, dann kommt dadurch zum Ausdruck, daß es sich hierbei zwar oftmals um sehr konkrete, bereichsspezifisch klar abgrenzbare Entscheidungen handelt. Verständlich sind solche Entscheidungen aber erst in einem größeren Kontext, d. h. einzelne, bspw. lokalfunkpolitische Entscheidungen tangieren potentiell andere Bereiche des Mediensystems, vorzugsweise die lokale Presse, aber auch die etablierten Rundfunksäulen.

Die technischen Entwicklungen nötigen zu einer weiteren Konkretisierung. Mit dem Begriff „Rundfunk“ fasse ich in Anlehnung an die einschlägige Literatur Hörfunk und Fernsehen zusammen. Daß der Rundfunkbegriff in jüngster Zeit zum Gegenstand heftiger Definitionskonflikte wird, resultiert aus den tiefgreifenden technischen Weiterentwicklungen im gesamten Medienbereich (Stichwort Digitalisierung). Die politischen Parteien als herausragende Akteure im medienpolitischen Feld streiten aktuell über die enge oder weite Fassung des Rundfunkbegriffs bzw. die Scheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation im Kontext der elektronischen Dienste (Stichwort Internet). Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft“ initiierte und dokumentierte u. a. diese Debatten in gut zugänglicher Weise (Enquete-Kommission 1996 und 1998). Die nachfolgende Abbildung 1 illustriert die Einteilung der Politikfelder.

Abbildung 1: Einteilung der Politikfelder

Kommunikationspolitik	
Massenmedienkommunikation	Individualkommunikation
<u>Medienpolitik</u>	<u>z.B. Telekommunikationspolitik</u>
<i>Mischbereich: neue Dienste - Probleme der Abgrenzung (z. B. Internet)</i>	
<u>Pressepolitik</u>	
<u>Rundfunkpolitik</u>	
<ul style="list-style-type: none">• Hörfunk• Fernsehen• Betriebsversuche zu neuartigen Übertragungstechniken (digitaler Rundfunk)• Lokalfunk• Offene Kanäle	

Eine medienpolitische Handlungslogik zeigt sich darin, daß die Expansion des Mediensystems Vorrang vor einer Reform des Bestehenden hat: Alternative, in der „linken“ Protestbewegung verankerte Zeitungs-, Zeitschriften- und Piratensenderprojekte spiegeln die eine Seite einer Reaktion auf die als „unkritisch“ empfundene bundesrepublikanische Medienlandschaft wider. Auf der anderen Seite gab es seit den 70er Jahren - insbesondere vor dem Hintergrund einer hochgradig konzentrierten *lokalen* Tagespresse - vereinzelt parteipolitische Bestrebungen, durch lokalen Rundfunk die örtliche mediale Meinungsvielfalt zu vergrößern. Die darüber hinaus von sozialwissenschaftlicher Seite hervorgebrachten und demokratietheoretisch begründeten Hoffnungen, die im Rahmen einer Renaissance des „Nahraums“ in die neuen lokalen Medien gesetzt wurden, waren teilweise sehr euphorisch. Dies resultierte u. a. aus den technischen und technikpolitischen Entwicklungen, die die damals herrschende terrestrische Frequenzknappheit und damit „lokale Funkstille“ aufhebbar erscheinen ließ (vgl. hierzu den programmatischen Band von Jarren/Widlok 1985). Eingelöst worden sind diese hohen Erwartungen aber nie, d. h. die Konzentration der Presse schritt weiter

voran, und eine lokale elektronische Medienöffentlichkeit konnte sich (bis dato) kaum etablieren. Es waren zunächst die von CDU, CSU und FDP regierten Bundesländer, die die Öffnung bzw. Dualisierung des Rundfunks zur Lizenzierung lokaler, nahezu ausschließlich privat-kommerzieller Hörfunkstationen nutzten. Diese sich am Werbemarkt orientierenden Lokalradios konnten selten die erhofften politischen Kommunikationsprozesse auf der lokalen Ebene anstoßen (vgl. Jarren 1993). Und auch die sogenannten Offenen (Fernseh-)Kanäle, die von einem „herkömmlichen“ lokalen Rundfunk zu unterscheiden sind, blieben eher die bundesrepublikanische Ausnahme als die Regel.

Der bundesrepublikanische Rundfunkwandel wurzelt in konservativ-politischen und wirtschaftlichen Interessen, das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol zu brechen und ausschließlich privat-kommerziellen Rundfunk zuzulassen. Reformpolitische Ansätze bezüglich der „alten“ Medien, d. h. Konzentrationsbegrenzungen im Tageszeitungsmarkt und eine Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, gerieten dabei in den Hintergrund - sofern sie denn jemals ein authentisches politisches Ziel darstellten.

Die Dualisierung des Rundfunks in den 80er Jahren verdeutlicht, daß neben der Vermittlungsfunktion der Medien verstärkt ihre ökonomische Bedeutung hervortritt. Medien bilden eine florierende Wirtschafts- und Wachstumsbranche. Der Mediensektor expandiert sowohl bei den Printmedien (insbesondere bei den Zeitschriften) als auch im Rundfunkbereich. Allein in der letzten Dekade ist die Zahl der Rundfunksender sowie deren Programmumfang erheblich angewachsen. Ein Ende dieser Wachstumsphase ist nicht absehbar. Bei den Landesmedienanstalten stehen weitere TV-Anbieter Schlange und hoffen auf eine Lizenzierung. Mit der jüngst begonnenen (bzw. von der EU-Kommission mit Auflagen versehenen) Digitalisierung von Fernsehprogrammen scheint die Sender- und Programmvermehrung fortzuschreiten, obgleich hier die Prognosen der Experten bezüglich der erwartbaren Publikumsnachfrage noch von sehr gedämpftem Optimismus ausgehen. Im Hörfunk beginnen Pilot- und Versuchsprojekte mit digitalen Sendungen, dem sogenannten Digital Audio Broadcasting (DAB). DAB ließe eine große Spezialisierung und Differenzierung von Radioprogrammen zu, d. h. zum Ende der 90er Jahre tritt analog zu den 80er Jahren die Situation ein, daß die technisch mögliche Sender- und Programmausweitung Fragen ihrer politischen Gestaltung aufwirft.

An einige der neueren kommunikationstechnischen Entwicklungen werden weitergehende Erwartungen geknüpft. Glaubt man den Prognosen der Computer- und Technologietycoons (z.B. Gates 1995), dann steht den sich im Wandel befindenden „alten“ Industriegesellschaften eine rosige Zukunft durch „Multimedia“ bevor. So jedenfalls läßt sich sehr verkürzt und lax die derzeitige, größtenteils akklamative Debatte über neue Informations- und Kommunikationsdienste zusammenfassen (Informationsgesellschaft 1995), obwohl deren Kritiker selbstverständlich längst sensibilisiert sind (vgl. Haaren/Hensche 1995; sehr prononciert Stone 1996). Doch dies ist kein exklusives Thema der späten 90er Jahre. Die Diskussion einer vorausgesagten Transformation der Industrie- in eine „Informations-“, oder „post-industrielle“ Gesellschaft hält mittlerweile über 20 Jahre an (richtungsweisend Bell 1979; vgl. kritisch-überblicksartig Löffelholz/Altmeyen 1994).

Diese Diskussion findet insofern in der Politik Niederschlag, als der Versuch unternommen wird, zumindest die Entwicklung im Sektor neuerer Kommunikationstechnologien in regulierte Bahnen zu lenken. Die Bundesländer beschlossen aus diesem Grund zu Beginn des Jahres 1997 einen Staatsvertrag, der einheitliche Rahmenbedingungen für die stark anwachsenden elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste schafft (vgl. Gesetz zu dem Staatsvertrag über Mediendienste [Mediendienste-Staatsvertrag], Nds. GVBl. Nr. 12/1997, S. 280). In Kraft getreten ist dieser Vertrag, der den Bildschirmtext-Staatsvertrag ersetzt und die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages nicht berührt, am 1. August 1997.⁴

Mit der Behandlung dieses Themas würde ich meine Fragestellung zu weit verlassen. Reizvoll und politikwissenschaftlich fruchtbar wäre eine Studie über die notwendige bzw. zu unterlassende öffentliche Regulierung elektronischer Individualkommunikation im Hinblick auf Fra-

⁴ In Niedersachsen wurde das entsprechende Gesetz zum Mediendienste-Staatsvertrag im Landtag am 18. Juni 1997 „großkoalitionär“ mit den Stimmen der regierenden Sozialdemokraten *und* der oppositionellen CDU beschlossen. Allein die Bündnisgrünen lehnten den - nach ihrer Meinung unter fast vollständigem Ausschluß der Parlamente und nur von den Staatskanzleien ausgehandelten - Vertrag wegen grundsätzlicher Bedenken ab. Daß es sich bei dem Vertragswerk um einen schwierig herbeigeführten Kompromiß zwischen den Ländern handelt, machten Redner der Volksparteien deutlich. Neben den in Kauf zu nehmenden 'kleinen Mängeln' sei es politisch bedeutsam gewesen, gegenüber dem Bund die grundsätzliche Länderkompetenz auf diesem Feld - so auch Niedersachsens - durch diesen Vertrag zu demonstrieren (vgl. LT-Prot. Nds. v. 18.6.97: 8532-8535). Parallel zum Mediendienste-Staatsvertrag beschloß der Bundestag ein Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (BGBl. I, S. 1870), um damit die aus der Fernmeldehoheit abgeleitete Zuständigkeit des Bundes in diesem Bereich zu untermauern.

gen der föderalstaatlichen Verfassung bzw. den Streit über kooperative/kompetitive bundesstaatliche Aufgabenwahrnehmung in Deutschland. Darüber hinaus wären Erörterungen über die demokratischen Substanz dieser Form elektronischer politischer Kommunikation anstellbar. Diesen Aspekt kann ich nur streifen (vgl. dazu Jarren 1998; Kleinsteuber 1996b; Leggewie 1997; Marschall 1998).

Doch wenden wir den Blick wieder in die „traditionelle“ Richtung elektronischer Massenkommunikation: Welche herausragenden Merkmale besitzt die *Lokalfunkentwicklung* in Deutschland?

In mehreren Bundesländern ist lokaler Rundfunk - zumeist Hörfunk - *privatrechtlich* organisiert oder er verbindet in einem „Zwei-Säulen-Modell“ privat-kommerzielle und öffentlich-rechtliche Elemente wie das Lokalfunksystem Nordrhein-Westfalens. Die Unterschiedlichkeit bzw. Vielgestaltigkeit der (lokalen) Rundfunkstrukturen spiegelt einen spezifischen bundesrepublikanischen *Rundfunkföderalismus* wider.⁵ Ein „Entwicklungsland“ des lokalen Rundfunks stellte bis vor kurzem noch Niedersachsen dar. Hier kam es zwar schon relativ früh zur Zulassung von privat-kommerziellem Hörfunk; dieser sendete aber landesweit und beschränkte sich auf die Ausstrahlung knapper „regionaler Fenster“. Dies galt und gilt gleichermaßen für privates Fernsehen. Beide großen bundesweiten kommerziellen Vollprogramme - RTL und SAT.1 - senden in Niedersachsen nur halbstündige regionale Magazine im Vorabendprogramm der Werkstage. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk reagierte in der Vergangenheit auf regionale bzw. lokale Informationsbedarfe insoweit, als er im Hörfunk wie im Fernsehen vermehrt regionale Programme und lokale Fenster installierte. *Öffentlich-rechtliche* Lokalfunkstationen gibt es wie in der gesamten Bundesrepublik auch im norddeutschen Raum nicht - sieht man mit vielen Einschränkungen vom 1. NDR-Hörfunkprogramm für den Stadtstaat Hamburg, Radio Bremen und dem SFB einmal ab.

In der an Medien interessierten politikwissenschaftlichen *Forschung* war das Thema „Lokale Medien“ in den 70er und 80er Jahren recht fruchtbar. Diese Konjunktur hat aber abgenommen. Otfried Jarren sieht als Begründung dafür, daß sich die aus demokratietheoretischer Perspektive „hohen Erwartungen“ an neue lokale Printmedien und elektronische Medien nicht erfüllt hätten. So seien „die elektronischen

⁵ Genauer: einen *kooperativen Rundfunkföderalismus* (Herbert Bethge) aufgrund der zahlreichen Staatsverträge der Länder im Medienbereich. Diese kooperativen Rundfunktelemente berühren aber nicht explizit den Lokalfunk in den jeweiligen Bundesländern.

Lokalmedien [...] allein aufgrund ihrer privatwirtschaftlichen Organisationsform und Werbeabhängigkeit allenfalls partiell in der Lage, spezifische politische Kommunikationsprozesse zu initiieren“ (Jarren 1993: 296). Demokratietheoretisch unhintergebar sei aber, daß die „Festlegung von politischen Zielen und die Umsetzung einer aktiven Politik in einer Kommune [...] angemessene Informations- und Kommunikationsprozesse [voraussetzt], an denen die Bürger in hinreichender Weise beteiligt sein müssen“. Jarrens Kernsatz, der zur normativen Folie wird, lautet daher: „Lokale Demokratie [...] ist vom Vorhandensein einer 'kommunalen Identität' und somit zugleich von der Existenz einer 'kommunikativen Infrastruktur' ('Kommunale Öffentlichkeit') abhängig“ (Jarren 1993: 297). Herauskrystallisieren läßt sich als prominente Forschungsfrage für die 90er Jahre, ob diese weiterhin gültige anspruchsvolle Aufgabe - wie jetzt in Niedersachsen gesetzlich vorgeschrieben - von nichtkommerziellen lokalen Hörfunksendern und Offenen Kanälen hinreichend wahrgenommen werden kann. Dazu werden insbesondere im Schlußkapitel Überlegungen angestellt.

Was macht den niedersächsischen Einzelfall darüber hinaus untersuchenswert? Die in der Albrecht-Ära beobachtbare Instrumentalisierung des Rundfunks für macht- und technologiepolitische Ziele wich dem Versuch einer zivilgesellschaftlich motivierten, auf bürgerschaftliche Partizipation zielenden Ergänzung des Mediensystems in der rot-grünen Regierungszeit. Erst nach der Zulassung, der Förderung und dem Ausbau des privat-kommerziellen Rundfunks in mannigfaltigen Ausprägungen bekommt die Idee des selbstproduzierten Bürgerfunks politische Durchsetzungskraft - dies um so mehr, da die Interessen der Bürgerradiointiativen und der Bewegungsöffentlichkeit verstärkt über die grüne Regierungspartei vermittelt wurden. Die niedersächsische Lokalfunkpolitik zeigt vordergründig eine Dominanz des „kleinen Partners“ in der Regierungskoalition aus SPD und Grünen im Zeitraum 1990 bis 1994, d. h. in den Politikphasen der Problemdefinition, der Agendagestaltung und z. T. der Programmformulierung bzw. den Bestimmungen im novellierten Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz. Es waren die Grünen, die die vereinzelt artikulierten Forderungen nach einer spezifischen Erweiterung des lokalen Mediensystems aufgriffen und schon frühzeitig in das politisch-parlamentarische System transformierten. Hierbei kann ein gewisser machtpolitischer Eigennutz unterstellt werden, da hypothetisch sowohl die Produzenten als auch ein großer Teil der Rezipienten eines nichtkommerziellen Lokalfunks zum

grün-alternativen Milieu gezählt werden können.⁶ Darüber hinaus sind einige Akteure auf Seiten der Lokalfunkinitiativen gleichzeitig mehr oder weniger stark in der grünen Partei engagiert. In der Phase der Programmformulierung bzw. -gestaltung wirkt sich dagegen die Logik politischer Koalitionen so stark aus, daß es zu einer markanten Veränderung der Lokalfunkidee durch die SPD kommt. Für die Phase der Programmimplementation rückt dann die Institution Landesmedienanstalt in das Zentrum des Analyseinteresses. Unter wiederum veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen nach 1994 obliegt es dieser Anstalt des öffentlichen Rechts, das Lokalfunkprogramm als solches zunächst auszugestalten, umzusetzen und mitzubewerten. Der Lokalfunk erfährt nun eine Bindung an eine Institution, die sich nach Silke Holgersson (1995: 172-180) eher als Teil einer politischen Verwaltung versteht und auf informellen, nicht-öffentlichen Wegen i. w. S. Politik produziert. Ob und welchen Einfluß diese Institutionenidentität auf die Gestaltung des Lokalfunks besitzt, gerät zur spannenden empirischen Frage.

⁶ Die Milieubezeichnung folgt hier nicht streng der Typologie der Sozialstrukturforschung (Vester u. a. 1992; Vester 1997).

3. Zur methodisch-wissenschaftlichen Verankerung, zur Fragestellung und zum Aufbau der Studie

Ich analysiere die lokalfunkpolitischen Prozesse im Hinblick auf ihre materiellen Ergebnisse. Dadurch entsteht ein im großen und ganzen induktiv erzeugtes Bild der Medienpolitik auf Landesebene, das einen Blick in die zukünftige Lokalfunkentwicklung zuläßt.

Die Fragestellungen meiner Studie lauten wie folgt: In welchem politisch-gesellschaftlichen und medienstrukturellen Kontext kristallisiert sich das landespolitische Ziel heraus, einen Lokalfunk einzuführen? Wie wird dieses Ziel begründet, welche medienpolitischen Leitbilder lassen sich dabei erkennen? Wie wird die Lokalfunkpolitik ausgestaltet und wie wird sie implementiert? Läßt sich aus der empirischen Analyse eine medien- bzw. lokalfunkpolitische Logik ableiten, die die Optionswahl hinsichtlich der Organisation und Finanzierung des Lokalfunks hinreichend erklärt? Inwiefern kann anhand der Analyseergebnisse die Zukunft des Lokalfunks prognostiziert werden?

Obwohl sich die Studie in der Tradition der Politikfeldanalyse bzw. Policy-Analyse verwurzelt sieht, möchte ich es vermeiden, dem Gegenstand ein Analysemodell „überzustülpen“. Sofern modelltheoretische Annahmen der Policy-Analyse zur Erklärung medienpolitischer Prozesse herangezogen werden können, soll dies an den entsprechenden Stellen begründet geschehen (siehe dazu ausführlicher Kapitel 2).

Die Politikprozeßanalyse greift in ihren Erhebungstechniken auf das „klassische“ Instrumentarium empirischer Politikforschung zurück (vgl. Schubert 1991: 41-49). Das heißt im Vordergrund stehen Inhaltsanalysen (Literaturauswertung, Dokumenten- und Presseauswertung; auch via Internet). Ergänzt wird dieser „Datenpool“ durch einige qualitative Experteninterviews, um von repräsentativen, am Politikprozeß beteiligten Akteuren die jeweiligen Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen rekonstruieren zu können. Mehr als ein positiver Nebeneffekt ist dabei, Wissenslücken füllen zu können, die aus der Abgeschottetheit von Politikprozessen jenseits des parlamentarischen Plenums herrühren.

Die Arbeit gliedere ich ein in Forschungsschwerpunkte der *Abteilung Sozialpolitik und Public Policy* (Universität Hannover), d. h. die Analyse der Lokalfunkpolitik in Niedersachsen ist ein Baustein eines

kontinuierlichen Forschungsprogramms der Abteilung. Dies betrifft zum einen den Politikebenenbezug Niedersachsen („Regionalpolitik“; Lamping/Lauer-Kirschbaum/Platz 1996; Lamping/Platz 1998; Staeck 1996), zum anderen knüpfe ich an den wissenschaftlichen Anspruch an, die Analyse „der Politik“ induktiv, historisch und empirisch zu betreiben. Merkmal der Forschungsprojekte ist das Bemühen, „das politische System und die politischen Entscheidungsprozesse in modernen demokratisch verfaßten Industriegesellschaften möglichst genau empirisch zu durchleuchten, sich dabei nicht von einer hierarchischen, etatistischen Vorstellung von Politik, sondern von der Realität des ‘zusammengesetzten’, in vielfältige Verhandlungsbeziehungen mit halbstaatlichen und privaten korporativen Akteuren einbezogenen Staates leiten zu lassen sowie - normativ - das Interesse auf eine Modernisierung der Staatsorganisation im Sinne sowohl von Effizienz als auch von Partizipations- und Gerechtigkeitssteigerung zu richten“ (Blanke 1994: 13).

Abschließend ein paar Worte zum Gang der weiteren Handlung. Im Kapitel 1 verorte ich die Funktion der Medien in der Demokratie. Dieses Kapitel liefert somit den übergreifenden theoretischen Rahmen der Untersuchung. Aufgabe des zweiten Kapitels ist es, eine ‘wirklichkeitsnahe Lehre von Medienpolitik’ zu entwickeln, d. h. anhand von Kategorien der Policy-Analyse und Medienpolitikdefinitionen einen analytischen Untersuchungsrahmen zu skizzieren. Gegenstand des dritten Kapitels sind die strukturellen Entwicklungen der bundesrepublikanischen Medien. Die Massenmedienstruktur Niedersachsens gilt es im vierten Kapitel nachzuzeichnen. Dieses Kapitel liefert somit eine Vorstufe zum zentralen Kapitel 5: der policy-analytischen Rekonstruktion der Einführung und Entwicklung des niedersächsischen Lokalfunks. Im Anschluß an diese Entscheidungsprozeß- und Implementationsstudie fokussiert das abschließende sechste Kapitel die Logik des Politikfeldes „Lokalfunk“. Hier geht es darum, Schlußfolgerungen aus der Fallanalyse zu ziehen sowie Prognosen über die Zukunft des Lokalfunks in Niedersachsen anzustellen, die sich in einem breiter gesteckten Interpretationsrahmen bewegen.